

## Stadtratsbeschluss 909 vom 3. Dezember 2025

### **B+A 45/2025: «Initiative ‹Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen›»**

- Anträge und Protokollbemerkungen der Bau-, Umwelt- und Mobilitätskommission
- Haltung des Stadtrates

#### **Ausgangslage**

An der Sitzung vom 15. Oktober 2025 hat der Stadtrat den B+A 45: «Initiative ‹Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant\*innen›» verabschiedet. An der Sitzung vom 20. November 2025 hat die Bau-, Umwelt- und Mobilitätskommission das Geschäft behandelt und folgende Protokollbemerkungen und Anträge zur Überweisung beantragt.

#### **Protokollbemerkung 1 (Minderheitsantrag)**

Zu Kapitel 3.3.1 «Vergleich Kanton Genf» auf S. 20 ff.:

Nach einer allfälligen Annahme der Initiative soll für deren Umsetzung eine analoge Umsetzung geprüft werden, um bei überhöhten Preisen eine Liegenschaft zum Verkehrswert kaufen zu können.

#### **Erwägungen**

Die Protokollbemerkung würde bei einer Annahme der Initiative zum Tragen kommen. Das heisst, sollte die Initiative entgegen der Empfehlung des Stadtrates angenommen werden, so wäre der entsprechende Auftrag bei der Ausarbeitung des Reglements nach Initiativtext zu prüfen.

Inhaltlich zielt die Protokollbemerkung darauf ab, dass die Stadt bei als «überhöht» eingeschätzten Verkaufspreisen einen Kauf der betroffenen Liegenschaft zu einem günstigeren Preis (Verkehrswert) tätigen kann. Hierbei handelt es sich um ein sogenannt «limitiertes» Vorkaufsrecht, bei dem der Preis nicht am Markt gebildet wurde, sondern auf einer Schätzung des Verkehrswerts beruht.

Sowohl die Initiative wie auch der Gegenvorschlag stützen sich hingegen auf ein unlimitiertes Vorkaufsrecht. Das bedeutet: Die Stadt übernimmt den Preis, den die Kaufparteien miteinander vereinbart haben. Die Stadt greift damit nicht in die Preisbildung ein, sondern tritt lediglich anstelle der Käuferschaft in den bestehenden Vertrag ein. Dieses Modell ist rechtlich etabliert, verhältnismässig und in verschiedenen Kantonen und Städten bekannt.

Der Stadtrat ist sich der Herausforderung von hohen Liegenschaftspreisen sehr bewusst. Für Private wie auch öffentliche Wohnbauträger ist es sehr schwierig, preisgünstigen Wohnraum zu erhalten oder zu schaffen, wenn für eine Liegenschaft ein zu hoher Kaufpreis bezahlt werden muss. Ein Eingriff in die Preisbildung bei Liegenschaftstransaktionen durch die Stadt stellt einen starken Markteingriff dar. Mit Blick auf die Grundrechte wäre dies eine massive Verschärfung gegenüber dem unlimitierten Vorkaufsrecht, bei welchem der Kaufpreis der Kaufparteien übernommen wird. Auch im Hinblick auf die zu erwartenden Rechtsverfahren wäre eine solche Verschärfung problematisch. Der Kanton Genf verfügt mit dem «Loi générale sur le logement et la protection des locataires» über eine kantonale Rechtsgrundlage, die ein limitiertes Vorkaufsrecht kennt, was im Kanton Luzern nicht der Fall ist. Ausserdem wurde die Möglichkeit zur Anpassung des Verkaufspreises im Kanton Genf bisher aufgrund des grossen Eingriffs in die Grundrechte kaum angewandt.

Der Protokollbemerkung 1 wird opponiert.

### Antrag 1 (Minderheitsantrag)

Zu Kapitel 4.1.3 «Ausnahmebestimmungen» auf S. 24 ff.:

Auf Art. 3 lit. d und Art. 5 Abs. 2 ist zu verzichten.

#### Erwägungen

In den obigen zwei Bestimmungen in Art. 3 und Art. 5 wird der ausnahmsweise Verkauf von stadteigenen Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger geregelt. Die Abgabe von stadteigenen Liegenschaften im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger steht für den Stadtrat klar im Vordergrund. Dennoch will er mit den Ausnahmebestimmungen zum Verkauf an gemeinnützige Wohnbauträger eine gewisse Flexibilität im Umgang mit den Liegenschaften ermöglichen.

Die Möglichkeit zum Verkauf soll dann genutzt werden können, wenn für eine Baurechtsabgabe der entsprechenden Liegenschaft keine Nachfrage seitens der Bauträgerschaften besteht und der Stadtrat die Liegenschaft nicht selbst als gemeinnützigen Wohnraum nutzen will. Eine Abgabe durch Verkauf an gemeinnützige Wohnbauträger kann für diese attraktiver sein als eine Baurechtsabgabe, da sie damit langfristig freier über die Liegenschaft verfügen können. Zudem können Liegenschaften im eigenen Eigentum auch als Pfand für die Belehnung von Hypotheken bei der Bank genutzt werden, was insbesondere bei kleineren Bauträgern entscheidend zur Finanzierung zusätzlicher Projekte sein kann. Auch kann ein Verkauf dann sinnvoll sein, wenn eine gemeinnützige Bauträgerschaft angrenzend an die betreffende städtische Liegenschaft bereits über ein Grundstück verfügt und durch den Zukauf ein zusammenhängendes Projekt umsetzen kann (Arrondierung).

