

## Stellungnahme zum Postulat 211

### Massnahmen gegen unbewohnte Liegenschaften

Mario Stübi und Gianluca Pardini namens der SP-Fraktion vom 14. Oktober 2022

Antrag des Stadtrates: Ablehnung, StB 204 vom 5. April 2023

**Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 4. Mai 2023 abgelehnt.**

#### Ausgangslage

Nach Ansicht der Postulanten herrscht in Luzern eine Wohnungsnot, und sie bitten den Stadtrat zu prüfen, wie er verschiedene Massnahmen gegen unbewohnte Liegenschaften umzusetzen gedenkt. Wo die Kompetenzen bei der übergeordneten politischen Ebene liegen, soll sich der Stadtrat nach Ansicht der Postulanten dort konstruktiv für die entsprechende Lösung einsetzen.

Der Stadtrat hat Verständnis für das Anliegen der Postulanten. Langfristige Leerstände von Immobilien sind klar abzulehnen. Der Stadtrat setzt sich mit der städtischen Wohnraumpolitik, mit einer aktiven Bodenpolitik, mit einer vermittelnden Rolle bei Zwischennutzungen und mit dem Beratungsangebot im Baubewilligungsverfahren für ein vielfältiges Wohnungsangebot in der Stadt Luzern ein. Gleichzeitig müssen bei allen Massnahmen des Stadtrates die übergeordneten rechtlichen Vorgaben, z. B. zur Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) oder zum Datenschutz (Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, DSG; SR 235.1) berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund beurteilt der Stadtrat die vorgeschlagenen Massnahmen der Postulanten nachfolgend im Detail.

#### Zu 1.:

*Einführung eines Leerstandsmonitorings: Die Stadt soll mindestens jährlich durch ein Monitoring auf bestehende Leerstände hinweisen und diese auf zugängliche Weise veröffentlichen.*

In der Leerwohnungsziffer von 0,88 Prozent sind definitionsgemäss diejenigen Wohnungen berücksichtigt, die jeweils zum Stichtag per 1. Juni leer stehen, aber bewohnbar sind und auf dem Markt zur Dauerrente bzw. zum Kauf angeboten werden. Im Jahr 2022 wurden auf dem ganzen Stadtgebiet 417 Leerwohnungen verzeichnet. Für leere Wohnungen, die nicht auf dem Markt angeboten werden, liegen keine Zahlen vor, da es für deren Erhebung an einer gesetzlichen Grundlage fehlt. Dem Stadtrat sind Einzelfälle von Liegenschaften bekannt, die über längere Zeit nicht genutzt werden. Häufig führen Erbschafts- oder Scheidungskonflikte, baurechtliche Abklärungen oder hängige Baugesuchen zu einem vorübergehenden Leerstand. Erfährt der Stadtrat oder die Bewilligungsbehörde von leer stehenden Wohnungen, wird zusammen mit den Grundeigentümerschaften die Ausgangslage besprochen und nach Lösungen gesucht. Lösungsansätze werden häufig im Rahmen der Bauberatung gefunden, es wird auf Zwischennutzungen aufmerksam gemacht, und falls Verkaufsabsichten der Eigentümerschaft bestehen, wird ein Kauf durch die Stadt geprüft. Da die Gründe für einen Leerstand vielfältig sind, ist der Stadtrat überzeugt, dass dieses auf den Einzelfall abgestimmte Vorgehen sinnvoller ist als ein systematisches, bürokratisches Leerstandsmonitoring. Die Forderung der Postulanten nach der Einführung eines Leerstandsmonitorings ist für den Stadtrat deshalb nicht zielführend.

Die Postulanten fordern zudem, ein allfälliges Leerstandsmonitoring auf zugängliche Weise zu veröffentlichen und damit den öffentlichen Druck auf betroffene Eigentümerschaften zu erhöhen. Ein derart transparentes Leerstandsmonitoring mit Adressangabe und Leerstandsdauer lässt Rückschlüsse auf die Grundeigentümerschaften bzw. Mieterschaften und deren berufliche bzw. persönliche Absichten zu. Damit wäre es mit dem Bundesgesetz über den Datenschutz kaum vereinbar. Zudem zeigen Beispiele aus der Vergangenheit, dass leer stehende Liegenschaften auch nach öffentlichem Bekanntwerden des Leerstands häufig über weitere Zeit leer stehen und diese Massnahme nicht die erhoffte Wirkung zeigt.

Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat die Einführung eines öffentlichen Leerstandsmonitorings ab.

