



KANTON  
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, 6371 Stans, 041 618 79 02,  
[www.nw.ch](http://www.nw.ch)

# **VOLKSINITIATIVE "FÜR BEZAHLBA- RES WOHNEN IN NIDWALDEN" ZUR ÄNDERUNG DES BAUGESETZES**

**Bericht an den Landrat**

Titel:	VOLKSINITIATIVE "FÜR BEZAHLBARES WOHNEN IN NIDWALDEN" ZUR ÄNDERUNG DES BAUGESETZES	Typ:	Bericht	Version:	1.0
Thema:	Bericht an den Landrat	Klasse:		FreigabeDatum:	06.12.13
Autor:	Urs Achermann	Status:	Def.	DruckDatum:	23.12.13
Ablage/Name	bericht_initiative bezahlbares wohnen.docx			Registratur:	NWSTK.780

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>4</b>
2.1	Petition .....	4
2.2	Initiative .....	4
2.3	Rechtsgültigkeit .....	5
2.4	Abstimmung .....	5
<b>3</b>	<b>Bezahlbares Wohnen .....</b>	<b>5</b>
3.1	Problematik .....	5
3.2	Argumente für eine Regelung zu bezahlbarem Wohnen .....	6
3.3	Argumente gegen eine Regelung zu bezahlbarem Wohnen/gegen eine Regelung im Baugesetz .....	6
3.4	Mögliche Lösungsansätze einer Regelung .....	7
<b>4</b>	<b>Koordination mit Revision Baugesetz .....</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Haltung des Regierungsrates .....</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>Antrag .....</b>	<b>8</b>

## **1 Zusammenfassung**

Das Problem, dass in Nidwalden kaum bezahlbarer Wohnraum geschaffen wird, ist nicht von der Hand zu weisen. Vor allem Hergiswil, Ennetbürgen und Stansstad sind davon betroffen, aber auch in Stans und Buochs zeigen sich solche Tendenzen. Offenbar funktioniert der Markt für günstigen Wohnraum nicht. Damit besteht die Gefahr, dass der Mittelstand bzw. die einheimische Bevölkerung kaum mehr Wohnraum findet und sich in der Folge die Bevölkerungsstruktur negativ verändert. Der Regierungsrat ist deshalb bereit, Regelungen für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu prüfen und innert zwei Jahren einen Vorschlag zu unterbreiten.

Die Umsetzung des Anliegens zwingend in der Baugesetzgebung erscheint jedoch zu starr. Möglicherweise wäre die Schaffung einer speziellen Gesetzgebung sinnvoller und zielführender. Allenfalls könnte eine entsprechende Regelung immer noch im Rahmen einer bereits absehbaren Revision des neuen PBG eingefügt werden.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Landrat, einerseits die Zulässigkeit der Volksinitiative formell festzustellen. Andererseits beantragt er, der Volksinitiative nicht zuzustimmen und sie dem Stimmvolk zur Ablehnung zu empfehlen, aber einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, wonach eine gesetzliche Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum geschaffen werden soll.

## **2 Ausgangslage**

### **2.1 Petition**

Am 9. November 2011 haben SP und JUSO Nidwalden zu Händen der Baudirektion einen Vorstoss im Hinblick auf die anstehende Totalrevision des Baugesetzgebung eingereicht, wonach neu im Baugesetz und in der Bauverordnung ein Bonus für bezahlbares Wohnen vorgesehen werden soll.

Die Baudirektion hat am 30. März 2012 das Anliegen dem runden Tisch zur Erarbeitung eines neuen Baugesetzes unterbreitet. Gestützt auf die dort geführten Diskussionen hat der Regierungsrat den Vorstoss mit Schreiben vom 20. November 2012 beantwortet. Aufgrund verschiedener Argumente (siehe im Wesentlichen unter Ziff. 3.3) ist er zum Schluss gelangt, auf einen Bonus für bezahlbares Wohnen im neuen Planungs- und Baugesetz zu verzichten.

### **2.2 Initiative**

Am 25. April 2013 haben Vertreter der SP und der JUSO Nidwalden die Volksinitiative "Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden" in Form der allgemeinen Anregung hinterlegt. Die Initiative verlangt, das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; NG 611.1) sei so zu ändern, dass mit gezielten Anreizbestimmungen die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum gefördert wird.

Die Volksinitiative wurde in Anwendung von Art. 54 Abs. 5 der Kantonsverfassung im Amtsblatt vom Mittwoch, 1. Mai 2013 veröffentlicht. Die Frist zur Unterschriftensammlung begann somit am 1. Mai 2013 und endete am 1. Juli 2013.

Am 24. Juni 2013 wurde die Volksinitiative mit den Unterschriftsbogen fristgerecht eingereicht.

Im Gegensatz zum Vorstoss vom 9. November 2011 enthält die Initiative nicht einen ausformulierten Gesetzesvorschlag, sondern ist in der Form einer allgemeinen Anregung gehalten und verlangt lediglich gezielte Anreizbestimmungen zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum.

## **2.3 Rechtsgültigkeit**

Die Staatskanzlei hat die Unterschriften gemäss Art. 32 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass die für die Einreichung der Volksinitiative erforderliche Anzahl von mindestens 250 Unterschriften erreicht ist. Es wurden 392 beglaubigte und somit gültige Unterschriften deponiert.

Mit Beschluss Nr. 505 vom 9. Juli 2013 hat der Regierungsrat das Zustandekommen der Volksinitiative festgestellt.

## **2.4 Abstimmung**

Volksinitiativen sind gemäss Art. 55 der Kantonsverfassung binnen eines Jahres seit der Einreichung zur Abstimmung zu bringen. Der Landrat kann einer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Mit ihrem Anliegen fordern die Initianten eine Änderung des kantonalen Baugesetzes. Dieses wird gegenwärtig einer Totalrevision unterzogen. Die dem Anliegen zu Grunde liegenden gesetzlichen Grundlagen sind in der Zeit der Behandlung der Initiative also bereits Inhalt eines laufenden Gesetzgebungsprozesses. Aufgrund dieser Ausgangslage hat der Regierungsrat die Initianten mit Schreiben vom 22. Oktober 2013 darauf hingewiesen, dass es sich aus verfahrensökonomischen Gründen aufdrängt, diesen Prozess – in dem auch die Initianten ihre Anliegen einbringen können – mit der Initiative zu koordinieren und dem Landrat gleichzeitig mit dem neuen Planungs- und Baugesetz auch einen Antrag zur Behandlung der Initiative zu unterbreiten. Dieses Vorgehen hätte jedoch aufgrund der Terminplanung des Planungs- und Baugesetzes zur Folge, dass die Initiative nicht binnen der in Art. 55 Abs. 1 der Kantonsverfassung verankerten Jahresfrist, sondern erst im September 2014 zur Abstimmung gebracht werden könnte. Die Initianten haben sich mit diesem Vorgehen einverstanden erklärt.

# **3 Bezahlbares Wohnen**

## **3.1 Problematik**

Preissteigerungen im Wohnungsmarkt im Kanton Nidwalden (Miete bzw. Landpreise) sind eine Tatsache. Diese Preissteigerungen sind durch die sehr hohe Nachfrage begründet, welche sich aus der Zuwanderung aufgrund der sehr guten Rahmenbedingungen (Landschaft, Sicherheit, Bildungssystem, Infrastruktur, Steuern), den gesteigerten Raumbedürfnissen und dem Wachstum der eigenen Bevölkerung ergibt.

Der Markt ist offenbar nicht in der Lage, die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum zu befriedigen. Die Gründe dafür sind bekannt: Boden als knappes Gut und Gewinnoptimierung der Grundeigentümer respektive Investoren. Wenn keine Rahmenbedingungen definiert werden, muss damit gerechnet werden, dass die einheimische Bevölkerung und der Mittelstand in absehbarer Zeit keinen bezahlbaren Wohnraum mehr findet. Dies würde dazu führen, dass Nidwalden zum „Monaco der Schweiz“ werden würde.

Die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum entspricht einem Bedürfnis und müsste deshalb von den Grundeigentümern bzw. Investoren angegangen werden. Aus den oben erwähnten Gründen erfolgt dies jedoch nicht. Genossenschaften andererseits, welche nicht eine Gewinnoptimierung anstreben müssen, verfügen oft nicht über Land oder müssen dafür überhöhte Preise bezahlen.

Aber auch die Gemeinden hätten bereits heute die Möglichkeit, im Rahmen der Zonenplanung entsprechende Vorgaben zu machen. Nur wird dieser an sich effizienteste Weg nicht oder kaum beschritten.

### **3.2 Argumente für eine Regelung zu bezahlbarem Wohnen**

- In Nidwalden ist weiterhin mit einem Bauboom zu rechnen, weil die Nachfrage vorhanden ist und weil auch die Attraktivität von Nidwalden weiterhin hoch bleibt.
- Ohne Regelung werden Wohnungen vor allem im höherpreislichen Segment gebaut, dies führt zu einer Verdrängung der Normalverdiener bzw. der einheimische Bevölkerung.
- Wenn nur teure Wohnungen gebaut werden verändert sich die Bevölkerungsstruktur, es fehlt eine Durchmischung der verschiedenen Schichten, was sich auch auf das Funktionieren des Gemeindelebens nachteilig auswirkt und mit einem Kulturverlust verbunden ist.
- RPG-Anpassungen führen dazu, dass Land langfristig ein knappes Gut bleibt und die Preise dafür steigen werden. Folglich bleibt auch der Wohnraum knapp.
- Solange eine hohe Sicherheit, eine eindrückliche Landschaft, ein gutes Bildungssystem sowie hervorragende Verkehrsverbindungen etc. in Nidwalden bestehen bleiben, wird das Wachstum nicht aufzuhalten sein und die Nachfrage nach Wohnraum steigen.
- In Nidwalden gibt es kaum Landreserven bzw. sie sind in der Hand von Korporationen, damit besteht kaum Handlungsspielraum für die öffentliche Hand, um selber aktiv zu werden.
- Es scheint, dass der Markt das Bedürfnis nach günstigem Wohnraum nicht regeln kann, weshalb es Rahmenbedingungen braucht, wenn das Problem langfristig entschärft werden soll.

### **3.3 Argumente gegen eine Regelung zu bezahlbarem Wohnen/gegen eine Regelung im Baugesetz**

- Die Förderung von bezahlbarem Wohnen ist keine Staatsaufgabe.
- Eine Regelung zu bezahlbarem Wohnen macht dem Grundeigentümer Vorschriften zur Nutzung seines Eigentums und stellt damit einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar.
- Für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus müssen andere Anreize geschaffen werden, zum Beispiel auf der Grundlage einer spezialgesetzlichen Regelung. Das Baugesetz ist nicht der richtige Ort für Wohnbaupolitik.
- Die Gründe für die eher hohen Wohnpreise in Nidwalden liegen nicht an Mängeln des Baugesetzes, sondern an der grossen Nachfrage und den damit verbundenen hohen Landpreisen.
- Die hohen Baukosten pro Wohneinheit haben mit energetischen Auflagen, dem hohen Wohnflächenverbrauch pro Einheit und hohen qualitativen Ansprüchen der Mieter zu tun. Bei den heutigen Baukosten werden selbst mit einem Bonus die Wohnungspreise nicht wesentlich tiefer zu stehen kommen.
- Ein Bonus ist ein falsches Mittel, da die Resultate erst sehr viel später sichtbar werden und ein Zusammenhang mit dem Bonus damit nur sehr schwer nachgewiesen werden kann.
- Ein Bonus für günstigen Wohnraum würde quer in der Landschaft stehen. Im neuen PBG soll es neben dem Bonus für Gestaltungspläne keine weiteren Boni (z.B. für behindertengerechtes Bauen oder für Energieeffizienzmassnahmen) mehr geben bzw. diese können nicht kumuliert werden.
- Es liegt insbesondere an den Gemeinden z.B. mittels Bebauungsplänen Zonen für günstigen Wohnraum zu schaffen. Das ist mit dem bestehenden Bau-

gesetz wie auch mit dem neuen Planungs- und Baugesetz möglich. Möglich wäre auch die Förderung von Genossenschaften, dazu müsste eine Gemeinde über entsprechende Landreserven verfügen oder Land erwerben und z.B. im Baurecht an Baugenossenschaften weitergeben.

- Eine effiziente und kostengünstige Bauweise bedingt, dass eine genügend grosse Fläche Land zur Verfügung steht. In Nidwalden sind solche grösseren Flächen kaum zu finden.
- Die Kontrolle, ob der bezahlbare Wohnraum tatsächlich von Personen bewohnt wird, welche die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, ist sehr aufwändig bis unmöglich bzw. wäre mit einem Ausbau der Verwaltung verbunden. Damit besteht die Gefahr, dass der günstige Wohnraum im Verlauf der Zeit „zweckentfremdet“ wird.

### **3.4 Mögliche Lösungsansätze einer Regelung**

Die konkrete Lösung zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum muss auf Gemeindeebene geregelt werden. Der Kanton kann jedoch in der Gesetzgebung die nötigen Rahmenbedingungen schaffen.

- Festlegung einer überlagerten Zone (Bestimmung in BZR; bereits heute möglich)
- Bei Einzonungen muss ein gewisser Landanteil zu einem reduzierten Preis an die Gemeinde abgegeben werden, welche das Land dann z.B. an eine Baugenossenschaft weitergibt mit der Auflage, auf diesem Land preisgünstige Wohnungen anzubieten. Die Kontrolle der Berechtigung wäre dadurch an die Baugenossenschaft delegiert.
- Bei Einzonungen wird weniger Mehrwert abgeschöpft, wenn ein gewisser Anteil günstiger Wohnraum geschaffen wird. Die Problematik der Kontrolle der Berechtigung müsste noch gelöst werden.
- Ein Vorkaufsrecht für Gemeinden, wenn Land nicht innert einer gewissen Frist überbaut wird (in OW bereits umgesetzt, in LU mit der Revision des PBG vorgesehen). Das Land kann dann wiederum an eine Baugenossenschaft weitergegeben werden, welche für die Kontrolle der Berechtigung zuständig wäre.

## **4 Koordination mit Revision Baugesetz**

Mit ihrem Anliegen fordern die Initianten eine Änderung des kantonalen Baugesetzes. Dieses wird gegenwärtig einer Totalrevision unterzogen, dies als neues Planungs- und Baugesetz (PBG). Die Revisionsarbeiten sind bereits so weit fortgeschritten, dass eine Integration eines solchen Konzepts nicht oder nur sehr schwer machbar ist. Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat gleichzeitig mit dem neuen PBG auch die Beantwortung dieser Initiative. Je nach Beschluss des Landrats könnte eine Regelung immer noch in einer demnächst anstehenden Revision des PBG umgesetzt werden. Eine Teilrevision des PBG ist bereits absehbar, muss doch aufgrund der Annahme der RPG-Revision in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 eine Regelung zur Mehrwertabschöpfung auf kantonaler Ebene umgesetzt werden. Die Änderung muss innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der RPG-Änderung, welche für anfangs 2014 vorgesehen ist, umgesetzt werden, der Regierungsrat gedenkt jedoch die Anpassung zügig anzugehen.

## 5 Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat stellt aufgrund der Entwicklungen in den letzten Jahren fest, dass in Nidwalden tatsächlich kaum günstiger Wohnraum geschaffen wird. Es liegt offenbar ein Marktversagen vor, was das korrigierende Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigt. In diesem Sinne ist der Regierungsrat bereit, das Anliegen der Initiative weiterzuverfolgen.

In Art. 27 Abs. 2 der Kantonsverfassung wird der Kanton bereits ermächtigt, für die Förderung des Wohnungsbaus einheitliche gesetzliche Bestimmungen zu erlassen oder ihn mit Beiträgen zu unterstützen. Diese Norm genügt als Grundlage, ein Auftrag bzw. eine Kompetenz zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum auf Verfassungsebene erscheint nicht erforderlich.

Die Initiative verlangt, dass im Baugesetz (respektive im neuen Planungs- und Baugesetz) Anreize für die Schaffung von bezahlbarem Wohnen aufgenommen werden. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Umsetzung des – berechtigten – Anliegens zwingend in der Baugesetzgebung eine zu starre Vorgabe darstellt. Er könnte sich vorstellen, dass im Rahmen eines speziellen Gesetzes (z.B. Wohnraum- oder Wohnbauförderungsgesetz; so bestehend in ZH und ZG) sinnvollere und adäquatere Lösungen möglich wären. Auch ist die zur Zeit laufende Revision der Baugesetzgebung schon zu weit fortgeschritten, als dass durch den kurzfristigen Einschub von Artikeln ein abgerundetes, breit abgestütztes Ergebnis möglich wäre. Deshalb ist der Regierungsrat der Ansicht, dass etwas mehr Zeit für eine ausführliche und umfassende Prüfung notwendig ist. In diesem Sinne muss der Regierungsrat eine Ablehnung der Initiative empfehlen.

Zusammenfassend ist der Regierungsrat bereit, Regelungen für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu prüfen und innert zwei Jahren einen Vorschlag zu unterbreiten. Bezüglich der Frage, in welchem Erlass eine solche Regelung sinnvollerweise aufgenommen wird, möchte er jedoch flexibel sein, die Integration in die Baugesetzgebung stellt lediglich eine der möglichen Optionen dar. Der Regierungsrat beantragt deshalb, die Volksinitiative abzulehnen und einen Gegenvorschlag mit offener Formulierung zu unterbreiten.

## 6 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

1. die Zulässigkeit der Volksinitiative formell festzustellen,
2. der Volksinitiative nicht zuzustimmen und dem Stimmvolk zur Ablehnung zu empfehlen, und
3. dem Stimmvolk einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, wonach eine gesetzliche Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum geschaffen werden soll.

Stans, 17. Dezember 2013

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

*Yvonne von Deschwanden*

Landschreiber

*Hugo Murer*