



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

28/18 Beantwortung des Postulats von Marco Huwiler und Andreas Kappeler vom 4. Mai 2018 betreffend Wachstumsanalyse und Erarbeitung Entwicklungs-Strategie

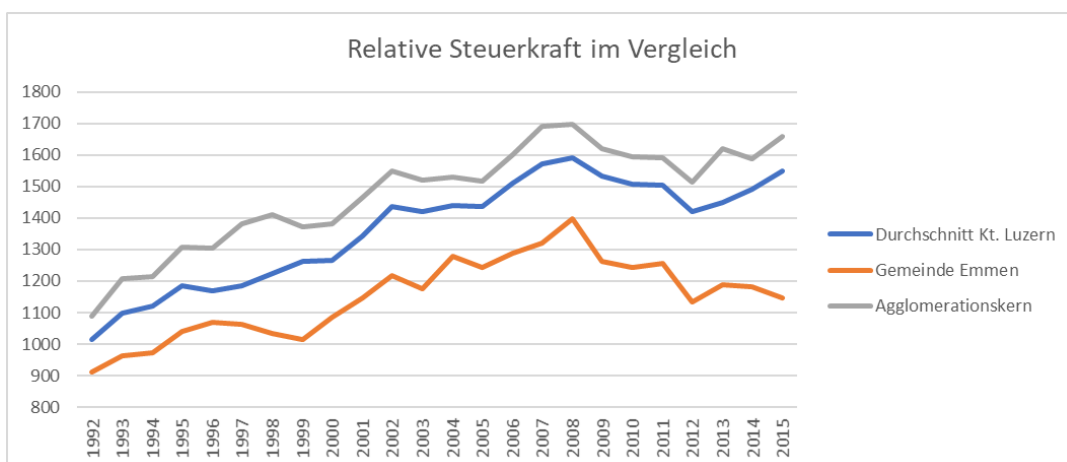
Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut des Postulats

Ausgangslage

Die relative Steuerkraft in der Gemeinde Emmen hat sich im Vergleich zum Durchschnitt des Kantons wie zum Durchschnitt des Agglomerationskerns¹ deutlich schlechter entwickelt. Nachdem alle Gemeinden zwischen den Jahren 2008 und 2011 an relativer Steuerkraft verloren haben, setzte sich bei den Vergleichsgemeinden eine positive Entwicklung ein. Leider setzte sich der negative Trend in der Gemeinde Emmen im Jahr 2017 fort, die Bevölkerung ist gewachsen, das Defizit noch stärker auf 12.5 Millionen Franken.



Die Standortfaktoren der Gemeinde Emmen sind bereits im Postulat 20/17 ausführlich dargelegt, daher wird an dieser Stelle verzichtet erneut auf das Standortpotential der Gemeinde Emmen einzugehen. Die Standortfaktoren der Gemeinde Emmen sind gut, jedoch war es bisher nicht möglich diese Faktoren in der Realität positiv für die Gemeinde zu nützen. Leider ist bislang nicht bekannt, aus welchen Gründen dies nicht möglich war.

Begründung

Laut einer aktuellen Studie ziehen 50 % der Mieter in eine Wohnung in einer Distanz von weniger als 5 km vom alten Objekt um [1], die Annahme ist daher gross, dass die Neubaugebiete in Emmen zu einem Grossteil nicht aussenstehende sondern bisherige Bewohner der Gemeinde Emmen anzieht. Folglich können Strukturveränderungen in bisherigen Quartieren auftreten.

Der Immobilienmarkt besteht aus Nachfragesegmenten (z. B. [2], [3]). Die Attraktivität von Gemeinden kann für die unterschiedlichen Segmente bestimmt werden (z. B. [4]). Die für Immobilienentwickler interessanten Nachfragesegmente in der Gemeinde Emmen müssen nicht den Interessanten für die Gemeinde entsprechen. Durch das Wissen, welche Segmente für die Gemeinde von finanziellem Vorteil sind und der Analyse der bisher gebauten Projekte kann abgeklärt werden, ob ein Handlungsbedarf in der Raumentwicklungspolitik oder anderen Politikbereichen seitens der Gemeinde besteht. Anschliessend können Massnahmen für Sondernutzungsplanungen und die Ortsplanungsrevision getroffen werden.

Ohne eine detaillierte Analyse des vergangenen Wachstums sind keine qualifizierten Aussagen für die Zukunft möglich. Büros für Regionalentwicklung bieten solche Analysen an, z. B. BHP Brugger und Partner AG (<https://www.bruggerconsulting.ch/strategie-standortfoerderung-raumentwicklung.htm>) oder EBP Schweiz AG (<https://www.ebp.ch/de/thema/raum/gemeindefinanzen>).

Statistische Quartiere ermöglichen die aktuelle Entwicklung zu monitoren und anschliessend zu analysieren. Die grossen Schweizer Städte verfügen über Statistische Quartiere um Entwicklungen in der Gemeinde räumlich verorten zu können. Wie bereits oben erwähnt, haben grosse neue Entwicklungen auch einen Einfluss auf die bestehenden Quartiere. Damit dieser analysiert und damit in Zukunft eine Entwicklung wie die heutige besser vorhergesehen werden kann, ist es notwendig die Gemeinde in sinnvolle Statistische Quartiere zu unterteilen. Das Statistische Amt des Kantons Genf teilt alle seine Gemeinden in insgesamt 475 Subsektoren auf (https://www.ge.ch/statistique/cartes/00/00_01/C00_01_03.pdf), die eine detaillierte räumliche Analyse ermöglichen. Die mit Emmen vergleichbaren Städte Vernier (35'000 Einwohner) und Lancy (32'000 Einwohner) werden dabei in 24 bzw. 20 Subsektoren aufgeteilt. Entwicklungen können dort genau analysiert und beobachtet werden (https://www.ge.ch/statistique/cartes/20/20_02/C20_02_03_2013.pdf).

¹ Die Gemeinden Emmen, Luzern, Rothenburg, Kriens, Horw, Ebikon, Meggen, Adligenswil, Buchrain und Dierikon

² Quelle der Daten Lustat, eigene Darstellung

Forderung

Die Unterzeichnenden fordern den Emmer Gemeinderat auf,

- a) eine Wachstumsanalyse in Auftrag zu geben.
- b) die Resultate der externen Überprüfung sowie der Wachstumsanalyse in einer Entwicklungsstrategie mit Massnahmen zu verarbeiten.
- c) statistische Quartiere in der Gemeinde einzuführen um die langfristigen Entwicklungen konsequent monitoren zu können.

Quellen

- [1] NZZ, «Umzug meist in engem Radius», Nr. 134, S. 2016, 2016 [Online]. Verfügbar unter: <https://www.wincasa.ch/getattachment/Aktuelle-Themen/2016/Juni-2016/Umzug-meist-in-engem-Radius/nzz-11-06-16-nd-Aus-der-Forschung.PDF>
- [2] Fahrländer und Partner AG, «Nachfragersegmente im Wohnungsmarkt | Fahrländer Partner Raumentwicklung», 2018. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.fpre.ch/de/produkte/nachfrage-wohnung/>. [Zugegriffen: 20-Apr-2018]
- [3] Sinus Markt- und Sozialforschung, «Sinus-Milieus Schweiz», 2018. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.sinus-institut.de/sinus-loesungen/sinus-milieus-schweiz/>. [Zugegriffen: 20-Apr-2018]
- [4] Fahrländer und Partner AG, «Gemeindecheck | Fahrländer Partner Raumentwicklung», 2018. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.fpre.ch/de/produkte/gemeindecheck/>. [Zugegriffen: 20-Apr-2018]

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Ausgangslage

a) Das Bevölkerungswachstum, die demografische Entwicklungen, der Strukturwandel in der Wirtschaft, der bestehende Standortwettbewerb sowie Ortsplanungen stellen die Gemeinden, den Kanton und den Bund vor vielfältige Herausforderungen, weil sich das dynamische Umfeld dauernd verändert und sich zunehmend komplexer gestaltet. Vor diesem Hintergrund sind für die Planungen und Entwicklungen der öffentlichen Hand verschiedene, gesetzlich geregelte Grundlagen geschaffen worden. Diese sollen nachfolgend zuerst kurz dargestellt werden.

