



an den

## **EINWOHNERRAT EMMEN**

### **43/18 Beantwortung des Postulats von Martina Meury-Müller und Mitunterzeichnenden namens der FDP Fraktion vom 18. Dezember 2018 betreffend raumplanerische Massnahmen zur Verbesserung des Steuersubstrates**

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

#### **A. Wortlaut des Postulats**

Der Bericht zur Lage der Emmer Gemeindefinanzen stellte zutreffend fest, dass die Gemeinde Emmen über einen hohen Anteil an gemeinnützigen Wohnungen verfügt und das Verhältnis von Eigentümerinnen und Eigentümern an der Gesamtbevölkerung eher gering ist. Emmen muss daran interessiert sein, das Verhältnis des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu senken und den Anteil von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern zu erhöhen. Die Steuerkraft in Emmen ist im kantonalen Vergleich tief. Eine Möglichkeit zur Steigerung der Steuerkraft besteht in der Förderung von qualitativ hochstehendem Wohnraum im oberen Preissegment.

Diese Massnahme muss schnell angegangen werden, da die finanzielle Situation der Gemeinde ein rasches Handeln erfordert und die heute bewilligten Neubauten erst in mehreren Jahren durch Neuzuzüger bewohnt werden.

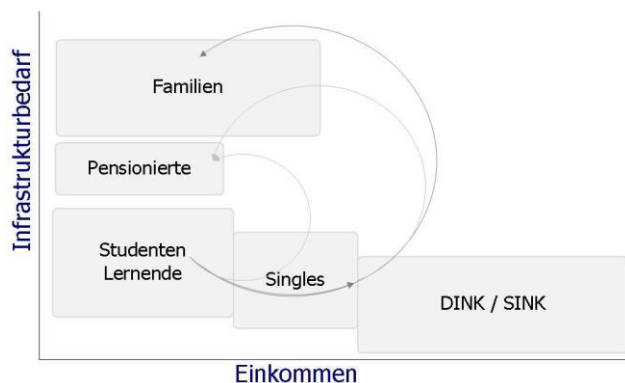
Der Gemeinde stehen viele raumplanerische Tools zur Verfügung. Der Gemeinderat wird hiermit aufgefordert zu prüfen, ob der Erlass oder die Änderung eines bestehenden Reglements notwendig wird oder ob die Anliegen der Postulanten im Zuge der Ortsplanungsrevision umgesetzt werden können. Daneben soll der Gemeinderat prüfen, wie neue Sozialzimmer- und Wohnungen mittels raumplanerischer Massnahmen vermieden werden können.

## B. Stellungnahme des Gemeinderates

### 1. Einleitung / Ausgangslage

Die Postulanten gehen von der Annahme aus, dass Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnungen und Häusern für die Gemeinde höhere Einnahmen bedeuten, als sie Ausgaben verursachen, also schlussendlich positive Auswirkungen für die Gemeindefinanzen haben. Diese Annahme kann in den vorliegenden Ausführungen nicht abschliessend bestätigt oder widerlegt werden. Es gibt Faktoren, die vermuten lassen, dass Einfamilienhausbesitzende für die Gemeindefinanzen über einzelne Phasen eher Kosten verursachen, als zu höheren Steuererträgen führen. Beispielsweise benötigen Einfamilienhäuser mehr Infrastrukturen, die Kinder gehen in den Kindergarten und in die Schule, meistens arbeitet mindestens ein Elternteil nicht Vollzeit.

Im Bericht und Antrag 30/15 an den Einwohnerrat betreffend Entwicklungsbericht (Herausforderung Wachstum), S. 29, zeigt folgende Grafik auf, welche Haushaltsformen für die Gemeinde Einkommen im Verhältnis zum Infrastrukturbedarf bringen:



Die Frage, ob Schulden als Abzug vom steuerbaren Einkommen Relevanz haben und ob die Verschuldung beim Erwerb von Eigentum sich negativ auf die Steuereinkünfte auswirkt, wie im Bericht zur Lage der Gemeindefinanzen vorgebracht wird, müsste ebenfalls genauer untersucht werden.

Die Postulanten gehen darüber hinaus davon aus, dass sich gemeinnützige Wohnungen steuerlich negativ auswirken. Auch hier gibt es keine abschliessenden Untersuchungen. Der Anteil an gemeinnützigen Wohnungen erscheint zumindest im Vergleich mit der Stadt Luzern nicht auffällig hoch. Auch gibt es Untersuchungen, die besagen, dass gerade Genossenschaftswohnungen die steuerkräftige Mittelschicht anziehen.

### 2. Zur Forderungen der Postulanten

Die Postulanten formulieren das Anliegen, mittels raumplanerischer Massnahmen den Anteil an Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern zu erhöhen und das Verhältnis des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu senken. Eine Möglichkeit zur Steigerung der Steuerkraft wird in der Förderung von qualitativ hochstehendem Wohnraum im oberen Preissegment gesehen. Der Gemeinderat wird aufgefordert zu prüfen, ob der Erlass oder die Änderung eines bestehenden Reglements notwendig

wird oder ob die Anliegen im Rahmen der Ortsplanungsrevision umgesetzt werden können. Auch soll der Gemeinderat prüfen, wie neue Sozialzimmer- und Wohnungen mittels raumplanerischer Massnahmen vermieden werden können.

### **Zum Anliegen der Förderung von Einfamilienhäusern**

Die Schweizer Bevölkerung hat im Jahr 2013 dem neuen nationalen Raumplanungsgesetz zugestimmt. So auch die Stimmbewölkerung der Gemeinde Emmen mit beinahe 69%. Die Hauptstossrichtung ist die haushälterische Nutzung des Bodens und die Vermeidung von Zersiedelung. Diese Grundsätze haben die Kantone und die Gemeinden in ihren Ortsplanungen zu erfüllen.

Raumplanerische Massnahmen zur Förderung von Einfamilienhäusern wären Einzonungen in Einfamilienhauszonen oder die Vorschrift, auf eingezontem Land nur noch Einfamilienhäuser bauen zu dürfen. Beides widerspricht in hohem Mass den raumplanerischen Grundsätzen und wäre in der heutigen Zeit kaum noch bewilligungsfähig.

Im Rahmen der Revision der Ortsplanung und aktuell in der Erarbeitung des städtebaulichen Gesamtkonzepts wird geprüft, welche bestehenden Quartiere mit Einfamilienhäusern als solche erhalten bleiben sollen und dementsprechend geschützt werden. Dies ist in der heutigen Zeit, in der die Verdichtung propagiert wird, bereits ein grosser Schritt. In diesem Sinne ist der Gemeinderat bereit, als Förderung von Einfamilienhäusern den Schutz von bestehenden Einfamilienhausquartieren zu prüfen.

### **Zum Anliegen der Förderung von Eigentumswohnungen**

Es ist grundsätzlich Sache des Grundeigentümers, welche Art der Eigentumsform er baut. Im Rahmen eines Bebauungsplans, bei dem der Grundeigentümer einen Mehrnutzen bekommt, kann die Gemeinde detaillierte Vorschriften erlassen. So wäre es denkbar, dass in den Sonderbauvorschriften zum Bebauungsplan ein Anteil Eigentumswohnungen vorgeschrieben wird. Allerdings würde dadurch sehr stark ins Eigentum eingegriffen. Inwiefern ein Investor oder Grundeigentümer sich das vorschreiben lässt und trotzdem noch baut, kann nicht beantwortet werden. In jedem Fall kann auch eine Wohnung, die als Eigentum gekauft wird, weitervermietet werden. Die Kontrolle darüber liegt nicht mehr im Rahmen raumplanerischer Massnahmen.

Aus Gründen der fraglichen Praktikabilität und Zweckmässigkeit von raumplanerischen Massnahmen zur Förderung von Eigentumswohnungen, lehnt es der Gemeinderat ab, dies vertieft zu prüfen.

## **Zum Anliegen der Förderung von qualitativ hochstehendem Wohnraum im oberen Preissegment**

Es ist grundsätzlich Sache des Grundeigentümers, welche Art der Wohnung in welchem Preissegment gebaut wird. Erfolgt dies in der bestehenden Regelbauweise, muss die Gemeinde die Bewilligung erteilen und kann keinen Einfluss nehmen.

Eine raumplanerische Massnahme wäre, über einen entsprechenden Artikel im Bau- und Zonenreglement die Einflussmöglichkeit der Gemeinde zu erhöhen. Dieser Artikel müsste dem Gemeinderat ermöglichen, Vorschriften betreffend der Art der Wohnungen zu erlassen. Für Gestaltungsplangebiete erlies beispielsweise Kriens im Bau- und Zonenreglement folgenden Artikel: "Der Stadtrat kann die Art der zu realisierenden Wohnungen festlegen".

Der Gemeinderat ist bereit, zu prüfen, ob ein solcher Artikel im Rahmen der anstehenden Revision der Ortsplanung ins Bau- und Zonenreglement aufgenommen werden soll. Ein solcher Artikel sollte sich, wie in Kriens, nur auf die Gestaltungsplangebiete beziehen. Eine vorgezogene Änderung des Bau- und Zonenreglements erscheint aktuell nicht zielführend, da die Gemeinde hierfür schon heute eine Vorstellung haben müsste, welche Art der Wohnungen sinnvollerweise vorgeschrieben werden. Dies kann als ein Teil der Gemeindestrategie erarbeitet werden und anschliessend in die Revision der Ortsplanung einfließen.

Bei der Erarbeitung aktuell anstehender Bebauungspläne kann die Gemeinde bereits zum jetzigen Zeitpunkt Einfluss nehmen. Risiko bleibt, dass sich der Bedarf an Wohnungen bei der aktuellen Bautätigkeit schnell ändern kann und ein Bebauungsplan ein eher träges Instrument ist. Der Gemeinderat ist bereit, zu prüfen, ob es in laufenden Verfahren zu Bebauungsplänen eine gewinnbringende Ergänzung sein kann, die Art der Wohnungen (Wohnungsmix, Wohnungsgrösse) grundeigentümergebunden vorzuschreiben.

Unbestritten ist, dass Einwohnerinnen und Einwohner mit einem guten Einkommen nur nach Emmen ziehen oder bleiben, wenn sie hier den entsprechend qualitativ hochwertigen Wohnraum und die entsprechende Umgebung vorfinden. Wie jemand hohe Qualität der Umgebung beurteilt, ist unterschiedlich. Die einen sehen eine urbane Umgebung als hohe Qualität (ÖV-Erschliessung, Einkaufsmöglichkeiten, Aussenräume mit hoher Aufenthaltsqualität), andere bevorzugen die Nähe zur Natur oder Naherholungsgebieten. Beide Bedürfnisse kann Emmen abdecken. Daher kommt es insbesondere darauf an, die besonderen Vorzüge der einzelnen Lagen in Bauprojekten hervorzuheben und auf hohe Qualität der Bauprojekte und ihrer Umgebung zu achten. Wichtig ist hierfür, dass die Gemeinde an besonders attraktiven Lagen Einfluss nehmen kann. Dies ist zum Beispiel über Bebauungsplan- oder Gestaltungsplanpflichtgebiete möglich. Die Definition der Lage dieser Gebiete ist wichtiger Bestandteil der laufenden Revision der Ortsplanung. Es ist von Vorteil, dass die Gemeinde in den neuen Pflichtgebieten für Bebauungs- und Gestaltungspläne bei einer möglichen Verdichtung eine Mehrwertabgabe einfordern kann. Diese kann in eine Aufwertung der Umgebung sowie des öffentlichen Raumes einfließen.

## **Zum Anliegen der Verringerung des Anteils gemeinnütziger Wohnungen**

Die Genossenschaften sind Grundeigentümer auf ihrem eigenen Land und können wie jeder andere Eigentümer innerhalb der Regelbauweise bauen. Darüber hinaus können sie im Rahmen von Gestaltungs- oder Bebauungsplänen werterhaltende oder wertvermehrnde Sanierungen oder Neubauten realisieren, was explizit auch im Interesse der Gemeinde ist. Werden bestehende, sehr günstige Wohnungen saniert und aufgewertet, sind sie auch für steuerkräftigere Personen interessant. Aktueller Trend schweizweit ist, dass Gemeinden und Städte den gemeinnützigen Wohnungsbau fördern bzw. dass von der Bevölkerung die Förderung von bezahlbarem Wohnraum verlangt wird. Sollte Emmen keine derartigen Vorhaben umsetzen, wäre sie damit im Vergleich zu anderen Gemeinden und Städten bereits näher am Verhindern als am Fördern. Raumplanerische Instrumente explizit zur Verhinderung von gemeinnützigem Wohnungsbau stehen nicht zur Verfügung.

Eine Verhinderung von neuen Sozialwohnungen und -zimmern ist auf Ebene der Raumplanungsinstrumente nicht möglich. Es ist nicht regelbar und mit Mitteln der Raumplanung nicht überprüfbar, ob in einem Gebäude Wohnungen günstig vermietet werden oder nicht.

In diesem Sinne lehnt der Gemeinderat ab, zu prüfen, wie gemeinnütziger Wohnungsbau verringert werden kann. Im Bestand sollen werterhaltende oder wertvermehrnde Sanierungen oder Neubauten realisiert werden können. Der Gemeinderat ist sich aber bewusst, dass es in Emmen aktuell keinen zusätzlichen Bedarf an gemeinnützigem Wohnungsbau gibt.

## **3. Kosten**

Für eine vorgezogene Änderung des Bau- und Zonenreglements zugunsten der Einführung eines Artikels, der es der Gemeinde ermöglicht, Einfluss auf die Art der zu erstellenden Wohnungen zu nehmen, müsste mit Verfahrenskosten von mehreren tausend Franken gerechnet werden.

## **4. Schlussfolgerung**

Die raumplanerischen Massnahmen zur Förderung von Eigentum sind beschränkt bzw. greifen sehr stark in bestehendes Eigentum ein. Inwiefern Eigentum und insbesondere Einfamilienhäuser tatsächlich den gewünschten Effekt bringen und zu einer Verbesserung des Steuersubstrats führt, ist eine Frage, die für Emmen noch nicht beantwortet wurde.

Der Gemeinderat ist bereit, teilweise die Anliegen der Postulanten zu prüfen. Gewisse Anliegen können im Rahmen der Revision der Ortsplanung geprüft werden (Schutz von bestehenden Einfamilienhausquartieren, Ergänzung Artikel Bau- und Zonenreglement zur Einflussnahme auf Art der Wohnungen, Verortung Gestaltungs- und Bebauungsplanpflichtgebiete), teilweise können sie bereits in anstehenden Verfahren geprüft werden (Vorschriften zur Art der Wohnungen in anstehenden Bebauungsplanverfahren).

Die Anliegen nach Förderung von Eigentumswohnungen wie auch nach einer Prüfung der Verringerung des Anteils an gemeinnützigem Wohnraum und von Sozialwohnungen über raumplanerische Massnahmen lehnt der Gemeinderat ab, da es zu diesem Zweck keine geeigneten raumplanerischen Instrumente gibt.

Die Aufgabe, steuerkräftige neue Einwohnerinnen und Einwohner nach Emmen zu holen, sieht der Gemeinderat als Daueraufgabe. Ein Baustein davon ist eine gezielte Förderung der hohen Qualität und der Vielfalt der Wohngemeinde Emmen. Dies hat sich der Gemeinderat für die Revision der Ortsplanung als oberste Priorität gesetzt.

In diesem Sinne ist der Gemeinderat bereit, das Postulat teilweise entgegenzunehmen.

Emmenbrücke, 17. April 2019

Für den Gemeinderat

Rolf Born  
Gemeindepräsident

Patrick Vogel  
Gemeindeschreiber