



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Dringlichen Motion 148

Mario Stübi, Benjamin Gross und Nico van der Heiden
namens der SP-Fraktion und Christian Hochstrasser
namens der G/JG-Fraktion
vom 29. November 2021
(StB 21 vom 11. Januar 2022)

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
17. Februar 2022
als Postulat
überwiesen.**

Klima- und Mieterschutz gemeinsam: Genfer Lösung für Luzern

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Die Motionäre legen dar, dass im Zuge der angestrebten baulichen Erneuerung von Mietshäusern die Gefahr für Mieterinnen und Mieter steige, aufgrund eines Umbaus eine Mietzinserhöhung oder gar die Kündigung zu erhalten. Die Notwendigkeit energetischer Sanierungen wie gemäss B+A 22/2021: «Klima- und Energiestrategie Stadt Luzern» angestrebt, stellen sie dabei nicht infrage. Sie betonen jedoch, dass es begleitende Massnahmen zugunsten der breiten Bevölkerung brauche, um die sozialen Effekte durch die resultierenden Umbauten abzufedern. Die Motionäre nehmen dabei Bezug auf die Kantone Genf, Waadt und Basel-Stadt, wo gesetzliche Grundlagen bestehen, um Mietpreiserhöhungen nach Renovationen im gesetzlichen Rahmen zu halten. Dabei streichen sie das Gesetz über Abbrüche, Umbauten und Renovationen von Wohnhäusern des Kantons Genf (LDTR) hervor, welches vorsieht, dass die Vermieterschaft bei Renovierungen zusammen mit dem Antrag auf eine Baugenehmigung ein Formular bei der Verwaltung einreichen muss, damit diese die nach der Renovierung zulässigen Mieten auf Basis der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Mietzinserhöhungen berechnen kann. Zusätzlich zur Kontrolle legt das Gesetz im Kanton Genf eine zeitlich beschränkte Obergrenze für die Mieten fest, sodass die Wohnungen auch nach der Renovierung erschwinglich bleiben. Die Motionäre fordern den Stadtrat auf, dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag zur Umsetzung eines Modells der Mietpreiskontrolle analog dem Genfer Modell vorzulegen. Sie sehen eine entsprechende Umsetzung im Bau- und Zonenreglement (BZR) vor.

Der Stadtrat teilt das Anliegen der Motionäre, dass preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Luzern erhalten wird und dass die Mietpreise auch nach den notwendigen energetischen Sanierungen an Wohnliegenschaften in der Stadt erschwinglich bleiben. Er sieht dafür aber andere Massnahmen als die von den Motionären vorgeschlagene Mietzinskontrolle vor.

Derzeitige Stossrichtungen für preisgünstigen Wohnraum

Für das Ziel, in der Stadt Luzern preisgünstigen Wohnraum langfristig zu erhalten und neu zu schaffen, verfolgt der Stadtrat in der Wohnraumpolitik vordringlich drei Stossrichtungen:

Erstens setzt er sich mit verschiedenen Massnahmen für eine Erhöhung des Marktanteils des gemeinnützigen Wohnungsbaus (vgl. B+A 21/2019: «Städtische Wohnraumpolitik III, 1. Controllingbericht» [\[Link\]](#) und Charta gemeinnütziger Wohnungsbau Luzern [\[Link\]](#)) sowie für die Schaffung guter Rahmenbedingungen zur Ausweitung des gesamthaften Wohnraumangebots in der Stadt (u. a. durch die Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren) ein. Gerade die aktive Bodenpolitik und die damit verbundene Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus fördert die Schaffung und den langfristigen Erhalt von preisgünstigen Wohnungen, da diese dauerhaft zur Kostenmiete vergeben werden.

Zweitens sollen die verschiedenen institutionellen und privaten Investoren für das Thema sensibilisiert werden, wozu ab 2022 ein voraussichtlich jährlich stattfindender Netzwerkanlass der verschiedenen Wohnbauakteure eingeführt wird.

Drittens wird sich der Stadtrat, wie im B+A 22/2021: «Klima- und Energiestrategie» [\[Link\]](#) festgehalten, über den Schweizerischen Städteverband (SSV) für eine Revision der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen einsetzen. Ziel ist, den Kostenanteil bei umfassenden Sanierungen, der als wertvermehrend gilt, zu reduzieren. Derzeit gelten bei umfassenden Sanierungen in der Regel 50 bis 70 Prozent der resultierenden Kosten als wertvermehrende Investitionen, welche auf den Mietzins überwältzt werden dürfen. Eine Studie der Hochschule Luzern hat gezeigt, dass je nach Eingriffstiefe lediglich zwischen rund 34 Prozent (bei einer Innensanierung) und 58 Prozent (für eine Gesamtsanierung) wertvermehrend sind.

Schliesslich ist zu beachten, dass die Fördermassnahmen für energetische Sanierungen indirekt auch wesentlich den Mieterinnen und Mietern zugutekommen, da die Förderbeiträge von den anrechenbaren Kosten abgezogen werden müssen und nicht auf die Miete überwälzbar sind.

