

Antwort auf die Dringliche Interpellation 251

Hoher Zweitwohnungsanteil in Zeiten von Wohnungsnot

Mario Stübi und Benjamin Gross namens der SP-Fraktion vom 23. März 2023
StB 266 vom 3. Mai 2023

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 4. Mai 2023 beantwortet.

Ausgangslage

Die Interpellanten legen dar, dass gemäss Bundesamt für Raumentwicklung in der Stadt Luzern ein Zweitwohnungsanteil von 11,41 Prozent bestehe. Es irritiere, dass in Zeiten von Wohnungsnot jede zehnte Wohnung als Zweitwohnung gehalten wird. Ausdruck dieses Unmuts sei das Abstimmungsergebnis vom 12. März 2023 – «Ja zur Airbnb-Initiative, Nein zum Gegenvorschlag». Die SP-Fraktion interpretiert dies als klaren Auftrag an die Politik, rasch an die Arbeit zu gehen, damit nicht noch mehr Wohnungen zweckentfremdet werden, sondern im Gegenteil Wohnraum wieder zu seinem ursprünglichen Zweck zurückgeführt wird. In diesem Zusammenhang bitten sie den Stadtrat um die Beantwortung von vier Fragen.

Zu 1.:

Wie beurteilt der Stadtrat diese Zahl? Kommt er auf den gleichen Wert wie das Bundesamt?

Die Stadt Luzern verfügt seit 2013 über Zahlen zum Zweitwohnungsanteil (vgl. Stellungnahme zum [Postulat 331](#), Marcel Budmiger und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion sowie Monika Senn Berger und Stefanie Wyss namens der G/JG-Fraktion vom 26. April 2012: «Zweitwohnungen müssen erhoben werden»). Die Zahl der Zweitwohnungen beträgt gemäss Erhebung der Einwohnerdienste mit zirka 1'100 Wohnungen zurzeit zirka 2,3 Prozent am Gesamtwohnungsbestand.

Zu den Zahlen, die das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ausweist, zeigt sich demnach eine grosse Diskrepanz. Für die Stadt Luzern wird ein Wert von 10,6 Prozent Zweitwohnungen ausgewiesen, was zirka 5'000 Wohnungen wären (Stand 31. März 2023). Das ARE stellt den [Zweitwohnungsanteil](#) anhand von Daten aus dem Wohnungsinventar (Gebäude- und Wohnungsregister GWR) dar. Dabei ist sich das ARE bewusst, dass der von ihm ausgewiesene Zweitwohnungsanteil gewisser Gemeinden nicht zwingend korrekt sein muss (vgl. [Link](#)). Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil unter 20 Prozent gemäss Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702 [[Link](#)]) werden vom ARE nicht genau betrachtet. Diese Gemeinden, einschliesslich der Stadt Luzern, müssen im Wohnungsinventar die «Erstwohnungen» erfassen, nicht aber die «den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen» sowie die «Zweitwohnungen». Das ARE nimmt zur Berechnung des Zweitwohnungsanteils die Gesamtzahl der Wohnungen und zieht davon die Anzahl «Erstwohnungen» sowie die Anzahl der «den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen» ab. Dabei handelt es sich beispielsweise um dauernd

bewohnte Studierendenwohnungen, Personalwohnungen (z. B. von Spital), Wohnungen von nicht meldepflichtigen Personen (z. B. diplomatisches Personal, Asylsuchende) oder Wohnungen, die als Büro, Praxis usw.¹ genutzt werden (vgl. Art. 2 Abs. 3 ZWG).

Die Stadt Luzern erfasst zwar die «Erstwohnungen», sie kennzeichnet jedoch die den «Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen» für den Bund im Gebäude- und Wohnungsregister für die Datenübergabe bisher nicht, da dies nicht vorgegeben ist. Da die Stadt diese Wohnungen im GWR nicht kennzeichnet, werden diese nicht abgezogen und erscheinen dadurch in der Kategorie «Zweitwohnungen», obwohl es sich eigentlich um den «Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen» handelt. Von den 5'000 als Zweitwohnungen ausgewiesenen Wohnungen sind gemäss städtischer Datengrundlage rund 3'900 «den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen», und 1'100 sind (echte) Zweitwohnungen. Die Stadt Luzern wird die Kennzeichnung der Wohnungen im Gebäude- und Wohnungsregister in Zukunft so vornehmen, dass der Zweitwohnungsanteil in der Grafik des Bundes korrekt dargestellt wird.

Zu 2.:

Wie definiert sich eine Zweitwohnung in Luzern bzw. nach welchen Nutzungen lassen sie sich kategorisieren?

In der Kategorie der Zweitwohnungen der Stadt Luzern sind alle Wohnungen enthalten, die nicht als Haupt- oder Erstwohnung von Ortsansässigen genutzt werden. Zweitwohnungen werden von Personen für den Eigengebrauch (z. B. Ferien, Arbeit) genutzt oder zur Kurzzeitvermietung an Dritte als Ferienunterkünfte oder Business-Apartments genutzt.

Zu 3.:

Die Leerwohnungsziffer droht bei der nächsten Erhebung noch tiefer auszufallen als die 0,88 Prozent von 2022. Aus Kreisen der Wohnbaugenossenschaften ist zudem zu vernehmen, dass eine fristgerechte Umsetzung der Wohnrauminitiative per 2037 nicht mehr realistisch sei. Gedenkt der Stadtrat deshalb, Massnahmen gegen diesen Anteil an Zweitwohnungen zu ergreifen und wenn ja, welche?

Der Stadtrat teilt die Einschätzung der Interpellanten, dass die Leerwohnungsziffer noch weiter fallen könnte. Gleichzeitig zeigt der langjährige Verlauf dieser Ziffer eine zyklische Bewegung, und sie lag in bestimmten Zeitabschnitten noch deutlich tiefer als heute (z. B. 1980er-Jahre bis Anfang 1990er-Jahre sowie 2008/2009 <0,5 %). Der Stadtrat beobachtet die Lage daher genau und treibt seine Raumentwicklungsstrategie und Wohnraumpolitik aktiv voran, um gute Rahmenbedingungen für eine längerfristig wieder entspanntere Lage auf dem Wohnungsmarkt zu schaffen. Insbesondere unterstützt er den Ausbau des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit verschiedenen Massnahmen. Im [B+A 21/2019](#) wurde aufgezeigt, dass das städtische Ziel einer Marktanteilssteigerung des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf 16 Prozent bis 2037 mit den wohnraumpolitischen Massnahmen der Stadt (insbesondere Abgabe städtischer Areale im Baurecht an Gemeinnützige) realistisch ist. Diese Einschätzung gilt für den Stadtrat weiterhin. 2024 wird dem Grossen Stadtrat erneut über die Wohnraumentwicklung Bericht erstattet und die Lage am gemeinnützigen Wohnungsmarkt aufgezeigt.

Der aktuelle Zweitwohnungsstand liegt in der Stadt Luzern entgegen den Zahlen des ARE bei zirka 2,3 Prozent. Wie die Ausführungen zur Frage 2 zeigen, werden die Zweitwohnungen entweder zum Eigengebrauch oder zur Kurzzeitvermietung an Dritte gebraucht. Mit Umsetzung der Airbnb-Initiative wird die Nutzung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung künftig bereits eingeschränkt. Der Stadtrat ist der Meinung, dass weitergehende Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen auf Stadtgebiet nicht verhältnismässig sind.

¹ Zur Berechnung des Zweitwohnungsanteils geht der Bund als Ausgangsbasis von allen Räumlichkeiten aus, die nach seiner Definition (Art. 2 Abs. 1 ZWG) einer Wohnung entsprechen. Eine Wohnung definiert sich dabei über das Bauliche (u. a. eine bauliche Einheit, Kocheinrichtung) und nicht darüber, ob eine Person darin wohnt oder nicht. Eine Wohnung kann nach Art. 2 Abs. 3 lit. h. ZWG auch eine Wohnung sein, wenn sie anders als zum Wohnen genutzt wird, z. B. als Büro.

Zu 4.:

Am Abstimmungssonntag vom 12. März 2023 waren widersprüchliche Aussagen aus dem Stadthaus zu vernehmen. Einerseits dürfe das Parlament bis in einem Jahr auf einen Umsetzungsvorschlag des Stadtrates hoffen, andererseits wäre ein entsprechendes Reglement schon innerhalb eines Jahres umsetzbar. Aus Sicht der SP-Fraktion sind die Grundlagen, die für die Umsetzung der Initiative noch in diesem Jahr vonnöten sind, bereits mit dem B+A 21/2022 erarbeitet worden. Bis wann kann der Grosse Stadtrat mit dem Vorliegen dieses Geschäfts rechnen?

Nach Art. 11 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO; sRSL 0.1.1.1.1) hat der Grosse Stadtrat innerhalb eines Jahres nach Annahme einer Anregungsinitiative einen referendumspflichtigen Beschluss im Sinne des Initiativbegehrens zu erlassen. Eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung oder ein separates Reglement zur Umsetzung würden einem referendumspflichtigen Beschluss entsprechen. Welches Instrument genutzt wird, ist noch offen und wird im Rahmen der Umsetzung der Initiative geklärt.

