



KANTON  
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans  
Telefon 041 618 79 02, [www.nw.ch](http://www.nw.ch)

# **GESETZ ÜBER DIE FÖRDERUNG DES PREISGÜNSTIGEN WOHNRAUMS (WOHNRAUMFÖRDERUNGSGESETZ, WRFG)**

**Bericht zu den Anträgen an den Landrat**

Titel:	Wohnraumförderungsgesetz	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Bericht zu den Anträgen an den Landrat	Klasse:		FreigabeDatum:	20.12.16
Autor:	lic. iur. Christian Blunzli / Philipp Zumbühl	Status:		DruckDatum:	23.12.16
Ablage/Name:	Axioma: Bericht zu den Anträgen			Registrierung:	2014.NWVD.22

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>4</b>
1.1	Politischer Auftrag .....	4
1.1.1	Volksinitiative und Gegenvorschlag .....	4
1.1.2	Auftrag zur Umsetzung des Gegenvorschlags .....	4
1.2	Vorgehen bei der Erarbeitung des Wohnraumförderungsgesetzes .....	5
1.3	Antrag des Regierungsrates zuhanden des Landrates .....	5
1.4	Abänderungsanträge der Landräte .....	6
<b>2</b>	<b>Stellungnahmen des Regierungsrates.....</b>	<b>7</b>
2.1	zum Antrag von Landrat Niklaus Reinhard.....	7
2.2	zum Antrag von Landrat Daniel Niederberger .....	9
2.3	zum Antrag von Landrat Peter Wyss .....	10
<b>3</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>10</b>

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Politischer Auftrag

#### 1.1.1 Volksinitiative und Gegenvorschlag

Vertreter der SP und der JUSO Nidwalden reichten am 24. Juni 2013 die Volksinitiative „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“ ein, die eine Änderung des Baugesetzes zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus verlangte.

Der Regierungsrat erklärte sich bereit, Regelungen für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu prüfen und innert zweier Jahren dem Landrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Bezüglich der Frage, in welchem Erlass eine solche Regelung sinnvollerweise aufgenommen werden soll, wollte er flexibel sein. Die Integration in die Baugesetzgebung stellte für den Regierungsrat lediglich eine der möglichen Optionen dar. Der Regierungsrat hatte deshalb dem Landrat mit Beschluss vom 17. Dezember 2013 beantragt, den Stimmberechtigten die Volksinitiative der SP und JUSO Nidwalden „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“ zur Ablehnung zu empfehlen und ihnen einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, wonach eine gesetzliche Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum zu schaffen sei.

Der Landrat folgte den Anträgen des Regierungsrates und stimmte am 19. Februar 2014 dem Gegenvorschlag zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum vorbehaltlich der Annahme durch die Stimmberechtigten mit 48 zu 8 zu. Daraufhin zogen die Initianten ihre Volksinitiative am 16. April 2014 zurück.

#### **Wortlaut des Gegenvorschlages zur Volksinitiative „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“:**

1.

*Der Kanton Nidwalden schafft eine gesetzliche Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum.*

2.

<sup>1</sup> *Dieser Beschluss tritt mit der Annahme der Stimmberechtigten in Kraft.*

<sup>2</sup> *Die ausgearbeitete Vorlage ist gemäss Art. 55 Abs. 2 der Kantonsverfassung binnen zweier Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Beschlusses zu verabschieden.*

Am 28. September 2014 nahm das Nidwaldner Stimmvolk den Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“ mit einem Ja-Stimmenanteil von 71.5 Prozent an. Die Zustimmung lag in allen Gemeinden deutlich über 60 Prozent (von 65.5% in Beckenried bis 76.7% in Stans).

#### 1.1.2 Auftrag zur Umsetzung des Gegenvorschlags

Wird eine allgemeine Anregung - wie der erwähnte Gegenvorschlag - zum Beschluss erhoben, ist die ausgearbeitete Vorlage binnen zweier Jahre zu verabschieden. Mit der Annahme des Gegenvorschlags hat der Regierungsrat somit den Auftrag erhalten, eine gesetzliche Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum zu erarbeiten.

Der Regierungsrat hat dem Landrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten und der Gesetzgeber muss eine gesetzliche Grundlage verabschieden, mit der die Förderung von bezahlbarem bzw. preisgünstigem Wohnraum angestrebt wird. Der Landrat ist an das Abstimmungsresultat gebunden (vgl. BGE 141 I 186 zur Kulturlandinitiative im Kanton Zürich). Sowohl ein Nichteintreten als auch eine Ablehnung der gesetzlichen Regelungen wären rechtswidrig.

## 1.2 Vorgehen bei der Erarbeitung des Wohnraumförderungsgesetzes

Die Volkswirtschaftsdirektion wurde bei der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlage durch eine Arbeitsgruppe und in einer zweiten Phase durch eine Fachgruppe begleitet. Zudem führte die Direktion zwei Workshops durch. An diesen Workshops konnte ein breit abgestützter Personenkreis teilnehmen, so dass alle betroffenen Gruppen mit einbezogen wurden. Aufgrund der beiden Workshops zeigte sich die klare Tendenz, dass vor allem die gemeinnützigen Wohnbauträger gefördert werden sollen.

## 1.3 Antrag des Regierungsrates zuhanden des Landrates

Der Regierungsrat verabschiedete gestützt auf den politischen Auftrag der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 23. August 2016 das Gesetz über die Förderung des preisgünstigen Wohnraums (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG; NG 751.3) zuhanden des Landrates.

Diese Vorlage beinhaltet im Wesentlichen zwei Hauptstossrichtungen:

### 1) Förderung von Organisationen des gemeinnützigen Wohnbaus

Im Vergleich zu den anderen Zentralschweizer Kantonen und insbesondere zum Kanton Zürich zeigt sich, dass sich im Kanton Nidwalden nur wenige Wohnungen im Eigentum von Wohnbaugenossenschaften befinden. Gemeinnützige Wohnbauträger scheinen in den anderen Kantonen ein probates Mittel zu sein, um längerfristig günstigen Wohnraum anbieten zu können, sind doch deren Mieten gemäss Statistik deutlich günstiger als bei den übrigen privaten Anbietern.

Zur Förderung der Organisationen des gemeinnützigen Wohnbaus wurden deshalb zwei Hauptinstrumente zur Verfügung gestellt:

#### a) Beteiligung an Organisationen des gemeinnützigen Wohnbaus

Der Kanton oder Gemeinden können sich beim Aufbau und Betrieb eines gemeinnützigen Wohnbauträgers beteiligen. Zurzeit fehlt im Kanton Nidwalden ein entsprechendes Gefäss (z.B. Wohnbaugenossenschaft), welches sich aktiv um die Realisierung entsprechender neuer Projekte bemüht.

Für derartige Beteiligungen – insbesondere für Beteiligung des Kantons – ist eine gesetzliche Grundlage notwendig (vgl. Art. 27 Abs. 2 der Kantonsverfassung). Ohne diese Rechtsgrundlage ist eine Beteiligung nicht zulässig.

#### b) Überlagerte Zonen mit einem Nutzungsbonus für Organisationen des gemeinnützigen Wohnbaus

Die Gemeinden sollen die Möglichkeit erhalten, Kernzonen, Zentrumszonen, Wohn- und Gewerbebezonen und Sondernutzungszonen, die hauptsächlich Wohnzwecken dienen, mit einer Zone mit Nutzungsbonus für gemeinnützige Wohnbauträger zu überlagern. Die überlagerte Zone kann sowohl in bestehenden Zonen als auch in neuen Zonen angewendet werden. Es handelt sich um ein Instrument, von dem die Gemeinden freiwillig Gebrauch machen können.

Gemeinnützige Wohnbauträger können in dieser Zone einen Nutzungsbonus in Anspruch nehmen. Den Organisationen wird ein Bonus gewährt, indem die maximal zulässige Gesamthöhe um 3.5 m (und somit um ein Geschoss) erhöht wird. In Gestaltungsplänen, in denen bereits ein Höhen-

bonus gewährt wurde, wird die Überbauungsziffer um 20 Prozent vergrößert.

Von diesem Nutzungsbonus können ausschliesslich Organisationen des gemeinnützigen Wohnbaus profitieren. Dadurch ist sichergestellt, dass die gewährte Mehrnutzung dem Zweck des Wohnraumförderungsgesetzes entsprechend eingesetzt wird. Zudem kann der Kontrollaufwand und die Bürokratie auf ein Minimum reduziert werden.

Die Bestimmungen zur überlagerten Zone werden im Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1) aufgeführt. Sie treten erst in Kraft, wenn die Gemeinde ihre Bau- und Zonenreglemente an das neue PBG angepasst haben.

## **2) Abschluss von Vereinbarungen über preisgünstigen Wohnraum**

Zusätzlich zu den überlagerten Zonen wird den Gemeinden mit einer neuen Bestimmung im Planungs- und Baugesetz die Möglichkeit geboten, Vereinbarungen über preisgünstigen Wohnraum abzuschliessen (Art. 27a PBG). Diese Vereinbarungen sollen bei Ein-, Um- und Aufzonungen abgeschlossen werden können. Der Gemeinderat kann diese Vereinbarungen abschliessen und hat die Gemeindeversammlung vor dem Entscheid zur Nutzungsplanungsrevision zu informieren.

Vereinbarungen über preisgünstigen Wohnraum können mit sämtlichen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer abgeschlossen werden. Dieses Instrument ist somit nicht auf die Organisationen des gemeinnützigen Wohnbaus beschränkt und bezweckt folglich nicht prioritär die Förderung der gemeinnützigen Wohnbauträger.

Im Gegensatz zur überlagerten Zone mit Nutzungsbonus für gemeinnützige Wohnbauträger bedingt der Abschluss dieser Vereinbarung, dass eine nachträgliche und regelmässige Kontrolle erfolgt. Die Gemeinde hat zu kontrollieren, ob effektiv preisgünstige Wohnungen im vereinbarten Umfang angeboten werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass ein Grundstück aufgrund einer Vereinbarung ein-, um- oder aufgezont wird und dennoch keine preisgünstigen Wohnen entstehen. In diesem Fall hat sie die Bedingungen der Vereinbarung auf gerichtlichem Weg durchzusetzen.

### **1.4 Abänderungsanträge der Landräte**

Nach der Beratung in den beiden vorberatenden Kommissionen stellten drei Landräte vor der Landratssitzung in Aussicht, dass sie an der Sitzung Änderungsanträge zur Vorlage des Regierungsrates stellen werden:

#### **1) Verzicht auf Wohnraumförderungsgesetz (Antrag von Landrat Niklaus Reinhard)**

Klaus Reinhard beantragt, dass lediglich die Bestimmungen zur Vereinbarung über preisgünstigen Wohnraum gesetzlich geregelt werden. Diese Regelung soll ins Planungs- und Baugesetz integriert werden. Auf ein separates Wohnraumförderungsgesetz sei zu verzichten.

Es werden folgende Feststellungen gemacht:

- a) Der Antrag von Landrat Niklaus Reinhard sieht ein Instrument (Vereinbarung) vor; die Vorlage des Regierungsrates deren drei (überlagerte Zone, Beteiligung und Vereinbarung).
- b) Die Formulierung der gesetzlichen Bestimmungen zur Vereinbarung über preisgünstigen Wohnraum gemäss Antrag von Landrat Niklaus Reinhard ist absolut identisch mit den gesetzlichen Bestimmungen zur Vereinbarung über preisgünstigen Wohnraum gemäss Vorlage des Regierungsrates.
- c) Wenn der Volksauftrag „Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum“ einzig und alleine mit der Vereinbarung über preisgünstigen Wohnraum erfüllt werden soll, braucht es kein Wohnraumförderungsgesetz. Sollen weitere Instrumente zur Verfügung stehen (Beteiligung, überlagerte Zone), ist es von der Rechtssystematik her ratsam, gewisse Bestimmungen in einem neuen Wohnraumförderungsgesetz zu verankern.

## **2) Wahlrecht beim Nutzungsbonus in der überlagerten Zone (Antrag von Landrat Daniel Niederberger)**

Mit dem Antrag wird beabsichtigt, dass die gemeinnützigen Wohnbauträger in den überlagerten Zonen mit Nutzungsbonus für gemeinnützige Wohnbauträger zwischen zwei unterschiedlichen Boni wählen können. Entweder kann die Organisation einen Nutzungsbonus in Anspruch nehmen, der die maximal zulässige Gesamthöhe um 3.5 m erhöht (analog Vorschlag Regierungsrat). Oder die Organisation kann anstelle des Höhenbonus eine Erhöhung der Überbauungsziffer um 20 Prozent geltend machen (Flächenbonus).

## **3) Evaluationsklausel (Antrag von Landrat Peter Wyss)**

Im Gesetz soll verankert werden, dass der Regierungsrat dem Landrat über die Umsetzung des Wohnraumförderungsgesetzes Bericht zu erstatten hat. Der Bericht soll insbesondere über die getroffenen Fördermassnahmen, abgeschlossene Vereinbarungen, die Wirksamkeit der Fördermassnahmen und dessen Vollzug Auskunft geben. Erstmals müsste acht Jahre nach vollständigem Inkrafttreten des Wohnraumförderungsgesetzes Bericht erstattet werden.

## **2 Stellungnahmen des Regierungsrates**

### **2.1 zum Antrag von Landrat Niklaus Reinhard**

Mit dem Antrag von Niklaus Reinhard wird auf den Erlass eines Wohnraumförderungsgesetzes verzichtet. Es sollen lediglich gesetzliche Bestimmungen zur Vereinbarung über preisgünstigen Wohnraum und die dazugehörigen Strafnormen im Planungs- und Baugesetz verankert werden. Die Formulierung des Gesetzestextes zur Vereinbarung über preisgünstigen Wohnraum entspricht derjenigen des Regierungsrates.

**Vor- und Nachteile:**

In der Gegenüberstellung zwischen der überlagerten Zone mit Nutzungsbonus für Organisationen des gemeinnützigen Wohnbaus und der Vereinbarung über preisgünstigen Wohnraum ergeben sich folgende Vor- und Nachteile:

	<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
<b>Überlagerte Zone</b> mit Nutzungsbonus für gemeinnützige Wohnbauträger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einfach in der Anwendung: Preisgünstigkeit, Ausgestaltung des Bonus, Zwecksicherung usw. sind im Gesetz definiert.</li> <li>• Zielorientiert: Förderung des gemeinnützigen Wohnbauträgers, wie in Workshops klar favorisiert.</li> <li>• Unbürokratisch: Einzig Anerkennung der gemeinnützigen Organisation durch Kanton erforderlich.</li> <li>• Anreiz in Form eines Nutzungsbonus statt finanzieller Anreiz oder Zwang.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschränkung auf gemeinnützige Wohnbauträger.</li> <li>• Neuer Bonus. Dieser gilt aber nicht generell, sondern nur in speziell dafür zu schaffenden überlagerten Zonen.</li> <li>• Ungewiss: Bei der Festlegung der überlagerten Zone ist ungewiss, ob der Bonus beansprucht wird.</li> </ul>
<b>Vereinbarung</b> über preisgünstigen Wohnraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuelle, flexible Lösung: Ausarbeitung eines auf die entsprechende Situation abgestimmtes Vertragswerk möglich.</li> <li>• Keine Einschränkung auf gemeinnützigen Wohnbauträger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relativ aufwändig und kompliziert in der Ausarbeitung, Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Was gilt als „preisgünstig“?</li> <li>○ Welcher Anteil der Wohnungen muss preisgünstig sein?</li> <li>○ Wie wird Preisgünstigkeit kontrolliert?</li> <li>○ Wie wird der Vertrag durchgesetzt (Strafbestimmungen)?</li> </ul> </li> </ul>

**Fazit des Regierungsrates:**

Sowohl die überlagerte Zone mit Nutzungsbonus für gemeinnützige Wohnbauträger als auch die Vereinbarung über preisgünstigen Wohnraum weisen Vor- und Nachteile auf. Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, dass die Gemeinden eine Wahl haben zwischen Instrumenten, die sich ergänzen. Mit der Gutheissung des Antrags von Landrat Niklaus Reinhard würde der Handlungsspielraum der Gemeinden unnötig eingeschränkt. Die Gemeinden haben mit der Vorlage des Regierungsrates eindeutig einen grösseren Handlungsspielraum.

**Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Antrag von Landrat Niklaus Reinhard abzulehnen.**



## 2.2 zum Antrag von Landrat Daniel Niederberger

### Änderungsantrag:

Der Antrag von Landrat Daniel Niederberger lautet wie folgt (die unterstrichenen Textpassagen sind neu):

„Art. 57c b) Höhe des Nutzungsbonus

Sind die Voraussetzungen für den Nutzungsbonus erfüllt, besteht ein Anspruch auf:

1. Erhöhung der zonengemässen maximalen Gesamthöhe um 3.5 m; oder
2. Erhöhung der zonengemässen maximalen Überbauungsziffer um 20 Prozent.

Beim Vorschlag des Regierungsrates besteht in Abs. 1 keine Wahlmöglichkeit. Der Nutzungsbonus besteht in der Normalbauweise immer in einem Höhenbonus.

### Stellungnahme Regierungsrat:

Der Regierungsrat anerkennt das Anliegen des Antragsstellers nach grösserer Flexibilität, welche die architektonischen und gestalterischen Möglichkeiten auf einer (grossen) Parzelle erhöht. Äusserst problematisch am Vorschlag ist indessen, dass beim Formulierungsvorschlag der Bonus im Gestaltungsplan nicht berücksichtigt wurde. Die Regelung ist lückenhaft und müsste zwingend ergänzt werden.

Zudem bestehen bei Bauvorhaben auf einer Parzelle, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten realisiert werden, erhebliche Unklarheiten. Namentlich ist nicht geregelt, ob bei späteren Bauvorhaben auf einer Parzelle wiederum ein Wahlrecht zwischen Höhen- oder Flächenbonus zur Verfügung steht. Sollte dies der Fall sein, könnte dies im Einzelfall zu einer Kumulierung der beiden Boni führen. Aufgrund der lückenhaften Regelung im Antrag von Daniel Niederberge hat der Regierungsrat folgende zusätzlichen Alternativvarianten geprüft:

#### **Variante 1: Wahlrecht je Parzelle**

Bei dieser Variante steht je Parzelle nur einmal das Wahlrecht zur Verfügung. Wurde auf einer Parzelle für eine Baute ein Bonus in Anspruch genommen, gilt der gewählte Bonus (Höhen- oder Flächenbonus) auch für künftige Bauten. Dadurch ist sichergestellt, dass bei mehreren Bauten mit unterschiedlichen Erstellungszeitpunkten keine rechtlichen Unklarheiten entstehen.

#### **Variante 2: Festlegung der Artes des Bonus' im Zonenplan**

Die Gemeinde legt im Zonenplan für die überlagerte Zone fest, ob ein Höhen- oder ein Flächenbonus gilt. Die Gemeinde kann dadurch die Quartierstruktur steuern. Auch besteht Klarheit, welcher Bonus in Anspruch genommen werden kann. Gleichzeitig wird aber die gewünschte Flexibilität für den Bauherrn nicht erreicht.

#### **Variante 3: Festlegung der Art des Bonus durch den Gemeinderat im Baubewilligungsverfahren**

Der Gemeinderat würde bei dieser Variante im Baubewilligungsverfahren entscheiden, ob ein Höhen- oder Flächenbonus in Anspruch genommen werden darf. Er kann sicherstellen, dass der Bonus für eine Parzelle nicht kumuliert wird. Jedoch führt diese Regelung zu Rechtsunsicherheiten für den Bauherrn.

Die Varianten bedürfen, wie rechtliche Abklärungen (Rechtsdienst, Gesetzesredaktion) zeigten, einer nochmaligen intensiven Prüfung. Es wird angestrebt –sofern der Landrat diesen Antrag von Landrat Daniel Niederberger grundsätzlich unterstützt – eine entsprechende Lösung auf die zweite Lesung präsentieren zu können.

**Der Regierungsrat beantragt, dem Antrag um Flexibilisierung des Bonus von Daniel Niederberger unter dem Vorbehalt zuzustimmen, dass auf die zweite Lesung im Landrat eine einwandfreie gesetzliche Regelung präsentiert werden kann.**

### **2.3 zum Antrag von Landrat Peter Wyss**

Landrat Peter Wyss schlägt vor, dass der Regierungsrat zur Umsetzung und zum Vollzug der Wohnraumförderung spätestens nach acht Jahren einen Bericht zuhanden des Landrates verfasst. Bei der vorgeschlagenen Wohnraumförderung handelt es sich um ein neues Instrument im Kanton Nidwalden. Insofern ist es zweckmässig, die Umsetzung und die Wirkung der Fördermassnahmen mittelfristig unter die Lupe zu nehmen.

**Der Regierungsrat beantragt, diese Evaluationsklausel gutzuheissen und in das Wohnraumförderungsgesetz aufzunehmen.**

### **3 Zusammenfassung**

Gestützt auf die obenstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat:

- den Antrag von Landrat Niklaus Reinhard betr. Verzicht auf Erlass eines Wohnraumförderungsgesetzes abzulehnen;
- den Antrag von Landrat Daniel Niederberger betreffend das Wahlrecht beim Nutzungsbonus vorbehältlich einer noch zu erarbeitenden einwandfreien gesetzlichen Regelung zuzustimmen;
- den Antrag von Landrat Peter Wyss betr. Evaluationsklausel gutzuheissen.

Zudem weist der Regierungsrat darauf hin, dass eine gesetzliche Grundlage zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums verabschiedet werden muss. Die von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gutgeheissene allgemeine Anregung muss umgesetzt werden.

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

*Ueli Amstad*

Landschreiber

*Hugo Murer*