

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Verwaltungsrichter Wirthlin als präsidierender Richter, Verwaltungsrichter Wüest, Verwaltungsrichterin Zosso; Gerichtsschreiber Gander

Urteil vom 2. Mai 2001

in Sachen

A. und Weitere, vertreten durch Rechtsanwalt X

gegen

Baugenossenschaft zum frohen Alter, 6020 Emmenbrücke, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Y,

Gemeinderat Emmen, Rüeggisingerstrasse 22, 6021 Emmenbrücke,

betreffend

Bau- und Planungsrecht

V 00 53

V 00 128/moc

Sachverhalt

A.- Die im Mai 1997 gegründete Baugenossenschaft "zum Frohen Alter" hatte mit Vertrag vom 23. Juni 1999 von der Einwohnergemeinde Emmen das in der Zone für öffentliche Zwecke gelegene Grundstück Nr. 260/GB Emmen erworben (Grundbucheintrag am 2.7.1999). Unter dem Titel "Wohnpark Herdschwand" plant sie darauf in einer ersten Etappe den Bau von zwei Mehrfamilienhäusern für altersgerechtes Wohnen sowie einen Gemeinschaftspavillon. Im Einzelnen sollen insgesamt 28 Wohn-einheiten errichtet werden. - Vom 2. bis 21. Juli 1999 fand eine erste und - nach Überarbeitung des Projekts aufgrund einer Stellungnahme der kommunalen Umwelt- und Naturschutzkommission - vom 30. November bis 9. Dezember 1999 eine zweite Planaufgabe statt. Mit Entscheid vom 2. Februar 2000 erteilte der Gemeinderat von Emmen die entsprechende Baubewilligung, verbunden mit verschiedenen Nebenbestimmungen und Ausnahmegewilligungen. So verfügte er u.a. die Auflage, dass die Alterswohnungen ihrem Zweck nicht entfremdet werden dürften, was nach Rechtskraft der Baubewilligung grundbuchlich anzumerken sei. Überdies setzte er bezüglich der auf dem Baugrundstück stehenden Eichengruppe mehrere Auflagen und Bedingungen fest (Ziff. 6). Die öffentlichrechtlichen Einsprachen wies er ab, soweit er darauf eintrat.

Am 19. April 2000 ergänzte der Gemeinderat seinen Entscheid, indem er die Umpflanzung der auf dem Baugrundstück stehenden Jungeiche vor Baubeginn anordnete.

B.- Gegen beide Entscheide liessen verschiedene Privatpersonen Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen. Im Einzelnen beantragten sie die Aufhebung der angefochtenen Entscheide und die Verweigerung der Baubewilligung.

Die Baugenossenschaft beantragte Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Baubewilligungsentscheid und Nichteintreten auf diejenige gegen den Ergänzungsentscheid. Der Gemeinderat schloss in beiden Fällen auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerden.

Mit Eingabe vom 29. Mai 2000 äusserten sich die Beschwerdeführer unaufgefordert "zum Beweisergebnis". Die Beschwerdegegnerin beantragte, dass diese Eingabe aus dem Recht zu weisen sei. In der Sache selbst hielt sie an ihren Anträgen fest.

C.- Auf Veranlassung des instruierenden Richters erstattete das Amt für Natur- und Landschaftsschutz am 31. August 2000 einen Bericht über mögliche Folgen des Bauvorhabens für die Eichen auf dem Baugrundstück. Die Parteien liessen sich dazu vernehmen.

Erwägungen

1.- Angefochten sind zwei Entscheide. Beim jüngeren Entscheid handelt es sich um eine Ergänzung der am 2. Februar 2000 erteilten Baubewilligung. Die beiden Entscheide sind zwar formell getrennt, bilden aber materiell ein Ganzes. Sie betreffen somit den gleichen Gegenstand, weshalb die beiden Verfahren zu vereinigen sind (§ 42 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG]) .

2.- Die Beschwerdegegnerin beantragt, die Eingabe vom 29. Mai 2000 sei aus dem Recht zu weisen. Diesem Antrag ist nicht stattzugeben. Es trifft zwar zu, dass diese "Stellungnahme zum Beweisergebnis" ohne Aufforderung durch das Gericht ergangen ist. Solche Vorbringen werden praxisgemäss - unter Hinweis auf BGE 99 Ib 89 und 95 I 587 - nicht oder allenfalls nur im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen, nach gerichtlichem Ermessen berücksichtigt. Hier verhält es sich aber so, dass sich die betreffende Eingabe in den wesentlichen Teilen auf die von der Beschwerdegegnerin neu aufgelegten Urkunden bezieht. Den Beschwerdeführern das Recht auf Stellungnahme dazu zu versagen, käme einer Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Gehörsanspruchs (Art. 29 Abs. 2 BV) gleich (vgl. zum Ganzen: Merkli/Aeschlimann/ Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 4 zu Art. 69).

3.- a) Die angefochtenen Entscheide sind in Anwendung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) ergangen. Gemäss § 148 lit. d VRG in Verbindung mit § 206 Abs. 1 und 2 (Umkehrschluss) PBG unterliegen sie daher unmittelbar der Anfechtbarkeit durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde (LGVE 1997 II Nr. 13 Erw. 2).

Da das Verwaltungsgericht einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist, steht ihm im vorliegenden Verfahren uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis zu (§ 206 Abs. 3 PBG; § 161a VRG; Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG]). Es gelten daher die §§ 144 - 147 VRG (§ 156 Abs. 2 VRG).

b) Selbst wenn das Verwaltungsgericht im vorliegenden Verfahren über die Ermessenskontrolle verfügt, es also nebst der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und der unrichtigen Rechtsanwendung (§ 156 Abs. 2 VRG i. V. m. § 144 Abs. 1 VRG) auch die unrichtige Handhabung des Ermessens überprüfen kann, auferlegt es sich in diesem Bereich dennoch eine gewisse Zurückhaltung. Dies gilt zunächst insoweit, als die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kommunalen Behörden besser kennen und überblicken. Gleich verhält es sich aber auch in Bezug auf ausgesprochene Ermessensfragen, deren Beantwortung den vorrangig für den Vollzug des Baurechts verantwortlichen Behörden überlassen sein muss. Insbesondere darf das Verwaltungsgericht sein Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der Vorinstanz setzen (vgl. dazu BGE 120 Ia 275 Erw. 3b, 119 Ia 96 mit Hinweisen; vgl. ferner BGE 126 I 222, 122 II 91 und 121 I 122 Erw. 4c).

c) Zur Erhebung von Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind Personen befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides ein schutzwürdiges Interesse haben (§ 207 Abs. 1 lit. a PBG). Nicht jedermann soll demnach zur Beschwerdeführung befugt sein, sondern nur derjenige, der in beachtenswerter, naher Beziehung zur Streitsache steht. Ein schutzwürdiges Interesse hat, wer an der Abweisung eines Gesuchs mehr als irgend jemand oder die Allgemeinheit interessiert ist oder wer in höherem Masse als jedermann, besonders und unmittelbar berührt wird. Als schutzwürdig gelten nebst den rechtlich geschützten auch die wirtschaftlichen, ideellen und sogar die rein tatsächlichen Interessen. Das schutzwürdige Interesse muss folglich nicht in einer Rechtsverletzung bestehen und hat mit dem durch die als verletzt gerügte Bestimmung geschützten Interesse nicht übereinzustimmen. Es ist zu bejahen, wenn eine tatsächliche Benachteiligung abgewendet oder ein praktischer Nutzen und Erfolg erreicht werden soll. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet für sich allein keine Beschwerdebefugnis (zum Ganzen vgl. LGVE 1999 II Nr. 24 Erw. 3a mit Hinweisen).

Diese Voraussetzungen sind in grundsätzlicher Hinsicht jedenfalls im Verfahren gegen den Baubewilligungsentscheid erfüllt. Bei den bereits am vorinstanzlichen Verfahren beteiligten Beschwerdeführern handelt es sich um Grundeigentümer oder sonstwie dinglich Berechtigte, deren Liegenschaften sich in unmittelbarer Nachbarschaft der streitbetroffenen Bauparzelle befinden. Aufgrund dieser räumlichen Nähe werden sie vom strittigen Vorhaben mehr als die Allgemeinheit betroffen, wobei dahin stehen kann, ob dies in allen Teilen für sämtliche Beschwerdeführer gilt. Soweit sich aufgrund der rügespezifischen Betrachtungsweise (LGVE 1999 II Nr. 24 Erw. 3a) für einzelne Einwände etwas anderes ergibt, ist an gegebener Stelle darauf einzugehen. Gleiches gilt mit Bezug auf den die Baubewilligung ergänzenden zweiten Entscheid vom 2. Februar 2000, der in dieser Hinsicht wie ein Bestandteil des Hauptentscheides zu behandeln ist.

d) Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach dem Gesagten grundsätzlich einzutreten.

4.- a) Gemäss Art. 22 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Abs. 1). Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Abs. 2 lit. a und b). Das streitbetroffene Grundstück liegt in der Zone für öffentliche Zwecke. Nach § 51 PBG ist diese Zone für vorhandene und künftige öffentliche Bauten und Anlagen bestimmt, für die ein voraussehbares Bedürfnis besteht (Abs. 1). In dieser Zone dürfen keine privaten Bauten und Anlagen mehr erstellt werden. Bestehende private Bauten und Anlagen dürfen belassen und unterhalten werden, bis der Boden für öffentliche Zwecke beansprucht wird (Abs. 2). Die Nutzung einer solchen Zone ist konkret zu umschreiben (Abs. 3). Die Gemeinden können in ihrem Eigentum stehende Grundstücke, die in der Zone für öffentliche Zwecke liegen, privaten Baurägern für die Erstellung von Bauten und Anlagen, die im öffentlichen Interesse liegen, zur Verfügung stellen (Abs. 4). Nach § 64 Abs. 4 PBG erhalten die Ge-

meinwesen mit der Genehmigung des Zonenplans und Bau- und Zonenreglements (BZR) durch den Regierungsrat das Recht zur Enteignung der in der Zone für öffentliche Zwecke gemäss § 51 PBG gelegenen Grundstücke.

In Nachachtung von § 51 Abs. 3 PBG hält das BZR der Gemeinde Emmen vom 4. Juni 1996 in Art. 17 fest, dass die Zonen für öffentliche Zwecke konkreten Nutzungen zugewiesen werden, die im Anhang dieses Reglements aufgeführt sind. In diesem Sinne lautet Ziffer 18 des entsprechenden Anhanges, der sich auf das streitbetreffene Grundstück bezieht, wie folgt: "Alters- und Pflegezentrum, Alterswohnungen".

b) Die Beschwerdeführer bestreiten zunächst die Zonenkonformität des strittigen Vorhabens, das auf die Errichtung von Alterswohnungen in Form von drei Baukörpern mit insgesamt 28 Wohnungen (wovon 27 mit 2 ½ oder 3 ½ Zimmer) und Gemeinschaftspavillon abzielt. Zwar sei die Erstellung von Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Zwecke nicht grundsätzlich ausgeschlossen, doch werde diese Nutzung im vorliegenden Fall keineswegs gewährleistet. Insbesondere sei nirgends - auch in den Statuten der Bauherrschaft nicht - geklärt, welche Anforderungen bezüglich Alter und Pflegebedürftigkeit an die Bewohnerinnen zu stellen wären. Grundsätzlich könne jedermann Mitglied der Genossenschaft werden und damit deren Wohnungen kaufen oder mieten. Damit fehle jede Sicherung für eine zonenkonforme Nutzung, wie sie etwa vorhanden wäre, wenn das Gemeinwesen selbst oder eine Stiftung mit entsprechender Zweckbindung als Bauherrin auftreten würde. Das von der Vorinstanz auferlegte Zweckentfremdungsgebot schaffe hier keine Abhilfe. Ebenso lasse sich § 51 Abs. 4 PBG nicht dahin verstehen, dass der Verkauf eines in der Zone für öffentliche Zwecke gelegenen Grundstücks an Private zulässig wäre. Den Bedürfnissen älterer Menschen werde hier zwar erhöht Rechnung getragen, aber letztlich handle es sich um eine übliche Wohnüberbauung. Daran ändere nichts, dass die Infrastruktur des nahe gelegenen Betagtenzentrums Herdswand bei Bedarf mitbenützt werden könne. Was als Alterswohnung gelte, sei weder im PBG noch im BZR geregelt. Hingegen enthalte das Bundesrecht entsprechende Vorgaben (Art. 49 Abs. 1 WEV). Diese seien für die Beschwerdegegnerin bindend, da sie sich statutarisch dem sozialen Wohnungsbau im Sinne der eidgenössischen Förderungsgesetzgebung verpflichtet habe. Danach dürften Alterswohnungen maximal 3 Zimmer umfassen. Diese Grösse werde im vorliegenden Fall bei etwa der Hälfte der vorgesehenen Wohnungen nicht eingehalten.

c) Die Beschwerdegegnerin hält dagegen, dass diese Einwände bereits gegen den Erlass des geltenden Zonenplanes und dazugehörigen BZR zu erheben gewesen wären, sodass sie nunmehr nicht mehr zu hören seien. Das strittige Projekt entspreche den nutzungsplanerischen Vorgaben. Sodann habe sie sich beim Kauf des betroffenen Grundstücks gegenüber der Gemeinde verpflichtet, dieses nicht ganz oder teilweise anderweitig an Dritte zu anderen Zwecken zu verkaufen. Diese Verpflichtung werde mit einem Rückkaufsrecht gesichert. Ferner könne gemäss ihren Statuten mindestens ein Mitglied des Gemeinderates in ihrem Vorstand Einsitz nehmen, was ebenfalls eine Kontrolle über die zonenkonforme Ver-

wendung der Wohnungen erlaube. Schliesslich sei auf das vorinstanzliche auferlegte Verbot der Zweckentfremdung und dessen Anmerkung im Grundbuch zu verweisen. Ihre Statuten liessen im Übrigen einen Verkauf der Wohnungen gar nicht zu. Die bundesrechtlichen Vorschriften über die Grösse von Alterswohnungen seien im vorliegenden Fall nicht anwendbar; abgesehen davon seien sie auch gar nicht einheitlich.

Die Vorinstanz ihrerseits trägt im Wesentlichen Gleiches vor.

