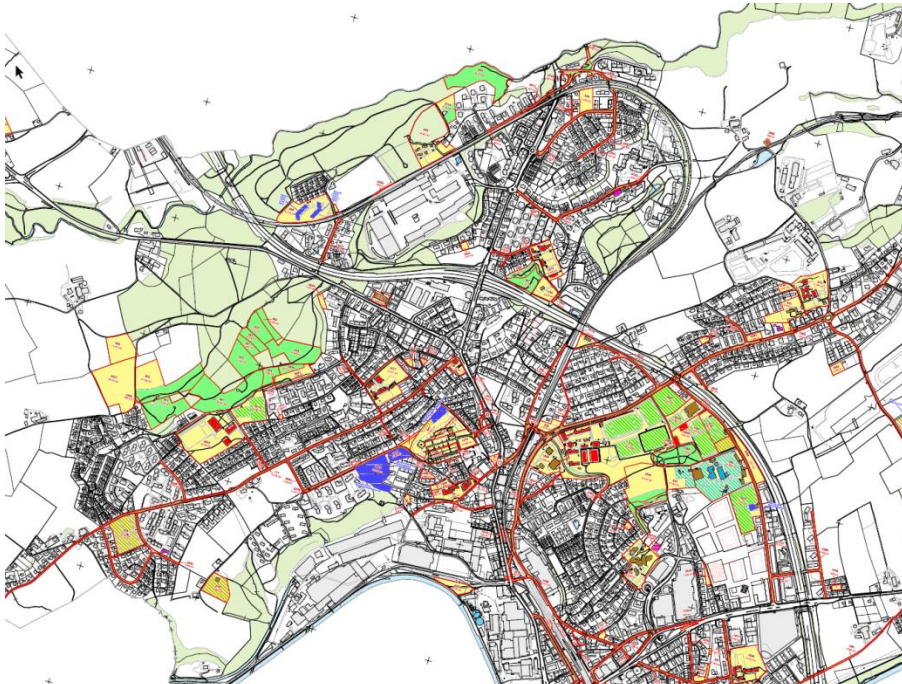




Mediensperre bis Freitag, 28. Oktober 2016, 24.00h

39/16 Bericht und Antrag



betreffend

Erlass des Reglements über die Grundstücke im Eigentum der Gemeinde Emmen

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat unterbreitet Ihnen den Antrag zur Umsetzung der Gemeindeinitiative „Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten“, welche in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht worden war.

1 Einleitung

Ein Initiativkomitee hatte am 2. Februar 2015 die Gemeindeinitiative „Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten“ mit 531 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative «Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten» verlangte in der Form einer allgemeinen Anregung, dass Grundstücke, die im Eigentum der Gemeinde Emmen sind, grundsätzlich nicht mehr veräussert werden dürfen. Die Gemeinde kann sie nur noch im Baurecht zur begrenzten Nutzung überlassen oder gleich viel Land wieder kaufen, wie sie verkauft hat. Das Initiativkomitee bezweckt damit, dass gemeindeeigenes Land nicht mehr verkauft werden darf. Damit wollen die Initianten verhindern, dass Grundstücke der Gemeinde aus rein finanziellen Überlegungen veräussert werden. Das Baurecht ist 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 (Baurechtsdauer mindestens 30 Jahre) 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. Der Einwohnerrat hatte die Initiative als gültig erklärt. Die Stimmberechtigten haben die Bodeninitiative "Boden behalten – Emmen gestalten" am 28. Februar 2016 mit 4739 zu 4535 angenommen.

2 Umsetzung der Gemeindeinitiative: Fristen

Die Gemeindeinitiative «Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten» wurde in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Der Gemeinderat hat gemäss Art. 17 Abs. 7 der Gemeindeordnung innerhalb eines Jahres dem Einwohnerrat einen Bericht und Antrag zu unterbreiten. Darin muss die konkrete Ausgestaltung des Initiativbegehrens vorgeschlagen werden. Gemäss Gemeindeordnung muss der Beschluss des Einwohnerrates inhaltlich dem Initiativbegehren entsprechen. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag sind die gesetzlichen Fristen für die Umsetzung der Initiative «Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten» eingehalten.

3 Umsetzung der Gemeindeinitiative: Formelle Umsetzung

Gemäss Art. 17 der Gemeindeordnung von Emmen hat der Gemeinderat dem Einwohnerrat nach der Annahme einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung innert Jahresfrist Bericht und Antrag für das betreffende Geschäft zu unterbreiten. Der Einwohnerrat hat einen Beschluss zu fassen, der inhaltlich dem Initiativbegehren entspricht. Dem Initiativbegehren ist nicht ausdrücklich zu entnehmen, in welcher Form die Forderungen der Initiative umzusetzen sind. Im Nachgang zur Annahme der Gemeindeinitiative hat sich das Initiativkomitee dahingehend geäussert, dass eine Umsetzung in der Form eines Reglementes, sofern möglich, als gangbarer Weg betrachtet würde. In der Vernehmlassung zum Entwurf eines Reglementes über den Umgang mit gemeindeeigenen Grundstücken ist die Forderung eingebracht worden, dass der Grundsatz des Initiativbegehrens in der Gemeindeordnung zu statuieren ist.

Das Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern (StRG) hält in § 131 Abs. 2 fest, dass Gemeindeinitiativen, die den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Reglementen und die Änderung oder Aufhebung der Gemeindeordnung verlangen, in der die Form der Anregung oder des Entwurfs zulässig sind.

Die Gemeindeordnung von Emmen regelt in der geltenden Fassung die Zuständigkeiten bei Grundstücksgeschäften basierend auf den für das jeweilige Geschäft massgebenden Finanzwerten. Die Gemeindeordnung umschreibt in Art. 48 sämtliche möglichen Grundstücksgeschäfte und subsumiert darunter Aufwände und Ausgaben für Kauf, Verkauf, Tausch und Verpfändung von Grundstücken, Verträge über Dienstbarkeiten, Grundlasten und Baurechte, Einräumung und Ausübung von Kaufsrechten, Vorkaufsrechten und Rückkaufsrechten. Die Gemeindeinitiative fordert, dass grundsätzlich gemeindeeigene Grundstücke Dritten in der Regel im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Dennoch muss auch in Zukunft weiter auch geregelt bleiben, welche Zuständigkeiten für alle rechtlich zulässigen Grundstücksgeschäfte einzuhalten sind. Für Grundstücksgeschäfte (Kauf, Verkauf, Tausch, Verträge über Dienstbarkeiten) bis zu einem Wert von Fr. 1'000'000.00 (eine Million Franken) ist und bleibt unabhängig von der Umsetzung der Bodeninitiative der Gemeinderat in eigener Kompetenz zuständig (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 (aktuell Fr. 10'800'000.00). Grundstücksgeschäfte, welche einen höheren Wert beinhalten, unterliegen obligatorisch der Volksabstimmung (Art. 14 Abs. 1 lit. a und Art. 15 Abs. 1 lit. e GO).

Der Einwohnerrat erlässt im Rahmen der Gemeindeautonomie rechtsetzende Beschlüsse in der Form von Reglementen, welche die Rechte und Pflichten der natürlichen und juristischen Personen, die Organisation der Gemeinde und das Verfahren vor Behörden ordnen (Art. 30 GO). Es gibt keine übergeordneten gesetzlichen Vorgaben, welche den Umgang mit den gemeindeeigenen Grundstücken regeln. Die Gemeinden sind daher berechtigt, entsprechende Vorgaben zu erlassen. Dies kann in der Gemeindeordnung erfolgen. Die Regelung des Umganges mit gemeindeeigenen Grundstücken kann aber auch ohne explizite Festlegung in der Gemeindeordnung in einem Reglement definiert werden. Es gilt hier zwischen den finanziellen Zuständigkeiten und dem Grundsatz über den Umgang mit gemeindeeigenen Grundstücken zu unterscheiden. Die finanziellen Zuständigkeiten bleiben unverändert in der Gemeindeordnung geregelt. Der Grundsatz, dass Grundstücke in der Regel im Baurecht Dritten zur Nutzung überlassen werden, kann rechtsgenüchlich auf der Stufe des rechtsetzenden Erlasses geregelt werden. Der Gemeinderat erachtet die Statuierung des Grundsatzes in der Gemeindeordnung und die

Regelung der Umsetzung in einem separaten Reglement als wenig zweckmässig (Regelung auf zwei Stufen; Gemeindeordnung und Reglement). Deshalb hält der Gemeinderat auch nach der Vernehmlassung daran fest, die Umsetzung der Bodeninitiative in einem separaten rechtsetzenden Erlass abschliessend und umfassend zu regeln (Regelung nur auf einer Stufe, nämlich Reglementsstufe).

4 Vernehmlassung

Der Gemeinderat hat mit Schreiben vom 10. Juni 2016 ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Innert der Frist haben die im Einwohnerrat Emmen vertretenen Parteien, das Emmer Wirtschafts-Forum, zwei Quartiervereine und interessierte Personen zum Reglementsentwurf Stellungnahmen abgegeben. Die Vernehmlassungsteilnehmenden halten grundsätzlich fest, dass der Grundsatz der Initiative unter Berücksichtigung des Abstimmungsergebnisses so umzusetzen ist. Einige Vernehmlassungen erachten die Ausnahmebestimmungen als zu weit gehend und auch die Regelung der Ersatzbeschaffungen wird kritisch beurteilt.

5 Reglement

Der Gemeinderat unterbreitet dem Einwohnerrat einen rechtsetzenden Erlass (Reglement), welcher den Umgang mit Grundstücken im Eigentum der Gemeinde regelt. Darin werden basierend auf dem Grundsatz einer nachhaltigen und langfristigen Bodenpolitik die Anliegen der Bodeninitiative "Boden behalten und Emmen gestalten" umgesetzt.

Art. 1 Grundsatz

Die Initianten streben an, dass der "Boden, der heute den Emmerinnen und Emmern gehört" auch weiterhin den Emmerinnen und Emmern gehören soll. Die Initianten sind der Ansicht, dass nur mit eigenem Land die Gemeinde Emmen auch in Zukunft wirkungsvoll gestaltet werden kann. Der Gemeinderat erachtet es daher als zwingend, dass diese Forderungen im Sinne von bodenpolitischen Grundsätzen in das Reglement über den Umgang mit den gemeindeeigenen Grundstücken aufgenommen werden.

Art. 2 Gemeindeeigene Grundstücke

Vermögenswerte der Gemeinde werden von Gesetzes wegen dem Finanz- oder Verwaltungsvermögen zugeordnet. Der Reglementsentwurf übernimmt diese Vorgaben für die gemeindeeigenen Grundstücke. Damit wird benutzerfreundlich dargestellt, welche Grundstücke im Eigentum der Gemeinde überhaupt von der Beschränkung auf das Baurecht betroffen sind. Die Gemeinde kann grundsätzlich nur Grundstücke des Finanzvermögens im Baurecht abgeben. Die Grundstücke im Verwaltungsvermögen sind grundsätzlich nicht veräusserbar und können daher auch nicht mit Baurechten belastet werden.

Art. 3 Baurecht

In Artikel 3 des Reglementsentwurfes wird das Kernanliegen der Bodeninitiative auf der Stufe des rechtsetzenden Erlasses festgeschrieben. Nach dem Inkrafttreten des Reglementes dürfen der Einwohnerrat und der Gemeinderat Grundstücke des Finanzvermögens Dritten grundsätzlich nur noch im Baurecht zur Nutzung überlassen. Bei Grundstücken bis zu einem Vertragswert von 1'000'000.00 Franken ist der Gemeinderat gemäss geltender Gemeindeordnung für den Abschluss des Baurechtsvertrages zuständig. Für Baurechtsverträge mit einem Vertragswert von mehr als einer Million Franken hat der Gemeinderat dem Einwohnerrat einen entsprechenden Bericht und Antrag vorzulegen. Ab einem aktuellen Vertragswert von Fr. 10'800'000.00 gilt das obligatorische Referendum. Der Vertragswert bemisst sich gemäss Art. 59 Abs. 2 lit. d GO, wonach dieser bei Baurechtsverträgen dem Zehnfachen des jährlichen Baurechtszinses entspricht. Damit wäre bis zu einem jährlichen Baurechtszins von Fr. 99'999.00 der Gemeinderat, bis zu einem jährlichen Baurechtszins von Fr. 1'079'000.00 der Einwohnerrat zuständig. Bei höheren Baurechtszinsen müsste das Geschäft dem obligatorischen Referendum unterstellt werden.

Art. 4 Ausnahmebestimmungen

Eine allzu restriktive Umsetzung der Bodeninitiative führt dazu, dass gar keine Verkäufe mehr möglich wären. Das kann in Einzelfällen nicht zweckmässig sein. Die Initianten haben ebenfalls erklärt, dass die Gemeinde auch in Zukunft Grundstücke für öffentliche Zwecke verkaufen können sollte. Auch der Gemeinderat geht davon aus, dass das Baurecht nicht für sämtliche Einzelfälle die optimale Lösung darstellt. Es braucht daher für vorgängig definierte Einzelfälle eine Ausnahme vom strikten Grundsatz der Abgabe von Grundstücken im Baurecht. Art. 4 des Reglementsentwurfes ist jedoch nicht als generelle Abweichung vom Grundsatz der Abgabe im Baurecht zu verstehen. Denn in jedem Einzelfall, bei dem eine Ausnahme in Betracht gezogen werden soll, müssen stichhaltige Gründe für das Abweichen vom Grundsatz vorliegen und auch nachgewiesen werden können (z.B. direkte Dienstleistung für die Bevölkerung, interne bauliche Verdichtung). Ein generelles Abweichen vom Grundsatz des Baurechtes wird damit nicht ermöglicht.

Vor allem bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand und bei möglichen Arrondierungen oder der Abgabe von Kleingrundstücken bis zu 100 m² ist eine definitive Regelung dem langfristigen Baurecht vorzuziehen. Dies schafft mehr Klarheit und vor allem auch Rechtssicherheit. Zudem ist zu beachten, dass der Kanton, die Bundesbahnen oder auch die Eidgenossenschaft für die Umsetzung von Bauvorhaben in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen (z.B. National- oder Kantonsstrassen, Bahnanlagen etc.) über das Enteignungsrecht verfügen. In solchen Fällen dient das Baurecht nicht und damit kann auch der langfristige Erhalt von Grundstücken nicht erreicht werden.

Eine Ausnahme soll auch für gemeindeeigene Betriebe gelten. Die Betagtenzentren Emmen AG (BZE AG) hat für den Neubau des Betagtenzentrums Emmenfeld die dafür benötigten Landflächen direkt von der Gemeinde erworben. Die BZE AG befindet sich zu 100% im Eigentum der Gemeinde Emmen. Der Landerwerb diente dem Neubau des Betagtenzentrums und damit auch allen Emmerinnen und Emmern. Der Landerwerb war auch notwendig, damit sich die BZE AG die notwendigen Fremdmittel am Finanzmarkt beschaffen konnte. Mit der Überlassung in der Form des Baurechtes wäre das so nicht möglich gewesen. Es muss grundsätzlich auch bei den gemeindeeigenen Betrieben vom Grundsatz der Abgabe im Baurecht ausgegangen und im Einzelfall dargelegt werden, weshalb das Baurecht nicht möglich ist.

Die Stiftung für Schwerstbehinderte Luzern (SSBL) betreibt unmittelbar angrenzend an unsere Gemeinde eine Betreuungs- und Pflegeeinrichtung. Es wäre denkbar, dass die SSBL auch auf dem Gemeindegebiet Emmen Wohn- oder Tagesplätze betreiben könnte. Gemeinnützige Organisationen können Investitionen oft mittels Spenden oder Legaten realisieren. Dies setzt dann aber ebenfalls voraus, dass die dafür notwendigen Grundstücke erworben werden können. Der Gemeinderat vertritt die Auffassung, dass in solchen Fällen unter Umständen ebenfalls eine andere Lösung möglich sein sollte. Deshalb sieht er vor, dass für gemeinnützige Organisationen vom Grundsatz des Baurechtes abgewichen werden könnte. Aufgrund der Rückmeldungen im Vernehmlassungsverfahren wird auf weitere Ausnahmebestimmungen verzichtet.

