

## **Bericht und Antrag 46 an den Grossen Stadtrat von Luzern**

### **Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum**

- Gegenvorschlag mit Sonderkredit und Nachtragskredit sowie Erlass Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und Änderung Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern
- Erheblicherklärung Motion 98 als Postulat und gleichzeitige Abschreibung
- Erheblicherklärung Motion 52 als Postulat

Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet  
mit StB 738 vom 15. Oktober. 2025

Vom Grossen Stadtrat an die vorberatende Kommission zurückgewiesen am 18. Dezember 2025

## Politische und strategische Referenz

### Politischer Auftrag

Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum»

### In Kürze

Im April 2024 reichte ein Initiativkomitee die «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» ein. Dank einer aktiven Bodenpolitik sollen Grundstücke und Liegenschaften in der Stadt Luzern der Spekulation entzogen und genügend zahlbarer Wohnraum geschaffen werden. Es sollen jährlich mindestens 50 zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden. Die Massnahmen sollen mindestens so lange fortgeführt werden, bis sich die Liegenschaften und Grundstücke im Eigentum der Stadt Luzern gegenüber 1. Januar 2024 verdoppelt haben.

Der Stadtrat teilt das Grundanliegen der Initiative vollumfänglich und will sich in Zukunft noch stärker für eine aktive Bodenpolitik und für den Erhalt und die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum einsetzen. Die Wohnraumknappheit und damit verbunden insbesondere der Anstieg der Mieten im mittleren und tiefen Preissegment erfordern hierfür entschiedenes Handeln. Dies zeigte sich auch in der Bevölkerungsbefragung 2023, in welcher das Wohnraumangebot als eines der grössten Probleme der Stadt Luzern genannt wurde. Aktuelle Erfahrungen aus der Baurechtsausschreibung des städtischen Areals Littau West sowie aktuelle Erkenntnisse zu den Arealen Längweiher/Udelboden und Vorderruopigen, wo der Umfang der Altlastensanierung und die Schnittstellen zwischen Privaten und der Stadt noch nicht abschliessend geklärt werden konnten, zeigen zudem exemplarisch auf, dass die Zielerreichung von 16 Prozent Marktanteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus bis 2037 mit den bisher getroffenen Massnahmen kaum realistisch ist. Der Stadtrat hat deshalb die vorliegende Wohnrauminitiative sowie die beinahe zeitgleich eingereichte Initiative [«Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\\*innen»](#) zum Anlass genommen, die derzeitige Wohnraumpolitik kritisch zu überdenken und weiterzuentwickeln. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag legt er einen Gegenvorschlag vor und integriert die angeregten zusätzlichen 1'100 preisgünstigen Wohnungen (bzw. rund 96'248 m<sup>2</sup>) bis ins Jahr 2048 in eine neue wohnraumpolitische Zielsetzung. Neu soll bis ins Jahr 2048 der Anteil an gemeinnützigen Wohnungen in der Stadt Luzern 18 Prozent betragen. Als Zwischenziel gilt weiterhin 16 Prozent gemeinnütziger Marktanteil bis 2037. Der Stadtrat will im Gegensatz zur Initiative aber für die Umsetzung dieses Ziels nicht, dass die Stadt Luzern als alleinige Akteurin auftritt, und sieht daher ein Massnahmenpaket mit einer breiteren Abstützung vor. Der Gegenvorschlag baut auf folgenden drei Massnahmen auf:

- Stiftung «Wohnraum für alle» gründen: Es soll ein neuer gemeinnütziger Wohnbauträger in Form einer privatrechtlichen Stiftung gegründet werden. Eine Stiftung verfügt über eine hohe operative und wirtschaftliche Freiheit, was ein flexibles Agieren auf dem Wohnungsmarkt ermöglicht. Die Stiftung soll mit dem Fokus auf generationsübergreifende Wohnangebote ausgerichtet werden und mit innovativen Wohnkonzepten Impulse auf dem Wohnungsmarkt generieren. Die Stadt stellt ein Stiftungskapital von 70 Mio. Franken bereit. Die Stiftung «Wohnraum für alle» soll aufgrund der Dringlichkeit der Wohnraumproblematik noch im Jahr 2026 ihre Aktivität aufnehmen, weshalb ein Nachtragskredit von 30 Mio. Franken beantragt wird.
- Aktiv Liegenschaften erwerben und bewirtschaften: Die Stadt will die aktive Bodenpolitik intensivieren, um den eigenen Handlungsspielraum bei zunehmender Flächenkonkurrenz langfristig zu sichern. Nur so kann künftig auch gezielt auf öffentliche Aufgaben im Bereich Bildung, Freiraum und Wirtschaft reagiert werden. Gleichzeitig will sie vermehrt wieder Liegenschaften kaufen, damit zielgruppen-spezifische Wohnangebote geschaffen und Pionierprojekte im Bereich Wohnen ermöglicht werden können. Für die Umsetzung dieser Massnahme ist mit einem finanziellen Aufwand von 207 Mio. Franken zu rechnen. Dieser Aufwand ist nicht Teil des Sonderkredits, da die

Liegenschaften ins Finanzvermögen gekauft und anschliessend über separate Anträge gemäss dargelegtem Vorgehen ins Verwaltungsvermögen gewidmet werden.

- Städtische Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger vergeben: Mit der Vergabe von städtischen Darlehen sollen die gemeinnützigen Potenziale für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum aktiviert werden. Mit attraktiven Finanzierungsbedingungen sollen die Kauf- sowie die Bauaktivitäten von gemeinnützigen Wohnbauträgern gestärkt und gefördert werden. Weiter soll dadurch trotz hohen Immobilienpreisen ein tieferes Mietzinsniveau gesichert werden. Für die Prüfung der Darlehensvergabe ist eine Zusammenarbeit mit den beiden Dachorganisationen für den gemeinnützigen Wohnungsbau («Wohnen Schweiz» und «Wohnbaugenossenschaften Schweiz») vorgesehen. Für die Vergabe von zinslosen und zinsgünstigen Darlehen wird ein Sonderkredit von insgesamt 44 Mio. Franken (jeweils 22 Mio. Franken pro Dachorganisation) beantragt.

Der Gegenvorschlag sieht vor, dass die Stiftung «Wohnraum für alle» rund 500 Wohnungen erwerben wird. Die weiteren 600 Wohnungen werden entweder durch die Stadt selbst oder über die Unterstützung der gemeinnützigen Wohnbauträger durch Darlehen erworben oder gebaut. Für die Umsetzung des Gegenvorschlags sind insgesamt 420 Stellenprozent zuzüglich Sach- und Betriebsmittel bei der Dienstabteilung Immobilien notwendig, wofür ein Sonderkredit von 7,34 Mio. Franken beantragt wird. Die Investitionskosten des Gegenvorschlags belaufen sich auf insgesamt rund 321 Mio. Franken. Insgesamt ist mit einem finanziellen Aufwand von rund 328 Mio. Franken zu rechnen. Die Kosten einer Umsetzung der Initiative werden auf rund 782 Mio. Franken geschätzt. Für den Stadtrat ist die Umsetzung des Gegenvorschlags unter Berücksichtigung der Annahmen aus dem Aufgaben- und Finanzplan 2026–2029 und in Anbetracht der heutigen Ausgangslage in kurzer bis mittlerer Frist finanziell tragbar.

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat, die Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» für gültig zu erklären und diese abzulehnen. Für den Gegenvorschlag wird ein Sonderkredit von 121,34 Mio. Franken beantragt, wobei für die Stiftung «Wohnraum für alle» 70 Mio. Franken inklusive Nachtragskredit von 30 Mio. Franken für das Jahr 2026, für die Darlehensvergabe 44 Mio. Franken und für die zusätzlichen Stellenprozent zuzüglich Sach- und Betriebsmittel bei der Dienstabteilung Immobilien, Bereich Bewirtschaftung, per 1. Januar 2027 7,34 Mio. Franken vorgesehen sind. Zudem sind ein Erlass des Reglements über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie Änderungen im Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern geplant. Der Stadtrat beantragt darüber hinaus, den Stimmberechtigten die Initiative sowie den Gegenvorschlag in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten. Zudem soll die Motion 98, Rieska Dommann und Mike Hauser namens der FDP-Fraktion vom 15. Juli 2025: «Finanzielle Unterstützung für den gemeinnützigen Wohnungsbau», als Postulat erheblich erklärt und gleichzeitig abgeschrieben werden. Ebenfalls soll die Motion 52, Anna-Lena Beck und Roland Z'Rotz namens der GLP-Fraktion, Zoé Stehlin namens der SP/JUSO-Fraktion, Chiara Peyer, Selina Frey und Christov Rolla namens der GRÜNE/JG-Fraktion sowie Luzi Andreas Meyer namens der Mitte-Fraktion vom 26. Februar 2025: «Förderung von zahlbarem studentischem Wohnraum», als Postulat erheblich erklärt werden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum»</b>	<b>6</b>
1.1	Initiativtext.....	6
1.2	Zustandekommen und Gültigkeit der Initiative .....	6
<b>2</b>	<b>Rahmenbedingungen</b>	<b>7</b>
2.1	Aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt.....	7
2.2	Städtische Strategien und Reglemente.....	11
2.2.1	Wohnraumpolitik .....	11
2.2.2	Aktive Bodenpolitik.....	12
2.3	Analyse preisgünstiger Wohnraum .....	13
2.3.1	Zielgruppenbedarf .....	14
2.3.2	Herausforderung Erhalt preisgünstiger Wohnraum .....	14
2.3.3	Einordnung wohnraumpolitische Fördermassnahmen .....	15
2.3.4	Städtevergleich .....	16
2.4	Politische Vorstösse .....	17
<b>3</b>	<b>Erwägungen des Stadtrates zur Initiative</b>	<b>18</b>
3.1	Berechnung Initiativziel .....	18
3.2	Umsetzbarkeit der Initiative .....	19
3.3	Kosten und Ressourcenbedarf für die Umsetzung der Initiative .....	19
3.4	Finanzpolitische Auswirkungen .....	20
3.5	Haltung des Stadtrates.....	21
<b>4</b>	<b>Gegenvorschlag: Erhalt und Förderung von preisgünstigem Wohnraum</b>	<b>22</b>
4.1	Massnahmenfächer.....	24
4.1.1	Stiftung «Wohnraum für alle» gründen.....	25
4.1.2	Aktiv Liegenschaften erwerben und bewirtschaften.....	28
4.1.3	Städtische Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger vergeben .....	29
4.2	Neuerlass und Anpassung von Reglementen .....	32
4.2.1	Neuerlass Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus .....	32
4.2.2	Änderung Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern .....	35
4.3	Kosten und Ressourcenbedarf .....	36
4.3.1	Investitionskosten .....	36
4.3.2	Personalaufwand .....	36
4.3.3	Sach- und übriger Betriebsaufwand .....	38

4.3.4	Finanzpolitische Auswirkungen.....	38
<b>5</b>	<b>Weiterführende Einordnung des Gegenvorschlags</b>	<b>39</b>
5.1	Gegenvorschlag und Initiative im Vergleich .....	39
5.2	Zusammenhang mit der Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» .....	41
<b>6</b>	<b>Auswirkungen auf das Klima</b>	<b>42</b>
<b>7</b>	<b>Ausgabe</b>	<b>42</b>
7.1	Ausgabenrechtliche Zuständigkeit .....	42
7.2	Berechnung der Gesamtausgabe .....	42
<b>8</b>	<b>Finanzierung und zu belastendes Konto</b>	<b>43</b>
<b>9</b>	<b>Stellungnahmen und Abschreibung von politischem Vorstoss</b>	<b>44</b>
<b>10</b>	<b>Würdigung</b>	<b>49</b>
<b>11</b>	<b>Antrag</b>	<b>49</b>

## Anhang

- 1     Initiativtext
- 2     Einordnung der städtischen Wohnraumpolitik in den Baukasten des BWO
- 3     Statistische Auswertung Handänderungen Stadt Luzern 2015–2024
- 4     Berechnung Stellenprozente Initiative

## Beilage

- 1     Business-Case Stiftung «Wohnraum für alle»

## Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

### 1 Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum»

#### 1.1 Initiativtext

Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 ([StRG](#); [SRL Nr. 10](#)) und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 ([GO](#); [sRSL 0.1.1.1.1](#)) verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag (Reglement) mit folgendem Zweck vorzulegen:

- Die Stadt Luzern betreibt eine aktive Bodenpolitik und schafft genügend zahlbaren Wohnraum.
- Die Stadt Luzern sorgt dafür, dass Liegenschaften und Grundstücke der Spekulation entzogen werden.
- Die Stadt Luzern leitet Massnahmen ein, dass auf Grundstücken im Eigentum der Stadt Luzern jährlich mindestens 50 zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden können.
- Die Stadt stellt Grundstücke und Liegenschaften in ihrem Eigentum für den Erhalt oder die Erstellung von bezahlbarem Wohnraum zur Verfügung, indem sie selbst Wohnungen vermietet oder diese im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger weitergibt.
- Die aktive Bodenpolitik ist mindestens so lange fortzuführen, bis sich die Liegenschaften und Grundstücke im Eigentum der Stadt Luzern gegenüber 1.1.2024 verdoppelt haben (Bemessungsgrundlage: Brutto-Wohnfläche).

#### 1.2 Zustandekommen und Gültigkeit der Initiative

Das Initiativkomitee reichte am 24. April 2024 bei der Stadtkanzlei 934 Unterschriften ein, wovon 863 gültig und 71 ungültig sind. Der Stadtrat hat mit Erwahrungsentscheid vom 1. Mai 2024 das Zustandekommen des Volksbegehrens festgestellt und dies im Kantonsblatt publiziert.

Gemäss § 39 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 ([GG](#); [SRL Nr. 150](#)) bzw. Art. 8 GO überweist der Stadtrat seinen Bericht und Antrag zu einer zustande gekommenen Initiative innert zwölf Monaten seit Einreichung dem Grossen Stadtrat. Diese Frist kann um maximal sechs Monate erstreckt werden (§ 41 GG); in Gemeinden mit Gemeindeparlamenten ist dafür das Parlament zuständig (§ 43 GG). Aufgrund der hohen Komplexität der mit der Initiative aufgetragenen Fragestellungen sowie den vielen Zusammenhängen mit der im gleichen Zeitraum eingereichten Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen» des Initiativkomitees bestehend aus der Sozialdemokratischen Partei der Stadt Luzern wurde von der Erstreckungsmöglichkeit bei diesen beiden Initiativen Gebrauch gemacht. Mit [B+A 8 vom 19. Februar 2025](#): «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» und Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen» stimmte der Grosse Stadtrat der Verlängerung der Bearbeitungsfrist bis zum 24. Oktober 2025 zu.

Nach § 145 StRG ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Kann dabei einer Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 132 I 282 E 3.1, 129 I 392 E 2.2). Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Initiativen haben die zuständigen Organe

vom Grundsatz «in dubio pro populo» (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (BGE 134 I 172 E 2.1).

Im vorliegenden Fall ist kein Grund für eine Rechtswidrigkeit – namentlich ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht – ersichtlich. In Bezug auf die Durchführbarkeit der Initiative ist festzuhalten, dass nach Art. 6 GO Stimmberechtigte die Abstimmung über einen rechtsetzenden Erlass oder ein Sachgeschäft verlangen können, das dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegt. Für die von der Initiative verlangten Massnahmen wären Sonderkredite erforderlich, die mindestens dem fakultativen Referendum unterliegen, womit die entsprechende Voraussetzung von Art. 6 GO erfüllt ist. Folglich ist das Anliegen der Initiantinnen und Initianten nach Art. 6 GO in Form der Anregung durchführbar und die Initiative somit gültig.

Zur Beschlussfassung und zur Umsetzung des durch den Stadtrat beantragten Gegenvorschlags zur Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» werden dem Grossen Stadtrat mit vorliegendem Bericht und Antrag ein Neuerlass des Reglements über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus vom 24. Oktober 2013 ([sRSL 5.2.1.1.1](#)) sowie eine Anpassung des Reglements über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern vom 21. März 2019 ([sRSL 0.5.1.1.3](#)) vorgelegt.

## 2 Rahmenbedingungen

### 2.1 Aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt

In der Stadt Luzern besteht seit längerer Zeit eine Wohnraumknappheit. Ein Indikator hierfür ist die Leerwohnungsziffer, die seit dem Jahr 2000 durchgehend unter 1,5 Prozent lag. Zum letzten Erhebungszeitpunkt vom 1. Juni 2025 lag die Ziffer mit 1,01 Prozent in der Stadt Luzern ungefähr im schweizweiten Mittel (1 Prozent). Laut Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) weist eine Leerwohnungsziffer von unter 1,5 Prozent auf einen nicht funktionierenden Wohnungsmarkt und somit auf Wohnraumknappheit hin; eine Leerwohnungsziffer unter 1 Prozent deutet das BWO als Wohnungsnot. In der Regel führt eine solche Wohnraumknappheit zu steigenden Mietpreisen und verringert die Umzugsdynamik, was sich wiederum negativ auf die am Markt verfügbaren Wohnangebote auswirkt.

Die Verknappung des Angebots ist in der Stadt Luzern sehr ausgeprägt, wie [Erhebungen des Marktforschungsunternehmens Wüest Partner](#) zeigen (vgl. [Beilage 1](#): «Statistische Beobachtungen und Analysen» des [B+A 15 vom 27. März 2024](#): «Städtische Wohnraumpolitik IV. 2. Controllingbericht. Änderung GSW-Reglement. Sonderkredit für den Subventionsvertrag mit der GSW Luzern»). Die Angebotsziffer für Mietwohnungen, d. h. das Verhältnis der auf dem Wohnungsmarkt angebotenen Wohnungen zum Gesamtwohnungsbestand, hat sich von 2020 bis 2023 ungefähr halbiert. Gleichzeitig blieb die Anzahl zusätzlich erstellter Wohnungen im letzten Jahrzehnt in etwa stabil bei rund 300 zusätzlichen Wohnungen pro Jahr. Dies deutet auf einen bedeutenden Nachfragezuwachs nach Wohnraum in der Stadt Luzern hin und hat dazu geführt, dass die Marktanspannung wesentlich zugenommen hat. Wohnraum fehlt in allen Marktsegmenten, wie auch eine Marktstudie zu einem ausgewogenen Wohnungsmix von Wüest Partner ([Link](#)) für die Stadt Luzern aufgezeigt hat.

#### Wohnkostenbelastung

Die angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt zeigt Auswirkungen auf die Mietpreise. Diese sind derzeit in der ganzen Schweiz steigend. Gemäss Wohnmonitor des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) sind die Mietpreise bei Wohnungen mit gleichbleibender Qualität zwischen 2020 und Ende 2024 um rund 10 Prozent angestiegen. Überproportional stark betroffen von dieser Steigerung sind Mietwohnungen im mittleren und tiefen Preissegment. Dies zeigt sich auch bei der Betrachtung der Wohnkostenbelastung. Während die durchschnittliche Wohnkostenbelastung am Bruttohaushalts-

einkommen schweizweit zwischen 2018 und 2022 um 2,4 Prozent zugenommen hat, fiel dieser Anstieg bei Haushalten mit geringem Einkommen fast doppelt so hoch aus (+4 Prozent). Der Anteil beträgt in diesem Segment zurzeit 44,8 Prozent des Bruttohaushaltseinkommens.<sup>1</sup> Eine Belastung mit Wohnkosten von über einem Drittel des Einkommens gilt gerade bei tieferen Einkommensgruppen als problematisch.

Eine nähere Betrachtung der Stadt Luzern zeigt ebenfalls einen starken Anstieg der Mietkosten, während gleichzeitig das Angebot an preisgünstigen Wohnungen auf tiefem Niveau bleibt. Gemäss LUSTAT hat die Nettomiete in bestehenden Mietverträgen der Stadt Luzern zwischen 2020 und 2023 um rund 6 Prozent zugenommen.<sup>2</sup> Währenddessen sind die Angebotsmieten – also die auf dem Wohnungsmarkt aktuell angebotenen Wohnungsmieten – zwischen 2020 und Anfang 2025 in der MS-Region Luzern<sup>3</sup> über 20 Prozent und damit wesentlich stärker angestiegen.<sup>4</sup> Somit öffnet sich die Schere zwischen Bestands- und Angebotsmieten weiter. Gleichzeitig zeigen Auswertungen aus der Beilage des [B+A 15/2024](#), dass sich der Anteil an inserierten Wohnungen mit einer tiefen Miete (Bruttomiete unter Fr. 1'500.–) seit dem Jahr 2008 ungefähr halbiert hat und seither auf tiefem Niveau stagniert ist. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Mietzinse in den letzten Jahren in der Stadt Luzern deutlich angestiegen sind. Besonders betroffen von diesem Anstieg sind Mietwohnungen im tiefen und mittleren Segment.

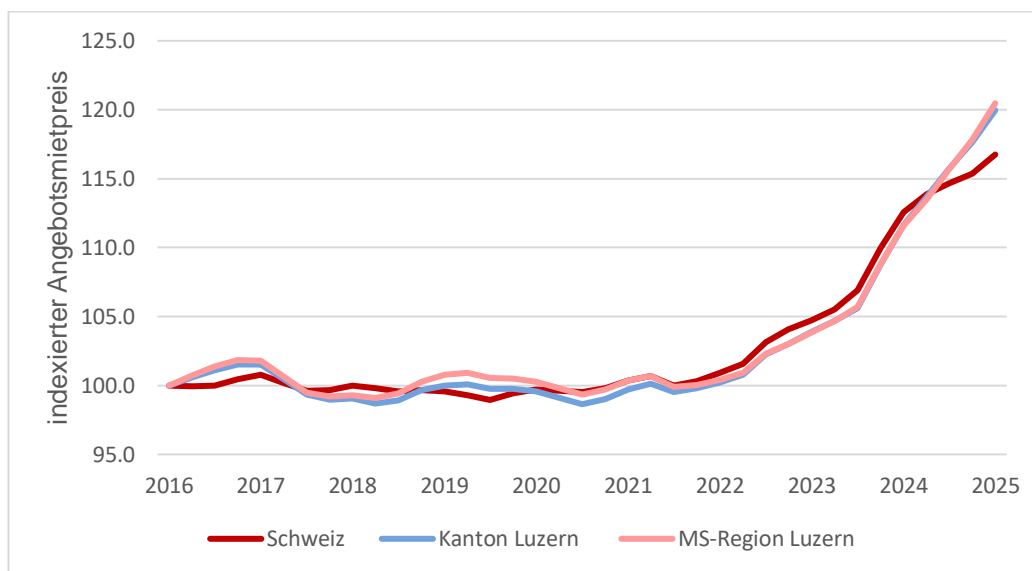


Abb. 1: Quartalsweise Entwicklung des hedonischen Angebotsmietpreisindex von 2016 bis Anfang 2025. Quelle: Wüest Partner

### Herausforderung Wachstum und Erhalt von preisgünstigem Wohnraum

Hinzu kommt, dass zusätzliche Wohnungen vorwiegend durch Weiterentwicklung des Bestandes entstehen. Eine Herausforderung besteht darin, dass Ersatzneubauten – wie auch umfassende Sanierungen – in der Regel mit einer Erhöhung des Mietzinses einhergehen und zu einer Reduktion von zuvor günstigem Wohnraum führen. So wurden beispielsweise in der Stadt Luzern zwischen 2020 und 2023 Ersatzneubauten mit einem Potenzial von rund 900 Wohnungen bewilligt. Die Realisierung dieser Wohnungen bedingt allerdings, dass gleichzeitig fast 400 bestehende Wohnungen abgerissen werden.<sup>5</sup> Dies kann zu einer veränderten Sozialstruktur der Bewohnerschaft und insbesondere zu einer Verdrängung vulnerabler Personen führen, wie es eine Studie der ETH Zürich für den Kanton Zürich nachgewiesen hat.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> [Wohnmonitor](#) des Bundesamtes für Wohnungswesen.

<sup>2</sup> [LUSTAT Statistik](#). Monatliche Nettomiete der Wohnungen nach Zimmerzahl und Bauperiode.

<sup>3</sup> Die [MS-Region Luzern](#) (MS = mobilité spatiale) beinhaltet die Stadt Luzern und umliegende Agglomeration. Der quartalsweise hedonische Angebotsmietpreisindex ist aufgrund der Datenabstützung nur auf Ebene der MS-Region verfügbar.

<sup>4</sup> Hedonischer Angebotsmietpreisindex von 2016 bis 2025. Quelle: Wüest Partner.

<sup>5</sup> Statistische Beobachtungen und Analysen. Beilage des [B+A 15/2024](#): «Städtische Wohnraumpolitik IV», S. 31–33.

<sup>6</sup> Kaufmann, David et al. (2023). [Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand: Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz](#).



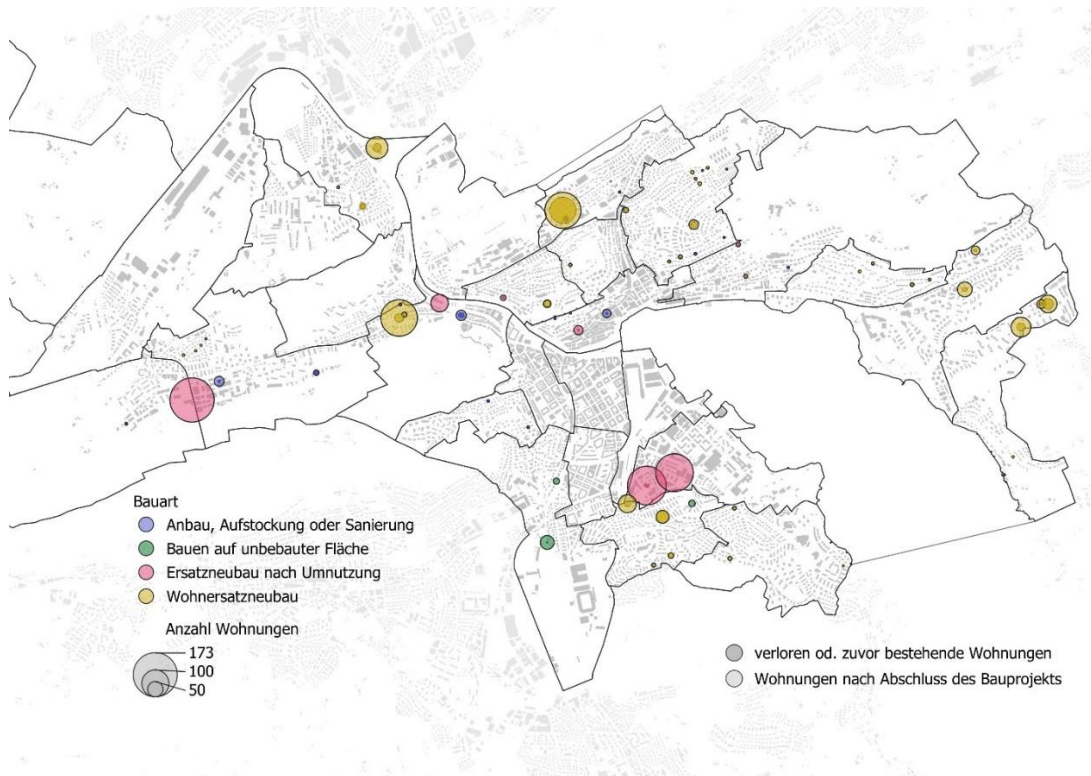


Abb. 2: Ausgewählte Wohnbauprojekte nach Bauart mit Baubewilligung zwischen 1. Januar 2020 und 30. November 2023.  
Quelle: Wüest Partner, Stadt Luzern (Vollständigkeit unter Vorbehalt)

### Bevölkerungsbefragung Stadt Luzern

Die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt spiegeln sich auch in der öffentlichen Wahrnehmung der Stadtluzerner Bevölkerung wider. Die [Bevölkerungsbefragungen](#) der letzten Jahre zeigen auf, dass das Problem eines ungenügenden Wohnungsangebots akut zugenommen hat. In den Jahren 2015 und 2019 gaben 5 bzw. 4 Prozent der befragten Personen an, dass das Wohnungsangebot das grösste Problem in der Stadt Luzern sei. Damit rangierte das Wohnungsangebot jeweils an vierter Stelle der grössten Probleme. Im Jahr 2023 rangierte das Wohnungsangebot bei den grössten Problemen der Stadt Luzern bereits an zweiter Stelle (hinter dem Verkehr). Mit 14 Prozent hat sich der Anteil der Befragten, die das Wohnungsangebot als das grösste Problem der Stadt sehen, innert kurzer Zeit mehr als verdreifacht. Weiter geben die befragten Personen an, dass das Preisniveau mit Abstand das wichtigste Kriterium bei der Wohnungssuche sei (59 Prozent).

### Wohnraumbereitstellung

Wohnraum in der Stadt Luzern wird bislang zu 99 Prozent von Privaten bereitgestellt. Privatpersonen, institutionelle Wohnbauträger und selbstbewohntes Eigentum stellen dabei 85 Prozent. Nicht gewinnorientierte Akteure, worunter die gemeinnützigen Bauträgerschaften und die stadtnahe Stiftung GSW Luzern gezählt werden, verfügen gemeinsam über einen Anteil von rund 14 Prozent. Die öffentliche Hand in Form der Stadt Luzern verfügt über ungefähr 1 Prozent des Wohnraumangebots.