Monitoring verbessern

Der Stadtrat anerkennt die Relevanz einer sozialverträglichen Weiterentwicklung des Wohnungsbestandes in der Stadt Luzern, sei es durch Sanierungen, Um- oder Ersatzneubauten. Dabei kann es durchaus zu Zielkonflikten zwischen der Erhöhung der Erneuerungsrate und der Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum kommen, wie dies bereits im Raumentwicklungskonzept 2018 [\[Link\]](#) dargelegt ist. Wie gross diese Zielkonflikte überhaupt sind, ist mit den aktuell vorhandenen Daten schwierig abschätzbar. Der Stadtrat wird die Entwicklungen bezüglich dieser Thematik künftig genau beobachten und dazu unter anderem mit LUSTAT darauf hinarbeiten, dass die entsprechenden statistischen Grundlagen verbessert werden (u. a. Monitoring zu Mietpreisentwicklungen sowie zu Leerkündigungen im Stadtgebiet). Im nächsten Wohnraumcontrolling-Bericht von 2024 soll aufgezeigt werden, wie sich das Angebot von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt aufgrund der Sanierungstätigkeit verändert. Sollte es sich auf Basis dieses Monitorings als nötig erweisen, wird der Stadtrat weitere zielführende Massnahmen zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum prüfen und einführen.

Keine rechtliche Grundlage für umfassende Mietzinskontrolle

Von der Einführung einer Mietzinskontrolle, wie sie von den Motionären gefordert wird, sieht der Stadtrat jedoch ab. Um eine solche Kontrolle überhaupt umsetzen zu können, sind gesetzliche Grundlagen im übergeordneten Recht nötig, die derzeit fehlen:

1. Grundlage im öffentlichen Recht nötig

Kantonale und kommunale Mietzinskontrollen können sich nicht auf das zivile Mietrecht stützen, zumal diese Materie vom Bund im OR abschliessend geregelt wurde. Das Bundesgericht stellt in einem neueren Entscheid aber klar, dass kantonale bzw. kommunale Massnahmen, die den Erhalt oder die Erhöhung des knappen Angebots an preisgünstigen Mietwohnungen bezwecken, eine andere Stossrichtung als die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung missbräuchlicher Mietzinse hätten und den Kantonen deshalb ein gewisser Spielraum zukomme (BGE 146 I 70, E. 5.2.2). Konkret erachtet es eine zeitlich befristete und/oder inhaltlich beschränkte Form einer Mietzinskontrolle auf kantonaler oder kommunaler Ebene für möglich. Dies lässt den Umkehrschluss zu, dass eine wie von den Motionären geforderte unbefristete und unbeschränkte Mietzinskontrolle mit dem Verhältnismässigkeitsgebot kaum vereinbar wäre. Dies nicht zuletzt deshalb, weil eine Mietzinskontrolle sowohl die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV als auch die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV (Vertragsfreiheit) tangiert (vgl. BGE 146 I 70, E. 6).

Somit hängt es stark vom rechtlichen Spielraum auf kantonaler Ebene ab, ob die Stadt Luzern zeitlich befristete und/oder inhaltlich beschränkte Formen einer Mietzinskontrolle einführen kann. Im folgenden Absatz wird dieser rechtliche Spielraum im Detail erläutert.

2. Kantonaes Verfassungs- und Gesetzesrecht

In den von den Motionären vorgebrachten Beispielen der Kantone Genf, Basel-Stadt und Waadt finden sich die Grundlagen der Mietzinskontrollen in den jeweiligen Kantonsverfassungen als «droit de logement» (Art. 38 KV GE), «Recht auf Wohnen» (§ 11 Abs. 2 lit. c KV BS) bzw. in Art. 33 und 67 KV VD.

Die folgende Abhandlung zeigt, dass es im Kanton Luzern keine entsprechende Regelung gibt:

- Die Verfassung des Kantons Luzern hält in § 11 fest, dass Kanton und Gemeinden diejenigen Aufgaben wahrnehmen, die ihnen durch die Gesetzgebung übertragen worden sind. Im diesbezüglichen Aufgabenkatalog findet sich das Thema Wohnen nicht. Auch ein eigenständiges Recht auf Wohnen, worauf sich eine allgemeine Mietzinskontrolle durch die Stadt Luzern stützen könnte, kennt die Luzerner Kantonsverfassung nicht.
- Weiter könnte als Gesetzesgrundlage die Gemeindeautonomie nach § 68 KV LU herangezogen werden. Der Umfang der kommunalen Autonomie ergibt sich im Einzelnen aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 136 I 395, E. 3.2.1 m.w.H.). Weder in der Kantonsverfassung noch in anderen kantonalen Gesetzen findet sich eine Autonomie für die Stadt Luzern zur Einführung einer allgemeinen Mietzinskontrolle, weshalb § 68 KV LU für den vorliegenden Fall nicht angerufen werden kann.
- Auf Gesetzesebene verfügt der Kanton Luzern mit dem Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW; SRL Nr. 898) zwar über eine gesetzliche Grundlage zum Erhalt von preisgünstigem Wohnraum. Allerdings entspricht auch die darin vorgesehene Mietzinskontrolle wegen der zeitlichen und inhaltlichen Begrenzung nicht der in der Motion geforderten umfassenden Mietzinskontrolle. Ohnehin ist aus Sicht des Stadtrates eine Unterstellung unter das GEW mit der aktuellen Leerwohnungsziffer von 1,23 Prozent (Kanton Luzern, Stand 2021) nicht gerechtfertigt. Der Grosse Stadtrat beschloss im Mai 1990 letztmals die Unterstellung der Stadt Luzern

unter das GEW. 1990 lag die Leerwohnungsziffer mit 0,24 Prozent deutlich tiefer. Die Unterstellung erfolgte für die Dauer von acht Jahren. Auf eine erneute Unterstellung wurde seither verzichtet, auch wenn die Leerwohnungsziffer zeitweise unter 0,7 Prozent sank. Dies zeigt auf, dass die Unterstellung unter das Gesetz nur dann in Betracht gezogen werden sollte, wenn sich eine tiefgreifende Wohnungsnot abzeichnet, was im Vergleich zu 1990 in der Stadt Luzern derzeit nicht festgestellt werden kann.

Für die Einführung einer umfassenden Mietzinskontrolle in der Stadt Luzern fehlt es somit an einer gesetzlichen Grundlage im übergeordneten Recht. Um seinen rechtlichen Handlungsspielraum im Bereich der Wohnraumpolitik zu verbessern, wird sich der Stadtrat beim Kanton Luzern dafür einsetzen, dass das Thema Wohnen einen höheren Stellenwert in der Kantonsverfassung erhält und dass den Gemeinden grössere Kompetenzen für eigenständige Regelungen zum Erhalt von preisgünstigem Wohnraum zugestanden werden.

Umsetzungsfragen

Die Motionäre gehen des Weiteren davon aus, dass sich ihr Anliegen im Bau- und Zonenreglement (BZR) niederschlagen wird. Wie bereits aufgezeigt, fehlt der Stadt Luzern derzeit die Kompetenz zum Erlass entsprechender Bestimmungen. Selbst wenn eine Kompetenz im kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht geschaffen würde, erachtet der Stadtrat das kommunale Bau- und Zonenreglement nicht als das richtige Gefäss zur Umsetzung. Das BZR setzt den Rahmen für die räumliche Stadtentwicklung. Es legt insbesondere fest, wie dicht und wie hoch gebaut werden darf, ob in einem Gebiet mehrheitlich gewohnt oder gearbeitet wird und wo Räume geschützt werden müssen. Allerdings entspricht es nicht dem Sinn und Zweck des BZR, Mietzinskontrollen zu regeln.

Der Aufbau und der Betrieb einer entsprechenden Behörde wie auch die Regelung des Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahrens wären mit hohen personellen und finanziellen Auswirkungen verbunden, während der Nutzen für die Mieterinnen und Mieter derzeit nicht abgeschätzt werden kann. Sollte sich künftig zeigen, dass durch die Sanierungstätigkeit in grösserem Umfang preisgünstiger Wohnraum verloren geht, kann sich diese Verhältnismässigkeitseinschätzung wieder ändern.

Fazit

Der Stadtrat teilt das Anliegen der Motionäre, preisgünstigen Wohnraum in der Stadt Luzern langfristig zu erhalten, und richtet verschiedene Massnahmen in der aktuellen Wohnraumpolitik an diesem Ziel aus. Die Einführung einer Mietzinskontrolle im Sinne der vorliegenden Motion lehnt der Stadtrat jedoch ab. Zum einen stehen ihr wichtige rechtliche Hürden entgegen. Es fehlt insbesondere an einer Grundlage im übergeordneten Recht. Zudem sind die mit einer Mietzinskontrolle verbundenen Einschränkungen verfassungsrechtlich nur so weit zulässig, wie sie auf entsprechenden überwiegenden öffentlichen Interessen beruhen und verhältnismässig sind (Art. 36 BV). Selbst bei Schaffung entsprechender Kompetenzen im kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht stellt der Stadtrat das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer umfassenden Mietzinskontrolle in der derzeitigen Situation auf dem Wohnungsmarkt Luzern infrage.

Der Stadtrat wird die sozialen Auswirkungen durch Sanierungen, Um- und Ersatzneubauten im Stadtgebiet aber verstärkt beobachten und das dazu notwendige statistische Monitoring verbessern. Im nächsten Controllingbericht zur Wohnraumpolitik (2024) werden die entsprechenden statistischen Beobachtungen dargelegt und evaluiert, ob und in welcher Form es zusätzliche Massnahmen zum Erhalt von preisgünstigem Wohnraum braucht. Ebenso wird der Stadtrat sich beim Kanton Luzern dafür einsetzen, den rechtlichen Handlungsspielraum für kommunale Massnahmen zum Erhalt von preisgünstigem Wohnraum zu vergrössern, um auf diese Weise handlungsfähiger zu sein, sollte sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt zuspitzen. Zudem wird er sich über den Städteverband für eine Senkung des wertvermehrenden Anteils der Sanierungskosten einsetzen.

Der Stadtrat nimmt die Motion als Postulat entgegen.

Stadtrat von Luzern