Art. 5 Tausch

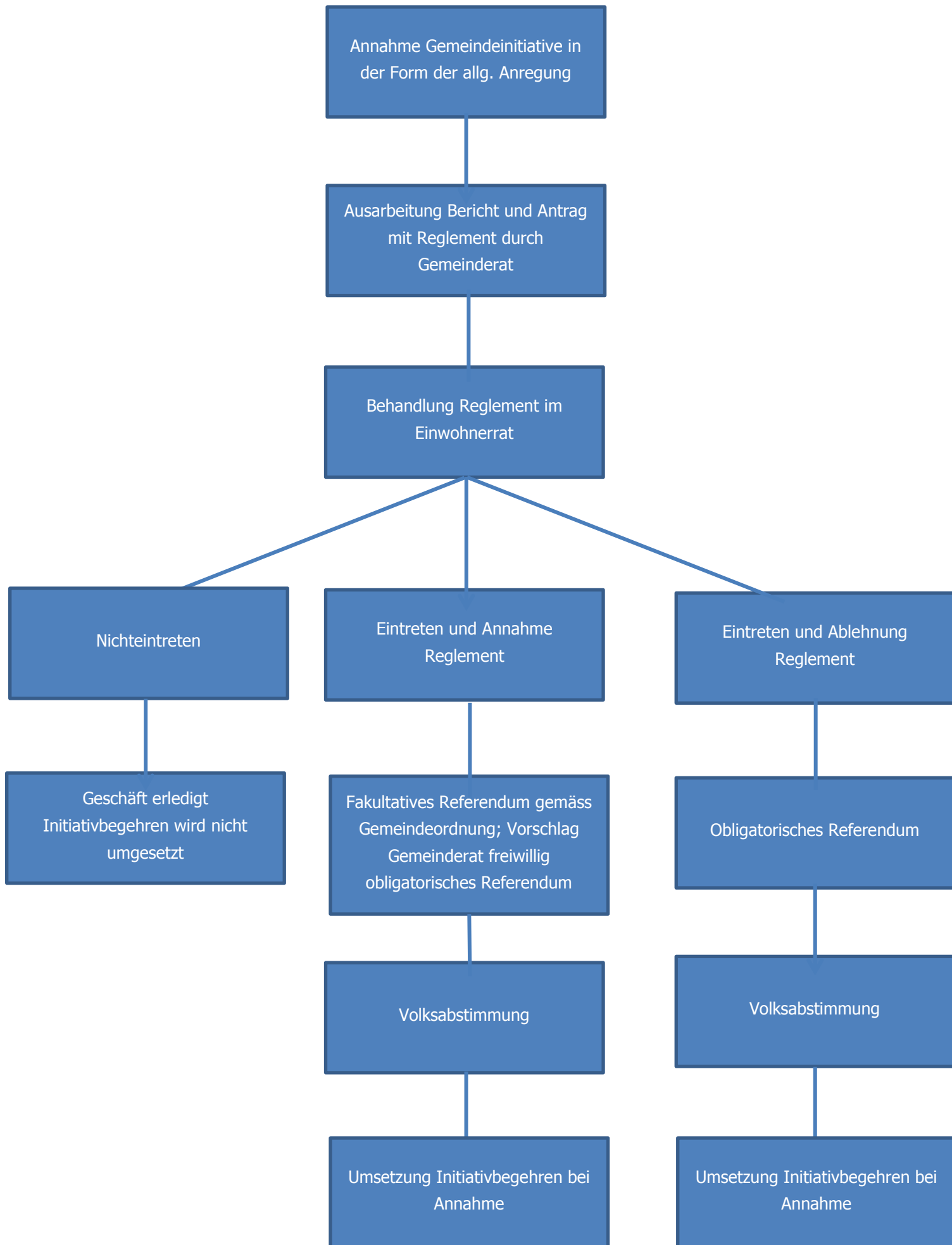
Die «Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten», welche von der Stimmbürgerschaft angenommen worden ist, sieht in der Anregung vor, dass nur noch der Verkauf oder Tausch von Liegenschaften zulässig sein soll, wenn ein gleichwertiger Ersatz erworben wird, welcher in Bezug auf Fläche und Nutzung mit der zu veräussernden Liegenschaft vergleichbar ist. Mit Art. 5 im Entwurf des Reglementes wird diese Forderung umgesetzt. Die Initianten wollen, dass sich der Anteil von Grundstücken im Eigentum der Gemeinde in Zukunft nicht verändert. Es ist daher möglich, dass ein gemeindeeigenes Grundstück einem Dritten zu Eigentum übergeben wird, wenn im Gegenzug ein gleichwertiges und vergleichbares Grundstück erworben wird. Das abzugebende und das zu erwerbende Grundstück müssen in Bezug auf Nutzung, Ausnützung, Wert und Fläche in hohem Masse vergleichbar sein.

Art. 6 Verkauf

Die Bodeninitiative beschränkt den Verkauf von Grundstücken stark. Die Gemeinde kann aber jederzeit zusätzliche Grundstücke im Rahmen ihrer Möglichkeiten, Kompetenzen und Bedürfnisse erwerben. Weil die Initiative den heutigen Immobilienbestand erhalten will, soll der Gemeinde aber im Sinne von Ersatzbeschaffungen eine beschränkte Handlungsfreiheit für den Verkauf von Grundstücken erhalten bleiben. Sofern das abzugebende und das bereits erworbene Grundstück in Bezug auf Nutzung, Ausnützung, Wert und Fläche in hohem Masse vergleichbar sind, kann die Gemeinde ausnahmsweise Grundstücke auch wieder verkaufen. So ist denkbar, dass zur Arrondierung einer Schulliegenschaft Grundstücke erworben werden und zur Finanzierung nach deren Erwerb ein gleichwertiges Grundstück veräussert wird. Damit bleibt das Grundanliegen der Bodeninitiative erhalten und die Gemeinde Emmen kann ihre zugewiesenen Aufgaben auch Rahmen von Landgeschäften weiter erfüllen.

6 Weiteres Verfahren

Der Bericht und Antrag ist vom Einwohnerrat zu behandeln. Der Einwohnerrat hat das Reglement über die Grundstücke im Eigentum der Gemeinde Emmen in zwei Lesungen zu beraten und zu verabschieden. Lehnt der Einwohnerrat das Reglement ab, unterliegt es in sinngemässer Auslegung von § 82e Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates der obligatorischen Volksabstimmung. Das vom Einwohnerrat angenommene Reglement unterliegt gemäss gültiger Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum. Gemäss Art. 15 Abs. 3 der Gemeindeordnung kann der Einwohnerrat Geschäfte, die dem fakultativen Referendum unterliegen, der Volksabstimmung unterstellen. Der Gemeinderat erachtet es aufgrund der Tatsache, dass die Stimmbürgerschaft die Gemeindeinitiative im Sinne einer allgemeinen Anregung angenommen hat, als richtig, nun - unabhängig davon, ob der Einwohnerrat dem Reglement zur Umsetzung der Bodeninitiative zustimmt - das Reglement zur Umsetzung der Gemeindeinitiative wiederum der Stimmbürgerschaft obligatorisch zu unterbreiten. Nachfolgend werden die verschiedenen Möglichkeiten der Behandlung dieses Berichtes und Antrages graphisch wie folgt dargestellt:



7 Antrag

Gestützt auf den vorstehenden Bericht unterbreitet der Gemeinderat dem Einwohnerrat folgenden Antrag:

1. Erlass des Reglementes über die Grundstücke im Eigentum der Gemeinde Emmen.
2. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Emmenbrücke, 26. Oktober 2016

Für den Gemeinderat:

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber

Beilage:

- Reglement über die Grundstücke im Eigentum der Gemeinde Emmen