5.- Zur Zonenkonformität des strittigen Vorhabens stellen sich verschiedene Fragen, die nachfolgend der Reihe nach anzugehen sind. Dass der Einwand der fehlenden Zonenkonformität - da verspätet - gar nicht mehr zu hören sei, trifft nicht zu (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Tatsächlich wäre bereits im Verfahren der Ortsplanung, als die betreffende Zone mit Nutzungsumschreibung gemäss Ziffer 18 des Anhangs zum BZR ausgeschieden wurde, der Einwand zu erheben gewesen, dass die Erstellung von Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Zwecke generell ausser Frage stehe. Solches wird von den Beschwerdeführern ausdrücklich gerade nicht behauptet. Ihre Rügen betreffen vielmehr Gesichtspunkte, die bei Ausscheidung der entsprechenden Zone noch gar nicht oder wenigstens nicht in ihrer vollen Tragweite absehbar waren.

Letzteres gilt auch für den Verkauf des streitbetroffenen Grundstücks an die Beschwerdegegnerin, die im damaligen Zeitpunkt noch nicht einmal existiert hatte. Zwar mag die Mitwirkung einer privaten Baugenossenschaft als Bauherrin bereits damals im Gespräch gewesen sein. Die bei den Akten liegenden Materialien des kommunalen Ortsplanungsverfahrens enthalten indes keine Hinweise darauf, dass bereits in jenem Zeitpunkt an einen Verkauf der betreffenden Liegenschaft gedacht worden wäre. Derlei oder ein - wie auch immer geartetes - Engagement privater Trägerschaften wird durch Anhang 18 des BZR in keiner Weise vorgegeben, sodass bei dessen Erlass von vornherein kein Grund zur Anfechtung bestand. Andererseits ist bereits hier klarzustellen, dass das betreffende Veräusserungsgeschäft vom 23. Juni 1999, insbesondere dessen Rechtsgültigkeit und Zweckmässigkeit, nicht zum Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens gehört. Zu beurteilen gilt es hier in erster Linie die Zonenkonformität des strittigen Vorhabens. Dies geschieht vorab mit Blick auf die vorgesehene Nutzung und deren Sicherstellung. Dabei ist freilich auch der Frage der Trägerschaft die gebührende Beachtung zu schenken.

6.- a) Die Zone für öffentliche Zwecke dient der Sicherstellung des Landbedarfs für die im öffentlichen Interesse zu errichtenden Bauten und Anlagen (vgl. § 51 PBG; vgl. ferner § 66 lit. d PBG für das Instrument des Bebauungsplanes). Im Dienste dieser Zielsetzung (vgl. Art. 3 Abs. 4 RPG) ist sie fraglos das wichtigste Planungsmittel (Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen unter besonderer Berücksichtigung des Luzerner Planungs- und Baurechts, Diss. Zürich 1999, S. 15). Das PBG selbst enthält keine ausdrücklichen Vorgaben in Bezug auf die zulässigen Nutzungsinhalte, verlangt aber immerhin die konkrete Umschreibung der im Einzelfall beabsichtigten Nutzung, was in aller Regel im Rahmen der kommunalen BZR geschieht. Dabei ist im Auge zu behalten, dass die Zuweisung eines Grundstücks in

die Zone für öffentliche Zwecke sowohl ein Bauverbot für die private Nutzung (§ 51 Abs. 2 PBG) als auch die formelle Enteignungsmöglichkeit (§ 64 Abs. 4 PBG) nach sich zieht. Sofern letzteres beansprucht wird, sind im Rahmen der Plangenehmigung die für die Enteignung wesentlichen verfassungsrechtlichen Fragen zu prüfen (LGVE 1992 II Nr. 4 Erw. 6c). Die mit der Ausscheidung der betreffenden Zone verbundenen Einschränkungen und die dadurch entstehenden Spannungsfelder zur Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) rufen nach einer restriktiven Handhabung des Begriffs einer dem öffentlichen Interesse dienenden Baute und Anlage (Gsponer, a.a.O., S. 29 mit Hinweis auf AGVE 1981 S. 493). Massgebendes Abgrenzungskriterium besteht in der Zweckbestimmung der betreffenden Bauten und Anlagen, nach der sich das öffentliche Interesse zu beurteilen hat (Zaugg, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, 2. Aufl., Bern 1995, N 3 zu Art. 77). Insofern gilt es auf der einen Seite die fiskalischen und überwiegenden Privatinteressen (z.B. Erwerbszwecke) auszunehmen und auf der anderen Seite bei der Benützung auf grundsätzliche Allgemein zugänglichkeit zu achten (Gsponer, a.a.O., S. 39 f.; vgl. ferner: Zaugg, a.a.O., N 2 zu Art. 77). Dabei kann das verfolgte öffentliche Interesse Aufgaben des Bundes, des Kantons oder der Regionen, vor allem aber auch der Gemeinden beschlagen.

b) Zu den Bauten und Anlagen im (kommunalen) öffentlichen Interesse gehören unter anderem solche, die der Altersversorgung dienen (so bereits: Urteil Sch. vom 23.1.1998 Erw. 2 mit Hinweisen [V 96 28]). Darunter sollen nebst Alters- und Pflegeheimen nach heute überwiegender Auffassung auch sogenannte Alterswohnungen fallen. In einzelnen Kantonen wird dies ausdrücklich anerkannt, sei es durch Gesetz (z.B. Kanton Zürich in § 60 Abs. 2 PBG) oder im Rahmen der Rechtsprechung (Gsponer, a.a.O., S. 80 mit weiteren Hinweisen; Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 289; Ruch, in: Kommentar RPG, Zürich 1999, N 79 zu Art. 22; ablehnend in Bezug auf den privaten Wohnungsbau für ältere Menschen: SOG 1999 Nr. 36). Bezüglich unseres § 51 PBG kann nichts anderes gelten, wie im Ergebnis auch die Beschwerdeführer einräumen. So wird im Zusammenhang mit dieser Bestimmung bereits in der am 12. August 1986 ergangenen regierungsrätlichen Botschaft zum PBG (B 119) auf die Möglichkeit von Alterswohnungen - mit Gemeinschaftseinrichtung und Pflegeabteilung - verwiesen (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Luzern, 1986 S. 750). Auch im Schrifttum werden Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Zwecke ohne weiteres als zonenkonform erachtet, wenn sie in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang mit Alters- oder Pflegeheimen stehen oder über Gemeinschaftsräumlichkeiten verfügen (Gsponer, a.a.O., S. 80 mit Hinweis auf EGV-SZ 1995 Nr. 4 und AGVE 1997 S. 308 f.). Weniger eindeutig gestaltet sich hingegen die Rechtslage, wenn ein derartiger Bezug fehlt. Da das im vorliegenden Fall strittige Vorhaben in unmittelbarer Nähe zum Alters- und Pflegeheim Herdschwand zu liegen kommen soll und diese Nähe für die Zonenausscheidung zumindest mitursächlich gewesen war, erübrigt sich eine abschliessende Beurteilung dieser Frage. Nur am Rande sei daher erwähnt, dass der zuletzt genannte Autor auf die Notwendigkeit verweist, für eine ausschliessliche Nutzung der betreffenden Wohnun-

gen durch betagte Menschen zu sorgen. Gleichzeitig erachtet er eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage als erforderlich. Dabei erwähnt er die Zürcher Regelung ("§ 60 Abs. 2 PBG ZH") sowie die - auch von der Gemeinde Emmen gewählte und vom Regierungsrat genehmigte - Möglichkeit der Zweckumschreibung im Anhang zum BZR (Gsponer, a.a.O., S. 81 und FN 605, S. 90 f. und 127 f.).

7.- Wie schon ausgeführt, gilt es die Frage der Trägerschaft näher zu beleuchten. Im Einzelnen stellt sich die Frage, ob die erfolgte Veräusserung den Rahmen von § 51 Abs. 4 PBG sprengt, wonach die Gemeinden eigenes Land privaten Bauträgern für die Erstellung von Bauten und Anlagen, die im öffentliche Interesse liegen, *zur Verfügung stellen* können (Erw. 4a). Gegebenenfalls wäre zu klären, ob und inwieweit damit Auswirkungen auf die Beurteilung der Zonenkonformität verbunden wären.

a) Ausgehend vom Wortlaut von § 51 Abs. 4 PBG besteht das primäre Anliegen dieser Bestimmung darin, die Verwirklichung des Vorhabens einer privaten Bauherrschaft ("Bau-träger") anheim zu stellen (vgl. Ruch, a.a.O., N 79 zu Art. 22; Gsponer, a.a.O., S. 45, FN 335, S. 49 mit weiteren Hinweisen). Darüber hinaus wird selbst für den eigentlichen Betrieb der im öffentlichen Interesse liegenden Einrichtung eine private Trägerschaft zuzulassen sein (vgl. Zaugg, a.a.O., N 2 zu Art. 7). Obwohl sich dieser Fall mit dem Gesetzeswortlaut schon nicht mehr ohne weiteres vereinbaren lässt, ist er im Gesetzgebungsverfahren gerade als Anwendungsfall der hier interessierenden Bestimmung geschildert worden (Botschaft, B 119, a.a.O., S. 750), ohne dass es in der Folge zu Änderungen am Gesetzestext gekommen wäre (vgl. etwa das Protokoll der grossrätlichen Kommission vom 12.3.1987, S. 3/4).

Davon zu unterscheiden ist freilich die vorliegende Fallkonstellation: Hier fällt vor allem auf, dass die als Baugenossenschaft organisierte Beschwerdegegnerin nicht nur als Bauherrin auftritt, sondern nach Erwerb des in der Zone für öffentliche Zwecke liegenden Landes von der Gemeinde zugleich als Grundeigentümerin gilt. Damit hat die Gemeinde Emmen gerade nicht den gängigen Weg beschritten, ihr - offenbar 1990 mit der Auflage zur Erstellung altersgerechter Bauten erworbenes (VI SB 1, Prot. Nr. 280, S. 28) - Land etwa einer Stiftung im Baurecht zur Verfügung zu stellen (Botschaft, B 119, a.a.O.).

b) Bei Betrachtung des Wortlauts von § 51 Abs. 4 PBG fällt mehreres auf: Zum einen sind es die Worte *zur Verfügung stellen*, die auf eine offen gehaltene Formulierung abzielen scheinen. Auf diese Weise soll wohl mit Blick auf die Möglichkeiten des Rechtsverkehrs eine unnötige Einengung des Handlungsspielraums vermieden werden. Zugleich ist indes mit der Verwendung einer derart unscharfen Begrifflichkeit Anlass für manche Unklarheit geschaffen worden. Gewissheit besteht zunächst immerhin insofern, als die in Rede stehende Bestimmung von Grundstücken *im Eigentum der Gemeinde* spricht. Dass demnach Grundstücke in privatem Eigentum dem Zugriff der Gemeinde solange entzogen sind, wie diese über keinen Rechtstitel daran verfügt, gilt indes als selbstverständlich und stellt kaum den zentralen Inhalt der in Rede stehenden Bestimmung dar. Darüber hinaus ist bereits fraglich, ob und inwieweit

sich Schlüsse aus § 51 Abs. 4 PBG für jene Grundstücke ableiten lassen, die gerade nicht im Eigentum der Gemeinde stehen. Zu denken ist dabei an jene Aufgabenbereiche, die einer Privatisierung zugänglich sind. Es fragt sich, ob hier dem privaten Grundeigentümer - oder einem anderen privaten Rechtsträger - wirklich versagt sein soll, das dafür geeignete Grundstück nach Aufnahme in die Zone für öffentliche Zwecke *zonenkonform* überbauen und entsprechend nutzen zu dürfen. Diesfalls bedürfte es der Überführung des Landes in das Eigentum des Gemeinwesens, um es hernach wiederum dem Privaten zur Verfügung zu stellen. Eine derart restriktive Lesart des Gesetzes wird insofern als unhaltbar erachtet, als die Rechtsordnung die Möglichkeit der Erteilung des Enteignungsrechts an Dritte kennt (§ 4 Abs. 2 EntG), worunter auch Private fallen können, die sich der Verfolgung öffentlicher Interesse annehmen (zum Ganzen: Gsponer, a.a.O., S. 46 ff., insbes. S. 50).

Auch wenn die soeben geschilderte Konstellation im vorliegenden Fall nicht direkt zur Beurteilung steht, ist sie doch eng verknüpft mit der hier zentralen Auslegungsfrage, wie sich das in § 51 Abs. 4 PBG angesprochene *Eigentum* der Gemeinde zum gleichzeitig ermöglichten *Zur-Verfügung-Stellen* verhalten soll. Denn je nach Gewichtung dieses Eigentums fiele seine Übertragung an Private ausser Betracht oder eben nicht. Auf Anhiob scheint der Wortlaut eher in jene Richtung zu weisen, eben weil vom Eigentum der Gemeinde die Rede ist, das zur Verfügung gestellt werden dürfe. Dies gilt umso mehr, als nicht etwa von Übertragung oder Abtretung die Rede ist. Eine derart einschränkende Sicht kollidiert nicht zwangsläufig mit der eingangs erwähnten Offenheit der Begrifflichkeit. Selbst wenn die in dieser Hinsicht vom Recht bereit gestellten Gestaltungsformen beschränkt sein mögen, existiert neben der - ihrerseits vielseitigen - Möglichkeit des Baurechts (vgl. Schmid, Sachenrecht, Zürich 1997, Rz. 1371 ff.) nicht nur diejenige der Eigentumsübertragung. So könnte ein Grundstück auch im Rahmen einer längerfristigen obligatorischen Bindung - allenfalls mit grundbuchlicher Absicherung - zur Verfügung gestellt werden.

c) Nach dem Gesagten ergeben sich aus dem Wortlaut der angesprochenen Bestimmung für die sich stellenden Fragen keine zwingenden Antworten. Gleiches gilt für die Gesetzesmaterialien (Gsponer, a.a.O., S. 50 mit Hinweisen auf die Beratungen der Grossrätlichen Kommission zum PBG vom 12.3.1987 in: FN 375). Der bestehenden Unsicherheit hat sich indes die aktuelle Revisionsvorlage angenommen. Es handelt sich hier um einen blossen Entwurf, der noch nicht Gesetz geworden ist, geschweige denn Gesetzeskraft erlangt hat. Jegliche Vorwirkung fällt daher ausser Betracht (BGE 118 II 175), doch vermitteln diese Ausführungen allenfalls Hinweise dafür, zu welchem aktuellen Rechtsverständnis die Regierung und das federführende Departement neigen. Gemäss dem jüngsten regierungsrätlichen Entwurf zu einer Änderung des PBG sollen in der Zone für öffentliche Zwecke im Bemühen um Flexibilisierung künftig auch Bauten und Anlagen zulässig sein, die nicht ausschliesslich für öffentliche Aufgaben benötigt werden, sondern in einem beschränkten Umfang auch anderen (privaten) Zwecken dienen (§ 48 Abs. 2 des Entwurfs). Ferner soll die Regelung des § 51 Abs. 4 PBG beseitigt werden. In diesem Zusammenhang lautet die Botschaft wörtlich (vgl. Botschaft des Regierungsrates zu einer Änderung des PBG vom 20.10.2000, Separatum, S. 35):

"Zudem müssen Grundstücke in der Zone für öffentliche Zwecke nicht mehr im Eigentum der Gemeinde sein, damit die Gemeinde sie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Private weitergeben kann. Ebenso fällt die Regelung weg, für alle Flächen in der Zone für öffentliche Zwecke zwingend das Enteignungsrecht der Gemeinden vorzusehen".

