



**Stadt
Lucern**

Stadtrat

Antwort

auf die

Interpellation Nr. 238 2010/2012

von Marcel Budmiger und Dominik Durrer
namens der SP/JUSO-Fraktion

und von Monika Senn Berger und Stefanie Wyss
namens der G/JG-Fraktion

vom 19. September 2011

(StB 56 vom 11. Januar 2012)

**Wurde anlässlich der
30. Ratssitzung vom
24. Mai 2012
beantwortet.**

Zweitwohnungsbau in Luzern

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

In der Interpellation wird einfürend festgehalten, dass die unhaltbare Entwicklung des Zweitwohnungsbaus nebst dem Verschleiss der Bodenressourcen zu höheren Mieten führe. Dabei hätten insbesondere Familien, der Mittelstand und untere Einkommensklassen dafür zu büssen, indem sie keine bezahlbare Wohnung mehr fänden. Mit der Umnutzung städtischer Hotelbetten in Wohneigentum entstehe zudem ein touristischer Schaden aufgrund der im Vergleich zu Hotels geringen Wertschöpfung von Zweitwohnungen.

Der Stadtrat ist sich der in der Interpellation dargelegten Problematiken bewusst und hat bereits Massnahmen eingeleitet, um diesen entgegenzuwirken. So wird im Rahmen der Revision der Bau- und Zonenordnung Stadtteil Luzern eine Tourismuszzone eingeführt, die das Mass der Umnutzung städtischer Hotelbetten in Wohneigentum einschränkt. Dem Umstand, dass es für Familien, den Mittelstand und untere Einkommensschichten schwierig ist, eine bezahlbare Wohnung in der Stadt Luzern oder in den Agglomerationsgemeinden zu finden, begegnet der Stadtrat mit verschiedenen Massnahmen, die im Rahmen des Berichtes und Antrages zur städtischen Wohnraumpolitik genauer umschrieben sind.

Zur Definition des Begriffs Zweitwohnungen wird auf die nachstehende Abbildung aus der Planungshilfe Zweitwohnungen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) verwiesen. Aufgrund der von den Interpellanten und Interpellantinnen dargelegten Problematiken liegt der Interessenfokus der Interpellation auf den nicht touristischen und den selbstgenutzten (nicht bewirtschafteten) touristischen Zweitwohnungen.

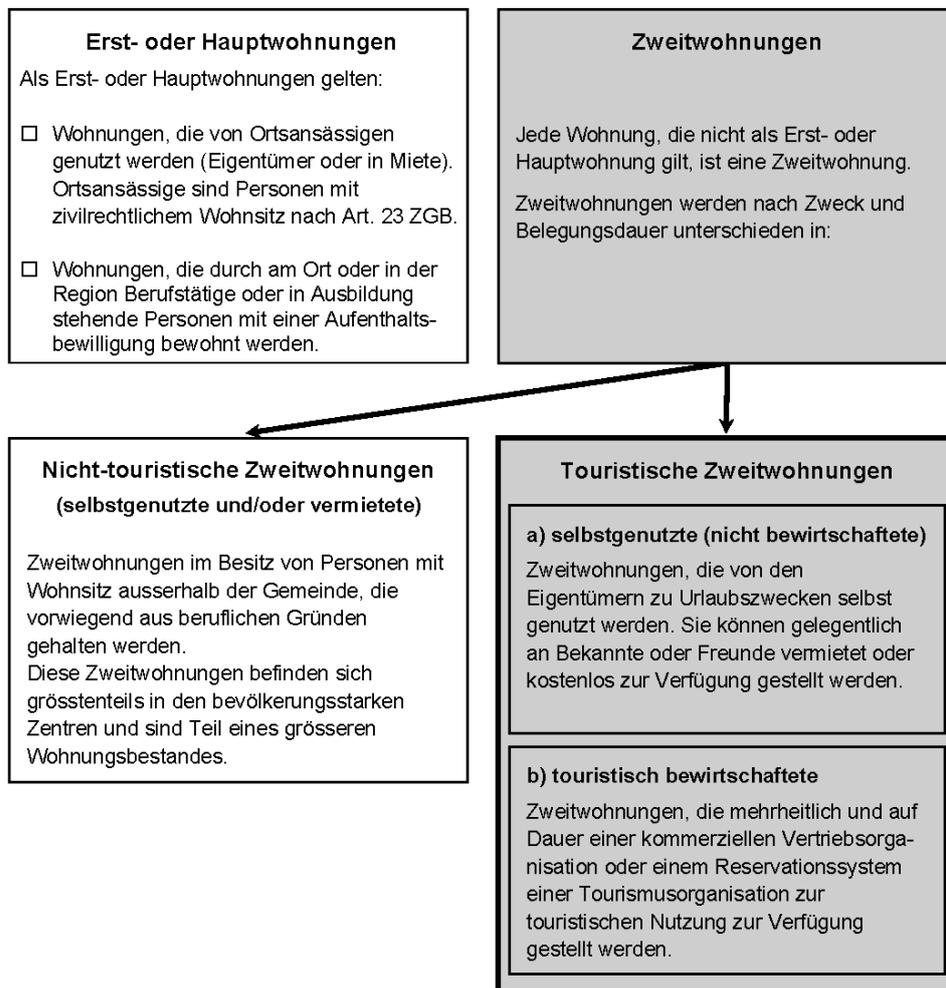


Abbildung 1: Definition des Begriffs Zweitwohnung und seine weitere Differenzierung¹