Da die Initiative strenger als der Gegenvorschlag ist, stellen sich zusätzliche rechtliche Fragen, insbesondere zu Besitzstandsgarantie, Kontrolle und Verhältnismässigkeit. Diese müssen vor der Ausarbeitung einer neuen Vorlage umfassend geklärt werden. Erst danach kann die Vorlage ausgearbeitet und dem Grossen Stadtrat zur Beschlussfassung unterbreitet werden.

Dabei ist festzuhalten, dass eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung aufgrund des vorgegebenen Planungsverfahrens nach § 19 ff. und § 61 bis § 64 Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) erfahrungsgemäss nicht innerhalb eines Jahres als referendumsfähiger Beschluss vorgelegt werden kann. Die übergeordneten Vorgaben des kantonalen Planungs- und Baugesetzes würden in diesem Fall höher gewichtet als die Einhaltung der Ordnungsfrist von einem Jahr zur Vorlage eines referendumspflichtigen Beschlusses gemäss Gemeindeordnung der Stadt Luzern (Art. 11 Abs. 2 GO).

Zu 5.

Eine Umsetzung der Airbnb-Initiative wäre entgegen dem Initiativtext nicht nur per Bau- und Zonenordnung, sondern auch analog dem Gegenvorschlag in Form eines Reglements denkbar. Was sind die Vor- und Nachteile der beiden Wege, insbesondere unter dem Aspekt der langfristigen rechtlichen Verbindlichkeit?

Für den Fall einer Anpassung der Bau- und Zonenordnung wäre nach der Ausarbeitung einer Vorlage eine Vorprüfung beim Kanton erforderlich. Nach erfolgreicher Vorprüfung erfolgt die 30-tägige öffentliche Auflage, im Rahmen derer Personen Einsprache machen können, die in ihren Interessen beeinträchtigt und tangiert sind. Entsprechende Verhandlungen infolge Einsprachen sind durchzuführen, und das Ergebnis ist in einem Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat darzulegen. Der vom Grossen Stadtrat erlassene Beschluss untersteht in einem nächsten Schritt dem fakultativen Referendum und ist nach allfällig erforderlicher Volksabstimmung zur Genehmigung an den Regierungsrat einzureichen. Unterlegene Einsprechende haben sodann die Möglichkeit, Beschwerde an das Kantonsgericht einzureichen. Ein Weiterzug bis zum Bundesgericht und eine aufschiebende Wirkung allfälliger Beschwerden ist nicht auszuschliessen. In jedem Fall wird es mehrere Jahre dauern, bis eine Regelung in der Bau- und Zonenordnung rechtskräftig sein wird.

Wird das Initiativbegehren in einem Reglement geregelt, ist keine Vorprüfung und auch keine öffentliche Auflage erforderlich. Das Reglement gelangt direkt zum Grossen Stadtrat und kann von diesem geändert und erlassen werden. Rechtlich verbindlich wird ein Reglement zum Zeitpunkt des Inkrafttretens. Nach Erlass kann innert 30 Tagen ein Prüfungsantrag (abstrakte Normenkontrolle) gestellt werden, wonach das Reglement vom Gericht auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft werden muss. Eine Normenkontrolle hat i. d. R. keine aufschiebende Wirkung.

Betreffend das Datum des Inkrafttretens des Reglements gibt es zeitlichen Spielraum. Das Inkrafttreten des Reglements muss jedoch sicher die Referendumsfrist von 60 Tagen und eine mögliche Volksabstimmung berücksichtigen. So muss das Datum des Inkrafttretens zeitlich zwingend nach dem potenziellen Abstimmungsdatum angesetzt sein, da der letzte Zeitpunkt, um das Inkrafttreten zu ändern, die Sitzung des Grossen Stadtrates ist und zu diesem Zeitpunkt noch nicht klar ist, ob ein Referendum ergriffen wird. Zwischen der Abstimmung und vor Inkrafttreten ist zudem ein ausreichend langer Zeitraum für die Vorbereitung der Umsetzung vorzusehen.

Die langfristige rechtliche Verbindlichkeit ist bei beiden Umsetzungsinstrumenten identisch. Sowohl eine Vorschrift in der Bau- und Zonenordnung als auch ein Reglement sind in der beschlossenen Version verbindlich, solange sie durch den Grossen Stadtrat (allfälliges fakultatives Referendum) nicht geändert oder aufgehoben werden.