b) Die räumliche Entwicklung der drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden werden in Raumplanungskonzepten, Sachplänen, Richtplänen und Nutzungsplänen geregelt. Die Grundlage dafür bilden das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) und das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG; SRL Nr. 735). Die kantonalen Richtpläne enthalten Grundlagen und Strategien insbesondere zu räumlichen Strukturen, Siedlung, privatem und öffentlichem Verkehr, Landschafts- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tourismus, Erholung, öffentlichen Bauten und Anlagen sowie zu Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen. Sie zeigen auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher Reihenfolge und mit welchen Instrumenten vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Der Regierungsrat hat den teilrevidierten kantonalen Richtplan am 26. Mai 2015 erlassen und der Kantonsrat hat ihn am 14. September 2015 genehmigt. Im Anschluss hat der Bundesrat ihn am 22. Juni 2016 genehmigt. Mit der Genehmigung durch den Bundesrat ist der Richtplan für alle Behörden verbindlich. Die Vorgaben des kantonalen Richtplans sind daher bei Planungen auf der Stufe der Gemeinde ebenfalls zu beachten. Gemäss Botschaft B 144 vom 26. Mai 2015 des Regierungsrates Luzern an den Kantonsrat bildet das jeweils aktuelle mittlere Bevölkerungsszenario der LUSTAT Statistik Luzern die Grundlage für das erwartete Bevölkerungswachstum des Kantons. Im gültigen und verbindlichen Richtplan wird ein Bevölkerungswachstum um knapp 60'000 Einwohnerinnen und Einwohner von 2014 bis 2035 auf dannzumal 450'000 angenommen. Das Bevölkerungswachstum wird sich bis 2035 gemäss dem mittleren Szenario der LUSTAT degressiv entwickeln, das heisst, die durchschnittliche kantonale jährliche Wachstumsrate wird über die Jahre hinweg abnehmen (von knapp 0,9% im Jahr 2014 auf zirka 0,2% im Jahr 2035). Mittelfristig (bis 2030) wird daher von einer durchschnittlichen kantonalen Wachstumsrate von $J = 0,75$ Prozent pro Jahr ausgegangen. Die Wachstumsrate wird im Richtplan alle vier oder fünf Jahre auf das jeweils aktuelle LUSTAT-Szenario angepasst. Das erwartete Bevölkerungswachstum soll künftig zu rund 75 % in den Zentren, den Hauptentwicklungsachsen und der Agglomeration Luzern stattfinden. Für Emmen wird im kantonalen Richtplan bis ins Jahr 2030 mit einem jährlichen Bevölkerungswachstum von 1.0 % gerechnet, in den Jahren Jahr 2030 - 2035 mit einem Wachstum von jeweils 0.9 %. Der kantonale Richtplan legt fest, dass künftig das Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum sowie die Entwicklung in den Gemeinden primär über eine Siedlungsentwicklung nach innen erfolgen sollen. Für die rechtskräftigen Bauzonen gibt der Richtplan auch künftig keine Wachstumseinschränkungen vor. Aufgrund des neuen RPG muss in jeder Gemeinde der Bauzonenflächenbedarf pro Einwohner künftig entweder gehalten werden - sofern er derzeit schon tiefer ist als der Durchschnittswertwert der entsprechenden Gemeindekategorie - oder er muss - falls er heute höher ist - sukzessive (in drei Ortsplanungsperioden) auf diesen Durchschnittswert gesenkt werden.

c) Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz (FHGG; SRL 160) soll die Durchgängigkeit der verschiedenen Planungsinstrumente verbessert werden. Das FHGG verlangt von den Gemeinden für die langfristige Planung (zehn Jahre) die Ausarbeitung einer Gemeindestrategie. Basierend auf dieser Strategie wird für die mittelfristige Planung das Legislaturprogramm erstellt. Darin umschreibt der Gemeinderat die Legislaturziele und die zur Zielerreichung notwendigen Umsetzungsmassnahmen. Der daraus folgende Aufgaben- und Finanzplan (AFP) dient der rollenden mittelfristigen Planung (vier Jahre). Der Gemeinderat hält darin die geplanten Aufgaben und die zugehörigen Finanzen für das Budgetjahr und mindestens drei Planjahre fest. Der AFP bezieht sich immer auf die Vorgaben

des Legislaturprogramms und stellt so sicher, dass die strategischen Ziele im Fokus bleiben und im Zeithorizont erreicht werden können.

d) Der Regierungsrat Luzern hat mit Botschaft 148 vom 6. November 2018 dem Kantonsrat einen Planungsbericht über die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die öffentlichen Finanzen vorgelegt. Der Bericht zeigt, dass die finanziellen Folgen von Bevölkerungswachstum und -alterung im Kanton Luzern und den Luzerner Gemeinden gut bewältigt und die staatlichen Leistungen gesichert werden können. Das setzt jedoch voraus, dass die anstehenden finanzpolitischen Massnahmen konsequent umgesetzt werden können. Mit der Kantonsstrategie, dem Finanzleitbild 2017 und dem Aufgaben- und Finanzplan 2019 - 2022 existieren im Kanton lang- und mittelfristige strategische Planungsinstrumente, in denen auch die künftigen Entwicklungen und Prognosen für Veränderungen berücksichtigt werden. In der Botschaft B 148 geht der Regierungsrat von einem Bevölkerungswachstum um 13,4 Prozent auf 457'500 Einwohnerinnen und Einwohner bis 2030 aus.

e) Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern verpflichtet die Gemeinden, "die Nutzungspläne und die Bau- und Zonenreglemente alle zehn Jahre zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen beziehungsweise die Anpassung zu verlangen." Die letzte Gesamtrevision des Nutzungsplans und des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Emmen wurde 1996 rechtsgültig abgeschlossen. Im Jahr 2008 erfolgten die letzten umfassenden Teilrevisionen.

f) Mit der Strategie Emmen 2025 hat der Gemeinderat seine langfristigen politischen Handlungsfelder bereits abgesteckt. Zudem verfügt die Gemeinde über ein Siedlungsleitbild aus dem Jahr 2014. Vor diesem Hintergrund werden im Rahmen der Revision der Ortsplanung die Grundlagen für sämtliche baulichen und planerischen Vorhaben auf den aktuellsten Stand gebracht und an die neue, übergeordnete Gesetzgebung angepasst. Die Strategie Emmen 2025 und das Siedlungsleitbild 2014 der Gemeinde Emmen sind strategische Zielvorstellungen für die Gemeindeentwicklung. Allerdings lassen sich direkt daraus weder räumlich konkrete Vorgaben für das ganze Gemeindegebiet noch Lösungen für die grundeigentümergebundene Instrumente in der Nutzungsplanung ableiten. Die Revision der Ortsplanung von Emmen erfolgt in zwei Etappen. In der ersten Phase werden mit der konzeptionellen Planung bereits bestehende Zielvorstellungen in Form von Annahmen zu den Themen Städtebau, Landschafts-/Freiraumplanung, Verkehr, Soziales und Wirtschaftsstandort aktualisiert, verdichtet und in eine städtebauliche Gesamtbetrachtung übersetzt. Wie kann und soll Emmen im Jahr 2030 aussehen? Welche Quartiere, Areale und Landschaftsräume sollen sich mit welchen Zielen und unter welchen Voraussetzungen verändern können? Welche Instrumente und Massnahmen der Ortsplanung sind dahingehend zielführend, nachhaltig umsetzbar und bedeuten für Emmen den gewünschten Nutzen und Mehrwert? Das städtebauliche Gesamtkonzept steht für eine übergeordnete Sichtweise, die der bestehenden Vielfalt, den Stärken, Schwächen und Chancen im Siedlungsgebiet von Emmen gerecht werden muss und diese in die Zukunft denken kann. Je aktueller die politischen und fachlichen Annahmen zu den wichtigsten Themen bei der Erarbeitung sind, desto konkreter kann das städtebauliche Gesamtkonzept in der zweiten Etappe Antworten auf die Fragen aus der Nutzungsplanung geben. Diskussionen über Höhen, zur Dichte, zur Nutzungsverteilung und zur Mobilität können früh und auf der Grundlage einer übergeordneten Sichtweise geführt werden. Die konzeptionelle Planung schafft zudem im Austausch mit Zielgrup-

pen und der Bevölkerung (repräsentative Umfrage), neben der Legitimation und der Akzeptanz für die Revision, auch das notwendige und in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzende Verständnis für die relevanten "gemeinsamen" Themen.

g) Mit der Überweisung des Postulates 15/17 vom 15. Mai 2017 betreffend Sparpaket 2017 und Einbezug der Betroffenen sowie externe Überprüfung wurde der Gemeinderat verpflichtet, eine externe Fachgruppe mit der Überprüfung der Leistungen der Gemeindeverwaltung zu beauftragen. In Zusammenarbeit mit der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission und der externen Revisionsgesellschaft sind die Grundlagen für die Auftragserteilung erarbeitet worden. Die Gemeinde hat in der Zwischenzeit verschiedene externe Beratungsunternehmungen eingeladen, für das Mandat der externen Überprüfung eine Offerte einzureichen. Aufgrund des Zeitplanes für die externe Überprüfung ist davon auszugehen, dass die ersten Ergebnisse der externen Überprüfung im Optimalfall für die Erarbeitung des Budgets 2020 zur Verfügung stehen.

2. Zu den Forderungen der Postulanten

Die Postulanten verlangen eine Wachstumsanalyse. Diese soll zusammen mit den Ergebnissen der externen Überprüfung in eine Entwicklungsstrategie münden. Zudem sollen statistische Quartiere in Auftrag gegeben werden, damit die langfristigen Entwicklungen konsequent verfolgt und beurteilt werden können. Der Zeitplan der Erstellung einer Wachstumsanalyse, welche auch die Ergebnisse der externen Überprüfung berücksichtigt, lässt sich mit der laufenden Ortsplanungsrevision nicht sinnvoll und zweckmässig koordinieren. Der Gemeinderat hält fest, dass für die Beurteilung der Entwicklungen und Veränderungen für die Ortsplanungsrevision umfassende Grundlagen vorhanden sind. Auch die Schaffung statistischer Quartiere ist aus Sicht des Gemeinderates im aktuellen Zeitpunkt nicht zweckmässig.

In die Revision der Ortsplanung wird das vorgegebene Wachstum aus dem kantonalen Richtplan einfließen mit dem Ziel, eine hohe Qualität (im Städtebau, in der Aufenthaltsqualität, in der Infrastrukturausstattung, etc.) zu erreichen. Es wird erwartet, dass dieser hohe Qualitätsanspruch und dessen Umsetzung unter anderem dazu führen wird, dass die Gemeinde für finanzkräftige Personen attraktiver wird. Welche Faktoren dazu führen, dass das Wachstum in Emmen bisher nicht den erhofften positiven Effekt auf die Gemeindefinanzen hatte und ob beispielsweise die Förderung gewisser Immobiliensegmente überhaupt einen positiven Effekt haben könnte, kann durch eine umfassende Wachstumsanalyse geklärt werden. So könnte die Gemeinde zum Beispiel in Sondernutzungsplanungen (Bebauungsplan, Gestaltungsplan) bis zu einem gewissen Mass Ansprüche geltend machen, dass gewisse Immobiliensegmente (z.B. Mehrfamilienhäuser, Einfamilienhäuser, Genossenschaftswohnungen, Eigentum, Miete, etc.) realisiert werden. Hierzu muss allerdings bekannt sein, welche Immobiliensegmente einen positiven Effekt haben könnten und von welchen weiteren Faktoren dies abhängt. Eine Wachstumsanalyse könnte Antworten auf diese Fragen geben.

3. Kosten

§ 33 Abs. 1 FHGG setzt für jede Ausgabe der Verwaltung eine Rechtsgrundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraus. Die Auslagen für die Wachstumsanalyse müssten in das Budget 2020 aufgenommen werden. Die Wachstumsanalyse könnte nach dem Vorliegen des rechtskräftigen Budgets 2020 in Auftrag gegeben werden. Auch die Auslagen für die Einführung statistischer Quartiere muss budgetiert werden, wobei die statistischen Quartiere erst im Rahmen eines regelmässigen Monitorings Erkenntnisse bringen können. Dieses Monitoring muss ebenfalls budgetiert und danach langfristig als wiederkehrende Aufgabe eingeplant werden.

4. Schlussfolgerung

Der Gemeinderat anerkennt die Forderung der Postulanten nach mehr Klarheit darüber, wie das (Bevölkerungs-)Wachstum der Gemeinde Emmen gesteuert werden kann, damit sich die finanzielle Lage verbessert. Die Erarbeitung der Grundlagen für eine neue Gemeindestrategie ist eines der Jahresziele des Gemeinderates. In dieser Erarbeitung wird der Gemeinderat prüfen, inwiefern eine Wachstumsanalyse, eine Überprüfung vorteilhafter Immobiliensegmente und die Einführung statistischer Quartiere sinnvoll und zweckmässig sind. Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass die Analyse relevante Erkenntnisse und Argumente liefern könnte. Er sieht die Aufgabe der bewussten Steuerung des Wachstums auf der übergeordnet strategischen Ebene (Gemeindestrategie) und wird dieses Thema dementsprechend weiterverfolgen.

Der Gemeinderat ist bereit, im Rahmen der Erarbeitung der Gemeindestrategie das Instrument der Wachstumsanalyse und die Zweckmässigkeit der Einführung statistischer Quartiere zu prüfen. In diesem Sinne ist er bereit, das Postulat teilweise entgegenzunehmen.

Emmenbrücke, 20. Februar 2019

Für den Gemeinderat

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber