

Bericht und Antrag 50 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW)

- Unterstellung unter das GEW und Erlass Reglement über die Unterstellung der Stadt Luzern unter das GEW
- Sonder- und Nachtragskredit für die Unterstellung unter das GEW
- Abschreibung Bevölkerungsantrag 297

Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 873 vom 26. November 2025

Vom Grossen Stadtrat beschlossen am 26. März 2026

Politische und strategische Referenz

Politischer Auftrag

Bevölkerungsantrag 297: «Preisgünstiger Wohnraum muss erhalten bleiben»

In Kürze

Mit dem [Bevölkerungsantrag 297](#), Mario Stübi, Jona Studhalter und Janina Huber namens der Antragstellenden vom 15. September 2023: «Preisgünstiger Wohnraum muss erhalten bleiben», fordern die Unterzeichneten den Stadtrat auf, dem Grossen Stadtrat eine Vorlage zu unterbreiten, wodurch die Stadt Luzern zum nächstmöglichen Zeitpunkt dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW) unterstellt wird. Der Bevölkerungsantrag 297 wurde anlässlich der Ratssitzung vom 30. November 2023 entgegen dem Antrag des Stadtrates als Motion überwiesen.

Das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum ([SRL Nr. 898](#); nachfolgend: GEW) bezweckt, preisgünstigen Wohnraum zu erhalten. Konkret bedeutet dies, dass Räume, die Wohnzwecken dienen, nur mit einer Bewilligung des Stadtrates abgebrochen, umgebaut oder ihrem Zweck entzogen werden dürfen, sofern diese zu einer erheblichen Erhöhung des Mietzinses führen. Gemäss GEW ist eine Bewilligung zu erteilen, wenn es sich um Änderungen in einem Eigenheim oder im Stockwerkeigentum handelt, wenn der betroffene Wohnraum der geltenden Nutzungsplanung widerspricht oder wenn durch die baulichen Massnahmen mindestens gleich viel preisgünstiger Wohnraum erhalten bleibt. Ist keine dieser Bedingungen erfüllt, kann in einem zweiten Schritt eine Bewilligungserteilung nach Ermessen erfolgen. Eine Ermessensbewilligung ist möglich, wenn die Umstände es rechtfertigen. Dies ist beispielsweise bei unverhältnismässigen Sanierungskosten, beim Bau einer öffentlichen Anlage oder bei Umbauten im Rahmen von Energiesparmassnahmen der Fall. Gleichzeitig ist klar festgehalten, dass der bloss schlechte Unterhalt von Wohnraum keine Bewilligung rechtfertigt. In jedem Fall ist eine Interessenabwägung vorzunehmen, bei der die öffentlichen Interessen am Erhalt von Wohnraum den privaten Interessen der Gesuchstellenden gegenübergestellt werden. Eine Unterstellung unter das GEW ist dann gerechtfertigt, wenn in den Gemeinden im Verhältnis zur Nachfrage kein hinreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen besteht. Die Unterstellung unter das GEW ist auf acht Jahre befristet. Eine Verlängerung um höchstens acht weitere Jahre ist möglich.

Der Stadtrat unterstützt den Zweck des GEW, preisgünstigen Wohnraum zu erhalten. Die Mietzinse in der Stadt Luzern sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Besonders betroffen von diesem Anstieg sind Mietwohnungen im tiefen und mittleren Preissegment. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass zum Erhalt von preisgünstigem Wohnraum dringender Handlungsbedarf besteht. Mit den Gegenvorschlägen zur Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» ([B+A 45 vom 15. Oktober 2025](#): «Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen». Gegenvorschlag mit Sonderkredit und Änderung Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken. Abschreibung Postulat 363») und zur «Wohnrauminitiative» ([B+A 46 vom 15. Oktober 2025](#): «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 der Motion 52 als Postulat») stellt der Stadtrat umfassende Massnahmen für eine Weiterentwicklung der Wohnraumpolitik vor. Die Unterstellung unter das GEW stellt eine komplementäre Massnahme dar. Der Stadtrat zeigt die Wirkungen und Nebenwirkungen wie auch die Risiken einer Unterstellung unter das kantonale Gesetz auf. Mit der Unterstellung will der Stadtrat eine möglichst effiziente und nebenwirkungsarme Umsetzung des GEW erreichen. So werden Sanierungen ab 20 Prozent Mietpreisaufschlag mit dem GEW kontrolliert; unter 20 Prozent gilt eine Meldepflicht für die Neumietpreise. Dies bezweckt, dass das GEW nur bei umfassenden Sanierungsarbeiten zur Anwendung kommt. Gleichzeitig

möchte der Stadtrat mit der Unterstellung Leerkündigungen reduzieren und missbräuchliche Mietzinsaufschläge verhindern.

Entsprechend § 4 Abs. 2 GEW hat die Stadt Luzern die zuständigen Verbände angehört. Der gemeinnützige Dachverband Wohnen Schweiz, das G-Net und der Hauseigentümerverband empfehlen dem Stadtrat, auf eine Unterstellung unter das GEW zu verzichten. Der Mieterinnen- und Mieterverband Luzern Nidwalden Obwalden Uri empfiehlt eine Unterstellung.

Gemäss Auftrag des Grossen Stadtrates beantragt der Stadtrat die Unterstellung unter das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum. Das entsprechende Reglement ist zu erlassen und der benötigte Sonderkredit von 3,27 Mio. Franken zu bewilligen. Auch der Nachtragskredit von Fr. 150'900.– ist zu bewilligen. Der Bevölkerungsantrag 297 wird zur Abschreibung beantragt.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	6
2 Zielsetzungen	6
3 Rahmenbedingungen	6
3.1 Aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt.....	6
3.2 Städtische Strategien	9
3.2.1 Wohnraumpolitik	9
3.2.2 Massnahmen zur Förderung der Wohnraumproduktion.....	10
3.3 Wohnschutzmassnahmen in der Schweiz – ein Überblick.....	10
3.4 Entstehung des GEW.....	11
3.4.1 Botschaft des Regierungsrates zum GEW 1974	11
3.4.2 Botschaft des Regierungsrates zur Revision des Gesetzes 1989	12
3.5 Letztmalige Unterstellung unter das GEW von 1990 bis 1998	12
3.6 Einschätzung des Kantons zum GEW	13
4 Vorhaben: Unterstellung unter das GEW 2027–2034	13
4.1 Ablauf des Bewilligungsverfahrens	13
4.1.1 Voraussetzung: Bewilligungspflicht.....	13
4.1.2 Zweistufiges Verfahren: Übersicht	14
4.1.3 Stufe 1 – Anspruch auf Bewilligung	15
4.1.4 Stufe 2 – Bewilligung nach Ermessen.....	17
4.2 Absicht des Stadtrates	18
4.3 Reglement über die Unterstellung unter das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum	18
4.4 Wirkungen des GEW.....	22
4.4.1 Mögliche Primäreffekte.....	22
4.4.2 Mögliche Sekundäreffekte	24
4.5 Ressourcenbedarf.....	27
4.6 Anhörung Verbände	28
5 Auswirkungen auf das Klima	29
6 Ausgabe	30
6.1 Ausgabenrechtliche Zuständigkeit.....	30
6.2 Berechnung der Gesamtausgabe	30
7 Finanzierung und zu belastendes Konto	31

8	Abschreibung politischer Vorstoss	31
9	Würdigung	32
10	Antrag	33

Anhang

- 1 Auslegeordnung Wohnschutz Schweiz

Beilagen

- 1 Stellungnahmen der Verbände
- 2 Vernehmlassungsunterlagen für Verbände

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Mitglieder des Grossen Stadtrates

1 Ausgangslage

Am 30. November 2023 wurde der [Bevölkerungsantrag 297](#), Mario Stübi, Jona Studhalter und Janina Huber namens der Antragstellenden vom 15. September 2023: «Preisgünstiger Wohnraum muss erhalten bleiben», entgegen dem Antrag des Stadtrates, als Motion überwiesen. Dieser fordert, dass sich die Stadt Luzern dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum vom 6. Februar 1990 ([GEW: SRL Nr. 898](#)) unterstellt. Eine Unterstellung unter das GEW bedeutet, dass jegliche Räume, die Wohnzwecken dienen, nur mit einer zusätzlichen Bewilligung nach dem GEW abgebrochen, umgebaut oder ihrem Zweck entzogen werden dürfen. Das kantonale Gesetz bezweckt, preisgünstigen Wohnraum zu erhalten. Die Unterstellung unter das GEW ist auf acht Jahre befristet. Eine Verlängerung um höchstens acht weitere Jahre ist möglich, sofern die Voraussetzungen für eine Unterstellung nach § 3 fortbestehen. Wenn sich die Zustände auf dem Wohnungsmarkt in der Gemeinde verbessern, können die Stimmberechtigten, d. h. der Grosse Stadtrat, auch ein vorzeitiges Ende der Unterstellung beschliessen.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag kommt der Stadtrat dem Anliegen des Bevölkerungsantrages nach und unterbreitet dem Grossen Stadtrat eine Vorlage, wie sich die Stadt Luzern zum nächstmöglichen Zeitpunkt dem GEW unterstellen kann.

2 Zielsetzungen

Das Ziel des Stadtrates ist es, eine Auslegeordnung zur aktuellen Wohnraumsituation und zur Umsetzung der Unterstellung unter das GEW zu machen. Die Umsetzung hat die Vorgaben des kantonalen Gesetzes zu erfüllen und soll einen Beitrag zum Erhalt von preisgünstigem Wohnraum leisten. Dem Stadtrat ist es wichtig, dass mit einer Unterstellung mögliche Sekundäreffekte minimiert werden und beispielsweise energetische Sanierungen nicht verhindert werden, weil dies die Erreichung der städtischen Klimaziele gefährden würde. Mit vorliegendem Bericht und Antrag legt der Stadtrat daher eine möglichst effiziente und zweckmässige Umsetzung des GEW vor.

3 Rahmenbedingungen

3.1 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 (1,08 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 von unter 1 Prozent deutet das BWO als Wohnungsnot. In der Regel führt eine Wohnraumknappheit zu steigenden Mietpreisen und verringert die Umzugsdynamik, was sich wiederum negativ auf die am Markt verfügbaren Wohnangebote auswirkt.

Die Verknappung des Wohnraumangebots 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 von 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 ungefähr stabil bei rund 300 zusätzlichen Wohnungen pro Jahr. Dies deutet auf einen bedeutenden Anstieg der Nachfrage 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 für die Stadt Luzern aufzeigt.

Wohnkostenbelastung

Die angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt hat Auswirkungen auf die Mietpreise. Diese sind derzeit schweizweit steigend. Gemäss Wohnmonitor des 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 Bruttohaushaltseinkommen zwischen 2018 und 2022 schweizweit 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 derzeit 44,8 Prozent des Bruttohaushaltseinkommens.¹ 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 der LUSTAT Statistik Luzern hat die Nettomiete in bestehenden Mietverträgen der Stadt Luzern zwischen 2020 und 2023 um rund sechs Prozent zugenommen.² Währenddessen sind die Angebotsmieten – also die auf dem Wohnungsmarkt zurzeit angebotenen Wohnungsmieten – zwischen 2020 und Anfang 2025 in der MS-Region Luzern³ über 20 Prozent und damit wesentlich stärker angestiegen.⁴ 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 der Stadt Luzern in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind. Besonders betroffen von diesem Anstieg sind Mietwohnungen im tiefen und mittleren Preissegment.

¹ [Wohnmonitor](#) des Bundesamtes für Wohnungswesen.

² [LUSTAT Statistik Luzern](#). Monatliche Nettomiete der Wohnungen nach Zimmerzahl und Bauperiode.

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

⁴ Hedonischer Angebotsmietpreisindex von 2016 bis 2025. Quelle: Wüest Partner.

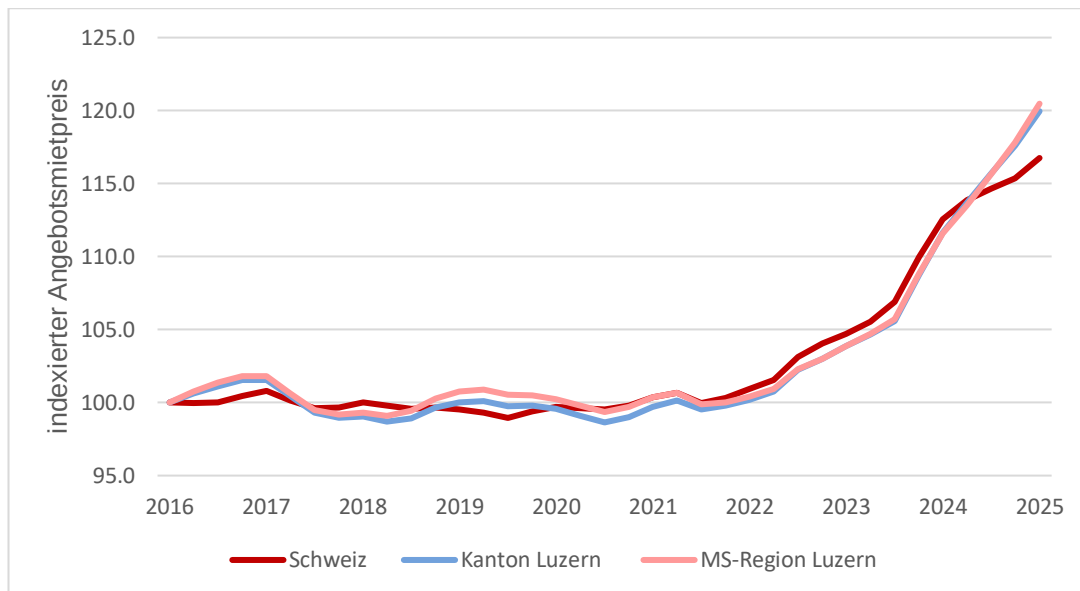


Abb. 1: Quartalweise Entwicklung des hedonischen (qualitätsbereinigt) Angebotsmietpreisindex. Quelle: Wüest Partner

Die Abbildung 1 illustriert die Mietzinsentwicklung der Marktmieten bei gleicher Qualität der Wohnung. Mit anderen Worten wird hier mittels Modellrechnungen versucht, die Mietzinsentwicklung der «gleichen Wohnung» darzustellen. Mietzinsanstiege, die aufgrund einer Qualitätssteigerung zustande kommen, beispielsweise infolge eines Neubaus oder Sanierungen, sind herausgerechnet. Der starke Anstieg der Angebotsmieten seit 2021 zeigt somit auch, dass mit der aktuellen Praxis die Leitplanken des Mietrechts nicht sinngemäss angewendet wird.

Herausforderung Wachstum und Erhalt von preisgünstigem Wohnraum

Hinzu kommt, dass zusätzliche Wohnungen vorwiegend durch Weiterentwicklung des Bestands 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 zwischen 2020 und 2023 in der Stadt Luzern Ersatzneubauten mit einem Potenzial von rund 900 Wohnungen bewilligt. Die Realisierung dieser Wohnungen bedingt allerdings, dass gleichzeitig fast 400 bestehende Wohnungen abgerissen werden.⁵ 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.⁶

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

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

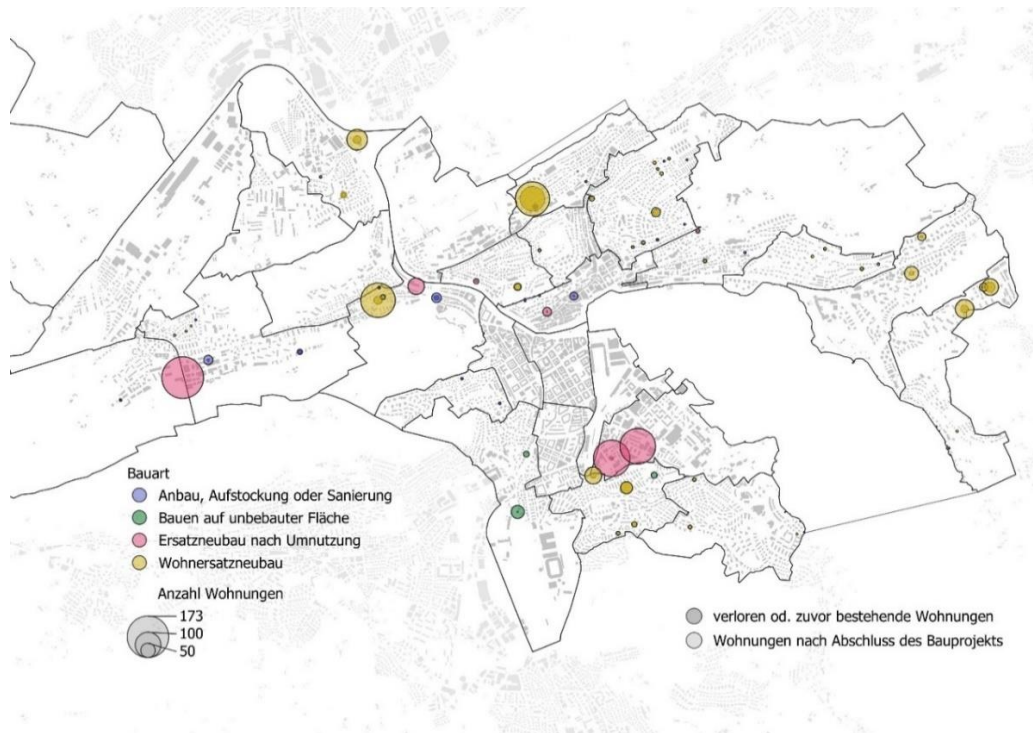


Abb. 2: Ausgewählte Wohnbauprojekte nach Bauart mit Baubewilligung zwischen 1. Januar 2020 und 30. November 2023. Quelle: Wüest Partner, Stadt Luzern (Vollständigkeit unter Vorbehalt)

Bevölkerungsbefragung Stadt Luzern

Die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt spiegeln sich auch in der öffentlichen Wahrnehmung der Stadtluzerner Bevölkerung wider. Die [Bevölkerungsbefragungen](#) der letzten Jahre zeigten auf, dass das Problem eines ungenügenden Wohnungsangebots akut zugenommen hat. Im Jahr 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, welche 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).

Fazit aktuelle Wohnungsmarktsituation

Der Wohnungsmarkt in der Stadt Luzern ist angespannt. Insbesondere in den letzten Jahren ist eine markante Zunahme der Mietpreise zu beobachten, während gleichzeitig das Angebot an preisgünstigem Wohnraum auf tiefem Niveau stagniert. Diese Entwicklung hat schweizweit die Wohnkostenbelastung für alle Bevölkerungsgruppen und besonders für Menschen mit mittleren und niedrigen Einkommen erheblich erhöht. Die wachsende finanzielle Last wird von der Bevölkerung zunehmend als Problem wahrgenommen, wie die Bevölkerungsbefragung der Stadt Luzern zeigt.

3.2 Städtische Strategien

3.2.1 Wohnraumpolitik

Das oberste Ziel der städtischen Wohnraumpolitik ist es, dass allen Bevölkerungsgruppen der Stadt Luzern eine hohe Lebensqualität möglich ist und ein vielfältiges Wohnungsangebot zur Verfügung steht. Durch das vielfältige Wohnungsangebot soll die sozialräumliche Durchmischung im Stadtgebiet gewährleistet bleiben.

Wie in vielen Zentren der Schweiz ist Wohnraum auch in der Stadt Luzern ein knappes Gut. Gerade im preisgünstigen Segment besteht ein grosser Bedarf an zusätzlichen Angeboten. Im Sinne der Initiative

«Für zahlbaren Wohnraum» (2012) soll der Marktanteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus bis zum Jahr 2037 auf mindestens 16 Prozent erhöht werden (vgl. Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, [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, durch die rund 2000 zusätzliche Wohnungen geschaffen werden sollen.

Weiter sieht der Stadtrat vor, dass mit dem Gegenvorschlag zur Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» (B+A 45/2025) für die Stadt ein Vorkaufsrecht verankert werden soll. Mit dem Gegenvorschlag zur «Wohnrauminitiative» (B+A 46/2025) soll neu als neuer Zielwert zum 16-Prozent-Ziel bis 2048 die Schaffung von weiteren 1'100 preisgünstigen Wohnungen aufgenommen und ein neuer Zielwert – 18-Prozent-Ziel – definiert werden. Die wohnraumpolitischen Massnahmen werden hierfür weiterentwickelt. So soll die Stiftung «Wohnraum für alle» gegründet werden. Zudem ist die Vergabe von Darlehen an gemeinnützige Bauträger vorgesehen. Darüber hinaus ist geplant, dass die Stadt mehr Liegenschaften und Grundstücke aktiv kauft und selbst bewirtschaftet. Die Volksabstimmung zu beiden Initiativen wird voraussichtlich im März 2026 stattfinden.

3.2.2 Massnahmen zur Förderung der Wohnraumproduktion

Darüber hinaus stellt die Erhöhung der Wohnraumproduktion einen wichtigen Ansatzpunkt dar, um der ausgeprägten Wohnraumknappheit auf dem Luzerner Wohnungsmarkt entgegenzuwirken. Konkret sind folgende vom Grossen Stadtrat bereits beschlossene Massnahmen hervorzuheben:

- Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens: Mit dem [B+A 33 vom 14. Oktober 2020](#): «Baubewilligungsverfahren beschleunigen. Sonderkredit für Massnahmenkatalog. Nachtragskredit zum Budget 2021» wurden Massnahmen eingeleitet, um die durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Gesuchs zu reduzieren und gleichzeitig die Qualität der Bauentscheide sowie die Qualität der Beratungsdienstleistung hochzuhalten. Seither konnte die Anzahl der bearbeiteten Baugesuche ohne Qualitätseinbussen bei einzelnen Bauentscheiden erhöht werden (Zahl: 2024). Dennoch bleibt der Handlungsbedarf hoch. Daher wurden mit dem B+A 12 vom 6. März 2024: «Baubewilligungsverfahren beschleunigen. 1. Controllingbericht. Sonderkredit für Massnahmenkatalog. Teilrevision des Baugebührenreglements. Abrechnung Sonderkredit B+A 33/2020: «Baubewilligungsverfahren beschleunigen»» zusätzliche Massnahmen eingeleitet, um die angestaute Bugwelle von Gesuchen abzuarbeiten. Ziel ist es, bis 2027 die durchschnittliche Bearbeitungsfrist auf 160 Kalendertage zu reduzieren. Die tägliche Belastung mit der Zahl an Baugesuchen und Einspracheprozessen bleibt aber hoch.
- 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 (BZO) soll das Verdichtungspotenzial aktiviert werden. Die zusammengeführte BZO wird dem Grossen Stadtrat voraussichtlich bis Mitte 2027 zur Genehmigung vorgelegt.

3.3 Wohnschutzmassnahmen in der Schweiz – ein Überblick

Reglementierungen zum Wohnschutz sind hauptsächlich auf kantonaler Ebene in Gesetzen festgehalten. Sie haben meist zum Ziel, bereits bestehenden preisgünstigen Wohnraum langfristig zu erhalten oder einen Mietzinsaufschlag bei einem Um- oder Neubau zu reglementieren. Beispiele dafür sind das «Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif LPPPL» des Kantons Waadt oder der Wohnschutz im Kanton Basel-Stadt. Der Kanton Bern kennt in seiner Kantonsverfassung den Artikel 40: «Kanton und Gemeinden treffen Massnahmen für die Erhaltung preisgünstiger Wohnungen und für die Verbesserung ungenügender Wohnverhältnisse. Sie fördern den preisgünstigen Wohnungsbau» ([BSG 101.1](#)). Gemäss Bundesgerichtsentscheid ([BGE 146 I 70](#)) bleibt es den Kantonen überlassen, «verhältnismässige Massnahmen zur Bekämpfung der Mietknappheit zu treffen, indem sie beispielsweise den Umbau und Abbruch von Wohnhäusern einer Bewilligungspflicht unterwerfen bzw. die Bewilligung für den Umbau von Wohnhäusern an die Bedingung knüpfen, während einer bestimmten Zeit die Höhe der Mieten zu

kontrollieren und damit Mieterhöhungen verhindern». So gibt es auf kantonaler Ebene Gesetze, die den Erhalt von Wohnraum reglementieren. Umgesetzt werden die Massnahmen häufig kleinräumiger, also nicht für den ganzen Kanton, wie dies in den Kantonen Basel und Genf der Fall ist, sondern auf kommunaler Ebene. Beispiele dafür sind die Waadtländer Gesetzgebung oder auch das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW) des Kantons Luzern.

Wohnschutzgesetze in der Schweiz kennen unterschiedliche Ansatzpunkte, wie folgende Beispiele zeigen (eine detaillierte Auslegeordnung ist in Anhang 1 zu finden):

- Renditedeckel: Der Kanton Basel-Stadt beschränkt mittels Wohnschutz die Überwälzung von Investitionen auf den Neumietzins.
- Mietdeckel absolut: Der Kanton Genf limitiert die Neumiete basierend auf der Wohnungsfläche. Das GEW etabliert einen Mietdeckel für preisgünstige Wohnungen (siehe Anhang 1).
- Einschränkung von Wohnraumverlust: Die Stadt Bern schränkt mittels Bauordnung in der Wohnzone Umbauten, Abbrüche und Zweckänderungen von Wohnraum ein.
- Einschränkung von Nutzungsänderungen: Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; [SR 702](#)) schränkt die Umnutzung zu Zweitwohnungen ein. Das Reglement über die Kurzzeitvermietung vom 13. Juni 2024 ([sRSL 7.9.1.1.1](#)) der Stadt Luzern schränkt die Nutzung von Wohnraum zur Kurzzeitvermietung ein.

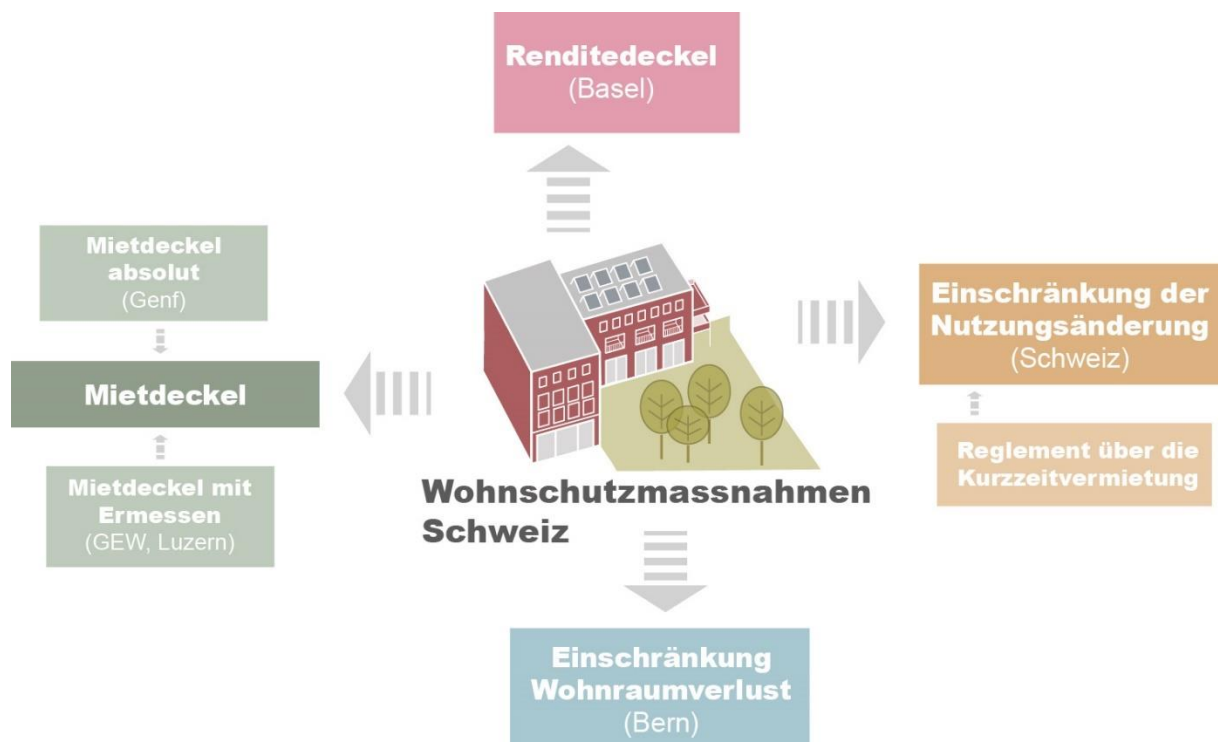


Abb. 3: Klassifizierung der in der Schweiz angewendeten Wohnschutzmassnahmen

3.4 Entstehung des GEW

3.4.1 Botschaft des Regierungsrates zum GEW 1974

Das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW) wurde 1974 durch den Grossen Rat des Kantons Luzern implementiert. Dem Gesetz voraus ging ein Volksbegehren der sozialdemokratischen Partei, das eine Bewilligungspflicht für den Abbruch, die Zweckentfremdung und den Umbau von Wohnraum forderte. Der Botschaft ist zu entnehmen, dass in den 1970er-Jahren der Verlust von Wohnraum ein virulentes Thema war. Anfangs war das Gesetz so ausgestaltet, dass die Zentrums- und Agglomerationsgemeinden automatisch dem Gesetz unterstellt war. Dazu gab es die Möglichkeit, dass sich weitere Gemeinden im Kanton unterstellen. Das Gesetz sollte hauptsächlich den Abbruch von preisgünstigem Wohnraum verhindern, was laut Botschaft des Regierungsrates Anfang der 1970er-Jahre häufig vorkam. Es wurde ein Wohnraumproblem im Raum Luzern festgestellt, das sich nicht von allein

lösen lasse. Doch das Gesetz habe auch Grenzen, so dürfe nicht riskiert werden, dass Anlagekapital aus den Immobilien in andere Sektoren abflüsse. Der Regierungsrat hielt bei der Einführung 1974 fest, dass das Gesetz bewusst Ermessensspielraum für die bewilligende Instanz zulasse und diese Instanz angehalten sei, diesen Ermessensspielraum der Wohnraumsituation anzupassen. Ist also der Wohnraum-mangel gross, soll das Gesetz strenger ausgelegt werden. Das Gesetz kam somit bereits ab dem Jahr 1974 erstmals zur Anwendung. Die Stadt Luzern war dem GEW bis zur Revision 1989 fast durchgehend unterstellt.

3.4.2 Botschaft des Regierungsrates zur Revision des Gesetzes 1989

Im Jahr 1989 wurde das Gesetz totalrevidiert, da Unklarheiten bei der Auslegung von Preisgünstigkeit bestanden. Entsprechend wurde in der Totalrevision eine Bestimmung zur Preisgünstigkeit hinzugefügt. Die Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern aus dem Jahr 1989 hält darüber hinaus fest, dass das GEW zu einer Entspannung des Wohnungsmarktes in Ballungsgebieten beitragen soll. Die Verknappung des Wohnungsangebots treffe im Besonderen weniger vermögende Bevölkerungskreise. Der Regierungsrat verweist dabei auf den damaligen Artikel 34 der Bundesverfassung, der den Erhalt und die Bereitstellung von preisgünstigen Wohnungen als öffentliche Aufgabe anerkennt.

Nach den Überlegungen des Regierungsrates steht das GEW im Einklang mit der Eigentumsgarantie nach dem damaligen Artikel 22 der Bundesverfassung. Der Regierungsrat hält auch fest, dass das GEW eine negative, also destruktive planerische Massnahme ist und somit nur Symptombekämpfung der Wohnungsnot sei. Es seien sodann auch positive, also konstruktive planerischen Massnahmen wie kantonale Wohnbauförderung oder raumplanerische Massnahmen zur Wohnbauförderung zu ergreifen, um nicht nur Symptombekämpfung zu betreiben. Die Stadt Luzern setzt solche Massnahmen bereits heute um oder plant deren Erweiterung (vgl. Kapitel 3.2).

3.5 Letztmalige Unterstellung unter das GEW von 1990 bis 1998

Seit der letzten Totalrevision des kantonalen Gesetzes in den Jahren 1989/1990 war die Periode von 1990 bis 1998 die einzige, in der das GEW in seiner heutigen Form in der Stadt Luzern in Kraft war. In diesen acht Jahren wurden 419 Gesuche bearbeitet, wovon 14 Gesuche abgelehnt wurden; davon zehn mutmasslich aufgrund der Unzulässigkeit einer Zweckänderung und vier aufgrund der nicht eingehaltenen Preisgünstigkeit. 1998 wurde die Unterstellung unter das GEW in der Stadt Luzern nicht mehr verlängert.

Aus den Aufzeichnungen aus den 1990er-Jahren ist ersichtlich, dass die zweckmässige Anwendung des GEW unter den damaligen Bedingungen herausfordernd war.⁷ Die Preisgünstigkeitslimite, die dazumal noch basierend auf den Erstellungskostenlimiten der Bundesbestimmungen der Grundverbilligung (basierend auf dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz [WEG], [SR 843](#)) hergeleitet wurde, konnte insbesondere bei Umbauten von den meisten Gesuchstellenden nicht eingehalten werden. Aus diesem Grund wurde über die meisten Gesuche nach Ermessen (§ 9 GEW) geurteilt. Für die Auslegung von § 9 GEW verfügte der Stadtrat über einen Kriterienkatalog, der hauptsächlich mit der Baufälligkeit der Abbruch- und Umbauobjekte argumentierte und grosszügig ausgelegt wurde. So wurden die meisten Gesuche, die Abbruch oder Umbau von Wohnraum vorsahen, bewilligt – teilweise mit gewissen Auflagen beispielsweise zum Mietzins.

Auf dieser Grundlage lässt sich mutmassen, dass die Unterstellung unter das GEW in den 1990er-Jahren einen geringen Einfluss auf die Mietpreise hatte, da die Abwägungskriterien gemäss § 9 GEW grosszügig ausgelegt wurden. Gemäss Erfahrungen aus der letztmaligen Unterstellung unter das GEW in der Stadt

⁷ Damals in den 1990ern sollten insbesondere auch Zweckänderungen von Wohnraum in Gewerberaum verhindert werden. In der aktuellen Situation sind solche Zweckänderungen als Problem für die Verknappung von Wohnraum nicht ausschlaggebend. Tatsächlich zeigt sich eher das gegensätzliche Bild, dass Gewerberaum einem zunehmenden Umwandlungsdruck zugunsten von Wohnraum ausgesetzt ist.

Luzern ist insbesondere ein grosser Aufwand für die Bearbeitung und die Beantwortung der Gesuche in der Verwaltung sowie für die Beurteilung im Stadtrat angefallen.

Die historische Wirkung des GEW lässt sich kaum abschätzen, weil sich zu jener Zeit die Wohnraumversorgung schweizweit wesentlich verbesserte. Die Leerwohnungsziffer stieg schweizweit von 0,44 Prozent im Jahr 1990 auf 1,85 Prozent im Jahr 1998 an. Auch in der Stadt Luzern stieg die Leerwohnungsziffer im gleichen Zeitraum wesentlich an und erreichte im Jahr 1998 mit 1,96 Prozent sogar den höchsten jemals gemessenen Stand. Kurz vor dem Millennium erreichte auch die Wohnbevölkerung in der Stadt Luzern einen Tiefstand (1998: 72'500 Personen), bevor sie im neuen Jahrtausend wieder zunahm und damit die Nachfrage nach Wohnraum erneut anstieg (2006: 74'200 Personen), (Quelle [LUSTAT](#)). Einen kausalen Zusammenhang zwischen der Stadtluzerner Unterstellung unter das GEW und dem starken Anstieg der Leerwohnungsziffer in der Stadt zu ziehen, wäre nicht richtig. Nicht nur in der unterstellten Stadt Luzern ist die Leerwohnungsziffer gestiegen; die starke Zunahme an Leerstand auf dem Wohnungsmarkt war in diesen Jahren schweizweit in den Städten zu beobachten. Preisentwicklungen auf dem Immobilienmarkt und Abwanderung aus den Städten in die Agglomerationsregionen trugen zu diesem in den 1990er-Jahren beobachtbaren Phänomen bei.

Wichtig ist ebenfalls zu betonen, dass die Vergleichbarkeit des GEW mit Wohnschutzgesetzgebungen anderer Kantone, insbesondere mit Blick auf die Anwendung sowie deren Auswirkung (vgl. Kap. 4.4), mit Vorsicht zu geniessen ist. Die Wohnschutzbestimmungen der anderen Kantone sind anders aufgebaut als das GEW, wodurch auch die Auswirkungen nicht direkt zu vergleichen sind.

3.6 Einschätzung des Kantons zum GEW

§ 2 GEW bezieht sich in seiner Preisgünstigkeitsdefinition auf das Konzept der Grundverbilligung gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974, das im Kanton Luzern seit 2001 nicht mehr zur Anwendung kommt. Der Kanton Luzern bestätigt mit Schreiben vom April 2025, dass § 2 Abs. 1 GEW nicht mehr zur Anwendung kommen kann: «Preisgünstig ist der Wohnraum, wenn der Mietzins nicht höher ist als der Mietzins für Wohnungen, die gemäss eidgenössischem und kantonalem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz grundverbilligt sind.» Entweder sei die Grundlage für die Definition der Preisgünstigkeit im GEW neu zu wählen oder das ganze Gesetz (GEW) sei anzupassen.

Der Vorschlag der Stadt, § 2 GEW auf die aktuelle Wohnbauförderung des Bundes nach dem Nachfolgegesetz des WEG, dem Wohnraumförderungsgesetz (WFG; [SR 842](#)) von 2003, zu beziehen und sich dahingehend auf die Anlagekostenlimiten abzustützen, unterstützt der Kanton nach gründlicher Prüfung grundsätzlich. Gleichwohl hebt der Kanton heraus, dass ein Restrisiko bestünde, dass diese Anwendung der Preisgünstigkeitsdefinition einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten könnte. Die Grösse dieses Risikos sei nicht abzuschätzen.

4 Vorhaben: Unterstellung unter das GEW 2027–2034

4.1 Ablauf des Bewilligungsverfahrens

Das Ziel des Stadtrates ist, basierend auf den Erkenntnissen aus anderen Städten, den Abklärungen mit dem Kanton und der letztmaligen Unterstellung dem Grossen Stadtrat eine effiziente und griffige Umsetzung des GEW vorzulegen. Das GEW gibt dabei bereits die grundsätzliche Struktur der Umsetzung vor.

4.1.1 Voraussetzung: Bewilligungspflicht

In einem ersten Schritt ist dabei zu prüfen, ob eine Bewilligung gemäss GEW notwendig ist. Gemäss § 7 Abs. 1 dürfen grundsätzlich Räume, welche Wohnzwecken dienen, nur mit Bewilligung gemäss GEW

abgebrochen, umgebaut oder ihrem Zweck entzogen werden. Die Aufhebung von Wohnraum ist dabei ebenfalls bewilligungspflichtig (§ 7 Abs. 4). Die Absätze 2 und 3 von § 7 differenzieren die Bewilligungspflicht entsprechend. Eine Bewilligung ist einerseits nicht notwendig, wenn die Massnahme aus polizeilichen Gründen verfügt wurde. Andererseits sind Umbauten dann bewilligungspflichtig nach GEW, wenn die Aufteilung, Zusammenlegung oder Erneuerung von Wohnungen zu einem wesentlich höheren Mietzins führen. Was einen wesentlich höheren Mietzins auszeichnet, ist im Gesetz wie auch in der Botschaft zum GEW nicht definiert. Der Stadtrat betrachtet dabei einen Wert von 20 Prozent für die Umsetzung der Unterstellung unter das GEW als zweckmässig (Herleitung siehe Kap. 4.3).

4.1.2 Zweistufiges Verfahren: Übersicht

Sind die Voraussetzungen für eine Bewilligungspflicht erfüllt, kommt die Bewilligung gemäss GEW zur Anwendung. Es handelt sich hierbei um ein zweistufiges Verfahren. In der ersten Stufe wird der Anspruch auf die Bewilligung überprüft. In § 8 GEW ist festgehalten, unter welchen Bedingungen eine Bewilligung für einen Umbau, einen Abbruch und einen Neubau oder eine Zweckänderung von Wohnraum zu erteilen ist. Ist keine dieser Bedingungen erfüllt, kann in einem zweiten Schritt eine Bewilligungserteilung nach Ermessen erfolgen (§ 9 GEW). Grundsätzlich ermöglicht die zweite Stufe somit eine Bewilligung von Gesuchen, wenn kein Bewilligungsanspruch nach § 8 GEW besteht.

ABLAUFSCHEMA GEW

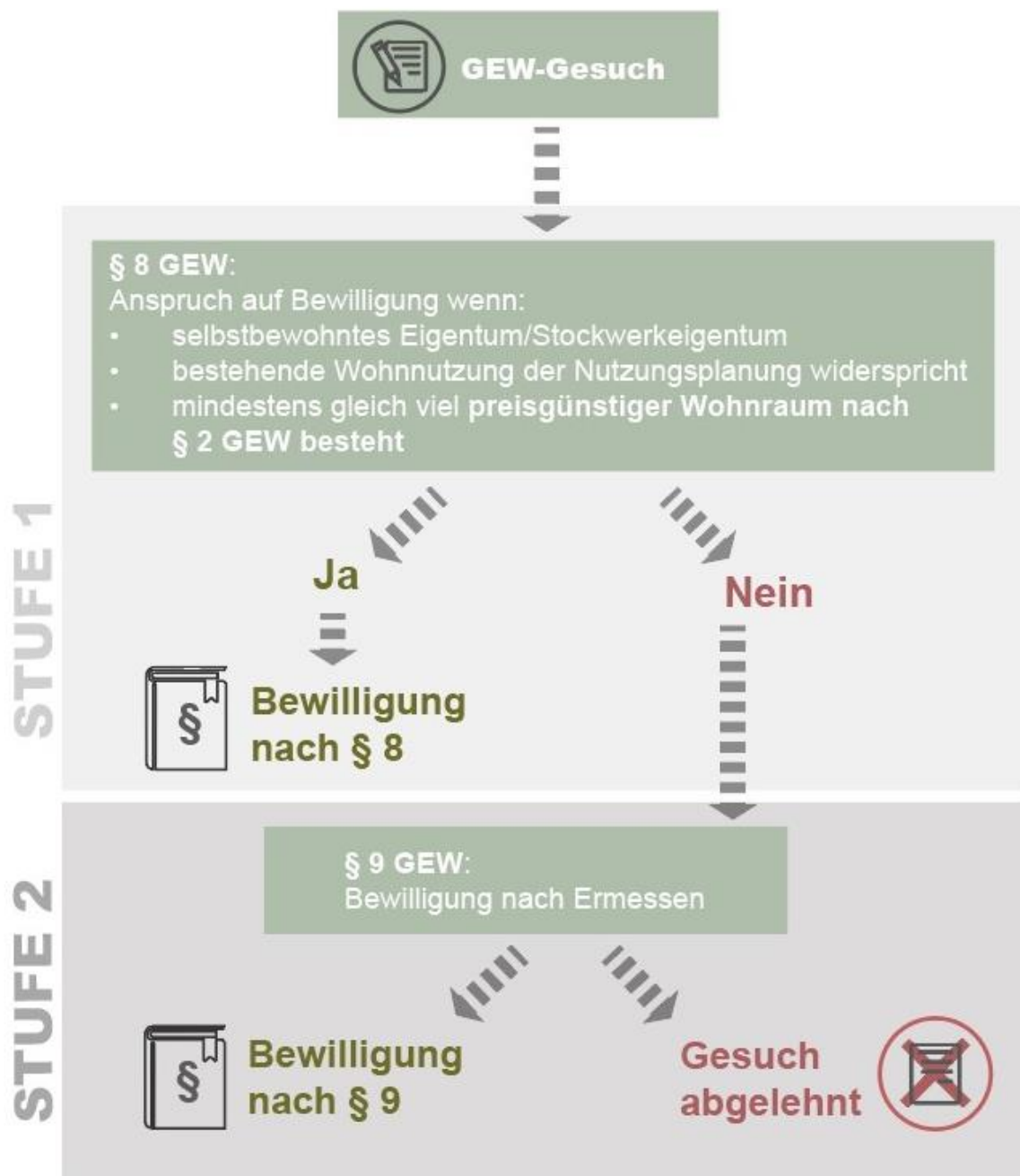


Abb. 4: Schematischer Ablauf der Anwendung des Gesetzes über die Erhaltung von Wohnraum (GEW)

4.1.3 Stufe 1 – Anspruch auf Bewilligung

Gemäss § 8 Abs. 1 lit. a und lit. b GEW ist eine Bewilligung zu erteilen, wenn

- es sich um den Abbruch, den Umbau oder die Zweckänderung eines als Eigenheim bewohnten Hauses oder eines selbstbewohnten Stockwerkeigentums handelt,
- die Wohnnutzung der geltenden Nutzungsplanung widerspricht,
- durch den Bau oder Umbau mindestens gleich viel preisgünstiger Wohnraum bestehen bleibt.

Die Absätze 1 lit. a und lit. b sind einfach umzusetzen und mit geringem Aufwand zu überprüfen.

Anspruchsvoller für die Umsetzung des GEW ist die Anwendung von § 8 Abs. 1 lit. c. Dieser stützt sich auf die Preisgünstigkeitsdefinition gemäss § 2 GEW ab.

Berechnung Preisgünstigkeit

Als Grundlage für die Berechnung der Preisgünstigkeit des GEW dienen die [Anlagekostenlimiten](#), die vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) auf Grundlage des Wohnraumförderungsgesetzes festgelegt und veröffentlicht werden.

Basierend auf den Anlagekostenlimiten lässt sich anhand der Kostenmiete eine Mietpreislite ableiten. Die Anwendung des Kostenmietmodells⁸ ist vorgesehen, da es sich um ein erprobtes Modell handelt, welches auch vom Bund im Rahmen der Förderung des preisgünstigen Wohnraums bei gemeinnützigen Wohnbauträgern eingesetzt wird. Ein Vorteil dieses Modells ist die effiziente Anwendbarkeit anhand weniger Parameter, wie die untenstehende Übersicht zeigt. So kann mit der vorgesehenen Berechnungsmethode die Preisgünstigkeitslimite (§ 2 GEW) auf ein Bundesgesetz abgestützt werden, wie das ursprünglich mit dem GEW auch vorgesehen wurde.

Berechnungsmethode maximale Gesamtmiete	
Finanzierungskosten	= Anlagekosten (inkl. Baurechtszins bzw. Bodenkosten) × Referenzzinssatz
Betriebskosten	= Gebäudeversicherungswert × 3,5 % Betriebsquote
Maximale Gesamtmiete	= Finanzierungskosten + Betriebskosten

In ersten Beispielberechnungen gemäss obiger Berechnungsmethodik hat sich gezeigt, dass die Preisgünstigkeitslimite um die Median-Marktmieten der Stadt Luzern zu stehen kommt.⁹ So würden unter Anwendung dieses Vorgehens Gesuche bewilligt, die im Sinne der Preisgünstigkeit dem aktuellen Niveau der Stadtluzerner Angebotsmieten entsprechen.

Herausforderung Gebäudeversicherungswert

Die Anwendung obiger Berechnungsmethodik bringt die Herausforderung mit sich, dass die Herleitung der Betriebskosten auf Basis des Gebäudeversicherungswertes mit Unsicherheiten verbunden ist. Bei Einreichung eines Baugesuches wird der Gebäudeversicherungswert anhand der Baukosten geschätzt. Er liegt entsprechend in einer provisorischen Form vor. Erst nach Fertigstellung des Projekts und der finalen Kostenabrechnung kann ein amtlicher Gebäudeversicherungswert erstellt werden. Erfahrungswerte zeigen, dass dieser Umstand voraussichtlich zwei Dynamiken in Bezug auf die geschätzten Betriebskosten zur Folge hat.

- **Unterschätzung Betriebskosten beim Neubau:** Bei einem Neubauprojekt werden die Baukosten tendenziell unterschätzt. Entsprechend zeigt sich, dass der Gebäudeversicherungswert bei Baugesuchseingabe ebenfalls zu tief eingeschätzt wird.
- **Überschätzung Betriebskosten bei Sanierung/Umbau:** Bei einer Sanierung oder einem Umbau wird der provisorische Gebäudeversicherungswert ebenfalls auf Grundlage der im Baugesuch eingereichten Baukostenschätzung geschätzt. Dabei wird in einem ersten Schritt nicht zwischen wertvermehrenden und werterhaltenden Investitionen unterschieden.¹⁰ Allerdings sind nur erstere Investitionen entscheidend für die Anhebung eines Gebäudeversicherungswerts, was aber erst nach der Fertigstellung berücksichtigt werden kann. Entsprechend werden der Gebäudeversicherungswert und somit auch die Betriebskosten bei einer Sanierung zu hoch eingeschätzt.

Um den Unsicherheiten bei der Kostenschätzung zu begegnen, ist die Bewilligung mit einer Auflage zum maximal zulässigen Mietzins zu verbinden. Diese Auflage stellt sicher, dass die Mietzinse nach Fertigstellung den im Bewilligungsverfahren berechneten Höchstwert, d. h. einen bestimmten Mietdeckel

⁸ Das «Zürcher Modell» der Kostenmiete hat sich in der Stadt Zürich bewährt. Spezifikum des Modells ist die Pauschalisierung der Betriebskosten anhand des Gebäudeversicherungswerts. Das «Zürcher» Kostenmietmodell soll nun auch auf Bundesebene mit der Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes ins Gesetz aufgenommen werden (vgl. [Botschaft des Bundesrates vom 20. Juni 2025](#)).

⁹ Die Median-Marktmiete für eine Dreizimmerwohnung in der Stadt Luzern lag im Jahr 2023 bei Fr. 1'563.– netto. Die Modellrechnung für eine Dreizimmerwohnung ergibt einen Mietzins von zirka Fr. 1'650.–.

¹⁰ Eine [Studie](#) der Hochschule Luzern im Auftrag des BFE und des BWO hat beispielhaft aufgezeigt, dass die wertvermehrenden Investitionen in ausgewählten Fallstudien zwischen 34 und 58 Prozent liegen.

(vgl. Kap. 3.3), nicht überschreiten. § 15 GEW ermöglicht es dem Gemeinderat, die Einhaltung dieser Auflage im Nachgang zu kontrollieren und gegebenenfalls Anpassungen zu verlangen. Die Sicherung der Mietzinse durch eine solche Auflage erscheint zulässig, solange sie zur Erreichung des Schutzzwecks des GEW erforderlich ist. In der Praxis bietet sich hierfür eine Befristung an, die sich an der Dauer der Unterstellung unter das GEW orientiert, längstens jedoch 15 Jahre beträgt. Dies entspricht sowohl der Lebensdauer von Investitionen als auch der Praxis anderer wohnpolitischer Instrumente.

4.1.4 Stufe 2 – Bewilligung nach Ermessen

Besteht kein Anspruch auf eine Bewilligung nach § 8 GEW, kommt in einem zweiten Schritt § 9 GEW zur Anwendung. Dieser schafft die Grundlage für eine Ermessensbewilligung, wenn die Umstände es rechtfertigen. Abs. 2 nennt hierzu verschiedene Beispiele, in denen eine Bewilligung erteilt werden kann, etwa bei unverhältnismässigen Sanierungskosten, beim Bau einer öffentlichen Anlage oder bei Umbauten im Rahmen von Energiesparmassnahmen. Gleichzeitig enthält Abs. 3 eine klare Schranke, wonach der bloss schlechte Unterhalt von Wohnraum keine Bewilligung rechtfertigt. Damit wird verhindert, dass durch Vernachlässigung von Liegenschaften eine Umnutzung oder ein Abbruch leichter durchgesetzt werden könnte. Die Bestimmung soll damit die Substanz des Gesetzes sichern und Umgehungen verhindern. Nach Abs. 4 ist in jedem Fall eine Interessenabwägung vorzunehmen, bei der die öffentlichen Interessen am Erhalt von Wohnraum den privaten Interessen der Gesuchstellenden gegenübergestellt werden. Eine Bewilligung nach § 9 kann mit Auflagen verbunden werden, etwa zur Begrenzung der Mietzinse, deren Einhaltung der Stadtrat gestützt auf § 15 GEW kontrollieren kann.

Der Kern der Anwendungspraxis liegt in der sorgfältigen Interessenabwägung. Die Gesuchstellenden tragen die Nachweispflicht und müssen die Umstände darlegen, die eine Ausnahme rechtfertigen können. Ohne aussagekräftige Unterlagen – etwa zum baulichen Zustand, zu den Kostenfolgen einer Sanierung oder zur geplanten Nutzung – kann keine materielle Prüfung erfolgen. In der Praxis bedeutet dies, dass der Stadtrat in jedem einzelnen Fall die öffentlichen Interessen des GEW – namentlich den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum und Wohnraum mittlerer Preisklasse – mit den dargelegten privaten Interessen vergleicht und gegeneinander abwägt. Der Entscheid ist zu begründen und muss transparent darlegen, weshalb die privaten Interessen im konkreten Fall überwiegen oder weshalb der Schutzgedanke des GEW durch Auflagen gewahrt werden kann. Solche Auflagen sind ein zentrales Instrument, um Ausgleich zu schaffen. Sie können insbesondere Mietzinsbegrenzungen oder zusätzlichen Wohnraum betreffen und stellen sicher, dass trotz Ausnahmegewilligung die Zielsetzung des Gesetzes nicht vollständig zurücktritt. § 15 GEW verleiht dem Stadtrat die Möglichkeit, die Einhaltung solcher Auflagen nachträglich zu kontrollieren und so die Wirksamkeit des Instruments abzusichern. Bei der Anwendung der Bewilligung nach Ermessen ist es dem Stadtrat allerdings ein Anliegen, dass im Falle einer Bewilligung i. d. R. mindestens die Mietzinsgestaltung nach OR sowie die gängige Überwälzungspraxis der Investitionen auf die Mietzinse¹¹ eingehalten werden. So soll sichergestellt werden, dass auch bei einer Bewilligung nach Ermessen missbräuchliche Mietzinserhöhungen verhindert werden können.

Besteht weder ein Anspruch auf eine Bewilligung nach § 8 GEW noch liegen die Voraussetzungen für eine Ermessensbewilligung nach § 9 GEW vor, ist das Gesuch abzulehnen. Gegen entsprechende Entscheide steht der Rechtsweg nach Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 3. Juli 1972 (VRG; [SRL Nr. 40](#)) den dort Beschwerdeberechtigten offen. Zudem können die Mietenden der betroffenen Liegenschaft bereits zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung Einsprache gegen ein GEW-Projekt erheben. Die Mietenden sind vorgängig zu informieren.

Die Prüfung von Gesuchen nach § 9 ist erfahrungsgemäss mit einem erhöhten personellen Aufwand verbunden, da die Abwägung nicht schematisch erfolgen kann, sondern im Einzelfall gründlich begründet

¹¹ Investitionen bei einer Sanierung bestehen aus einem wertvermehrenden und einem werterhaltenden Anteil. Der wertvermehrende Anteil darf dabei auf die Miete überwält werden. Der anrechenbare wertvermehrende Anteil variiert dabei in Abhängigkeit vom konkreten Bauprojekt. Eine wissenschaftliche [Untersuchung](#) der HSLU anhand von Praxisbeispielen zeigt dabei auf, dass der effektive wertvermehrende Anteil oftmals zwischen 35 und 55 Prozent liegt. In der aktuellen Rechtsprechung können üblicherweise 50 Prozent oder mehr der Investitionen als wertvermehrende Investitionen bei umfassenden Sanierungen auf den Mietpreis überwält werden.

werden muss. Wichtig ist daher, dass die Anwendung des GEW und insbesondere die Bewilligung nach Ermessen künftig laufend zu evaluieren sind. Damit soll auf die oftmals komplexen Ausgangslagen von Sanierungstätigkeiten im Sinne des GEW, der notwendigen Wohnraumproduktion sowie der Klima- und Energiestrategie der Stadt Luzern reagiert werden können.

4.2 Absicht des Stadtrates

Der Stadtrat strebt eine effiziente Umsetzung der Unterstellung unter das GEW in der Stadt Luzern an. Angesichts der Nebenwirkungen und des grossen Aufwandes bei Behörden und Privaten wird eine Umsetzung der Unterstellung vorgeschlagen, die darauf fokussiert, dass Leerkündigungen und missbräuchliche Mietzinserhöhungen eingeschränkt werden, während gleichzeitig der Aufwand der Behörde sowie der Antragstellenden minimiert werden soll. Die Unterstellung unter das GEW bietet dem Stadtrat ein Instrument, die Neumietpreise bei Abbrüchen/Neubauten und Umbauten zu kontrollieren und entsprechend missbräuchliche Erhöhungen zu verhindern. Gleichzeitig sollen energetische Sanierungen und vernünftige Weiterentwicklungen des Wohnungsparks weiterhin ohne grossen Mehraufwand möglich sein. Entsprechend findet sich der Passus zur erheblichen Mietpreiserhöhung mit Meldepflicht und GEW-Bewilligungspflicht ab 20 Prozent Mietpreisaufschlag im Reglement.

4.3 Reglement über die Unterstellung unter das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum

Die Unterstellung unter das GEW erfolgt im Rechtsetzungsverfahren. Entsprechend ist hierzu ein Reglement zu erlassen.

Art. 1 Unterstellung

Die Stadt Luzern unterstellt sich dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW).

Mit Art. 1 wird die Stadt Luzern ausdrücklich dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW) unterstellt. Das GEW gilt nicht automatisch in allen Gemeinden, sondern nur dort, wo die Stimmberechtigten (im Falle der Stadt Luzern der Grosse Stadtrat) im Rechtsetzungsverfahren die Unterstellung beschliessen (§ 4 Abs. 1 GEW). Daher braucht es eine Unterstellung durch ein Gesetz im formellen Sinne – vorliegend in Form eines Reglements.

Art. 2 Dauer

Die Unterstellung gilt für die Dauer von acht Jahren.

Die Unterstellung ist gemäss § 5 Abs. 1 GEW zwingend zu befristen. Die Dauer darf höchstens acht Jahre betragen. Mit der gewählten Regelung wird die maximale Dauer ausgeschöpft, was Planungssicherheit für Behörden und Betroffene schafft. Nach Ablauf der Frist ist zwingend ein erneuter Entscheid über die Verlängerung oder Beendigung der Unterstellung zu treffen (vgl. Art. 3). Eine frühzeitige Aufhebung ist nach Art. 4 möglich, wenn sich die Wohnungsmarktlage normalisiert.

Art. 3 Verlängerung

Eine Verlängerung ist jeweils um höchstens acht Jahre möglich, sofern die Voraussetzungen gemäss § 3 GEW weiterhin erfüllt sind. Vor jeder Verlängerung sind die in § 4 Abs. 2 GEW genannten Organisationen anzuhören.

§ 5 Abs. 2 GEW sieht vor, dass die Unterstellung jeweils um höchstens acht Jahre verlängert werden kann, sofern die Voraussetzungen gemäss § 3 GEW – das Bestehen einer angespannten Wohnungsmarktlage – weiterhin erfüllt sind. Vor jeder Verlängerung sind die in § 4 Abs. 2 GEW genannten Verbände anzuhören. Diese Anhörung stellt sicher, dass die Entscheidung über die Verlängerung auf

einer breiten Grundlage erfolgt und die betroffenen Akteure in den Prozess einbezogen werden. Mit Art. 3 wird diese Regelung für die Stadt Luzern ausdrücklich übernommen, um Transparenz zu schaffen.

Art. 4 Aufhebung

Bei einer Normalisierung der Wohnungsmarktlage kann die Unterstellung im Verfahren nach § 4 GEW vorzeitig aufgehoben werden.

Nach § 6 GEW ist eine vorzeitige Aufhebung der Unterstellung möglich, wenn sich die Wohnungsmarktlage normalisiert. Damit wird gewährleistet, dass die Massnahmen nur so lange gelten, wie sie erforderlich sind, um den Schutzzweck des GEW zu erfüllen. Art. 4 übernimmt diese Möglichkeit und stellt klar, dass die Stadt flexibel auf eine veränderte Marktlage reagieren kann.

Art. 5 Wesentlich höhere Mietzinse

Als wesentlich höhere Mietzinse im Sinne von § 7 Abs. 3 GEW gelten Nettomietzinserhöhungen von mehr als 20 Prozent.

Mit Art. 5 konkretisiert die Stadt Luzern den in § 7 Abs. 3 GEW verwendeten Begriff der «wesentlich höheren Mietzinse». Das kantonale Gesetz enthält keine quantitative Definition dieser Schwelle. Um eine einheitliche und nachvollziehbare Vollzugspraxis zu gewährleisten, legt die Stadt Luzern fest, ab welcher Mietzinssteigerung ein Umbau als bewilligungspflichtig gilt. Die Festlegung einer klaren prozentualen Grenze schafft Rechtssicherheit und ermöglicht einen verhältnismässigen Vollzug. Sie stellt sicher, dass moderate Mietzinsanpassungen im Rahmen eines Umbaus nicht dem Bewilligungsverfahren unterstellt werden. Gleichzeitig erlaubt sie, gezielt dort einzugreifen, wo durch Umbauten oder Sanierungen deutlich höhere Mietzinse ausfallen und damit preisgünstiger Wohnraum verloren geht. In Ausnahmefällen, bei denen kein Altmietpreis vorhanden ist, soll der Median der Stadtluzerner Angebotsmieten plus 20 Prozent als Schwelle gelten. Die Angabe der Mietpreise bezieht sich jeweils auf die Nettomietpreise.

Der Stadtrat geht davon aus, dass mit einem Mietzinsaufschlag von 20 Prozent energetische Sanierungen weiterhin möglich sind und umgesetzt werden. Der Schwellenwert von 20 Prozent ermöglicht es beispielsweise, dass bei einer in Bezug auf den Mietzins durchschnittlichen Dreizimmerwohnung für Fr. 1'410.–¹² eine Erhöhung um rund Fr. 280.– pro Monat erlaubt ist, ohne dass eine Bewilligung nach GEW notwendig ist.¹³ Damit wird sichergestellt, dass z. B. kleinere Renovationsarbeiten, ein Fensteraustausch oder zusätzliche energetische Dämmungen ohne zusätzliches Bewilligungsverfahren nach GEW stattfinden können und die Wohnungen instand gehalten werden. Ist dieser Schwellenwert tiefer (kleiner als 20 Prozent), besteht das Risiko, dass diese Umbauten erschwert werden oder sich verzögern.

Darüber hinaus können viele dieser Sanierungsarbeiten heute ohne Baubewilligung vollzogen werden. Dies soll auch zukünftig so bleiben. Dadurch wird die zuständige Behörde entlastet und das Baubewilligungsverfahren nicht unnötig verlängert.

Mit einem höheren Schwellenwert (grösser als 20 Prozent) nimmt die Sozialverträglichkeit stark ab, da Mietzinsaufschläge von über 20 Prozent für die Bewohnenden finanziell oftmals nicht kompensierbar sind. Daher soll ab 20 Prozent das Bewilligungsverfahren nach GEW zur Anwendung kommen. Bei umfassenden Sanierungen, die Mietzinsaufschläge von über 20 Prozent zur Folge haben, ist weiterhin eine Bewilligung möglich, jedoch nur, wenn die Preisgünstigkeit eingehalten wird oder ein Ermessensentscheid erfolgt. Dabei können Auflagen in Bezug auf die Sozialverträglichkeit gemacht werden.

Da die GEW-Bewilligung eine Voraussetzung für die Baubewilligung bildet und beide Verfahren von derselben Behörde geführt werden, ist eine schlanke und praxistaugliche Umsetzung zentral. Mit Art. 5

¹² Vgl. LUSTAT Nettomietpreise nach Zimmerzahl ([Tabelle](#)).

¹³ Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Mietpreise im Jahr 2023 nach Zimmerzahl in der Stadt Luzern ([Link](#)). Quelle LUSTAT.

wird der gesetzliche Schutzzweck – die Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum – gezielt, wirksam und mit vertretbarem administrativem Aufwand erreicht.

Art. 6 Meldeverfahren

Bevor Wohnraum abgebrochen, umgebaut oder anders genutzt wird, ist das Vorhaben der Vollzugsbehörde zu melden. Diese teilt innert 20 Tagen nach Eingang aller erforderlichen Unterlagen mit, ob eine Bewilligung nach GEW nötig ist.

Mit Art. 6 wird ein Meldeverfahren eingeführt, das einen effizienten und praxistauglichen Vollzug des GEW sicherstellt. Bevor Wohnraum abgebrochen, umgebaut oder anders genutzt wird, muss das Vorhaben der zuständigen Behörde gemeldet werden. Diese prüft innert kurzer Frist, ob das Projekt eine Bewilligung nach dem Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW) erfordert.

Das Meldeverfahren ersetzt die Bewilligungspflicht nach dem GEW nicht, sondern dient als Vorprüfung und Steuerungsinstrument. Es ermöglicht der Behörde, frühzeitig festzustellen, ob ein Vorhaben dem Gesetz untersteht oder bewilligungsfrei ist. Gleichzeitig erlaubt es eine systematische Kontrolle auch derjenigen Umbauten, die bewilligungsfrei sind, und schafft damit zusätzliche Transparenz über alle Veränderungen im Wohnungsbestand. Im Rahmen dieser Meldung können zudem die deklarierten Mietzinse überprüft werden, die nach Art. 7 des Reglements als verbindliche Referenzwerte gelten. So bleibt auch bei bewilligungsfreien Vorhaben nachvollziehbar, ob die Mietzinse im Rahmen des GEW eingehalten werden.

Die Frist von 20 Tagen sorgt für Planungssicherheit und trägt dazu bei, dass das GEW zielgerichtet umgesetzt werden kann, ohne das Baubewilligungsverfahren zu verzögern.

Art. 7 Verbindlichkeit der Mietzinse

Die im Melde- oder Bewilligungsverfahren deklarierten Mietzinse gelten als verbindliche Referenzwerte und bleiben für die Dauer der Unterstellung unter das GEW massgebend. Mietzinsauflagen bleiben für die in der Verfügung festgelegte Dauer gültig.

Die Einhaltung der Mietzinse kann im Rahmen von § 15 GEW überprüft und bei Verstössen nach §§ 14 und 17 GEW geahndet werden.

Mit Art. 7 werden die im Melde- oder Bewilligungsverfahren angegebenen Mietzinse als verbindliche Referenzwerte festgelegt. Dadurch bleiben die Mietzinse nachvollziehbar und überprüfbar. Die Regelung verhindert, dass nach Abschluss der Arbeiten deutlich höhere Mietzinse verlangt werden als ursprünglich angegeben. Damit wird Missbrauch vorgebeugt und der Schutzzweck des GEW – die Erhaltung bezahlbaren Wohnraums – gesichert.

Die deklarierten Mietzinse gelten während der Unterstellung unter das GEW als Obergrenze. Erhöhungen sind nur aus mietrechtlich zulässigen Gründen möglich, etwa infolge Teuerung, Änderungen des Referenzzinssatzes oder nachweisbarer Mehrleistungen. Führt eine bauliche Verbesserung zu einer Mietzinssteigerung über die im GEW festgelegte zulässige Grenze hinaus, ist vorgängig eine neue Bewilligung erforderlich. Besteht eine zeitlich befristete Mietzinsauflage, geht diese vor und bleibt für die festgelegte Dauer verbindlich. Innerhalb der Auflagedauer sind ebenfalls Anpassungen gemäss Mietrecht – etwa aufgrund von Teuerung, Änderungen des Referenzzinssatzes oder ausgewiesenen Mehrleistungen – weiterhin möglich, soweit sie den Zweck der Auflage nicht unterlaufen. Damit bleibt einerseits die wirtschaftliche Tragbarkeit für Eigentümerschaften gewahrt, andererseits wird der Schutz der Mietenden effektiv sichergestellt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen Kantone und Gemeinden nicht direkt in privatrechtliche Mietverhältnisse eingreifen, da das Mietrecht abschliessend bundesrechtlich geregelt ist. Zulässig sind jedoch öffentlich-rechtliche, verhältnismässige Massnahmen zur Bekämpfung der Wohnungs- und Mietknappheit. Dazu zählen Bewilligungspflichten für Umbauten oder Abbrüche sowie die Kontrolle der Mietzinse während einer bestimmten Zeit, um übermässige Mietsteigerungen zu

verhindern. Solche Regelungen sind auch dann zulässig, wenn sie das Verhältnis zwischen Vermietenden und Mietenden indirekt beeinflussen (vgl. BGE 146 I 70 E. 5.2.2).

Die Verbindlichkeit der gemeldeten oder verfüzten Mietzinse endet spätestens mit dem Ablauf der Unterstellung unter das GEW, ist also zeitlich befristet, oder mit dem in der Verfügung bestimmten Zeitpunkt. Zur Kontrolle kann die Vollzugsbehörde die Mietzinse nach § 15 GEW überprüfen und bei Verstössen Massnahmen oder Sanktionen ergreifen (§§ 14 und 17 GEW).

Art. 8 Zuständigkeit

Zuständig für den Vollzug der Bestimmungen des GEW ist der Stadtrat.

Das GEW weist den Gemeinderäten die zentrale Vollzugsverantwortung zu. In der Stadt Luzern ist dies der Stadtrat. Die Vollzugsaufgaben umfassen insbesondere:

- die Prüfung von Baugesuchen nach den Kriterien von §§ 8 und 9 GEW (Anspruchs- bzw. Ermessensbewilligung);
- die Durchführung des Verfahrens nach §§ 10–13 GEW (Bekanntgabe, Behandlung von Einsprachen, Koordination mit der Baubewilligung);
- die Festlegung und Kontrolle von Auflagen (§§ 9 Abs. 4, 15, 16 GEW);
- die Anordnung von Massnahmen bei Verstössen (§ 14 GEW);
- die Verhängung von Bussen bei Widerhandlungen (§ 17 GEW).

Der Stadtrat wird diese Vollzugsaufgaben aufgrund der fachlichen Nähe zu den Baubewilligungsverfahren der Dienstabteilung Baubewilligungen (DA BB) übertragen. Damit wird sichergestellt, dass die Ziele des GEW – insbesondere der Erhalt von preisgünstigem Wohnraum – wirksam umgesetzt werden.

Art. 9 Gebühren

Für Verfahren und Amtshandlungen nach dem Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum werden Gebühren erhoben.

Verfahren und Amtshandlungen nach dem GEW sind gebührenpflichtig. Da das GEW selbst keine Gebührenbestimmung enthält, ist zu bestimmen, auf welcher Grundlage die Kosten zu erheben sind. Die Verfahren nach §§ 7 ff. GEW (Abbruch-, Umbau- oder Zweckänderungsbewilligungen) stehen in engem Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren (§ 13 GEW) und gelten in der Regel als planungs- und baurechtliche Aufgaben im Sinn von § 212 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 ([PBG; SRL Nr. 735](#)). Entsprechend erfolgt die Gebührenerhebung gestützt auf Art. 20 Baugebührenreglement vom 12. September 1991 ([sRSL 7.2.4.1.1](#)) nach Zeitaufwand. Gebühren für vorgelagerte Abklärungen und Beratungen im Zusammenhang mit Verfahren nach dem GEW werden ebenfalls nach Zeitaufwand erhoben (Art. 33a Baugebührenreglement).

Sollte ein Verfahren ausnahmsweise nicht als planungs- oder baurechtliche Aufgabe einzustufen sein, kann der Gebührenbezug subsidiär auf §§ 193 f. Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 3. Juli 1972 ([VRG; SRL Nr. 40](#)) sowie die kantonale Verordnung über den Gebührenbezug der Gemeinden vom 23. November 2010 ([SRL Nr. 687](#)) abgestützt werden. Damit ist sichergestellt, dass der Gebührenbezug in jedem Fall auf einer klaren gesetzlichen Grundlage erfolgt und dem Verursacherprinzip entspricht.

Art. 10 Inkrafttreten

Dieses Reglement tritt am 1. Januar 2027 in Kraft.

Das Inkrafttreten regelt, ab wann das Reglement und damit die Unterstellung wirksam sind. Ab diesem Zeitpunkt gilt das GEW für das Stadtgebiet und entfaltet seine volle Wirkung. Für Bauherrschaften und Eigentümerschaften bedeutet dies, dass Gesuche nach § 7 GEW ab diesem Zeitpunkt dem Stadtrat vorzulegen sind und nicht mehr allein nach Baurecht beurteilt werden können. Zugleich stellt das Inkrafttretensdatum den Stichtag für die Befristung der Unterstellung dar: Ab diesem Zeitpunkt läuft die

gesetzliche Dauer von acht Jahren (§ 5 Abs. 1 GEW). Spätestens auf diesen Zeitpunkt hin ist daher über eine Verlängerung oder über die Aufhebung der Unterstellung zu entscheiden.

4.4 Wirkungen des GEW

Aus der Literatur zeigt sich, dass Wohnschutzgesetze im Vergleich zu anderen wohnraumpolitischen Massnahmen einen hohen Wirkungsgrad auf die allgemeine Mietzinsentwicklung in einem Gebiet aufweisen können (vgl. z. B. [Studie](#) Wüest Partner). Gleichzeitig treten als Begleiterscheinung oftmals nur schwer vorhersehbare Sekundäreffekte auf.¹⁴ Diese sind wiederum stark abhängig von der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung des Wohnschutzgesetzes. Im Falle des GEW ist eine Wirkungsanalyse theoretischer Natur, da durch den zweistufigen Bewilligungsprozess ein wesentlicher Ermessensspielraum bei der Umsetzung vorhanden ist. Es bestehen nur wenige klare Leitplanken, die bei der Umsetzung des GEW zu berücksichtigen sind. Dieser Umstand ist insbesondere im Gegensatz zu anderen in der Schweiz geltenden Wohnschutzgesetzen hervorzuheben, die in der Umsetzung viel rigider sind und sehr begrenzt Bewilligungsmöglichkeiten nach Ermessen vorsehen. Beispielsweise kennt der Kanton Genf einen absoluten Mietzinsdeckel, der nicht überschritten werden darf, und der Kanton Basel-Stadt wendet einen absoluten Renditedeckel an, der festlegt, wie hoch die maximale Überwälzung der Investitionen auf die Miete sein darf. Dieser Renditedeckel kann ebenfalls nicht überschritten werden, und zusätzlich ist noch hervorzuheben, dass der angewendete Renditedeckel in Basel bis im November 2025 erheblich von der gängigen Überwälzungspraxis (siehe Kap. 4.1.4) abwich. Es wurde ein sogenannter reduzierter Überwälzungssatz angewendet, der eine starke Reduktion der Überwälzung vorsah.

Die im Folgenden dargelegten Beobachtungen aus anderen Städten und insbesondere der Literatur sind dabei als Orientierungshilfe zu verstehen, um die intendierten und nicht intendierten Nebenwirkungen abschätzen zu können. Dabei ist es möglich, dass weitere, nicht vorhersehbare Effekte eintreten können. Entsprechend ist es entscheidend, dass bei einer Umsetzung die Auswirkungen des GEW kontinuierlich überprüft werden und ggf. die Praxis angepasst wird.

4.4.1 Mögliche Primäreffekte

Primäres Ziel von Wohnschutzgesetzen ist üblicherweise, preisgünstigen Wohnraum zu erhalten und so einen mietpreisdämpfenden oder sogar negativen Mietzinseffekt zu erreichen. Damit einhergehend soll die Zugänglichkeit zum Wohnungsmarkt für breite Bevölkerungsschichten gewährleistet und Verdrängung minimiert werden. Grundsätzlich lässt sich hierzu festhalten, dass dieses Ziel meist auch erreicht wird.¹⁵ Kholodilin hält hierzu in einer umfassenden [Metaanalyse](#) (2024) von Wohnschutz und Mietregulierungsgesetzen weltweit fest, dass in den allermeisten Fällen ein signifikanter preisdämpfender Einfluss auf die Mietzinse der Objekte, die dem Gesetz unterstellt sind, erkennbar ist. Die Effizienz und Effektivität von solchen behördlich verordneten Mietpreisbeschränkungen variieren allerdings erheblich und stehen in Abhängigkeit von ihrer spezifischen Ausführung und Anwendung. Weiter zeigt sich, dass bei einer spezifischen Wirkungsanalyse insbesondere zwei Komponenten zu bedenken sind: Einerseits ist der Unterschied zwischen absoluten (Mietdeckel) und relativen Mietpreisbeschränkung (Renditedeckel) zu berücksichtigen, und andererseits variiert die Wirkung zwischen vom Gesetz betroffenen und nicht betroffenen Wohnraum. Hier zeigt sich, dass bei nicht geschütztem Wohnraum oftmals höhere Mietzinsaufschläge festgestellt werden können.

Mietdeckel

Beim GEW handelt es sich um einen Mietdeckel (vgl. Kap. 3.3), da für jede einzelne Mietwohnung ein maximal zulässiger Mietzins nach Preisgünstigkeitsdefinition berechnet werden kann. Er kann allerdings im Gegensatz zu anderen Mietdeckeln durch eine Bewilligung nach Ermessen relativiert werden. Im

¹⁴ Vgl. z. B. Kholodilin Konstantin (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature, *Journal of Housing Economics* 63:1–19 ([Link](#)) oder Sagner, Pekka und Voigtländer, Michael (2024). Auswirkungen von Mietpreisregulierungen auf den Wohnungsmarkt. Eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft. ([Link](#))

¹⁵ Ebd.

Kontext der Schweiz bietet sich dennoch am ehesten ein Vergleich mit dem im Kanton Genf geltenden Wohnschutzgesetz an. In Genf dürfen die Kosten für Sanierungsarbeiten nur teilweise, d. h. nach einer behördlichen Überprüfung, und nur bis zu einem festgelegten Maximalbetrag auf die Miete überwält werden. Beobachtungen zeigen, dass der Genfer Wohnschutz einen wesentlichen preisdämpfenden Effekt auf die im Gesetz unterstellten Mietverhältnisse hat. Als Indikator hierfür gilt, dass die Bestandsmieten in Genf im Vergleich zu anderen grösseren Schweizer Städten tief sind.¹⁶ In Bezug auf das GEW kann ebenfalls davon ausgegangen werden, dass ein wesentlicher preisdämpfender Effekt auf die dem Gesetz unterstellten Wohnungen entsteht.

Allerdings sind drei zentrale Unterschiede in Bezug auf die Mietzinsobergrenze beim Genfer Wohnschutzgesetz und dem GEW hervorzuheben, welche die Wirkung des GEW im Vergleich zum Genfer Wohnschutz unterscheiden. Erstens werden im Genfer Wohnschutz in einem ersten Schritt die Investitionskosten bei der Anhebung der Miete berücksichtigt. Dadurch kann sichergestellt werden, dass bei geringen Investitionskosten die Miete auch nur geringfügig angehoben werden kann. Dies ist beim GEW nicht gegeben. So besteht die Möglichkeit, dass gewisse bauliche Anpassungen unter dem GEW eine weiterhin hohe Überwälzung auf die Miete zulassen, sofern der absolute Mietdeckel (siehe Kap. 4.1.3) nicht überschritten wird. Zweitens ist der absolute Mietdeckel in Genf viel tiefer angesetzt, als dies das GEW vorsieht. Der Mietdeckel des Genfer Modells orientiert sich an der Leistbarkeit für die breite Bevölkerung, während sich die Preisgünstigkeitslimite unter dem GEW auf die Anlagekostenlimiten des Bundes, die auf Neubauten ausgerichtet sind, abstützt. Eine Dreizimmerwohnung unter dem Genfer Wohnschutz ist derzeit mit einer ungefähren monatlichen Nettomaximalmiete von Fr. 1'200.– merklich tiefer angesetzt als unter dem GEW (rund Fr. 1'600.–). Schlussendlich bietet das GEW einen breiten Bewilligungsrahmen nach Ermessen. In der historischen Umsetzung zeigte sich, dass dadurch flexibel auf konkrete Projekte und Herausforderungen reagiert werden konnte. Gleichzeitig führte dies auch dazu, dass die Mietzinsaufschläge über der im GEW festgelegten Preisgünstigkeit in solchen Fällen üblich waren. Das Genfer Wohnschutzmodell ist hier strikter.

Dem Gesetz nicht unterstellter Wohnraum

Gegenteilig verhält es sich bei Wohnraum, der nicht durch ein Wohnschutzgesetz geschützt wird. Üblicherweise sind bei Wohnschutzgesetzen Wohnraum für den Luxusbedarf oder neu erstellter Wohnraum von den gesetzlichen Einschränkungen ausgenommen. Hier zeigen die meisten empirischen Studien, dass im Gegensatz zum regulierten Wohnraum im unregulierten Bereich eine Erhöhung der Mietzinse feststellbar ist.¹⁷ Dies hat vor allem zwei Gründe. Erstens führen die Mietzinsregulierungen dazu, dass die Nachfrage nach Wohnraum in allen Segmenten des Wohnungsmarktes gesteigert wird (vgl. [Gutachten](#) von Sagner und Voigtländer 2024). Zweitens können die Regulierungen je nach Ausgestaltung des Gesetzes in einem kurzfristigen Zeitrahmen auch eine Angebotsverknappung nach sich ziehen. Dieser zweite Faktor ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Gesetzes. Die Mietpreisbremse in Berlin, die nur sehr begrenzt mit dem GEW vergleichbar ist, führte beispielsweise dazu, dass das Angebot der inserierten Wohnungen um 50 Prozent zurückging. Dies auch, weil die Vermieterschaft die Wohnungen – unter anderem aufgrund der nicht geklärten Verfassungsmässigkeit der Mietpreisbremse bis zum richterlichen Entscheid – lieber leer stehen liess, als sie zu vermieten.¹⁸

Dieser Effekt auf die nicht geschützten Wohnungen ist ebenfalls in Genf erkennbar. Die Angebotsmieten in Genf gehören zusammen mit Zürich schweizweit zu den höchsten.¹⁹ So zeigt sich, dass in Genf bei einem Wechsel des Mietverhältnisses mit starken Mietzinserhöhungen zu rechnen ist.²⁰ Ergänzend zum Wohnschutzgesetz kennt der Kanton Genf daher mit dem Gesetz über die Entwicklungszonen (LGZD) eine Regulierung, die preisdämpfend für Neubauwohnungen wirken soll.²¹ In Bezug auf das GEW ist es

¹⁶ Ganz, Erik (2024). Kanton Basel-Stadt und Genf: Einblick in die kantonale Mietregulierung. Zugriff September 2025. ([Link](#))

¹⁷ Vgl. Sagner, Pekka und Voigtländer, Michael (2024). Auswirkungen von Mietpreisregulierungen auf den Wohnungsmarkt, S. 12 ([Link](#)), oder Kholodilin Konstantin (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature, Journal of Housing Economics 63:1–19. ([Link](#))

¹⁸ Vgl. Sagner, Pekka und Voigtländer, Michael (2024). Auswirkungen von Mietpreisregulierungen auf den Wohnungsmarkt, S. 12. ([Link](#))

¹⁹ Ganz, Erik (2024). Kanton Basel-Stadt und Genf: Einblick in die kantonale Mietregulierung. Zugriff September 2025. ([Link](#))

²⁰ Maniera Martin (2022). Regulierung schiesst meist am Ziel vorbei. Immobilien Svit Schweiz. ([Link](#))

²¹ Dandrès, Christian (2022). Mieter:innenschutz in Genf. Denknnetz, Jahresbuch 2022. ([Link](#))

bei der Umsetzung daher möglich, dass Mietpreissteigerungen im nicht regulierten Segment als Folgeerscheinung auftreten könnten. Hierzu ist anzumerken, dass es auch im Kanton Luzern Massnahmen gibt, mit denen sich Mietende gegen mutmasslich zu hohe Mietpreissteigerungen nach Umzug wehren können. Zu nennen ist hier die [Formularpflicht im Mietrecht](#). Darüber hinaus besteht aufgrund des rechtlichen Restrisikos (siehe Kap. 3.6) die Möglichkeit, dass ähnlich wie in Berlin Wohnungen bewusst bis zur gerichtlichen Klärung der Umsetzbarkeit des GEW dem Wohnungsmarkt entzogen werden.

Leerkündigungen und Verdrängung

[Analysen](#) des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt zeigen, dass die Leerkündigungen von Mietwohnungen während der Implementierung des Basler Wohnschutzes stark zurückgegangen sind. Während es 2021 noch 504 Wohnungen im Kantonsgebiet waren, die aufgrund von Abbrüchen oder Sanierungen leergekündigt wurden, waren es 2023 noch 102. Somit zeigt sich, dass das Basler Modell des Wohnschutzes aufgrund der tiefen Anzahl Leerkündigungen Verdrängungseffekte reduziert. Aufgrund der bisher kurzen Umsetzungsdauer des Basler Wohnschutzmodells sind die Indikatoren jedoch noch nicht sehr zuverlässig.

Aufgrund des längeren Wirkungszeitraums bietet sich daher wiederum eine Betrachtung von Genf an. Die [Studie](#) «Bautätigkeit und Verdrängung in der städtischen Schweiz» der ETH im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) zeigt Unterschiede in der Verdrängung von Personen durch Sanierungen oder Neubauten in verschiedenen Schweizer Agglomerationsräumen. Dabei wird beschrieben, wie viele Menschen mit welchen sozioökonomischen Profilen in den jeweiligen Agglomerationen durch Abbruch oder Totalsanierung verdrängt werden und wohin diese ziehen. Die deskriptive Datenanalyse zeigt insbesondere, dass «weder eine hohe Wohnneubautätigkeit noch die Siedlungsentwicklung nach innen zwingend zu vielen Leerkündigungen und einer grossen Anzahl verdrängter Langzeitmietenden führen.» Die Agglomerationen in der Romandie, die Wohnschutzgesetze implementiert haben (Lausanne und Genf), weisen so einen viel tieferen Verdrängungssaldo auf als deren Pendanten in der Deutschschweiz. In Genf gab es rund zwölf Mal weniger verdrängte Personen als in Zürich bei ähnlicher Wohnbautätigkeit. In Bezug auf das GEW ist zu erwarten, dass die Anzahl Leerkündigungen sowie die Verdrängung abnehmen, wenn auch aufgrund der umfassenden Bewilligungsmöglichkeit nach Ermessen und des vergleichsweise hohen Mietpreisdeckels mit von Genf abweichenden Effekten zu rechnen ist.

Fazit Primäreffekte

Wohnschutzgesetze in den unterschiedlichen Umsetzungsformen zeigen Wirkung. Das Mietpreisniveau von unter Schutz gestellten Wohnungen wird gedämpft, und ausserdem nehmen Verdrängung und damit einhergehend Leerkündigungen ab. Die Erfüllung des primären Ziels des GEW – der Schutz von preisgünstigem Wohnraum und von Wohnraum des mittleren Preissegments – kann in Bezug auf die dem Gesetz unterstellten Wohnungen erwartet werden. Gleichzeitig zeigt sich, dass als Nebenwirkung die Mietpreise im nicht regulierten Wohnungssegment zunehmen können.

4.4.2 Mögliche Sekundäreffekte

Mietverträge

Wohnschutzgesetze wie das GEW können zu einem Lock-in-Effekt bei den Bestandswohnungen führen. Ein Lock-in-Effekt besteht, wenn Menschen trotz veränderter Wohnbedürfnisse ihre Wohnung aufgrund mangelnder Angebote oder erwartbarer Mietzinssteigerungen nicht wechseln und in der bestehenden Wohnung verbleiben. Die [Wirkungsanalyse](#) von Wüest Partner weist die geminderte Umzugstätigkeit bzw. den Lock-in-Effekt als Nachteil von Wohnschutz aus. Gleichzeitig muss hierzu gesagt werden, dass dieser Effekt, in der Bestandswohnung zu verbleiben, die ureigene Idee des Wohnschutzgesetzes ist. Es soll verhindert werden, dass Mietverträge durch Abbruch/Sanierung gekündigt werden und somit der Umzugssaldo tief gehalten werden kann. Die Verdrängung von Menschen aus ihrer Bestandswohnung aufgrund von Mietpreiserhöhungen soll verhindert werden. Weiter hat sich der Stadtrat zur Thematik der Umzugsdynamik und des Lock-in-Effekts schon ausführlich in der [Stellungnahme](#) auf die als Postulat überwiesene Motion 352 Marco Müller, namens der GRÜNE/JG-Fraktion vom 26. Februar 2024:

«Förderung des Umzugs von Gross- in Kleinwohnungen», geäussert und aufgezeigt, welche Massnahmen er zur effizienten Allokation von Wohnraum bereits ergreift oder derzeit prüft.

Stockwerkeigentum

Die Umsetzungen des Wohnschutzes in Genf und Basel zeigen Auswirkungen auf die Umwandlung von Mietwohnungen auf Stockwerkeigentum. Bei der Implementierung des Wohnschutzes in Basel und auch im Gutachten von Sagner und Voigtländer (2024) zeigt sich, dass kurz vor der Einführung die Umwandlungen von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum stark zunahmen. Während es im ersten Halbjahr 2020 58 Wohnungen waren, die neu zu Stockwerkeigentum umgewandelt wurden, waren es im ersten Halbjahr 2022 – kurz vor der Einführung des Wohnschutzgesetzes – 1'800 Wohnungen, die zu Stockwerkeigentum wurden, wie das statistische Amt Basel-Stadt in einem [Blick auf die Auswirkungen des Wohnschutzes](#) schreibt. Eine ähnliche Problematik war in den 1980er-Jahren ebenfalls in Genf zu beobachten. In jener Zeit nahm der Verkauf von Einzelwohnungen im Stockwerkeigentum zu.²² Basel wie auch Genf haben als Folge Regelungen in ihren Wohnschutzgesetzen oder in separaten Gesetzen ergänzt, um Umwandlungen von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum zu reduzieren. Seither hat sich diese Dynamik abgeschwächt. Das GEW enthält keine Bestimmungen zu Umwandlungen in Stockwerkeigentum; es besteht die Gefahr, dass bei Anwendung des GEW die Umwandlung von Wohnraum in Stockwerkeigentum in der Stadt Luzern zunehmen und anhalten wird. Umwandlungen in Stockwerkeigentum können Herausforderungen für Mietende mit sich bringen (Kündigungen), kommunale Planungen können mit der Zerstückelung der Liegenschaften auf Stockwerkeigentümerschaften erschwert werden, und [Beobachtungen](#) zeigen, dass insbesondere beim Stockwerkeigentum ein massiver Sanierungsstau besteht.

Sanierungstätigkeit

Nach drei Jahren Wohnschutz in Basel hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt im Sommer 2025 [angekündigt](#), die Wohnschutzbestimmungen zu entschärfen. Dies, weil man festgestellt hat, dass die Sanierungstätigkeit im Kanton, insbesondere bei Gebäuden, die vom Wohnschutz betroffen sind, stark abgenommen hat.²³ Der Regierungsrat Basel-Stadt hat entschieden, die Wohnschutzbestimmungen aufgrund der zurückgehenden Sanierungen zugunsten von Anreizen für ökologische Massnahmen anzupassen. Konkret wurde der reduzierte Überwälzungssatz angehoben, um höhere Mietzinsaufschläge zu gewährleisten. So soll der Zielkonflikt zwischen Wohnschutz und Klimaschutz/Sanierung abgeschwächt werden. Bei einer längeren Anwendung eines Wohnschutzgesetzes scheint sich die Sanierungstätigkeit wieder zu erholen, wie eine [Analyse](#) von Ernst & Young zeigt. So passe sich die Sanierungstätigkeit an die gesetzlichen Vorgaben an. In Genf wurden Sanierungen beispielsweise kleiner, dafür häufiger.

In Bezug auf das GEW sind ähnliche Entwicklungen möglich. So lässt die letztmalige Unterstellung (1990 bis 1998) unter das GEW keine Abnahme der Sanierungstätigkeit in jener Zeit erkennen. Dies könnte damit zusammenhängen, dass sich die Stadt Luzern seit Mitte der 1970er-Jahre bis 1998 fast durchgehend dem GEW unterstellt hatte (siehe Kap. 3.4). Ähnlich wie in Genf führte die langfristige Anwendung des GEW wahrscheinlich dazu, dass sich die Bautätigkeit an die gesetzlichen Vorgaben angepasst hatte. Bei einer allfälligen erneuten Unterstellung wäre es hingegen möglich, dass sich die Umbautätigkeit anfänglich reduziert. Gleichzeitig sollen mit der Konzeption mit GEW-Bewilligungspflicht ab 20 Prozent Mietpreiserhöhung und der Meldepflicht explizit sanfte energetische Sanierungen möglich bleiben. Mit der Zeit ist eine Erholung der Umbautätigkeit zu erwarten. Es besteht dennoch ein Risiko, dass sich energetische Sanierungen insbesondere auch mit Blick auf die städtische Klima- und Energiestrategie hinauszögern könnten.

²² Ebd.

²³ Spannenderweise wurde im Kanton Basel-Stadt eine starke Zunahme von Renovationen vor der Implementierung beobachtet. Projektierende haben also Sanierungs- und Renovationsprojekte vorgezogen, damit diese noch vor Inkrafttreten des Wohnschutzes erledigt werden konnten.

Wohnraumproduktion

Der Einfluss von Wohnschutzgesetzen auf die Wohnraumproduktion ist nicht eindeutig und wiederum abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Gesetzes.²⁴ Hierbei ist zentral, in welchem Ausmass neu erstellte Wohnungen unter die Regulierung fallen. Beispielsweise zeigt eine [Analyse](#) von Wüest Partner mit ersten empirischen Evidenzen aus Basel, dass ein Rückgang von neu erstelltem Wohnraum feststellbar ist. Die Analyse hebt allerdings auch hervor, dass davon auszugehen ist, dass ein Teil des Rückgangs vorübergehender Natur ist, d. h. sich die Bauwirtschaft erst auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen muss. Im Gegensatz dazu zeigt eine [Studie](#) der ETH im Auftrag des BWO, dass die Wohnraumproduktion in Genf wie auch in Lausanne trotz Wohnschutzgesetz vergleichbar ist mit anderen Schweizer Kernstädten und Agglomerationen. Interessant ist dabei, dass in Genf im relativen Vergleich mit anderen Städten wesentlich mehr Wohnraum durch Aufstockungen oder Anbauten erstellt wird (anteilmässig rund vier Mal mehr als in Zürich). Ebenfalls ist in Genf bei einem Ersatzneubau die Anzahl neu gebauter Wohnungen pro abgebrochene Wohnung am höchsten. Das bedeutet, dass Ersatzneubauten vor allem bei einem hohen Verdichtungspotenzial erstellt werden.

Die Auswirkung des GEW auf die Wohnraumproduktion kann nicht verlässlich abgeschätzt werden, was durch die Feststellung von unterschiedlichen Effekten je nach Studie unterstrichen wird. In Bezug auf eine Unterstellung unter das GEW ist festzuhalten, dass neu erstellte oder aufgestockte Wohnungen nicht reguliert wären; ähnliche Effekte wie in Basel oder Genf könnten daher auch in Luzern eintreten. Die Mietzinsgestaltung von neu erstellten Wohnungen würde wie in Basel und in Genf nicht so stark reguliert werden. Mittel- bis langfristig ist es wahrscheinlich, dass sich, ähnlich wie in Genf, die Wohnraumproduktion verschiebt und vermehrt Aufstockungen und Anbauten vorgenommen werden, während gleichzeitig vor allem bei Wohnprojekten mit hohem Potenzial insbesondere Ersatzneubauten erstellt werden.

Bewilligungsverfahren

Das GEW ist so ausgelegt, dass es viel Ermessensspielraum für die bewilligende Instanz lässt. Die Erfahrungen aus den 1990er-Jahren zeigen, dass mit der Unterstellung unter das GEW die Ermessensentscheide die Regel und nicht die Ausnahme sind. Gleichzeitig sind Entscheide von den Mietenden sowie den Antragstellenden anfechtbar. Daher ist eine umfassende und genaue Prüfung und Abwägung jedes Gesuches notwendig, insbesondere wenn kein Anspruch auf eine Bewilligung besteht. Dadurch, dass auch die abzuwägenden Interessen mannigfaltig sein können, ist diese vorzunehmende Interessenabwägung aufwendig und anspruchsvoll. Die Entwicklung von Standards für die Entscheidungspraxis ist sinnvoll, kann aber nur beschränkt greifen, da sich die relevanten Interessen und Rahmenbedingungen im Laufe der Zeit verändern. Die bewilligende Instanz wird sich bemühen, eine möglichst einheitliche und nachvollziehbare Praxis sicherzustellen. Gleichwohl lassen sich aufgrund des Ermessensspielraums und der wechselnden Interessenlagen gewisse rechtliche Risiken nicht gänzlich ausschliessen.

Es ist daher wichtig, dass zur Bearbeitung der GEW-Gesuche und zur Bewirtschaftung der Meldepflicht genügend personelle Ressourcen zur Abhandlung und Beratung bereitgestellt werden. Bei einem Baugesuch, das die Voraussetzungen der Bewilligungspflicht nach GEW erfüllt, muss nämlich zusätzlich zur Bewilligung des Baugesuchs zeitgleich eine Bewilligung nach GEW vorliegen. Dies führt dazu, dass die Komplexität für Gesuchstellende zunehmen wird, während sich die Einsprachemöglichkeiten durch das zusätzliche Bewilligungsverfahren gleichzeitig erhöhen. Entlastend wirkt hierbei der vom Stadtrat definierte Schwellenwert für einen wesentlich höheren Mietzins. Durch den erhöhten Schwellenwert kann die Anzahl der GEW-Gesuche reduziert werden, und kleinere Sanierungsvorhaben werden zügig im Meldeverfahren abgehandelt. Dies wirkt entlastend für die Stadtverwaltung sowie die Bauherrschaften.

Weitere mögliche Effekte

Die Situation des GEW als kommunales Instrument, das Symptome eines Problems bekämpft, die auf den anderen Staatsebenen direkter adressiert werden könnten, macht das Gesetz anfällig für Umgehungen. In der Anwendung als Bewilligungsverfahren sind verschiedene Aspekte denkbar, wo es

²⁴ Schläpfer, Jörg und Truffer Marvin (2025). Wirkung eines Mietpreisdeckels auf die Neubautätigkeit: Empirische Evidenz aus dem Kanton Basel-Stadt. Wüest Partner. ([Link](#))

Umgehungsstrategien geben könnte. Beispielsweise sind Wohnschutzgesetze auf kommunaler Ebene jeweils befristet. Sie funktionieren in ihrer Konstitution als reaktives Instrument, sind dazu da, akute Probleme auf dem Wohnungsmarkt zu bekämpfen. Die Befristung bringt aber jeweils mit sich, dass sich die Vorgänge, die das Gesetz eigentlich verhindern will, vor und nach der Anwendung des Gesetzes häufen. Im Falle des Wohnschutzgesetzes im Kanton Basel-Stadt hat sich gezeigt, dass kurz vor der Einführung des Gesetzes die Sanierungstätigkeit stark angestiegen ist. Ähnliche Phänomene sind vor und nach der Unterstellung unter das GEW nicht auszuschliessen, sollen aber möglichst mit der Umsetzung der Unterstellung minimiert werden.

Fazit Sekundäreffekte

Auf verschiedenen Ebenen zeigt sich bei Einführung von Wohnschutzgesetzen das Phänomen, dass sich die eigentlich zu verhindernden Effekte wie Mietpreissteigerungen nach Sanierungen/Abbrüchen und damit zusammenhängend Verdrängung auf dem Wohnungsmarkt verlagern. Beobachtungen aus Genf und Basel sowie die international vergleichende Studie von Kholodilin beschreiben beispielsweise einen Rückgang der Sanierungstätigkeit, der Wohnraumproduktion oder der Umzugstätigkeit, während gleichzeitig mehr Umwandlungen in Stockwerkeigentum vorgenommen werden können. Gleichzeitig zeigt sich jeweils eine gewisse Akklimatisierungsphase, nach der sich Indikatoren wie jener der Umzugstätigkeit an das Niveau vor der Implementierung der Wohnschutzvorschriften anpassen können. Beim GEW kommt zusätzlich der hohe behördliche Aufwand hinzu, der sich durch die Definition eines wesentlich höheren Mietzinses jedoch reduzieren lässt.

Die dargelegte Literaturanalyse von Primär- und Sekundärwirkungen weist darauf hin, dass die Notwendigkeit eines umfassenden, den aktuellen Begebenheiten angepassten Wohnschutzgesetzes für eine wirkungsvolle und effiziente Umsetzung besteht. Die laufenden Anpassungen und Ergänzungen des Wohnschutzes in Basel und Genf zeigen ebenfalls diese Notwendigkeit auf. Vergleichbare Ergänzungen, die auf kantonaler Ebene zu ergreifen wären, sind wünschenswert.

4.5 Ressourcenbedarf

Die Bearbeitung der Gesuche und die Ausarbeitung der entsprechenden Bewilligungen ist mit erheblichen personellen Ressourcen verbunden. Diese sind aus operativer Sicht bei der Dienstabteilung Baubewilligungen (DA BB) anzuordnen. Schätzungen zeigen, dass jährlich rund 120 Gesuche von der Unterstellung unter das GEW betroffen wären. Es kann davon ausgegangen werden, dass rund ein Drittel – also 40 der 120 Gesuche – im Meldeverfahren mit erheblich geringerem Aufwand abgehandelt werden kann. Um diese Gesuche nach dem entsprechenden Verfahren umzusetzen und eine Verlängerung des bereits bestehenden Baubewilligungsverfahrens zu vermeiden, sind schätzungsweise 240 Stellenprozent nötig. Die Stellen setzen sich wie folgt zusammen:

- 200 Stellenprozent werden für die Bearbeitung der Gesuche, die Beratung von Gesuchstellenden sowie die Bearbeitung von Einsprachen anfallen und dem Ressort Baubewilligungen angegliedert. Die derzeitige Schätzung geht davon aus, dass pro Vollzeitstelle jährlich 80 Gesuche abgearbeitet werden können. Damit wäre ein Gesuch nach GEW vom Arbeitsaufwand her vergleichbar mit einem Baubewilligungsgesuch. Eine Vollzeitstelle ist dementsprechend notwendig, um die Gesuche im regulären GEW-Verfahren abzuhandeln. Weitere 100 Stellenprozent sind für die Bearbeitung der Gesuche im Meldeverfahren, die Beratung der Gesuchstellenden sowie die fachliche Aufarbeitung von Einsprachen notwendig. Erwartungsgemäss muss mit vielen Anfragen der Gesuchstellenden in Bezug auf die Anwendung des GEW gerechnet werden. Aufgrund des spezifischen Charakters des GEW dürften die Antragstellenden nicht mit ähnlichen Bewilligungsverfahren vertraut sein, und der breite Bewilligungsrahmen nach Ermessen zieht hohen Erklärungsbedarf nach sich. Ziel soll es daher sein, durch eine entsprechende Beratungsleistung die privaten Bauherrschaften für die Anforderungen des GEW zu sensibilisieren und so Verlängerungen im Baubewilligungsverfahren zu vermeiden. Schlussendlich sind Stellenprozente notwendig, um Einsprachen im GEW-Verfahren zu bearbeiten. Es ist zu erwarten, dass die Beschwerdemöglichkeiten nach GEW regelmässig in Anspruch genommen werden. Aufgrund von Erfahrungswerten aus dem Baubewilligungsverfahren kann damit gerechnet

werden, dass die Beschwerdemöglichkeit bei Projekten, welche Wohnraum betreffen, in zirka 40 Prozent der Fälle ergriffen wird.

- 40 Stellenprozent entfallen auf die Zentralen Dienste, wo die GEW-Gesuche abgewickelt werden müssen. Dies beinhaltet insbesondere die Eröffnung des Geschäfts, das Lektorat sowie den Versand der jeweiligen Entscheide.

Die gesamten Stellenprozente werden gestützt auf den Unterstellungszeitraum vom 1. Januar 2027 bis 31. Dezember 2034 zuzüglich einer Vorbereitungszeit vom 1. Oktober 2026 bis 31. Dezember 2026 und einer Nachbearbeitungszeit vom 1. Januar 2035 bis 31. März 2035 beantragt. Damit die Unterstellung per 1. Januar 2027 umgesetzt werden kann, müssen die entsprechenden Ressourcen möglichst umgehend nach einer allfälligen Volksabstimmung (fakultatives Referendum; Abstimmung wäre voraussichtlich am 27. September 2026) zur Verfügung stehen, da ab diesem Zeitpunkt erfahrungsgemäss mit sehr hohem Beratungsaufwand zu rechnen ist und Vorbereitungsarbeiten für die Inkraftsetzung zu leisten sind. Falls kein Referendum ergriffen wird, sollte die Beratung schon früher ermöglicht werden, wozu ein Nachtragskredit von Fr. 50'000.– für externe Unterstützung im Jahr 2026 beantragt wird. Dies, da eine frühzeitige Ausschreibung von Stellen aufgrund der unsicheren Ausgangslage und des Abwartens von Referendumsfristen nicht möglich ist. So weit wie möglich und sinnvoll werden auch befristete Stellenaufstockungen geprüft, die ebenfalls über den Nachtragskredit zu finanzieren wären. Drei Monate sind für Abschlussarbeiten und eine Abschlussberichterstattung nach Beendigung der achtjährigen Unterstellung einberechnet.

Für eine effiziente Abwicklung der Gesuche soll eine elektronische Gesuchseingabe möglich sein. Entsprechende EDV-Tools sind zu erarbeiten. Die dazugehörigen einmaligen Kosten von rund Fr. 10'000.– fallen bereits im Jahr 2026 an, damit die Gesuche ab 2027 behandelt werden können. Weiter sollen Grundlagen für ein Monitoring der Mietpreise und des Wohnungsmarktes geschaffen werden. Absicht ist es, die Auswirkungen des GEW möglichst zeitnah und kontinuierlich zu evaluieren. Die dafür jährlich eingestellten Fr. 15'000.– sind für den Zugang zu den entsprechenden EDV-Anwendungen und für eine jährliche Wirkungsanalyse, die in Zusammenarbeit mit einem externen Immobilienforschungsinstitut ausgeführt werden soll, vorgesehen.

Wie bereits gesehen, sind Verfahren und Amtshandlungen nach dem GEW gebührenpflichtig (siehe Kap. 4.2). Anhand der geschätzten Anzahl von 80 GEW-Gesuchen pro Jahr und der Erfahrungswerte aus der Bearbeitung der regulären Baugesuche ist daher mit einem jährlichen Ertrag von rund Fr. 100'000.– zu rechnen. Diese Zahl ist eine grobe Schätzung, da sich der Aufwand der Bearbeitung der GEW-Gesuche schlecht prognostizieren lässt. Die Erträge decken die entstehenden Aufwände nur teilweise, da der Vollzug des GEW zusätzliche Abklärungen, Koordinationsaufgaben und Kontrolltätigkeiten erfordert, die nicht vollständig gebührenpflichtig sind.

4.6 Anhörung Verbände

Gemäss § 4 Abs. 2 GEW hat die Stadt Luzern vor der Unterstellung die zuständigen Verbände anzuhören. Eingeladen für eine Stellungnahme wurden gestützt auf die gesetzliche Vorgabe:

- Mieterinnen- und Mieterverband Luzern Nidwalden Obwalden Uri;
- Hauseigentümerverband Kanton Luzern;
- G-NET Netzwerk gemeinnütziger Wohnbauträger Luzern;
- Wohnen Schweiz;
- Wohnbaugenossenschaften Schweiz Zentralschweiz.

Den Verbänden wurde für die Verbandsvernehmlassung am 2. Juli 2025 ein Entwurf der vorgesehenen Unterstellung der Stadt Luzern unter das Gesetz über den Erhalt von Wohnraum zur Verfügung gestellt (siehe Beilage 2). Im August 2025 fand eine Informationsveranstaltung für die genannten Verbände statt, an welcher alle Verbände vertreten waren. Die Verbände waren eingeladen, bis zum 1. September 2025

die hier zusammengefassten und in Beilage 1 vollständig beigelegten Stellungnahmen einzureichen. Insgesamt sind vier Stellungnahmen eingegangen.

Die Stellungnahmen des gemeinnützigen Dachverbandes Wohnen Schweiz, des G-Net und des Hauseigentümergeverbandes empfehlen dem Stadtrat, auf eine Unterstellung unter das GEW zu verzichten. Als Gründe hierfür wird von allen aufgeführt, dass

- das zusätzliche Verfahren nach GEW den Baubewilligungsprozess verlangsamt. Stattdessen sollte es das Ziel sein, die Bewilligungsprozesse zu beschleunigen, um die Innenentwicklung zu erleichtern und somit auch die Wohnraumproduktion zu erhöhen;
- die energetische Sanierungstätigkeit und die Umsetzung von Klimaschutzmassnahmen verzögert oder verunmöglicht werden könnten;
- negative Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt möglich sind.

Mit seiner Stellungnahme empfiehlt der Mieterinnen- und Mieterverband Luzern NW OW UR dem Stadtrat, sich dem Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum zu unterstellen. Als Gründe werden insbesondere folgende hervorgehoben:

- Die prekäre Wohnsituation in der Stadt Luzern macht ein Eingreifen der Stadt unumgänglich.
- Das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum ist ein bewährtes Instrument, um Leerkündigungen und missbräuchliche Mietpreiserhöhungen zu vermeiden.
- Das Gesetz über den Erhalt von Wohnraum stützt sich auf bewährte Grundlagen ab.

Wohnbaugenossenschaften Schweiz Zentralschweiz hat keine Stellungnahme eingereicht. Der Stadtrat hat die Stellungnahmen als Ausgangspunkt genutzt, um den Umsetzungsvorschlag des GEW nochmals zu schärfen. So wurde beispielsweise im Nachgang der Anhörung die Definition einer wesentlichen Mietzinssteigerung konkretisiert, was zur schlanken und ressourcenschonenden Umsetzung des GEW beiträgt. Die Stellungnahme der Verbände beziehen sich deshalb auf einen Umsetzungsvorschlag vor der Überarbeitung (siehe Beilage 2).

5 Auswirkungen auf das Klima

Gemäss Relevanzcheck im Tool Klimafolgenabschätzung der Stadt Luzern ist es schwierig abzuschätzen, ob das Geschäft klimarelevant ist. Die Folgen der Unterstellung unter das GEW können vielfältig sein, sind schwierig vorherzusagen und könnten verschiedene klimarelevante Konzepte und Bereiche tangieren:

- Die Unterstellung unter das GEW bringt die Thematik des Erhalts von Bestandswohnraum und dessen klimatische und soziale Auswirkungen aufs Parkett. Eine Folge könnte sein, dass Bestandsgebäude länger bestehen bleiben und somit weniger graue Energie vernichtet wird.
- Oben zitierte Erhebungen zeigen in anderen Schweizer Städten als Folge von Wohnschutzbestimmungen, dass weniger Wohnraum saniert wird. Davon betroffen sind auch klimatische Sanierungen, was der Klimaverträglichkeit des Wohnens nicht zuträglich ist. Diese Erkenntnisse können aber nicht eins zu eins auf die Unterstellung unter das GEW bezogen werden. Die Umsetzung der Unterstellung unter das GEW soll klimatische Sanierungen weiterhin zulassen. Die konkrete Anwendung in Luzern legt einerseits den Grenzwert für eine wesentliche Mietzinssteigerung so fest, dass sanfte energetische Ertüchtigungen im Meldeverfahren, d. h. ohne zusätzliches Bewilligungsverfahren, abgewickelt werden können, und andererseits stellt auch die Bewilligung nach Ermessen sicher, dass die Zielsetzungen der städtischen Klimastrategie in der Abwägung angemessen berücksichtigt werden können. So sind im kantonalen Gesetz unter § 9 Abs. 2 lit. h GEW auch «Umbauten und Erneuerungsarbeiten wegen Energiesparmassnahmen» explizit als Bewilligungsmöglichkeiten aufgeführt.

6 Ausgabe

Für das in diesem Bericht und Antrag beschriebene Vorhaben ist die Bewilligung eines Sonderkredits notwendig. Es handelt sich um ein ausgaberechtliches Finanzgeschäft im Sinne von Art. 69 lit. b der Gemeindeordnung in der Kompetenz des Grossen Stadtrates und unterliegt dem fakultativen Referendum.

6.1 Ausgabenrechtliche Zuständigkeit

Sollte der Grosse Stadtrat das Vorhaben «Unterstellung unter das GEW» weiterverfolgen, so wären freibestimmbare Gesamtausgaben in der Höhe von insgesamt 3,27 Mio. Franken zu bewilligen. Freibestimmbare Ausgaben von mehr als 1 Mio. Franken hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen.

6.2 Berechnung der Gesamtausgabe

Für das Vorhaben «Unterstellung unter das GEW» wären Sachmittel sowie personelle Ressourcen für 8,5 Jahre erforderlich. Der Gesamtaufwand für die Jahre 2026–2034 würde sich auf 3,27 Mio. Franken belaufen. Da es sich um ein befristetes Vorhaben handelt, würde danach kein Aufwand mehr anfallen (vorbehältlich einer Verlängerung nach Art. 3 Reglement über die Unterstellung unter das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum).

a. Personalaufwand

Stelle	Pensum	Richtfunktion und Lohnklassen	Jahresgehalt in Fr. (Mittelwert Lohnklasse)	Arbeitgeberbeitrag und Nebenkosten (Zuschlag von 25 %)	Personalkosten pro Jahr	Ausgaben in Fr. (befristet für 8,5 Jahre)
Fachspezialist/in Bewilligungen DA BB	100 % ab 1. Oktober 2026 für 8,5 Jahre	Spezialisierte Fachbearbeitung 1 15–17	128'000.–	32'000.–	160'000.–	1'360'000.–
Fachspezialist/in Bewilligungen DA BB	100 % ab 1. Oktober 2026 für 8,5 Jahre	Spezialisierte Fachbearbeitung 1 15–17	128'000.–	32'000.–	160'000.–	1'360'000.–
Mitarbeiter/in Zentrale Dienste	40 % ab 1. Oktober 2026 für 8,5 Jahre	Kaufmännische Fachbearbeiter/in 1 9–11	35'000.–	8'750.–	43'750.–	371'875.–
Total						3'091'875.–

b. Sach- und übriger Betriebsaufwand

Massnahmen	Abteilungs- und Name der Aufgabe	Ausgaben pro Jahr in Fr.	Höhe der Ausgabe in Fr.
Einbezug GEW in «gemdat»	512 Baubewilligungen		10'000.–
Immo-Monitoring und Wirkungsanalyse für acht Jahre	512 Baubewilligungen	15'000.–	120'000.–
Externe Unterstützung für Beratung, sofern keine Abstimmung	512 Baubewilligungen		50'000.–
Total			180'000.–

c. Gesamtausgabe

Personalaufwand befristet	3,09 Mio. Franken
Sach- und übriger Betriebsaufwand	0,18 Mio. Franken
Gesamtausgabe	3,27 Mio. Franken

Im Zusammenhang mit der Unterstellung unter das GEW wären geschätzte Erträge von zirka Fr. 100'000.– pro Jahr zu erwarten. Diese setzen sich wie folgt zusammen:

- Geschätzter Ertrag Bearbeitung GEW-Gesuche pro Jahr: Fr. 90'000.–
- Geschätzter Ertrag GEW-Beratung pro Jahr: Fr. 10'000.–

7 Finanzierung und zu belastendes Konto

Das Vorhaben im Umfang von insgesamt 3,27 Mio. Franken ist im Aufgaben- und Finanzplan 2026–2029 nicht enthalten.

Die mit dem dargelegten Sonderkredit zu tätigenden Aufwendungen für den Personalaufwand im Umfang von 3,09 Mio. Franken sind den Fibukonten im Personalaufwand, Kostenträger 5128101 (Aufgabe 512 Baubewilligungen), zu belasten.

Die mit dem dargelegten Sonderkredit zu tätigenden Aufwendungen für den Sach- und übrigen Betriebsaufwand im Umfang von Fr. 180'000.– sind dem Fibukonto 3130.01, Kostenträger 5128101 (Aufgabe 512 Baubewilligungen), zu belasten.

Um die Umsetzung zügig angehen zu können, ist für das Budget 2026 ein Nachtragskredit im Umfang von Fr. 60'000.– betreffend Fibukonto 3130.01, Kostenträger 5128101 (Aufgabe 512 Baubewilligungen), und im Umfang von Fr. 90'900.– betreffend die Fibukonten im Personalaufwand, Kostenträger 5128101 (Aufgabe 512 Baubewilligungen), erforderlich. Eine Kompensation innerhalb des Globalbudgets in der Aufgabe 512 Baubewilligungen ist aufgrund der Höhe des Betrages nicht möglich.

8 Abschreibung politischer Vorstoss**Bevölkerungsantrag 297 vom 15. September 2023: «Preisgünstiger Wohnraum muss erhalten bleiben»**

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) unterstellt

wird. Der Bevölkerungsantrag wurde entgegen dem Antrag des Stadtrates als Motion überwiesen. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag erfüllt der Stadtrat die Forderungen des Bevölkerungsantrages und beantragt daher, den als Motion überwiesenen Bevölkerungsantrag 297 abzuschreiben.

9 Würdigung

Der als Motion überwiesene Bevölkerungsantrag 297 nimmt sich der konkreten Thematik der Wohnungsmietpreise in der Stadt Luzern an. Der Stadtrat anerkennt den grossen Handlungsbedarf in Bezug auf die Verfügbarkeit von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Luzern. Der Wohnungsmarkt in der Stadt Luzern ist stark unter Druck, und viele Indikatoren und Prädiktoren deuten darauf hin, dass sich die Mietpreise in den nächsten Jahren weiter erhöhen könnten. Die Unterstellung unter das GEW verhält sich als Massnahme komplementär zu anderen in der Stadt Luzern diskutierten und bereits beschlossenen Massnahmen. Eine Unterstellung kann dazu führen, dass grössere Umbauten oder Abbrüche reduziert und die damit verbundenen Leerkündigungen verringert werden und sich die Mieten während der nächsten acht Jahre geringfügiger erhöhen, als dies ohne entsprechende Massnahmen zu erwarten ist. Weiter gewährt das GEW dem Stadtrat gewisse Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf eine Mietzinsregulierung, indem sichergestellt wird, dass der neue Mietzins nach einem Umbau nicht übermässig erhöht wird.

Wohnschutzgesetze können bei einem sehr angespannten Wohnungsmarkt einen entscheidenden Beitrag zur Entspannung leisten. Dies zeigen die Beispiele aus der Literatur und den Kantonen Basel-Stadt und Genf. Kommunaler Wohnschutz führt aber auch zu umfassenden und einschneidenden Sekundäreffekten, deren Intensität durch eine durchdachte und den aktuellen Herausforderungen angepasste Ausgestaltung des Wohnschutzgesetzes minimiert werden kann. Daher muss die Anwendung von Wohnschutzgesetzen wohlüberlegt sein. Das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum weist in der vorliegenden Ausprägung einige Schwachpunkte auf. Kritisch an der Vorlage des GEW ist insbesondere der absolute Mietdeckel, der sich auf eine nicht geeignete Bezugsgrösse bezieht. Die gemäss GEW zulässigen Ermessensentscheide versuchen zwar die Schwächen des GEW-Wohnschutzes abzufedern, gehen aber mit einem gewissen behördlichen Aufwand einher. Dazu kommen weitere mögliche Nebenwirkungen auf den nicht durch das Gesetz betroffenen Wohnraum sowie auch vermehrte Umwandlungen von Mietwohnungen zu Stockwerkeigentum, was bekannterweise für energetische Sanierungen wenig förderlich ist.

Auch wenn der Stadtrat gewisse Nebeneffekte in der Umsetzung des GEW nicht abschliessend einschätzen kann, erachtet er eine Unterstellung aufgrund der ausgeprägten Wohnraumproblematik und der damit einhergehenden massiven Mietzinssteigerungen der letzten Jahre als notwendig. Dennoch möchte er betonen, dass Massnahmen zur allgemeinen Mietpreisdämpfung grundsätzlich auf höheren Ebenen zu treffen sind. So sind weiter gehende und auch effizientere Handlungsmöglichkeiten mit mutmasslich weniger unerwünschten Nebenerscheinungen beim Bund zu finden, wo Bestimmungen zum Mietrecht im Obligationenrecht auch die Konditionen für die Mietpreise bei Sanierungen oder Neubauten festlegen. Hinweise wie der starke Anstieg der qualitätsbereinigten Angebotsmieten um 20 Prozent in den letzten vier Jahren deuten darauf hin, dass oftmals die eigentlich vorhandenen Leitplanken des Mietrechts nicht eingehalten werden. Wie bereits in der [Antwort auf die Interpellation 268](#), Mario Stübi und Simon Roth namens der SP-Fraktion vom 15. Juni 2023: «Folgen der Erhöhung des Referenzzinssatzes und Massnahmen zum Schutz der Mieter:innen», festgehalten, würde es der Stadtrat begrüssen, wenn gerade im Kontext der zurzeit hohen Mietpreise auf Bundesebene weitere Möglichkeiten geprüft würden, um den Vollzug des Mietrechts zur Verhinderung überhöhter Mietpreise zu garantieren. Dies ist insbesondere daher sinnvoll, da mit dem Mietrecht ein rechtlicher Rahmen vorhanden ist, welcher alle Mietverhältnisse umfasst.

Der Stadtrat fordert zudem eine Überarbeitung und Aktualisierung des GEW durch den Kanton Luzern. Insbesondere ist die Preisgünstigkeitsdefinition zu überarbeiten und durch einen Mechanismus zu

ersetzen, der für private Bauherrschaften eine angemessene Amortisationszeit und Rendite ihrer Investitionen vorsieht, während gleichzeitig ein verhältnismässiges Niveau für Mietzinsaufschläge festgelegt wird. Relationale Ansätze, welche die Erhöhung des Mietzinses unter Berücksichtigung der wertvermehrenden Investitionen überprüfen, bieten hier entscheidende Vorteile gegenüber einem absoluten Mietzinsdeckel. Bewilligungen nach Ermessen sollen zur Ausnahme werden und damit eine ressourcenschonende Umsetzung fördern. Weiter ist die rechtliche Unsicherheit zum GEW zu klären sowie ergänzende Massnahmen zur Aufrechterhaltung klimaschonender Sanierungen und zur Limitierung der Umwandlungen von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum zu evaluieren. Eine Anpassung des Wohnschutzgesetzes, die Nebenwirkungen minimiert und den aktuellen Herausforderungen des Wohnungsmarktes entspricht, erachtet der Stadtrat als sinnvoll.

Dem Stadtrat ist es ein grosses Anliegen, zeitnah Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation auf dem Wohnungsmarkt zu ergreifen. Mit den Gegenvorschlägen zu den beiden Wohnrauminitiativen präsentierte der Stadtrat im Herbst 2025 umfassende und erweiterte Massnahmen, die zum langfristigen Erhalt von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Luzern beitragen sollen. Durch den Erwerb von bestehendem Wohnraum und die Stärkung der Erwerbsmöglichkeiten von gemeinnützigen Wohnraumakteurinnen und -akteuren soll auch der bestehende preisgünstige Wohnraum stärker geschützt werden, was dem Ziel des GEW entspricht. Der Stadtrat ist überzeugt, dass diese Massnahmen im Rahmen der heutigen Kompetenzen der Stadt wirkungsvoll und zielgerichtet sind.

Er ist zudem überzeugt, dass es weitere Massnahmen braucht, um insbesondere auch Private in die Verantwortung zu nehmen, um mehr preisgünstigen Wohnraum zu erhalten und bereitzustellen. Da sich keine Bestrebungen auf Ebene Bund oder Kanton abzeichnen, um einen besseren Vollzug des Mietrechts zu gewährleisten, stellt das GEW die einzige Möglichkeit der Stadt dar, regulatorisch im Sinne von Wohnschutz auf die prekären Verhältnisse auf dem gegenwärtig dysfunktionalen Wohnungsmarkt einzugreifen. Mit der vorliegenden Umsetzung der Unterstellung verspricht sich der Stadtrat im Kontext des vorliegenden kantonalen Gesetzes eine möglichst effiziente und nebenwirkungsarme Umsetzung des GEW, die insbesondere missbräuchliche Mietpreiserhöhungen und somit auch Verdrängungen aufgrund Mietpreiserhöhungen und Kündigungen verhindern wird.

10 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen,

- die Unterstellung unter das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW) per 1. Januar 2027 zu bewilligen und das entsprechende Reglement zu erlassen;
- für die Umsetzung der Unterstellung unter das GEW einen Sonderkredit von 3,27 Mio. Franken zu bewilligen;
- für die Umsetzung der Unterstellung unter das GEW für das Budget 2026 einen Nachtragskredit von Fr. 150'900.– zu bewilligen;
- den Bevölkerungsantrag 297, Mario Stübi, Jona Studhalter und Janina Huber namens der Antragstellenden vom 15. September 2023: «Preisgünstiger Wohnraum muss erhalten bleiben», als erledigt abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 26. November 2025


Beat Züsli
Stadtpäsident


Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 50 vom 26. November 2025 betreffend

Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW)

- Unterstellung unter das GEW und Erlass Reglement über die Unterstellung der Stadt Luzern unter das GEW
- Sonder- und Nachtragskredit für die Unterstellung unter das GEW
- Abschreibung Bevölkerungsantrag 297,

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

in Anwendung von § 14 Abs. 1 und § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. a Ziff. 2 und lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 87 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 10. April 2025,

beschliesst:

- I. 1. Die Stadt Luzern wird dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW) per 1. Januar 2027 unterstellt. Das Reglement über die Unterstellung der Stadt Luzern unter das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum wird erlassen:

Reglement über die Unterstellung der Stadt Luzern unter das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum

vom [...]

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf §§ 3–6 des Gesetzes über die Erhaltung von Wohnraum vom 6. Februar 1990 § 212 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 und §§ 193 f. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 3. Juli 1972 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

Art. 1 Unterstellung

Die Stadt Luzern unterstellt sich dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW).

Art. 2 Dauer

Die Unterstellung gilt für die Dauer von acht Jahren.

Art. 3 Verlängerung

Eine Verlängerung ist jeweils um höchstens acht Jahre möglich, sofern die Voraussetzungen gemäss § 3 GEW weiterhin erfüllt sind. Vor jeder Verlängerung sind die in § 4 Abs. 2 GEW genannten Organisationen anzuhören.

Art. 4 Aufhebung

Bei einer Normalisierung der Wohnungsmarktlage kann die Unterstellung im Verfahren nach § 4 GEW vorzeitig aufgehoben werden.

Art. 5 Wesentlich höhere Mietzinse

Als wesentlich höhere Mietzinse im Sinne von § 7 Abs. 3 GEW gelten Nettomietzinserhöhungen von mehr als 20 Prozent

Art. 6 Meldeverfahren

Bevor Wohnraum abgebrochen, umgebaut oder anders genutzt wird, ist das Vorhaben der Vollzugsbehörde zu melden. Diese teilt innert 20 Tagen nach Eingang aller erforderlichen Unterlagen mit, ob eine Bewilligung nach GEW nötig ist.

Art. 7 Verbindlichkeit der Mietzinse

Die im Melde- oder Bewilligungsverfahren deklarierten Mietzinse gelten als verbindliche Referenzwerte und bleiben für die Dauer der Unterstellung unter das GEW massgebend. Mietzinsauflagen bleiben für die in der Verfügung festgelegte Dauer gültig.

Die Einhaltung der Mietzinse kann im Rahmen von § 15 GEW überprüft und bei Verstössen nach §§ 14 und 17 GEW geahndet werden.

Art. 8 Zuständigkeit

Zuständig für den Vollzug der Bestimmungen des GEW ist der Stadtrat.

Art. 9 Gebühren

Für Verfahren und Amtshandlungen nach dem Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum werden Gebühren erhoben.

Art. 10 Inkrafttreten

Dieses Reglement tritt am 1. Januar 2027 in Kraft.

2. Für die Umsetzung der Unterstellung unter das GEW wird ein Sonderkredit von 3,27 Mio. Franken bewilligt.
- II. Für die Umsetzung der Unterstellung unter das GEW wird für das Budget 2026 ein Nachtragskredit von Fr. 150'900.– bewilligt.
- III. Der Bevölkerungsantrag 297, Mario Stübi, Jona Studhalter und Janina Huber namens der Antragstellenden vom 15. September 2023: «Preisgünstiger Wohnraum muss erhalten bleiben», wird als erledigt abgeschrieben.
- IV. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates

(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderungen)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 50 vom 26. November 2025 betreffend

Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW)

- Unterstellung unter das GEW und Erlass Reglement über die Unterstellung der Stadt Luzern unter das GEW
- Sonder- und Nachtragskredit für die Unterstellung unter das GEW
- Abschreibung Bevölkerungsantrag 297,

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

in Anwendung von § 14 Abs. 1 und § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. a Ziff. 2 und lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 87 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 10. April 2025,

beschliesst:

- I. 1. Die Stadt Luzern wird dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW) ~~per 1. Januar 2027~~ nicht unterstellt. Das Reglement über die Unterstellung der Stadt Luzern unter das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum wird nicht erlassen:

Reglement über die Unterstellung der Stadt Luzern unter das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum

vom [...]

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf §§ 3–6 des Gesetzes über die Erhaltung von Wohnraum vom 6. Februar 1990 § 212 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 und §§ 193 f. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 3. Juli 1972 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

Art. 1 Unterstellung

Die Stadt Luzern unterstellt sich dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW).

Art. 2 Dauer

Die Unterstellung gilt für die Dauer von acht Jahren.

Art. 3 Verlängerung

Eine Verlängerung ist jeweils um höchstens acht Jahre möglich, sofern die Voraussetzungen gemäss § 3 GEW weiterhin erfüllt sind. Vor jeder Verlängerung sind die in § 4 Abs. 2 GEW genannten Organisationen anzuhören.

Art. 4 Aufhebung

Bei einer Normalisierung der Wohnungsmarktlage kann die Unterstellung im Verfahren nach § 4 GEW vorzeitig aufgehoben werden.

Art. 5 Wesentlich höhere Mietzinse

Als wesentlich höhere Mietzinse im Sinne von § 7 Abs. 3 GEW gelten Nettomietzinserhöhungen von mehr als 20 Prozent

Art. 6 Meldeverfahren

Bevor Wohnraum abgebrochen, umgebaut oder anders genutzt wird, ist das Vorhaben der Vollzugsbehörde zu melden. Diese teilt innert 20 Tagen nach Eingang aller erforderlichen Unterlagen mit, ob eine Bewilligung nach GEW nötig ist.

Art. 7 Verbindlichkeit der Mietzinse

Die im Melde- oder Bewilligungsverfahren deklarierten Mietzinse gelten als verbindliche Referenzwerte und bleiben für die Dauer der Unterstellung unter das GEW massgebend. Mietzinsauflagen bleiben für die in der Verfügung festgelegte Dauer gültig. Die Einhaltung der Mietzinse kann im Rahmen von § 15 GEW überprüft und bei Verstössen nach §§ 14 und 17 GEW geahndet werden.

Art. 8 Zuständigkeit

Zuständig für den Vollzug der Bestimmungen des GEW ist der Stadtrat.

Art. 9 Gebühren

Für Verfahren und Amtshandlungen nach dem Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum werden Gebühren erhoben.

Art. 10 Inkrafttreten

Dieses Reglement tritt am 1. Januar 2027 in Kraft.

2. Für die Umsetzung der Unterstellung unter das GEW wird ein Sonderkredit von 3,27 Mio. Franken ~~bewilligt abgelehnt~~.
- II. Für die Umsetzung der Unterstellung unter das GEW wird für das Budget 2026 ein Nachtragskredit von Fr. 150'900.– ~~bewilligt abgelehnt~~.
- III. Der Bevölkerungsantrag 297, Mario Stübi, Jona Studhalter und Janina Huber namens der Antragstellenden vom 15. September 2023: «Preisgünstiger Wohnraum muss erhalten bleiben», wird als erledigt abgeschrieben.
- IV. ~~Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.~~

Luzern, 26. März 2026

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Mirjam Fries
Ratspräsidentin



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Anhang 1: Auslegeordnung Wohnschutz Schweiz

Wohnschutz Kanton Basel-Stadt

Im Mai 2022 hat der Kanton Basel-Stadt nach zwei angenommenen Initiativen ein Wohnschutzgesetz eingesetzt. Dieses limitiert die Überwälzung von Investitionen auf die Neumiete nach Umbau und Neubau. Die Umsetzung und Berechnung dieser Überwälzungslimiten verwaltet in Basel eine paritätische Wohnschutzkommission, wo Vertretende von Mietenden und Hauseigentum den Basler Wohnschutz umsetzen.

Zurzeit ist eine Anpassung des Basler Wohnschutzes angekündigt. So soll per 1. November 2025 der Überwälzungssatz, der die Überwälzung der Investitionen auf die Miete limitiert, entschärft werden. Dazu sollen Erleichterungen bei Überwälzungen von Investitionen in die Klimaeffizienz des Wohnraums eingeführt werden.

Das Anwendungsangebot des GEW kann nur zu einem beschränkten Masse mit dem Wohnschutz der Stadt Basel verglichen werden. Der Mechanismus ist ein anderer. Während in Basel die Überwälzung der Investitionen, die in die Sanierung / den Neubau von Wohnraum getätigt werden, durch das Wohnschutz-Gesetz limitiert wird, etabliert das GEW eine Limite für Preisgünstigkeit und kennt einen Abwägungsmechanismus.

Wohnschutz Kanton Genf

Im Stadtkanton Genf gilt das [Wohnschutzgesetz](#) (Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation [LDTR]). Dieses limitiert die Neumietkosten in der Wohnzone nach dem Bauprojekt pro Zimmer der Wohnung. So darf die Miete grundsätzlich Fr. 3528.– pro Zimmer und Jahr nicht überschreiten, wobei die Küche auch als Zimmer gerechnet wird. Dazu kennt der Kanton Genf in den Entwicklungszonen (zones de développement) Reglementierungen bezüglich Baukosten und Rendite.

Wohnschutz Kanton Waadt

Im Kanton Waadt gilt seit dem Jahr 2018 ein [Wohnschutzgesetz](#) (Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif [LPPPL]). Dieses gilt für Bezirke im Kanton, deren Leerwohnungsziffer unter 1,5 Prozent liegt. Das LPPPL etabliert eine Bewilligungspflicht für Umbauten und Abbruch von Wohnraum und limitiert dabei die Investitionen, die auf den Mietpreis überwälzt werden dürfen, sofern die Investitionssumme 20 Prozent des Gebäudeversicherungswertes übersteigt. Die Miete wird dabei individuell plafoniert, d. h., der Mietzinsaufschlag wird in der Bearbeitung des Baugenehmigungsgesuchs beschränkt. Der Mechanismus sollte so funktionieren, dass das LPPPL bei Wohnungsnot solange nötig implementiert bleibt. Sobald die Indikatoren die Wohnungsnot nicht mehr anzeigen, greift das Wohnschutzgesetz nicht mehr.

Es gibt in diesem Sinne eine Überschneidung von LPPPL und GEW, als dass die Waadt als «Stadt- und Landkanton» ähnlich dem Kanton Luzern diese Regelung den Gemeinden im Kanton an die Hand gibt. Es sind bei beiden Gesetzen die Exekutiven, die die Bedingungen der Mietpreisplafonierungen bestimmen.