*Zu 2.:*

*Eigentümerschaft in die Pflicht nehmen: Die Behörden sollen den Eigentümerschaften leer stehender Liegenschaften mit Nachdruck die Folgen für die einheimische Bevölkerung aufzeigen bzw. Lösungen anbieten (bestehende Beratungsangebote für Sanierungen, Zwischennutzung, Kaufangebot usw.).*

Wie bereits ausgeführt, setzen sich der Stadtrat und die Baubewilligungsbehörde bereits heute im Rahmen von Gesprächen mit den Eigentümerschaften dafür ein, dass keine Liegenschaften leer stehen. Insbesondere Zwischennutzungen werden unterstützt, da somit auf sinnvolle Art und Weise Raum- und Wohnbedürfnisse einzelner Akteure ökonomisch und bedürfnisgerecht befriedigt werden können. Während die Federführung für die Vermittlung von Zwischennutzungen für nicht kommunale Grundstücke bei privaten Organisationen und Netzwerken liegt, unterstützt die Stadt Luzern deren Engagement im Rahmen des Baubewilligungswesens. So verfügt die Dienstabteilung Städtebau seit Mitte 2022 über ein Team Bauberatungen, dessen Fokus die optimale Beratung von Eigentümerschaften mit Entwicklungsabsichten ist. Im Rahmen dieser Beratungen können Eigentümerschaften frühzeitig auf die Möglichkeit von Zwischennutzungen hingewiesen und Bauvorhaben möglichst schnell abgeschlossen werden. Dies wiederum soll dazu führen, dass mit dem Bauvorhaben zusammenhängende Leerstände beseitigt oder gar verhindert werden können. Äussern die Eigentümerschaften Verkaufsabsichten, wird auch dies sorgfältig geprüft. Darüber hinausgehende Massnahmen lehnt der Stadtrat ab, da die Selbstbestimmung über die Nutzung von Liegenschaften einen Teil der Eigentumsgarantie darstellt.

*Zu 3.:*

*Belegungsvorschriften erlassen: Die jüngste Häufung von leer stehenden Liegenschaften soll der Stadtrat zum Anlass nehmen, den Erlass von Belegungsvorschriften in Erwägung zu ziehen. Eine Möglichkeit wäre, die in der Bau- und Zonenordnung festgeschriebenen Nutzungen durchzusetzen.*

Die Ansicht der Postulanten, dass sich Leerstände in der Stadt Luzern jüngst häufen würden, ist weder belegt noch nachvollziehbar. Die Vergangenheit zeigte, dass leer stehende Liegenschaften auf Stadtgebiet glücklicherweise nur Einzelfälle sind. Daher sieht der Stadtrat auch keine Notwendigkeit, von seiner ablehnenden Haltung in Bezug auf Belegungsvorschriften abzukommen (vgl. [Antwort auf Interpellation 412/2020](#)). Eine Belegungsvorschrift, die de facto einem Vermietungszwang gleichkommen würde, wäre ein schwerer Eingriff in die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV. Höherwertige Interessen, die einen derartigen Eingriff rechtfertigen würden, sind aktuell nicht ersichtlich. Daher lehnt der Stadtrat einen solchen Eingriff in die Eigentumsgarantie und die diesbezügliche Forderung im Postulat nach wie vor ab. Demnach stellt sich auch die Frage einer allfälligen Durchsetzung gemäss Bau- und Zonenordnung nicht.

*Zu 4.:*

*Polizei als Teil von Lösungen: Die Stadtpolizei Luzern soll eine Liegenschaft nur räumen, wenn neben einem gültigen Strafantrag einer der drei folgenden Sachverhalte gegeben ist: Abbruch-/Baubewilligung, Neunutzung oder eine Gefährdung von Sicherheit bzw. Denkmalschutz (analog Zürcher Stadtpolizei).*

Hausräumungen werden von den kantonalen Strafverfolgungsbehörden, der Staatsanwaltschaft sowie der Luzerner Polizei, angeordnet und durchgeführt. Als Mindestvoraussetzung braucht es stets einen gültigen Strafantrag. Wollen Berechtigte im Zusammenhang mit einer Hausbesetzung einen Strafantrag stel-

len, werden sie von den Behörden über mögliche Alternativen aufgeklärt (z. B. Vereinbarung einer befristeten Zwischennutzung). Wird dennoch ein Strafantrag gestellt und zeigt sich eine ernsthafte Gefährdung des Eigentums, sind die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, auszurücken und unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips die notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Den Strafverfolgungsbehörden kommt bei der Räumung besetzter Grundstücke unter dem Verhältnismässigkeitsgebot ein gewisser Handlungsspielraum zu. Diesen Handlungsspielraum nutzen Staatsanwaltschaft und Polizei im Regelfall auch aus. In Luzern wird den Besetzerinnen und Besetzern vor Anordnung einer Räumung im Rahmen eines Gesprächs in der Regel eine angemessene Frist zur freiwilligen Räumung der Liegenschaft gewährt. Die Staatsanwaltschaft kann auch die Stadt als Vermittlerin hinzuziehen oder die Eigentümerschaft in die Pflicht nehmen. Sie kann von ihr beispielsweise Sicherungsmassnahmen verlangen, die eine Wiederbesetzung der Liegenschaft nach deren polizeilicher Räumung erschweren. Die Eigentümerschaft kann aber auch aufgefordert werden, ihre Vorkehren zu belegen, dass innert angemessener Frist Abbruch oder Bauarbeiten aufgenommen werden (und die dazu notwendigen Bewilligungen vorliegen) oder dass die rechtmässige Nutzung der Liegenschaft für die Zeit nach deren Räumung beabsichtigt ist. Die zwangsweise Räumung einer Liegenschaft wird nur als letztes, unumgängliches Mittel angeordnet.

Der Stadtrat erachtet die von den Strafverfolgungsbehörden angewandte Praxis, bei Hausbesetzungen das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten und die zwangsweise Räumung nur als letztes Mittel anzusetzen, als verhältnismässig und angemessen. Zusätzliche durch die Gesetzgebung vorgegebene Hürden für die Räumung von Hausbesetzungen erschweren den Strafverfolgungsbehörden einzelfallabhängige Entscheide. Nach Ansicht des Stadtrates ist die bestehende Praxis einer einzelfallabhängigen Güter- und Interessenabwägung vor der Räumung einer Liegenschaft ein adäquates Mittelmass, das sowohl den Anliegen der Eigentümerschaft als auch denjenigen der Besetzerinnen und Besetzer teilweise entspricht. Daher spricht sich der Stadtrat gegen zusätzliche Hürden für die Räumung einer Liegenschaft aus und sieht keinen Grund, sich bei den Strafverfolgungsbehörden für eine Anpassung ihrer Praxis einzusetzen.

*Zu 5.:*

*Steuerliche Nachteile durch Leerstandsabgabe: Gestützt auf das Leerstandsmonitoring sollen Eigentümerschaften von leer stehenden Wohnungen zusätzlich besteuert werden.*

Für die von den Postulanten geforderte Leerstandsabgabe fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage im übergeordneten Recht. Damit hat die Stadt Luzern keine Kompetenz bzw. Steuerhoheit, um die entsprechende Abgabe einzuführen. Eine städtische Umsetzung der Leerstandsabgabe ist demnach rechtlich nicht zulässig.

Im Postulat wird gefordert, dass sich der Stadtrat bei Übersteigerung der eigenen Kompetenzen bei der übergeordneten politischen Ebene konstruktiv für die entsprechende Lösung einsetzen soll. Dies erachtet der Stadtrat für die Leerstandsabgabe als nicht notwendig, weil in der Stadt Luzern kein strukturelles Leerstandsproblem herrscht. Es gibt zwar einzelne Liegenschaften, die während einer gewissen Zeit leer stehen, es handelt sich aber nicht um ein Massenphänomen. Der Stadtrat erachtet die geforderte Leerstandsabgabe daher als nicht verhältnismässig und lehnt die Forderung des Postulats ab, dass er sich diesbezüglich bei der übergeordneten politischen Ebene für die entsprechende Lösung einsetzen soll.

*Zu 6:*

*Nutzungsentziehung: Mit einer Nutzungsentziehung sollen Eigentümerschaften unter Druck gesetzt werden, die Wohnnutzung wiederherzustellen.*

Die Postulanten bringen schliesslich die Möglichkeit einer Nutzungsentziehung vor. Die drohende Enteignung würde dazu führen, dass sich die Eigentümerschaften beeilen, die Wohnnutzung wiederherzustellen. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass Enteignungen von leer stehenden Liegenschaften unter dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht zulässig sind, um dem aktuellen Leerwohnungsstand zu begegnen. Es gibt mildere Mittel zur Verbesserung des Wohnraumangebots wie die Schaffung guter Rahmenbedin-

gungen für den Wohnungsbau und die bereits durch die Stadt praktizierte aktive Bodenpolitik zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Gleiches gilt für die vom Volk zur Umsetzung beschlossene Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren», die ebenfalls auf die Bereitstellung von genügend Wohnraum in der Stadt Luzern abzielt. Als weiteres milderes Mittel ist der Dialog mit den Eigentümern zu werten. Wegen fehlender Verhältnismässigkeit spricht sich der Stadtrat gegen Nutzungsentwöhnungen aus.

### **Fazit**

Der Stadtrat und die Postulanten verfolgen dasselbe Ziel: Liegenschaften in der Stadt Luzern sollen nicht über längere Zeit leer stehen. Der Weg zum Ziel führt für den Stadtrat über die städtische Wohnraumpolitik, eine aktive Bodenpolitik, eine vermittelnde Rolle bei Zwischennutzungen und das Beratungsangebot im Baubewilligungsverfahren. Die Forderungen der Postulanten sind für den Stadtrat nicht zielführend und nicht verhältnismässig, weshalb er die Ablehnung des Postulats beantragt.