Die konkreten Fragen der Interpellation werden wie folgt beantwortet:

Zu 1.:

Wie gross ist der Anteil an Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand in der Stadt Luzern?

Im Rahmen der Eidgenössischen Volkszählung 2000 wurde letztmals eine breit angelegte Wohnungszählung durchgeführt. Gemäss den Ergebnissen, welche auf Eigendeklaration der Hauseigentümer und Hauseigentümerinnen beruhen, waren im Jahr 2000 in der Stadt Luzern (inkl. Littau) von insgesamt 40'103 Wohnungen 36'176 Wohnungen (90,2 Prozent) dauernd, 2'918 Wohnungen (7,3 Prozent) zeitweise und 1'009 Wohnungen (2,5 Prozent) nicht bewohnt.² Der schweizweite Anteil der zeitweise bewohnten Wohnungen beläuft sich im

¹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2010): Zweitwohnungen. Planungshilfe für die kantonale Richtplanung. Bern. S. 8.

² Auskunft LUSTAT, 7. Oktober 2011

gleichen Jahr auf 11,8 Prozent.³ Gemäss Beschreibung der Erfassungskriterien der Volkszählung 2000 werden die zeitweise bewohnten Wohnungen auch als Zweitwohnungen bezeichnet.⁴ Bei dieser Erhebung ist zu berücksichtigen, dass Wohnungen im Besitz von Personen mit Wohnsitz ausserhalb der Schweiz nicht erfasst sind. Die Erfassung der Zweitwohnungen ist daher nicht vollständig und die Anteilsangabe zu den Zweitwohnungen nicht zuverlässig.

Mit der Einführung des Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) ab dem Jahr 2010 entfällt die Volkszählung. Soweit möglich wurden die Ergebnisse der Wohnungszählung aus dem Jahr 2000 ins GWR übertragen. Fortan erfolgt die Einspeisung der Daten jedoch nur noch über die Gemeindeverwaltungen, welche die Daten im Rahmen von laufenden Verfahren erheben. Da eine Nutzungsänderung von einer Erstwohnung zu einer Zweitwohnung nicht meldepflichtig ist und im Übrigen auch im Rahmen von Baubewilligungsverfahren keine Angaben darüber gemacht werden müssen, ob die projektierten Wohnungen als Erst- oder Zweitwohnungen genutzt werden, ist keine gesicherte Aussage über den aktuellen Anteil der Zweitwohnungen möglich. Obwohl mit einer Verknüpfung des Wohnungsregisters und des Einwohnerregisters jede in der Stadt Luzern angemeldete Person einer Wohnung zugewiesen wird, lassen sich keine genauen Daten zum Anteil der Zweitwohnungen eruieren. Denn Wohnungen, bei denen keine Personen gemeldet sind, sind nicht zwingend Zweitwohnungen im Sinne der vorangehenden Definition. Effektiv kann es sich auch um leer stehende Wohnungen oder um zeitweise vermietete Wohnungen wie z. B. Wohnungen in Personalhäusern oder Wohnungen in Klöstern handeln. Ebenso könnte auch über die Detailerfassung der steuerlichen Veranlagung nur anhand einer Einzelfallbetrachtung eruiert werden, ob eine Wohnung als Zweitwohnung genutzt wird. Der dafür erforderliche Arbeitsaufwand wäre in Anbetracht der geringen Verlässlichkeit der Daten nicht verhältnismässig.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass es aufgrund der vorliegenden Datenlage nicht möglich ist, eine verlässliche Aussage zum Anteil der Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand für die Stadt Luzern zu machen.

Zu 2.:

In welchem Rahmen bewegt sich für den Stadtrat ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen?

Mit der Änderung vom 17. Dezember 2010 des Raumplanungsgesetzes (RPG) wurde festgelegt, dass die betroffenen Kantone in den Richtplänen Gebiete bezeichnen, in denen besondere Massnahmen ergriffen werden müssen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen. Auf eine genaue Definition der Ausgewogenheit wurde dabei verzichtet.

Auch der Stadtrat erachtet es nicht als zielführend, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen abschliessend zu beziffern. Er ist sich jedoch bewusst, zu welchen

³ Vgl. SR 07.062: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 4. Juli 2007. S. 5767

⁴ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) (Hrsg.) (2004): Eidgenössische Volkszählung 2000. Wohnraumversorgung und Wohnverhältnisse. Entwicklungen 1990 – 2000. S. 15

unerwünschten Entwicklungen ein übermässiger Anteil des Zweitwohnungsbaus führen kann. Da das Ausmass jedoch nicht beziffert werden kann, ist keine Aussage möglich, ob und inwieweit der Zweitwohnungsbau in der Stadt Luzern bereits problematische Züge annimmt.

Zu 3.:

Mit welchen Massnahmen kann ein solch ausgeglichenes Verhältnis auch in Zukunft erreicht bzw. garantiert werden?

Gemäss Zusammenstellung des Vereins Landesplanung Schweiz (VLP-Aspan)⁵ gibt es drei Arten von Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus. Zum einen sind dies raumplanerische Massnahmen, wie z. B. einen Erst- bzw. Zweitwohnungsanteilplan⁶, Einheimischenzonen oder eine Kontingentierung von Zweitwohnungen. Zum anderen ist eine Beschränkung des Zweitwohnungsbaus auch durch abgaberechtliche Massnahmen oder indirekt wirkende Massnahmen denkbar. Bei den abgaberechtlichen Massnahmen wird unterschieden zwischen Kausalabgaben und Steuern. Mit beiden Formen kann jedoch der Bau von Zweitwohnungen nur indirekt beeinflusst werden. Dasselbe gilt für andere indirekte Massnahmen wie die Förderung der touristischen Infrastruktur, z. B. mittels Schaffung einer Hotel- oder Tourismuszone oder durch eine von der öffentlichen Hand unterstützte Förderung der Vermietung.

Da die Erfassung des Zweitwohnungsanteils am Gesamtwohnungsbestand nicht möglich ist, stellt sich nebst der nicht beantwortbaren Frage der Dringlichkeit bei allen Massnahmen auch die Problematik des Controllings. Die Stadt wird daher nebst den in der Einführung dargelegten Massnahmen (Einführung der Tourismuszone und Massnahmen im Rahmen des B+A 1 vom 11. Januar 2012 zur städtischen Wohnraumpolitik) vorläufig keine weiteren Massnahmen ergreifen, welche den Zweitwohnungsbaus beschränken.

Zu 4.:

Auf welche Art und Weise werden die Zweitwohnungen genutzt (Spekulationsobjekte, Leerstand, Zwischenvermietung etc.)?

Die Stadt verfügt über keine Angaben zur Art und Nutzung von Zweitwohnungen. Die Frage kann daher nicht beantwortet werden.

Zu 5.:

Mit welchen Massnahmen kann die Auslastung bestehender Zweitwohnungen in der Stadt Luzern verbessert werden?

⁵ Vgl. Verein Landesplanung Schweiz (VLP-Aspan): Massgeschneiderte Lösungen im Zweitwohnungsbaus. In: Raum & Umwelt, Januar 2006, S. 3–7.

⁶ „Erst- bzw. Zweitwohnanteilpläne legen anteilmässig fest, wo und in welchem Umfang Wohnraum für die einheimische Bevölkerung erstellt werden muss, bzw. Zweitwohnungen für Auswärtige gebaut werden dürfen. [...]“ Für Einheimische bringt dies „den Vorteil, dass Wohnen erschwinglich bleibt aber auch den Nachteil, ihre Wohnungen nicht zu Zweitwohnungen umnutzen und verkaufen zu können.“ (VLP-Aspan: Massgeschneiderte Lösungen im Zweitwohnungsbaus. In: Raum & Umwelt, Januar 2006, S. 3)

Dem Faktenblatt Zweitwohnungen des Bundesamts für Raumentwicklung⁷ ist zu entnehmen, dass Zweitwohnungen im urbanen Raum vorwiegend zu nicht-touristischen Zwecken, d.h. für Arbeit, Ausbildung und für geschäftliche Zwecke genutzt werden. Diese Zweitwohnungen sind zu 47 Prozent während vier bis sieben Tagen pro Woche belegt und damit zumindest über grosse Zeiträume gut ausgelastet. Touristische Zweitwohnungen, die zu Freizeit- und Ferienzwecken benutzt werden, haben hingegen zu zwei Drittel eine Auslastung von lediglich zirka 15 Prozent pro Jahr. Die Folgen der geringen Auslastung der Zweitwohnungen in städtischen Gebieten sind damit nicht vergleichbar mit jenen in Tourismusgemeinden in Berggebieten. Nicht rentable Kundenfrequenzen in Restaurationsbetrieben, hohe Kosten infolge nicht ausgelasteter Infrastrukturen, die auf die erhöhte Nachfrage weniger Wochen ausgerichtet sind, und über Monate geschlossene Fensterläden, die das Ortsbild negativ beeinträchtigen, sind in Städten von untergeordneter Bedeutung. Vielmehr sind die Städte jedoch damit konfrontiert, dass durch Zweitwohnungen das Wohnungsangebot für die Bewohner und Bewohnerinnen der Stadt vermindert wird und der Stadt Einnahmen entgehen, da Eigentümer und Eigentümerinnen von Zweitwohnungen am Zweitwohnsitz nur beschränkt steuerpflichtig sind (vgl. dazu auch Ausführungen zu Frage 7). Eine Massnahme zur Erhöhung der Auslastung müsste daher zum Ziel haben, dass der Zweitwohnsitz in den Erstwohnsitz umgewandelt wird. Aus rechtlichen Gründen kann die Stadt keine entsprechenden Massnahmen ergreifen, durch welche eine Erhöhung der Auslastung durchgesetzt werden kann.

Zu 6.:

In welchem Verhältnis stehen in- und ausländische Besitzer der Zweitwohnungen?

Der Bundesrat hat bereits im Jahr 2000 festgestellt, dass genaue Daten zum ausländischen Zweitwohnungsbesitz nicht verfügbar sind.⁸ Als einziger Hinweis könnten die Daten über die Ausschöpfung der im Rahmen der Lex Koller gewährten Kontingente für den Grundstücksverkauf an Personen im Ausland dienen. Die Stadt verzichtet auf die entsprechenden Abklärungen, da diese Daten nicht genau sind.

Zu 7.:

Welche steuerlichen Auswirkungen hat die Nutzung als Zweitwohnung?

Die Eigentümer und Eigentümerinnen von Zweitwohnungen werden in der Stadt steuerpflichtig: bei der Einkommenssteuer im Verhältnis des Eigenmietwertes zum Gesamteinkommen und bei der Vermögenssteuer im Verhältnis des Steuerwertes der Liegenschaft zum Gesamtvermögen. Gegenüber einer Nutzung durch Personen mit Wohnsitz erhält die Stadt von Zweitwohnungseigentümern und -eigentümerinnen weniger Steuerertrag. Hingegen bezahlen auch Zweitwohnungseigentümer die Liegenschaftssteuer von 0,5 Prozent

⁷ Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) (2009): Faktenblatt Zweitwohnungen der Schweizer Bevölkerung. Zusatzauswertung des Mikrozensus zum Verkehrsverhalten 2005. Bern.

⁸ Vgl. SR 07.062: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 4. Juli 2007. S. 5767

des Steuerwertes. Diese wird hälftig zwischen Kanton und Stadt geteilt. Angesichts der schweizweit erkennbaren Dynamik des Zweitwohnungsbaus, der vielerorts spekulative Züge annimmt, profitiert die Stadt auch von Handänderungssteuern, welche beim Kauf und Verkauf anfallen, und von zusätzlichen Grundstücksgewinnsteuern beim Verkauf.⁹

Zu 8.:

Wie hoch schätzt der Stadtrat die negativen Auswirkungen der Zweitwohnungen auf die Luzerner Mietpreise?

Preise werden generell durch Angebot und Nachfrage gebildet. Bei Mietpreisen ist die Preisbildung jedoch nicht völlig frei.¹⁰ Wenn hypothetisch keine Nachfrage nach Zweitwohnungen vorhanden wäre, wäre das Angebot an freien Wohnungen grösser, was den Wohnungsmarkt entlasten würde.

Die Auswirkungen der Zweitwohnungen auf die Luzerner Mietpreise zu beziffern, ist nicht möglich. Mittels der Festlegung von Erst- oder Zweitwohnanteilplänen könnten getrennte Wohnungsmärkte geschaffen werden. Eine solche Massnahme ist jedoch in Hinblick auf die sozialräumliche Durchmischung, die Einschränkung der Handlungsfreiheit der Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen sowie aufgrund der unbestimmten Dringlichkeit der Problematik und der kaum durchführbaren Kontrollierbarkeit nicht zweckmässig.

Zu 9.:

Wie gross ist der Anteil an Zweitwohnungen mit vorgängiger Hotelnutzung?

In der Antwort auf Frage 1 wurde dargelegt, dass keine verlässlichen Daten zu den Zweitwohnungen vorliegen. Dementsprechend ist es auch nicht möglich, der Anteil der Zweitwohnungen mit vorgängiger Hotelnutzung zu beziffern.

Stadtrat von Luzern



⁹ Vgl. Verein Landesplanung Schweiz (VLP-Aspan): Massgeschneiderte Lösungen im Zweitwohnungsbau. In: Raum & Umwelt, Januar 2006.

¹⁰ Bei Mietpreisen ist die Preisbildung eingeschränkt durch die Grenzen von Obligationenrecht Art. 269 ff., den Bestimmungen zum Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen.