



Gemeinde
EMMEN

Gemeinderat

Mediensperre bis Montag, 24. August 2015, 24.00h

18/15 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat



betreffend

Gemeindeinitiative "Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten"

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat unterbreitet Ihnen den Antrag zur Ablehnung der Gemeindeinitiative „Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten“. Gestützt auf Art. 16 der Gemeindeordnung (GO) von Emmen verlangen die Initianten, dass künftig gemeindeeigene Liegenschaften nicht mehr veräussert werden dürfen. Die Gemeinde kann nach den Forderungen der Initianten Grundstücke Dritten nur noch im Baurecht zur Nutzung überlassen. Zulässig wären nach dem Willen der Initianten der Verkauf und Tausch von Grundstücken nur dann, wenn gleichwertiger und bezüglich Fläche und Nutzung vergleichbarer Ersatz erworben wird.

1 Einleitung

Nach Überprüfung und Genehmigung des Initiativbogens sowie der Veröffentlichung im Luzerner Kantonsblatt vom 6. Dezember 2014 konnte das Initiativkomitee mit der Unterschriftensammlung beginnen und reichte der Gemeindekanzlei die Gemeindeinitiative „*Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten*“ mit 531 gültigen Unterschriften fristgerecht ein. Das Initiativbegehren ist in der Form der allgemeinen Anregung ausgestaltet. Die Initianten verlangen eine Volksabstimmung zu folgendem Sachverhalt:

Liegenschaften, die im Eigentum der Gemeinde Emmen sind, sollen grundsätzlich nicht veräussert werden, können Dritten jedoch insbesondere im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Zulässig sein soll nur noch der Verkauf oder Tausch von Liegenschaften, wenn ein gleichwertiger Ersatz erworben wird, welcher in Bezug auf Fläche und Nutzung mit der zu veräussernden Liegenschaft vergleichbar ist.

2 Erhaltung des Zustandekommens der Initiative

Art. 16 der Gemeindeordnung legt fest, dass mindestens 500 Stimmberechtigte eine Initiative einreichen können. Das Komitee der Initiative „Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten“ hat der Gemeindekanzlei vor Ablauf der Sammelfrist folgende Anzahl an Unterschriften eingereicht:

Total Unterschriften	573
ungültige	42
gültige	531

Die Mindestanzahl von 500 Unterschriften für die Einreichung einer Initiative ist damit vorliegend erfüllt. Gestützt auf § 141 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern sowie Art. 17 Abs. 1 der Gemeindeordnung von Emmen hat der Gemeinderat daher mit Entscheid vom 4. Februar 2015 das formelle Zustandekommen der Initiative festgestellt.

3 Rechtsgültigkeit und Behandlung der Initiative

Der Einwohnerrat beschliesst gemäss Art. 17 Abs. 3 der Gemeindeordnung über die Gültigkeit der Initiative. In einem ersten Schritt ist daher zu Handen des Einwohnerrates die formelle und materielle Gültigkeit des Initiativbegehrens zu prüfen. Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Rechtsfrage, auch wenn der definitive Entscheid darüber von einer politischen Behörde (Einwohnerrat) gefällt wird. Wenn ob der Gültigkeit einer Initiative Zweifel bestehen, soll in aller Regel unter Anwendung des Grundsatzes „in dubio pro populo“ für die Vorlage des Begehrens entschieden werden. Volksinitiativen müssen bestimmte formelle und materielle Anforderungen erfüllen. Art. 121 Abs. 3 der Bundesverfassung verlangt, dass eine Initiative die Einheit der Form und der Materie zu wahren hat. Die gleichen Voraussetzungen sind auch im Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern in den §§ 132 und 133 umschrieben. Die vorliegende Initiative ist als Anregung ausgestaltet und erfüllt damit die Vorgaben bezüglich Einheit der Form. Die Einheit der Materie verlangt, dass zwischen einzelnen Teilen einer Initiative zwingend ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss. Die Initiative „Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten“ strebt an, dass in der Gemeinde Emmen die Veräusserungsmöglichkeiten der gemeindeeigenen Grundstücke im Grundsatz auf das Erteilen von Baurechten oder den Abtausch von gleichwertigen Liegenschaften beschränkt werden sollen. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

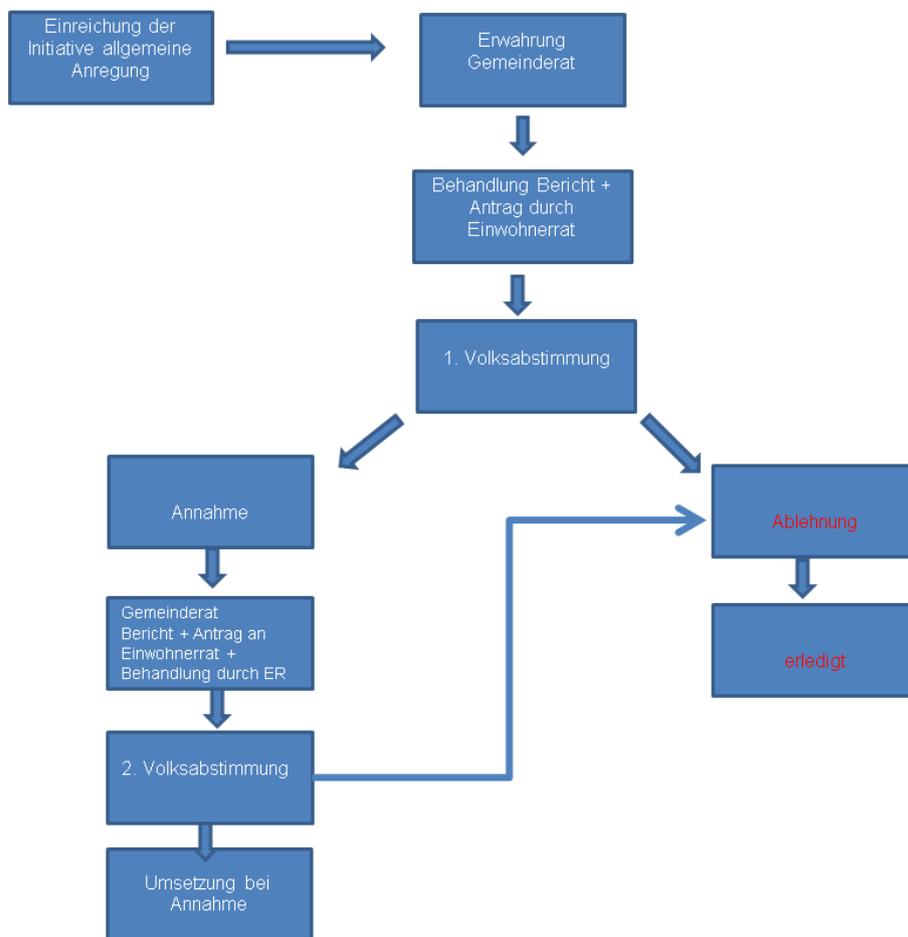
Gemäss § 145 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern sind Volksbegehren nur dann ungültig, wenn diese rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar sind. § 145 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern beinhaltet eine nicht abschliessende Aufzählung möglicher Gründe der Rechtswidrigkeit. Für eine Ungültigerklärung einer Initiative verlangen Lehre und Rechtsprechung eine objektive, faktische Undurchführbarkeit. Die Beschränkung der Veräusserung von gemeindeeigenen Liegenschaften kann mit dem Erlass der notwendigen Bestimmungen in Reglementen und Verordnungen in einer Gemeinde umgesetzt werden. Auch diese Voraussetzung für die Gültigerklärung der Initiative ist vorliegend unbestritten gegeben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Initiative, eingereicht in der Form der Anregung, gültig zu erklären ist.

4 Behandlung der Initiative: Anregung nach Art. 16 GO

Die Gemeindeordnung verlangt, dass der Gemeinderat das formelle Zustandekommen einer Initiative erwahrt und danach innert Jahresfrist dem Einwohnerrat einen Bericht und Antrag unterbreitet (Art. 17 Abs. 1 und 2 GO). Der Gemeinderat hat am 4. Februar 2015 das Zustandekommen erwahrt und mit der Verabschiedung dieses Berichtes und Antrages an den Einwohnerrat am 19. August 2015 ist die Frist gemäss Art. 17 Abs. 2 GO eingehalten.

Die Initiative „Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten“ ist in der Form der Anregung eingereicht worden (Art. 16 Abs. 1 GO). Nimmt der Einwohnerrat diese Initiative an, hat der Gemeinderat ihm innert Jahresfrist Bericht und Antrag für das betreffende Geschäft zu unterbreiten (Art. 17 Abs. 4 GO). Lehnt der Einwohnerrat eine Initiative ab, kann er dem Gemeinderat den Auftrag erteilen, ihm innert Jahresfrist einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Der Beschluss des Einwohnerrates ist innerhalb von sechs Monaten der Volksabstimmung zu unterbreiten (Art. 17 Abs. 6 GO). Nehmen die Stimmberechtigten eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung an, hat der Gemeinderat dem Einwohnerrat innert Jahresfrist Bericht und Antrag für das betreffende Geschäft zu unterbreiten.



Graphik: Schema Behandlung der Initiative in Form der allgemeinen Anregung

5 Grundstücksgeschäfte der Gemeinde: Kompetenzen

Im Rahmen der Revision der Gemeindeordnung im Jahre 2007 sind die im Jahr 2000 erhöhten Kompetenzen des Gemeinderates für Grundstücksgeschäfte erstmals angepasst worden. Eine weitere Reduktion der Kompetenzen des Gemeinderates erfolgte aufgrund einer Gemeindeinitiative mit Beschluss der Stimmberechtigten am 13. Juni 2010. Der Gemeinderat kann daher gemäss geltender Gemeindeordnung Grundstücksgeschäfte (Kauf, Verkauf, Tausch, Verträge über Dienstbarkeiten) im Einzelfall bis zu einem Wert von Fr. 1'000'000.00 (eine Million Franken) in eigener Kompetenz beschliessen (Art. 48 lit. c GO). Der Einwohnerrat ist - unter Vorbehalt der Ergreifung des fakultativen Referendums - im Einzelfall für Grundstücksgeschäfte, welche 30% des massgebenden Steuerertrages nicht übersteigen, zuständig (d.h. bis zu einem Wert von Fr. 10'800'000.00). Grundstücksgeschäfte, welche einen höheren Wert beinhalten (z.B. Verkauf der Liegenschaft Herdschwand) unterliegen obligatorisch der Volksabstimmung (Art. 14 Abs. 1 lit. a und Art. 15 Abs. 1 lit. e GO).

6 Übersicht über gemeindeeigene Liegenschaften

Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und die ohne diese zu beeinträchtigen nicht veräussert werden können. Liegenschaften des Verwaltungsvermögens werden von der Gemeinde für die eigenen Zwecke zwingend benötigt (z.B. Feuerwehrgebäude, Schulanlagen, Grün- und Sportanlagen, Strassengrundstücke, Verwaltungsgebäude; vgl. auch nachstehende Zusammenstellung Seite 8). Bei diesen Grundstücken ist auch längerfristig nicht mit Verkäufen zu rechnen. Andererseits verfügt die Gemeinde Emmen über Grundstücke, welche zum Finanzvermögen gehören. Dem Finanzvermögen einer Gemeinde sind all jene Liegenschaften zugeordnet, mit denen ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung kaufmännisch gearbeitet werden könnte. Diese Grundstücke können veräussert werden.

In der Beantwortung der Interpellation 41/13 der Einwohnerräte Patrick Schmid und Hans Schwegler namens der SVP Fraktion hatte der Gemeinderat die Liegenschaftsgeschäfte für die Jahre 2003 - 2013 aufgezeigt. Die Übersicht ist im Hinblick auf die Bodeninitiative aktualisiert und ergänzt worden:

Parzelle	Bezeichnung	Verkaufsjahr	Verkaufserlös	erzielte
GB Emmen				Buchgewinne
111	Erlen, Strasse	2010	10'050	10'050
158	Gerliswilstr. b/a Gemeindehaus	2008	960'000	913'390
158 / 160	altes Gemeindehaus Gerliswil	2006	400'000	274'278
205	an der Rüeggisingerstrasse 80	2012		3'555'919
392 / 393	Kirchfeld	2013	8'121'853	6'951'240
442	Unterdorf von A.&R. Bühler	2004	441'335	50'261
466	Gersag	2014	40'000	40'000
707	Feldmatt von Steffen	2009	50'000	43'547
1083 / 1084	Bahnhofstrasse / Schützenmattstrasse	2012	45'000	41'204
1342	Listrig	2009	202'100	202'100
1581	Altsagen von Fortunella AG	2007-2008	283'800	92'760
1664 / 2045	Parzellierung 1664/2045, Haldenstrasse	2009	1'487'100	1'475'020
1766	Meierhöfli, Spielplatz	2006	334'560	333'634
2236	Unterdorf von Weber AG	2004-2005	721'050	296'010
2285	Landverkäufe Liegenschaft Rothen	2003-2009	6'808'932	3'054'312
2321	Meierhöfli (neu)	2010	135'000	128'745
2390	Berufsschulhaus Herdschwand	2003	2'700'000	2'321'500
2547	Unterdorf von Schmid Anton	2010	521'676	163'545
2550	Untergersag	2007	441'398	438'116
3171	Feldmatt von Geschw. Weber	2008-2014	1'420'880	852'597
3273	Meierhof von Helfenstein Paul	2004	329'233	-
3303	Unterdorf von A.&R. Bühler	2004	54'453	-
3304 / 3731	Unterdorf von A.&R. Bühler	2003/2004/2010	1'576'403	568'162
3368	Feldmattstrasse 40	2014	963'250	960'767
3853	Gerliswilstr. Hofraum	2013	26'400	19'866
3937	Vorderemmenweid	2006	12'600	
4042	Waldbrücke	2013	572'670	572'049
4116 / 4121	Emmenweidstr. Von Viscosuisse	2008	1'500'000	
4344	Unterdorf neu aus Abparzellierung 2547	2010	-	-
4402	Meierhof neu aus 3273	2011	699'105	137'090
4403	Meierhof neu aus 3273	2013	593'085	10'019
	<i>Zwischentotal GB Emmen</i>		<i>31'451'933</i>	<i>23'506'181</i>
GB Hasliberg				
	Ferienheim Wasserwendj, Hasliberg	2008	1'400'000	-340'057
	<i>Zwischentotal GB Hasliberg</i>		<i>1'400'000</i>	<i>-340'057</i>
Total alle GB			32'851'933	23'166'124

Die Gemeinde Emmen verfügt heute noch über folgende Liegenschaften im Finanz- und Verwaltungsvermögen:

Finanzvermögen (Liegenschaften)	Bezeichnung	Buchwert 31.12.2014
	Parzelle 442, Unterdorf von A. & R. Bühler	3'306'411.30
	Parzelle 3171, Feldmatt von Geschw istern Weber	0.00
	Parzelle 3923, Schiltw ald	50'000.00
	Parzelle 693, Waldbrücke	2'378.50
	Parzelle 699, Feldmatt von Halter Simon	78'000.00
	Parzelle 889, Riffig von Lang J.	842'000.00
	Parzelle 1850, Waldbrücke von Ventra AG	290'733.80
	Parzelle 2193, Holz von Meier J./Stirnemann A.	129'171.20
	Parzelle 2236, Unterdorf von Weber AG	490'338.10
	Parzelle 2293, Rüeggisingerstr. von Nosetti AG	110'000.00
	Parzelle 2451/3, Lohren von Lang Franz	200'000.00
	Parzelle 2429, Feldhüsli von Erben A. Meierhans	225'856.00
	Parzelle 2187, Feldmatt	59'637.60
	Parzelle 3174, Gersag von Viscosuisse SA	323'489.75
	Parzelle 3303, Unterdorf von A. & R. Bühler, Tausch	674'564.75
	Parzelle 527, Grudligw ald von Staat Luzern	1'200.00
	Parzelle 707, Feldmatt von Steffen mit Zukäufen	82'199.44
	Parzellen 841, 848-850, 3866 Riffigw ald/Stiftung von Moos	174'926.55
	Parzelle 893, Tobelw ald von Erben A. Bachmann	12'019.00
	Parzelle 3937, Vorderemmenw eid von von Moos Stahl AG	1'230'429.15
	Parzelle 3534, Meierhof von Infanger/Oetterli	227'448.25
	Parzellen 844, 847 Riffigw ald von Brunner Simon	24'747.50
	Parzelle 3273, Meierhof von Helfenstein Paul	696'911.88
	Parzelle 842, Riffigw ald von P. Kneidl, A. Portmann	35'007.25
	Parzelle 1581, Altsagen von Fortunella AG	1'012'700.00
	Kirchfeld, Emmen	124'200.00
	Ferienheim Wasserw endi, Parzelle Schäri	362'950.00
	Parz. 899, 2307, Schluchen Schw yzerhüsli/Danioth, Baumann	2'312'797.00
	Parzelle 890, Schür (Riffigw eier) vom Bund	221'595.80
	Parzelle 2349, Hüslensmoos	1.00
	Parz. 2321 Meierhöfli Jahr 2010	1'726.19
	Parz. 4361 Meierhöfli Jahr 2010	4'794.15
	Parz. 4344 aus Abparzellierung der verkauften Prz. 2547 Jahr 2010, Unterdorf	66'491.10
	Parz. 205 An der Rüeggisingerstrasse 80	1'698'110.00
	Parz. 4149, Meierhof	115'617.83
	Total	15'188'453.09

Verwaltungsvermögen (Liegenschaften)	Bezeichnung	Buchwert
		31.12.2014
	Grundstücke	4'911'345.19
	Sport- und Grünanlagen	1'946'487.70
	Hochbau Verwaltung	6'041'301.13
	Hochbau Feuerwehr	1'104'121.82
	Hochbau Zivilschutz	255'187.80
	Hochbau Schulen	60'707'722.39
	Hochbau Sport, Freizeit	7'948'601.67
	Hochbau Wasserversorgung	573'241.74
	Hochbau Diverse	2'324'258.24
	Strassen, Wege, Brücken	11'263'496.44
	Total	97'075'764.12

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden die Liegenschaften des Verwaltungsvermögens in zusammengefasster Form dargestellt.

7 Baurecht: Rechtliche Grundlagen

Grundeigentümer müssen sich regelmässig über die Verwendung der eigenen Liegenschaften Rechenschaft ablegen. Es stellt sich dabei meist die Frage, ob ein Grundstück langfristig weiter selbst genutzt oder verkauft werden soll. Rechtlich besteht daneben auch die Möglichkeit, dass grundsätzlich jedes Grundstück mit einem Baurecht belastet werden kann. Das Baurecht ist grundbuchlich betrachtet eine Dienstbarkeit. Mit einem Baurecht erhält jemand das Recht, auf oder unter der Bodenfläche ein Bauwerk zu errichten oder beizubehalten (Art. 675 und Art. 779 Abs. 1 ZGB). Somit fallen der Eigentümer des Bauwerkes und derjenige des Bodens auseinander. Das Baurecht durchbricht damit das sogenannte Akzessionsprinzip, wonach Bauten immer Bestandteil des Grundstückes bilden. Im Baurechtsvertrag werden Inhalt und Umfang des Baurechtes geregelt (vgl. Art. 779b ZGB). Der Vertrag auf Errichtung eines selbständigen und dauernden Baurechtes bedarf zu seiner Gültigkeit der Form der öffentlichen Beurkundung. Die Dienstbarkeit entsteht mit Eintrag im Grundbuch. Sie kann für höchstens 100 Jahre vereinbart werden. Eine spätere Verlängerung auf eine neue Dauer von höchstens 100 Jahren ist jederzeit zulässig, kann jedoch nicht im Voraus vereinbart werden.

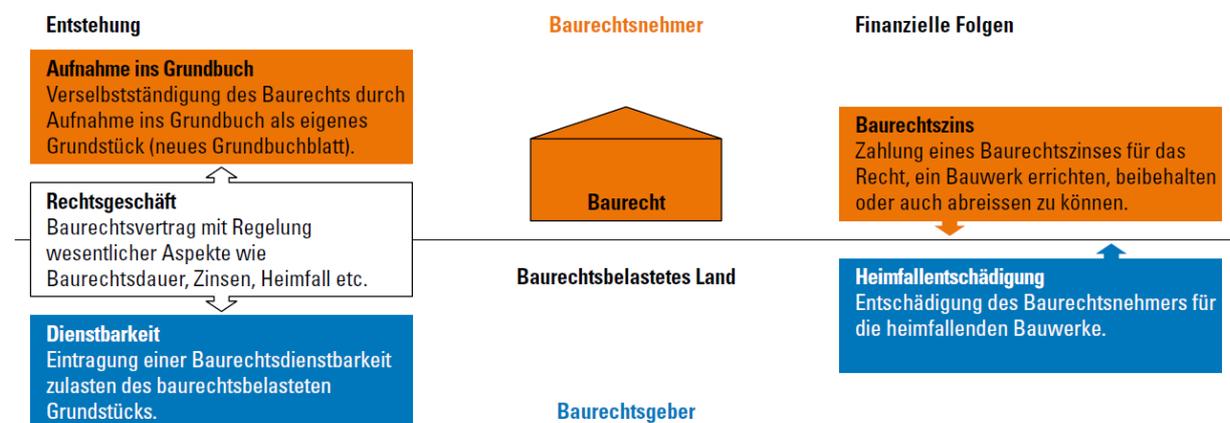
Ist das Baurecht selbständig und dauernd, so kann es auf schriftliches Begehren des Dienstbarkeitsberechtigten als eigenes Grundstück in das Grundbuch aufgenommen werden (Art. 779 Abs. 3 ZGB). Als „selbständig“ gilt eine Dienstbarkeit, wenn sie auf andere Personen übertragbar ist. Dauernd ist die Dienstbarkeit, sofern sie für wenigstens 30 Jahre vereinbart wurde (vgl. Art. 655 Abs. 3 ZGB, Art. 22 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 GBV). Durch die Aufnahme des Baurechtes als Grundstück wird insbesondere die Belastung desselben mit Grundpfandrechten und Dienstbarkeiten ermöglicht.

Als Gegenleistung für die zur Verfügungstellung des Bodens wird in der Regel die Bezahlung eines Baurechtszinses vereinbart. Zu dessen Sicherung hat der Grundeigentümer gegenüber dem jeweiligen Baurechtsberechtigten Anspruch auf Errichtung eines gesetzlichen Pfandrechtes an dem in das Grundbuch aufgenommenen Baurecht im Höchstbetrag von drei Jahresleistungen (vgl. Art. 779i Abs. 1 ZGB).

Während der vereinbarten Laufzeit des Baurechtsvertrages können Anpassungen nur im gegenseitigen Einverständnis vorgenommen werden. Dies ist vor allem deshalb zu beachten, weil Baurechtsverträge mit Laufzeiten bis zu 100 Jahren zu den langfristigen Vertragswerken im Geschäftsleben gehören. Entwicklungen über eine Vertragszeit bis zu 100 Jahren sind nicht abschätzbar und auch nicht vorhersehbar. Je nach Ausgestaltung des Baurechtsvertrages können Umbauten, Ausbauten, verdichtetes Bauen, höhere Ausnutzungen gar nicht vorgenommen werden. Zudem ist die Handelbarkeit des Objektes bei einem Baurecht oft eingeschränkt. Baurechte werden in der Praxis mehrheitlich für Mehrfamilienhäuser oder auch Gewerbeobjekte und in Zusammenarbeit mit Baugenossenschaften vereinbart.

Eine Besonderheit des Baurechtes besteht zudem mit dem Heimfall. Denn nach Ablauf der Vertragsdauer fällt das Grundstück grundsätzlich mit den Bauten zusammen an den Grundeigentümer zurück. Der Baurechtsvertrag regelt die Festlegung der Entschädigung für den so genannten Heimfall.

Graphik Baurecht



Quelle: Wüest & Partner

Die Vor- und Nachteile des Baurechts werden von Juristen, Immobiliensachverständigen, Banken und auch der öffentlichen Hand teils sehr unterschiedlich beurteilt und auch gewichtet. Aus der Sicht des Grundeigentümers spricht die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Bautätigkeit und Nutzung der Liegenschaft für den Abschluss eines Baurechtsvertrages. Der Grundeigentümer kann vertraglich unerwünschte Nutzungen der betreffenden Liegenschaften ausschließen.

Das Baurecht hat für den Grundeigentümer auch Nachteile. Er haftet weiterhin für Schäden, die vom Grundstück ausgehen und nicht dem Baurecht zuzuordnen sind, wie zum Beispiel Altlasten. Er trägt ein gewisses Risiko für das wirtschaftliche Scheitern des Baurechtsnehmers. Baurechtsverträge sind bei gewerblichen Nutzungen bei Banken weniger gesucht. Die zeitliche Begrenzung des Baurechtes führt dazu, dass die Baurechtsnehmer höhere Amortisationen der Fremdmittel vornehmen müssen. Im Hinblick auf den Ablauf des Baurechtsverhältnisses könnten die Baurechtsnehmenden sich verleiten lassen, den Unterhalt der Liegenschaft zu vernachlässigen.

Auch der Baurechtsnehmer macht sich diese Überlegungen. Ist der Baurechtszins tiefer als die Kapitalverzinsung, ist das Baurecht für ihn vorteilhafter, wobei er auch in Rechnung stellen muss, dass ein Baurecht schwieriger zu veräußern ist als ein Grundstück.

8 Baurecht: Beurteilung aus der Sicht der Gemeinde Emmen

Tatsache ist, dass vor allem in den grösseren Schweizer Städten und in Gemeinden mit hohen Baulandreserven die gemeindeeigenen Liegenschaften im Baurecht abgegeben werden. Es geht dabei meist darum, langfristig auch günstigeren Wohnraum in Zusammenarbeit mit Wohnbaugenossenschaften zu erhalten oder zu schaffen. Das Baurecht hat jedoch auch für die öffentliche Hand und ihre Vertragspartner Vor- und Nachteile. Die Gemeinde kann sich mit einem Baurechtsvertrag langfristig die Verfügbarkeit eines Grundstücks sichern und dieses für den künftigen Bedarf, der heute nicht in allen Aspekten absehbar ist, nutzen. Die Gemeinde bleibt Eigentümer des Grundstückes und wird mit Zinserträgen während der gesamten Laufzeit des Vertrages entschädigt. Der Baurechtsnehmer muss für den Kauf des Baugrundstückes keine Fremdmittel aufnehmen und er kann im Falle einer Vermietung der Baute die Rendite während der Vertragsdauer erhöhen. Die sehr lange Vertragszeit (bis zu 100 Jahre) und die damit nicht vorhersehbaren Veränderungen und Anpassungen stellen auch für die Gemeinde hohe Anforderungen an die Baurechtsverträge. Zudem stellt immer auch die Heimfallsentschädigung eine Herausforderung dar. Je nach Ausgangslage und Interesse der Gemeinde und der involvierten Vertragspartei kann ein Baurecht eine optimale Lösung darstellen. Auch die Gemeinde Emmen kann längerfristig ungenutzte Grundstücke, welche sie aus Gründen der künftigen Entwicklung im Eigentum behalten möchte, grundsätzlich an Dritte im Baurecht abgeben. In den meisten Städten und Gemeinden interessieren sich vor allem Baugenossenschaften sowie kleinere Gewerbebetriebe in der Aufbauphase für Baurechtsgrundstücke. Auch die Gemeinde Emmen hat in der Vergangenheit in Einzelfällen (z.B. Betagtenzentren Emmen AG; Gewerbebetriebe) nach konkreten Verhandlungen Baurechtsverträge abgeschlossen. Diese sind teils auch wieder aufgehoben und das jeweilige Grundstück wurde, vor allem bei Gewerbetreibenden, ins Eigentum des bisherigen Baurechtsnehmenden übertragen. Die Gemeinde hat in der Vergangenheit bei der Veräusserung von Grundstücken immer auch die Möglichkeit von Baurechtsverträgen geprüft. Dies immer nach einer Beurteilung der Vor- und Nachteile im Einzelfall und vor allem auch gestützt auf die Verhandlungen und damit die Bedürfnisse des Vertragspartners.

Die Forderung der Initianten würde in allen Fällen dazu führen, dass die Verhandlungsmöglichkeiten und die Aushandlung einer für alle Parteien optimalen Lösung unnötig und massiv eingeschränkt würden. Die Gemeinde Emmen könnte bei einer Annahme der Initiative mit Dritten lediglich noch Baurechte abschliessen oder mit gleichwertigen Grundstücken einen Abtausch aushandeln. Die Praxis hat gezeigt, dass Tauschgeschäfte vor allem bei Ansiedlungen von Firmen, dem Ausbau bestehender Unternehmungen und auch bei Arrondierungen (z.B. im Gebiet Meierhof mit der Firma Abena Schaumstoff AG/elsa Schweiz AG) meist nicht möglich sind. Die Gemeinde wird vor allem dann Liegenschaften veräussern, wenn der Erwerbende auf dem Markt keine anderen Grundstücke, welche für die Ansiedlung oder Erhalt des Betriebes notwendig sind, finden kann. Die Beschränkung auf den Tausch mit gleichwertigen Liegenschaften sowie den ausschliesslichen Abschluss von Baurechtsverträgen ist für die Gemeinde Emmen nicht zweckmässig. Die Ansiedlung neuer Betriebe wäre auf gemeindeeigenen Liegenschaften faktisch fast nicht mehr möglich. Der Gemeinderat muss auch künftig je nach Objekt gestützt auf eine umfassende Beurteilung aller Optionen frei darüber befinden können, ob sich eine gemeindeeigene Liegenschaft für einen Verkauf oder die Abgabe im Baurecht besser eignet. Ein sorgsamer Umgang mit den gemeindeeigenen Liegenschaften drängt sich zudem auch gestützt auf die langfristigen Planungen (Emmen 2025, Siedlungsentwicklung, Schulraumplanung, BAFIP, Investitionsplanung) zwingend auf.

Die Gemeinde erhält aus Baurechtsverträgen Abgeltungen in der Form von Baurechtszinsen. Diesen Einnahmen stehen in allen Fällen jedoch die Schuldzinsen gegenüber. Denn beim Verkauf von Liegenschaften muss die Gemeinde gemäss gesetzlichen Vorgaben zuerst die Schuldenbelastungen reduzieren. Dies führt gleichzeitig auch zur Reduktion der Schuldzinsen. Es ist also nicht zwangsläufig und langfristig von einer finanziellen Verbesserung des Finanzhaushaltes auszugehen, wenn gemeindeeigene Grundstücke im Baurecht abgegeben werden müssten.

9 Städtebau / Siedlungsentwicklung

In Zeiten von Wachstum ist es für die Siedlungsentwicklung der Gemeinde Emmen zentral, dass nicht nur rechtskonforme und finanziell interessante, sondern im Sinn des Gemeinwesens auch insgesamt qualitativ gute raumplanerische, städtebauliche und architektonische Lösungen eingefordert, verhandelt und partnerschaftlich realisiert werden. Die Gemeinde kann dabei die Rolle als Grundeigentümerin, als Bauherrin oder auch als hoheitlich planende und bewilligende Behörde einnehmen. Die Initiative zielt hauptsächlich drauf ab, die Veräusserung der gemeindeeigenen Grundstücke aus kurzfristigen Überlegungen zu verhindern. Daher sollen die Verfügungsmöglichkeiten der Gemeinde im Grundsatz auf die Erteilung von Baurechten beschränkt werden. Diese zusätzlichen Regulierungen sollen wohl auch das zurzeit sichtbare bauliche Wachstum abschwächen. Aus Sicht des Städtebaus und der Siedlungsentwicklung ist es jedoch gerade in baulich und planerisch dynamischen Zeiten wichtig, dass die Gemeinde Emmen politisch sowie auch fachlich mehrere und massgeschneiderte Möglichkeiten hat, ihre raumrelevante Finanz- und Immobilienpolitik am Markt zu steuern und erfolgreich umzusetzen. Zu diesen Möglichkeiten gehören aus Sicht einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung Landkäufe und Landverkäufe ebenso wie Baurechts- und Mietverträge. Die städtebauliche Qualität, mit der sich Emmen entwickelt, wird in diesem Sinn immer Ausdruck dafür sein, wie öffentliche und private Investitionen im Sinn der politischen, technischen und finanziellen Machbarkeit ausgehandelt wurden. Sich in den eigenen Möglichkeiten des raum- und finanzpolitischen Handelns gesetzlich einzuschränken, kann jedoch in keinem Fall im Interesse der Gemeinde Emmen und ihrer Siedlungsentwicklung sein.

10 Forderungen der Initianten: Umsetzung

Die Initianten wollen die Veräusserung von gemeindeeigenen Liegenschaften beschränken. Verkäufe wären nur noch dann möglich, wenn im Gegenzug vergleichbare Grundstücke erworben werden. Im Grundsatz sollen gemeindeeigene Grundstücke ausschliesslich im Baurecht abgegeben werden. Die Initiative ist in der Form der allgemeinen Anregung ausgestaltet und die Gemeinde muss bei der Annahme der Initiative die entsprechenden Grundlagen in den bestehenden oder auch neuen Reglementen für die Umsetzung schaffen. Der Gemeinderat kann sich vorstellen, die konkrete Ausgestaltung für den Umgang mit gemeindeeigenen Grundstücken in den bestehenden Grundlagen (z.B. Reglement über den Finanzhaushalt) zu integrieren. Bei Annahme der Initiative hat der Gemeinderat die Umsetzung mit einem separaten Bericht und Antrag zu erarbeiten.

11 Finanzielle Auswirkungen

a) Die Gemeinde Emmen hat in der Vergangenheit regelmässig die verschiedenen Optionen für den Umgang mit gemeindeeigenen Grundstücken (z.B. im Eigentum halten für eigene Zwecke; veräussern; vermieten oder verpachten etc.) prüfen müssen. Gestützt auf die Klärung der Interessen der Gemeinde und der Erwerbenden sind dann im Einzelfall verschiedene Grundstücke veräussert oder auch im Baurecht abgegeben worden. Einzelne Grundstücke wurden veräussert, um bestehende Unternehmungen in Emmen halten zu können oder neue Geschäfte anzusiedeln (z.B. Bucher Transport AG, Dresohn Innerschweiz AG). Die Veräusserung grösserer Liegenschaften (Neuschwand, Emmenfeld, Rothenland) waren jeweils mit entsprechenden politischen Prozessen verbunden. Die Veräusserungen der Grundstücke haben dazu beigetragen, dass Investitionen (z.B. Schulanlagen Erlen, Gersag) getätigt und die Schulden reduziert werden konnten. Zudem hat die Gemeinde auch Grundstücke (z.B. Sportanlagen der Viscosuisse) erworben und damit sich die Verfügungsmöglichkeiten über alle Sportanlagen gesichert. Weiter hat die Gemeinde auch Liegenschaften (z.B. Wasserwendi) verkauft, weil für den Weiterbestand erhebliche Investitionen notwendig geworden wären und der Betrieb eines Ferienheimes nicht zu den Kernaufgaben der Gemeinde gehörte. Die Gemeinde Emmen verfügt nicht in erheblichem Umfang über gemeindeeigene Baulandreserven oder gewerblich nutzbare Grundstücksflächen. Dieses Land würde sich in erster Linie für die Abgabe im Baurecht eignen. Mangels solcher Grundstücksreserven ist die Gemeinde deshalb auch nicht in der Lage, die Siedlungsentwicklung als ernst zu nehmender Marktteilnehmer im Rahmen der eigenen Tätigkeiten am Immobilienmarkt massgebend zu lenken. Auch der Erwerb von strategischen Baulandreserven ist zurzeit ebenfalls nicht geplant, weil die vorhandenen Finanzmittel gemäss den Vorgaben der langfristigen Investitionsplanung jährlich begrenzt verwendet sind. Die Gemeinde muss auch in Zukunft die jeweils optimale Lösung im Umgang mit gemeindeeigenen Grundstücken erarbeiten und vor allem mit Interessenten verhandeln können. Nur so kann gewährleistet werden, dass die langfristigen Ziele der Gemeinde mit der Vision Emmen 2025 im Wesentlichen umgesetzt werden können. Denn die strategischen Vorgaben können nur dann umgesetzt werden, wenn keine unnötigen, nicht zweckmässige und nicht in jedem Einzelfall sinnvolle Einschränkungen der operativen Handlungsfreiheit bestehen. Die Beschränkung im Umgang mit gemeindeeigenen Grundstücken auf Baurechte dient der Gemeinde in der weiteren Entwicklung nicht.

b) Der Erlös bei der Veräusserung von gemeindeeigenen Grundstücken fliesst grundsätzlich in die laufende Rechnung der Gemeinde und dient damit der gesetzmässigen Aufgabenerfüllung. In der Antwort auf die Interpellation 41/13 hat der Gemeinderat die Veräusserungen und deren Buchgewinne für den Zeitraum von 2003 - 2013 aufgezeigt. Bei der Annahme der Initiative könnte die Gemeinde keine Buchgewinne mehr realisieren.

Bei einem Baurecht von 50 Jahren kann die Gemeinde erst nach Ablauf der langjährigen (30 - 100 Jahren) Vertragsdauer wieder konkret Einfluss nehmen oder gestaltend wirken. Gegen eine einseitige Beschränkung auf das Baurecht spricht der Finanzbedarf der Gemeinde für künftige Investitionen. Die Investitionsplanung 2015 - 2019 sieht Investitionen der Gemeinde mit einem Gesamtvolumen von Fr. 49'036'000.00 vor. Aktuell werden gestützt auf die vom Einwohnerrat vorgenommene Plafonierung jährlich ungefähr Fr. 6 Millionen investiert. Damit der Selbstfinanzierungsgrad nicht zu tief wird, braucht die Gemeinde Investitionseinnahmen. Die Desinvestitionen führen zu einer tieferen ungedeckten Schuld und reduzieren die Abschreibungen und Zinsbelastungen der laufenden Rechnung, weil weniger Fremdkapital beschafft werden muss. Einnahmen aus Baurechtszinsen kompensieren dagegen nur die Zinsbelastungen der laufenden Rechnung, das Fremdkapital bleibt hoch.

c) Die Gemeindeordnung hält in Art. 59 Abs. 3 lit. d fest, dass bei Baurechtsverträgen das Zehnfache des jährlichen Baurechtszinses für die Ermittlung des Wertes eines Geschäftes massgebend ist. Bei einer Annahme des Initiative müssten Baurechtsverträge mit einem den Jahreszins von Fr. 100'000.00 übersteigenden Betrag dem Einwohnerrat mit einem Bericht und Antrag zur Genehmigung unterbreitet werden.

12 Fazit Ablehnung der Initiative

Die Initiative „Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten“ beschränkt die Handlungsfreiheit der Gemeinde Emmen im Umgang mit den gemeindeeigenen Grundstücken unnötig. Mit der Umsetzung der Vision Emmen 2025, der Schulraumplanung, dem Siedlungsleitbild und dem in Ausarbeitung befindlichen Planungsbericht zu den Auswirkungen des Wachstums der Gemeinde Emmen verfügen wir über genügende Planungs- und Steuerungsinstrumente, welche den nachhaltigen und langfristigen Umgang mit den gemeindeeigenen Grundstücken sicherstellen. Auch die Finanzkompetenzen führen dazu, dass langfristig relevante Grundstücksgeschäfte im Rahmen der politischen Mitwirkung erarbeitet und umgesetzt werden müssen. Die bisherigen Abstimmungen im Einwohnerrat (z.B. Verkauf der Grundstücke im Emmenfeld an die Betagtenzentren Emmen AG und die SUVA) und der Neuschwand zeigen auf, dass der Einwohnerrat und im Falle der Neuschwand auch die Stimmbevölkerung die Zielsetzungen der gemeindeeigenen Grundstücksaktivitäten tragen. Es geht darum, dass in Anlehnung an die Vorgaben von Bund und Kanton die Gemeinde nach innen verdichtet wird. Mit den Veräusserungen an die Betagtenzentren Emmen AG und die SUVA wird gewährleistet, dass das Wohnen im Alter auch in Emmen den neuen Herausforderungen und Vorstellungen angepasst werden kann. Die Annahme der Initiative verunmöglicht es, dass die Gemeinde in den Verhandlungen mit Interessenten die für beide Parteien optimalste Lösung finden kann, weil seitens der Gemeinde ein Verkauf von Grundstücken im Grundsatz ausgeschlossen ist. Zu beachten ist auch, dass die Option betreffend Erwerb von gleichwertigem Ersatz in der Praxis kaum realisierbar ist. Denn parallel zu möglichen Verkaufsverhandlungen muss die Gemeinde gleichzeitig auch nach Ersatzliegenschaften Ausschau halten. Damit kann die Gemeinde nicht auf spezielle Bedürfnisse bei möglichen Neuansiedlungen eingehen. Erfahrungen zeigen, dass gerade bei Ansiedlungen von Betrieben Baurechte nicht erwünscht sind. Auch bei Investoren-Wettbewerben wären mit Einschränkungen zu rechnen. Diese restriktive Beschränkung kann nicht im langfristigen Interesse der Gemeinde Emmen sein.

Bereits heute ist es möglich, Baurechtsverträge abzuschliessen und dies wurde in der Praxis auch schon gemacht (z.B. pack easy ag). Die erfordert aber immer die komplexe Klärung von wichtigen Vertragspunkten (Baurechtszins auf lange Frist bestimmen; Heimfall zweckmässig regeln) für einen nicht überschaubaren und von den dann handelnden Personen nicht mehr selbst erlebbaren Zeithorizont. Die Gemeinde soll auch in Zukunft über alle Handlungsoption im Umgang mit gemeindeeigenen Grundstücken verfügen können. Es macht keinen Sinn sich langfristig vor allem im Immobilienbereich unnötig in der eigenen Handlungsfreiheit einschränken und sich einseitig auf Baurechte festzunageln. Einwohnerrat sowie Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können auf die Entwicklung mit anderen politischen Instrumenten (Vorstösse, Referendum, Budget, Kompetenzzuweisungen etc.) massgebend Einfluss auf den Umgang mit Grundstücken nehmen und haben dies in der Vergangenheit auch getan.

Zusammenfassend empfiehlt der Gemeinderat die Initiative „Bodeninitiative - Boden behalten und Emmen gestalten“ zur Ablehnung.

13 Ablehnung der Initiative: Möglichkeit eines Gegenvorschlages

Die Gemeindeordnung sieht vor, dass der Einwohnerrat dem Gemeinderat bei Ablehnung der Initiative den Auftrag erteilen kann, einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Die Initianten fordern eine strikte Beschränkung der Handlungsoptionen im Zusammenhang mit gemeindeeigenen Grundstücken. Diese dürfen nur noch im Baurecht abgeben oder mit gleichwertigen Grundstücken getauscht werden. Der Gemeinderat prüft bereits heute im Rahmen der Verhandlungen mit Kaufinteressenten, ob als Alternative ein Baurecht möglich ist. Zudem hat der Gemeinderat in der Vergangenheit bereits gemeindeeigene Grundstücke im Baurecht abgegeben. Mit der Ablehnung der in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative will der Gemeinderat auch für die Zukunft die verschiedensten Möglichkeiten für den Umgang mit gemeindeeigenen Grundstücken erhalten. Deshalb wird auch darauf verzichtet, einen Gegenvorschlag in die Diskussion einzubringen. Das auch deshalb, weil sich aus der Beurteilung des Gemeinderates kein plausibler, nachvollziehbarer und auch zielführender Kompromissvorschlag als Gegenvorschlag aufdrängen würden.

14 Antrag

1. Die Gemeindeinitiative „Bodeninitiative - Boden behalten und Emmen gestalten“ ist als gültig zu erklären.
2. Die Gemeindeinitiative „Bodeninitiative - Boden behalten und Emmen gestalten“ ist abzulehnen.
3. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.
4. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Emmenbrücke, 19. August 2015

Für den Gemeinderat:

Gemeindepräsident
Rolf Born

Gemeindeschreiber
Patrick Vogel