

Stellungnahme zum Postulat 366

Keine «Zugersisierung» in der Stadt Luzern

Elias Steiner und Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion sowie Simon Roth namens der SP-Fraktion vom 3. Mai 2024

Antrag des Stadtrates: Teilweise Entgegennahme, StB 740 vom 30. Oktober 2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 28. November 2024 entgegen dem Antrag des Stadtrates überwiesen.

Ausgangslage

Die Postulanten vermuten, dass sinkende Steuern zunehmend zahlungskräftige Menschen anziehen und deshalb die Nachfrage nach Wohnraum im Allgemeinen und gleichzeitig die Zahlungsbereitschaft steigen. Zusätzlich hätten tiefe Steuern zum Zweck, Firmen anzusiedeln, welche wiederum Personal benötigen, was die Nachfrage nach Wohnraum erhöhe. Diese Effekte würden zu einem erhöhten Druck auf dem Wohnungsmarkt und zu höheren Mietpreisen führen.

Die Postulanten regen den Stadtrat deshalb an, eine wissenschaftliche Studie zu dieser Thematik für die Situation der Stadt Luzern in Auftrag zu geben. Sie soll aufzeigen, ob eine solche Dynamik bereits im Gang ist oder zunehmend eintreten könnte. Sie soll auch auf die Frage eingehen, welche Faktoren in der Stadt Luzern eine solche Dynamik besonders begünstigen könnten und welche davor schützen.

Einleitend ist eine Annahme der Postulanten in Bezug auf das Steuerranking der Stadt Luzern richtigzustellen. Beim Steuervergleich ist zwischen juristischen¹ und natürlichen Personen zu unterscheiden. Vorliegend geht es um in der Stadt Luzern wohnende Menschen, also um die natürlichen Personen. Deren Steuerbelastung kann je nach Haushaltstyp, Einkommens- und Vermögensklasse stark variieren. Gemäss Taxmonitor der Credit Suisse für das Jahr 2023 belegt der Kanton Luzern im kantonalen Steuer-ranking für natürliche Personen den 13. Rang. Innerhalb des Kantons Luzern belegt die Stadt Luzern beim Steuerfuss zusammen mit Rothenburg und Schlierbach den 13. Rang (Stand 2024).

Einflussfaktoren im Wohnungsmarkt

Die Entwicklung der Wohnungsmieten ist ein äusserst komplexes Thema mit vielfältigen Einflussfaktoren. Ursachen und Wirkungen sind nicht eindimensional, sondern vielschichtig. Die Wohnungsmieten bzw. die Wohnkosten werden u. a. beeinflusst von der Attraktivität der Wohnlage, vom Baulandangebot und -preisen, von der Wohnungsnachfrage, Wohnbaupolitik, den Bauvorschriften, Steuern, Gebühren, der Zinslage, vom Bevölkerungswachstum (aufgrund von Zuwanderung und Geburtenüberschuss) oder steigendem Wohnflächenverbrauch pro Kopf. Generell kann festgestellt werden, dass Ballungsräume eine hohe Attraktivität aufweisen und überproportional viele Menschen mit einem hohen Bildungsniveau anziehen, was die Immobilienpreise ansteigen lässt. So sind z. B. auch in der Stadt Zürich die Wohn-

¹ Bei der Unternehmensgewinnbesteuerung belegt der Kanton Luzern derzeit schweizweit den dritten Rang. Werden die Kapitalsteuern mit einbezogen, rutscht der Kanton Luzern auf den achten Rang zurück. Zudem bewirkt die OECD-Steuerreform schweizweit bei den juristischen Personen eine Angleichung.

kosten und die Nachfrage nach günstigen Wohnungen hoch, obwohl dort das Steuerniveau höher ist als in Zug.

Eine besondere Herausforderung für die Städte ist zudem die Transformation und Aufwertung von alten Liegenschaften. Die Folgen davon sind eine soziale Umstrukturierung aufgrund von steigenden Wohnpreisen und wachsendem Anteil von Gutverdienenden. Die bis dahin dort ansässige Bevölkerung wird durch eine wohlhabendere Bevölkerungsschicht verdrängt.

Hält das Wohnungsangebot nicht mit der Nachfrage Schritt, führt das in der Regel zu höheren Mieten oder einer Verlagerung der Nachfrage in die umliegenden Gemeinden.

Ein wichtiger Faktor sind die Hypothekarzinsen. Die Hypothekarzinsen und in der Folge der für die Mieten relevante Referenzzinssatz sind zwischen 2021 und 2023 angestiegen. Steigende Zinsen führen zu höheren Finanzierungskosten und zu höheren Mieten. Sie können aber auch die Immobilienpreise dämpfen und die Neubautätigkeit reduzieren.

Es lässt sich festhalten, dass der Wohnungsmarkt durch ein Zusammenspiel von verschiedensten Faktoren und Wechselwirkungen beeinflusst wird. Der Einfluss eines einzelnen Faktors, wie z. B. der Steuersituation, lässt sich kaum isoliert ermitteln.

Städtische Wohnraumpolitik und bezahlbarer Wohnraum

Der Stadtrat stimmt mit den Postulanten überein, dass die Sicherung von bezahlbarem Wohnraum – insbesondere für Familien, ältere Personen und Personen mit Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt – ein wichtiges Anliegen ist. Der Stadtrat ist sich zudem bewusst, dass die Situation auf dem Wohnungsmarkt derzeit angespannt ist. Die Leerwohnungsziffer der Stadt Luzern beträgt per 1. Juni 2024 gemäss LUSTAT 1,07 Prozent (Vorjahr: 1,14 Prozent). Seit 2008 hat sich die Leerwohnungsziffer von 0,47 Prozent auf 1,29 Prozent im Jahr 2019 erhöht und bewegt sich seither um 1 Prozent. Die Stadt Luzern verfolgt in der Wohnbaupolitik sowie in der Siedlungs- und Quartierentwicklung eine klare Strategie. Ziel der Wohnraumpolitik ist es, allen Bevölkerungsgruppen der Stadt Luzern eine hohe Lebensqualität zu bieten und ein vielfältiges Wohnungsangebot zur Verfügung zu stellen. Themen wie die sich verändernden Wohnbedürfnisse, die Bezahlbarkeit von Wohnraum für alle, Energieeffizienz oder der steigende Wohnflächenbedarf stellen aktuelle Herausforderungen der Wohnraumpolitik dar und werden im Rahmen des Berichtes und Antrages (B+A) 15 vom 27. März 2024: «Städtische Wohnraumpolitik IV. 2. Controllingbericht. Änderung GSW-Reglement. Sonderkredit für den Subventionsvertrag mit der GSW Luzern» behandelt. Dazu ergreift die Stadt unterschiedliche Massnahmen, die im B+A 15/2024 dargelegt wurden und die u. a. zum Ziel haben, den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern und das gemeinnützige Wohnungsangebot zu erweitern. So werden z. B. städtische Areale im Baurecht an gemeinnützige Bauträgerschaften abgegeben. Ausserdem soll mit dem [Reglement](#) über die Kurzzeitvermietung, das am 1. Januar 2025 in Kraft tritt, bestehender Wohnraum geschützt werden.

Dem Stadtrat ist ausserdem bewusst, dass der Erhalt von bereits bestehendem bezahlbarem Wohnraum ein gewichtiges Anliegen ist und wesentlich zur sozialräumlichen Durchmischung der Stadt Luzern beiträgt. Im B+A 15/2024 wurde daher die Massnahme 6 «Sozial- und klimaverträgliche Weiterentwicklung des Siedlungsbestandes» aufgenommen. Es soll eine Studie initiiert werden, die Verdrängungsdynamiken aufgrund von energetischen Sanierungen untersuchen und Massnahmen zu sozialverträglichen Sanierungen aufzeigen soll. In diesem Rahmen soll auch geprüft werden, ob es weitere Massnahmen braucht, die den Erhalt von bezahlbarem Wohnraum sicherstellen. Ausserdem prüft der Stadtrat derzeit die Anliegen von zwei wohnraumpolitischen Initiativen. Er wird dem Grossen Stadtrat dazu innert Jahresfrist einen Bericht und Antrag unterbreiten. Der Stadtrat wird für die Beantwortung der Initiativen die heutige Kaufpraxis der Stadt Luzern analysieren und dem Grossen Stadtrat gegebenenfalls Massnahmen unterbreiten, wie der Kauf von bezahlbarem Wohnraum weiter unterstützt werden kann.

Mit einer weiteren Studie von Wüest Partner AG wird die Förderung von Wohn- und Standortqualitäten für eine positive Entwicklung der Steuerkraft untersucht (Massnahme 7 «Förderung von Wohn- und Standortqualitäten für eine positive Entwicklung der Steuerkraft»). Insbesondere diese Studie wird Analysen zur Standort- und Wohnqualität sowie zum Konnex zwischen Steuerertrag und Wohnraum aufzeigen.

Steuern, Mieten und weitere Lebenshaltungskosten

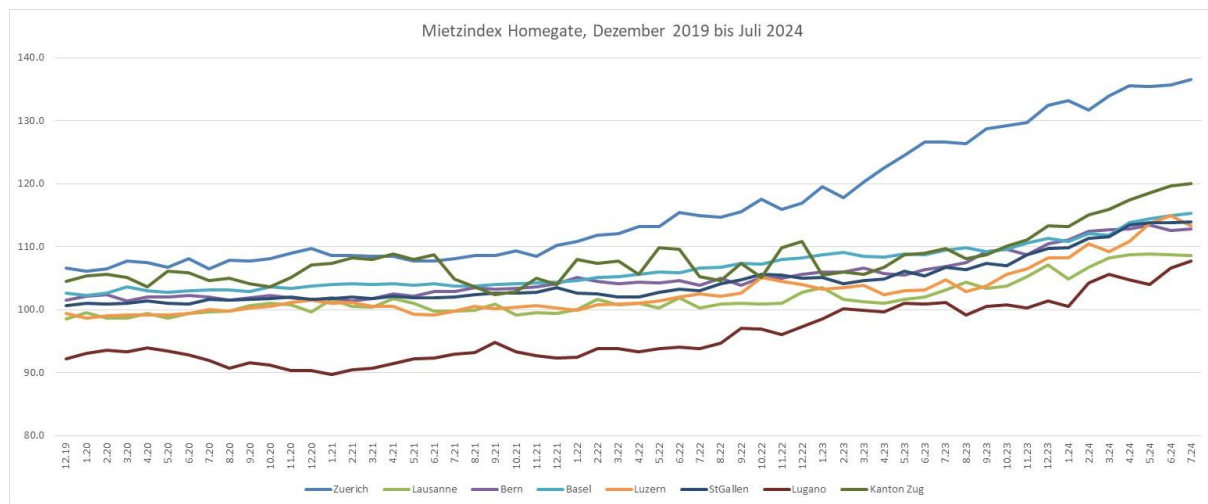
Die Standortattraktivität ist für die Entwicklung von Regionen und einzelnen Ortschaften wichtig. Zentren haben aufgrund ihrer vielfältigen Angebote einen Standortvorteil, häufig verbunden mit entsprechenden Zentrumslasten. Mit einer hohen und stabilen Steuerkraft lässt sich ein hoher staatlicher Leistungsstandard gewährleisten. Dies ist grundsätzlich positiv zu werten.

Dem Stadtrat ist bewusst, dass niedrige Steuern indirekte Effekte, z. B. auf den Wohnungsmarkt, haben können, indem z. B. mehr einkommensstarke Gruppen zuziehen. Wie eingangs dargelegt, gibt es aber zahlreiche weitere Einflussfaktoren, die den Wohnungsmarkt und die Mietpreise beeinflussen. So zeigt die Studie der Credit Suisse «[Hier lebt es sich am günstigsten. Finanzielle Wohnattraktivität](#)» vom Mai 2021 neben der Steuerbelastung und den Wohnkosten auch die Mobilitätskosten, die Krankenversicherung sowie die Kinderbetreuungskosten und Familienzulagen auf. Welcher Faktor sich wie stark auswirkt, lässt sich kaum ermitteln. Es lässt sich jedoch feststellen, dass die Attraktivität einer Region je nach Haushaltskonstellation variiert: Für Singles oder Rentnerehepaare sind nicht die gleichen Orte finanziell attraktiv wie für Familien mit Kindern.

Gemäss dem UBS-Wohnattraktivitätsindikator² rangiert die Stadt Luzern im Raum Zentralschweiz auf dem ersten Rang, unabhängig vom Haushaltstyp. Der UBS-Wohnattraktivitätsindikator berechnet die Attraktivität eines Wohnorts anhand der drei Kriterien lokale Infrastruktur, Freizeit und Kosten. Die Auswertungen werden für drei Haushaltstypen mit unterschiedlicher Finanzkraft niedrig, mittel und hoch vorgenommen. Die topplatzierten Wohngemeinden sind häufig ein teures Pflaster. Ihre Attraktivität macht sie seit jeher zu einem begehrten Wohnort, was die Immobilienpreise in die Höhe treibt. Die Stadt Luzern erreicht bei den Kriterien lokale Infrastruktur und Freizeit bei allen drei Haushaltstypen den Spitzenwert. Die Wohnkosten (Kriterium Kosten) sind in der Stadt Luzern hingegen überdurchschnittlich hoch, wobei die hohen Wohnkosten bei den Haushalten mit hoher und mittlerer Finanzkraft sich stärker auswirken als bei den Haushalten mit niedriger Finanzkraft. Im Vergleich zur Stadt Luzern erreicht die Stadt Zug lediglich in der Kategorie hohe Finanzkraft einen Spitzenrang.

Der Homegate-Mietindex, der eine qualitätsbereinigte Entwicklung der Wohnungsmieten in den Kantonen und in einzelnen ausgewählten Schweizer Städten beinhaltet, zeigt, dass die Angebotsmieten in der Stadt Luzern im Jahr 2024 überdurchschnittlich stark angestiegen sind. Ob es sich dabei um einen nachhaltigen überdurchschnittlichen Aufwärtstrend handelt, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Schaut man sich die Entwicklungen anderer Städte an, sind verschiedentlich vorübergehende aussergewöhnliche Ausschläge feststellbar. Über die letzten fünf Jahre gesehen bewegt sich die Entwicklung der Stadt Luzern eher im Durchschnitt anderer Städte. Aufgrund der bisherigen Untersuchungen konnte jedenfalls keine grossflächige «Zugisierung» und auch keine grossflächige Transformation und Aufwertung von alten Liegenschaften auf dem städtischen Wohnungsmarkt festgestellt werden.

² UBS Wohnattraktivitätsindikator, Oktober 2024: [UBS Wohnattraktivitätsindikator 2024 | UBS Globale Themen](#).



Jährliches Mietpreismonitoring

Mit der Studie zur Förderung von Wohn- und Standortqualitäten für eine positive Entwicklung der Steuerkraft von Wüest Partner AG (Massnahme 7 im Wohnraum-Controllingbericht), mit dem bestehenden Monitoring zur sozialräumlichen Durchmischung und mit der Studie zu den sozialen Effekten aufgrund von klimaverträglichen Sanierungen wurden bereits Massnahmen ergriffen, die die Entwicklungen auf dem städtischen Wohnungsmarkt analysieren.

Zur weiteren Beobachtung des Immobilienmarktes wird der Stadtrat prüfen, ob ein jährliches Mietzinsmonitoring mit der Erhebung der Angebotsmieten nach Stadtkreis und Wohnungsgrössen erstellt werden kann.³ Damit würde die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt langfristig und frühzeitig erkennbar, und es liessen sich allfällige Massnahmen zeitnah ableiten.

Erwartete Folgekosten bei einer teilweisen Überweisung des Postulats

Bei einer teilweisen Überweisung des Postulats sind für ein jährliches externes Monitoring der Angebotsmieten nach Stadtkreis und Wohnungsgrösse jährliche Folgekosten von ungefähr Fr. 5'000.– zu erwarten. Die damit im Zusammenhang stehenden Arbeiten können mit den bestehenden Ressourcen bei der Dienstabteilung Stadtplanung bewältigt werden.

Fazit

Der Stadtrat anerkennt, dass der Erhalt von bezahlbarem Wohnraum in der Stadt Luzern ein wichtiges Anliegen ist, und wird dem Grossen Stadtrat gegebenenfalls weitere Massnahmen zu diesem Zweck vorgelegen. Gleichzeitig tragen die bereits beschlossenen und beantragten Steuersenkungen wesentlich zum Erhalt einer stabilen Steuerbasis bei. Ein unerwünschter indirekter Einfluss auf die Mietpreise lässt sich nicht per se ausschliessen. Zum heutigen Zeitpunkt ist die Datenbasis für eine entsprechende Studie noch ungenügend. Der Stadtrat geht davon aus, dass die derzeit verfügbaren Daten noch keine Zusammenhänge aufzeigen können, ist aber bereit, das Anliegen nach Vorliegen der entsprechenden Daten noch einmal zu prüfen. Um die Veränderungen auf dem Mietwohnungsmarkt zu beobachten, möchte der Stadtrat ein jährliches Monitoring der Angebotsmietpreise prüfen. In diesem Sinne wird das Postulat teilweise entgegengenommen.

³ Ähnlich wie das Monitoring zur Mietzinsentwicklung und zum Branchenmix der Verkaufsflächen in der Stadt Luzern.