Aufgrund des Gesetzesentwurfes und der dazu ergangenen Passage in der Botschaft scheinen Regierung und federführendes Departement unter der geltenden gesetzlichen Ordnung dem Eigentum der Gemeinde an den in der Zone für öffentliche Zwecke gelegenen Grundstücke besonderes Gewicht beizumessen. Ob eine Übertragung dieses Eigentums an Private nach heutiger Rechtslage als unzulässig erachtet wird, ja die Auffassung gar so weit gehen könnte, dass das in der Zone für öffentliche Zwecke liegende Land - jedenfalls nach Realisierung des Zonenzwecks - generell im Eigentum des Gemeinwesens zu stehen habe, bleibt jedoch unklar.

d) Die hier betroffene Zonenart ist nach geltendem Recht strikte dem öffentlichen Interesse verpflichtet (vgl. auch SOG 1999 Nr. 36). Als planerisches Instrument wird sie häufig gerade dort eingesetzt, wo das Land in privater Hand liegt, aber ein hinreichend konkretes Interesse des Gemeinwesens an dessen Nutzung besteht. Nach heutiger Konzeption wird denn auch mit der Zonengenehmigung automatisch das Enteignungsrecht erteilt, und zwar den Gemeinwesen (§ 64 Abs. 4 PBG). Insofern wirkt die Plangenehmigungsbehörde zugleich als Enteignungsbehörde (Gsponer, a.a.O., S. 21, 154; Zaugg, a.a.O., N 1 zu Art. 128/129). Demgegenüber geschieht die Erteilung des Enteignungsrechts bei anderen Zonenarten (Grünzone, Schutzzone etc.) nicht im Zuge der Plangenehmigung, sondern - bei vorhandenem öffentlichen Interesse - im gesonderten Enteignungsverfahren, nach Massgabe der einschlägigen Gesetzgebung (Enteignungsgesetz vom 29.6.1970 [EntG]). § 64 Abs. 5 PBG, der dies regelt, verweist dabei ausdrücklich auf die Möglichkeit, das Enteignungsrecht Dritten zu erteilen (vgl. § 4 Abs. 2 EntG). Die Unterschiede zwischen Abs. 4 und 5 von § 64 PBG zeigen sich in verschiedener Hinsicht augenfällig. Bezüglich Enteignung fällt auf, dass in § 64 Abs. 4 PBG eine Verweisung auf das Verfahren gemäss Enteignungsgesetz fehlt. Sodann ergibt sich bei Konsultation der dazu verfassten Botschaft in materieller Hinsicht, dass den Gesetzgearbeiten tatsächlich ein Verständnis zugrunde zu liegen schien, welches privates Eigentum an dem in der Zone für öffentliche Zwecke liegenden Boden grundsätzlich ausschliesst (*"Da es Grundstücke gibt, die in die Zone für Sport- und Freizeitanlagen [...] zu liegen kommen, ihrer Bestimmung gemäss im privaten Eigentum verbleiben können, ist mit der Genehmigung dieser Zonen durch den Regierungsrat nicht automatisch das Enteignungsrecht verbunden"*, B 119, a.a.O., S. 755).

e) Die mit dem Enteignungsrecht bezweckte Beschränkung des Eigentums bis hin zum völligen Entzug steht notgedrungen im Spannungsverhältnis zu seiner verfassungsrechtlichen Garantie. Enteignungen sollen und dürfen daher nur insoweit erfolgen, als sie das Gebot der Verhältnismässigkeit beachten, mithin erforderlich sind

(Art. 36 Abs. 3 BV). Konkret bedeutet dies etwa, dass es nicht zum vollständigen Entzug des Eigentums kommen muss, sofern die Auferlegung einer privatrechtlichen Dienstbarkeit oder einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung genügen kann (§ 12 Abs. 2 EntG; vgl. BGE 99 Ia 475; Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 1616; Gsponer, a.a.O., S. 121 mit weiteren Hinweisen). Bezogen auf die Zone für öffentliche Zwecke mag dies gegen eine schematische Anwendung des Enteignungsrechts und damit grundsätzlich für die Möglichkeit des Fortbestandes privaten Eigentums an betreffenden Grundstücksflächen sprechen. Freilich erlaubt der Grundsatz der Notwendigkeit nach der Rechtsprechung nicht nur den unbedingt erforderlichen Eingriff in das Eigentum, sondern denjenigen, der zur zweckmässigen Realisierung des Werkes notwendig ist (BGE 99 Ia 477; vgl. ferner Gsponer, a.a.O., S. 122 mit weiteren Hinweisen). Ausgehend hiervon hat das Bundesgericht die Enteignung für einen Schulhausbau geschützt und die Gemeinde nicht auf die Möglichkeit des Baurechts verwiesen, die alle nötigen zivilrechtlichen Bedürfnisse verschafft hätte (BGE a.a.O.). Die gleichen Überlegungen hat auch das Berner Verwaltungsgericht angestellt (BVR 1982 S. 181).

8.- a) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Gesetzeswortlaut für das sich stellende Problem eine eindeutige Antwort ebenso schuldig bleibt wie die dazu bestehenden Materialien. Andererseits besteht Grund zur Annahme, dass dem Gesetzgeber bei der Schaffung von § 51 Abs. 4 PBG kaum die endgültige Veräusserung vorgeschwebt haben dürfte. Es spricht sogar Einiges dafür, dass eine solche Möglichkeit nicht nur nicht erwogen wurde, sondern - bei entsprechendem Vorbringen - schlicht verworfen worden wäre. Zu denken ist hier nicht zuletzt an die Gegebenheiten zur Zeit der hier interessierenden Gesetzgebung während der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre mit den damaligen überhöhten Bodenpreisen. Der Boden war teuer und als Sachwert sehr gesucht. Deshalb stiess damals das Institut des Baurechts auch in Kreisen des privaten Baugewerbes als reale Alternative zur Landveräusserung auf zunehmende Beliebtheit. Diese Entwicklung dürfte auch dem historischen Gesetzgeber nicht entgangen sein. Abgesehen von diesen Realien zur Zeit der einschlägigen Gesetzgebung spricht die im Gesetz selbst enthaltene Koppelung der Zone für öffentliche Zwecke an das Enteignungsrecht ebenfalls gegen die Zulässigkeit der Landveräusserung im Rahmen von § 51 Abs. 4 PBG. Zu nennen ist hier nicht nur die automatische Erteilung des Enteignungsrechts gemäss § 64 Abs. 4 PBG, sondern auch der Umstand, dass das Gesetz mit § 52 PBG gewisse Vorhaben von der Zone für öffentliche Zwecke ausnimmt und eine eigene Zonenart - ohne automatische Erteilung des Enteignungsrechts (§ 64 Abs. 5 PBG) - dafür vorsieht. Dies deutet darauf hin, dass das PBG darauf ausgelegt ist, das in der Zone für öffentliche Zwecke gelegene Land in das Eigentum des Gemeinwesens zu überführen (vgl. auch SOG 1999 Nr. 36).

b) Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die Veräusserung des Landes durch die Gemeinde an die Beschwerdegegnerin den Rahmen von § 51 Abs. 4 PBG gemäss ursprünglicher Regelungsabsicht sprengen dürfte. Ob das Gesetz nunmehr im Rahmen aktualisierter

Auslegung (ZBI 2000 S. 647) anders zu lesen sei, kann offen bleiben. Unerlässliche Voraussetzung dafür wäre, dass die mit der Zone für öffentliche Zwecke verfolgte Zielsetzung trotz privater Trägerschaft und privaten Eigentums am Boden gewährleistet bliebe. Sofern letzteres bejaht werden kann und aufgrund der konkreten Ausgestaltung auch im vorliegenden Fall zu bejahen ist, lässt sich freilich die Zonenkonformität des hier zu beurteilenden Vorhabens wenigstens mit Blick auf die Trägerschaft nicht mehr bestreiten. Unter diesen Umständen würde sich die weitere Auseinandersetzung mit § 51 Abs. 4 PBG erübrigen, zumal die Frage der Veräusserung des streitbetroffenen Grundstücks - wie schon gesagt - nicht zum unmittelbaren Streitgegenstand gehört (Erw. 5). Ein solches Verständnis, das sich in erster Linie an Sinn und Zweck des Gesetzes orientiert, empfiehlt sich auch aus Gründen der Verhältnismässigkeit. Denn es macht keinen Sinn, die Zonenkonformität eines Vorhabens zu verneinen, bloss weil der Rahmen von § 51 Abs. 4 PBG gesprengt worden sein könnte, so lange eben nicht der Zonenzweck selbst und das damit verfolgte öffentliche Interesse gefährdet ist. Wie es sich mit dieser Zwecksicherung verhält, ist nachfolgend zu prüfen.

c) Die Veräusserung des Eigentums verschafft dem Erwerber eine Rechtsstellung (Art. 641 ZGB), deren Absolutheit in sachenrechtlicher Hinsicht nicht zu überbieten ist. Zu behaupten, dass die Einräumung eines Baurechts von vornherein mehr Gewähr für Zwecksicherung böte, ginge indes gleichwohl nicht an. Hier wie dort bleibt letztlich die konkrete Ausgestaltung entscheidend. Die Möglichkeit des vorzeitigen Heimfalls (Art. 779f ZGB) setzt die Überschreitung der dinglichen Berechtigung oder - was hier besonders interessiert - die Verletzung vertraglicher Absprachen voraus. Solche Absprachen haben im Rahmen von § 51 Abs. 4 PBG bestimmten Anforderungen zu genügen. Sie können jedoch nicht nur mit den Baurechtsnehmern, sondern im Rahmen von Grundstücksveräusserungsverträgen auch mit den Käufern getroffen werden, dies allenfalls im Verein mit gleichzeitiger dinglicher Sicherung. Über all dem steht sodann die öffentlich-rechtliche Nutzungsordnung, die den Inhalt des Eigentums relativiert (BGE 123 II 565 f.) und die mittels Verwaltungszwanges, allenfalls gar unter Zuhilfenahme des Strafrechts, zur Durchsetzung gelangt (§§ 208 ff. PBG; vgl. neuestens den Beitrag von Marti [Die Sanktionen im öffentlichen Baurecht] an der Schweizerischen Baurechtstagung, Freiburg 2001, S. 69 ff., insbesondere S. 85 mit dem Hinweis auf die Möglichkeit eines Nutzungsverbotes). Gerade in jenen Fällen, in denen - anders als hier - keine Rechtsübertragung durch Handänderung oder Vergabe im Baurecht erfolgte, mithin keine vertraglichen Gestaltungsmittel zur Verfügung standen, ist ausschliesslich auf die Behelfe des öffentlichen Rechts zurückzugreifen. Insofern gestaltet sich die Durchsetzung der Zonenordnung bei einem in privatem Eigentum stehenden Grundstück in einer Zone für öffentliche Zwecke nicht in jedem Fall grundlegend anders oder schwieriger als bei andern Zonenarten oder als bei der Vergabe im Baurecht (zum Primat des öffentlichen Rechts gegenüber privaten Absprachen: Marti, a.a.O., S. 85, FN 93 sowie Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 47 zu § 30 mit weiteren Hinweisen). Bei den Grundstücken in der Zone für öffentliche Zwecke kommt aber entscheidend hinzu, dass mit der Möglichkeit der Enteignung ein zusätzliches Sicherungsmittel besteht, das gera-

de dann aktiviert werden kann, wenn der Eigentümer den Zonenzweck missachtet. Diese grundsätzlichen Überlegungen zeigen, dass die Zielsetzung einer Zone für öffentliche Zwecke nicht schon deshalb gefährdet sein muss, weil sich das betreffende Land im Eigentum Privater befindet. Entscheidend bleiben letztlich die konkreten Verhältnisse des einzelnen Falles, die je nach Zonenzweck und dem darin beabsichtigten Vorhaben erheblich variieren können.

d) Mit der im vorliegenden Fall getroffenen Lösung bestehen Bedenken, ob hinreichende Gewähr für zonenkonforme Nutzung besteht:

aa) Die Beschwerdegegnerin bezweckt gemäss § 2 ihrer Statuten die Beschaffung von preisgünstigen Wohnungen und den Bau und Erwerb von Wohnhäusern oder Wohnungen, unter Ausschluss jeder spekulativen Absicht. Sie verfolgt insbesondere den Zweck, den preisgünstigen Wohnungsbau im Sinne des eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) sowie entsprechender kantonaler oder kommunaler Erlasse zu fördern (Abs. 1). Die Genossenschaft kann Grundstücke oder Immobiliengesellschaften erwerben oder veräussern sowie Häuser bauen, erwerben, verwalten oder vermieten. Auch der Verkauf von Grundstücken oder Teilen davon ist erlaubt. Den Mitgliedern der Genossenschaft ist in diesem Fall vorab Gelegenheit zu geben, Grundeigentum oder Wohnungen zu den unter Berücksichtigung aller Kosten und Aufwendungen entstehenden Gestehungspreisen zu erwerben (Abs. 2). Die Genossenschaft kann auch Alterswohnungen bauen, erwerben, verwalten oder vermieten (Abs. 3; [geändert am 4.5.1999]). Von "veräussern" ist in Abs. 3 nicht die Rede, was darauf hindeutet, dass die Statuten das Veräussern von Alterswohnungen nicht zulassen. Von einem Verbot der Veräusserung von Alterswohnungen geht im Übrigen selbst die Beschwerdegegnerin in der Duplik vom 21. Juni 2000 (Ziffer 3.2) aus. Laut § 3 sorgt die Beschwerdegegnerin bei Verkauf von Grundeigentum ferner dafür, dass der Erwerber keine Spekulationsgeschäfte vornehmen kann. Zum Ausschluss der Spekulation kann sie Mitspracherechte im Sinne des WEG, Vorkaufsrechte und dergleichen vorbehalten. Nach § 23 besteht der Vorstand aus mindestens drei Mitgliedern. Der Gemeinderat ist befugt, mindestens ein Mitglied in den Vorstand zu entsenden. Der Präsident der Baukommission hat im Vorstand Einsitz zu nehmen.

Diese statutarischen Bestimmungen geben der Beschwerdegegnerin einen weiten Rahmen vor. Das Hauptgewicht liegt - wie es sich für eine Baugenossenschaft gehört - allgemein auf der Beschaffung und Erstellung von Wohnraum. Die Alterswohnungen stellen demgegenüber nur einen Teilbereich dar. Vorgesehen ist primär deren Bau, Erwerb, aber auch die Verwaltung oder Vermietung. Ungeachtet des oben wiedergegebenen Auslegungsansatzes erscheint der Verkauf solcher Alterswohnungen durch die Statuten jedoch nicht eindeutig untersagt zu sein. Denn dass das Recht zum Verkauf gemäss § 2 Abs. 2 der Statuten für die Alterswohnungen durch den nachfolgenden Abs. 3 eingeschränkt würde, weckt doch Zweifel. Insbesondere besteht keine zwingende und dauerhafte Gewähr dafür, dass sich die Genossenschaftsorgane an eine solche Lesart der Statuten halten werden; abgesehen davon, ist auch deren Abänderbarkeit nicht von vornherein ausgeschlossen. Eine Mitsprache der

Gemeinde im Rahmen des Vorstandes ist vorgesehen und möglich. Dies vermittelt der Gemeinde wohl Einblick und Information, über eine gesicherte Mehrheit verfügen die Gemeindeorgane indes nicht. Abgesehen davon fällt der Beschluss über die Veräusserung von Grundstücken ohnehin in die Zuständigkeit der Generalversammlung (§ 18 Abs. 1 lit. h). Deshalb ist auch die in der Baubewilligung erwähnte Absichtsbekundung des Vorstandes zu relativieren, dass auf den Verkauf von Wohnungen verzichtet werde.

bb) Gemäss Ziffer 6 des Kaufvertrages vom 23. Juni 1999 übernahm die Beschwerdegegnerin das streitbetroffene Grundstück mit der Verpflichtung zur ausschliesslichen Errichtung von Alterswohnungen. Dabei verpflichtete sie sich, das Grundstück nicht ganz oder teilweise anderweitig an Drittpersonen zu anderen Zwecken zu verkaufen (Abs. 1). Diese Alterswohnungen sind gemäss den Bestimmungen des BZR und gemäss Altersleitbild der Gemeinde zu planen, zu erstellen und zu vermieten oder zum Verkauf anzubieten. Dabei sind neben den einschlägigen Vorschriften von Bund, Kanton und Gemeinde zusätzlich die Verpflichtungen gemäss dem Kaufvertrag einzuhalten (Abs. 2). Ziffer 9 des Kaufvertrages sieht sodann ein Rückkaufsrecht zu Gunsten der Gemeinde vor, wenn die Beschwerdegegnerin das Terrain innert zehn Jahren ab Verkündung des Kaufvertrages nicht überbaut "sowie bei einem allfälligen Weiterverkauf des Kaufgrundstücks oder Teile davon, im unüberbauten Zustand".

Aus diesen vertraglichen Absprachen erhellt zunächst, dass ein Verkauf der vorgesehenen Alterswohnungen nicht ausgeschlossen ist. Durch die so ermöglichte Weitergabe des Eigentums an Private wird fraglich, ob noch von einem Vorhaben im öffentlichen Interesse (vgl. SOG 1999 Nr. 36) oder von grundsätzlicher Allgemein zugänglichkeit (Erw. 6a) gesprochen werden kann. Jedenfalls besteht damit für die Gemeinde keine Gewähr für die Einhaltung der Zweckbindung. Daran ändert auch der Einsitz von Gemeindevertretern im Vorstand der Beschwerdegegnerin nichts. Gleiches gilt für Abs. 1 und 2 von Ziffer 6 des Kaufvertrages. Die dort stipulierte Bindung erfasst bloss die Weiterveräusserung durch die Beschwerdegegnerin selbst, entfaltet aber darüber hinaus keine Wirkung, insbesondere nicht bei Tod des Erwerbers und dadurch bedingter Erbfolge. Ebenso wenig vermag das in Ziff. 9 verankerte Rückkaufsrecht weiterzuhelfen, das sich unmissverständlich auf das unüberbaute Grundstück bezieht. Zwar wird damit immerhin die Überbauung des Landes gesichert. Hier interessiert demgegenüber eine ganz andere Konstellation, nämlich der Verkauf einzelner Alterswohnungen und die Frage, was mit ihnen nach dem Ableben der Erwerber geschieht. Auch hier besteht nicht einmal im Ansatz irgendeine Garantie dafür, dass die Wohnungen weiterhin durch betagte Menschen genutzt werden. Insofern sei schliesslich am Rande vermerkt, dass in Bezug auf den Benutzerkreis der hier strittigen Alterswohnungen keine konkreten Vorgaben hinsichtlich Alter oder Pflegebedürftigkeit bestehen.

cc) In diesem Zusammenhang fällt weiter die recht attraktive Anlage der geplanten Wohnungen auf. Es geht vorab um 2 ½- und 3 ½-Zimmerwohnungen, die auch flächenmässig nicht klein gehalten sind (Wohnen/Essen: 27,50 bis rund 34 m²; Doppelschlafzimmer: 16,30

bis 18,90 m² mit kleiner Küche und Bad neben einem Entré, vereinzelt mit Réduit; zusätzliches Zimmer: rund 11 bis 13 m²), über Balkon (12,5 m²) und Panoramasicht verfügen; teilweise handelt es sich um Attikawohnungen mit grosszügiger Terrasse (Haus B). Daneben besteht im Gemeinschaftspavillon ein Mehrzweckraum, ein disponibler Raum mit den Vermerken "Ambulatorium, Werken". Schliesslich hat die Vorinstanz die Auflagen der Beratungsstellen für behindertengerechtes Bauen vom 14. Juli 1999 zum integrierenden Bestandteil ihres Entscheides erklärt. Insofern bestehen Vorgaben in Bezug auf Eingänge, Schwellen, Gegensprechanlagen, Liftgrössen, Ausgestaltung der Sanitärräume (befahrbare Duschwannen). Ergänzend hält der Baubeschrieb vom April 1999 fest, dass die Badezimmer nebst rollstuhlgängigen Duschen auch Sitzbadewannen aufwiesen. Gemäss ebendiesem Baubeschrieb rechnete man mit einem Mietzins von Fr. 1'170.-- und Fr. 1'350.-- pro Monat (Stand April 1999). Unter diesen Umständen scheint es wohl illusionär zu glauben, die Interessenten für solche Wohnungen rekrutierten sich mit Blick auf das gegebene Wohnumfeld von vornherein ausschliesslich aus dem Kreis betagter Menschen. Diese Befürchtung scheint umso begründeter, als sich im Altersleitbild der Gemeinde Emmen aus dem Jahr 1997 die Feststellung findet, die im Alterswohnungsbau engagierten Genossenschaften seien mangels genügender Nachfrage von Seiten der Seniorinnen und Senioren teilweise gezwungen, diese Wohnungen an Jüngere zu vermieten. Wie es sich im Einzelnen damit verhält und ob diese Feststellung aus dem Jahr 1997 noch als aktuell gelten kann, ist hier nicht weiter zu prüfen. Sie zeigt aber immerhin, dass sich die langfristige Erfüllung des Zonenzwecks, nämlich nicht nur der Bau von Alterswohnungen, sondern auch die entsprechende Nutzung, nicht als selbstverständlich gesichert abtun lässt.

dd) Die Vorinstanz hat als zusätzliches Sicherungsmittel in Ziffer 5 des angefochtenen Entscheides verfügt, dass die Alterswohnungen ihrem Zweck nicht entfremdet werden dürfen (vgl. BGE 102 Ib 73); diese Auflage sei nach Rechtskraft der Baubewilligung im Grundbuch anmerken zu lassen (vgl. § 204 Abs. 2 PBG). - Zu Recht wird in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde darauf verwiesen, dass damit nichts Zusätzliches gewonnen ist. Die mit der Zonenausscheidung verbundene Zweckbindung gilt als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung unmittelbar von Gesetzes wegen (Art. 680 ZGB). Ihre Anmerkung mag zur Steigerung der Publizität beitragen, doch hat sie weder konstitutive Wirkung, noch nimmt sie am öffentlichen Glauben des Grundbuchs teil (Rey, Kommentar zum ZGB II, Basel 1998, N 15-17 zu Art. 680 ZGB; vgl. ferner Zimmerli, Die Baubewilligung: Bedingung und Auflage, Schweizerische Baurechtstagung 1983, S. 19 mit Hinweis auf die rechtliche Fragwürdigkeit einer solchen Nebenbestimmung, die nicht das Bauvorhaben selber betreffe, sondern das künftige Wohlverhalten der Benutzer).

ee) Die aufgezeigten praktischen Gesichtspunkte machen deutlich, dass im Fall der hier gegebenen Zone für öffentliche Zwecke und den geplanten Alterswohnungen zu wenig Gewähr für eine zonenkonforme Nutzung besteht. Hauptursache dafür bildet vorab der mögliche Verkauf dieser Wohnungen und deren Schicksal nach Ableben der Erwerber. Bei insge-

samt 28 Wohnungen können sich dabei sehr rasch unüberschaubare Verhältnisse ausbilden, denen mit den Vollzugsmitteln des öffentlichen Rechts wohl theoretisch, kaum aber praktisch beizukommen ist. Zu bemängeln sind sodann die fehlenden Vorgaben in Bezug auf den Benutzerkreis, namentlich was das Alter oder sonstige Anforderungen anbelangt. Solche Vorgaben trügen zu klaren und übersichtlichen Verhältnissen bei. Demgegenüber erschwert die heutige Situation den Vollzug in unnötiger Weise. Zum einen vermag selbst die Einsitznahme eines Gemeindevertreters im Vorstand der Beschwerdegegnerin die nötige Überschaubarkeit nicht zu garantieren. Zum andern stellt zwar das Gesetz die Vollzugsmittel bis hin zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zur Verfügung. Indes gilt es Situationen von vornherein zu vermeiden, bei denen aufgrund unklarer Verhältnisse doch ernsthafte Gefahr besteht, dass der Vollzug mit all den daran gekoppelten Verfahren ins Leere laufen könnte. Dies gilt hier gleichermassen für das Institut der Enteignung. Ob dieses Mittel im vorliegenden Falle bei missbräuchlicher Nutzung einzelner Wohnungen tatsächlich bemüht würde, muss ernsthaft bezweifelt werden.

9.- a) Nach dem Gesagten sind im Hinblick auf die Sicherstellung des Zonenzwecks zusätzliche Massnahmen zu ergreifen (vgl. Marti, a.a.O., S. 85). Bevor diese im Einzelnen abgehandelt werden (Erw. b hernach), ist die Frage der Zonenkonformität noch unter einem anderen Gesichtspunkt zu beurteilen. Denn die Beschwerdeführer wenden im Wesentlichen ein, dass jedenfalls Wohnungen mit mehr als drei Zimmer nicht mehr als Alterswohnungen gelten könnten. Diese Vorgabe werde im vorliegenden Fall bei rund der Hälfte der Wohnungen überschritten.

Die Beschwerdeführer legen zu Recht dar, dass sich der Begriff der Alterswohnung weder im kantonalen PBG noch im kommunalen BZR näher umschrieben findet. Indes glauben sie, in diesem Zusammenhang auf die Vorgaben im Rahmen der Wohnbau- und Eigentumsförderungs- (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4.10.1974 [WEG], SR 843) sowie der zugehörigen Ausführungsgesetzgebung auf eidgenössischer sowie kantonaler Ebene zurückgreifen zu können. Dieser Sicht kann nicht beigeplichtet werden. Die Förderungsgesetzgebung verfolgt eine andere Zwecksetzung (Art. 1 WEG), regelt insbesondere die Beitragsleistungen der öffentlichen Hand für Belange des Wohnungsbaus. Dies schliesst nicht aus, dass im nicht subventionierten Bereich - aus planungs- und baurechtlicher Optik - auch Alterswohnungen mit mehr als drei Zimmern errichtet werden können. Auch aus § 3 Abs. 2 der kantonalen Verordnung über die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus, der Erneuerung bestehender Wohnungen und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum (Verordnung I zum Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung; SRL Nr. 897a), welche den Begriff "Alterswohnung" nach dieser Rechtslage definiert, lässt sich nichts zu Gunsten der Beschwerdeführer ableiten, denn die Legaldefinition gemäss § 3 Abs. 2 der zitierten Verordnung gilt nur für den dem kantonalen Gesetz unterstehenden subventionierten Wohnungsbau. Damit wird für die Sinnermittlung des hier in Rede stehenden Begriffs der Alterswohnung, der in einem planungs- und baurechtlichen Kontext zu verstehen ist, nichts Zwingendes vorgegeben. Der interessierende Begriff stammt aus dem kommunalen Recht - namentlich aus

Ziffer 18 des Anhangs zu Art. 17 BZR - bei dessen Auslegung sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung auferlegt (vgl. auch etwa § 144 Abs. 2 VRG). Gerade mit Blick auf diese Rahmenbedingungen sieht sich das Verwaltungsgericht hier nicht zu einem korrigierenden Eingreifen veranlasst. Bedarf nach mehr als drei Zimmern dürfte gerade bei älteren Ehepaaren oder nicht ehelichen Wohngemeinschaften nicht einfach von der Hand zu weisen sein; zu denken ist hier auch an die Beherbergung von Gästen (z.B. Enkelkinder), die sich so ermöglichen liesse. Was schliesslich die ebenfalls geplante 5 ½-Zimmer-wohnung anbelangt, kann auch deren Zonenkonformität nicht ohne weiteres bestritten werden. Eine solche Wohnungsgrösse macht Sinn etwa mit Blick auf eine Hauswartsfamilie oder denkbare Betreuungspersonal. Immerhin sei an dieser Stelle jedoch nochmals vermerkt, dass solche Wohnungsgrössen die Attraktivität des Objektes steigern und daher genau auf die Gewährleistung der zonenkonformen Nutzung zu achten ist.

b) Wie schon erwähnt, bedarf es zu diesem Zweck im vorliegenden Fall zusätzlicher Massnahmen: Vorab ist der Beschwerdegegnerin die Veräusserung der einzelnen Wohnungen zu untersagen (vgl. AGVE 1994 S. 420 ff.). Eine solche Auflage ist grundbuchlich anzumerken (§ 211 PBG). Nachdem sich die Beschwerdegegnerin dahin geäussert hat, diese Wohnungen auch gar nicht verkaufen zu wollen, wird sie eine entsprechende Auflage nicht als unverhältnismässigen Eingriff empfinden. Ferner sind Auflagen zu erlassen in Bezug auf die von den Bewohnern zu erfüllenden persönlichen Voraussetzungen. Dies betrifft zunächst die Umschreibung der Altersgrenze, die die künftigen Bewohner zu erreichen haben. Bei welchem Alter das Mass im Einzelnen festzusetzen ist, ist letztlich eine Wertungsfrage mit entsprechenden Spielräumen. Jedenfalls im Regelfall sollte aber die Grenze von 60 Jahren nicht unterschritten werden. Zu denken ist überdies auch an den Fall von Paaren, wo sich die Frage stellt, ob beide Teile dasselbe Limit zu erfüllen haben, oder wie mit grösseren Altersunterschieden oder Behinderungen umzugehen ist. Für die eine Wohnung mit 5 ½ Zimmern gilt es sicher zu stellen, dass ein Zusammenhang zur zonenkonformen Nutzung besteht. Zu denken ist an eine Hauswartfamilie oder an Pflegepersonal des benachbarten Altersheimes. Aufgrund des Gestaltungsspielraumes, der in dieser Hinsicht - zumal mit Blick auf die Altersgrenzen - besteht, sieht das Verwaltungsgericht davon ab, die betreffenden Auflagen selber zu erlassen. Daran ändert nichts, dass die Vorinstanz in diesem Zusammenhang bereits gewisse Überlegungen angestellt hat (angefochtener Entscheid S. 10 f.). Da diese nicht in die Tat umgesetzt worden sind, ist davon auszugehen, dass die Diskussion darüber nicht abschliessend geführt wurde. Hinsichtlich der vom Verwaltungsgericht nunmehr verlangten zusätzlichen Vorkehren versteht sich, dass damit allein die zonenkonforme Nutzung nicht gewährleistet ist. Immerhin bestehen damit aber doch griffige Kriterien, welche die Durchsetzung der Zonenordnung wirksam zu erleichtern vermögen.

10.- Nach dem Gesagten erweist sich der angefochtene Entscheid als unvollständig. Bevor zur Rückweisung geschritten wird, ist in Bezug auf die verbleibenden Rügen Klarheit zu schaffen. Dies betrifft zunächst die Eingliederung in die bauliche und landschaftliche Umge-

bung, die nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht gewährleistet sei. Verwiesen wird im Wesentlichen vorab auf den Umstand, dass das streitbetreffene Grundstück auf allen Seiten von einer zweigeschossigen Wohnzone mit Einzelbauweise umgeben sei; die maximale Gebäudelänge betrage 25 m und die Ausnutzungsziffer höchstens 0,35 (pro Geschoss maximal 0,25). Darauf nehme das strittige Projekt mit seiner Masse und Riegelwirkung keine Rücksicht. So weise das geplante Haus B bei viergeschossiger Erscheinung eine Länge von mehr als 30 m auf, Haus A bei dreigeschossiger Erscheinung gar eine solche von fast 40 m. Hinzu kämen massive Eingriffe in den natürlichen Verlauf des Terrains. Damit werde § 140 PBG verletzt; diese Bestimmung gelange hier voll zum Tragen, da es in der Zone für öffentliche Zwecke an besonderen Vorschriften für die Dimensionierung und Gestaltung fehle.

a) Als unmittelbare Nachbarn sind die Beschwerdeführer zur Rüge der fehlenden Eingliederung grundsätzlich befugt. Die Legitimation bezieht sich indes lediglich auf die Eingliederung, wie sie sich für die Beschwerdeführer im konkreten nachbarlichen Umfeld präsentiert (AGVE 1991, S. 561 f.; zum Ganzen: Urteil St. vom 24.4.2001 Erw. 6a und S. vom 26.10.2000 Erw. 4a).

b) Gemäss § 140 Abs. 1 PBG, worauf auch das BZR (Teil D, Ziff. V) verweist, haben sich Bauten und Anlagen in die bauliche und landschaftliche Umgebung einzugliedern. Sie sind zu untersagen, wenn sie durch ihre Grösse, Proportion, Gestaltung, Bauart, Dachform oder Farbe das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen. Mit dem Begriff "Eingliederung" wird umschrieben, dass § 140 PBG ganz allgemein darauf abzielt, bei baulichen Vorhaben die Rücksichtnahme auf gewachsene und - namentlich hinsichtlich des Ortsbildes - bestehende Strukturen zu gewährleisten. Bezweckt wird mit anderen Worten die Sicherstellung der ästhetischen Einordnung neuer Bauten und Anlagen in das bestehende Ortsbild und damit hauptsächlich der Schutz von Interessen der Allgemeinheit (Urteil H. vom 21.7.1999 Erw. 6b).

§ 140 Abs. 1 PBG enthält nach dem Gesagten ein Beeinträchtigungsverbot sowie ein Eingliederungsgebot (LGVE 1998 II Nr. 14 Erw. 4b mit Hinweisen). Geschützt werden u.a. Orts-, Strassen- und Landschaftsbilder. Ob in einem konkreten Fall ein Schutzbedürfnis besteht, ist nach objektiven und grundsätzlichen Kriterien zu prüfen. Eine Beeinträchtigung setzt einen Gegensatz voraus, der so erheblich ist, dass ein Eingriff in die Eigentumsgarantie gerechtfertigt ist. Die Beeinträchtigung ist am Wert des zu schützenden Objektes zu messen. Je grösser dieser Wert ist, desto stärker ist die Empfindlichkeit gegenüber Eingriffen (LGVE 1978 II Nr. 8 Erw. 3a a.E.; Zimmerlin, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl. 1985, N 5 f. zu § 159). Stets hat zudem eine Abwägung zwischen Schutzüberlegungen und dem Nutzungsinteresse der betroffenen Grundeigentümer stattzufinden. Bei der Beurteilung der Eingliederung darf nicht auf ein subjektives ästhetisches Empfinden abgestellt werden, sondern sind möglichst objektivierte Kriterien anzuwenden (vgl. LGVE 1998 II Nr. 14 Erw. 4b; ZBI 1998 S. 175 mit Hinweisen; Zimmerlin, a.a.O., N 5 zu § 159 mit weiteren Hinweisen).

Das Gebot der Eingliederung gehört zu den Grundsätzen der Raumplanung (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG und ist bereits im Verfahren der Nutzungsplanung zu beachten (Urteil G. vom

24.8.1999 Erw. 10a mit Hinweis). Vermutungsweise kann folglich davon ausgegangen werden, dass sich Bauten und Anlagen, welche die einzelnen Bauvorschriften einhalten, auch in das Orts- und Landschaftsbild einordnen. Deshalb kommt der Ästhetikklausel in Fällen, wo die zulässige Bauweise detailliert geregelt ist, nur noch sekundäre Bedeutung zu. Das Eingliederungsgebot und das Beeinträchtigungsverbot werden so nur noch bei Missbräuchen und in Extremfällen angewandt. Das gilt jedoch nur für die Vorschriften über die zulässige Gebäudegrösse. Soweit beispielsweise die Fassadengestaltung, die Dachgestaltung oder die Farbe das Orts- und Landschaftsbild verunstalten, hat die Ästhetikklausel weiterhin volle Geltung (Urteile

H. vom 21.7.1999 Erw. 6c und P. vom 5.2.1997 Erw. 4b mit Hinweis auf Meyer, Das öffentliche Gestaltungsrecht für Bauten, Fragen aus der Praxis, in: Tagungsunterlagen zur Bau-rechtstagung, Freiburg 1987, Band 1, S. 56).

Den zuständigen Baubewilligungsbehörden wird bei der Anwendung von § 140 PBG ein erheblicher Ermessensspielraum eingeräumt. Daher nimmt sich das Verwaltungsgericht in dieser Hinsicht - trotz grundsätzlich uneingeschränkter Überprüfungsbefugnis nicht nur in Rechts-, sondern auch in Ermessensfragen (Erw. 1d) - zurück (LGVE 1998 II Nr. 14 Erw. 4b; BGE 115 Ia 367 Erw. 3b). Dies hat umso mehr zu gelten, als es um die Würdigung örtlicher Verhältnisse geht, mit denen die lokalen Behörden besser vertraut sind (ZBI 1998 S. 175; vgl. ferner BGE 126 I 222 und ZBI 2000 S. 144).

c) Nach Lage der Akten umfasst das streitbetroffene Grundstück mehr als 6'000 m². Auf drei Seiten grenzt es unmittelbar an die Herdschwandstrasse. Auf allen Seiten ist es von zweigeschossiger Wohnzone umgeben, wo Gebäude mit zwei Vollgeschossen und einer Länge von maximal 25 m zugelassen werden (Art. 9 Abs. 3 BZR). Immerhin besteht an der nordöstlichsten Ecke - freilich ebenfalls getrennt durch die Herdschwandstrasse - ein Berührungspunkt zu Parzelle Nr. 255, die gleichermassen in der Zone für öffentliche Zwecke liegt und auf der das Betagtenzentrum Herdschwand steht. Letztere Zone bildet zusammen mit einer weiteren Zone für öffentliche Zwecke (Nr. 17: Schul- und Freizeitanlagen [Berufsschulhaus]) gleichsam einen längeren Gürtel. Das Baugelände weist Gefälle auf, und zwar recht deutlich von West (454 m) nach Ost (447 m) - dies auf einer Distanz von rund 65 m - und auf einer Distanz von rund 100 m eher leicht von Süd-West (454 m) nach Nord (448 m). Das Projekt selbst umfasst zwei versetzte längliche Baukörper mit drei Geschossen, die durch einen dazwischen liegenden Gemeinschaftspavillon - von deutlich geringerer Höhe - miteinander verbunden sind. Die Länge der Baukörper misst rund 40 m (Haus A) und etwa 30 m (Haus B) und entspricht insofern den Vorgaben für die dreigeschossige Wohnzone (Art. 9 Abs. 3 BZR). Die Gestaltung der Baukörper verläuft nicht gradlinig. Beide Baukörper weisen gegen Süd-Osten hin abgerundet verlaufende Balkone auf ("geschwungene verglaste Balkonpartien"), wobei die äusserste Kante die Flucht der daran anschliessenden Fassade nicht überschneidet. Gegen Westen verläuft die Fassade ebenfalls nicht gerade. Vielmehr weisen sowohl Haus A als auch Haus B grössere Aussparungen auf. Ein Laubengang mit Treppen- und

Lifanbau prägen diese Rückseite. Die Querfassaden sollen in Sichtmauerwerk errichtet werden. Laut Baubeschrieb werden die länglichen Baukörper mit einem flachen Schrägdach versehen, wobei die Balkon- und Laubenpartien mit einer Leichtkonstruktion bedeckt würden. Zu erwähnen sind schliesslich die drei dominanten Eichen, die das Erscheinungsbild, namentlich der östlichen Seite, ganz wesentlich prägen und mit den dazwischen liegenden Sitzplätzen wenigstens im betreffenden Bereich eine parkartige Umgebungsgestaltung erlauben sollen.

d) Das hievor umschriebene Eingliederungsgebot gelangt selbstredend auch bei der Zone für öffentliche Zwecke zum Tragen. Dabei gilt es zu beachten, dass das BZR der Gemeinde Emmen für die betreffende Zonenart bis auf die konkrete Zweckzuweisung im Anhang (vgl. Art. 17) keine besonderen Vorschriften über die Nutzung und Ausgestaltung enthält. Insbesondere fehlt es an Vorgaben in Bezug auf die Geschossigkeit, Gebäudelänge und Ausnutzungsziffer. Unter diesen Umständen entfaltet das Eingliederungsgebot im vorliegenden Fall unmittelbare Wirkung. Andererseits ist relativierend anzufügen, dass der kommunale Planungsträger mit dem Verzicht auf konkrete Vorgaben der baulichen Gestaltungsfreiheit in der Zone für öffentliche Zwecke ein weites Feld eröffnet hat. Dabei darf zugleich erwähnt werden, dass im Rahmen der letzten Ortsplanungsrevision offenbar zunächst die Zuweisung des streit betroffenen Grundstücks in die dreigeschossige Wohnzone erwogen wurde, und zwar im Hinblick auf die Errichtung von Alterswohnungen. Dass davon schliesslich aus Rücksicht auf die bauliche Umgebung abgesehen worden sein soll, ist weder geltend gemacht noch ersichtlich (vgl. Gutachten Wehrmüller, S. 4). Bei dieser Ausgangslage hat der kommunale Planungsträger hinsichtlich des Erscheinungsbildes gewisse Zielkonflikte in Kauf genommen (vgl. EGV-SZ 1995 S. 13).

Nach dem Gesagten kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Erscheinungsbild der geplanten Bauten in Grösse und Form demjenigen zu entsprechen hat, wie es in der angrenzenden zweigeschossigen Wohnzone vorherrscht. Insofern ergibt sich zwangsläufig, dass sich die im öffentlichen Interesse zu errichtenden Bauten und Anlagen von der baulichen Umgebung abheben (vgl. Gsponer, a.a.O., S. 133 mit Hinweisen). Die Zweckbestimmung der geplanten Bauten schlägt sich auch in deren Gestaltung nieder, die sich wesentlich nach funktionalen Gesichtspunkten orientiert (AGVE 1995 S. 339). Der Bau von Alterswohnungen und die in diesem Zusammenhang unumgänglichen wirtschaftlichen Überlegungen rufen notwendigerweise nach dichten und konzentrierten Formen der Überbauung, die sich jedenfalls von den Gegebenheiten einer von Ein- und Zweifamilienhäusern geprägten Wohnzone deutlich abheben. So verhält es sich auch im vorliegenden Fall: Dass hier ein Konflikt zur landschaftlichen Umgebung bestünde, ist weder in hinreichend begründeter Form geltend gemacht noch ersichtlich. Was sodann die bauliche Umgebung angeht, kann von vornherein nicht erwartet werden, dass sich bei einem Projekt der gegebenen Art die in der Umgebung vorherrschende architektonische Formensprache durchsetzen wird. Beanstandet werden denn auch nicht die Feingestaltung der Bauten und die dafür verwendeten zeitgemässen Formen, die in der von älteren Wohnhäusern geprägten Umgebung keine Entsprechung finden, sondern vorab ihre Grösse und das dadurch geprägte Erscheinungsbild.

e) Zu Gunsten der Eingliederung spricht, dass es um die Überbauung einer recht grossen Grundstücksfläche geht, die überdies auf drei Seiten von der Herdswandstrasse umfasst wird. Auch wenn es sich dabei um eine eher schmale Quartierstrasse handeln mag, bewirkt sie doch eine gewisse Zäsur zum umliegenden Gebiet in der zweigeschossigen Wohnzone. Gegen Osten hin erfährt diese Abgrenzung eine markante Verstärkung durch die dort in einer Reihe stehenden Eichen, die auch die Gebäudelänge - insbesondere des Hauses A - ganz wesentlich entschärfen. Gegen Westen wird die Gebäudelänge aufgrund des Gefälles und der dadurch bedingten geringeren Gebäudehöhe weniger auffallen. Insgesamt erscheint das in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde verwendete Bild der Insel als treffend, dies freilich mit der Ergänzung, dass von der flächenmässigen Ausdehnung und der Abgrenzung wegen der Strasse her eine eigenständige Überbauung vertretbar ist. Letzteres gilt gerade auch für die Dimensionierung der Bauten. In dieser Hinsicht begünstigt zunächst die Ausrichtung der Bauten, die sich an diejenige der baulichen Umgebung anlehnt und im Übrigen parallel zur erwähnten Eichengruppe verläuft. Daneben fällt weiter der Umstand ins Gewicht, dass das strittige Projekt einen engen räumlichen Bezug zu dem - wenn auch nicht nahtlos anschliessenden, so doch in unmittelbarer Nähe liegenden - Betagtenzentrum Herdswand aufweist, das sich seinerseits ebenfalls von der baulichen Umgebung abhebt. Nur am Rande sei schliesslich auf den weiteren räumlichen Kontext verwiesen. Dabei fällt eine höchst vielgestaltige Nutzungsordnung auf, indem bereits zwei Hausreihen weiter südlich eine schmale dreigeschossige Wohnzone (Oberhofstrasse) und danach eine viergeschossige Wohnzone sowie die fünfgeschossige Geschäftszone anschliessen. Dieses sich auf engem Raum präsentierende heterogene Bild darf bei der Beurteilung der Eingliederung einer Überbauung durchaus mitberücksichtigt werden, die sich im Wesentlichen an den Vorgaben für eine dreigeschossige Wohnzone orientiert.

Näher einzugehen ist auf die südwestliche Begrenzung des Baugrundstücks, wo dieses unmittelbar an die Parzellen Nrn. 231 und 1558 anstösst. Auf diesen stehen gemäss den von der Beschwerdegegnerin aufgelegten Fotoaufnahmen Bauten, die zumindest von der Erscheinung her durchaus als dreigeschossige Bauten wahrgenommen werden können. Dies wird auch von den Beschwerdeführern nicht bestritten. Aus Sicht der Parzellen Nrn. 231 und 1558 interessiert vor allem das näher liegende Haus B, weniger das weiter entfernte und teilweise verdeckte Haus A. Aufgrund des konkreten Standortes und der aus den Plänen ersichtlichen Topografie mit dem leichten Gefälle scheidet eine Verletzung des Eingliederungsgebotes aus Sicht von Parzelle Nr. 231 aus. Was Parzelle Nr. 1558 angeht, fällt die Nähe zu Haus B auf, welches jedoch zufolge der gleichen Ausrichtung nicht der Länge nach, sondern lediglich in der Breite wahrgenommen werden kann. Dass der minimale Grenzabstand von vier Metern (§ 122 Abs. 1 PBG) hier nicht eingehalten sei, wird nicht behauptet und lässt sich auch nicht ersehen. Insbesondere ist auch nicht von einer Fassadenhöhe von mehr als acht Metern auszugehen. Mit Bezug auf das Erdgeschoss von Haus B kann festgehalten werden, dass es unbestrittenermassen nicht nur nicht als Vollgeschoss anzurechnen ist, sondern gegen Parzelle Nr. 1558 (Südwesten) hin auch nicht als solches in Erscheinung tritt. Und in der

Höhe wird Haus B mit einer acht Meter hohen Fassade und mit Blick auf die in den Akten liegende Fotografie das auf Parzelle Nr. 1558 stehende Gebäude nicht oder nur unter Berücksichtigung des weiter zurückgesetzten Attikageschosses übertreffen.

f) Zusammenfassend lässt sich bei der in dieser Hinsicht gebotenen Zurückhaltung nicht beanstanden, wenn die Vorinstanz im Ergebnis dafür gehalten hat, dass das strittige Projekt weder das Eingliederungsgebot noch das Beeinträchtigungsverbot verletze und somit vor § 140 PBG standhalte. Daran vermögen auch die in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bemängelten Terrainveränderungen im Bereich von Haus B und die gerügte Verletzung von Art. 43 Abs. 1 BZR nichts zu ändern. Nach dieser Bestimmung sind die Bauten in Hanglagen (...) so den topografischen Verhältnissen anzupassen, dass Terrainveränderungen auf ein erforderliches Minimum beschränkt werden. In diesem Zusammenhang halten die Beschwerdeführer fest, dass der Plan "Ansicht Südwest" den Verlauf des gewachsenen Terrains nicht korrekt wiedergebe. Dass die darin ausgewiesenen Masse falsch seien, wird allerdings nicht geltend gemacht und ist nach den Ausführungen der Beschwerdegegnerin und insbesondere der Vorinstanz, die sich auf die Kontrolle durch ihren Geometer beruft, nicht anzunehmen. Die Beschwerdegegnerin hat denn auch einen korrigierten Planausschnitt der "Ansicht Südwest" aufgelegt (bg. Bel. 12), der in der Folge unbeanstandet geblieben ist. Daraus erhellt, dass das gewachsene Terrain ab Mitte von Haus B etwas flacher abfällt. Die in der aufgelegten Planung eingetragenen Höhenkoten sind indes nicht korrigiert worden. Gemäss Plan "Ansicht Südwest" wird das Terrain an der Rückseite von Haus B von 452,0 m auf 450,5 m gesenkt; vorne erfolgt eine Senkung von 448,5 auf 447,25 m, wobei unmittelbar vor der Strasse eine rund 3 Meter breite leichte Erhebung (Kote 447,77 m) beseitigt werden soll. Mit Blick auf diese Koten und in Beachtung der Zurückhaltung, die sich das Verwaltungsgericht in solchen Fragen auferlegt, lässt sich nicht beanstanden, wenn die Vorinstanz das Mass der nötigen Abgrabungen im Lichte von Art. 43 Abs. 1 BZR noch als vertretbar erachtet hat. Es kann insofern auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheides verwiesen werden (Erw. 9.3). Dass das Gelände in diesem Bereich nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht gleichmässig abfalle, sondern einen markanten Absatz aufweise, lässt sich der vor Gericht aufgelegten und ihrerseits unbeanstandet gebliebenen Planergänzung nicht entnehmen.

Diese Beurteilung ergeht wie diejenige der Eingliederungsfrage insgesamt nach Lage der Akten. Die Durchführung eines Augenscheines vermöchte hieran nichts Grundsätzliches zu ändern, sodass darauf - nicht zuletzt auch mit Blick auf die Erwägungen hernach - verzichtet werden kann.

11.- a) Die Beschwerdeführer ziehen des Weiteren die Erschliessung in Zweifel. Das streitbetreffende Grundstück sei über die Herdschwand- oder die Pilatusstrasse erreichbar. Jene werde im Einbahnverkehr geführt, sei bloss 3,5 Meter breit und weise kein Trottoir auf; diese sei nicht öffentlich, und es bestehe auch kein Fahrwegrecht zu Gunsten des Baugrundstücks. Widersprochen wird insbesondere der vorinstanzlichen Einschätzung, dass die Nutzung der Alterswohnungen zu einem geringeren Verkehrsvolumen führe als bei gewöhnlicher

Wohnnutzung und dass der Verkehr nicht während der Spitzenzeiten anfallt. Es würden immerhin 28 Wohnungen gebaut. In einer zweiten Etappe sollen zehn weitere Wohnungen errichtet werden (Haus C). Gemäss Baugesuch seien mehr als 30 Autoabstellplätze geplant. Dies bedeute eine Verdoppelung des heute an der Herdschwandstrasse gegebenen Parkierverkehrs. Zusammen mit dem beträchtlichen Besucherverkehr sei mit massivem Mehrverkehr zu rechnen.

Die Beschwerdegegnerin verweist auf die eingeleitete Öffentlicherklärung der Piletusstrasse. Die heutige Zahl von Abstellplätzen berücksichtige bereits den Bedarf aufgrund eines später geplanten Hauses C, sodass mit einer weiteren Erhöhung nicht zu rechnen sei. Laut Erfahrungen des Bundesamtes für Wohnungswesen sei lediglich auf vier Alterswohnungen ein Parkplatz vermietbar. Von den 35 Interessenten hätten sich bloss deren 15 zusätzlich nach einem Abstellplatz erkundigt. Die Herdschwandstrasse erschliesse heute rund 40 Wohneinheiten und vermöge den durch den strittigen Bau bedingten geringen Zusatzverkehr ohne weiteres zu verkraften.

b) Die Erteilung einer Baubewilligung setzt voraus, dass das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG). Land gilt als erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG; § 117 PBG). Die Zufahrt richtet sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Fläche, die sie erschliessen soll (BGE 121 I 68 Erw. 3a). Art. 19 RPG weist auf "die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt" hin. Hinter diesem wichtigsten Erschliessungserfordernis stehen vorab verkehrs-, gesundheits- und feuerpolizeiliche Überlegungen (Jomini, RPG-Kommentar, Zürich 1999, N 9 ff. zu Art. 19 RPG; EJPB/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, N 12 zu Art. 19). Der Begriff der "hinreichenden" oder gleichbedeutend der "genügenden" Zufahrt ist ein unbestimmter Gesetzesbegriff. Als solcher ist er voller richterlicher Überprüfung zugänglich. Allerdings wird der Verwaltung bei der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe in bestimmten Fällen ein gewisser Beurteilungsspielraum zugestanden, bei dessen Überprüfung das Verwaltungsgericht dementsprechend grössere Zurückhaltung übt. Das gilt insbesondere für die Würdigung von örtlichen und persönlichen Verhältnissen, für die Beurteilung von Fachfragen auf Spezialgebieten, in denen die Verwaltung über besondere Fachkunde, Fachwissen und Erfahrung verfügt, und wenn ein Grenzfall vorliegt (LGVE 1998 II Nr. 10 Erw. 4a mit Hinweisen).

Bei der Beurteilung der Frage, ob eine hinreichende Erschliessung vorliegt oder nicht, sind zweckmässige und angemessene, nicht aber überrissene Massstäbe anzulegen. Die Zufahrt richtet sich mithin nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Fläche, die sie erschliessen soll (BGE 121 I 68 Erw. 3a). Entscheidend bleiben letztlich die konkret beanspruchte Nutzung und die Umstände des Einzelfalles (BGE 116 Ib 166 Erw. 6b mit Hinweis; Jomini, a.a.O., N 11 zu Art. 19 und Haller/Karlen, a.a.O., Rz. 575). Die Anforderungen, die an eine Zufahrt zu stellen sind, hängen wesentlich von der Art der zu erschliessenden Gebäude oder deren Nutzung ab. Sie sind demnach unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um ein oder mehrere Gebäude handelt, um Wohn- oder Gewerbegebäude, um Lager- oder Fabrikati-

onsgebäude mit erheblichen Lastwagenverkehr (Zimmerlin, a.a.O., N 8b zu § 156). Soweit der Ausbaustandard von Strassen zu beurteilen ist, sind hiefür in der Regel die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS-Normen) heranzuziehen, die indes nicht allzu schematisch und starr gehandhabt werden dürfen (LGVE 1984 III Nr. 49; ZBI 1988 S. 169). Sodann muss die Zufahrt einwandfrei gesichert sein, und zwar nicht nur tatsächlich, in Bezug auf die technische Gestaltung, sondern auch rechtlich, was nicht allein durch Eigentum am Wegareal, sondern auch durch ein entsprechendes dingliches Recht erreicht werden kann (Zimmerlin, a.a.O., N 8d zu § 156; EJPD/BRP, a.a.O., N 14 zu Art. 19; vgl. ferner Jomini, a.a.O., N 23 zu Art. 19). Genügt eine vorhandene Zufahrtsstrasse für die vorgesehene Nutzung nicht, ist die Baubewilligung zu verweigern (BGE 116 Ib 166 Erw. 6b; vgl. zum Ganzen LGVE 1998 II Nr. 10 Erw. 4 sowie das zur Publikation in LGVE 2000 II Nr. 6 vorgesehene Urteil S. vom 9.2.2000 [V 99 213]).

c) Die Beschwerdeführer sind zumindest teilweise von der Erschliessungssituation konkret betroffen, sei es hinsichtlich der von ihnen als ungenügend erachteten Verkehrssicherheit, sei es mit Blick auf die Fassung des Verkehrsaufkommens und die insofern erschwerte Zugänglichkeit ihrer eigenen Grundstücke. Die Beschwerdebefugnis kann ihnen daher auch in diesem Punkt nicht abgesprochen werden (vgl. AGVE 1997 S. 290).

d) Die Vorinstanz hat die Erschliessung des Baugrundstücks als genügend erachtet. Der bei den geplanten 28 Wohnungen zu erwartende Mehrverkehr sei zumutbar. Eines Ausbaus der Herdschwandstrasse bedürfe es nicht. Vor Verwaltungsgericht verweist sie überdies darauf, dass mittlerweile das Verfahren zur Öffentlicherklärung der Achse Brünigstrasse-Pilatusstrasse beschlossen worden sei. Nach Auskunft der kommunalen Bauverwaltung steht in dieser Hinsicht nur noch das Einverständnis einer betroffenen Grundeigentümerin - einer Erbengemeinschaft - aus; die übrigen Einsprachen hätten allesamt gütlich erledigt werden können.

Es steht ausser Frage, dass das streitbetroffene Grundstück über die Herdschwandstrasse erreichbar ist. Dies gilt sowohl für die Zu- als auch für die Wegfahrt, woran aufgrund ihres ringförmigen Verlaufs der Umstand nichts ändert, dass es sich um eine Einbahnstrasse handelt. Nach unwidersprochener Angabe der Beschwerdeführer weist die Herdschwandstrasse eine Breite von lediglich 3,50 m auf. Bereits heute werden darüber rund 40 Wohneinheiten erschlossen, wie auch die Vorinstanz bestätigt hat. Ein Kreuzen von Fahrzeugen fällt bei dieser geringen Breite ausser Betracht. Dem ist mit der Anordnung des Einbahnverkehrs Rechnung getragen worden.

Bezogen auf die heute zu beurteilende Erschliessung von rund 28 Alterswohnungen - darunter eine 5 ½-Zimmerwohnung - kann die Zu- und Wegfahrt über die Herdschwandstrasse noch als genügend erachtet werden. Die mit den örtlichen Gegebenheiten vertraute Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang keine sachfremden Erwägungen angestellt. Der durch die Alterswohnungen ausgelöste Verkehrsfluss wird sich von demjenigen der umliegenden Wohnzone mit Sicherheit in verschiedener Hinsicht unterscheiden. Dies gilt zunächst für die

Fahrzeugdichte, die mit Blick auf das Alter der Bewohner geringer ausfallen wird, aber auch für die Häufigkeit der Zu- und Wegfahrten. Soweit in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde Gegenteiliges behauptet wird, kann dem nicht beigelegt werden. Hinzu kommt weiter, dass das durch die strittige Überbauung ausgelöste Verkehrsaufkommen wohl zum grossen Teil nicht während der Randstunden, gleichzeitig mit dem grössten Pendlerstrom anfallen, sondern sich mehr oder weniger gleichmässig über den ganzen Tag verteilen wird. Gleich verhält es sich mit dem durch die Besucher bedingten Mehrverkehr, wobei sich über dessen Ausmass zur Zeit nichts Verlässliches aussagen lässt. Beizupflichten ist ferner der Vorinstanz insoweit, als sie die Herdschwandstrasse im Lichte der VSS-Norm SN 640 045 (Erschliessungsstrasse) als Zufahrtstrasse wertet. Gemäss dieser Norm sind Strassen dieses Typs zur Erschliessung von bis zu 150 Wohneinheiten und auf eine Belastung von bis zu 100 Fahrzeugen pro Stunde auszurichten. Solche Dimensionen liegen hier auch unter Einbezug des strittigen Vorhabens nicht vor. Schliesslich ist auch nicht anzunehmen, dass die Zufahrt für Rettungsfahrzeuge oder für die Abfallentsorgung gegenüber dem heutigen Zustand in einer Weise erschwert werden könnte, dass geradezu von ungenügender Erschliessung gesprochen werden müsste.

e) Entgegen den Beschwerdeführern ist die Erschliessungsfrage heute nicht unter Einbezug eines allenfalls in zweiter Etappe zusätzlich zu errichtenden Hauses C zu beurteilen, sondern allein mit Blick auf das bewilligte Bauvorhaben und die darin vorgesehenen 28 Wohnungen. Dannzumal dürfte auch das Verfahren über die Öffentlicherklärung der Pilatusstrasse abgeschlossen sein, was sich auf die Erschliessung des Baugrundstücks insgesamt günstig auswirken wird. Im heutigen Zeitpunkt fehlt es diesbezüglich noch an der erforderlichen einwandfreien rechtlichen Sicherstellung. Nachdem jedoch in dieser Hinsicht seitens des verbliebenen Einsprecher kein grundsätzlicher Widerstand zu verzeichnen ist, darf die künftige Öffnung der Pilatusstrasse bei der heutigen Beurteilung der Erschliessungsfrage auch nicht vollends ausser Acht gelassen werden. Dies erweist sich bedeutsam in Bezug auf die bemängelte Sicherheit der nicht motorisierten Verkehrsteilnehmer, wo es gerade mit Blick auf die Bedürfnisse der strittigen Alterswohnungen und des nahe gelegenen Betagtenzentrums das Fehlen eines Trottoirs zu bedauern gilt. Hier wird die voranzutreibende Öffnung der Pilatusstrasse eine gewisse Entspannung bringen. Zum andern werden hier nach Bedarf zusätzliche Massnahmen polizeilicher Art - wie förmliche Geschwindigkeitsbegrenzung (allenfalls zusammen mit begleitenden baulichen Vorkehren), zusätzliche Markierungen - zu treffen sein.

f) Soweit die Beschwerdeführer des Weitern auf eine Absprache der Beschwerdegegnerin mit der Wohnbaugenossenschaft Emmen vom 17. November 1999 verweisen, wonach die Zu- und Wegfahrt zum Wohnpark Herdschwand ausschliesslich über die Pilatusstrasse zu erfolgen habe, ist darauf im vorliegenden Verfahren nicht einzugehen. Dieser Einwand beschlägt letztlich die Tragweite einer zivilrechtlichen Absprache zwischen der Beschwerdegegnerin und einer anderen Baugenossenschaft, die für die hier vorzunehmende Beurteilung der Erschliessungsfrage keine Folgen zeitigt.

g) Abschliessend kann somit festgehalten werden, dass sich die vorinstanzliche Beurteilung der Erschliessungsfrage nach Lage der Akten nicht beanstanden lässt. Für weitere Abklärungen - insbesondere den angebehrten Augenschein - besteht kein Anlass.

12.- a) Die Beschwerdeführer halten sodann dafür, dass das Bauvorhaben die auf dem streitbetroffenen Grundstück stehende Gruppe von drei Eichen gefährde, die im Lebensrauminventar der Gemeinde Emmen als markante Einzelbäume verzeichnet seien. So rage das Haus B in die Baumkrone einer Eiche hinein, was zu einer massiven Beeinträchtigung dieses Baumes - insbesondere auch im Wurzelbereich - führe. Die mit Haus B zusammenhängenden Terrainveränderungen verletzen Art. 43 Abs. 5 BZR, wonach unter Baumkronen schützenswerter Bäume (...) das Terrain weder verändert noch verdichtet werden dürfe. Auch bei Haus A, das zwar einen grösseren Abstand aufweise, seien Bestand und Erhaltung der Bäume nicht gewährleistet. Zu bedenken sei namentlich, dass die Bäume bei beiden Häusern Besonnung und Sicht beeinträchtigen, was auf längere Sicht Übergriffe befürchten lasse. Dass von den Bauarbeiten Gefahr für die Bäume ausgehe, zeige das Beispiel jener Eiche an der oberen Herdschwandstrasse, die gefällt werden musste; Experten hätten diesbezüglich festgestellt, dass die grossflächige Veränderung des Umfeldes zu Wurzelverlust und damit zur Verminderung der Standfestigkeit geführt habe. Im Übrigen setze sich der angefochtene Entscheid mit der Stellungnahme der kommunalen Umwelt- und Naturschutzkommission vom 2. September 1999 nicht auseinander und trage mit der geringfügigen Rückversetzung von Haus B den darin enthaltenen Empfehlungen zu wenig Rechnung. Ungenügend seien schliesslich auch die verfügten Auflagen, dass das Erscheinungsbild der Bäume zu erhalten und bei der Bauausführung grosse Vorsicht aufzuwenden sei.

b) In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird auch bemängelt, dass sich die Vorinstanz nicht mit dem Einwand gegen die Entfernung des südwestlichsten Baumes der vierköpfigen, in einer Reihe stehenden Eichengruppe befasst habe. Zwar handle es sich bei dieser Eiche um eine Ersatzpflanzung, doch geniesse auch diese den Bestandesschutz des ursprünglichen Baumes, der aus Sicherheitsgründen 1994 habe entfernt werden müssen.

Im Anschluss an diese Vorbringen hat die Vorinstanz den angefochtene Entscheid am 19. April 2000 durch eine zusätzliche Auflage ergänzt. Gestützt auf die Empfehlungen der kommunalen Umwelt- und Naturschutzkommission vom 21. Juli 1999 hat sie angeordnet, dass die als Ersatzpflanzung auf dem Baugrundstück vorhandene (ca. 3,5 m hohe) Jungeiche vor Baubeginn umzupflanzen sei; der neue Standort auf dem Areal des Betagtenheimes Herdschwand werde durch die Grundeigentümerin unter Mitwirkung des zuständigen Revierförsters bestimmt.

Gegen diese Entscheidergänzung richtet sich die von den Beschwerdeführern am 15. Mai 2000 erhobene zweite Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Darin wird bezogen auf die Verpflanzung im Wesentlichen dasselbe vorgebracht wie in der ersten Beschwerde. Die Eichengruppe sei gesamthaft, als Einheit zu erhalten. Die Verpflanzung isoliere die Jungeiche

und bilde keinen hinreichenden Ersatz. Die Vorinstanz stütze sich wiederum lediglich auf die Stellungnahme eines Ausschusses der Umwelt- und Naturschutzkommission vom 21. Juli 1999 und unterschlage die ergänzende Eingabe der Gesamtkommission vom 2. September 1999. Daraus ergebe sich, dass das Projekt - insbesondere bezüglich des Hauses B - zu redimensionieren und konzeptionell zu überarbeiten sei. Damit verlange auch die Gesamtkommission die Erhaltung der Jung-eiche. Es könne jedenfalls nicht gesagt werden, dass sie mit deren Entfernung und einer Ersatzpflanzung an irgendeinem Ort einverstanden sei.

13.- a) Die Beschwerdeführer bewohnen Liegenschaften an der Herdschwandstrasse, und zwar gegenüber der in Rede stehenden Eichengruppe. Würde ihr Standpunkt geschützt, müsste das Projekt zumindest im Bereich des Hauses B überarbeitet werden. Zu erwägen wäre eine Redimensionierung, allenfalls verbunden mit einer anderen räumlichen Anordnung. Daraus ergäbe sich mit hoher Wahrscheinlichkeit ein praktischer Nutzen für die Beschwerdeführer, sodass ihnen die Legitimation auch in diesem Punkt zuzuerkennen ist. Dies gilt gleichermassen für die in der zweiten Verwaltungsgerichtsbeschwerde beanstandete Verpflanzung des Jungbaumes. Dass das im Zusammenhang mit den Bäumen zu beachtende Schutzregime im Interesse der Öffentlichkeit besteht und nicht nachbarschützende Funktion hat, tut nichts zur Sache. Denn im Anwendungsbereich von § 207 Abs. 1 lit. a PBG gelten keine Normschutzüberlegungen (vgl. LGVE 1999 II Nr. 24 Erw. 3a und 1997 II Nr. 12).

b) Es steht ausser Frage, dass es sich mindestens bei drei der fraglichen Eichen um wertvolle Bäume handelt, die schützens- und erhaltenswert sind. Die Rede ist von der schönsten und imposantesten Baumgruppe der Gemeinde Emmen. Dabei handelt es sich unbestreitbar um wertvolle "Einzelbäume", wie sie in § 12 lit. d des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz vom 18. September 1990 ([NLG] SRL Nr. 709a) erwähnt werden. Es geht fraglos um Objekte von lokaler Bedeutung mit der Folge, dass die Gemeinden laut § 24 NLG dazu verpflichtet sind, die zum Schutz und Unterhalt erforderlichen Vorkehren zu treffen. Solche Bäume sind in das Inventar der Objekte von lokaler Bedeutung aufzunehmen, das die Gemeinden nach Anhören des Amtes für Natur- und Landschaftsschutz zu erlassen haben. Das Gesetz nennt dafür eine Frist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des NLG (§ 19 NLG). Die Alteichen finden sich - einschliesslich des vor einigen Jahren gefällten Baumes - im Verzeichnis der schützenswerten Hecken, Baumgruppen und Einzelbäume der Gemeinde Emmen vom 18. Juni 1980 aufgeführt (Rubrik 4.12. und 4.13 "Herdschwandstrasse"). Sodann sind sie im dazugehörenden Plan (1 : 5000) eingetragen. Im Naturschutzleitplan ist auch die als Ersatz gepflanzte Jungeiche vermerkt. Des Weiteren existiert als Grundlage für die Ortsplanung ein von den Beschwerdeführern angerufenes Lebensrauminventar für die Gemeinde Emmen vom Februar 1990, das die fraglichen Eichen - nebst anderen - als markante Einzelbäume ausweist (Objekt K 114) und ihnen lokale Bedeutung bescheinigt (Verzeichnis S. 22).

c) Für die Gemeinde Emmen liegt zur Zeit offenbar ein vom zuständigen Fachdepartement genehmigtes Inventar im Sinne von § 18 NLG - trotz Ablaufs der in § 19 NLG erwähn-

ten Frist - noch nicht vor. In Bezug auf Inventarisierungsarbeiten ist immerhin auf Folgendes hinzuweisen: Bislang erliess der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine flächen-deckende Bestandesaufnahme der in §§ 12 bis 14 NLG aufgelisteten Naturobjekte (vgl. § 15 NLG). Alsdann sind die Inventare der Naturobjekte von regionaler Bedeutung bereits erlassen worden, dasjenige der geologischen Objekte ist in Vorbereitung. Anschliessend wird der Kanton die Gemeinden gegebenenfalls noch an nicht abgeschlossene Inventarisierungen von Schutzobjekten von kommunaler Bedeutung erinnern. Weiter braucht hier auf diesen Aspekt nicht eingegangen zu werden, denn die Inventarisierung ist nichts anderes als die technische Erfassung der schutzwürdigen Objekte. Massgebend ist die Feststellung, dass mit Blick auf den Wert der in Frage stehenden Bäume der Schutzbedarf bereits heute klar ausgewiesen ist. Steht aber der Schutzbedarf bei einem Naturobjekt von kommunaler Bedeutung fest, trägt der Gemeinderat - ungeachtet der Inventarisierung - gestützt auf § 24 Abs. 2 NLG die Verantwortung dafür (vgl. dazu: Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zu einem Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz vom 19. September 1989, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1989, Hinweise zu §§ 20 und 21, S. 1088). Fest steht, dass derart markante Bäume im Siedlungsbereich den Wohnwert in mehrfacher Hinsicht erhöhen. Das Blattwerk bindet und filtert Staub und Abgase aus der Luft, spendet Schatten und lässt die Luft zirkulieren. Die alten Bäume sind überdies schön und bieten ein Naturerlebnis, was im Rahmen der Schutzwürdigkeit mitberücksichtigt werden muss (Wildermuth, Natur als Aufgabe, Basel 1980, S. 208 ff.; EJPD/BRP, Landschaft und natürliche Lebensgrundlagen, Anregungen für die Ortsplanung, Bern 1984, S. 44/45). Unter den erwähnten Umständen und weil der angefochtene Entscheid mit erheblichen Auswirkungen auf den Lebensraum der Baumgruppe verbunden ist, hat das Verwaltungsgericht gemäss § 6 NLG eine Stellungnahme des Amtes für Natur- und Landschaftsschutzes eingeholt. Ob bereits die Gemeinde dazu gehalten gewesen wäre, kann mangels entsprechender Rüge dahin gestellt bleiben.

14.- a) Die Vorinstanz hat es bei der Konsultation der kommunalen Umwelt- und Naturschutzkommission bewenden lassen. Diese hatte am 21. Juli 1999 eine erste Stellungnahme erstattet, verbunden mit abschliessenden Empfehlungen, unter anderem in Bezug auf die bei der Bauausführung gebotene Vorsicht, die Verpflanzung der Jungeiche, das Entfernen von Ästen und spätere Pflegemassnahmen. Im Rahmen der Beurteilung wurde ausgeführt (Ziff. 2, S. 2), dass „*im Einvernehmen mit der Bauherrschaft unbedingt eine Verschiebung oder Redimensionierung des Baukörpers (Haus B) um ein bis zwei Meter geprüft werden sollte, um einen Baumabstand von mindestens sieben bis acht Metern zu erreichen. Um Schäden am Wurzelwerk zu vermeiden, werde ausserdem dringend empfohlen, auf die Autoabstellplätze direkt unter der Eiche zu verzichten.*“ - Am 2. September 1999 liess sich diese Kommission ein weiteres Mal vernehmen unter Hinweis darauf, dass die erste Stellungnahme nicht in Vollbesetzung habe diskutiert werden können. Ergänzend wurde mitgeteilt, dass die in der Stellungnahme vom 21. Juli 1999 gemachten Aussagen voll und ganz unterstützt würden; insbesondere würden die Bedenken bezüglich späterer Interessenkonflikte geteilt. Weiter hielt

man fest, dass dem Schutz der Eichen erste Priorität einzuräumen sei, und zwar während und nach der Bauausführung. Dieser Schutz sei längerfristig nur gewährleistet, wenn das Bauvorhaben redimensioniert und besser an die vorhandenen natürlichen Strukturen angepasst werde (insbesondere Haus B). In diesem Sinne werde empfohlen, eine konzeptionelle Überarbeitung zu verlangen.

In der Folge wurde das Projekt überarbeitet, neu aufgelegt und schliesslich mit dem angefochtenen Entscheid und dessen Ergänzung vom 19. April 2000 bewilligt. Die Stellungnahmen der Kommission wurden dabei zum integrierenden Bestandteil der Bewilligung erklärt und die empfohlenen Nebenbestimmungen ausdrücklich übernommen. Nach unbestrittener Darstellung der Vorinstanz sei Haus B im Rahmen der Überarbeitung um 1,8 Meter zurückversetzt worden; weiter habe man auf die zwei Abstellplätze unter den Eichen verzichtet und die Wegverbindungen sowie Sitzplätze umdisponiert, was dazu führe, dass das Terrain unter den Kronen der Eichen nicht verdichtet oder verändert werde. - Unter diesen Umständen kann der Vorinstanz keineswegs vorgeworfen werden, die Empfehlungen der Kommission missachtet zu haben. Es trifft zwar zu, dass sich die Forderung nach konzeptioneller Überarbeitung in der zweiten Stellungnahme durchaus in einem noch weitergehenden Sinn verstehen lässt als die im ersten Bericht empfohlene Verschiebung oder Redimensionierung des Baukörpers (Haus B) um ein bis zwei Meter. Nachdem aber die jüngere Stellungnahme der Gesamtkommission zugleich eine ausdrückliche Bekräftigung des ersten Berichts enthielt, durfte sich die Vorinstanz mit den darin enthaltenen Empfehlungen bescheiden. Damit steht zugleich fest, dass die jüngere Stellungnahme auch nicht zwingend als Veto gegen die im ersten Bericht empfohlene Verpflanzung der Jungeiche gewertet werden musste.

b) Was diese Verpflanzung angeht, hat sich die Vorinstanz mit den dagegen erhobenen Einwänden im Baubewilligungsentscheid tatsächlich nicht befasst. Die flüchtige Bezugnahme auf die Ersatzpflanzung in Erwägung 8.5 ändert daran nichts. Dieser Begründungsmangel bewirkt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Mit der nachträglichen Eröffnung der Entscheidergänzung vom 19. April 2000 ist dieser Mangel nachträglich geheilt worden. Dass dieser Entscheid seinerseits ungenügend begründet wäre, wird in der dagegen erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht geltend gemacht. - Auf die festgestellte Gehörsverletzung wird im Rahmen der Kostenregelung zurückzukommen sein.

In der Sache selbst trifft es zu, dass der betreffende Baum seinerzeit als Ersatz für eine zur vierköpfigen Gruppe gehörenden Eiche gepflanzt wurde. Der Jungbaum stellt ebenfalls Schutzobjekt dar und ist daher grundsätzlich zu erhalten, was nicht bestritten wird. Dass er deshalb nicht verpflanzt werden dürfte, kann freilich nicht gesagt werden. Der Jungbaum zählt zwar heute zu einer Baumgruppe, die als Ganzes schützenswert ist. In dieser Gruppe, die ihr Gepräge durch das imposante Erscheinungsbild der drei mehr als hundert Jahre alten riesigen Eichen erhält, stellt er indes von der Gestalt her bloss unvollkommenen Ersatz für seinen Vorgänger dar. Mit anderen Worten trägt der Jungbaum zur Wertigkeit der Erscheinung der bestehenden Baumgruppe nicht in einer Weise bei, dass er nicht verpflanzt werden dürfte. Die kommunale Umwelt- und Naturschutzkommission sieht dies nicht anders. Die von ihr

empfohlene und im angefochtenen Entscheid umgesetzte Mitwirkung des Revierförsters bietet Gewähr für fachkundige Verpflanzung. Letzteres ist denn auch nicht angezweifelt worden. Somit ist das vorinstanzliche Vorgehen in diesem Punkt unter keinem Titel zu beanstanden.

15.- a) Der vom Verwaltungsgericht eingeholte Amtsbericht des Amtes für Natur- und Landschaftsschutzes vom 31. August 2001 (amtl. Bel. 18) vermerkt einleitend, dass es sich bei den fraglichen Alteichen um wunderschöne grosse Einzelbäume handle, die aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes schonungs- und erhaltungswürdig seien. Weiter hält das Amt in Ziffer 1 unmissverständlich fest, dass sich beim gegenwärtigen Projekt eine Gefährdung der Eichen nicht ausschliessen lasse. Eichen würden in der Jugend ein Pfahlwurzelsystem ausbilden, das sich ab dem 50. Lebensjahr in ein Herzwurzelsystem umwandle. Dieses zeichne sich durch gleichmässige, halbkugelförmige Durchwurzelung mit weit ausgedehnten Horizontalwurzeln aus. Die Wurzeln von Eichen erreichten häufig Tiefen von bis zu fünf Meter. Bei ungehemmtem Wachstum in tiefgründigen Böden seien schon Wurzellängen bis 20 Meter ermittelt worden. Es falle auf, dass Eichen bedeutend tiefere Bodenhorizonte mit ihren Feinwurzeln durchziehen als alle anderen mitteleuropäischen Laubbaumarten. Sie könnten daneben aber auch Oberflächenwurzelsysteme aufweisen, die weit über den Kronenradius hinausgingen. Übertragen auf das Bauprojekt bedeute dies, dass insbesondere die Situation bei der südlichsten der drei alten Eichen kritisch zu beurteilen sei: Die Ostecke des Hauses B werde vom Kronendach der Eiche überragt. Beim Ausheben der Baugrube müsste sehr nahe am Hauptwurzelraum des Baumes gearbeitet werden. Eine massive Schädigung dieser Eiche könne auch mit dem überarbeiteten Projekt nicht ausgeschlossen werden. Besser präsentiere sich die Situation bei den anderen Eichen mit den Abständen zu Haus A. Bei konsequenter Anwendung der vorgeschlagenen Auflagen sollte der Baumschutz hier gewährleistet sein. Als zusätzliche Massnahmen empfiehlt das Amt einen generell grösseren Abstand zu den geschützten Bäumen (Redimensionierung). Dienlich wäre auch ein schriftliches Bekenntnis der zuständigen Gemeindebehörde zum Schutz des überdurchschnittlichen Baumbestandes und dass sich daran durch die geplante Überbauung mit möglichem neuen Konfliktpotenzial (Schattenwurf, fallende Äste) nichts ändern dürfe. Schliesslich enthält der Bericht zusätzliche Empfehlungen für die Zeit der Bauausführung und danach. Unter anderem wird zur Umsetzung der bereits verfügbaren Auflagen geraten; sodann sei im Bereich der geschützten Eichen grösstmögliche Rücksicht auf das gewachsene Terrain zu nehmen.

b) Dieser Bericht geht mit seinen Empfehlungen über diejenigen in der ersten Stellungnahme der kommunalen Kommission hinaus. Immerhin erweist sich der zweite Bericht der Kommission mit Bezug auf sein Verhältnis zur ersten Stellungnahme in der Tat nicht als völlig widerspruchsfrei. Insofern bestehen durchaus gewisse Wertungsspielräume, wie bereits angeklungen ist (Erw. 14a). Nichts zu deuteln gibt es freilich an der Unmissverständlichkeit der auch im zweiten Bericht enthaltenen Aussage der Kommission, wonach dem Schutz der Eichengruppe erste Priorität einzuräumen sei. Sowohl das kantonale Amt als auch die kommunale Kommission verfügen über Sachkompetenz, wobei die letztere nicht ausschliesslich

nach fachlichen, sondern auch nach politischen Kriterien zusammen gesetzt sein dürfte. Dieser Umstand und die grössere Distanz zum strittigen Projekt rechtfertigen es, der Stellungnahme des Amtes grösseres Gewicht beizumessen. Nicht von ungefähr verlangt denn auch § 6 Abs. 1 NLG in Fällen der hier gegebenen Art eine Stellungnahme des kantonalen Amtes für Natur- und Landschaftsschutz.

Wird das Bekenntnis zu Schutz und Erhaltung der Bäume ernst genommen, erweist sich eine Überarbeitung des Projekts mit Bezug auf Haus B als unumgänglich. Nach den sich bei den Akten befindenden Plänen beträgt der kürzeste Abstand dieses Hauses zum Stamm des äussersten Baumes der Gruppe rund sechs Meter. Der "Ansicht Südost" kann sodann entnommen werden, dass entlang des Gebäudes, auf der Höhe des am nächsten gelegenen Baumes Terrainveränderungen vorgesehen sind, die wenn auch nicht unmittelbar, so doch nahe an den Baum heranreichen. Unter diesen Umständen und mit Blick auf die hievorigen wiedergegebenen Ausführungen zur Entwicklung des Wurzelwerks scheint es nachvollziehbar, wenn das Amt eine Gefährdung des Baumes nicht auszuschliessen vermag. Dass das Haus B nicht im eigentlichen Sinne unterkellert werden soll, ändert hieran nichts. Das Amt hat seine Stellungnahme nicht ohne Kenntnis der aufliegenden Baupläne abgegeben. Auch aus dem Schnittplan S2 kann die Beschwerdegegnerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Denn wie dem Grundrissplan zu entnehmen ist, verläuft S2 in einer Entfernung von fast 25 m des betroffenen Baumes, sodass er in Bezug auf die Verhältnisse beim fraglichen Baum nichts auszusagen vermag. Eine Überarbeitung des Projekts in Bezug auf Haus B drängt sich somit auf. Dabei geht es insbesondere um die Vergrösserung des Abstandes. An dieser Stelle mag darauf hingewiesen werden, dass Art. 31 Abs. 3 BZR bei Hecken und Feldgehölzen einen Abstand von mindestens sechs Metern ab Stammlinie bzw. Bestockung vorschreibt. Wenngleich diese Bestimmung auf Einzelbäume nicht direkt anzuwenden ist, macht diese Bestimmung deutlich, dass jedenfalls bei grossen Einzelbäumen ein Abstand von lediglich sechs Metern keineswegs genügt. Analog zur Empfehlung des Amtes für die Zeit der Bauausführung und unter Berücksichtigung der Anregung in der Stellungnahme der kommunalen Kommission vom 21. Juli 1999 sollte hier vielmehr ein Abstand von mindestens acht Metern eingehalten werden. Eine solche Massnahme erweist sich mit Blick auf die Grösse des Grundstücks und die Anordnung der Baumreihe als zumutbarer und vertretbarer Ausgleich zwischen Bau- und Schutzinteressen. Dies gilt selbst dann, wenn die Überarbeitung mit Auswirkungen auf Gebäudevolumen und -dimensionierung verbunden wäre. Ein Augenschein vermittelte in dieser Hinsicht keine zusätzliche Erkenntnis, sodass davon abgesehen werden kann.

Was Haus A angeht, bedarf es keiner weiteren Überarbeitung. Hier soll es mit den vorinstanzlichen Auflagen sein Bewenden haben, ergänzt um die vom Amt in Ziffer 3 zusätzlich vorgeschlagenen Massnahmen. Entbehrlich scheint schliesslich die vom Amt angeregte schriftliche Zusicherung der zuständigen Gemeindebehörde, den Baumbestand auch weiterhin schützen zu wollen. Zwar lässt sich die Befürchtung nicht von der Hand weisen, dass die Bäume auch nach vollendetem Bauwerk wegen Schattenwurfs, Sichtbeeinträchtigung, Laubfalls usw. einem gewissen Druck ausgesetzt sein könnten. Die Schutzwürdigkeit der Bäume

ist indes bereits hinlänglich bekundet worden, und es versteht sich von selbst, dass die Gemeinde auch weiterhin ein wachsames Auge darauf werfen wird.

16.- Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die gegen den zweiten Entscheid vom 19. April 2000 gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen ist. Indes ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Baubewilligungsentscheid vom 2. Februar 2000 in zwei Bereichen wenigstens teilweise begründet. Dies betrifft zum einen die Sicherstellung des Zonenzwecks, die durch zusätzliche Auflagen zu garantieren ist. Die Verantwortung hierfür liegt bei der Vorinstanz, weshalb die Sache an sie zurückzuweisen ist. Zum andern geht es um die Überarbeitung und allfällige Redimensionierung des Vorhabens im Bereich des Hauses B, die von der Beschwerdegegnerin an die Hand zu nehmen ist und die in diesem Punkt gegebenenfalls eine Neuauflage des Vorhabens zur Folge haben wird. Insofern gilt es insbesondere den Abstand zu den schützenswerten Eichen auf mindestens acht Meter zu vergrößern. Eventuell ist diesbezüglich vorab eine Absprache mit dem Amt für Natur- und Landschaftsschutz angezeigt. Dies führt im Ergebnis zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides vom 2. Februar 2000 und zur Rückweisung an die Vorinstanz.

17.- (Kostenfolgen)

R e c h t s s p r u c h

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 3. März 2000 wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Entscheid des Gemeinderates Emmen vom 2. Februar 2000 wird aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an diesen zurückgewiesen.
2. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 15. Mai 2000 wird abgewiesen.

(Kostenfolgen)

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS LUZERN
Verwaltungsrechtliche Abteilung
Der präsidierende Verwaltungsrichter

Der Gerichtsschreiber