Eine Flexibilität bei der Abgabe der stadteigenen Liegenschaften kann somit der zeitnahen Zuführung zum gemeinnützigen Wohnungsbau dienen.

Art. 5 Abs. 2 präzisiert die Ausnahmebestimmung zum Verkauf. Verkäufe sollen nur in klar definierten und eng eingegrenzten Fällen möglich sein: Wenn die Käuferschaft ein gemeinnütziger Wohnbauträger ist und die Liegenschaft somit langfristig dem gemeinnützigen Wohnungsbau zugeführt werden kann (sachliche Eingrenzung) und wenn die Liegenschaft in den letzten fünf Jahren erworben wurde (zeitliche Eingrenzung).

Dem Antrag 1 wird opponiert.

### Antrag 2 (Minderheitsantrag)

Zu Kapitel 4.1.4 «Verkauf» auf S. 25 ff.:

#### Art. 5 Verkauf

<sup>2</sup> Der Verkauf stadteigener Grundstücke des Finanzvermögens an gemeinnützige Wohnbauträger ist ~~jederzeit möglich wenn das Grundstück in den letzten fünf Jahren erworben wurde und sichergestellt werden kann, dass~~ und die verkauften Grundstücke dienen dauerhaft dem gemeinnützigen Wohnungsbau.

#### Erwägungen

Der Gegenvorschlag des Stadtrates beabsichtigt, den Verkauf von städtischen Grundstücken im Finanzvermögen nur dann zuzulassen, wenn die betreffende Liegenschaft in den letzten fünf Jahren von der Stadt Luzern erworben wurde. Dadurch wird verhindert, dass langjährig gehaltene Grundstücke veräussert werden können. Die nun vorgeschlagene Streichung dieser Voraussetzung würde genau diesen Schutz aufheben und den Verkauf auch für Liegenschaften ermöglichen, die Teil des langfristig aufgebauten städtischen Liegenschaftsportfolios sind.

Für die Bodenpolitik der Stadt entsteht damit ein erhebliches Risiko. Langjährig gehaltene Grundstücke bilden die Grundlage, um Wohnraum mitzugestalten, Baurechte zu vergeben und wichtige Projekte und öffentliche Infrastrukturen auf städtischem Boden zu realisieren. Eine derart weitgehende Öffnung der Verkaufsmöglichkeiten steht im Widerspruch zum Grundgedanken des von der Stimmbevölkerung 2017 angenommenen Gegenvorschlags zur Bodeninitiative, die den sorgsamen Umgang mit dem städtischen Grundbesitz stärken wollte. Ohne die zeitliche Schranke wäre z. B. auch der Verkauf der grossen

städtischen Baulandreserven möglich, etwa der Areale Längweiher, Grenzhof, Urnerhof oder Vorder-ruopigen. Diese Grundstücke dienen als strategische Landreserven der Stadt. Ihre Veräusserung würde die langfristige Bodenpolitik direkt unterlaufen, die klar darauf ausgerichtet ist, städtisches Land nur in Ausnahmefällen und in geringem Umfang zu verkaufen. Eine Aufweichung der bestehenden Begrenzung schwächt damit die strategische Steuerungsfähigkeit der Stadt und widerspricht der Stossrichtung der Bodeninitiative und somit dem Willen der Stimmbevölkerung.

Der Stadtrat sieht daher in Art. 5 Abs. 2 bewusst vor, einen Verkauf nicht jederzeit zu ermöglichen, sondern nur, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: Zum einen darf nur diejenige Liegenschaft verkauft werden, die die Stadt erst vor kurzer Zeit erworben hat. Zum anderen muss gewährleistet sein, dass das Grundstück dauerhaft dem gemeinnützigen Wohnungsbau dient. Nur diese doppelte Absicherung verhindert, dass strategisch wichtige Liegenschaften verloren gehen, und stellt sicher, dass ein Verkauf tatsächlich eine Ausnahme bleibt, die den wohnungspolitischen Zielen der Stadt dient.

Auch sprachlich ist die vorgesehene Streichung problematisch. Der Begriff der «Sicherstellung» ist zentral für die Bestimmung. Fällt der Begriff der Sicherstellung ersatzlos weg, ist nicht mehr ersichtlich, dass die Zweckbindung vor dem Verkauf aktiv garantiert werden muss.

Sollte der Grosse Stadtrat dennoch beschliessen, die Fünfjahresbedingung streichen zu wollen, wird empfohlen, eine klare Ersatzformulierung einzuführen, um die Zweckbindung der verkauften Grundstücke weiterhin verbindlich festzuhalten. Als alternativer Antrag bietet sich folgende Fassung an:

*«Der Verkauf stadteigener Grundstücke des Finanzvermögens an gemeinnützige Wohnbauträger ist möglich, wenn ~~das Grundstück in den letzten fünf Jahren erworben wurde und sichergestellt werden kann, dass die verkauften Grundstücke dauerhaft dem gemeinnützigen Wohnungsbau dienen.~~»*

Diese Formulierung schafft zumindest sprachliche Klarheit und stellt sicher, dass die zentrale Bedingung – die Sicherstellung der dauerhaften Nutzung für den gemeinnützigen Wohnungsbau – nicht verloren geht, falls die zeitliche Einschränkung entfällt.

Dem Antrag 2 wird opponiert.

### **Antrag 3 (Minderheitsantrag)**

Zu Kapitel 4.1.5 «Vorkaufsrecht: Geltungsbereich und Vorkaufsfall» auf S. 25 ff.:

#### **Art. 5b Geltungsbereich und Vorkaufsfall**

<sup>1</sup> Liegt der Leerwohnungsbestand in der Stadt Luzern unter 1,5 Prozent, steht ihr an Grundstücken in der Wohnzone ~~–sowie in der Wohn- und Arbeitszone~~ zu den Bedingungen der jeweiligen Käuferschaft ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu.

### **Erwägungen**

Mit der Streichung der Wohn- und Arbeitszone würden sehr dicht bewohnte Stadtquartiere, wie z. B. die Gebiete Hirschmatt, Neustadt, Baselstrasse, Altstadt, vom Vorkaufsrecht ausgenommen. Es handelt sich dabei um Gebiete, in welchen die Mietpreissteigerungen in den letzten Jahren sehr hoch waren und in denen auch die Verdrängung u. a. durch Kurzzeitvermietung oder Gentrifizierung ein Problem ist. Eine Ausnahme dieser primär innerstädtischen Gebiete vom Vorkaufsrecht würde den Spielraum der Stadt, den sie dank einem Vorkaufsrecht hätte, in Bezug auf Sicherung von bestehendem Wohnraum oder auch für den Erwerb strategischer Grundstücke eingeschränkt. Ebenso wären verschiedene Transformationsareale, wie z. B. Reussbühl Ost und West, betroffen. Eine Ausnahme dieser Areale vom Vorkaufsrecht, die für die Ergänzung des Wohnraumangebots in der Stadt zentral sind, ist für den Stadtrat nicht nachvollziehbar.

Dem Antrag 3 wird opponiert.

**Antrag 4**

Zu Kapitel 4.1.5 «Vorkaufsrecht: Geltungsbereich und Vorkaufsfall» auf S. 25 ff.:

**Art. 5b Geltungsbereich und Vorkaufsfall**

<sup>3</sup> Das Vorkaufsrecht besteht nicht bei:

b. Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie oder Seitenlinie verwandt oder verschwägert sind, sowie zwischen Ehegatten, eingetragenen Partnerinnen oder Partnern und Personen, die in dauernder Lebensgemeinschaft leben.

**Erwägungen**

Die vorgeschlagene Erweiterung der Ausnahmebestimmung auf die Seitenlinie geht deutlich weiter, als es der Zweck des Vorkaufsrechts rechtfertigt. Die geplante Ausnahme für Personen in gerader Linie und für Ehe- und Lebensgemeinschaften schützt enge familienrechtliche Konstellationen, bei denen ein Eigentumsübergang typischerweise innerhalb eines gefestigten familiären Kernverbands stattfindet. Diese Nähe legitimiert eine Ausnahme vom Vorkaufsrecht, weil kein Marktgeschäft vorliegt und die Eigentumsübertragung regelmässig keine wohn- oder bodenpolitischen Auswirkungen entfaltet. In der geraden Linie gibt es bewusst keine Begrenzung nach Verwandtschaftsgrad. Sie umfasst alle direkten Vor- und Nachkommen wie Eltern, Kinder, Grosseltern und Enkel.

Die Seitenlinie umfasst jedoch weit mehr Personen. Sie umfasst Verwandte, die nicht direkt voneinander abstammen, etwa Geschwister, Tanten, Onkel, Nichten, Neffen sowie Cousins und Cousins usw. Die Seitenlinie endet nicht bei einem bestimmten Verwandtschaftsgrad. Sie reicht auch zu entfernteren Angehörigen, wie z. B. Urgrosstanten und -onkeln oder Urgrossnichten und -neffen. Damit handelt es sich um eine deutlich breitere und weniger enge Personengruppe als in der geraden Linie. In diesen Beziehungen besteht oft weder eine rechtliche noch eine faktische Nähe, die eine Sonderstellung im Rahmen des Vorkaufsrechts rechtfertigen würde. Eigentumsübertragungen innerhalb der Seitenlinie können deshalb denselben Charakter haben wie gewöhnliche Markttransaktionen. Wenn solche Geschäfte vom Vorkaufsrecht ausgenommen werden, verliert die Stadt die Möglichkeit, in Situationen zu handeln, in denen eine Liegenschaft faktisch auf dem Markt weitergegeben wird, dies aber mit dem Etikett eines «familiären» Geschäfts. Damit öffnet sich ein breiter Umgehungsraum.

Eine derart weit gefasste Ausnahme schwächt die Wirksamkeit des Vorkaufsrechts erheblich. Das Instrument soll die Stadt in die Lage versetzen, bei angespannten Wohnungs- und Bodenmärkten handeln zu können. Wenn ganze Personengruppen durch die Seitenlinie ausgenommen werden, verliert das Vorkaufsrecht an Effizienz, und die Stadt kann wichtige Transaktionen nicht mehr prüfen oder nutzen. Das widerspricht dem grundlegenden Zweck der Vorlage, die städtischen Steuerungsmöglichkeiten zu stärken. Eine weite Ausnahme wirft auch Fragen der Chancengleichheit auf. Sie begünstigt einzelne Käufergruppen aufgrund weitläufiger Verwandtschaftsbeziehungen und erschwert es der Stadt, alle potenziellen Käufer gleichzubehandeln. Aus diesen Gründen geht die Erweiterung auf die Seitenlinie deutlich über das hinaus, was sachlich gerechtfertigt ist, und würde das Vorkaufsrecht in wichtigen Situationen faktisch ausser Kraft setzen.

Falls die vollständige Streichung der Ausdehnung auf die Seitenlinie im Rat keine Mehrheit finden sollte, wird als Alternativantrag vorgeschlagen, die Ausnahme auf den vierten Verwandtschaftsgrad zu begrenzen. Die aktuelle Formulierung der «Seitenlinie» ist sehr weit gefasst und umfasst eine grosse Zahl von Personen, die in einem alltäglichen oder wirtschaftlichen Sinn keine enge Beziehung zur Eigentümerschaft haben. Eine Begrenzung auf den vierten Verwandtschaftsgrad schafft eine klare und nachvollziehbare Grenze. Der Kreis endet bei Cousins und Cousins, Grosstanten und -onkeln sowie Grossnichten und -neffen. Weiter entfernte Verwandte würden nicht mehr automatisch unter die Ausnahme fallen. Eine solche Lösung verhindert, dass das Vorkaufsrecht durch weit gefasste familiäre Konstruktionen umgangen wird. So bleibt die notwendige Ausnahme für engere familiäre Beziehungen erhalten, ohne den Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts unverhältnismässig zu beschneiden. Der Antrag sollte wie folgt gestellt werden:

«b. Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie oder bis zum vierten Verwandtschaftsgrad verwandt oder verschwägert sind, sowie zwischen Ehegatten, eingetragenen Partnerinnen oder Partnern und Personen, die in dauernder Lebensgemeinschaft leben.»

Dem Antrag 4 wird opponiert.

#### Antrag 5 (Minderheitsantrag)

Zu Kapitel 4.1.5 «Vorkaufsrecht: Geltungsbereich und Vorkaufsfall» auf S. 25 ff.:

##### Art. 5b Geltungsbereich und Vorkaufsfall

<sup>3</sup> Das Vorkaufsrecht besteht nicht bei:

f. ~~Vorkäufen von Grundstücken innerhalb eines Konzerns~~ konzerninternen Umstrukturierungen, wenn die Kontrolle über das Grundstück rechtlich und tatsächlich im Konzern verbleibt und kein wirtschaftlicher Verkauf an Dritte vorliegt.

#### Erwägungen

Die Formulierung in der Vorlage, wonach konzerninterne Vorgänge vom Vorkaufsrecht ausgenommen sind, genügt aus Sicht des Stadtrates für eine angemessene Umsetzung des Vorkaufsrechts. Sie entspricht dem System von Art. 216c OR und der bundesgerichtlichen Praxis, wonach interne Reorganisationen keinen Vorkaufsfall darstellen, solange die wirtschaftliche Eigentümerschaft innerhalb des Konzerns bleibt. Das Reglement lehnt sich bewusst an diese etablierte Rechtslage an. Die ergänzende Formulierung, wonach die Kontrolle «rechtlich und tatsächlich» im Konzern verbleiben müsse, bringt inhaltlich nichts Neues. Diese Voraussetzung ergibt sich bereits direkt aus der Rechtsprechung und aus dem Begriff der echten konzerninternen Umstrukturierung.

Mit der geplanten Ergänzung würde lediglich ein bereits geltender Grundsatz wiederholt, ohne dass dadurch mehr Klarheit oder Rechtssicherheit entsteht. Die Bestimmung wird nicht präziser, sondern nur schwerfälliger. Zudem ist das Reglement bereits so ausgestaltet, dass missbräuchliche Umgehungen verhindert werden können: Wenn eine angeblich konzerninterne Übertragung faktisch doch einem Verkauf an Aussenstehende gleichkommt, kann die Stadt das Vorkaufsrecht innert zwei Jahren noch ausüben. Auch der regelmässige Abgleich über Handelsregister und SHAB stellt sicher, dass Kontrollwechsel frühzeitig erkannt werden.

Vor diesem Hintergrund besteht kein sachlicher Anlass, die bestehende Konzernklausel weiter auszubauen. Der einfache Hinweis auf konzerninterne Vorgänge ist ausreichend, entspricht der bundesgerichtlichen Linie und hält den Normtext klar und handhabbar. Eine zusätzliche Spezifizierung ist rechtlich nicht erforderlich und bringt keinen Mehrwert.

Anzumerken bleibt, dass auch konzernintern Eigentumsübertragungen stattfinden können, die mit einer Neubewertung der gehandelten Liegenschaft einhergehen. Dies wiederum kann Auswirkungen auf die längerfristige Mietzinsgestaltung der betreffenden Wohnangebote haben. Diese Systematik kann mit dem Vorkaufsrecht aber nicht verhindert werden und würde auch mit Annahme des vorliegenden Antrages nicht beeinflusst werden können.

Dem Antrag 5 wird opponiert.

#### Antrag 6 (Minderheitsantrag)

Zu Kapitel 4.1.8 «Vorkaufsrecht: Frist und Ausübung» auf S. 28 ff.:

##### Art. 5e Frist und Ausübung

<sup>3</sup> Nach Ablauf von ~~zwei~~ einem Jahr seit der Eintragung der neuen Eigentümerschaft in das Grundbuch kann das Vorkaufsrecht in jedem Fall nicht mehr geltend gemacht werden.

## Erwägungen

Die Verkürzung der Frist von zwei Jahren auf ein Jahr schwächt die Wirksamkeit des Vorkaufsrechts erheblich. Die heutige Zweijahresfrist dient dazu, Umgehungsgeschäfte zu verhindern, die nicht unmittelbar beim Grundbucheintrag sichtbar werden. Gerade bei komplexen Strukturen – etwa bei Konzernen, Stiftungen oder Zwischengesellschaften – treten wirtschaftliche Eigentumswechsel oft zeitverzögert auf. Kontrollwechsel werden manchmal erst nach mehreren Monaten ersichtlich, etwa über das Handelsregister, das SHAB oder Jahresabschlüsse. Eine einjährige Frist ist dafür zu kurz und eröffnet Raum für bewusst gestaffelte oder verdeckte Transaktionen. Die Zweijahresfrist ist verwirkt, sobald die Stadt ihre Rückmeldung zum Vorkaufsrecht gegeben hat (Kaufentscheid ja/nein).

Die zweijährige Frist schützt die Stadt vor genau diesen Situationen. Sie stellt sicher, dass ein angeblich interner Vorgang, der sich später als wirtschaftlicher Verkauf an Dritte entpuppt, noch aufgegriffen werden kann. Ein Jahr reicht dafür oftmals nicht aus, weil relevante Informationen erst im Laufe des Folgejahres sichtbar werden. Die Verkürzung schafft deshalb einen Anreiz, Übertragungen so zu gestalten, dass ein Kontrollwechsel erst nach Ablauf der Frist dokumentiert wird.

Die Zweijahresfrist hält das Gleichgewicht zwischen Rechtssicherheit und Missbrauchsschutz. Sie ist moderat, praxistauglich und entspricht dem tatsächlichen Ablauf wirtschaftlicher Transaktionen. Eine Reduktion auf ein Jahr nimmt der Stadt ein wichtiges Instrument aus der Hand und macht das Vorkaufsrecht in einem wesentlichen Teil seiner Zwecksetzung unwirksam. Zudem orientiert sich die städtische Regelung bewusst an der Systematik des gesetzlichen Vorkaufsrechts des Bundes. Gemäss Art. 681a ZGB gilt auch dort eine relative Dreimonatsfrist ab Kenntnis sowie eine absolute Ausschlussfrist von zwei Jahren ab Grundbucheintrag. Wird von der bundesrechtlichen Fristenordnung abgewichen, verliert das Instrument den Anschluss an die bewährte Systematik des ZGB.

Dem Antrag 6 wird opponiert.

## Protokollbemerkung 2

Zu Kapitel 4.1.9 «Vorkaufsrecht: Aufwandersatz» auf S. 30 ff.:

Es seien die getätigten Aufwendungen, die nutzlos geworden sind, nach Möglichkeit vollständig zu erstatten.

## Erwägungen

Art. 5f Abs. 2 der Vorlage sieht bewusst eine Erstattung nutzlos gewordener Aufwendungen nach Billigkeit vor. Billigkeit bedeutet, dass nicht schematisch sämtliche Auslagen ersetzt werden, sondern nur diejenigen Aufwendungen, die im Einzelfall als angemessen und fair erscheinen. Dieser Massstab ermöglicht eine ausgewogene Abwägung der Interessen beider Seiten. Er stellt sicher, dass die Stadt nicht für überhöhte, unnötige oder spekulative Ausgaben aufkommen muss, und verhindert gleichzeitig, dass der Käufer tatsächlich entstandene und nachvollziehbare Kosten unberücksichtigt bleiben. Die Billigkeit gewährt damit die notwendige Flexibilität, um jeden Fall sachgerecht und verhältnismässig zu behandeln, ohne dass die Stadt unnötige Risiken trägt.

Dem Stadtrat ist eine faire Handhabung der Erstattung von getätigten Aufwendungen, die nutzlos geworden sind, wichtig. Die Praxis soll aber keinen Anreiz schaffen, möglichst umfassende und u. U. gar nicht notwendige Ausgaben seitens der Kaufparteien auszulösen, die in der Folge von der Stadt getragen werden müssen. Es sollen Einzelfallentscheide bleiben.

Der Protokollbemerkung 2 wird nicht opponiert.

### Antrag 7 (Minderheitsantrag)

Zu Kapitel 4.1.10 «Vorkaufsrecht: Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht» auf S. 30 ff.:

#### **Art. 5g Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht**

<sup>2</sup> Kann die Stadt Luzern das Grundstück nicht innert drei Jahren seit Eigentumserwerb dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuführen, steht der verdrängten Käuferschaft ein Kaufsrecht zum ursprünglich vereinbarten Kaufpreis ~~zuzüglich wertvermehrender Aufwendungen~~ zu.

#### **Erwägungen**

Die Streichung der wertvermehrenden Aufwendungen führt zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Begünstigung der verdrängten Käuferschaft. Diese könnte das Grundstück zum ursprünglichen Kaufpreis zurückerwerben, selbst wenn die Stadt in der Zwischenzeit erhebliche Investitionen vorgenommen und den Wert des Grundstücks deutlich gesteigert hat. Die Stadt bliebe auf den Kosten sitzen, während die verdrängte Käuferschaft die durch öffentliche Mittel geschaffenen Mehrwerte ohne Gegenleistung übernehmen könnte. Das widerspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung und führt zu einer einseitigen Vermögensverschiebung zulasten der Stadt.

Zudem hätte die Streichung direkte Auswirkungen auf die Bewirtschaftung der Grundstücke während der dreijährigen Frist. Ohne die Möglichkeit, wertvermehrende Aufwendungen im Rückkaufsfall anrechnen zu können, müsste die Stadt Investitionen deutlich zurückhaltender prüfen. Massnahmen wie bauliche Verbesserungen, sicherheitsrelevante Anpassungen oder wertsteigernde Verdichtungen wären haushälterisch schwieriger zu rechtfertigen, da ihre Kosten bei einem Rückkauf der Privaten vollständig bei der Stadt (Steuerzahler) verbleiben würden. Dies erhöht das Risiko, dass notwendige Arbeiten verzögert oder nur reduziert umgesetzt werden können. Die bestehende Regelung schafft hier die notwendige Planungssicherheit, damit die Stadt ihre Bewirtschaftungs- und Unterhaltsaufgaben verantwortungsvoll wahrnehmen kann. Hinzu kommt, dass die Streichung der wertvermehrenden Aufwendungen die Attraktivität des Rückkaufsrechts für die verdrängte Käuferschaft deutlich erhöht. Damit steigt das Risiko, dass das Rückkaufsrecht häufiger ausgeübt wird, was zu zusätzlichen finanziellen Belastungen und zu einer Instabilität in der Bodenpolitik führen kann.

Die bestehende Regelung schafft ein ausgewogenes Verhältnis: Die verdrängte Käuferschaft erhält die Chance, das Grundstück zu einem fairen Preis zurückzuerwerben, und die Stadt bleibt in der Übergangszeit handlungsfähig. Die Streichung der wertvermehrenden Aufwendungen würde dieses Gleichgewicht aufheben, mit klaren Nachteilen für die Stadt und ohne überzeugenden sachlichen Nutzen.

Dem Antrag 7 wird opponiert.

### Antrag 8

Zu Kapitel 4.1.10 «Vorkaufsrecht: Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht» auf S. 30 ff.:

#### **Art. 5g Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht**

<sup>4</sup> Die Kaufs- und Rückkaufsrechte verirken, sofern sie gegenüber der Stadt Luzern nicht innert ~~drei~~ **sechs** Monaten geltend gemacht werden.

#### **Erwägungen**

Eine Verlängerung der Frist von drei auf sechs Monate ist in den Augen des Stadtrates nicht sinnvoll. Die Kaufs- und Rückkaufsrechte betreffen Personen oder Institutionen, die den Vorgang kennen und von Anfang an wissen, dass ihnen ein Recht zusteht. Drei Monate bieten ihnen genügend Zeit, die Situation zu prüfen und eine Entscheidung zu treffen. Eine Ausdehnung auf sechs Monate bringt keinen erkennbaren Mehrwert für die Berechtigten, verlängert aber die Phase der Unsicherheit für die Stadt. Eine längere Geltendmachungsfrist verzögert notwendige Planungs-, Bewirtschaftungs- und Budgetentscheide. Sie erschwert es, Investitionen zu planen, Projekte vorzubereiten oder eine endgültige Zweckbindung zu definieren. Je länger die Frist dauert, desto grösser ist das Risiko, dass Massnahmen zurückgestellt werden, weil unklar bleibt, ob das Grundstück im Eigentum der Stadt verbleibt.

Die dreimonatige Frist ist ausgewogen: Sie schützt die Rechte der verdrängten Käuferschaft und sichert gleichzeitig die Planungssicherheit der Stadt. Eine Verlängerung auf sechs Monate würde dieses Gleichgewicht ohne ersichtlichen Nutzen verschieben und die Umsetzung der Boden- und Wohnraumpolitik unnötig verlangsamen.

Dem Antrag 8 wird opponiert.

### Antrag 9 (Minderheitsantrag)

Zu Kapitel 4.1.10 «Vorkaufsrecht: Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht» auf S. 30 ff.:

#### Art. 5g Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht

<sup>5</sup> Wird von den Kaufs- und Rückkaufsrechten kein Gebrauch gemacht, kann die Stadt Luzern das Grundstück auch für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke als den gemeinnützigen Wohnungsbau nutzen oder es verkaufen.

### Erwägungen

Der beantragte Zusatz «oder es verkaufen» würde die Logik der Bestimmung wesentlich verändern und den Handlungsspielraum der Stadt in einer Weise erweitern, die nicht mit den Grundsätzen der städtischen Bodenpolitik vereinbar ist. Eine solche Öffnung würde faktisch bedeuten, dass alle mit einem Vorkaufsrecht erworbenen Liegenschaften wieder frei veräussert werden könnten. Das ist aus Sicht des Stadtrates eine zu starke Ausdehnung der heute bewusst sehr begrenzten Möglichkeiten für einen Verkauf. Zudem steht diese Öffnung im klaren Widerspruch zum 2017 angenommenen Gegenvorschlag zur Bodeninitiative. Damals wurde festgelegt, dass städtisches Land nur in Ausnahmefällen und nur gegen den Erwerb einer gleichwertigen Ersatzliegenschaft verkauft werden darf. Diese Leitplanke will der Stadtrat lediglich im eng umschriebenen Rahmen seines Gegenvorschlags erweitern, nämlich für Grundstücke, die erst seit kurzer Zeit im Eigentum der Stadt stehen und die unmittelbar an gemeinnützige Bauträger gehen sollen. Eine generelle Erlaubnis für Wiederverkäufe von Vorkaufsgeschäften würde diese Grundsätze direkt unterlaufen.

Hinzu kommt ein systematischer Widerspruch innerhalb des Reglements selbst. In Art. 5 ist klar geregelt, dass Verkäufe nur unter restriktiven Voraussetzungen zulässig sind – insbesondere unter der Fünfjahresbedingung und der dauerhaften Zweckbindung. Die Ergänzung «oder es verkaufen» würde genau diese Schranken wieder aufheben und damit zwei sich widersprechende Normen schaffen. Das beeinträchtigt die Rechtsklarheit, führt zu Auslegungsproblemen und schwächt die innere Kohärenz des Reglements.

Aus all diesen Gründen ist der vorgeschlagene Zusatz nicht angezeigt. Er widerspricht sowohl der städtischen Bodenpolitik wie auch der Systematik des bestehenden Reglements und würde die sorgfältig gezogenen Grenzen für Veräusserungen ohne sachlichen Grund aufweichen.

Dem Antrag 9 wird opponiert.

### Antrag 10

Zu Kapitel 4.1.11 «Übergangsbestimmungen» auf S. 31 ff.:

#### Art. 6 Übergangsbestimmungen

<sup>3</sup> Liegenschaften, für die ein privates Kaufsrecht, Rückkaufsrecht oder Vorkaufsrecht vor Inkrafttreten des städtischen Vorkaufsrechts abgeschlossen wurde, sind vom städtischen Vorkaufsrecht ausgenommen.

### Erwägungen

Die Ausnahme vom städtischen Vorkaufsrecht für Liegenschaften, auf denen vor Inkrafttreten des Reglements private Kaufs-, Rückkaufs- oder Vorkaufsrechte vereinbart wurden, stellt aus Sicht des Stadtrates eine erhebliche Einschränkung des Instruments dar. Private Kaufsrechte, Rückkaufsrechte und Vorkaufsrechte unterscheiden sich zwar in ihrem Zweck, führen aber gemeinsam dazu, dass ein späterer Verkauf durch private Vertragsbindungen gesteuert wird. Werden sämtliche Liegenschaften mit



solchen Rechten automatisch ausgenommen, bleiben im Verkaufsfall zahlreiche Grundstücke vollständig ausserhalb des städtischen Vorkaufsrechts. Das schwächt die Wirksamkeit des Instruments deutlich.

Besonders problematisch ist die vorgesehene zeitliche Abgrenzung. Wenn alle bis zum Inkrafttreten abgeschlossenen privaten Kaufs-, Rückkaufs- und Vorkaufsverträge privilegiert sind, entsteht eine erhebliche Umgehungsmöglichkeit. Vertragliche Vorkaufs- und Rückkaufsrechte können bis zu 25 Jahre, vertragliche Kaufsrechte für höchstens 10 Jahre abgeschlossen werden (Art. 216a OR). Bis zur Einführung des Reglements könnten durch diese Regelung gezielt noch neue private Verträge abgeschlossen werden, die das städtische Vorkaufsrecht bis zu 25 Jahre blockieren. Das würde den Zweck des Instruments – den Schutz von Wohnraum und die Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus – bereits vor seinem Inkrafttreten spürbar unterlaufen. Aus Sicht des Stadtrates wäre ein solcher Mechanismus nicht vertretbar. Er führt zu einer grossen Lücke im Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts, schwächt dessen Effektivität und schafft Anreize für kurzfristige Gestaltungen, die allein dazu dienen, das Instrument zu umgehen.

Hinzu kommt ein systematischer Widerspruch zu Art. 5c Abs. 1 des Reglements. Dort ist ausdrücklich festgehalten, dass das städtische Vorkaufsrecht gegenüber allen vertraglichen Vorkaufsrechten Vorrang hat. Die vorgeschlagene neue Ausnahmebestimmung würde diesen Grundsatz teilweise aufheben. Damit entstünde eine widersprüchliche Rechtslage: Einerseits soll das städtische Vorkaufsrecht stärker sein als private vertragliche Rechte, andererseits würden bestimmte private Rechte das städtische Vorkaufsrecht vollständig ausschliessen. Eine solche Inkonsistenz mindert die Rechtsklarheit und führt zu unnötigen Auslegungsproblemen.

Es ist auch systematisch falsch, den Passus zu privaten Kaufs-, Rückkaufs- oder Vorkaufsrechten anstelle von Art. 6 Abs. 3 treten zu lassen. Art. 6 Abs. 3 erfüllt eine reine Übergangsfunktion und legt verbindlich fest, ab welchem Zeitpunkt das städtische Vorkaufsrecht gilt. Ohne diese zeitliche Anwendbarkeitsregel wäre unklar, ob laufende oder bereits weit fortgeschrittene Transaktionen vom neuen Recht erfasst würden, was zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen würde. Die Bestimmung stellt zudem sicher, dass das Vorkaufsrecht keine rückwirkende Wirkung entfaltet und nur für zukünftige Fälle gilt. Der Passus über private Rechte hat dagegen einen materiellen Inhalt und kann Art. 6 Abs. 3 nicht ersetzen; er müsste als eigenständiger neuer Absatz 4 eingefügt werden.

Auch vor diesem Hintergrund vertritt der Stadtrat die Haltung, dass auf die geplante Ausnahme für private Kaufs-, Rückkaufs- oder Vorkaufsrechte zu verzichten ist. Sollte im Rat dennoch eine Lösung gesucht werden, die bestehende private Rechte schützt, braucht es eine frühere zeitliche Grenze. Ein sachgerechter Anknüpfungspunkt wäre beispielsweise das Datum der Einreichung der Initiative: Private Kaufs-, Rückkaufs- oder Vorkaufsrechte, die zu diesem Zeitpunkt bereits bestanden, könnten weiter gelten, spätere Vertragsabschlüsse aber nicht. Damit würden bestehende Positionen respektiert, ohne das neue Vorkaufsrecht unverhältnismässig einzuschränken.

Ein solcher Schutz ist jedoch nicht als Übergangsbestimmung zu regeln. Es handelt sich nicht um eine Frage des zeitlichen Inkrafttretens, sondern um einen dauerhaften Grundsatz, der den Vorrang des städtischen Vorkaufsrechts gegenüber privaten Rechten klar ordnen muss. Private Kaufs-, Rückkaufs- und Vorkaufsrechte können sehr langfristig bestehen, weshalb ihre Behandlung systematisch im Artikel über den Rang der Rechte – also in Art. 5c – zu verankern ist. Wird an der Forderung festgehalten, sollte der Antrag wie folgt gestellt werden:

Anpassung von Art. 5c Rang und Übertragbarkeit, Abs. 1: *«Das Vorkaufsrecht genießt Vorrang gegenüber allen vertraglichen Rechten. Ausgenommen sind private Kaufs-, Rückkaufs- oder Vorkaufsrechte, die bereits am Tag der Einreichung der Initiative rechtsgültig bestanden haben.»*

Dem Antrag 10 wird opponiert.

**Antrag 11**

Zu Kapitel 4.1.12 «Inkrafttreten» auf S. 32 ff.:

Diese Änderung tritt am ~~1. September 2026~~ 1. Januar 2027 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

**Erwägungen**

Ein späteres Inkrafttreten am 1. Januar 2027 ist aus Sicht des Stadtrates nicht angezeigt. Es besteht ein öffentliches Interesse, dass ein Inkrafttreten des angepassten Reglements und damit die Einführung des städtischen Vorkaufsrechts im Falle einer Annahme durch die Stimmbevölkerung zeitnah nach der Abstimmung erfolgen kann. Die Abstimmung wird voraussichtlich im März 2026 stattfinden. Damit gibt es eine Übergangszeit bis zum Inkrafttreten von rund einem halben Jahr, in welchem seitens Stadt die notwendigen Vorkehrungen zur Prüfung und Abwicklung der Kaufopportunitäten getroffen werden können und Private sich zu den künftigen Anforderungen bei Transaktionen von Wohnliegenschaften informieren können. Angesichts der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt und des grossen Bedarfs für den Erhalt und die Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum ist es wichtig, dass das Instrument des Vorkaufsrechts zeitnah eingeführt werden kann.

Zudem besteht ein sachlicher Zusammenhang zur «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum», die voraussichtlich zeitgleich zur Abstimmung kommt. Der im Gegenvorschlag zur Wohnrauminitiative enthaltene Neuerlass des Reglements über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus soll bei Annahme durch die Stimmberechtigten ebenfalls am 1. September 2026 in Kraft treten. Ein zeitgleiches Inkrafttreten der Bestimmungen zum Vorkaufsrecht ist aufgrund der Relevanz des Vorkaufsrechts für die gemäss Reglement vorgesehene aktive Liegenschaftspolitik zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsangebots sinnvoll.

Dem Antrag 11 wird opponiert.

**Der Stadtrat beschliesst**

1. Der Protokollbemerkung 1 zur Prüfung eines preislich limitierten Vorkaufsrechts wird opponiert.
2. Dem Antrag 1 zur Streichung der Verkaufsmöglichkeit wird opponiert.
3. Dem Antrag 2 zur Ausweitung der Verkaufsmöglichkeit wird opponiert.
4. Dem Antrag 3 zur Streichung der Wohn- und Arbeitszone wird opponiert.
5. Dem Antrag 4 zur Ausweitung der Ausnahme familieninterner Verkäufe auf die Seitenlinie wird opponiert.
6. Dem Antrag 5 zur Ergänzung der Ausnahme konzerninterner Umstrukturierungen wird opponiert.
7. Dem Antrag 6 zur Kürzung der Frist auf ein Jahr wird opponiert.
8. Der Protokollbemerkung 2 zur Erstattung der getätigten Aufwendungen wird nicht opponiert.
9. Dem Antrag 7 zur Streichung der wertvermehrenden Aufwendungen beim Rückkauf wird opponiert.
10. Dem Antrag 8 zur Verlängerung der Entscheidungsfrist beim Rückkauf wird opponiert.
11. Dem Antrag 9 zur Ergänzung einer generellen Verkaufsmöglichkeit wird opponiert.
12. Dem Antrag 10 zur Ausnahme bestehender privater Kaufs-, Rückkaufs- und Vorkaufsrechte wird opponiert.
13. Dem Antrag 11 zum Inkrafttreten wird opponiert.



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin

Zustellung an

- Mitglieder des Grossen Stadtrates
- Medien (Abgabe anlässlich der Ratssitzung vom 18. Dezember 2025)
- Öffentlichkeit (Abgabe anlässlich der Ratssitzung vom 18. Dezember 2025)
- alle Direktionen
- Immobilien
- Stadtplanung