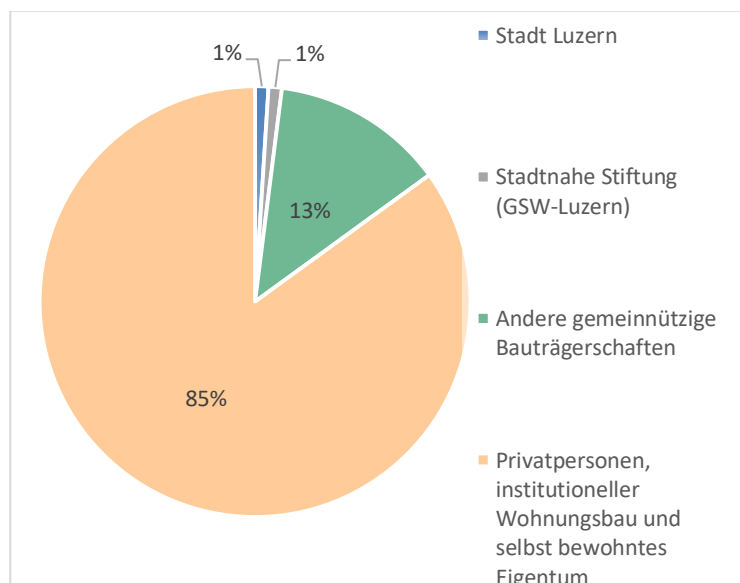


Abb. 3: Prozentanteil Eigentum Wohnungsbestand unterschiedlicher Wohnraumakteure in der Stadt Luzern

## Gemeinnütziger Wohnungsbau – Mietpreise im Vergleich

Der gemeinnützige Wohnungsbau ist in der Stadt Luzern insbesondere für die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum sehr bedeutsam. Dies zeigt sich anhand des markanten Unterschieds zwischen den Mietpreisen gemeinnütziger und sonstiger Wohnbauträger in der Stadt Luzern. Die gemeinnützigen Wohnbauträger sind nicht gewinnstrebig und orientieren sich bei ihrer Vermietungspraxis an der Kostenmiete bzw. den laufenden Kosten für Finanzierung, Betrieb und Unterhalt der Liegenschaften. Dies führt dazu, dass Mietzinse gemeinnütziger Wohnbauträger insbesondere in der langen Frist gegenüber den Mieten sonstiger Wohnungen tiefer liegen. Gemeinnützige Wohnbauträger stellen somit einen wesentlichen Anteil des preisgünstigen Wohnraumangebots in der Stadt Luzern bereit.

Eine Erhebung der Nettomietzinse von LUSTAT Statistik Luzern von über 4'500 gemeinnützigen Mietwohnungen (ohne GSW Luzern) zeigt, dass deren Median über alle Wohnungen gesehen ungefähr 15 bis 20 Prozent unter den Bestandsmieten und rund 20 bis 30 Prozent unter den Marktmieten liegt. Bei der spezifischen Betrachtung der Wohnungen nach Zimmerzahl zeigt sich der Unterschied teilweise noch deutlicher. Beispielsweise kostet eine 3-Zimmer-Wohnung im gemeinnützigen Wohnungsbau monatlich im Mittel rund Fr. 310.– bzw. 30 Prozent weniger als die Bestandsmiete. Gleichzeitig liegt sie rund Fr. 460.– bzw. rund 40 Prozent unter der Marktmiete (jeweils Betrachtung des Medians).

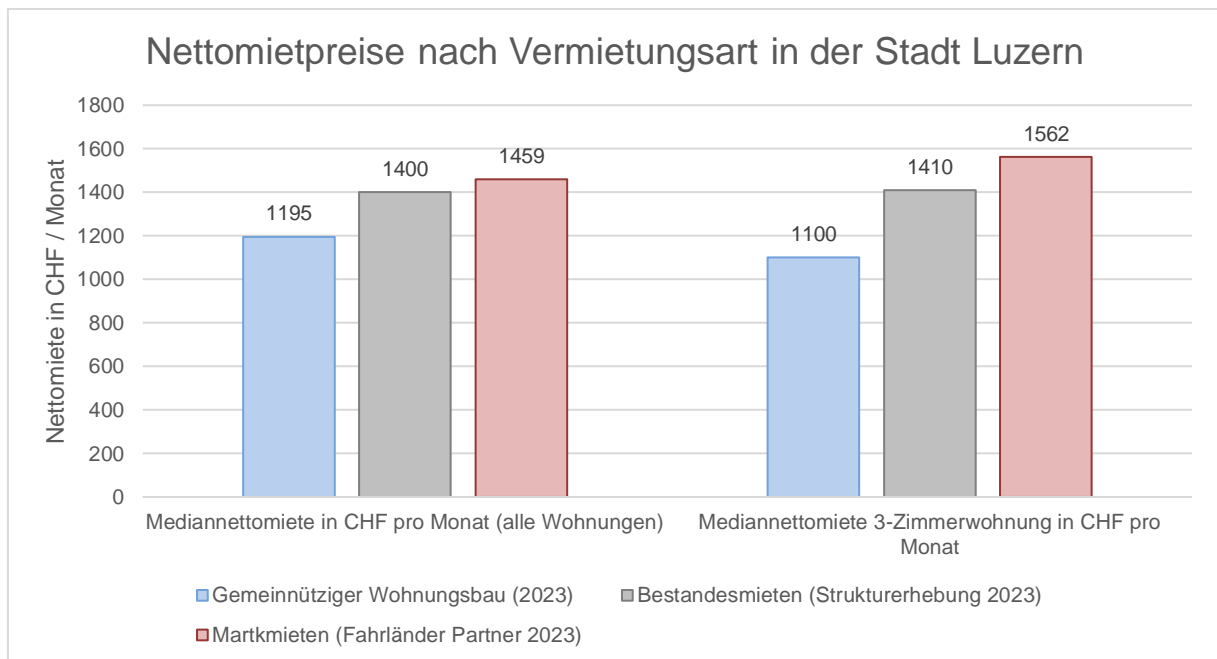


Abb. 4: Vergleich der Nettomietpreise in CHF/Monat nach Vermietungsart (gemeinnützig, Bestand und Markt). Mietangaben sind im Median angegeben. Quellen: LUSTAT, Bundesamt für Statistik und Fahrländer Partner

Wichtig zu beachten ist, dass sich die Anwendung der Kostenmiete im gemeinnützigen Wohnungsbau vorwiegend in langer Frist bemerkbar macht. So zeigt sich beispielsweise, dass gemeinnützige Neubauwohnungen zu Beginn auf Marktniveau liegen. Dies liegt an verschiedenen Faktoren wie an der hohen Bauqualität sowie den geltenden Vorgaben im Neubau (Energie, Hindernisfreiheit, Erdbebensicherheit usw.). Auf die Dauer fallen die Mietpreise im Vergleich zu anderen Wohnungen allerdings wesentlich ab. Nach ungefähr zehn Jahren wird das marktübliche Niveau unterschritten, ab ungefähr 20 Jahren wird das Mietzinsniveau der Bestandsmieten erreicht, und nach zirka 40 Jahren sinkt die Nettomedianmiete der Gemeinnützigen (Fr. 1'195.–) unter das bereits vergleichsweise tiefe Mietzinsniveau des gemeinnützigen Gesamtwohnungsbestandes.

## Entwicklung der Immobilienpreise

Tiefe Zinsen, eine robuste Nachfrage nach Wohnraum und das knappe Angebot haben insbesondere seit dem Jahr 2009 zu einer hohen Attraktivität von Investitionen in Mehrfamilienhäuser geführt. Durch die Steigerung der Angebotsmieten der letzten Jahre und die drei Leitzinssenkungen der Schweizerischen Nationalbank im Jahr 2024 zeichnet sich derzeit schweizweit eine erhöhte Preisdynamik für

Mehrfamilienhäuser ab.<sup>7</sup> Statistiken und Beobachtungen zeigen, dass sich die Immobilienpreise in den meisten Schweizer Regionen über die letzten Jahrzehnte deutlich erhöht haben. Beispielsweise haben sich die Immobilienpreise für Renditeliegenschaften<sup>8</sup> seit 2009 schweizweit verdoppelt.<sup>9</sup> Dies zeigt sich auch in der Region Luzern. Dort haben sich die Baulandpreise für Einfamilienhäuser zwischen 2012 und 2022 ungefähr verdoppelt, während die Preise für Mehrfamilienhäuser um über 70 Prozent gestiegen sind.<sup>10</sup> Auch in naher Zukunft wird erwartet, dass die Preise für Mehrfamilienhäuser aufgrund des knappen Angebots im Kanton Luzern weiter steigen.<sup>11</sup> Zudem wird das Risiko grösserer Preiskorrekturen – aufgrund der geringen Wohnbautätigkeit, einer moderaten Hypothekarnachfrage und steigender Mietzinsen – derzeit als unwahrscheinlich eingeschätzt.<sup>12</sup>

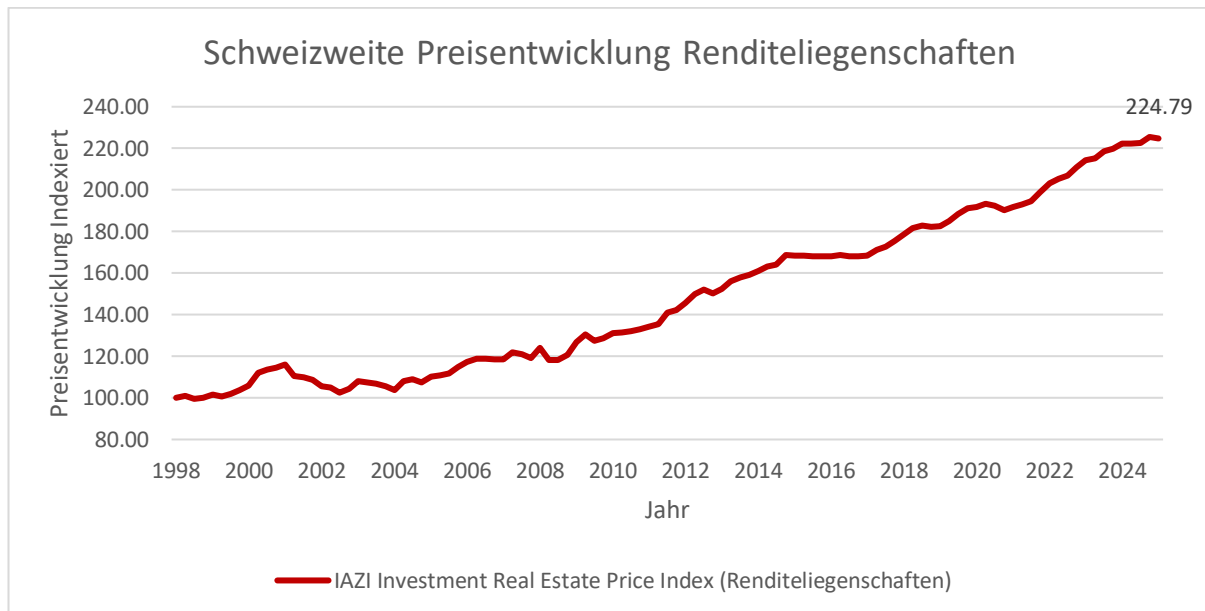


Abb. 5: Preisentwicklung von Renditeliegenschaften (Mehrfamilienhäuser) seit 1998 in der Schweiz. Berücksichtigt sind Renditeliegenschaften mit Fremdfinanzierung. Quelle: IAZI AG - CFI

### Fazit aktuelle Situation Wohnungsmarkt

Der Wohnungsmarkt in der Stadt Luzern ist angespannt. Insbesondere in den letzten Jahren ist eine markante Zunahme der Miet- und Immobilienpreise zu beobachten. Diese Entwicklung hat die Wohnkostenbelastung für alle Bevölkerungsgruppen und besonders für Menschen mit mittleren und niedrigen Einkommen in der ganzen Schweiz erheblich erhöht. Die wachsende finanzielle Last wird von der Bevölkerung zunehmend als Problem wahrgenommen, wie die Bevölkerungsbefragung der Stadt Luzern zeigt.

## 2.2 Städtische Strategien und Reglemente

### 2.2.1 Wohnraumpolitik

Das oberste Ziel der städtischen Wohnraumpolitik ist es, allen Bevölkerungsgruppen der Stadt Luzern eine hohe Lebensqualität zu bieten und ein vielfältiges Wohnungsangebot zur Verfügung zu stellen. Dadurch soll die sozialräumliche Durchmischung im Stadtgebiet gewährleistet bleiben.

<sup>7</sup> Immobilien: Preise für Renditeliegenschaften ziehen wieder an. ([Link](#))

<sup>8</sup> Renditeliegenschaften, auch Mietobjekte genannt, sind Immobilien, die zu Anlagezwecken gehalten und vermietet werden, um regelmässige Mieteinnahmen zu erzielen. Die Besitzenden nutzen die Immobilie nicht selbst, sondern erzielen durch die Vermietung eine Rendite, also eine positive Verzinsung ihres investierten Kapitals.

<sup>9</sup> IAZI Preisindizes für Immobilien 4. Quartal 2024. ([Link](#))

<sup>10</sup> [Grundstückspreise Schweiz: Darum ist Bauland so teuer](#).

<sup>11</sup> [Bericht](#) Luzerner Immobilienmarkt 2025 der Luzerner Kantonalbank AG.

<sup>12</sup> UBS Swiss Real Estate Bubble Index – Schweizer Immobilien. ([Link](#))

Wie viele Schweizer Städte ist auch die Stadt Luzern mit einer Verknappung des Wohnungsmarkts konfrontiert. Gerade im preisgünstigen Segment besteht grosser Bedarf an zusätzlichen Angeboten. Im Sinne der [Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» \(2012\)](#) soll der Marktanteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus bis ins Jahr 2037 auf mindestens 16 Prozent erhöht werden (vgl. [sRSL 5.2.1.1.1](#)). 2025 umfasst das Wohnungsangebot gemeinnütziger Bauträgerschaften knapp 14 Prozent aller Wohnungen in der Stadt Luzern. Zur Erhöhung des Marktanteils sind verschiedene Massnahmen vorgesehen, wie sie im [B+A 15/2024](#) dargelegt sind. Eine besonders relevante Massnahme ist die Abgabe städtischer Areale an gemeinnützige Bauträgerschaften im Baurecht, die bis 2037 rund 2'000 zusätzliche Wohnungen schaffen sollen.

Aufgrund der starken Verknüpfung mit den bestehenden Strategien werden die beiden aktuellen Initiativen zur Wohnraumpolitik, die vorliegende [«Wohnrauminitiative»](#) sowie die Initiative [«Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\\*innen»](#) zum Anlass genommen, die derzeitige Wohnraumpolitik kritisch zu überdenken und weiterzuentwickeln.

### 2.2.2 Aktive Bodenpolitik

Eine aktive Bodenpolitik spielt eine entscheidende Rolle, um eine nachhaltige Entwicklung verfolgen und öffentliche Aufgaben gezielt wahrnehmen zu können.

Im Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 ([sRSL 9.4.1.1.1](#)) ist der Grundsatz festgelegt, dass die Stadt Luzern eine nachhaltige und langfristige Bodenpolitik betreibt. Stadteigene Grundstücke des Finanzvermögens dürfen nicht verkauft, sondern Dritten nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Vorbehalten bleiben die Ausnahmefälle gemäss Art. 3–5, bei denen ein Verkauf zulässig ist.

Der Stadtrat hat im [Bericht B 28/2018](#) vom 24. Oktober 2018: «Erwerb von Grundstücken» abgeleitet von rechtlichen und strategischen Grundlagen fünf Grundsätze festgehalten, nach denen er sich bei künftigen Grundstückskäufen richten wird:

- Der Stadtrat geht bei Grundstückskäufen gezielt vor, handelt nachhaltig und beurteilt Geschäfte nach ihrem Potenzial für die Stadtentwicklung.
- Der Stadtrat arrondiert stadteigene Grundstücke sinnvoll.
- Der Stadtrat erwirbt Grundstücke zu marktkonformen Preisen.
- Der Stadtrat fokussiert sich auf Grundstückskäufe auf dem eigenen Gemeindegebiet.
- Der Stadtrat tritt auf dem Markt verlässlich und kompetent auf.

Übergeordnete Ziele und das öffentliche Interesse sind ausschlaggebend für ein Kaufgeschäft. Konkret verfolgt der Stadtrat mit dem Erwerb von Grundstücken folgende vier Ziele:

- durch vorsorglichen Landerwerb künftige öffentliche Aufgaben (z. B. Bildung) wirksam und kostenbewusst erfüllen;
- die in der Wohnraumpolitik definierten Ziele erreichen;
- der Bevölkerung und den Gästen ausreichend Freiraum zur Verfügung stellen;
- wirtschaftspolitische Anliegen unterstützen.

Mit der Anpassung der Gemeindeordnung ([sRSL 0.1.1.1.1](#)) im Jahr 2024 wurde die bisherige finanzielle Limite von Liegenschaftskäufen durch den Stadtrat von 30 Mio. Franken aufgehoben. Der Stadtrat kann dementsprechend unbeschränkt Liegenschaftskäufe in das Finanzvermögen tätigen.

### Bisherige Kaufftigkeit durch die Stadt Luzern

Die aktive Bodenpolitik des Stadtrates hat innerhalb der letzten rund 30 Jahre zum Erwerb folgender Liegenschaften geführt:

Kauf von Liegenschaften	Jahr	Anzahl Wohnungen	Bemerkung
Ibach Werkhof / Reusseggstrasse 11	1996	0	Werkhof
Industriestrasse 9/11	1997	8	Im Baurecht abgegeben
Obergrundstrasse 3	2000	0	Bürogebäude
Mühlebachweg 8	2001	0	Bürogebäude
Winkelriedstrasse 14	2007	1	Bürogebäude
Mehrzweckhalle Allmend, Murmattweg 6	2009	0	Turnhalle
Waaghaus, Murmattweg 12	2009	0	Vereinshaus, Büro
Industriestrasse 5/7	2018	1	Restaurant und Werkhalle
Luzernerstrasse 68	2021	1	Wohngebäude
Luzernerstrasse 70	2021	1	Wohngebäude
Luzernerstrasse 80	2021	1	Wohngebäude
Bennenegg 38	2021	1	Wohngebäude
Luzernerstrasse 51	2022	6	Wohngebäude
Luzernerstrasse 66	2022	3	Wohngebäude
Kreuzbuchstrasse 30	2023	1	Wohngebäude
Reussegg 1	2023	2	Wohngebäude
Luzernerstrasse 49	2024	6	Wohngebäude
Grünauring 19	2025	9	Wohngebäude

Abb. 6: Erwerbsabschlüsse der Stadt Luzern seit 1996

Während die Käufe vor 2018 vorwiegend zum Zweck genereller öffentlicher Aufgaben getätigt wurden, sollen die Erwerbungen seit 2018 mehrheitlich zum Ausbau des gemeinnützigen Wohnungsbestandes genutzt werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um Arrondierungen bestehender städtischer Areale, bei welchen das künftig mögliche Entwicklungspotenzial im Vordergrund steht. Festzuhalten ist ebenfalls, dass die Stadt Luzern nur rund über einen Viertel der potenziellen Erwerbsmöglichkeiten informiert ist (vgl. auch Kap. 3.2).

Gleichzeitig gab es in den vergangenen Jahren zahlreiche Anfragen und Prüfungen für mögliche Käufe, die nicht zu einem Kauf durch die Stadt geführt haben. Die Gründe für den Nichterwerb der Liegenschaften sind vielseitig:

- Die hohen Angebotspreise am Markt, oft nach Durchführung von Bieterverfahren, wurden für die entsprechende Liegenschaft nicht als verhältnismässig eingestuft.
- Viele der Liegenschaften waren stark sanierungsbedürftig, was neben dem Kaufpreis in naher Zukunft weitere hohe Kosten für Sanierungen verursacht hätte (Verhältnismässigkeit).
- Vor 2012 gab es keinen klaren quantitativen wohnraumpolitischen Auftrag zur Förderung von gemeinnützigem Wohnraum: Aus diesem Grund wurde bei Liegenschaften mit einem zu geringen strategischen Wert kein Angebot seitens der Stadt abgegeben.
- Die Kompetenz des Stadtrates zum Kauf von Liegenschaften ins Finanzvermögen lag vor der Revision der Gemeindeordnung (GO) im Jahr 2024 bei 30 Mio. Franken. Dies führte vereinzelt dazu, dass die Stadt nicht in der geforderten Höhe mitbieten konnte. Dies ist seit der Anpassung der GO im Jahr 2024 nicht mehr der Fall (Aufhebung der Limite für den Stadtrat).
- Teilweise wurden Transaktionsfristen sehr kurz angesetzt, die aufgrund fehlender personeller Ressourcen seitens der Stadt nicht wahrgenommen werden konnten.

## 2.3 Analyse preisgünstiger Wohnraum

Im Rahmen des letzten Controllingberichtes ([B+A 15/2024](#)) wurde die städtische Wohnraumpolitik mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten und Massnahmen dargelegt, um ein vielfältiges Wohnungsangebot für alle Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Im folgenden Kapitel wird vertieft auf den preisgünstigen Wohnraum im Sinne der Initiative eingegangen.



Die Stadt Luzern definiert «preisgünstigen Wohnraum» als Wohnraum, dessen Mietkosten sich dauerhaft an der Kostenmiete orientieren und der nicht gewinnstrebig vermietet wird. Das heisst, dass die Mietenden so viel zahlen, wie die Wohnung tatsächlich kostet. Der Mietzins deckt somit die laufenden Aufwendungen (Betriebs- und Unterhaltskosten) und die tatsächlichen Finanzierungskosten (Anlagekosten, Kapitalverzinsung, Abschreibungen). In diesem Sinne setzt er den preisgünstigen Wohnraum auch mit dem Begriff gemeinnütziger Wohnraum gleich.

### 2.3.1 Zielgruppenbedarf

In der Stadt Luzern sind folgende Zielgruppen von der angespannten Wohnungslage besonders betroffen:

- Familien: Die statistische Auswertung zeigt eine hohe Abwanderungsrate von Familien aus der Stadt Luzern. Wie bereits im letzten Controllingbericht (B+A 15/2024) festgehalten, fehlt es an Familienwohnungen. Die Leerwohnungsziffer bei 4- und 5-Zimmer-Wohnungen beläuft sich auf 0,8 Prozent. In den nächsten Jahren ist ein gewisser Angebotsausbau absehbar. Dieser wird insbesondere durch die Entwicklung städtischer Areale durch gemeinnützige Wohnbauträgerschaften erfolgen. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass Neubauwohnungen auch im gemeinnützigen Segment aufgrund der heutigen Baustandards und Vorgaben eher auf einem mittleren Preisniveau liegen.
- Ältere Personen: Der Anteil an älteren Personen ist wachsend. Mit dem Renteneintritt sinkt das Einkommensniveau. Ein Umzug in altersspezifische oder altersgerechte Wohnungen wird dadurch oftmals wesentlich erschwert. In einigen Quartieren (Würzenbach, Langensand) besteht bereits heute ein ungedeckter Bedarf an altersspezifischen Wohnangeboten (vgl. Wohnen im Alter – Quartieranalyse).
- Sozial benachteiligte Haushalte: Das Angebot an preisgünstigen Wohnungen ist für sozial benachteiligte Gruppen (bspw. Menschen mit unsicheren Aufenthaltsstatus, mit Suchterkrankungen oder mit physischen oder psychischen Beeinträchtigungen) besonders wichtig. Das entsprechende Wohnangebot ist in der Stadt Luzern beschränkt. Die Sozialen Dienste stellen zurzeit einen weiteren Anstieg des Wohnungsbedarfs von sozial benachteiligten Haushalten fest. Die sozialen Institutionen (bspw. Jobdach, Pension Volta, Zihlmatt) und die GSW können deshalb den Bedarf von betreuten oder teilbetreuten Wohnangeboten nicht mehr decken.
- Menschen in Ausbildung: Durch die Ausbildung sind die ökonomischen Möglichkeiten bei der Wohnungssuche oftmals eingeschränkt. Zudem wechseln Menschen in Ausbildung aufgrund ihrer Lebenslage häufiger die Wohnungen, dadurch sind sie vom Anstieg der Angebotsmieten besonders betroffen. Weiter bestehen auf dem Wohnungsmarkt auch nicht ökonomische Faktoren, die die Wohnungssuche erschweren, wie Befürchtungen vor Emissionen und hoher Fluktuation (vgl. Stellungnahme zur Motion 52 in Kap. 9).

### 2.3.2 Herausforderung Erhalt preisgünstiger Wohnraum

Die Erhöhung der Wohnraumproduktion ist ein wichtiger Ansatzpunkt, um der ausgeprägten Wohnraumknappheit auf dem Luzerner Wohnungsmarkt entgegenzuwirken. Konkret sind folgende vom Grossen Stadtrat bereits beschlossene Massnahmen hervorzuheben, durch welche die allgemeine Wohnraumproduktion begünstigt wird:

- Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens: Mit dem [B+A 12 vom 6. März 2024](#): «Baubewilligungsverfahren beschleunigen. 1. Controllingbericht. Sonderkredit für Massnahmenkatalog. Teilrevision des Baugebührenreglements.» wurden zusätzliche Massnahmen eingeleitet, um die durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Gesuchs zu reduzieren und gleichzeitig die Qualität der Baugesuche sowie die Qualität der Beratungsdienstleistung hochzuhalten.
- Innenentwicklung ermöglichen: Gemäss Raumentwicklungskonzept 2018 besteht in der Stadt Luzern ein Verdichtungspotenzial von 5'700 Wohnungen bis 2035. Mit der Zusammenführung der Bau- und Zonenordnung soll das Verdichtungspotenzial aktiviert werden. Die Zusammenführung ist derzeit in Erarbeitung und wird dem Grossen Stadtrat voraussichtlich bis Ende 2026 zur Genehmigung vorgelegt.

In Bezug auf den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum bestehen insbesondere zwei grössere Herausforderungen. Die erste Herausforderung zeigt sich bei der Innenentwicklung, die oftmals ein

Spannungsfeld zwischen dem Erhalt von preisgünstigem Wohnraum und der Erweiterung des Wohnraumangebots aufweist. So zeigt sich, dass mittels Wohnersatzneubauten oder umfassender Sanierungen bestehender Liegenschaften in der Stadt Luzern seit 2020 viele zusätzliche Wohnungen geschaffen wurden (vgl. Kap. 2.1). Diese Angebotserweiterung führt besonders in mittlerer und langer Frist zu einer Entlastung des Wohnungsmarktes. In kurzer Frist ist sie jedoch oftmals mit einer Erhöhung der Mietzinse verbunden, da bestehender preisgünstiger Wohnraum verloren geht. Die Erfahrungswerte zeigen zudem auf, dass sich der Wohnstandard bei einer Sanierung massgeblich erhöhen kann. So werden beispielsweise zwei Nasszellen, eine grössere Küche und weitere Annehmlichkeiten (eigene Waschmaschine, Tumbler usw.) vorgesehen. Diese Wohnungen werden somit dem preisgünstigen Wohnraum endgültig entzogen, da sie durch die Sanierungen für ein höheres Mietsegment positioniert werden.

Als zweite Herausforderung zeigt sich der Erhalt von preisgünstigem Wohnraum beim Erwerb einer Liegenschaft. Bei einem Verkauf ist oftmals eine Erhöhung des Mietzinsniveaus eingepreist, was die Immobilienpreise erhöht. Für die Käuferschaft wird es dadurch herausfordernd, das bestehende Mietzinsniveau mittel- bis langfristig zu halten. Oftmals bleibt nichts anderes übrig, als die Mietzinse kurz- und mittelfristig bei einem Mieterwechsel zu erhöhen.

Im Rahmen dieser Herausforderungen bietet die gemeinnützige Vermietungspraxis in Bezug auf die Preisgünstigkeit entscheidende Vorteile. Insbesondere auf lange Sicht trägt die nicht gewinnstrebende Vermietung nach Kostenmiete massgeblich zur Bereitstellung des preisgünstigen Wohnangebots bei. Gemeinnützigen Wohnbauträgern ist es von Gesetzes wegen nicht gestattet, gewinnstrebig zu handeln. Infolgedessen können Bodenpreissteigerungen nicht auf die Mietpreise übertragen werden (vgl. [Wohnraumförderungsgesetz](#) und [-verordnung](#)). Dies wirkt sich beim Erwerb, bei Sanierungen sowie Wohnersatzneubauten preisdämpfend auf die Mietpreise aus. Ebenso zeigt sich, dass gemeinnützige Wohnbauträger bestrebt sind, die bestehenden Mietverhältnisse bei einem Erwerb oder bei Sanierungen mit sozialverträglichen Etappierungen möglichst weiterzuführen (vgl. Erneuerung der Siedlung Obermaihof der abl).

Die Luzerner Wohnbaugenossenschaften sehen sich beim Erwerb von Liegenschaften ebenfalls mit den sehr hohen Immobilienpreisen konfrontiert. Um bestehende Mietverhältnisse langfristig zu sichern, sind sie daher oftmals gezwungen, potenzielle Käufe über ihr bestehendes Liegenschaftsportfolio querzufinanzieren. Konkret bedeutet dies, dass ältere Liegenschaften im Wohnportfolio der Genossenschaft dazu dienen, die hohen Erwerbskosten neuer Immobilien abzufedern. Die finanzielle Belastung des Erwerbs einer neuen Immobilie kann durch die langfristige Wertsteigerung älterer Grundstücke, gebildeter Rücklagen aus bestehenden Mietverhältnissen sowie einer effizienten und vorausschauenden Bewirtschaftung älterer Objekte verteilt und ausgeglichen werden. So kann sichergestellt werden, dass trotz den hohen Preisen am Immobilienmarkt die langfristige Bewirtschaftung und der Erhalt von bezahlbarem Wohnraum möglich bleiben. Neu gegründete Genossenschaften haben diese Möglichkeit nicht, weshalb der Erwerb für sie nur in seltenen Fällen zu bewerkstelligen ist.

### 2.3.3 Einordnung wohnraumpolitische Fördermassnahmen

Die aktuellen städtischen Strategien und Massnahmen lassen sich anhand des vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) entwickelten [Baukastens](#) zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum für Städte und Gemeinde einordnen (vgl. Anhang 2). Der Baukasten beinhaltet eine Vielzahl an breit abgestützten und etablierten wohnraumpolitischen Massnahmen. Es zeigt sich, dass die Stadt Luzern bereits einen wesentlichen Teil der hier vorgeschlagenen Massnahmen umsetzt, wie bspw. die Abgabe von kommunalen Flächen im Baurecht, das Vorsehen von gemeinnützigen Nutzungsanteilen in der Bau- und Zonenordnung oder Beratungs- und Unterstützungsangebote für gemeinnützige Bauträgerschaften. Gemäss Baukastensystem bestehen in folgenden Punkten noch Ergänzungspotenzial und Herausforderungen bei der gezielten Förderung von preisgünstigem Wohnraum:

- Gewährung von Darlehen oder A-Fonds-perdu-Beiträgen. Diese ermöglichen gemeinnützigen Wohnbauträgern attraktive Finanzierungskonditionen, was die Zins- und Kapitalkosten reduziert. Diese finanzielle Einsparung kann aufgrund der Kostenmiete direkt an die Mietenden weitergegeben

werden bzw. führt zu niedrigeren Mieten. Eine theoretische Berechnung der LUKB zeigt, dass ein zinsloses Darlehen bei einem Erwerb um 20 Prozent der Anlagekosten die Mietzinse um mehr als 10 Prozent reduzieren kann. Die Stadt Luzern wurde auch schon für Darlehen angefragt, insbesondere von kleineren Genossenschaften. Aufgrund fehlender rechtlicher Voraussetzungen wurde bis zum heutigen Zeitpunkt jedoch keines vergeben.

- Ausübung eines kommunalen Wohnungsbaus, wobei die Stadt selbst Liegenschaften kauft, baut und vermietet. Bislang betreibt die Stadt Luzern keinen aktiven Wohnungsbau, sondern fokussiert sich auf die Verwaltung des bestehenden Wohnportfolios.
- Diversifizierung der gemeinnützigen Bauträgerschaften bzw. Gründung neuer gemeinnütziger Bauträgerschaften, um gezielt preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen. Die Stadt Luzern verfügt mit der GSW zwar über eine gemeinnützige Stiftung, diese ist jedoch mit dem angestrebten Wachstum von 500 Wohnungen bis 2032 derzeit stark ausgelastet. Auch die Luzerner Genossenschaften stossen mit ihren Wachstumsstrategien an Grenzen. Dies hat verschiedene Gründe wie beschränkte personelle oder finanzielle Ressourcen, Entwicklungen auf eigenen Arealen oder zunehmende Planungsunsicherheiten aufgrund langer Planungs- und Realisierungsphasen.
- Ausübung von Bauverpflichtung und Kaufrechten, indem die Gemeinde Grundstücke selbst kauft oder diese an Dritte weitergibt, die dann den preisgünstigen Wohnungsbau realisieren. Mit dem Gegenvorschlag zur Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen» (vgl. [B+A 45 vom 15. Oktober 2025](#): «Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen». Gegenvorschlag mit Sonderkredit. Änderung Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken. Abschreibung Postulat 363») sieht der Stadtrat neu ein Vorkaufsrecht für die Stadt vor.
- Entrichtung von Mietzinsbeiträgen: Vonseiten der Stadt werden heute keine Mietzinsbeiträge entrichtet. Personen in der Sozialhilfe können jedoch gemäss SKOS-Mietzinsrichtlinie Unterstützungsbeiträge für die Wohnkosten erhalten. Da es sich bei dieser Massnahme um eine Subjekthilfe handelt, hat diese keinen allgemeinen Einfluss auf die langfristige Mietzinsgestaltung von Wohnungen.

#### 2.3.4 Städtevergleich

Es fehlt nicht nur in Luzern an preisgünstigem Wohnraum, sondern in vielen Städten und Gemeinden in der Schweiz, wie die zurzeit geführte mediale Debatte aufzeigt. Der Vergleich mit anderen Gemeinden und Kantonen zeigt, dass ein breiter Fächer an Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus insbesondere im urbanen Umfeld angewendet wird. In Bezug auf das Ergänzungspotenzial der Fördermassnahmen für die Stadt Luzern zeigt sich, dass die Vergabe von zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen an gemeinnützige Bauträgerschaften zur bewährten Praxis gehört. Unter anderem verfügen die Kantone Zürich, Graubünden, Zug, Basel-Stadt sowie die Städte Bern, Winterthur, Zürich und St. Gallen über eine aktive Praxis zur Vergabe von zinsgünstigen oder zinslosen Darlehen. Ebenfalls verbreitet ist die Auslagerung der Wohnbautätigkeit an einen externen Akteur, indem eine gemeinnützige Wohnbauträgerschaft gegründet wird. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit beinhalten die Gründung einer gemeinnützigen Stiftung in Baden (2012), Zürich (2014) und Basel-Stadt (2021). Alle drei Stiftungen konnten seit der Gründung erfolgreich auf dem Wohnungsmarkt agieren oder Neubauprojekte vorantreiben. Insbesondere die Stiftungen «Wohnraum Basel» und «Einfach Wohnen» haben es geschafft, innerhalb kurzer Zeit ein umfassendes Wohnportfolio aufzubauen. Die Stiftung «Wohnraum Basel» konnte in 3,5 Jahren (seit Anfang 2022) einen Wohnungsbestand von 150 Wohnungen aufbauen, während die Stiftung «Einfach Wohnen» in rund elf Jahren (seit Oktober 2014) einen Wohnungsbestand von rund 270 Wohnungen bilden konnte.

Zudem lässt sich beobachten, dass Städte ihr kommunales Wohnungsangebot ausbauen. In diesem Zusammenhang hat auch die Kaufaktivität der öffentlichen Hand auf dem Immobilienmarkt in den letzten Jahren zugenommen. Insbesondere grössere Städte versuchen durch den gezielten Erwerb von Liegenschaften preisgünstigen Wohnraum langfristig zu erhalten und ihr eigenes Wohnportfolio auszubauen. Städte wie Zürich, Basel, Lausanne und Bern steigern ihr Kaufvolumen merkbar und stellen entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung. So strebt die Stadt Zürich beispielsweise an, ab 2023 jährlich Wohnungen und Grundstücke im Wert von rund 500 Mio. Franken zu erwerben. Die Stadt



Lausanne konnte zwischen 2020 und 2023 Wohnimmobilien im Wert von rund 120 Mio. Franken und die Stadt Bern seit 2020 von rund 75 Mio. Franken erwerben. Weitere Investitionen sind in den erwähnten Städten geplant. Auch wenn die Kaufvolumen der Städte schwierig miteinander zu vergleichen sind, da durch die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen in ihren Gemeinden und Kantonen diverse wohnraumpolitische Instrumente (bspw. Fonds, Rahmenkredit, Stiftungen) eingesetzt werden, kann dennoch festgehalten werden, dass die Stadt Luzern für den Kauf von bestehendem Wohnraum zurzeit vergleichsweise wenige Massnahmen anwendet.

### Fazit preisgünstiger Wohnraum

Die Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt sind derzeit sehr gross. Der Wohnungsmangel betrifft nicht mehr nur die unteren Einkommensschichten, sondern ist in unterschiedlichen Zielgruppen deutlich spürbar. Die städtische Wohnraumpolitik beinhaltet bereits heute eine Vielzahl von Massnahmen zur Förderung der Wohnraumproduktion und des preisgünstigen Wohnraums. In Bezug auf die Fördermassnahmen für den preisgünstigen Wohnraum besteht zusätzliches Optimierungspotenzial. Der Städtevergleich verdeutlicht, dass ein grosses Massnahmenbündel erforderlich ist, um den aktuellen Herausforderungen betreffend preisgünstigen Wohnraum zu begegnen.

## 2.4 Politische Vorstösse

Im Folgenden werden die politischen Vorstösse der letzten Jahre aufgeführt, welche die städtische Wohnraumpolitik betreffen und überwiesen, aber noch nicht abgeschlossen wurden. Nachfolgend wird jeweils der aktuelle Stand der Prüfung oder Umsetzung des Vorstosses dargestellt.

- Mit dem [Bevölkerungsantrag 297](#), Mario Stübi, Jona Studhalter und Janina Huber namens der Antragstellenden vom 15. September 2023: «Preisgünstiger Wohnraum muss erhalten bleiben», wird der Stadtrat aufgefordert, dem Grossen Stadtrat eine Vorlage zu unterbreiten, wodurch die Stadt Luzern zum nächstmöglichen Zeitpunkt dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW; [SRL Nr. 898](#)) unterstellt wird.  
Der Bevölkerungsantrag wurde entgegen dem Antrag des Stadtrates als Motion überwiesen. Der Stadtrat ist deshalb angehalten, die Stadt Luzern innert zwei Jahren dem GEW zu unterstellen bzw. Bericht über den Stand zu erstatten. Hierzu wird in einem separaten Bericht und Antrag die konkrete Umsetzungsplanung der erneuten Unterstellung unter das GEW dargelegt und im Zuge dessen auch aufgezeigt, welche personellen Ressourcen für den Vollzug des Gesetzes notwendig sind. Den entsprechenden Bericht und Antrag wird der Stadtrat innert der durch das Parlament verlängerten Frist bis Ende 2025 vorlegen.
- Mit dem [Postulat 363](#), Rieska Dommann, Yolanda Ammann-Korner und Peter Krummenacher namens der FDP-Fraktion vom 23. April 2024: «Dem gemeinnützigen Wohnungsbau den Vortritt lassen», wird der Stadtrat aufgefordert, den gemeinnützigen Wohnbauträgern der Stadt Luzern bei einer Kaufopportunität den Vortritt zu lassen.  
Im [B+A 45/2025](#): «Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen»» führt der Stadtrat aus, wie er das Anliegen des Postulats umsetzen will und beantragt im Zuge dessen die Abschreibung des Postulats.
- Mit dem [Postulat 366](#), Elias Steiner und Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion sowie Simon Roth namens der SP-Fraktion vom 3. Mai 2024: «Keine «Zugereisierung» in der Stadt Luzern», wird der Stadtrat aufgefordert, eine wissenschaftliche Studie zu den indirekten Auswirkungen der städtischen Steuersenkungen auf die steigenden Mietpreise und den Schutz von zahlbarem Wohnraum zu untersuchen.

Der Stadtrat gab eine wissenschaftliche Studie zu dieser Thematik in Auftrag. Diese untersucht den Zusammenhang zwischen den Steuersenkungen und den Mietpreisen und ist so aufgebaut, dass eine Aktualisierung der Studie in Bezug auf die variablen und zur Frage stehenden Parameter möglich ist. Die Ergebnisse der Studie sind noch nicht bekannt, sollten aber im Jahr 2026 vorliegen und entsprechend kommuniziert werden können.

### 3 Erwägungen des Stadtrates zur Initiative

#### 3.1 Berechnung Initiativziel

##### Bruttowohnfläche auf städtischen Grundstücken

Die Initiative fordert, dass die aktive Bodenpolitik mindestens so lange fortgeführt wird, bis sich die Liegenschaften und Grundstücke im Eigentum der Stadt Luzern gegenüber dem 1. Januar 2024 verdoppelt haben. Die Bemessungsgrundlage gilt es auf die Bruttowohnfläche<sup>13</sup> abzustützen. Für die Berechnung der Bruttowohnfläche wurden in einem ersten Schritt alle bebauten städtischen Grundstücke und Liegenschaften mit Wohnnutzungen inkl. der im Baurecht abgegebenen Areale und bereits fertiggestellten Bebauungen erfasst (Stand 1. Januar 2024). Anschliessend wurde auf Basis des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR), welches derzeit die verlässlichste Grundlage ist, die Bruttowohnfläche berechnet. Im GWR wird die Bruttowohnfläche, sofern vorhanden, als Wohnungsfläche angegeben.<sup>14</sup>

Das Ergebnis zeigt, dass sich per 1. Januar 2024 gesamthaft 1'558 Wohnungen mit einer Bruttowohnfläche von 96'248 m<sup>2</sup> auf städtischen Grundstücken befinden. Die durchschnittliche Wohnfläche liegt damit bei rund 62 m<sup>2</sup>, was wesentlich unter der Durchschnittsgrösse aller Wohnungen in der Stadt Luzern liegt. Dies liegt vor allem an den zahlreichen kleinflächigeren Alterswohnungen und den Personalwohnungen in den Betagtenzentren.

Wohnungen / Wohnnutzungen nach Vermietungsart	Bruttofläche in m <sup>2</sup>
Städtische Wohnimmobilien	17'671
Städtische Alterswohnungen	11'057
Wohnungen in Schulhäusern	2'152
Wohnungen in Betagtenzentren (Baurechte inkl.)	2'626
Gemeinnützige Wohnungen auf städtischen Grundstücken (Baurechte inkl.)	26'898
Weitere Wohnungen auf städtischen Grundstücken (Baurechte inkl.)	34'242
Andere städtische Gebäude mit Wohnnutzung	1'602
<b>Total</b>	<b>96'248</b>

Tab. 1: Bruttowohnfläche auf städtischen Grundstücken per 1. Januar 2024 nach Nutzungs- und Vermietungsart

##### Zielwerte des Initiativanliegens

In der Anregungsinitiative sind zwei Zielwerte definiert, die sich auf unterschiedliche Bezugsgrössen beziehen. Einerseits wird das Gesamtziel – die Verdoppelung der Bruttowohnfläche – in Quadratmetern angegeben und andererseits das jährlich zu erreichende Ziel in Anzahl Wohnungen festgelegt. Für eine zielführende Handhabung des Initiativanliegens werden die zwei unterschiedlichen Zielwerte auf die gleiche Bezugsgrösse «Anzahl Wohnungen» abgestützt. Diese Vorgehensweise erleichtert die Planung, das Controlling, die Abschätzung der Umsetzungsdauer sowie die Abschätzung der Bewirtschaftungskosten, da sie eine klare Bezugsgrösse schafft und die Komplexität reduziert. Das Gesamtziel der Initiative – die Verdoppelung der Bruttowohnfläche – wird deshalb im Rahmen dieses Berichtes und Antrages in einen Wohnungswert von 1'100 Wohnungen übergeführt, welcher sich aus den

<sup>13</sup> Die Bruttowohnfläche inkludiert Flächen, welche innerhalb einer Wohnung liegen. Ausserhalb der Wohnung liegende Flächen, wie z. B. Balkone, Treppenhäuser oder Kellerräume, werden nicht berücksichtigt. Im Gegensatz zur vorliegenden Initiative bezieht sich die Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen», welche ein kommunales Vorkaufsrecht fordert, auf eine andere Berechnungsgrundlage: die Geschossfläche (gemäss IVHB). Die Geschossfläche umfasst die allseitig umschlossenen und überdeckten Grundrissflächen der zugänglichen Geschosse einschliesslich der Konstruktionsflächen. Das heisst, im Gegensatz zur Bruttowohnfläche sind bei der Geschossfläche beispielsweise auch Treppenhäuser oder Kellerabteile miteingerechnet.

<sup>14</sup> Wo keine genauen Flächen ermittelt werden können, sind Schätzwerte (Länge x Breite der Wohnung) erfasst.

durchschnittlichen Wohnungsgrössen herleitet.<sup>15</sup> Bei einer allfälligen Annahme der Initiative ist die geeignete Aufnahme des Zielwerts erneut zu prüfen.

Mit dem Gesamtziel von 1'100 Wohnungen und dem jährlichen Zielwert von mindestens 50 zusätzlichen Wohnungen lässt sich herleiten, dass die Initiative spätestens in 22 Jahren (Jahr 2048) umgesetzt werden müsste. Dementsprechend lassen sich die Eckwerte des Initiativanliegens wie folgt zusammenfassen:

Gesamtzielwert	Jährlicher Zielwert	Umsetzungsdauer
Spekulationsentzug und Bereitstellung von 1'100 Wohnungen (bzw. 96'248 m <sup>2</sup> )	50 zusätzliche Wohnungen	22 Jahre / Jahr 2048

Tab. 2: Eckwerte des Initiativanliegens

## 3.2 Umsetzbarkeit der Initiative

Das Anliegen der Initiative ist es, dass gesamthaft 1'100 Wohnungen der Spekulation entzogen werden sollen. Folglich wird die Stadt Luzern aufgefordert, Grundstücke oder Liegenschaften mit einem Potenzial von 1'100 Wohnungen zu erwerben, wobei der jährliche Zielwert von 50 zusätzlichen Wohneinheiten zu beachten ist. Nachfolgend wird hergeleitet, ob die Stadt Luzern rein theoretisch zu genügend Kaufmöglichkeiten kommen könnte, um das Initiativanliegen umzusetzen.

In den Jahren 2015–2024 kam es in der Stadt Luzern bei rund 1'700 Liegenschaften mit total 10'800 Wohnungen zu Handänderungen – ohne die Verkäufe mit Stockwerkeigentum. Pro Jahr wurden dementsprechend durchschnittlich rund 170 Liegenschaften mit über 1'000 Wohnungen gehandelt. Ungefähr die Hälfte der Handänderungen sind Erbschaften, weisen eine sehr geringe Wohnungsanzahl auf, sind Wertverschiebungen innerhalb von Unternehmensgruppen oder betreffen Erwerbe von einem gemeinnützigen Wohnbauträger. Die andere Hälfte – d. h. rund 500 Wohnungen pro Jahr – können als potenziell geeignete Kaufmöglichkeit für die Bereitstellung von langfristig preisgünstigem Wohnraum klassifiziert werden.

Des Weiteren ist zu beachten, dass ein wesentlicher Teil der Verkäufe von Renditeliegenschaften in der Schweiz ohne öffentliche Bekanntmachung oder Bieterverfahren stattfindet – sogenannte Off-Market-Verkäufe. Dies zeigt sich u. a. dadurch, dass die Stadt Luzern jährlich von nur rund 20 bis 25 Prozent der als potenziell geeignet zu betrachtenden Kaufopportunitäten – d. h. 100 bis 150 Wohnungen pro Jahr – Kenntnis hat. Entsprechend führt das jährliche Initiativziel von 50 Wohnungen dazu, dass die Stadt Luzern jedes zweite oder dritte Kaufangebot wahrnehmen müsste. Somit lässt sich festhalten, dass die Stadt Luzern zurzeit zwar nicht über alle, aber rechnerisch gesehen über genügend Kaufmöglichkeiten informiert ist, um das Initiativziel erreichen zu können.

## 3.3 Kosten und Ressourcenbedarf für die Umsetzung der Initiative

Für den Erwerb von 1'100 Wohnungen muss die Stadt Luzern einerseits finanzielle Ressourcen zur Bewältigung des Kaufvolumens bereitstellen und andererseits personelle Ressourcen für die Abwicklung der Kaufgeschäfte und für die Bewirtschaftung der Wohnungen vorsehen. Gemäss Schätzungen der Luzerner Kantonalbank (LUKB) beträgt das Kaufvolumen für den Erwerb von einer Wohnungsfläche von rund 96'000 m<sup>2</sup> bzw. 1'100 Wohnungen unter Berücksichtigung der derzeitigen Transaktionspreise rund

<sup>15</sup> In der Stadt Luzern beträgt die durchschnittliche Wohnungsgrösse für Mietwohnungen 82 m<sup>2</sup>, während sie für alle Wohnungstypen, inklusive selbst bewohnten Eigentums, bei 89 m<sup>2</sup> liegt. Unter Berücksichtigung dieser Durchschnittswerte entspricht die Bruttowohnfläche von 96'248 m<sup>2</sup> rund 1'081 oder 1'174 Wohnungen. Im Sinne einer Vereinfachung lässt sich der Wert von 1'100 Wohnungen ableiten.

765 Mio. Franken, was einem Preis von ungefähr Fr. 700'000.– pro Wohneinheit entspricht.<sup>16</sup> Bei regelmässigen Kaufaktivitäten kann somit unter Berücksichtigung des heutigen Wissensstandes die Annahme getroffen werden, dass zur Umsetzung der Initiative jährlich rund 35 Mio. Franken für den Erwerb von Wohnliegenschaften aufgewendet werden müssen.

Der Erwerb von 50 zusätzlichen Wohnungen pro Jahr und die damit verbundene vorangehende Prüfung von Kaufgeschäften kann mit den bestehenden Ressourcen nicht abgedeckt werden. Für die vertiefte Prüfung der Kaufangebote und die Durchführung der Kaufverhandlung wären zusätzlich unbefristet 260 Stellenprozent bei der Dienstabteilung Immobilien notwendig.

Für die Bewirtschaftung der erworbenen Wohnungen sind ebenfalls Stellenprozente bei der Dienstabteilung Immobilien notwendig, welche langfristig vollumfänglich über die Mietzinseinnahmen finanziert werden sollen und fortlaufend nach Bedarf zur Verfügung zu stellen sind. Die Bewirtschaftung von 150 Wohnungen benötigt rund 100 Stellenprozent. Gesamthaft wären für die Bewirtschaftung von 1'100 Wohnungen entsprechend 800 Stellenprozent notwendig. Die jährlichen Kosten für die Stellen belaufen sich auf maximal 1,65 Mio. Franken (vgl. Anhang 4).

Zusätzlich zu den personellen Ressourcen wären für externe Gutachten jährliche Sachmittel von rund Fr. 50'000.– erforderlich, welche insbesondere bei grösseren Erwerbsmöglichkeiten aufgrund der hohen Komplexität benötigt werden.

### 3.4 Finanzpolitische Auswirkungen

Da Wohnliegenschaften erst in langer Frist amortisiert werden, belasten diese jährlichen Ausgaben in kurzer und mittlerer Frist die Verschuldung der Stadt Luzern. Zur Evaluation der Tragbarkeit solcher Investitionen ist insbesondere die Betrachtung des Bruttoverschuldungsanteils entscheidend, der 200 Prozent nicht überschreiten soll.<sup>17</sup> Der Bruttoverschuldungsanteil der Stadt Luzern beträgt zurzeit rund 100 Prozent (AFP 2026–2029). Gemäss städtischer Planung aus dem Aufgaben- und Finanzplan 2026 bis 2029 (AFP 2026–2029) steigt der Bruttoverschuldungsanteil bis 2029 kontinuierlich auf 123 Prozent an. Mit der Umsetzung der Wohnrauminitiative würde sich der Bruttoverschuldungsanteil auf rund 138 Prozent erhöhen.<sup>18</sup> Die Umsetzung der Wohnrauminitiative wäre somit in kurzer bis mittlerer Frist unter Berücksichtigung der Annahmen aus dem AFP 2026–2029 tragbar. Die Initiative geht allerdings über das Jahr 2029 hinaus. Daher besteht die Möglichkeit, dass die hohen und wiederkehrenden Ausgaben der Wohnrauminitiative Einfluss auf die künftige Investitionstätigkeit der Stadt Luzern haben. Gegebenenfalls müssten andere Ausgaben gestaffelt und priorisiert werden, um die Bruttoverschuldung langfristig innerhalb der Richtwerte zu halten.

Die Umsetzung der Wohnrauminitiative ist als öffentliche Aufgabe einzustufen. Die von der Stadt Luzern im Rahmen der Wohnrauminitiative erworbenen Liegenschaften sind daher im Verwaltungsvermögen zu bilanzieren und belasten somit das Nettovermögen.<sup>19</sup> Gemäss aktueller Finanzplanung 2026–2029 wird das städtische Nettovermögen bis 2029 planerisch auf rund 200 Mio. Franken sinken, sofern ab 2027 der Investitionsplafond von 100 Mio. Franken nicht überschritten wird. Bei einem geschätzten Kaufvolumen von 140 Mio. Franken bis 2029 würde das Nettovermögen per Ende 2029 noch rund 60 Mio. Franken betragen. Der untere Grenzwert des Nettovermögens von 100 Mio. Franken, welcher im Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern (FHR; [sRSL 9.1.1.1.1](#)) festgelegt ist, könnte bei einer Umsetzung

<sup>16</sup> Schätzung LUKB im Auftrag der Stadt Luzern basierend auf den beobachteten Marktkonditionen per März 2025.

<sup>17</sup> Der Bruttoverschuldungsanteil ist eine Grösse zur Beurteilung der Verschuldungssituation der Gemeinde. Er zeigt den Anteil des laufenden Ertrags, der zum Abtragen der Bruttoschulden notwendig ist, und soll im Kanton Luzern gemäss kantonalen Richtlinien (FHGG) die 200-Prozent-Grenze nicht überschreiten.

<sup>18</sup> Bei einem geschätzten Kaufvolumen von 140 Mio. Franken (35 Mio. Franken pro Jahr).

<sup>19</sup> Das Nettovermögen bzw. die Nettoschuld ergibt sich aus dem Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital bzw. Verwaltungsvermögen abzüglich Eigenkapital. Bei einer Widmung der erworbenen Liegenschaften ins Verwaltungsvermögen handelt es sich um eine Vermehrung des Verwaltungsvermögens (Investitionsrechnung). Der Buchwert der Liegenschaft wird vom Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen übergeführt. Damit reduziert sich das Nettovermögen um den Buchwert der Liegenschaft.

der Initiative kaum eingehalten werden bzw. müsste der Stadtrat eine Steuererhöhung und mögliche Entlastungsmassnahmen in den Aufgaben- und Finanzplan integrieren, um diesen unteren Grenzwert weiterhin einhalten zu können.

### 3.5 Haltung des Stadtrates

In vielen Schweizer Städten ist der Wohnungsmarkt angespannt, so auch in der Stadt Luzern. Die Stadt Luzern zeichnet sich als attraktiven Wohn- und Arbeitsstandort aus, entsprechend ist die Nachfrage nach Wohnraum gross. Obwohl das Wohnungsangebot in den letzten Jahren in der Stadt und in der Agglomeration laufend erhöht wurde, reicht die Zunahme nicht, um den grossen Bedarf zu decken. Bei einer hohen Nachfrage steigen die Miet- und Kaufpreise von Wohnungen, wie die Auswertung zu den Angebotsmietpreisen aufzeigt. Dabei gerät insbesondere der preisgünstige Wohnraum stark unter Druck. Die Mietzinsbelastung ist nicht nur für finanziell schwächere Haushalte, sondern auch zunehmend für den Mittelstand ein Problem. Die durchschnittliche Mietbelastung gemessen am Haushaltseinkommen ist in den letzten Jahren schweizweit angestiegen, wobei der Anstieg bei den einkommensschwächeren Personen besonders deutlich war. Wie die aktuelle Situation auf dem Luzerner Wohnungsmarkt aufzeigt, weisen gemeinnützige Wohnbauträger deutlich das niedrigste Mietzinsniveau von allen Wohnbauakteuren auf. Durch die gemeinnützige Vermietung wird der Boden langfristig der Spekulation entzogen, da dieses Segment von Gesetzes wegen nicht gewinnstreben handeln darf und somit die Bodenpreissteigerungen sich nicht auf die Mietzinse niederschlagen. Eine weitere Stärkung des gemeinnützigen Segments – insbesondere durch eine aktive Bodenpolitik mit Zukauf geeigneter Liegenschaften durch die Stadt – kann die Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum in der Stadt entsprechend langfristig entscheidend verbessern.

Entsprechend teilt der Stadtrat das Grundanliegen der Initiantinnen und Initianten, mehr preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die angeregten zusätzlichen 1'100 preisgünstigen Wohnungen (bzw. rund 96'000 m<sup>2</sup>) bis ins Jahr 2048 sollen in die neue wohnraumpolitische Zielsetzung integriert werden. Die Schaffung und der Erhalt von preisgünstigem Wohnraum sind ein gewichtiges Anliegen, um für alle Bevölkerungsgruppen eine lebenswerte Stadt zu gewährleisten sowie die soziale Durchmischung im Stadtgefüge zu ermöglichen.

Der Stadtrat erachtet es als wichtig, dass die Stadt Luzern eine aktivere Rolle bei der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum übernimmt. Im Rahmen der bisherigen Wohnraumpolitik ist die Fördermassnahme für den preisgünstigen Wohnraum stark auf die Bereitstellung von städtischen Flächen für den gemeinnützigen Wohnungsbau ausgerichtet, um den Marktanteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus bis 2037 auf 16 Prozent zu erhöhen. Mit den neusten Erkenntnissen kann das 16-Prozent-Ziel mit den Arealabgaben voraussichtlich nicht erreicht werden. In der vertieften Auseinandersetzung mit den Arealen Längweiher, Udelboden, Grenzhof und Vorderruopigen zeigen sich grosse Unsicherheiten in den Rahmenbedingungen, etwa bezüglich Dienstbarkeiten, Altlastensanierung, baurechtlicher Möglichkeiten oder der Verkehrserschliessung. Diese Unsicherheiten führen zu erhöhten Projektrisiken als bisher vorhergesehen und verhindern eine zeitnahe Vergabe von Baurechten. Auch die abgebrochene Baurechtsausschreibung Littau West zeigt die Komplexität und die Unsicherheiten im Umgang mit Baurechtsabgaben, was schnell zu erheblichen Verzögerungen im Abgabeprozess führen kann. Für die Erreichung des 16-Prozent Ziels müssten die gemeinnützigen Bauträgerschaften bis 2037 rund 1'850 Wohnungen<sup>20</sup> realisieren, was rund 150 gemeinnützige Wohnungen pro Jahr bedeutet. Dies entspricht einem Investitionsvolumen von rund 75 Mio. bis 100 Mio. Franken pro Jahr. Die gemeinnützigen Bauträgerschaften, die auf städtischen Arealen bauen sollen, sind jedoch bereits stark mit der Transformation ihres eigenen Bestands ausgelastet und verfügen zumindest teilweise nicht über die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen für zusätzliche Projekte, wie sie im Rahmen der Treffen mit dem G-Net-Ausschuss betonen. Entsprechend ist es entscheidend, den Massnahmenfächer

---

<sup>20</sup> Insgesamt beträgt das Nutzungspotenzial auf städtischen Arealen rund 2'000 Wohnungen. Bei Nutzung des vollen Potenzials würde man die 16 Prozent voraussichtlich knapp übertreffen. Es handelt sich dabei um die Prognose gemäss dem letzten Controllingbericht ([B+A 15/2024](#)).

nun zu erweitern. Mit einer aktiven Bodenpolitik bzw. mit dem Erwerb von bestehenden Liegenschaften soll bereits zeitnah zusätzlicher gemeinnütziger Wohnraum geschaffen werden können. Damit kann eine robuste Planung seitens der Stadt mit mehr Reserven bzw. alternativen Möglichkeiten zur Förderung des Wachstums des gemeinnützigen Wohnungsbestandes vorgesehen werden. Weiter möchte der Stadtrat auch über den Zeithorizont von 2037 hinaus in seiner Wohnungspolitik Spielräume bewahren. Dafür gilt es jetzt mit einer aktiven Bodenpolitik die Weichen zu stellen. Mit einem vorausschauenden Erwerb strategisch wichtiger Liegenschaften und Grundstücke will er den Weg ebnen, auch langfristig günstige Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Wohnungsangebots zu schaffen und spezifisch den gemeinnützigen Wohnbausektor zu stärken. Gleichzeitig wird mit einer aktiven Bodenpolitik sichergestellt, dass der städtische Handlungsspielraum auch für die nächsten Generationen erhalten bleibt. Um ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können, ist die Stadt Luzern auf Liegenschaften angewiesen. Dadurch kann bei zukünftigem Bedarf nicht nur Wohnraum realisiert, sondern auch auf weitere öffentliche Bedürfnisse – etwa in den Bereichen Bildung, Infrastruktur, Freiraum oder Wirtschaft – angemessen reagiert werden.

Bei der Art der Bereitstellung der 1'100 Wohnungen vertritt der Stadtrat eine von den Initiantinnen und Initianten abweichende Haltung. Er sieht es nicht als zielführend an, dass alle Wohnungen durch die Stadt selbst zur Verfügung gestellt werden sollen. Die Konzentration auf einen Wohnraumakteur birgt ein grosses Risiko. Weiter verfügt die Stadt Luzern nur über begrenzte Informationen zu Kaufaktivitäten. Um das in der Initiative definierte Ziel von 50 Wohnungen pro Jahr zu erreichen, müsste die Stadt ungefähr jede zweite oder dritte Liegenschaft, von der sie erfährt, dass sie zum Verkauf steht, erwerben, was die Auswahlmöglichkeiten der Stadt wesentlich einschränken und der Kauf von wenig attraktiven Kaufangeboten mit hohem Sanierungsbedarf erforderlich macht. Ein solcher Kaufzwang beurteilt der Stadtrat als nicht zielführend. Gerade der Einbezug der gemeinnützigen Wohnbauträger ist hier wichtig, da sie Zugang zu nichtinserierten Kaufmöglichkeiten (Off-Market-Verkäufen) haben können.

Des Weiteren findet ein Grossteil der Kaufopportunitäten im Bieterverfahren statt. Die Erfahrungen zeigen, dass die Stadt in solchen Verfahren oftmals überboten wird. Die ambitionierte Zielvorgabe der Initiative würde den Druck auf einen erfolgreichen Transaktionsabschluss wesentlich erhöhen. Die Stadt wäre gefordert, regelmässig das Höchstangebot einzugeben. Dies könnte das Preisniveau in der Stadt Luzern in die Höhe treiben.

Die finanziellen Folgekosten von rund 760 Mio. Franken für den Erwerb von 1'100 Wohnungen sind sehr hoch. Insbesondere mit Blick auf die geplante Investitionstätigkeit beispielsweise im Rahmen der städtischen Klima- und Energiestrategie oder der Schulraumplanung möchte sich der Stadtrat zukünftige finanzielle Spielräume erhalten. Die hohen Kosten der Initiative bergen das Risiko, dass künftige Investitionen zugunsten der Umsetzung der Wohnrauminitiative zurückgestellt oder sogar aufgegeben werden müssten. Je nach zukünftiger Finanzlage der Stadt müssten für die Umsetzung der Initiative noch zusätzliche Massnahmen gemäss FHR ergriffen werden (z. B. Kosteneinsparungen oder Steuererhöhungen). Dieses Szenario gilt es aus Sicht des Stadtrates zu vermeiden.

Der Stadtrat ist deshalb überzeugt, dass das Ziel von 1'100 preisgünstigen Wohnungen auf dem sehr herausfordernden Wohnungsmarkt nur mit einer Verteilung der Aufgabe auf verschiedene Akteure und somit nur mit verschiedenen Massnahmen erreicht werden kann. Er unterbreitet daher einen Gegenvorschlag, der im Folgenden detailliert erläutert wird.

## **4 Gegenvorschlag: Erhalt und Förderung von preisgünstigem Wohnraum**

Der Stadtrat legt einen Gegenvorschlag zur Initiative vor und entwickelt dabei gleichzeitig die bestehende Wohnraumpolitik weiter. Als neue Massnahme soll der Erhalt von preisgünstigem Wohnraum durch den aktiven Erwerb von Liegenschaften explizit in die bestehende Wohnraumpolitik integriert werden.

Gleichzeitig wird damit die aktive Bodenpolitik intensiviert, was wichtig ist, um den Handlungsspielraum der Stadt angesichts der wachsenden Flächenkonkurrenz dauerhaft für zukünftige Generationen zu sichern. Nur so kann im Rahmen der Innenentwicklung künftig auch gezielt auf öffentliche Aufgaben im Bereich Bildung, Infrastruktur, Freiraum und Wirtschaft reagiert werden. Die Stadt Luzern ist derzeit insbesondere für Infrastrukturdienstleistungen auf zusätzliche Grundstücke angewiesen. So sind die Verkehrsbetriebe Luzern (vbl), Energie Wasser Luzern (ewl), die Bereiche Strasseninspektorat und Stadtgrün sowie die Volksschule auf zusätzliche Flächen angewiesen. Diese Bedarfe können nur durch eine aktive und vorausschauende Steuerung von Nutzungen und städtebaulichen Entwicklungen gedeckt werden. Entscheidend ist dabei eine integrierte Planung, die die Schaffung von Wohnraum mit der Bereitstellung notwendiger Dienstleistungen und Infrastrukturen sinnvoll kombiniert. Durch eine aktivere Bodenpolitik kann somit langfristig die soziale Durchmischung, die Versorgungssicherheit sowie die funktionale Vielfalt der Stadt erhalten und nachhaltig gefördert werden.

Der Zielwert der Initiative – die Bereitstellung von 1'100 preisgünstigen Wohnungen innerhalb von 22 Jahren – wird in den Gegenvorschlag übernommen. Bis Ende 2048 ist der Anteil der Wohnungen, die als gemeinnützig gelten, auf mindestens 18 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes der Stadt Luzern zu erhöhen. Neu sollen städtische Wohnungen ebenfalls hinzugezählt werden, sofern diese nicht gewinnorientiert bewirtschaftet werden und sich langfristig an der Kostenmiete orientieren. Dies ist insbesondere deshalb bedeutsam, weil die Stadt Luzern selbst derzeit keine gemeinnützige Wohnbauträgerin ist und sich auch nicht als eine solche akkreditieren lassen kann. Der Stadtrat passt mit dem Gegenvorschlag das ursprünglich formulierte Ziel von 16 Prozent gemeinnützigem Wohnungsbau bis 2037 an die aktuellen Gegebenheiten an. Mit dem neu formulierten Ziel von 18 Prozent gemeinnützigem Wohnraum soll sichergestellt werden, dass die städtische Wohnraumpolitik, wie im [B+A 15/2024](#) dargelegt, umgesetzt wird und zusätzlich noch rund 1'100 weitere gemeinnützige Wohnungen bereitgestellt werden. Wird die im [B+A 15/2024](#) dargelegte Entwicklung von rund 2'000 zusätzlichen gemeinnützigem Wohnungen mit den hier dazukommenden 1'100 Wohnungen aufsummiert, dann ergibt sich bis 2048 ein Anteil gemeinnütziger Wohnungen von ungefähr 18,2 Prozent des Gesamtwohnungsmarkts oder rund 10'000 preisgünstige Wohnungen.

Um dieses Ziel zu erreichen, will der Stadtrat eine neue Stiftung gründen, die städtische Boden- und Liegenschaftspolitik gezielt aktiver betreiben und zinsgünstige Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger vergeben (Details vgl. Kap. 4.1). Der Stadtrat ist überzeugt, mit diesem Bündel an Massnahmen neuen Schub für die Entwicklung von gemeinnützigem Wohnraum zu erzeugen. Die Erreichung des bedeutenden Zwischenziels, bis und mit 2037 einen Anteil von 16 Prozent gemeinnützigem Wohnungsbau zu realisieren, bleibt somit weiterhin gewährleistet. Bis 2037 werden mit den zusätzlichen Massnahmen des Gegenvorschlags rund 600 bereits gebaute Wohnungen (Kauf durch Stadt, Stiftung und gemeinnützige Wohnbauträger) dem gemeinnützigem Wohnbausektor zugeführt, was eine wirkungsvolle Ergänzung zu den laufenden Arealentwicklungen darstellt und einen substanziellen Beitrag zur Erreichung des Zwischenziels leistet. Zugleich lassen sich somit auch allfällige Projektrisiken bei städtischen Arealen kurz- und mittelfristig besser abfedern, indem bereits bestehende Wohnungen hinzugekauft werden können.

Aus Sicht des Stadtrates ist es wichtig zu betonen, dass mit dem Gegenvorschlag eine sorgfältige finanzpolitische Umsetzung des Grundanliegens der Initiative gewährleistet werden kann, ohne dass städtische Vorhaben priorisiert, aufgegeben oder sogar Massnahmen (z. B. Steuererhöhungen) gemäss FHR ergriffen werden müssten.





Abb. 7: Schematische Darstellung des Gegenvorschlags

## 4.1 Massnahmenfächer

Die Analyse zum preisgünstigen Wohnraum (vgl. Kap. 2.3) zeigt auf, dass die Stadt Luzern bereits einen wesentlichen Teil der vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) vorgeschlagenen Massnahmen umsetzt, in bestimmten Punkten aber noch Erweiterungspotenzial besteht. Für die Umsetzung des Gegenvorschlags greift der Stadtrat daher auf den Baukasten zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums des BWO zurück und will die aktuelle Wohnraumpolitik zielgerichtet mit den drei genannten Massnahmen weiterentwickeln. Diese Massnahmen sind bereits schweizweit etabliert. Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit diesem Massnahmenpaket die Ziele für den preisgünstigen Wohnraum auf dem sehr herausfordernden Wohnungsmarkt und die besonders betroffenen Zielgruppen erreicht werden können. Folgende drei wohnraumpolitische Massnahmen sollen neu umgesetzt werden:

- **Stiftung «Wohnraum für alle» gründen:** Es soll ein neuer gemeinnütziger Wohnbauträger in Form einer privatrechtlichen Stiftung gegründet werden. Eine Stiftung verfügt über eine hohe operative und wirtschaftliche Freiheit, was ein flexibles Agieren auf dem Wohnungsmarkt ermöglicht. Die Stiftung soll mit dem Fokus auf generationsübergreifende Wohnangebote ausgerichtet werden und mit innovativen Wohnkonzepten Impulse auf dem Wohnungsmarkt generieren (vgl. Kap. 4.1.1).
- **Aktiv Liegenschaften erwerben und bewirtschaften:** Die Stadt soll die aktive Bodenpolitik intensivieren, um ihren Handlungsspielraum bei zunehmender Flächenkonkurrenz langfristig zu sichern. Weiter soll sie neu eine aktivere Liegenschaftspolitik betreiben, damit zielgruppenspezifische Wohnangebote geschaffen und Pionierprojekte im Bereich Wohnen ermöglicht werden (vgl. Kap. 4.1.2).
- **Städtische Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger vergeben:** Mit der Vergabe von städtischen Darlehen sollen die gemeinnützigen Potenziale für die Bereitstellung von



gemeinnützigem Wohnraum aktiviert werden. Mit attraktiven Finanzierungsbedingungen sollen die Kauf- und Bauaktivitäten von gemeinnützigen Wohnbauträgern gestärkt und gefördert werden. Ebenso soll die Gründung von neuen gemeinnützigen Wohnbauträgern vereinfacht werden. Mit attraktiven Finanzierungsbedingungen soll zudem trotz hohen Immobilienpreisen ein tieferes Mietzinsniveau gesichert werden (vgl. Kap. 4.1.3).

Um das Ziel von 1'100 Wohnungen zu erreichen, soll die neue Stiftung 500 gemeinnützige Wohnungen zur Verfügung stellen, die weiteren 600 Wohnungen sind durch städtische Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger oder durch den Erwerb von Liegenschaften durch die Stadt Luzern zu schaffen. Die beiden Massnahmen «aktiv Liegenschaft erwerben und bewirtschaften» und «städtische Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger vergeben» verhalten sich komplementär. Je nach Ausgangslage und Fortschritt bei den Massnahmen kann die Stadt zur Erreichung des Ziels von 600 Wohnungen mehr Darlehen vergeben und weniger Liegenschaften erwerben oder weniger Darlehen vergeben und dafür mehr Liegenschaften zukaufen. Zum heutigen Zeitpunkt wird von einem ausgeglichenen Verhältnis von Darlehensvergaben und städtischem Erwerb ausgegangen. Die Wirkung der Massnahmen soll jeweils im Controllingbericht zur Wohnraumpolitik dargelegt werden.

#### 4.1.1 Stiftung «Wohnraum für alle» gründen

##### Massnahmenziele

- Die Stiftung soll zielgruppenspezifisch Wohnungen für ältere Personen und Familien anbieten. Der Fokus liegt auf dem generationenübergreifenden Wohnen.
- Die lokale sozialräumliche Durchmischung in Quartieren und Siedlungen soll gewährleistet und gefördert werden.
- Die soziale Teilhabe unter der Bewohnerschaft ist mit innovativen Wohnkonzepten zu fördern.
- Durch die Etablierung eines neuen Akteurs werden zeitnah Kapazitäten zum Ausbau des gemeinnützigen Wohnungsangebots geschaffen.
- Die finanzielle Belastung der Stadt Luzern kann durch die Auslagerung von Immobilientätigkeiten reduziert werden.

Um eine umfassende Abdeckung der verschiedenen Zielgruppen in der Stadt Luzern zu gewährleisten, ist der Fokus der neu zu gründenden Stiftung auf ein generationenübergreifendes Wohnangebot auszurichten. Dabei sind innovative Wohnkonzepte anzustreben, um die soziale Teilhabe und die gegenseitigen Unterstützungsangebote unter den Bewohnenden sowie zwischen den Generationen zu fördern und zu stärken. Mit dem Schwerpunkt der neuen Stiftung auf Familien und ältere Personen kann das Angebot an preisgünstigem Wohnraum gezielt ergänzt werden – insbesondere in Ergänzung zur GSW, die primär den Bedarf von sozial benachteiligten Haushalten mit teils geringer Wohnkompetenz abdeckt.

Für den vorgesehenen Zweck ist eine privatrechtliche Stiftung vorgesehen. Diese Rechtsform weist für das Anliegen eine hohe Beständigkeit auf. Eine Stiftung bietet insbesondere den Vorteil, dass sie über operative und wirtschaftliche Freiheiten sowie eine schlanke Organisationsform verfügt. Dies ermöglicht ein flexibles und agiles Handeln auf dem Wohnungsmarkt. Die Erfahrung aus anderen Städten zeigt, dass Stiftungen aufgrund ihrer zumeist guten öffentlichen Reputation oftmals auch bessere Kaufopportunitäten erhalten als die Stadt selbst, indem sie Zugang zu sogenannten Off-Market-Verkäufen erhält. Zudem kann sie mit neuen, innovativen Wohnkonzepten als wichtige Impulsgeberin auf dem Wohnungsmarkt auftreten (bspw. die Stiftung Einfach Wohnen mit dem [Projekt](#) «Wohnen am Vulkanplatz/Fogo» oder die Stiftung abendrot mit dem [Projekt](#) «Lagerplatz»). Mit dem Stiftungszweck sind die preisgünstigen Wohnungen langfristig für den Zweck «zahlbarer Wohnraum» gesichert. Ein weiterer Vorteil ist, dass mit einer neuen Stiftung die Immobilientätigkeiten der Stadt Luzern zum Teil ausgelagert werden bzw. der Verwaltungsaufwand für die Kauf tätigkeiten und insbesondere für die Bewirtschaftung der Liegenschaften wegfällt.

**Umsetzung – Gründung der privatrechtlichen Stiftung «Wohnraum für alle»**

Die zu gründende Stiftung soll als wichtige Beteiligung eingestuft werden. Der Grosse Stadtrat beschliesst über die Einstufung als wichtige Beteiligung, weshalb eine Ergänzung des Reglements über das Beteiligungsmanagement ([sRSL 0.5.1.1.3](#)) der Stadt Luzern vorgesehen ist. Dies ist wichtig, da es sich bei der Stiftung «Wohnraum für alle» um eine hohe finanzielle Beteiligung der Stadt mit besonderer politischer Relevanz handelt. Die Klassifizierung als wichtige Beteiligung stellt sicher, dass die Stadt Luzern eine Eignerstrategie und übergeordnete normative und politische Vorgaben erlässt. Für die Beteiligungsstrategie der Stiftung «Wohnraum für alle» werden folgende übergeordnete normative und politische Vorgaben definiert:

**Unternehmerische und organisatorische Vorgaben:**

1. Die Stiftung bezweckt die Bereitstellung, Vermietung und Erhaltung von 500 gemeinnützigen Wohnungen in der Stadt Luzern.
2. Die Stiftung bietet zielgruppenspezifisch Wohnungen für ältere Personen und Familien an. Der Fokus liegt auf dem generationenübergreifenden Wohnen.
3. Zur Erfüllung ihres Zwecks kann die Stiftung Liegenschaften erwerben, mieten, vermieten, halten, tauschen und veräussern. Sie kann Bauten und Anlagen erstellen, renovieren, vermieten oder mieten. Zudem kann sie Baurechte und Gesellschaften mit entsprechenden Liegenschaften erwerben, halten und veräussern. Des Weiteren kann sie Beteiligungen erwerben und Kooperationen eingehen.
4. Der Stiftung steht es frei, Schenkungen und Legate anzunehmen. Sofern zur Erreichung des Stiftungszwecks dienlich, können auch Schenkungen und Legate zu ausserstädtischen Liegenschaften angenommen werden.
5. Zur Erreichung ihres Zwecks kann die Stiftung mit Institutionen zusammenarbeiten, die ähnliche Ziele verfolgen.

**Wirtschaftliche und finanzielle Vorgaben**

1. Die Stiftung ist gemeinnützig und nicht gewinnorientiert. Allfällige Überschüsse sind im Sinne des Stiftungszwecks einzusetzen.

**Soziale Vorgaben**

1. Die Stärkung der sozialen Teilhabe unter der Bewohnerschaft ist mit innovativen Wohnkonzepten zu fördern.
2. Die lokale sozialräumliche Durchmischung in Quartieren und Siedlungen soll gewährleistet und gefördert werden.
3. Die Stiftung «Wohnraum für alle» ist eine soziale Arbeitgeberin mit fortschrittlichen Arbeits- und Anstellungsbedingungen.

**Ökologische Vorgaben**

1. Die Stiftung «Wohnraum für alle» erbringt ihre Leistungen ressourcenschonend und umweltverträglich und unterstützt die städtische Klima- und Energiepolitik. Dabei wird eine zielführende Abwägung zwischen energetischen Sanierungen und dem Angebot preisgünstiger Wohnungen sichergestellt.
2. Die Stiftung «Wohnraum für alle» zeigt im Geschäftsbericht auf, mit welchen Massnahmen sie Beiträge zur Erreichung der Ziele der städtischen Klima- und Energiestrategie leisten kann.

**Vorgaben zu Transparenz und Aufsicht**

1. Die Stiftung «Wohnraum für alle» veröffentlicht ihren jährlichen Geschäftsbericht und legt die Entschädigungen des Stiftungsrats und der Geschäftsleitung offen.
2. Die Stiftung «Wohnraum für alle» erstattet regelmässig Bericht über die Umsetzung der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben (Pkt. 1 bis 12).

Alle vier Jahre wird die Beteiligungsstrategie dem Grossen Stadtrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen werden jährlich dem

Grossen Stadtrat in einem Bericht und Antrag zum Beschluss vorgelegt, so auch die Vorgaben für die Stiftung «Wohnraum für alle». Ausserdem ist eine Einsitznahme durch den Stadtrat oder durch das städtische Verwaltungspersonal von zwei verschiedenen Direktionen im Stiftungsrat vorgesehen, wodurch die städtischen Interessen sichergestellt werden können.

#### **Business-Case der Stiftung «Wohnraum für alle»**

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag wird ein Donationskapital von 70 Mio. Franken beantragt. Diese Mittel sind gemäss Schätzung der LUKB (vgl. Beilage 1 «Case Stiftungsgründung») notwendig, damit die Stiftung bis 2048 einen Wohnungsbestand von 500 Wohnungen aufbauen kann. Die Berechnung des notwendigen Donationskapitals basiert auf den derzeit marktüblichen Transaktionspreisen (rund Fr. 700'000.– pro Wohnung) und berücksichtigt, dass die Stiftung allfällige Gewinne zugunsten des weiteren Wachstums und der Erreichung der Zielvorgabe von 500 Wohnungen reinvestiert. Die Berechnungen zeigen, dass die Stiftung unter den getroffenen Annahmen zur Zielerreichung an ihre Belehnungsgrenze gehen muss. Für die Stiftung sollen keine zusätzlichen städtischen Darlehensbeiträge vorgesehen werden, um eine doppelte Subventionierung auszuschliessen. Die Sicherstellung des gesamten Wohnungsbestands erfolgt allein über das vorhandene Donationskapital. Konkret sieht der Business-Case der Stiftung (vgl. auch Beilage 1 «Case Stiftungsgründung») vor, dass:

- die Stiftung möglichst konstant jährlich rund 21 Wohnungen<sup>21</sup> erwirbt;
- die Stiftung langfristig mittels gezielter Entwicklung ihrer Liegenschaften 50 Neubauwohnungen schaffen kann;
- die Stiftung einen langfristigen Gewinn bilden kann, um notwendige Reinvestitionen in den erworbenen Bestand zu tätigen und eine langfristige Wachstumsstrategie fortzuführen;
- die Auszahlung des Eigenkapitals in 3 Tranchen (2026: 30 Mio. Franken, 2027: 20 Mio. Franken und 2028: 20 Mio. Franken) bis spätestens 2028 stattfindet, um die Aufnahme von teurem Fremdkapital zu vermeiden;
- die Belehnung der Stiftung 71 Prozent nicht übersteigt, damit die Stabilität der Stiftung sichergestellt und die Mietzinse tief gehalten werden können;
- die Verzinsung von Fremdkapital zu 1,5 Prozent erfolgt.

Der Aufbau des Immobilienportfolios erfolgt über die ersten 14 Jahre ausschliesslich über den Erwerb von bestehenden Liegenschaften. Ab 2041, dem 15. Lebensjahr der Stiftung, sollen Neubauwohnungen den Bestand gezielt ergänzen. Dies, um Spielraum für die zielgruppenspezifische Erweiterung des Wohnportfolios zu schaffen. Im Gegensatz zu Bestandsliegenschaften kann die Stiftung nämlich bei Neubauten Einfluss auf den Wohnungsmix nehmen und so beispielsweise die Voraussetzung für ein generationenübergreifendes Wohnraumangebot schaffen. Hierfür soll die Stiftung fortlaufend bei erworbenen Liegenschaften prüfen, ob der Anbau oder die Aufstockung bestehender Liegenschaften möglich ist. Ebenfalls kann durch den Erwerb von Bauland Potenzial für Neubauten geschaffen werden. Daher wird angenommen, dass ab 2041 50 Neubauwohnungen das Immobilienportfolio der Stiftung ergänzen.

	2026	2031	2036	2041	2046	2048
Bestandsbauten	21	127	233	320	408	450
Neubau	0	0	0	50	50	50
<b>Wohnungsbestand Total</b>	<b>21</b>	<b>127</b>	<b>233</b>	<b>320</b>	<b>458</b>	<b>500</b>

Tab. 3: Aufbau des Immobilienportfolios der Stiftung in ausgewählten Jahren

Als durchschnittliche Erwerbskosten werden rund Fr. 700'000.– pro Wohnung angenommen. Für die Erstellung von neuen Wohnungen sind Fr. 750'000.– veranschlagt. Für die Bestandsbauten sowie die Neubauten wird eine durchschnittliche Bruttorendite von 3,6 Prozent angenommen. Dies unter der Annahme, dass die Stiftung eine hohe Glaubwürdigkeit aufweist und auch vereinzelt Angebote mit einer

<sup>21</sup> Schätzungsweise braucht es drei bis vier Käufe von Mehrfamilienhäusern, um das Ziel von 21 Wohnungen pro Jahr zu erreichen. In den letzten zehn Jahren fanden durchschnittlich 173 Liegenschaftstransaktionen (ohne Stockwerkeigentum) pro Jahr statt, wobei ein Liegenschaftsverkauf durchschnittlich rund 6 Wohnungen umfasste.

verhältnismässig guten Bruttorendite wahrnehmen kann, beispielsweise wenn Liegenschaftseigentümer im Sinne der sozialen Nachlassplanung gezielt an die Stiftung herantreten.

Gegenwärtig sind aufgrund des heutigen Zinsumfeldes Festhypotheken insbesondere für grössere Bauträger zu sehr guten Finanzierungskonditionen zu haben. Auch für die Fördermittel für die gemeinnützigen Wohnbauträger (u. a. Finanzierung durch Emissionszentrale oder Fonds de roulement) sind Finanzierungen von 1 Prozent möglich. Ein Anstieg des Zinsniveaus kann, wie die letzten Jahre zeigten, allerdings nicht ausgeschlossen werden. Zur Sicherheit wird daher mit einer Verzinsung des Fremdkapitals von 1,5 Prozent kalkuliert. Auf die Verzinsung des bereitgestellten Stiftungskapitals will der Stadtrat zugunsten der Erhaltung der preisgünstigen Mieten sowie zur langfristigen Finanzierung eines moderaten Wachstums verzichten.

	2026	2031	2036	2041	2046	2048
<b>Mietzinserträge (Ertrag Total)</b>	<b>529'200</b>	<b>3'175'200</b>	<b>5'821'200</b>	<b>9'246'000</b>	<b>11'362'800</b>	<b>12'421'200</b>
Betriebskosten Immobilien <sup>22</sup>	174'350	1'046'100	1'917'850	3'048'375	3'920'125	4'094'475
Betriebsaufwand	150'000	150'000	150'000	150'000	150'000	150'000
Zinsaufwand Fremdkapital	0	537'600	1'521'600	2'433'000	3'129'000	3'268'500
<b>Kosten Total</b>	<b>324'350</b>	<b>1'733'700</b>	<b>3'589'450</b>	<b>5'631'375</b>	<b>7'199'125</b>	<b>7'512'975</b>
<b>Jahreserfolg</b>	<b>204'850</b>	<b>1'441'500</b>	<b>2'231'750</b>	<b>3'614'625</b>	<b>4'163'675</b>	<b>4'908'225</b>

Tab. 4: Finanzaufwand und Erträge der Stiftung in ausgewählten Jahren in Franken

## Weitere Schritte

In einem nächsten Schritt wird der Stadtrat basierend auf den dargelegten übergeordneten normativen und politischen Vorgaben die Stiftungsstatuten sowie die Eignerstrategie weiter konkretisieren und erlassen. Die Dokumente werden öffentlich zugänglich. Vorbehalten bleiben Ausnahmen zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen. Die Stiftung «Wohnraum für alle» soll aufgrund der Dringlichkeit der Wohnraumproblematik noch im Jahr 2026 ihre Aktivität aufnehmen können. Entsprechend soll die erste Tranche des Stiftungskapitals bereits 2026 ausbezahlt werden. Sie wird daher im vorliegenden Bericht und Antrag als Nachtragskredit beantragt.

### 4.1.2 Aktiv Liegenschaften erwerben und bewirtschaften

#### Massnahmenziele

- Zielgruppenspezifische Wohnangebote insbesondere für sozial benachteiligte Haushalte, Menschen in Ausbildung und ältere Personen erhalten und schaffen.
- Die lokale sozialräumliche Durchmischung in Quartieren und Siedlungen gewährleisten und fördern.
- Den städtischen Handlungsspielraum bei zunehmender Flächenkonkurrenz mit einer aktiven Bodenpolitik für zukünftige Generationen langfristig sichern.

Es zeigt sich, dass der städtische Handlungsspielraum mit der aktuellen Liegenschaftspolitik aufgrund fehlender Liegenschaften und Grundrücken im derzeit sehr herausfordernden Wohnungsmarkt stark beschränkt ist. Zeitgleich ist der Stadtrat mit vielen wohnraumpolitischen Forderungen konfrontiert. Um entsprechend auf diese Herausforderungen reagieren zu können, sieht der Stadtrat eine aktivere Boden- und Liegenschaftspolitik vor. Mit einem vorausschauenden Erwerb strategisch wichtiger Liegenschaften will der Stadtrat den Weg ebnen, auch langfristig günstige Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Wohnungsangebots zu schaffen und spezifisch den gemeinnützigen Wohnbausektor zu stärken. Zudem ermöglicht eine aktive Liegenschaftspolitik, die lokale soziale Durchmischung in Quartieren und Siedlungen zu steuern. Somit kann der Stadtrat ein durchmisches Wohnangebot unabhängig von bestehenden Wohnraumakteuren ermöglichen. Zielgruppenspezifische Wohnangebote können mit einer eigenständigen Liegenschaftspolitik gesichert werden, indem bspw. der

<sup>22</sup> Als Annäherung der Betriebskosten wurden jährliche Kosten von 2,75 Prozent des Gebäudeversicherungswerts (Schätzung) veranschlagt.

hohe Bedarf an betreuten oder teilbetreuten Wohnangeboten selbst zur Verfügung gestellt werden kann. Festzuhalten ist zudem, dass eine aktive Bodenpolitik sicherstellt, dass der Handlungsspielraum der Stadt angesichts zunehmender Flächenkonkurrenz auch für zukünftige Generationen gewahrt bleibt und auf andere öffentliche Aufgaben – wie etwa Bildung, Freiraum oder Wirtschaft – angemessen reagiert werden kann.

### **Umsetzung – Bewirtschaftung in einer Spezialfinanzierung**

Wohnungen, die sich für preisgünstigen Wohnraum eignen und langfristig von der Stadt Luzern gehalten und betrieben werden, sollen künftig in einer Spezialfinanzierung im Verwaltungsvermögen bewirtschaftet werden. Die gesetzliche Grundlage dieser Spezialfinanzierung wird durch die Anpassung des Reglements über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ([sRSL 5.2.1.1.1](#)) geschaffen. Eine Spezialfinanzierung hat den Vorteil, dass die Liegenschaften ohne spezifische Renditevorgaben bewirtschaftet werden können. Die Mieten können somit kostengünstiger angeboten werden. Gleichzeitig ist die Spezialfinanzierung kostendeckend zu führen. Das heisst, mit den vereinnahmten Mieten sind die Abschreibungen, die kalkulatorischen Zinsen, die Betriebs- und Instandhaltungskosten sowie die Bewirtschaftungskosten zu finanzieren. Eine Subvention der erworbenen Liegenschaften ist nicht vorgesehen.

Der konkrete Erwerbprozess sieht vor, dass der Stadtrat die Liegenschaften ins Finanzvermögen kauft. Danach sollen die Liegenschaften innerhalb von drei Jahren zum Buchwert in die Spezialfinanzierung im Verwaltungsvermögen mittels Widmung übergeführt werden. Dieser sogenannte Widmungsprozess ist als Ausgabe qualifiziert und wird gemäss Ausgabenkompetenzen mittels Bericht und Antrag vom Grossen Stadtrat bewilligt. Sollte der Grosse Stadtrat eine beantragte Umwidmung nicht unterstützen, würde die Liegenschaft entweder weiterhin im Finanzvermögen geführt bzw. renditeorientiert vermietet werden, oder es wäre eine Baurechtsabgabe an einen gemeinnützigen Wohnbauträger anzustreben.

#### **4.1.3 Städtische Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger vergeben**

##### **Massnahmenziele**

- Gemeinnützige Potenziale sind zu aktivieren. Die Kauf- oder Bauaktivitäten von gemeinnützigen Wohnbauträgern sollen dank attraktiven Finanzierungsbedingungen (Darlehen) gestärkt und gefördert werden.
- Mit attraktiven Finanzierungsbedingungen soll ein tieferes Mietzinsniveau trotz hohen Immobilienpreisen gesichert werden.
- Die Gründung von neuen gemeinnützigen Wohnbauträgern soll mittels Darlehensvergabe gefördert werden.
- Die finanzielle Belastung der Stadt Luzern kann durch die Auslagerung von Immobilientätigkeiten reduziert werden.

Der Stadtrat möchte mit der Vergabe von Darlehen die gemeinnützigen Potenziale aktivieren und stärken. Die Erfahrungswerte von anderen öffentlichen Akteuren sowie eine [Analyse](#) des Immobilienmarktforschungsinstituts Wüest Partner zeigen, dass das Instrument der Darlehen, insbesondere zinslose Darlehen, zielführend zur Mietpreisdämpfung und Erweiterung des Wohnungsangebots eingesetzt werden kann. Die Kauf- und Bautätigkeit von gemeinnützigen Wohnbauträgern soll deshalb mit attraktiven Finanzierungsbedingungen unterstützt und gefördert werden, um ein tieferes Mietzinsniveau trotz hohen Immobilienpreisen zu sichern:

- Bei Kaufaktivitäten ermöglichen Darlehen, dass die Genossenschaften zusätzliche und gut planbare Finanzierungsquellen erhalten. Dies vereinfacht es ihnen, Kaufgeschäfte vorzubereiten und abzuwickeln. Im Zeitraum von 2018 bis 2024 haben Genossenschaften rund 130 Wohnungen erwerben können. Diese Kaufstätigkeiten sollen gefördert oder zumindest auf diesem Niveau gehalten werden können. Die Luzerner Genossenschaften betonen grundsätzlich ihr Interesse am Erwerb von Liegenschaften. Der Erwerb von Liegenschaften ermöglicht einen langfristigen Spielraum für ihre eigene Entwicklung. Für die Stadt Luzern ist der direkte Erwerb durch die gemeinnützigen Wohnbauträger vorteilhaft, da der Verwaltungsaufwand bezüglich der Baurechtsvergabe entfällt.

- Bei Bauaktivitäten sollen Darlehen Anreize schaffen, um die bestehenden Areale zu verdichten und die Wohnproduktion anzukurbeln. Mit zinsgünstigen oder zinslosen Darlehen können die Kosten für die Finanzierung tiefer gehalten und die Bauprojekte insgesamt wirtschaftlich attraktiver ausgestaltet oder überhaupt erst ermöglicht werden.

Die Darlehensvergabe durch die Stadt Luzern ermöglicht zudem die Unterstützung kleinerer Genossenschaften sowie die Gründung neuer Genossenschaften, die aufgrund ihres oftmals geringeren Eigenkapitals (z. B. in Form von eigenen Liegenschaften) auf anderswertige Finanzierungsmöglichkeiten mit hohem Zinssatz zurückgreifen müssen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der begrenzten Kapazitäten der bereits bestehenden Genossenschaften von Bedeutung. Dementsprechend ist es aus Sicht des Stadtrates erstrebenswert, neue und jüngere Genossenschaften zu fördern, um die wohnraumpolitischen Zielsetzungen erreichen zu können. Die Unterstützung gemeinnütziger Wohnbauträger trägt zudem dazu bei, dass bestimmte städtische Immobilientätigkeiten ausgelagert werden können. Darüber hinaus werden die gewährten Darlehen an die Stadt zurückbezahlt, was zu einer spürbaren Reduktion der finanziellen Aufwendungen der Stadt Luzern führt.

### **Umsetzung Darlehensvergabe**

Die gemeinnützigen Bauträger sind in zwei Dachverbänden organisiert: «[Wohnbaugenossenschaften Schweiz](#) - Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger» und «[WOHNEN SCHWEIZ](#) - Verband der Baugenossenschaften». Die Dachverbände beraten und unterstützen ihre Mitglieder in den Bereichen Finanzierung, Recht, Bewirtschaftung und Projektentwicklung. Weiter verwalten sie im Auftrag des Bundes den [Fonds de roulement](#). Aus dem Fonds werden den gemeinnützigen Bauträgern Darlehen zur Verfügung gestellt. Die städtische Umsetzung der Darlehensvergabe lehnt sich eng an die Praxis des Bundes an. Die Stadt Luzern gewährt den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zweckgebundene Darlehen, welche diese unter klar definierten Voraussetzungen als Projektdarlehen an ihre Mitglieder (z. B. Baugenossenschaften) weitergeben. Durch den Einbezug der beiden Dachorganisationen kann auf ausgewiesenes und etabliertes Know-how in der Darlehensvergabe zurückgegriffen werden. Zugleich wird durch die Einbindung beider Dachverbände sichergestellt, dass die Massnahme die grösstmögliche Reichweite erzielen, da diese unterschiedliche Mitglieder von gemeinnützigen Wohnbauträgern bedienen.

Die Verantwortung für die Prüfung der Gesuche, die Auswahl der Projekte sowie die Bewirtschaftung der Darlehen liegt bei den Dachorganisationen. Damit entscheidet die Stadt nicht über einzelne Projekte, sondern legt die Grundsätze der Finanzierung fest und schafft damit einen wichtigen finanziellen Rahmen. Förderkriterien, Auszahlungsmodalitäten, Rückzahlungsbedingungen sowie Berichtspflichten werden in einer Verordnung des Stadtrates geregelt und in Darlehensverträgen mit den Dachorganisationen verbindlich festgehalten. Wichtig ist festzuhalten, dass die Stadt Luzern in der Fachkommission, welche die Beurteilung der Darlehensgesuche vornimmt, eingebunden ist. Dieses Vorgehen orientiert sich am Modell des Fonds de roulement, bei dem ebenfalls neben den Dachorganisationen der Bund (BWO) in die Kommission eingebunden ist. Dadurch wird sichergestellt, dass die Stadt bei der Vergabe der Darlehen über ein Mitspracherecht verfügt. Über jährliche Berichterstattung und ein Aufsichtsrecht stellt die Stadt weiter sicher, dass die Mittel zielgerichtet eingesetzt werden.

Die Rückzahlungen und Zinsleistungen aus den Projektdarlehen erfolgen direkt von den Bauträgern an die Stadt Luzern. So wird eine klare und direkte Finanzbeziehung zwischen Darlehensnehmern und Stadt sichergestellt. Allfällige Erträge oder Kosten aus der Zwischenanlage nicht beanspruchter Darlehensmittel sind von den Dachorganisationen jährlich abzurechnen und vollumfänglich der Stadt zuzuweisen. Sämtliche finanziellen Effekte aus den städtischen Darlehen stehen somit der Stadt zu. Der Aufwand der Dachorganisationen für Prüfung, Vergabe und Überwachung der Darlehen wird separat abgegolten. Die Abgeltung erfolgt nach effektivem Aufwand und wird in der Verordnung sowie in den Darlehensverträgen geregelt.

Für die Umsetzung werden zwei Vertragsebenen vorgesehen: Einerseits schliesst die Stadt Luzern mit jeder Dachorganisation einen Darlehensvertrag ab, in dem Zweckbindung, Finanzflüsse, Abgeltung des Aufwands sowie Reporting- und Kontrollpflichten festgelegt werden. Andererseits bestehen zwischen den Dachorganisationen und den einzelnen Bauträgern Projektdarlehensverträge. Durch eine vertraglich gesicherte Zession der Rückzahlungsforderungen wird sichergestellt, dass die Stadt jederzeit direkten Zugriff auf die Rückflüsse hat.

Die Ausfallrisiken aus den Projektdarlehen verbleiben grundsätzlich bei den gemeinnützigen Bauträgern. Durch die direkte Rückzahlungspflicht gegenüber der Stadt Luzern sowie die vertragliche Absicherung (z. B. Zession der Rückzahlungsforderungen und angemessene Sicherheiten) wird das Risiko für die Stadt weitgehend abgesichert. Die Dachorganisationen übernehmen die Prüfung der Tragbarkeit der Projekte und dokumentieren allfällige Interessenkonflikte. Damit bleibt das finanzielle Risiko für die Stadt Luzern auf ein Minimum beschränkt, und die eingesetzten Mittel können zielgerichtet und nachhaltig zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum eingesetzt werden.

Mit diesem Modell erhält die Stadt Luzern ein wirkungsvolles Instrument, um die Finanzierungskraft der gemeinnützigen Wohnbauträger zu stärken und die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum gezielt zu fördern. Durch die Zusammenarbeit mit den Dachorganisationen können gezielt Synergien genutzt, der Verwaltungsaufwand der Stadt reduziert und gleichzeitig die Qualität der Gesuchsprüfung und der Projektbegleitung gewährleistet werden.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag werden zwei Sonderkredite von je 22 Mio. Franken beantragt. Damit sollen die beiden Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus – Wohnbaugenossenschaften Schweiz (wbg Schweiz) und Wohnen Schweiz – je ein Darlehen von 22 Mio. Franken erhalten. Diese Organisationen verfügen aufgrund ihres bestehenden Leistungsauftrags des Bundes für den Fonds de roulement über langjährige Erfahrung in der Darlehensvergabe, sind in der Genossenschaftsszene breit vernetzt und nehmen bereits heute eine zentrale Rolle zwischen Genossenschaften und Verwaltung ein. Des Weiteren arbeiten die beiden Dachverbände partnerschaftlich zusammen. Dies ermöglicht, dass Gesuche an den anderen Dachverband weiterleiten werden können, wenn beispielsweise die finanziellen oder personellen Ressourcen zur Abhandlung des Gesuches nicht vorhanden sind. Mit dem beantragten Darlehensbetrag von insgesamt 44 Mio. können rund 300 gemeinnützige Wohnungen gefördert werden. Dabei wird einberechnet, dass rund ein Viertel der Darlehen zinslos gewährt wird.<sup>23</sup> Verteilt auf einen Umsetzungszeitraum von 22 Jahren sind pro Jahr somit durchschnittlich 2 Mio. Franken für Darlehensbeiträge vorgesehen.

### Weitere Schritte

Im Anschluss an den Beschluss der Stimmberechtigten wird der Stadtrat die für die Umsetzung erforderlichen Grundlagen erarbeiten. Dazu gehört in einem ersten Schritt die Ausarbeitung einer Verordnung, in der die Förderkriterien, Auszahlungsmodalitäten, Rückzahlungsbedingungen sowie die Berichtspflichten der Dachorganisationen präzisiert werden. Parallel dazu werden mit den beiden Dachorganisationen Wohnbaugenossenschaften Schweiz (wbg Schweiz) und Wohnen Schweiz die Darlehensverträge ausgearbeitet und unterzeichnet. Darin werden insbesondere die Rechte und Pflichten, die Abgeltung des Aufwands sowie die Finanzflüsse (Zinsen, Tilgungen, Zwischenanlagen) verbindlich geregelt.

Ab dem Jahr 2027 sollen die ersten Projektdarlehen an gemeinnützige Bauträger ausgerichtet werden. Die Stadt rechnet dabei mit rund zwei bis drei Gesuchen pro Jahr. Um die Wirksamkeit der Massnahme zu überprüfen, wird der Stadtrat nach einer ersten Umsetzungsphase eine Zwischenbilanz ziehen und dem Grossen Stadtrat im Rahmen des nächsten Controllingberichtes zur Wohnraumpolitik im Jahr 2029 über die erzielten Ergebnisse Bericht erstatten.

---

<sup>23</sup> Durchschnittliche Anlagekosten pro Wohnung von Fr. 700'000.–; maximaler Darlehensbetrag 20 Prozent der Anlagekosten ergibt ein Darlehensvolumen von 42 Mio. Franken bei 300 Wohnungen; davon ¼ bzw. 10,5 Mio. Franken zinslos; bei einer durchschnittlichen Verzinsung mit 1,5 Prozent resultiert ein zu kreditierender Einnahmenverzicht von 1,58 Mio. Franken.



## 4.2 Neuerlass und Anpassung von Reglementen

Für die Verankerung der Ziele des Gegenvorschlags und der neuen Massnahmen sieht der Stadtrat einen Neuerlass des Reglements über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie eine Anpassung des Reglements über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern vor. Von grosser Relevanz ist hierbei die Totalrevision des Reglements über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Sinne eines Neuerlasses, welches die Funktion eines Ankererlasses einnimmt und somit als rechtliche Grundlage für die neu einzuführenden Massnahmen gilt.

### 4.2.1 Neuerlass Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Das Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ([sRSL 5.2.1.1](#)) trat am 1. Januar 2014 mit der Umsetzung der Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» in Kraft. Die Initiative verlangt, dass bis 2037 mindestens 16 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes der Stadt Luzern nach den Kriterien der Gemeinnützigkeit vermietet werden. Als Grundsatz hält das Reglement fest, dass Wohnungen, die nach Kriterien der Gemeinnützigkeit vermietet werden, der Deckung an preisgünstigem Wohnraum dienen. An dieser Definition von preisgünstigem Wohnraum orientiert sich die Stadt Luzern auch weiterhin (vgl. Kap. 2.2).

Der vorliegende Gegenvorschlag sieht eine Totalrevision des Reglements vor. Es werden neue Bestimmungen zu den verschiedenen Fördermassnahmen für den gemeinnützigen Wohnungsbau aufgenommen. Angesichts der weitreichenden Anpassungen wird das Reglement totalrevidiert und neu erlassen.

#### **Art. 1 Anzahl zusätzlicher gemeinnütziger Wohnungen**

<sup>1</sup> Bis Ende 2048 soll der Anteil der Wohnungen, die als gemeinnützig gelten, auf mindestens 18 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes der Stadt Luzern erhöht werden.

<sup>2</sup> Als gemeinnützig gilt eine Tätigkeit, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient.

<sup>3</sup> Unter den Begriff der Gemeinnützigkeit nach Absatz 2 fällt auch die städtische Vermietung von Wohnraum, wenn dessen Mietzins nach den Grundsätzen der Kostenmiete festgelegt wird.

Art. 1 Abs. 1 legt den neuen Zielwert von 18 Prozent fest. Bis Ende 2048 soll der Anteil der Wohnungen, die als gemeinnützig gelten, mindestens diesen Wert erreichen. Mit der Revision wird die bestehende Zielgrösse des Reglements aus dem Jahr 2013 fortgeschrieben und zugleich erweitert.

Das ursprüngliche Reglement legte fest, dass bis Ende 2037 ein Anteil von mindestens 16 Prozent gemeinnütziger Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand zu erreichen sei. Damit wurde erstmals eine verbindliche Quote zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in der Stadt Luzern geschaffen. Begründet wurde dieses Ziel mit dem Erfordernis, den Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten langfristig zahlbar zu halten, die soziale Durchmischung in den Quartieren zu fördern und der Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte entgegenzuwirken.

Die aktuellen Erfahrungen und Erkenntnisse aus den gemeinnützigen Arealentwicklungen zeigen, dass das ursprüngliche Ziel von 16 Prozent gemeinnützigem Wohnungsbau ohne weitere Massnahmen voraussichtlich nicht erreicht werden kann. Hinzu kommen steigende Bodenpreise, eine anhaltende Mietpreisentwicklung sowie der Verlust von preisgünstigem Wohnraum infolge Ersatzneubauten. Die Anpassung auf 18 Prozent bis ins neue Zieljahr 2048 trägt diesen Entwicklungen Rechnung.

Mit dem neuem Zielhorizont bis 2048 wird die aktive Wohnraumpolitik langfristiger ausgerichtet und über den bisherigen Zeitpunkt hinaus fortgeführt. Für die Erreichung des neuen Zielwerts nach Art. 1 Abs. 1 sind sämtliche Massnahmen nach den Art. 2 bis 5 anrechenbar. Damit wird klargestellt, dass das 18-Prozent-Ziel nicht allein über den klassischen gemeinnützigen Wohnungsbau erreicht werden kann, sondern auch über ergänzende Instrumente der Stadt. Dazu gehören die verstärkte Zusammenarbeit mit



gemeinnützigen Bauträgern (Art. 2), die Gewährung zinsloser Darlehen (Art. 3), eine aktive Bodenpolitik mit gezielten Grundstückserwerben (Art. 4) sowie die Gründung der Stiftung «Wohnraum für alle» (Art. 5). Zusammengenommen entsteht so ein kohärentes Massnahmenpaket, das wesentlich zur Erfüllung des 18-Prozent-Ziels beiträgt.

Mit Abs. 2 wird klargestellt, wie der Begriff des gemeinnützigen Wohnraums im Rahmen des Reglements zu verstehen ist. Diese Definition wurde aus dem ursprünglichen Reglement unverändert übernommen. Durch die Definition ist ausgeschlossen, dass aus der Vermietung ein Gewinn erzielt wird, der über eine faire Rückstellung oder Eigenkapitalverzinsung hinausgeht (Nichtgewinnorientierung). Gleichzeitig soll die Vermietung des Wohnraums der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dienen. Diese Definition stellt sicher, dass der Mietzins sozialverträglich festgelegt wird und dauerhaft bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht – insbesondere für Haushalte mit geringem oder mittlerem Einkommen.

Die in Abs. 3 verankerte Definition bezieht sich auf die städtische Vermietungspraxis und stellt sicher, dass die gleichen Anforderungen an die Gemeinnützigkeit auch für städtische Wohnungen gelten, sofern diese an das 18-Prozent-Ziel angerechnet werden sollen. Dies ist insbesondere deshalb bedeutsam, weil die Stadt Luzern selbst keine gemeinnützige Wohnbauträgerin ist und sich auch nicht als solche akkreditieren lassen kann. So kann die Stadt Luzern zukünftig über ihre eigenen Liegenschaften aktiv zur Zielerreichung beitragen und ihrer Verantwortung im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus gerecht werden.

#### **Art. 2 Unterstützung gemeinnütziger Wohnbauträger**

<sup>1</sup> Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Luzern und den gemeinnützigen Wohnbauträgern wird aktiviert und institutionalisiert mit dem Ziel, diese frühzeitig in laufende Entwicklungen einzubinden, Informationen auszutauschen und Herausforderungen und Probleme gemeinsam zu lösen.

<sup>2</sup> Die Stadt macht den gemeinnützigen Wohnbauträgern zusätzliche Areale für den gemeinnützigen Wohnungsbau zugänglich.

Der bisherige Artikel 2 wird inhaltlich unverändert übernommen. Die Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern bildet seit jeher einen Grundpfeiler der städtischen Wohnraumpolitik. Gemeinnützige Bauträger sind die wichtigsten Partner zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum, da sie ohne spekulative Absichten agieren und ihre Bestände langfristig sichern. Mit der institutionalisierten Zusammenarbeit soll gewährleistet werden, dass die Stadt und die Träger frühzeitig Informationen austauschen und gemeinsame Lösungen für aktuelle Herausforderungen entwickeln können (Abs. 1).

Die Bestimmung nach Abs. 2, dass die Stadt den gemeinnützigen Bauträgern zusätzliche Areale für den Wohnungsbau zur Verfügung stellt, bleibt ebenfalls bestehen. Damit wird die bewährte Praxis fortgesetzt, gemeinnützige Bauträger gezielt bei der Realisierung neuer Projekte zu unterstützen und den gemeinnützigen Wohnungsbau in Luzern nachhaltig zu stärken.

#### **Art. 3 Darlehen für den gemeinnützigen Wohnungsbau**

<sup>1</sup> Die Stadt Luzern kann Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Darlehen gewähren.

<sup>2</sup> Diese Darlehen sind ausschliesslich zur Weitergabe als zinslose oder zinsgünstige Projektdarlehen an gemeinnützige Wohnbauträger bestimmt und dienen der Unterstützung bei der Erstellung, Erneuerung oder dem Erwerb von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Luzern.

<sup>3</sup> Die Einzelheiten der Vergabe und Weitergabe der Darlehensmittel, insbesondere Förderkriterien, Auszahlungsmodalitäten und Rückzahlungsbedingungen der Projektdarlehen, regelt der Stadtrat in einer Verordnung.

Mit Art. 3 wird ein neues Instrument geschaffen, das den gemeinnützigen Wohnungsbau gezielt stärkt: Die Stadt Luzern kann gemäss Abs. 1 Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Darlehen gewähren. Diese Mittel sind ausschliesslich für die Weitergabe an gemeinnützige Bauträger bestimmt,

und zwar in Form von zinslosen oder zinsgünstigen Projektdarlehen. Unterstützt werden damit die Erstellung sowie der Erwerb von preisgünstigem Wohnraum. Die Darlehensvergabe ist ausdrücklich an die Schaffung von zusätzlichen Wohnungen geknüpft. Beiträge für Umbauten oder Sanierungen, die keinen zusätzlichen Wohnraum schaffen, sind ausgeschlossen (Abs. 2).

Die Wahl der Dachorganisationen als Ansprech- und Vergabestellen folgt einem bewährten Prinzip: Sie verfügen über langjährige Erfahrung bei der Beurteilung von Gesuchen und der Abwicklung von Darlehen im Auftrag des Bundes. Beim nationalen Fonds de roulement, der seit Jahrzehnten den gemeinnützigen Wohnungsbau fördert, übernehmen Dachorganisationen zentrale Aufgaben bei der Prüfung von Projekten und der Vergabe von Darlehen. Sie sind mit den spezifischen Herausforderungen und Erfolgsfaktoren des gemeinnützigen Wohnungsbaus bestens vertraut und können die Unterstützung zielgerichtet und effizient einsetzen.

Die Ausgestaltung über Dachorganisationen gewährleistet damit eine fachkundige, praxisnahe und unbürokratische Vergabe der Mittel. Die Einzelheiten zur Darlehensvergabe, insbesondere die Bedingungen, Verfahren und Rückzahlungsmodalitäten, werden vom Stadtrat in einer Verordnung geregelt (Abs. 3). So wird eine flexible und rechtskonforme Umsetzung sichergestellt, die sich an den wohnpolitischen Zielen und am jeweiligen Bedarf orientieren kann.

Mit diesem Instrument wird die Finanzierungskraft der gemeinnützigen Bauträger gestärkt und die Realisierung zusätzlicher gemeinnütziger Wohnungen erleichtert. Die Darlehensgewährung ergänzt die übrigen Massnahmen des Reglements und trägt wesentlich dazu bei, das 18-Prozent-Ziel bis 2048 zu erreichen.

#### **Art. 4 Grundstückserwerb für gemeinnützigen Wohnraum**

<sup>1</sup> Die Stadt Luzern erwirbt aktiv Grundstücke und Liegenschaften zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsangebots in der Stadt Luzern.

<sup>2</sup> Die durch die Stadt Luzern erworbenen Grundstücke und Liegenschaften zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsangebots werden in einer Spezialfinanzierung bewirtschaftet oder an gemeinnützige Bauträger abgegeben.

Die Stadt Luzern betreibt bereits heute eine aktive Bodenpolitik (vgl. [B 28/2018](#)). Die darin definierten Grundsätze und Ziele – insbesondere der haushälterische Umgang mit Boden, die langfristige Sicherung von Gemeinwohlinteressen und die Förderung von gemeinnützigem Wohnraum – bleiben weiterhin gültig und bilden nach wie vor die strategische Grundlage. Mit Art. 4 wird diese Bodenpolitik gesetzlich gestärkt und sozialpolitisch weiterentwickelt. Die Stadt erhält den ausdrücklichen Auftrag, Grundstücke und Liegenschaften gezielt zu erwerben, um die wohnpolitischen Zielsetzungen langfristig zu unterstützen (Abs. 1). Damit wird anerkannt, dass der gemeinnützige Wohnungsbau in einem angespannten Boden- und Immobilienmarkt auf geeignete Grundstücke angewiesen ist und die Stadt hier eine strategische Rolle einnimmt. Die Bestimmung erlaubt der Stadt, auch bei steigenden Bodenpreisen aktiv Einfluss auf die Entwicklung des Wohnungsmarkts zu nehmen und langfristig preisgünstigen Wohnraum zu sichern.

Abs. 2 schafft die gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Spezialfinanzierung. Diese ermöglicht es, erworbene Grundstücke zweckgebunden zu bewirtschaften und somit transparent und effizient für den Wohnraumerhalt einzusetzen. Alternativ können die Grundstücke auch an gemeinnützige Wohnbauträger abgegeben werden. Ziel ist es, eine nachhaltige Nutzung sicherzustellen und die städtischen Steuerungsmöglichkeiten im Sinne der Wohnraumpolitik zu stärken. Die Spezialfinanzierung ermöglicht eine transparente Trennung der Mittelverwendung und schafft die Voraussetzung für eine wirtschaftliche und strategisch ausgerichtete Liegenschaftsbewirtschaftung.

**Art. 5 Stiftung «Wohnraum für alle»**

<sup>1</sup> Die Stadt Luzern gründet die privatrechtliche Stiftung «Wohnraum für alle» (SWA).

<sup>2</sup> Zweck der Stiftung ist es, unter Ausschluss jeder spekulativen Absicht gemeinnützige Wohnungen in der Stadt Luzern zu schaffen, anzubieten und zu bewirtschaften.

<sup>3</sup> Die Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat, die Geschäftsstelle und die Revisionsstelle.

Mit Art. 5 wird die rechtliche Grundlage für die Gründung der privatrechtlichen Stiftung «Wohnraum für alle» (SWA) geschaffen (Abs. 1). Die Stiftung ergänzt die wohnpolitischen Instrumente der Stadt Luzern um eine eigenständige Akteurin, die gezielt und dauerhaft preisgünstigen Wohnraum schaffen, bewirtschaften und sichern kann. Die Stadt verfolgt mit der Stiftungsgründung das Ziel, auf dem angespannten Wohnungsmarkt einen aktiven Beitrag zur sozialen Durchmischung und zur Versorgung breiter Bevölkerungskreise mit bezahlbarem Wohnraum zu leisten (vgl. Kap. 4.1.1).

Die Stiftung verfolgt ihren Zweck explizit unter Ausschluss jeder spekulativen Absicht (Abs. 2). Sie ist damit gemeinwohlorientiert ausgerichtet und trägt dazu bei, dass Liegenschaften langfristig dem sozialen Wohnungsbau erhalten bleiben. Anders als gewinnorientierte Akteure agiert die SWA dauerhaft renditeunabhängig und kann so auch in schwierigen Marktphasen stabil und sozialverträglich vermieten.

Die Stiftung wird als juristische Person des Privatrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet. Ihre Organe – Stiftungsrat, Geschäftsstelle und Revisionsstelle – gewährleisten die fachliche Führung, operative Umsetzung und gesetzliche Kontrolle (Abs. 3).

Die Stiftung wird entsprechend den Vorgaben aus dem neuen Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, dem städtischen Beteiligungsmanagement ([sRSL 0.5.1.1.3](#)) und den vom Stadtrat erlassenen Richtlinien über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern ([Ausgabe vom 1. Januar 2025](#)) ausgestaltet.

**Art. 6 Controlling**

Die Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind laufend zu überprüfen, und über die Ergebnisse ist dem Grossen Stadtrat jeweils nach Ablauf von fünf Jahren im darauffolgenden Jahr Bericht zu erstatten. Dabei wird der Stand bezüglich Erreichung der Zielvorgabe aufgezeigt, und es werden, soweit erforderlich, zusätzliche Massnahmen vorgeschlagen.

Art. 6 entspricht dem bisherigen Artikel 3. Neben der Umsetzung des 18-Prozent-Ziels für preisgünstige Wohnungsbauprojekte in der Stadt Luzern wird dem Grossen Stadtrat neu auch die Umsetzung des Gegenvorschlags im fünfjährigen Controllingbericht zur städtischen Wohnraumpolitik aufgezeigt. Wie bei Art. 1 dargelegt, sind die neuen wohnraumpolitischen Massnahmen auch für die Umsetzung des 18-Prozent-Ziels einsetzbar.

**Art. 7 Inkrafttreten und Aufhebung bisherigen Rechts**

<sup>1</sup> Dieses Reglement tritt bei Annahme durch die Stimmberechtigten am 1. September 2026 in Kraft.

<sup>2</sup> Mit dem Inkrafttreten dieses Reglements wird das Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus vom 24. Oktober 2013 aufgehoben.

<sup>3</sup> Das Reglement ist zu veröffentlichen.

**4.2.2 Änderung Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern**

Für die Einstufung der Stiftung als wichtige Beteiligung wird der Anhang des Reglements über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern wie folgt ergänzt:

**Anhang 1****Wichtige Beteiligungen im Sinne von Art. 3**

(...)

## 10. Stiftung «Wohnraum für alle»

Mit der Ergänzung des Anhangs wird die privatrechtliche Stiftung «Wohnraum für alle» als wichtige Beteiligung verankert. Als Folge erlässt die Stadt Luzern für die Stiftung «Wohnraum für alle» eine Eignerstrategie, die auf die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der Beteiligungsstrategie ausgerichtet ist.

### 4.3 Kosten und Ressourcenbedarf

#### 4.3.1 Investitionskosten

Die Kostenschätzung beruht auf Abschätzungen der LUKB zur aktuellen Lage auf dem Immobilienmarkt sowie auf Erfahrungen aus der bisherigen städtischen Kaufpraxis. In Bezug auf die Massnahmen «Aktiv Liegenschaften erwerben und bewirtschaften» und «Städtische Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger vergeben» wird von einem ausgeglichenen Verhältnis von je 300 Wohnungen ausgegangen (vgl. Kap. 4).

Beschrieb	Kosten (Fr.)
<b>1. Stiftung «Wohnraum für alle» gründen</b>	<b>70 Mio. Franken</b>
Selbstständiger Aufbau eines Wohnungsbestandes von 500 Wohnungen bis 2048 gemäss Business-Case. Beim Stiftungskapital handelt es sich um eine einmalige Ausgabe, die im Jahr der Auszahlung das Rechnungsergebnis belastet. <sup>24</sup> Die Auszahlung des Stiftungskapitals erfolgt in drei Tranchen (2026: 30 Mio. Franken, 2027: 20 Mio. Franken, 2028: 20 Mio. Franken), um eine zeitnahe Aufnahme der Tätigkeit zu gewährleisten.	
<b>2. Aktiv Liegenschaften erwerben und bewirtschaften</b>	<b>207 Mio. Franken</b>
Erwerb von Liegenschaften für den gemeinnützigen Wohnungsbau und Führung in einer Spezialfinanzierung, wie in Kap. 4.1.2 dargelegt. Die Widmung einer Liegenschaft ins Verwaltungsvermögen wird zum Buchwert stattfinden und ist gemäss Ausgabenkompetenzen jeweils durch den Grossen Stadtrat zu bewilligen. Die notwendigen finanziellen Mittel sind daher in separaten Berichten und Anträgen zu beantragen und nicht Teil des beantragen Sonderkredits.	
<b>3. Städtische Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger vergeben</b>	<b>44 Mio. Franken</b>
Vergabe von zinsgünstigen oder zinslosen rückzahlbaren Darlehen zur Förderung der Bereitstellung von zusätzlichen gemeinnützigen Wohnungen durch private gemeinnützige Bauträgerschaften bis ins Jahr 2048. Für die Unterstützung des Kaufs von 300 Wohnungen mit zinsgünstigen oder zinslosen Darlehen ist ein Betrag von 44 Mio. Franken notwendig. Dabei wird einberechnet, dass rund ein Viertel der Darlehen zinslos gewährt wird. <sup>25</sup> Verteilt auf einen Umsetzungszeitraum von 22 Jahren sind pro Jahr somit durchschnittlich 2 Mio. Franken zu investieren.	
<b>Total Investitionskosten</b>	<b>321 Mio. Franken</b>
<b>Im vorliegenden Bericht und Antrag beantragte Investitionskosten</b>	<b>114 Mio. Franken</b>

#### 4.3.2 Personalaufwand

Gegenwärtig werden Grundstückstransaktionen primär zur Arrondierung, Sicherstellung bzw. Optimierung städtischer Arealentwicklungen geprüft und abgewickelt. Es handelt sich dabei um zirka 10 bis 20 Transaktionen pro Jahr, die die Dienstabteilung Immobilien prüft. Die Prüfung erfolgt

<sup>24</sup> Beim Stiftungskapital an eine privatrechtliche Stiftung handelt es sich um eine nicht aktivierbare Ausgabe.

<sup>25</sup> Durchschnittliche Anlagekosten pro Wohnung von Fr. 700'000.–; maximaler Darlehensbetrag 20 Prozent der Anlagekosten ergibt ein Darlehensvolumen von 42 Mio. Franken bei 300 Wohnungen; davon ¼ bzw. 10,5 Mio. Franken zinslos; bei einer durchschnittlichen Verzinsung mit 1,5 Prozent resultiert ein zu kreditierender Einnahmenverzicht von 1,58 Mio. Franken.

heutzutage nur in denjenigen Fällen, in denen die Stadt direkt über Angebote informiert wird. Aufgrund beschränkter personeller Ressourcen findet keine systematische Prüfung des Wohnungsmarktes statt. Weiter ist für eine sachgemässe Prüfung und Beurteilung der Verkaufsdokumente eine externe Unterstützung erforderlich. Mit der neu ausgerichteten Wohnraumpolitik ändert sich die Praxis. Für die Massnahme «Aktiv Liegenschaften erwerben und bewirtschaften» ist eine systematische Prüfung des gesamten Wohnungsmarktes erforderlich. Dabei ist eine Professionalisierung der Kaufabteilung aufgrund der hohen Komplexität und Schnelllebigkeit des Marktes unabdingbar, wofür 220 Stellenprozent erforderlich sind. Die darin enthaltenen Stellenprozente Projektleitung Bau sind langfristig über die Spezialfinanzierung zu finanzieren, da es sich bei allfälligen Sanierungen und Umbauten um übliche Unterhaltsmassnahmen handelt. Mit diesen Ressourcen können kleinere Liegenschaftstransaktionen, die die grosse Mehrheit darstellen, eigenständig geprüft, bewertet und vollzogen werden. Bei grösseren Arealen werden weiterhin punktuell externe Unterstützungsleistungen notwendig sein. Die 220 Stellenprozent bei der Dienstabteilung Immobilien teilen sich folgendermassen auf:

- 100 Stellenprozent Fachperson Immobilienbewertung, die den Wert von Immobilien objektiv und sachkundig ermittelt;
- 60 Stellenprozent Fachperson Transaktionsmanagement, die die sachenrechtliche Prüfung von Verträgen (Due Diligence) und den erfolgreichen Vertragsabschluss vornimmt;
- 60 Stellenprozent Projektleitung Bau, die die bautechnische Beurteilung von Liegenschaften und allfällige Sanierungen und Umbauten fachlich begleiten kann.

<b>%-Satz</b>	<b>Stellenbezeichnung</b>	<b>Richtfunktion</b>	<b>Salärband Durchschn. Bruttolohn 100 Stellenprozent p. a.</b>
100 %	Fachperson Immobilienbewertung	Handwerklich-technische/r Fachbearbeiter/in 2	13–15, zirka Fr. 117'000.–
60 %	Fachperson Transaktionsmanagement	Spezialisierte/r Facharbeiter/in 1	15–17; zirka Fr. 128'000.–
60 %	Projektleitung Bau	Spezialisierte/r Fachbearbeiter/in 2	17–19, zirka Fr. 140'000.–

Für die Bewirtschaftung der erworbenen Wohnungen sind ebenfalls Stellenprozente unbefristet bei der Dienstabteilung Immobilien notwendig, welche langfristig vollumfänglich über die Mietzinseinnahmen finanziert werden sollen. Es sind fortlaufend nach Bedarf Stellenprozente für die Bewirtschaftung einzustellen. Konkret sollen erst zusätzliche Stellenprozente besetzt werden, nachdem der Ausbau des städtischen Wohnportfolios weitere Personen für die Bewirtschaftung bedürfen. Für die Bewirtschaftung von 300 Wohnungen wären 200 Stellenprozent notwendig, welche sich auf folgende Aufgaben verteilen:

- 100 Stellenprozent für Fachpersonen der Immobilienbewirtschaftung, die eine ganzheitliche Betreuung und Verwaltung von Immobilien sowohl im technischen als auch im kaufmännischen Bereich (Vertragswesen sowie den Werterhalt und die Rentabilität der Immobilie) langfristig sicherstellen.
- 100 Stellenprozent für Fachpersonen der Immobilienbuchhaltung, die die Führung des laufenden Rechnungswesens sicherstellen, Trimesterberichte erstellen und das Mietzinsinkasso und das Mahnwesen bewirtschaften.

<b>%-Satz</b>	<b>Stellenbezeichnung</b>	<b>Richtfunktion</b>	<b>Salärband Durchschn. Bruttolohn 100 Stellenprozent p. a.</b>
100 %	Fachperson Immobilienbuchhaltung	Kaufmännische/r Fachbearbeiter/in 2	13–15; zirka Fr. 117'000.–
100 %	Fachperson Immobilienbewirtschaftung	Spezialisierte/r Facharbeiter/in 1	15–17, zirka Fr. 128'000.–

Für die Massnahme «Aktiv Liegenschaften erwerben und bewirtschaften» sind somit im Zielhorizont maximal 420 Stellenprozent erforderlich. Da die Stellen über einen sehr langen Zeitraum von über zehn Jahren (bis 22 Jahre für Erwerb, Bewirtschaftung dauerhaft) erforderlich sind, werden die Stellen als unbefristete Stellen beantragt. Die jährlichen Kosten für die Stellen belaufen sich auf rund 0,65 Mio. Franken.

Für die beiden Massnahmen «Stiftung Wohnraum für alle gründen» und «Städtische Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger vergeben» sind keine zusätzlichen Personalressourcen in der Verwaltung erforderlich. Der geringe stadtinterne Verwaltungsaufwand kann über die beantragten Stellen der Dienstabteilung Immobilien abgewickelt werden.

#### **4.3.3 Sach- und übriger Betriebsaufwand**

Für die Massnahme «Aktiv Liegenschaften erwerben und bewirtschaften» sind Sachmittel für externe Gutachten zur Prüfung von Kaufopportunitäten der Stadt im Umfang von rund Fr. 20'000.– jährlich notwendig. Allfällige Kosten für die externen Gutachten sollen bei einem Erwerb durch die Stadt langfristig über die Mietzinseinnahmen finanziert werden.

Die Umsetzung der Massnahme «Städtische Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger vergeben» soll auf Mandatsbasis an die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus («Wohnen Schweiz» und «Wohnbaugenossenschaften Schweiz») ausgelagert werden, wozu jährlich Sachmittel von Fr. 60'000.– erforderlich sind. Die dadurch entstehenden Kosten sind langfristig vollumfänglich über den Zinsertrag aus der Darlehensvergabe zu finanzieren. Die beiden Dachorganisationen haben auf Anfrage der Stadt gemeinsam die Richtofferte vom 16. September 2025 für die Beratung und die Behandlung von Gesuchen für Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften für die Stadt Luzern erstellt. Die Richtpreise sind aufgrund der noch nicht abschliessend definierten Aufgaben und Konditionen mit Unsicherheiten behaftet und beziehen sich auf die Gesuche bzw. Darlehen, nicht auf die Anzahl der Wohnungen. Durchschnittlich ist pro Jahr mit einem bis drei Gesuchen zu rechnen. Gemäss Richtofferte sind pro Gesuch einmalige Kosten von Fr. 5'000.– für die Gesuchsbehandlung und die Beratung veranschlagt, wenn ein Gesuch ebenfalls beim Fonds de roulement beantragt wird. Falls nur ein Darlehen bei der Stadt Luzern beantragt wird, dann belaufen sich die Kosten auf Fr. 7'500.–, da sich keine Synergien mit dem Fonds de roulement ergeben. Pro Darlehen ist mit einem jährlichen Administrationsaufwand (unter anderem für allgemeine Dossierführung, halbjährliches Reporting und die Erstellung eines jährlichen Ratings) von rund Fr. 700.– zu rechnen. Nach Amortisation der Darlehen fallen die Kosten für die Administration weg. Weiter ist mit einem allgemeinen jährlichen Aufwand pro Dachverband von rund Fr. 20'000.– zu rechnen. Dieser Sockelbetrag pro Dachverband umfasst die Verwaltung der Darlehensgelder, die Auszahlung der gewährten Darlehen, die Überprüfung der Zins- und Amortisationszahlungen, das Mahnwesen, die Kundenbetreuung, und die Erstellung sowie Verwaltung der Sicherheiten (Grundpfandrechte). Durch die Übernahme dieser Aufgaben sind bei der Stadt Luzern keine zusätzlichen personellen Ressourcen notwendig.

Damit können drei Darlehensgesuche pro Jahr bearbeitet werden. Die Verwaltung der Darlehen sind von den Dachorganisationen den Darlehensnehmenden in Rechnung zu stellen.

#### **4.3.4 Finanzpolitische Auswirkungen**

Der städtische Erwerb von Liegenschaften und die rückzahlbaren Darlehen amortisieren sich in langer Frist. Bei den Investitionskosten für die Stiftung handelt es sich um eine Ausgabe, die nicht amortisiert werden kann. In kurzer bis mittlerer Frist belasten alle drei Massnahmen die Verschuldung der Stadt Luzern. Zur Evaluation der Tragbarkeit solcher Investitionen ist insbesondere die Betrachtung des Bruttoverschuldungsanteils entscheidend, welcher 200 Prozent nicht überschreiten soll. Der Bruttoverschuldungsanteil der Stadt Luzern liegt derzeit bei rund 100 Prozent (vgl. AFP 2026–2029). Gemäss städtischer Schätzung aus dem AFP 2026–2029 steigt der Bruttoverschuldungsanteil bis 2029 kontinuierlich auf 123 Prozent an. Durch die Umsetzung des Gegenvorschlags wäre bis ins Jahr 2029 mit

einer ungefähren zusätzlichen Verschuldung von rund 10 Prozent zu rechnen.<sup>26</sup> Mit der Umsetzung des Gegenvorschlags würde sich der Bruttoverschuldungsanteil auf rund 133 Prozent erhöhen.<sup>27</sup> Die Umsetzung des Gegenvorschlags wäre somit in kurzer bis mittlerer Frist unter Berücksichtigung der Annahmen aus dem AFP 2026–2029 tragbar.

Wie in Kapitel 3.4 zur Initiative bereits aufgezeigt, ist für die finanzpolitische Beurteilung auch die Entwicklung des Nettovermögens zu berücksichtigen. Gemäss Art. 7 des Finanzhaushaltsreglements der Stadt Luzern soll sich das Nettovermögen in einem Zielband von 100 bis 400 Mio. Franken bewegen. Fällt das Nettovermögen in der Jahresrechnung unter den Betrag von 100 Mio. Franken, so beantragt der Stadtrat für das nächste Budget eine Steuererhöhung und weitere Entlastungsmassnahmen. Gemäss aktueller Finanzplanung 2026–2029 wird das städtische Nettovermögen bis 2029 planerisch auf rund 200 Mio. Franken sinken, sofern ab 2027 der Investitionsplafond von 100 Mio. Franken nicht überschritten wird. Mit den Massnahmen des Gegenvorschlags würden in den Jahren 2026–2029 zusätzlich rund 110 Mio. Franken investiert. Damit besteht das Risiko, dass das Nettovermögen unter die 100-Mio.-Franken-Grenze sinken könnte. Es ist dem Stadtrat ein Anliegen, dass das nicht passiert. Entsprechend sieht er eine Priorisierung der vorgeschlagenen Massnahmen vor. Der Aufbau der Stiftung ist in den nächsten Jahren klar zu priorisieren, damit diese ihre Ziele zeitnah und vollumfänglich wahrnehmen kann. Hierfür ist gemäss Business-Case die zeitnahe Bereitstellung von genügend Eigenkapital entscheidend. In diesem Sinne beantragt der Stadtrat einen Nachtragskredit, um die erste Tranche des Stiftungskapitals bereits im Jahr 2026 auszuzahlen. Die Massnahmen «Aktiv Liegenschaften erwerben und bewirtschaften» und «Darlehen» dienen dahingegen als Instrumente, die bei Bedarf an die finanziellen Rahmenbedingungen angepasst werden sollen. Konkret sind zwei Grundsätze festzuhalten, um sicherzustellen, dass die finanzielle Umsetzung des Gegenvorschlags für die Stadt Luzern langfristig, d. h. über das Jahr 2029 hinaus, tragbar bleibt:

- Die Umsetzung des Gegenvorschlags wird im Rahmen des alljährlichen Geschäftsberichtes überprüft. Dabei ist der entsprechende Investitionsbedarf des Gegenvorschlags im Gesamtkontext des städtischen Finanzhaushalts aufzuzeigen und bei Bedarf zu justieren und zu priorisieren.
- In der Abwägung mit anderweitigen Investitionen wird sichergestellt, dass der Grenzwert des Nettovermögens von 100 Mio. Franken, wie er im FHR festgehalten ist, mit der Umsetzung des Gegenvorschlags nicht unterschritten wird.

Auf lange Sicht bietet der Gegenvorschlag gegenüber der Initiative den Vorteil, dass der finanzielle Aufwand ab 2029 stark abfällt. Ebenfalls entfällt im Gegenvorschlag ein jährliches Wohnungsziel, was es möglich macht, die Massnahmen stärker an der finanziellen Situation der Stadt Luzern auszurichten, um zu vermeiden, dass andere Ausgaben gestaffelt oder priorisiert werden müssen. Darüber hinaus kann der Betriebsaufwand der Stadt Luzern durch die Abstützung der Massnahmen auf private Wohnbauträgerschaften geringgehalten werden. Personelle Folgekosten können so vermieden werden, und es entstehen keine wiederkehrenden Ausgaben.

## 5 Weiterführende Einordnung des Gegenvorschlags

### 5.1 Gegenvorschlag und Initiative im Vergleich

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Gegenüberstellung der wichtigen Eckdaten der Initiative und des Gegenvorschlags.

	Initiative	Gegenvorschlag
<b>Gesamtziel</b>	Spekulationsentzug und Bereitstellung von 1'100 Wohnungen	Spekulationsentzug und Bereitstellung von 1'100 Wohnungen

<sup>26</sup> Gesamthaft Ausgaben von 110 Mio. Franken bis 2029 (Stiftung 70 Mio. Franken bis 2029 und konstante Ausgaben für den kommunalen Wohnungsbau und die Darlehen von rund 10 Mio. Franken jährlich).

<sup>27</sup> Bei einem geschätzten Kaufvolumen von 140 Mio. Franken (35 Mio. Franken pro Jahr).

<b>Wohnungsanzahl pro Jahr</b>	50 Wohnungen pro Jahr	Es wird kein jährlicher Zielwert festgelegt.
<b>Umsetzungsfrist</b>	22 Jahre	22 Jahre
<b>Wohnraumakteure</b>	Das Gesamtziel ist durch die Stadt Luzern zu erreichen.	Das Gesamtziel wird auf drei Wohnraumakteurinnen aufgeteilt: Stadt Luzern, Stiftung «Wohnraum für alle» und die gemeinnützigen Bauträgerschaften. Die Stiftung soll 500 gemeinnützige Wohnungen zur Verfügung stellen. Die weiteren 600 Wohnungen werden vonseiten der Stadt sichergestellt, indem sie selbst Liegenschaften kauft oder Darlehen an Genossenschaften vergibt.
<b>Massnahme</b>	Erwerb von 1'100 Wohnungen	Die 1'100 Wohnungen können sowohl durch den Erwerb als auch durch den Bau von Wohnungen bei bestehenden Ausnutzungsreserven erreicht werden, sofern sie sich ausserhalb der städtischen Areale (Stand 1.1.2024) befinden.
<b>Zielgruppen</b>	In der Anregungsinitiative wurden keine Zielgruppen definiert.	Mit den drei neuen Massnahmen sollen unterschiedliche Zielgruppen definiert werden. Die Stadt Luzern soll sich verstärkt auf die Bereitstellung von Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte, ältere Personen und Studierende konzentrieren. Die Stiftung strebt die Bereitstellung eines generationenübergreifenden Wohnangebots für Familien und ältere Personen an und mit den Darlehen können gemeinnützige Bauträgerschaften unterstützt werden, welche Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten bereitstellen.
<b>Stellenprozente / Personalressourcen</b>	Es sind 1'060 Stellenprozent erforderlich mit Kosten im Umfang von jährlich 1,65 Mio. Franken.	Es sind 420 Stellenprozent erforderlich mit Kosten im Umfang von jährlich 0,65 Mio. Franken.
<b>Investitionskosten</b>	<p>Es sind rund 765 Mio. Franken für den städtischen Erwerb vorzusehen (jährlich durchschnittlich 35 Mio. Franken).</p> <p>Der finanzielle Aufwand erhöht die Verschuldung der Stadt in kurzer und mittlerer Frist wesentlich. In langer Frist sind die getätigten Ausgaben mit den Einnahmen zu amortisieren. Auf lange Frist müssten gegebenenfalls andere Ausgaben gestaffelt und priorisiert werden, um die Bruttoverschuldung innerhalb der Richtwerte zu halten. Die Richtwerte zum Nettovermögen sind unter Berücksichtigung der derzeitigen Prognosen kaum einhaltbar.</p>	<p>Es sind rund 321 Mio. Franken vorzusehen.</p> <p>Für die Stiftung wird ein Sonderkredit von 70 Mio. Franken und für die Bereitstellung von rückzahlbaren Darlehen ein Sonderkredit von 44 Mio. Franken vorgesehen. Beim städtischen Erwerb ist mit einem finanziellen Aufwand von rund 207 Mio. Franken zu rechnen.</p> <p>Der finanzielle Initialaufwand für den Gegenvorschlag ist vergleichbar mit jenem der Initiative. In langer Frist ist er allerdings wesentlich geringer. Darüber hinaus sind die getätigten Ausgaben für die Darlehen und den Erwerb von Liegenschaften in langer Frist zu amortisieren.</p>



<b>Sachmittel</b>	Jährlich rund Fr. 50'000.–	Jährlich rund Fr. 80'000.–
-------------------	----------------------------	----------------------------

## 5.2 Zusammenhang mit der Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen»

Im gleichen Zeitraum wie die Initiative zur Wohnrauminitiative ist in der Stadt Luzern auch die Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen» zustande gekommen. Die beiden Initiativen haben einen engen thematischen Zusammenhang, da beide die Stärkung einer aktiven Bodenpolitik seitens der Stadt Luzern zum Zweck von mehr bezahlbarem Wohnraum zum Ziel haben. Die Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen» fordert im Kern ein kommunales Vorkaufsrecht. Der Stadtrat unterstützt dieses Anliegen im Sinne des Gegenvorschlags gemäss [B+A 45/2025](#): «Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen»». Die Einführung eines Vorkaufsrechts auf Wohnliegenschaften für die Stadt Luzern wäre ein entscheidender Baustein, damit sie künftig vollumfänglich über die Transaktionen informiert und gezielter geeignete Objekte erwerben kann. Weiter ermöglicht das Vorkaufsrecht auch, passende preisgünstige Wohnungen an gemeinnützige Wohnbauträger oder der neuen Stiftung «Wohnraum für alle» zuzuführen. Dies kann durch Verzicht auf den Kauf oder durch Abtretung der Grundstücke im Baurecht erfolgen.

Ohne ein Vorkaufsrecht wäre die Stärkung der aktiven Bodenpolitik der Stadt zwar auch möglich, aber mit höherem Verwaltungsaufwand (u. a. durch Bieterverfahren), tendenziell höheren Preisen und einer höheren Quote an nicht realisierbaren Käufen verbunden. Ausserdem hätte die Stadt von vielen Verkaufsgeschäften ohne Vorkaufsrecht analog der Situation heute keine Kenntnis. Von den sonstigen Transaktionen, über welche die Stadt heutzutage informiert ist, müssten entsprechend anteilmässig deutlich mehr Liegenschaften tatsächlich gekauft werden, um die quantitativen Ziele erreichen zu können. Dies birgt zudem das Risiko, dass Liegenschaften mit einem hohen Renovationsbedarf gekauft werden müssten, was wiederum die finanzielle Belastung der Stadt Luzern erhöhen würde.

Dem Stadtrat ist es deshalb wichtig zu betonen, dass er das Vorkaufsrecht insbesondere als ein Instrument betrachtet, mit dem er seine Aufgabe in der aktiven Bodenpolitik wirksam wahrnehmen kann. In erster Linie hilft ein Vorkaufsrecht dabei, bessere und umfassendere Informationen zu allen relevanten Liegenschaftstransaktionen mit Wohnnutzung in Luzern zu erhalten. Dank dieser Informationen hat der Stadtrat die Möglichkeit, bei strategisch wichtigen Liegenschaften und Arealen für die Stadt Luzern entsprechende Kaufaktivitäten in die Wege zu leiten. Im Fokus für allfällige Zukäufe sind daher in erster Linie Liegenschaften mit erheblichem Entwicklungspotenzial sowie grössere Bestandsbauten, welche den Erhalt von vielen längerfristig preisgünstigen Wohnungen ermöglichen. Kleine Liegenschaftsverkäufe an strategisch wenig bedeutsamer Lage sind nicht im Fokus und daher auch nicht von der Einführung des Vorkaufsrechts betroffen.

Abgesehen von den inhaltlichen wohnraumpolitischen Synergien der beiden Initiativen bzw. Gegenvorschläge würden sich auf operativer Ebene ebenfalls zielführende Synergien ergeben. Folgender Ressourcenaufwand ist pro Gegenvorschlag vorzusehen:

- Gegenvorschlag «Wohnrauminitiative»: 420 Stellenprozent und Fr. 800'000.– für Sach- und übrigen Betriebsaufwand, wovon Fr. 200'000.– für Sachaufwand für Gutachten;
- Gegenvorschlag «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen»: 160 Stellenprozent und Fr. 200'000.– Sachaufwand für Gutachten.

Sollten bei der Volksabstimmung beide Gegenvorschläge angenommen werden, ist eine geringere Erhöhung der personellen Ressourcen erforderlich, da in beiden Fällen dasselbe Fachwissen im Bereich der Immobilienwirtschaft und -bewirtschaftung benötigt wird. Die im Rahmen des Gegenvorschlags zur «Wohnrauminitiative» (vorliegender B+A 46/2025) beantragten Stellen für die Immobilienbewertung (100 %) und die Projektleitung Bau (60 Prozent) würden nicht besetzt, da sie bereits über den B+A 45/2025 bewilligt wären. Der gesamte Ressourcenaufwand würde sich somit auf insgesamt 260 Stellenprozent bzw. auf Fr. 4'022'500.– Personalkosten reduzieren. Auch der Sachaufwand für die

Gutachten würde im vorliegenden B+A 46/2025 entfallen (Fr. 20'000.– jährlich bzw. Reduktion Sonderkredit um Fr. 200'000.–).

## 6 Auswirkungen auf das Klima

Die Umsetzung des Gegenvorschlags hat unterschiedliche Auswirkungen auf das Klima. Indirekte positive sowie negative Auswirkungen hängen insbesondere davon ab, in welchem Umfang und in welcher Form die Stadt, die Stiftung und die gemeinnützigen Bauträgerschaften künftig Liegenschaften erwerben und zusätzliche Wohnungen bauen:

- Durch den vorgesehenen vermehrten Kauf der Stadt von bestehenden Liegenschaften kann sie verstärkt auf die energetische Sanierung Einfluss nehmen. Gerade beim Zukauf älterer Liegenschaften kann die Stadt die Transformation zu umweltfreundlicherem Betrieb – etwa durch den Einbau fossilsfreier Heizungssysteme – beschleunigen.
- Durch die Einführung der dargelegten Instrumente kann die Wohnbautätigkeit in Luzern angekurbelt werden, indem gezielt Liegenschaften erworben werden, welche grössere Wohnbauprojekte ermöglichen, oder Bauprojekte gefördert werden, welche zusätzlichen Wohnraum schaffen. Durch die Schaffung von mehr Wohnraum in der Stadt Luzern werden Siedlungsformen an zentraler Lage gefördert, welche sich positiv auf das Mobilitätsverhalten und die Wohnform der Bevölkerung auswirken können (höherer Anteil von Fuss-, Velo- und öffentlichem Verkehr, geringere Wohnfläche und graue Energie pro Person). Dennoch führt der Ausbau des Wohnungsbestandes dazu, dass durch den Bau zumindest kurzfristig mehr Treibhausgasemissionen freigesetzt werden.

## 7 Ausgabe

### 7.1 Ausgabenrechtliche Zuständigkeit

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag sollen für die Umsetzung des Gegenvorschlags freibestimmbare Gesamtausgaben in der Höhe von insgesamt 121,34 Mio. Franken bewilligt werden. Freibestimmbare Ausgaben von mehr als 15 Mio. Franken hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen und unterliegen dem obligatorischen Referendum.

### 7.2 Berechnung der Gesamtausgabe

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag werden die Investitionskosten für die Massnahmen des Gegenvorschlags sowie die erforderlichen Ressourcen (Personalaufwand und Sach- und übriger Betriebsaufwand) für deren Umsetzung beantragt.

#### a. Investitionskosten

Für die neue Ausrichtung der aktiven Bodenpolitik, wie sie in diesem Bericht und Antrag dargelegt ist, wird ein Sonderkredit beantragt.

Beschrieb	Kosten
<b>1. Gründung der privatrechtlichen Stiftung «Wohnraum für alle»</b>	<b>70 Mio. Franken</b>
Selbstständiger Aufbau eines Wohnungsbestandes von 500 Wohnungen bis 2048 gemäss Business-Case. Die Auszahlung erfolgt in drei Tranchen (2026: 30 Mio. Franken, 2027: 20 Mio. Franken, 2028: 20 Mio. Franken), um eine zeitnahe Aufnahme der Tätigkeit zu gewährleisten. Die Ausgaben sind nicht aktivierbar und belasten deshalb die Erfolgsrechnung.	

<b>2. Vergabe von zinsgünstigen oder zinslosen rückzahlbaren Darlehen</b>	<b>44 Mio. Franken</b>
Vergabe von zinsgünstigen oder zinslosen rückzahlbaren Darlehen zur Förderung der Bereitstellung von zusätzlichen preisgünstigen Wohnungen durch private gemeinnützige Bauträgerschaften bis ins Jahr 2048. Die Ausgaben belasten die Investitionsrechnung und werden über die Laufzeit der Darlehen aktiviert.	
<b>Im vorliegenden Bericht und Antrag beantragte Investitionskosten</b>	<b>114 Mio. Franken</b>

### b. Personalaufwand

Die Personalkosten für die unbefristeten Stellen werden dem Globalbudget der Aufgabe Immobilien Liegenschaften Verwaltungsvermögen belastet. Insgesamt werden 420 Stellenprozent bei der Dienstabteilung Immobilien, Bereich Bewirtschaftung, per 1. Januar 2027 und ein Sonderkredit von 6,535 Mio. Franken beantragt.

Zur Bestimmung der Vollkosten werden beim Personalaufwand jeweils 25 Prozent für die Sozialleistungen sowie Flächenbereitstellungskosten hinzuaddiert. Die Personalgesamtkosten berechnen sich wie folgt:

Stellenbezeichnung	%-Satz		Durchschn. Bruttolohn 100 Stellenprozent	Vollkosten- faktor		Anzahl Jahre		Summe
Fachperson Immobilienbewertung	100 %	x	Fr. 117'000.–	125 %	x	10	=	Fr. 1'462'500.–
Fachperson Transaktions- management	60 %	x	Fr. 128'000.–	125 %	x	10	=	Fr. 960'000.–
Projektleitung Bau	60 %	x	Fr. 140'000.–	125 %	x	10	=	Fr. 1'050'000.–
Fachperson Immobilienbuchhaltung	100 %	x	Fr. 117'000.–	125 %	x	10	=	Fr. 1'462'500.–
Fachperson Immobilien- bewirtschaftung	100 %	x	Fr. 128'000.–	125 %	x	10	=	Fr. 1'600'000.–
<b>Total</b>	<b>420 %</b>	<b>x</b>			<b>x</b>	<b>10</b>	<b>=</b>	<b>Fr. 6'535'000.–</b>

### c. Sach- und übriger Betriebsaufwand

Massnahmen	Abteilungs- und Name der Aufgabe	Ausgaben pro Jahr in Fr.	Höhe der Ausgabe in Fr.
Externe Gutachten bei Kaufopportunitäten der Stadt	514 Immobilien Liegenschaften Verwaltungsvermögen	20'000.–	200'000.–
Prüfung Darlehen auf Mandatsbasis durch Dachverbände	514 Immobilien Liegenschaften Verwaltungsvermögen	60'000.–	600'000.–
<b>Total</b>			<b>800'000.–</b>

## 8 Finanzierung und zu belastendes Konto

Das Vorhaben ist im Aufgaben- und Finanzplan 2026–2029 nicht enthalten. Geplant sind Ausgaben in Jahrestanchen wie folgt:

Für die Schaffung der privatrechtlichen Stiftung «Wohnraum für alle» wird ein Sonderkredit von 70 Mio. Franken und ein Nachtragskredit von 30 Mio. Franken für das Jahr 2026 beantragt. Die weiteren Beträge sollen mit folgenden Tranchen in den AFP aufgenommen werden: 2027: 20 Mio. Franken, 2028: 20 Mio. Franken. Die mit dem beantragten Sonderkredit zu tätigenen Aufwendungen sind dem Transferaufwand, Kostenträger 5118101 (Aufgabe 511 Stadtplanung), zu belasten. Das Globalbudget der Aufgabe 511 Stadtplanung ist in den genannten Jahren um die entsprechenden Beträge zu erhöhen. Die für 2026 geplanten Ausgaben von 30 Mio. Franken sind im Budget 2026 nicht enthalten. Eine Kompensation innerhalb der Globalbudgets der Dienstabteilung Stadtplanung ist aufgrund der ausserordentlichen Höhe der Beträge nicht möglich.

Für die Darlehen wird ein Sonderkredit von 44 Mio. Franken beantragt. Dieser wird ab 2027 an die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus ausbezahlt (vgl. dazu Ausführungen in Kap. 4.1.3). 22 Mio. Franken werden an die Organisation «Wohnen Schweiz» und 22 Mio. Franken an die Organisation «Wohnbaugenossenschaften Schweiz» ausbezahlt. Hierfür ist ein neues Investitionsprojekt zu eröffnen, und die entsprechenden Beträge sind in den AFP aufzunehmen.

Die mit dem beantragten Sonderkredit zu tätigenen Aufwendungen für den Sach- und übrigen Betriebsaufwand im Umfang von jährlich Fr. 80'000.– sind dem Fibukonto 3130.01, Kostenträger 5148101 (Aufgabe 514 Immobilien Verwaltungsvermögen), zu belasten. Das Globalbudget der Aufgabe 514 wird entsprechend erhöht.

Die mit dem beantragten Sonderkredit zu tätigenen Aufwendungen für den Personalaufwand im Umfang von jährlich 0,654 Mio. Franken sind den Fibukonten im Personalaufwand, Kostenträger 5148101 (Aufgabe 514 Immobilien Verwaltungsvermögen), zu belasten. Das Globalbudget der Aufgabe 514 wird entsprechend erhöht.

## 9 Stellungnahmen und Abschreibung von politischem Vorstoss

### **Motion 98 vom 15. Juli 2025: «Finanzielle Unterstützung für den gemeinnützigen Wohnungsbau»**

Mit der [Motion 98](#), Rieska Dommann und Mike Hauser namens der FDP-Fraktion vom 15. Juli 2025: «Finanzielle Unterstützung für den gemeinnützigen Wohnungsbau», wird der Stadtrat aufgefordert, dem Grossen Stadtrat eine Änderung des Reglements über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus vorzulegen, damit eine finanzielle Unterstützung gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften mittels zinsgünstiger Darlehen und A-Fonds-perdu-Beiträgen möglich wird.

#### **Ausgangslage**

Die Motionäre halten fest, dass die gemeinnützigen Bauträgerschaften bei der Umsetzung des 16-Prozent-Ziels mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert seien. Unter anderem sei es einer gemeinnützigen Bauträgerschaft nicht gelungen, den Nachweis der notwendigen finanziellen Mittel für die Abgabe eines städtischen Baurechts überzeugend darzulegen. In diesem Sinne fordert die Motion den Stadtrat auf, neue Förderinstrumente für den gemeinnützigen Wohnungsbau aufzunehmen. Einerseits sollen zinsgünstige Darlehen angelehnt an die Förderpraxis des Bundes und in Zusammenarbeit mit den Dachverbänden des gemeinnützigen Wohnungsbaus vergeben werden. Andererseits sollen A-Fonds-perdu-Beiträge zu 2 Prozent der Anlagekosten an gemeinnützige Bauträgerschaften ausgerichtet werden. Diese Förderinstrumente sollen mindestens bis zur Erreichung des 16-Prozent-Ziels fortgeführt werden. Der Stadtrat wird gebeten, diese Instrumente im Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus aufzunehmen und dem Grossen Stadtrat die entsprechende Revision vorzulegen.

#### **Umsetzungskosten**

Unter der Annahme, dass der Luzerner Wohnungsbestand bis Ende 2037 weiterhin um rund 300 Wohnungen pro Jahr wächst, wäre ein gemeinnütziger Wohnungsbestand von rund 8'450 Wohnungen erforderlich, um das 16-Prozent-Ziel zu erreichen. Abzüglich der gemeinnützigen Wohnungen, die bereits

im Bau bzw. finanziert sind (450 Wohnungen), wären noch rund 1'400 Wohnungen mit A-Fonds-perdu-Beiträgen oder zinsgünstigen Darlehen zu unterstützen. Diese 1'400 Wohnungen sollen gemäss Motion einerseits mit Darlehensbeiträgen von Fr. 50'000.– pro Wohnung und andererseits mit 2 Prozent der Anlagekosten finanziell unterstützt werden. Bei geschätzten Anlagekosten von Fr. 700'000.– pro Wohnung (siehe Kap. 3.3) ergeben sich dementsprechend folgende finanzielle Schätzwerte für die Umsetzung des Motionsanliegens:

	Kosten total (12 Jahre)	Kosten jährlich
Darlehen	70 Mio. Franken	5,83 Mio. Franken
A-Fonds-perdu-Beiträge	19,6 Mio. Franken	1,63 Mio. Franken

## Erwägungen

Der Stadtrat teilt die Einschätzung der Motionäre, dass zusätzliche Förderinstrumente notwendig sind, um den Ausbau des gemeinnützigen Wohnungsbaus voranzutreiben. Die bisherige wohnraumpolitische Massnahme zur Förderung von gemeinnützigem Wohnraum ist stark auf die Abgabe von städtischen Arealen im Baurecht ausgerichtet. Dabei wird ein grosses Neubauvolumen von rund 2'000 Wohnungen vorgesehen, dass die gemeinnützigen Wohnbauträger stemmen müssen. Weitere Unterstützungs- und Fördermassnahmen für gemeinnützige Bauträgerschaften sind vonseiten der Stadt bisher nicht vorgesehen. Hinzu kommt, dass viele gemeinnützigen Bauträgerschaften mit der Herausforderung konfrontiert sind, ihren eigenen Wohnungsbestand energetisch zu ertüchtigen. Die energetische Sanierung bestehender Liegenschaften führt zu einer erheblichen Bindung finanzieller Ressourcen, wodurch neue Bauvorhaben zeitweise nicht sind.

Der Stadtrat hat erkannt, dass der gemeinnützige Wohnraum neuen Schub benötigt. Daher hat er im Gegenvorschlag ein Bündel von Massnahmen vorgesehen, welche unterstützend zur Steigerung des Anteils gemeinnütziger Wohnungen wirken sollen (vgl. Kap. 4). Unter anderem sieht er neu die Vergabe von zinslosen und zinsgünstigen Darlehen vor. Die Vergabe von Darlehen zu vorteilhaften Konditionen ermöglicht es, gemeinnützige Potenziale zur Steigerung des preisgünstigen Wohnraumangebots zu aktivieren. Wie im vorliegenden Bericht und Antrag ausgeführt, wird für die Vergabe von Darlehen eine Leistungsvereinbarung mit den Dachorganisationen für den gemeinnützigen Wohnungsbau angestrebt. So kann eine fachkundige, praxisnahe und unbürokratische Vergabe der Mittel sichergestellt werden.

Bei der Umsetzung sieht der Stadtrat allerdings andere Konditionen vor als in der Motion gefordert. Einerseits sollen höhere Darlehensbeiträge pro Wohnungen möglich sein. Für den Bau sollen Darlehensbeiträge von maximal 20 Prozent der Anlagekostenlimiten und bei einem Erwerb maximal 20 Prozent des Kaufpreises unterstützt werden. Dadurch kann die Wirkung der Darlehen, insbesondere bei Erwerbsmöglichkeiten, effektiv gestärkt werden, während gleichzeitig die preisdämpfende Wirkung auf die Mieten erhöht werden kann. Bei der Verzinsung der Darlehen ist vorgesehen, dass der Zinssatz sich an den Finanzierungskonditionen der Stadt orientieren soll. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Stadt Luzern mit der Vergabe von zinsgünstigen Darlehen keinen Verlust macht. Die detaillierten Darlehenskonditionen regelt der Stadtrat nachträglich in einer Verordnung.

A-Fonds-perdu-Beiträge sind hingegen aus Sicht des Stadtrates derzeit nicht als Massnahme angezeigt. Einerseits ist der Stadtrat überzeugt, dass er mit den vorgesehenen Massnahmen des Gegenvorschlags bereits eine ausgewogene und wirkungsvolle Weiterentwicklung der städtischen Wohnraumpolitik vorgelegt hat. Andererseits möchte er nicht Subventionsleistungen im Giesskannenprinzip tätigen. So weisen einige Luzerner Genossenschaften durchaus genügend finanzielle Mittel auf, um gemeinnützigen Wohnraum im Neubau realisieren zu können. Der Stadtrat will mit den zinslosen und zinsgünstigen Darlehen zielgerichtet diejenigen gemeinnützigen Wohnbauträger unterstützen, die auch wirklich auf die finanzielle Unterstützung angewiesen sind.

## Folgekosten und Fazit

Der Stadtrat beantragt aufgrund der vorhergehenden Ausführungen, die Motion als Postulat erheblich zu erklären und dieses mit dem vorliegenden Bericht und Antrag zugleich abzuschreiben. Die Erheblicherklärung als Postulat ist mit keinen direkten Folgekosten verbunden, sondern wird im Rahmen der vorgesehenen Umsetzung des unterbreiteten Gegenvorschlags angegangen.

## Motion 52 vom 26. Februar 2025: «Förderung von zahlbarem studentischem Wohnraum»

Mit der Motion 52, Anna-Lena Beck und Roland Z'Rotz namens der GLP-Fraktion, Zoé Stehlin namens der SP/JUSO-Fraktion, Chiara Peyer, Selina Frey und Christov Rolla namens der GRÜNE/JG-Fraktion sowie Luzi Andreas Meyer namens der Mitte-Fraktion vom 26. Februar 2025: «Förderung von zahlbarem studentischem Wohnraum», wird der Stadtrat aufgefordert, dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag zur Verbesserung der Wohnsituation für Studierende zu erarbeiten.

Die Motionärinnen und Motionäre halten fest, dass sich Luzern in den letzten Jahren zunehmend als wichtiger Bildungsstandort etabliert habe und im schweizweiten Vergleich eine überdurchschnittlich hohe Studierendendichte aufweise. Angesichts des Wachstums der Hochschulen, der steigenden Mietpreise und der zusätzlichen Belastungen, wie der drohenden Erhöhung der Studiengebühren ab 2027, sei jedoch zunehmend Handlungsbedarf erkennbar. In diesem Sinne fordert die Motion den Stadtrat auf, einen Bericht und Antrag zur Verbesserung der Wohnsituation für Studierende zu erarbeiten. Dabei sollen Massnahmen zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum geprüft und konkrete Vorschläge zur Schaffung oder Unterstützung von studentischem Wohnraum entwickelt werden. Dabei sei zu prüfen, wie die Zusammenarbeit mit Kanton, Hochschulen, Stiftungen, privaten Anbietern und umliegenden Gemeinden zu diesem Zweck aufgenommen und gestärkt werden könne. Weiter soll geprüft werden, welche städtischen Liegenschaften oder ungenutzte Flächen sich für Studierendenwohnungen eignen und ob baurechtliche Anpassungen das Angebot an preisgünstigen Studierendenwohnungen erhöhen könnten. Zudem sollen Unterstützungsmassnahmen zur Erhöhung des Angebots geprüft werden.

### **Wohnraum für Menschen in Ausbildung**

Grundsätzlich werden unter Studierenden Personen verstanden, die an einer Hochschule eingeschrieben sind. Mit Hochschulen ist gemeinhin der tertiäre Bildungssektor gemeint, im Schweizer Bildungssystem also Universitäten und Hochschulen. Als Zugangsberechtigung für tertiäre Bildung gilt die Maturität. In der Stadt Luzern gibt es öffentlich-rechtliche Hochschulen wie die Universität Luzern, die Hochschule Luzern oder die Pädagogische Hochschule Luzern. Im dualen Bildungssystem gibt es diverse Wege, wie zum Beispiel die Berufslehre, die nicht über die tertiäre Schule führen, aber trotzdem längere Lebensphasen ohne oder mit kleinem Einkommen erfordern. Zudem gibt es Höhere Fachschulen wie beispielsweise die Hotelfachschule Luzern (SHL), für deren Absolvierung es keine Maturität braucht. Weiter ist anzufügen, dass das Schweizer Bildungssystem explizit auch «ältere» Menschen, die sich weiterbilden oder neu ausrichten wollen, fördert. Für diese Zielgruppe dürften insbesondere befristete bezahlbare Wohnangebote interessant sein. Im Kontext der Stellungnahme zur Motion wird deshalb von Menschen in Ausbildung gesprochen, was für den Stadtrat mehr Personen umfasst als Studierende im klassischen Sinn.

### **Aktuelle Situation in der Stadt Luzern**

Ein Grossteil der Menschen in Ausbildung bewegt sich auf dem regulären Wohnungsmarkt. In der Stadt Luzern gibt es folgende zusätzliche institutionelle und private Anbietende von Wohnraum speziell für Studierende:

- Student Mentor Foundation Luzern: gemeinnütziger Wohnraum für rund 414 Studierende in der Stadt Luzern und Stadt Kriens
- Music Box: Wohnen für 32 Musikstudierende, Zwischennutzung Hirtenhof
- Hochschule Luzern (HSLU): 55 Zimmer in der Stadt Luzern, zusätzlich noch Zimmer in Emmen und Rotkreuz
- Hotelfachschule Luzern (SHL): mehr als 80 Zimmer für Studierende bei den Hotels Montana und Hermitage
- Business & Hotel Management School (BHMS): Mehrbettzimmer für Studierende
- Stiftung Fischbacher-Lebhardt-Haus: 31 preisgünstige Wohnplätze in Studierendenwohnheim
- Studentenlodge Lädelistrasse 20: Zimmer für Studierende

Bezüglich Bezahlbarkeit von Wohnraum ist in den Budgets der Stipendienverfügungen des Kantons Luzern ein Budgetposten von Fr. 700.– pro Monat (brutto) für das Wohnen vermerkt. Orientiert man sich an diesem Wert, zeigt sich, dass die monatliche Nettomiete (im Bestand) bei Wohnungen mit ein bis zwei Zimmern im Median über diesem Wert liegt. Menschen in Ausbildung sind daher oft auf grössere Wohngemeinschaften angewiesen, bei welchen die Mietkosten auf mehrere Mitbewohnende verteilt werden können.<sup>28</sup> Darüber hinaus ist auch, wie in der Motion festgehalten, davon auszugehen, dass Menschen in Ausbildung aufgrund ihrer Lebenslage häufiger einen Wohnungswechsel vornehmen. Durch den Wohnungswechsel sind sie jeweils den in der Tendenz steigenden und wesentlich höheren Angebotsmieten (vgl. Kap. 2.1) ausgesetzt. Nicht nur ökonomische Zugangsbeschränkungen zu

<sup>28</sup> [Lustat](#): Masszahlen der Verteilung der monatlichen Nettomiete der Wohnungen nach Zimmerzahl 2023.



Wohnraum können einen Einfluss haben. Es besteht die Möglichkeit, dass Wohngemeinschaften bei Vermietenden einen schweren Stand haben, weil sie als Gefahr für Emissionen wahrgenommen werden können und eine höhere Fluktuation vermutet wird. Weiter ist es auch schwierig, für Wohngemeinschaften Zugang zu gemeinnützigen Wohnungen zu bekommen. Wohngemeinschaften, die laut einer [Interpellation](#) im Kanton Basel-Stadt bis zu acht Mal mehr Fluktuation verursachen, scheitern oft an den Zugangshürden (Genossenschaftsanteile, Vermietungskriterien) der Genossenschaften.

In einer Stellungnahme zur vorliegenden Motion führt das Jugendparlament der Stadt Luzern die schwierige Wohnungssituation für Studierende aus. Das Jugendparlament begrüsst zwar die Entwicklung Luzerns zu einem wichtigen Universitäts- und Hochschulstandort. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass gerade junge Menschen oftmals Mühe hätten, eine Wohnung zu finden, und Wohngemeinschaften bei Vermietenden unbeliebt seien und einen schlechten Ruf hätten. Zusätzlich seien Wohngemeinschaften offenbar sehr anfällig für Mietpreissteigerungen. Auch die Studierendenorganisation der Universität Luzern signalisiert in einer Mitteilung, dass sie den Handlungsbedarf beim Thema als dringend erachte. Sie fordern koordinierte Lösungen zwischen Stadt, Kanton, Hochschulen, externen Trägerschaften und privaten Anbietern für eine nachhaltige Entspannung der Situation.

### **Erwägungen**

Der Stadtrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionäre, dass Menschen in Ausbildung ebenso von der angespannten Wohnungslage betroffen sind. Daher sind beim bereits definierten Zielgruppenbedarf (vgl. Kap. 2.3.1) Menschen in Ausbildung inkludiert. Bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Fördermassnahmen sollen Menschen in Ausbildung gezielt vorgesehen werden:

Darlehen ermöglichen beispielsweise, gezielt das Wohnungsangebot für Menschen in Ausbildung zu stärken, indem gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, wie z. B. die Student Mentor Foundation Luzern, unterstützt werden können. Darüber hinaus ist im Gegenvorschlag vorgesehen, dass beim Erwerb und der Bewirtschaftung von stadteigenen Liegenschaften auch ein Wohnungsangebot für Menschen in Ausbildung geschaffen wird. In einem nächsten Schritt sollen dafür sinnvoll Wohnkonzepte entwickelt werden. Ebenfalls prüft der Stadtrat im Hinblick auf Zwischennutzungen auf stadteigenen Flächen und Liegenschaften, inwiefern temporäre Wohnnutzungen – etwa in Form von Modulbauten – realisiert werden können. In diesem Zusammenhang laufen bereits Gespräche mit potenziellen Projektpartnerinnen und -partnern.

Dem Stadtrat ist es jedoch ein Anliegen zu betonen, dass die Bereitstellung von Wohnraum für Menschen in Ausbildung nicht ausschliesslich eine Aufgabe der Stadt Luzern ist. Aufgrund der Hochschulstandorte in Horw, Emmen und Rotkreuz ist das Thema im regionalen Kontext zu betrachten und ist teilweise auch über die Kantonsgrenzen hinaus relevant. Der Stadtrat wird die Thematik deshalb aktiv in die Gremien der K5-Gemeinden einbringen, mit dem Ziel, eine koordinierte regionale Sichtweise zu entwickeln und gemeinsame Handlungsoptionen zu prüfen. In diesen Dialog sollen auch der Kanton Luzern sowie weitere relevante Institutionen einbezogen werden.

Eine Prüfung der baurechtlichen Anpassungen zugunsten von Menschen in Ausbildung erachtet der Stadtrat hingegen als nicht zweckmässig. Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG; [SRL Nr. 735](#)) bietet den Gemeinden bereits heute ausreichend Spielraum, um Wohnungen in zonenrechtlich zulässigen Gebieten zu bewilligen. Beispielsweise sind Zwischennutzungen in begründeten Fällen bereits heute in gemischten Wohn- und Arbeitszonen oder sogar untergeordnet in der Zone für öffentliche Zwecke möglich.

### **Folgekosten und Fazit**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bedarf erkannt ist. So ergreift der Stadtrat mit dem Gegenvorschlag zur Wohnrauminitiative bereits Massnahmen, welche Möglichkeiten zur Verbesserung der Wohnraumsituation von Menschen in Ausbildung stärken sollen. Der Stadtrat sieht deshalb von einem separaten Bericht und Antrag ab und verfolgt die identifizierten Handlungsfelder weiter. Darüber hinaus soll die Zielgruppe von älteren Personen in Ausbildung bewusst in die städtische Wohnraum-

strategie aufgenommen werden. Weiter soll der Dialog zwischen den K5-Gemeinden unter Einbezug des Kantons gesucht werden. Daher beantragt der Stadtrat die Erheblicherklärung der Motion als Postulat. Die Umsetzung des Anliegens als Postulat ist mit keinen direkten Folgekosten verbunden, sondern wird im Rahmen der vorgesehenen Umsetzung des Gegenvorschlags sowie der bestehenden personellen Ressourcen angegangen.

## 10 Würdigung

Die Förderung eines vielfältigen Wohnraumangebots ist seit Jahren eines der zentralen politischen Handlungsfelder in der Stadt Luzern. Die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt sprechen eine eindeutige Sprache, und die Wohnraumknappheit in der Stadt Luzern drängt nach zusätzlichen Massnahmen. Damit Luzern eine Wohn- und Arbeitsstadt für alle Bevölkerungsgruppen bleibt, braucht es noch grössere Anstrengungen als bisher. Der Stadtrat hat die eingereichten Initiativen zur Wohnraumpolitik deshalb zum Anlass genommen, die bestehenden Instrumente kritisch zu hinterfragen und zusätzliche, effektive Instrumente zu evaluieren.

Mit einer aktiveren Bodenpolitik der Stadt selbst und der neu zu gründenden Stiftung sowie mit Darlehen für gemeinnützige Wohnbauträger soll es gelingen, im stark umkämpften Markt mehr preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Kombiniert mit einem effizient ausgestalteten Vorkaufsrecht wird es möglich sein, den Handlungsspielraum der Stadt markant zu erhöhen. Zugleich können strategische Reserven für öffentliche Aufgaben wie Bildung, Freiraum und Wirtschaft geschaffen werden. Die damit verbundenen beträchtlichen Ausgaben sind für den Stadtrat in Anbetracht der kritischen Situation auf dem Wohnungsmarkt gerechtfertigt. Die Wirkung der zusätzlichen Instrumente wird laufend beobachtet und im Hinblick auf einen ausgeglichenen Finanzhaushalt wenn nötig angepasst. Der Stadtrat ist überzeugt, dass das Wohnraumangebot in der Stadt Luzern dank dem vorgeschlagenen Effort mit den beiden Gegenvorschlägen langfristig bezahlbar und attraktiv bleibt und damit eines der grössten Probleme der Bevölkerung entschlossen angegangen wird.

## 11 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen,

- die Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» in eigener Kompetenz für gültig zu erklären;
- den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» zu empfehlen;
- für die Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik gemäss Gegenvorschlag
  - für die Schaffung der privatrechtlichen Stiftung «Wohnraum für alle» einen Sonderkredit von 70 Mio. Franken zu bewilligen,
  - für die Vergabe von zinslosen und zinsgünstigen Darlehen an die Dachorganisation Wohnen Schweiz einen Sonderkredit von 22 Mio. Franken zu bewilligen,
  - für die Vergabe von zinslosen und zinsgünstigen Darlehen an die Dachorganisation Wohnbaugenossenschaften Schweiz einen Sonderkredit von 22 Mio. Franken zu bewilligen,
  - für 420 Stellenprozent bei der Dienstabteilung Immobilien, Bereich Bewirtschaftung, per 1. Januar 2027 zuzüglich Sach- und Betriebsmittel einen Sonderkredit von 7,34 Mio. Franken zu bewilligen und eine Reduktion dieses Kredits auf 4,62 Mio. Franken vorzusehen für den Fall einer gleichzeitigen Annahme sowohl des Gegenvorschlags zur «Wohnrauminitiative» als auch des Gegenvorschlags zur Initiative «Wohnraum für Menschen statt Profite für Spekulant\*innen»;
- dem Neuerlass des Reglements über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und der Änderung des Reglements über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern zuzustimmen;

- für das Budget 2026 einen Nachtragskredit von 30 Mio. Franken unter Vorbehalt des Inkrafttretens des Gegenvorschlags zu bewilligen;
- die Motion 98, Rieska Dommann und Mike Hauser namens der FDP-Fraktion vom 15. Juli 2025: «Finanzielle Unterstützung für den gemeinnützigen Wohnungsbau», als Postulat erheblich zu erklären und gleichzeitig abzuschreiben;
- die Motion 52, Anna-Lena Beck und Roland Z’Rotz namens der GLP-Fraktion, Zoé Stehlin namens der SP/JUSO-Fraktion, Chiara Peyer, Selina Frey und Christov Rolla namens der GRÜNE/JG-Fraktion sowie Luzi Andreas Meyer namens der Mitte-Fraktion vom 26. Februar 2025: «Förderung von zahlbarem studentischem Wohnraum», als Postulat erheblich zu erklären;
- den Sonderkredit den Stimmberechtigten als Gegenvorschlag zur Initiative in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 15. Oktober 2025



Beat Züsli  
Stadtpräsident



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin

## Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 46 vom 15. Oktober 2025 betreffend

### **Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum»**

- **Gegenvorschlag mit Sonderkredit und Nachtragskredit sowie Erlass Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und Änderung Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern**
- **Erheblicherklärung Motion 98 als Postulat und gleichzeitige Abschreibung**
- **Erheblicherklärung Motion 52 als Postulat,**

gestützt auf den Bericht der Bau-, Umwelt- und Mobilitätskommission,

in Anwendung von § 43 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004, § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, Art. 9 lit. b, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 Ziff. 3 und Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 67 lit. b und Art. 69 lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie von Art. 86 f. des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 10. April 2025,

#### **beschliesst:**

I. In eigener Kompetenz:

Die Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» ist gültig.

II. Zuhanden der Stimmberechtigten:

Die Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» wird abgelehnt.

III. Für die Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik gemäss Gegenvorschlag wird Folgendes beschlossen:

1. Für die Schaffung der privatrechtlichen Stiftung «Wohnraum für alle» wird ein Sonderkredit von 70 Mio. Franken bewilligt.
2. Für die Vergabe von zinslosen und zinsgünstigen Darlehen an die Dachorganisation Wohnen Schweiz wird ein Sonderkredit von 22 Mio. Franken bewilligt.
3. Für die Vergabe von zinslosen und zinsgünstigen Darlehen an die Dachorganisation Wohnbaugenossenschaften Schweiz wird ein Sonderkredit von 22 Mio. Franken bewilligt.
4. Für 420 Stellenprozent bei der Dienstabteilung Immobilien, Bereich Bewirtschaftung, per 1. Januar 2027 zuzüglich Sach- und Betriebsmittel wird ein Sonderkredit von 7,34 Mio. Franken bewilligt. Im Falle einer gleichzeitigen Annahme sowohl des Gegenvorschlags zur «Wohnrauminitiative» als auch des Gegenvorschlags zur Initiative «Wohnraum für Menschen statt Profite für Spekulant\*innen» wird der Kredit auf 4,62 Mio. Franken reduziert.
5. Das Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus vom 24. Oktober 2013 wird wie folgt neu erlassen:

#### **Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus**

vom ...

*Der Grosse Stadtrat von Luzern,*

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

*beschliesst:*

## **I. Zielvorgabe**

### **Art. 1 Anzahl zusätzlicher gemeinnütziger Wohnungen**

<sup>1</sup> Bis Ende 2048 soll der Anteil der Wohnungen, die als gemeinnützig gelten, auf mindestens 18 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes der Stadt Luzern erhöht werden.

<sup>2</sup> Als gemeinnützig gilt eine Tätigkeit, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient.

<sup>3</sup> Unter den Begriff der Gemeinnützigkeit nach Absatz 2 fällt auch die städtische Vermietung von Wohnraum, wenn dessen Mietzins nach den Grundsätzen der Kostenmiete festgelegt wird.

## **II. Massnahmen**

### **Art. 2 Unterstützung gemeinnütziger Wohnbauträger**

<sup>1</sup> Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Luzern und den gemeinnützigen Wohnbauträgern wird aktiviert und institutionalisiert mit dem Ziel, diese frühzeitig in laufende Entwicklungen einzubinden, Informationen auszutauschen und Herausforderungen und Probleme gemeinsam zu lösen.

<sup>2</sup> Die Stadt macht den gemeinnützigen Wohnbauträgern zusätzliche Areale für den gemeinnützigen Wohnungsbau zugänglich.

### **Art. 3 Darlehen für den gemeinnützigen Wohnungsbau**

<sup>1</sup> Die Stadt Luzern kann Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Darlehen gewähren.

<sup>2</sup> Diese Darlehen sind ausschliesslich zur Weitergabe als zinslose oder zinsgünstige Projektdarlehen an gemeinnützige Wohnbauträger bestimmt und dienen der Unterstützung bei der Erstellung, Erneuerung oder dem Erwerb von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Luzern.

<sup>3</sup> Die Einzelheiten der Vergabe und Weitergabe der Darlehensmittel, insbesondere Förderkriterien, Auszahlungsmodalitäten und Rückzahlungsbedingungen der Projektdarlehen, regelt der Stadtrat in einer Verordnung.

### **Art. 4 Grundstückserwerb für gemeinnützigen Wohnraum**

<sup>1</sup> Die Stadt Luzern erwirbt aktiv Grundstücke und Liegenschaften zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsangebots in der Stadt Luzern.

<sup>2</sup> Die durch die Stadt Luzern erworbenen Grundstücke und Liegenschaften zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsangebots werden in einer Spezialfinanzierung bewirtschaftet oder an gemeinnützige Bauträger abgegeben.

### **Art. 5 Stiftung «Wohnraum für alle»**

<sup>1</sup> Die Stadt Luzern gründet die privatrechtliche Stiftung «Wohnraum für alle» (SWA).

<sup>2</sup> Zweck der Stiftung ist es, unter Ausschluss jeder spekulativen Absicht gemeinnützige Wohnungen in der Stadt Luzern zu schaffen, anzubieten und zu bewirtschaften.

<sup>3</sup> Die Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat, die Geschäftsstelle und die Revisionsstelle.

### **Art. 6 Controlling**

Die Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind laufend zu überprüfen, und über die Ergebnisse ist dem Grossen Stadtrat jeweils nach Ablauf von fünf Jahren im darauffolgenden Jahr Bericht zu erstatten. Dabei wird der Stand bezüglich Erreichung der Zielvorgabe aufgezeigt, und es werden, soweit erforderlich, zusätzliche Massnahmen vorgeschlagen.

## **III. Schlussbestimmung**

### **Art. 7 Inkrafttreten und Aufhebung bisherigen Rechts**

<sup>1</sup> Dieses Reglement tritt bei Annahme durch die Stimmberechtigten am 1. September 2026 in Kraft.

<sup>2</sup> Mit dem Inkrafttreten dieses Reglements wird das Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus vom 24. Oktober 2013 aufgehoben.

<sup>3</sup> Das Reglement ist zu veröffentlichen.

6. Das Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern vom 21. März 2019 wird wie folgt geändert:

**Anhang 1**

**Wichtige Beteiligungen im Sinne von Art. 3**

(...)

10. Stiftung «Wohnraum für alle»

- IV. Für das Budget 2026 wird ein Nachtragskredit von 30 Mio. Franken unter Vorbehalt des Inkrafttretens des Gegenvorschlags bewilligt.
- V. Die Motion 98, Rieska Dommann und Mike Hauser namens der FDP-Fraktion vom 15. Juli 2025: «Finanzielle Unterstützung für den gemeinnützigen Wohnungsbau», wird als Postulat erheblich erklärt und gleichzeitig abgeschrieben.
- VI. Die Motion 52, Anna-Lena Beck und Roland Z'Rotz namens der GLP-Fraktion, Zoé Stehlin namens der SP/JUSO-Fraktion, Chiara Peyer, Selina Frey und Christov Rolla namens der GRÜNE/JG-Fraktion sowie Luzi Andreas Meyer namens der Mitte-Fraktion vom 26. Februar 2025: «Förderung von zahlbarem studentischem Wohnraum», wird als Postulat erheblich erklärt.
- VII. Die Beschlüsse gemäss Ziffern II und III unterliegen dem obligatorischen Referendum. Ziffer III ist den Stimmberechtigten als Gegenvorschlag zur Initiative in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.



## Anhang 1: Initiativtext



Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag (Reglement) mit folgendem Zweck vorzulegen:

- Die Stadt Luzern betreibt eine **aktive Bodenpolitik** und schafft genügend zahlbaren Wohnraum.
- Die Stadt Luzern sorgt dafür, dass **Liegenschaften und Grundstücke der Spekulation entzogen** werden.
- Die Stadt Luzern leitet Massnahmen ein, dass auf Grundstücken im Eigentum der Stadt Luzern **jährlich mindestens 50 zusätzliche Wohneinheiten geschaffen** werden können.
- Die Stadt stellt Grundstücke und Liegenschaften in ihrem Eigentum für den **Erhalt oder die Erstellung von bezahlbarem Wohnraum** zur Verfügung, indem sie selbst Wohnungen vermietet oder diese im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger weitergibt.
- Die aktive Bodenpolitik ist mindestens so lange fortzuführen, bis sich die **Liegenschaften und Grundstücke im Eigentum der Stadt Luzern gegenüber 1.1.2024 verdoppelt** haben (Bemessungsgrundlage: Brutto-Wohnfläche).

## Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik – zur Förderung von zahlbarem Wohnraum!



### Problem:

Die Wohnungsnot in Luzern ist gross. Die Stadt hat in den letzten Jahren kaum neue Grundstücke und Liegenschaften erworben. Die Förderung von zahlbarem Wohnraum kommt in Luzern kaum vom Fleck. Es ist höchste Zeit, dies zu ändern!

### Lösung:

Mit aktiver Bodenpolitik fördert die Stadt zahlbaren Wohnraum.



### 4 Argumente für die Wohnrauminitiative:

- > Die Stadt handelt aktiv und bekämpft die aktuelle Wohnungsnot.
- > Liegenschaften und Grundstücke werden der Spekulation entzogen.
- > Die Stadt Luzern erweitert ihren eigenen Spielraum und betreibt aktiv Wohnraumförderung.
- > 2012 haben die Stimmbürger:innen der Stadt beschlossen, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen bis 2037 auf mindestens 16 Prozent zu erhöhen. Leider geht dies nur schleppend voran. Mit der Wohnrauminitiative bekommt das Anliegen endlich den dringend nötigen Schub.



## Anhang 2: Einordnung der städtischen Wohnraumpolitik in den Baukasten zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums des BWO

Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) hat zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum einen [Baukasten](#) für Städte und Gemeinden entwickelt. Der Baukasten beinhaltet eine vielfältige Palette an breit abgestützten und etablierten wohnraumpolitischen Massnahmen. Im Folgenden wird die bestehende städtische Wohnraumpolitik in Bezug auf die verschiedenen Fördermassnahmen für den preisgünstigen Wohnraum eingeordnet:

1. **«lenken»:** Die Gemeinde kann lenkend in den Immobilienmarkt in Form von planerischen und rechtlichen Vorgaben eingreifen. Die Gemeinde kann Anteile für preisgünstigen Wohnraum planerisch festschreiben, Nutzungsprivilegien beim Bau gewähren und Wohnungen über Bauverpflichtungen und Kaufrechte sichern.

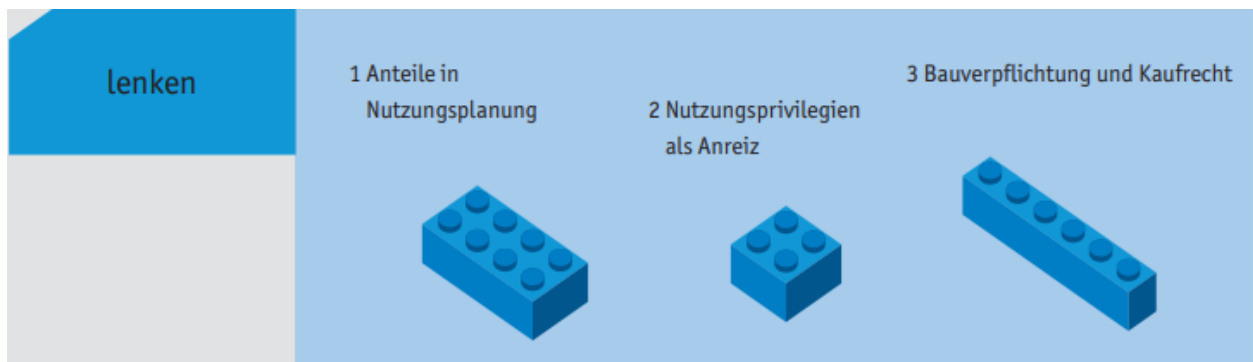


Abb. 8: Massnahmen «lenken»: Preisgünstiger Wohnraum, ein Baukasten für Städte und Gemeinden, BWO 2025

### **Baustein 1, Anteile in Nutzungsplanung, und Baustein 2, Nutzungsprivilegien als Anreiz:**

Mit der zurzeit laufenden Zusammenführung der Bau- und Zonenordnung der Stadtteile Littau und Luzern sind die Nutzungsanteile und -privilegien für den gemeinnützigen Wohnungsbau weitgehendst ausgereizt. Für die Areale Grenzhof, Längweiher/Udelboden, StaffelIntäti, Urnerhof und Sagenmatt werden neue Dichtemassbestimmungen für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorgesehen. Im Moment ist die Anregung beim Kanton noch offen, dass ein genereller Ausnützungsbonus von fünf Prozent auf die Überbauungsziffer für Gemeinnützigkeit eingeführt wird. Ob und wann diese Anregung aufgenommen wird, ist vonseiten der Stadt Luzern nicht beeinflussbar.

### **Baustein 3, Bauverpflichtung und Kaufrecht:**

Der Stadtrat sieht mit dem Gegenvorschlag zur Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen» die Stärkung der aktiven Bodenpolitik für den preisgünstigen Wohnraum vor. Wichtig zu betonen ist, dass der Stadtrat das Vorkaufsrecht insbesondere als ein Instrument erachtet, mit dem er seine Aufgabe in der aktiven Bodenpolitik wirksam wahrnehmen kann. In erster Linie hilft ein Vorkaufsrecht dabei, bessere und umfassendere Informationen zu allen relevanten Liegenschaftstransaktionen mit Wohnnutzung in Luzern zu erhalten. Dank dieser Informationen hat der Stadtrat die Möglichkeit, bei strategisch wichtigen Liegenschaften und Arealen für die Stadt Luzern entsprechende Kaufaktivitäten in die Wege zu leiten.

2. **«finanzieren»:** In der zweiten Gruppe von Massnahmen engagiert sich die Gemeinde vor allem finanziell. Dabei kann sie zum einen direkte Finanzleistungen ausrichten für den kommunalen Wohnungsbau, für die Gründung eines gemeinnützigen Bauträgers, für die Förderung von gemeinnützigen Bauträgern oder über Mietzinsbeiträge. Zum anderen kann sie auch günstig Land an Dritte abgeben, die darauf preisgünstige Wohnungen bauen.

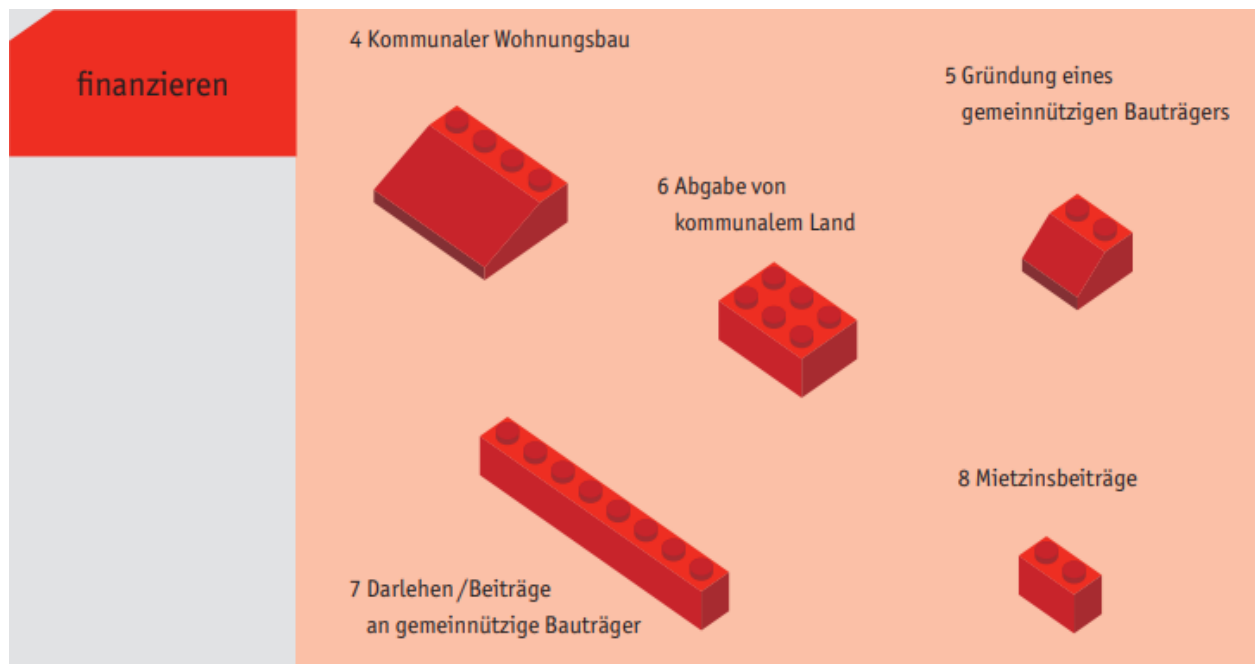


Abb. 9: Massnahmen «finanzieren»: Preisgünstiger Wohnraum, ein Baukasten für Städte und Gemeinden, BWO 2025

#### **Baustein 4, Kommunale Wohnungen:**

Die Stadt Luzern hat ein Wohnportfolio von rund 454 Wohnungen. Ein grosser Teil des städtischen Wohnportfolios ist auf die Zusammenführung mit der ehemaligen Luzerner Bürgergemeinde im Jahr 2000 zurückzuführen, aus welcher beispielsweise die städtischen Alterswohnungen stammen. Seither wurde das Wohnportfolio kaum erweitert. Zur Ausweitung des gemeinnützigen Wohnungsangebots wird zurzeit geprüft, ob und in welchem Umfang unbebaute Liegenschaften aus dem städtischen Portfolio an gemeinnützige Bauträgerschaften im Baurecht abgetreten werden sollen (vgl. [B+A 15/2024](#), M4 neu).

#### **Baustein 5, Gründung einer gemeinnützigen Bauträgerschaft:**

Die Stadt Luzern hat zusammen mit weiteren Luzerner Genossenschaften im Jahr 1984 die Gemeinnützige Stiftung für preisgünstigen Wohnraum Luzern (GSW Luzern) gegründet. Die GSW Luzern leistet einen zentralen Beitrag an die Wohnraumversorgung in der Stadt Luzern. Ihr Fokus liegt dabei auf Personen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt. Für die Sanierungs- und Wachstumsstrategie hat der Grosse Stadtrat einen Sonderkredit in der Höhe von 6 Mio. Franken gesprochen (vgl. [B+A 15/2024](#), M2). Ein zusätzliches Wachstum über die bereits angestrebten 500 Wohnungen bis 2032 ist vonseiten der GSW in den heutigen Strukturen kaum zu leisten.

#### **Baustein 6, Abgabe von kommunalem Land:**

Die Abgabe von kommunalem Land ist bereits heute ein Schwerpunkt der Wohnraumpolitik der Stadt Luzern für die Steigerung des Anteils des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf 16 Prozent bis 2037 (vgl. [B+A 15/2024](#)). Der Stadtrat hat mit dem letzten Controllingbericht im Jahr 2024 aufgezeigt, welche Landreserven für das Anliegen des preisgünstigen Wohnungsbaus abgegeben werden sollen. Die Bereitstellung von zusätzlichen Arealen für den preisgünstigen Wohnraum ist derzeit kaum möglich. Weiter kommt hinzu, dass die Luzerner Genossenschaften für die Sicherstellung der Ressourcen für die Entwicklung der entsprechenden Areale bereits heute an ihre Kapazitätsgrenzen stossen.

#### **Baustein 7, Darlehen/Beiträge an gemeinnützige Bauträger:**

Städtische Darlehensvergaben an gemeinnützige Wohnbauträger sind in der aktuellen Wohnraumpolitik bisher nicht vorgesehen. Rückmeldungen aus dem G-Net (Netzwerk gemeinnütziger Wohnbauträger der Stadt Luzern) sehen dieses Instrument als wichtig und zielführend an. Zudem wurde die Stadt in der letzten Zeit bereits einige Male für Darlehensbeiträge angefragt.

**Baustein 8, Mietzinsbeiträge:**

Vonseiten der Stadt werden heute keine Mietzinsbeiträge entrichtet. Personen in der Sozialhilfe können jedoch gemäss SKOS-Mietzinsrichtlinie Unterstützungsbeiträge für die Wohnkosten erhalten. Da es sich bei dieser Massnahme um eine Subjekthilfe handelt, hat diese keinen allgemeinen Einfluss auf die langfristige Mietzinsgestaltung von Wohnungen. Somit kann das preisgünstige Wohnraumangebot nicht nachhaltig gestärkt werden, bzw. die Liegenschaften und Grundstücke werden nicht der Spekulation entzogen, wie es die Initiative fordert.

3. *«kommunizieren»*: Die Massnahmen in der dritten Kategorie setzen vor allem auf die Kommunikation mit weiteren Akteuren des Wohnungsmarktes. In gezielten Beratungsgesprächen oder über Verhandlungen kann die Gemeinde Eigentümerinnen und Eigentümer, Bauträger und Investierende für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum gewinnen.



Abb.:7 Massnahmen «kommunizieren»: Preisgünstiger Wohnraum, ein Baukasten für Städte und Gemeinden, BWO 2025

**Baustein 9, Verhandlungen, und Baustein 10, Beratung:**

Die Stadt Luzern ist seit der Annahme der Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» (2012) stark bemüht, das Thema aktiv bei privaten Grundeigentümerschaften einzubringen. Insbesondere bei grösseren Projekten, die über Bebauungspläne und Gestaltungspläne entwickelt werden, besteht ein gewisses Verhandlungspotenzial (bspw. Bebauungspläne Reussbühl Ost und West, Bebauungsplan Fluhmühle). Ansonsten ist der Handlungsspielraum der Stadt Luzern oftmals relativ beschränkt.

## Anhang 3: Statistische Auswertung Handänderungen Liegenschaften Stadt Luzern

Die Auswertung wurde auf Basis der im Kantonsblatt wöchentlich veröffentlichten Angaben zu Handänderungen im Kanton Luzern erstellt.

Handänderungen	Jahr											
Nach Liegenschaften mit Wohnnutzung	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	Ø pro Jahr
Total verkaufte Liegenschaften	191	152	166	172	184	159	203	178	155	168	1728	173
Liegenschaften mit 5+ Wohnungen	86	63	62	66	81	51	70	77	65	75	696	70
Liegenschaften mit 5+ Wohnungen und Hinweis auf Verkauf innerhalb Familie	41	19	20	19	22	12	38	23	15	17	226	23
Liegenschaften mit 5+ Wohnungen mit Verkauf an gemeinnützige Bauträgerschaft	0	1	3	0	2	4	1	0	4	2	17	2
Liegenschaften mit 5+ Wohnungen mit Hinweis auf institutionsinternen Verkauf	4	16	6	4	22	4	11	3	8	17	95	10
Liegenschaften im Fokus Vorkaufsrecht	41	27	33	43	35	31	20	51	38	39	358	36

Handänderungen	Jahr											
Nach Wohnungen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	Ø pro Jahr
Total verkaufte Wohnungen	1085	1052	891	930	961	827	1570	989	1114	1371	10790	1079
Wohnungen in Liegenschaften mit 5+ Wohnungen	871	870	676	711	780	608	1381	780	936	1180	8793	879
Wohnungen in Liegenschaften mit 5+ Wohnungen und Hinweis auf Verkauf innerhalb Familie	433	206	204	168	195	134	466	220	144	175	2345	235
Wohnungen in Liegenschaften mit 5+ Wohnungen mit Verkauf an gemeinnützige Bauträgerschaft	0	6	13	0	12	58	90	0	42	32	253	25
Wohnungen in Liegenschaften mit 5+ Wohnungen mit Hinweis auf institutionsinternen Verkauf	27	241	55	27	227	29	131	110	157	523	1527	153
Wohnungen im Fokus Vorkaufsrecht	411	417	404	516	346	387	694	450	593	450	4668	467

## Anhang 4: Berechnung Stellenprozente Initiative

Stellenbezeichnung	%-Satz		Durchschn. Bruttolohn 100 Stellenprozent	Vollkosten- faktor		Anzahl Jahre		Summe
Fachperson Immobilienbewertung	100 %	x	Fr. 117'000.–	125 %	x	10	=	Fr. 1'462'000.–
Fachperson Transaktionsmanagement	100%	x	Fr. 128'000.–	125 %	x	10	=	Fr. 1'600'000.–
Projektleitung Bau	60 %	x	Fr. 140'000.–	125 %	x	10	=	Fr. 1'050'000.–
Fachperson Immobilienbuchhaltung	300%	x	Fr. 117'000.–	125 %	x	10	=	Fr. 4'387'500.–
Fachperson Immobilienbewirtschaftung	500%	x	Fr. 128'000.–	125 %	x	10	=	Fr. 8'000'000.–
<b>Total</b>	<b>1060%</b>	<b>x</b>					<b>=</b>	<b>Fr. 16'499'500.–</b>