

Antwort auf die Interpellation 249

Massnahmen gegen Wohnraumknappheit

Elias Steiner und Marco Müller namens der G/JG-Fraktion vom 13. März 2023
StB 564 vom 30. August 2023

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 26. Oktober 2023 beantwortet

Ausgangslage

Die Interpellanten halten fest, dass die Wohnraumknappheit und die damit verbundenen Mietpreissteigerungen zusammen mit den steigenden Kosten für Energie und Krankenkassenprämien zunehmend zu einer kaum tragbaren Belastung für wenig- und normalverdienende Mieterinnen und Mieter werde. Als ein Grund für die Wohnraumknappheit wird der hohe Wohnflächenbedarf in der Schweiz aufgeführt. Einerseits würden teilweise Einzelpersonen bei der Vermietung gegenüber Familien und Wohngemeinschaften bevorzugt und andererseits könnten Mietende in grossen Wohnungen aufgrund des knappen Angebots an bezahlbaren Kleinwohnungen keinen geeigneten Wohnungswechsel vornehmen. Des Weiteren halten die Interpellanten fest, dass die vielen Zweitwohnungen zu einem hohen Flächenbedarf beitragen würden. In diesem Zusammenhang stellen sie dem Stadtrat folgende Fragen:

Zur optimalen Wohnungsbelegung:

Zu 1.:

Gibt es aus Sicht des Stadtrates Möglichkeiten, Anreize zur sinnvollen Belegung von Wohnungen zu schaffen?

Dem Stadtrat ist eine effiziente Belegung von Wohnungen in der Stadt Luzern wichtig. Dies betrifft alle Bevölkerungs- und Altersgruppen. Gleichzeitig gibt es je nach Lebensphase und individueller Situation unterschiedliche Wohnbedürfnisse, welche sich letztlich in einer unterschiedlichen Wohnungsbelegung widerspiegeln. Im [Raumentwicklungskonzept 2018](#) hielt der Stadtrat als Planungsgrundsatz fest: «Die Stadt strebt eine Reduktion des Wohnflächenverbrauchs pro Kopf an.» Als Richtgrösse für das Jahr 2035 definierte der Stadtrat bei Neubauten einen durchschnittlichen Wohnflächenverbrauch von 35 m² pro Person. Die angestrebte Senkung des Wohnflächenverbrauchs erachtet der Stadtrat nach wie vor als wichtig.

Um den Zielwert zu erreichen und um Anreize zur sinnvollen Belegung von Wohnungen zu schaffen, setzt der Stadtrat folgende Massnahmen um:

1. Förderung von 2000-Watt-Arealen¹

Bei der 2000-Watt-Zertifizierung wird eine effiziente Flächenbelegung mittels flexibel nutzbarer Raumangebote oder Steuerungsinstrumente berücksichtigt. Eine solche Zertifizierung wurde beispielsweise beim [Bebauungsplan B 140 Grossmatte West](#) oder beim städtischen Areal Industriestrasse ([Bericht 12](#) vom 30. April 2014: «Industriestrasse: Ausschreibungskriterien») verlangt.

¹ Das Label wird per Ende 2023 in ein neues Minergie-Areal-Label übergeführt.

2. Empfehlungen und Vorschriften bei der Abgabe von Arealen im städtischen Eigentum an gemeinnützige Bauträgerschaften
Grossen Handlungsspielraum hat der Stadtrat bei der Abgabe von Arealen im städtischen Eigentum an gemeinnützige Bauträgerschaften. Gemeinnützige Bauträgerschaften müssen bei der Bewerbung auf ein städtisches Baurecht ihre Belegungsvorschriften aufzeigen. Ausserdem befürwortet der Stadtrat bei Wohnprojekten auf städtischen Grundstücken neue Wohnformen (z. B. zumietbare «Schaltzimmer» oder Wohnformen mit flexiblen Grundrissen) und allgemein einen breiten Mix an unterschiedlichen Wohnangeboten, da diese einen wesentlichen Beitrag für eine effiziente Belegung und damit einen nachhaltigen Wohnflächenverbrauch leisten können. Darüber hinaus legen gemeinnützige Bauträger auch bei ihren Siedlungen auf privatem Boden Wert auf eine effiziente Belegung ihrer Wohnungen. Dies lässt sich im durchschnittlichen Wohnflächenverbrauch beim gemeinnützigen Wohnungsbau erkennen. 2022 lag dieser bei 38 m² und damit deutlich unter dem städtischen Durchschnitt von 46 m².
3. Belegungsvorschriften bei der Verwaltung von stadteigenen Wohnungen
Weiter werden seit der teilweisen Überweisung des [Postulats 232](#), Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion vom 11. September 2018: «Belegungsvorschriften», bei den stadteigenen Wohnungen mit vier oder mehr Zimmern Belegungsvorgaben angewendet.

Zum Wohnungstausch:

Zu 2.:

Sieht der Stadtrat den Wohnungstausch als eine mögliche Massnahme, um den knappen Wohnraum besser an die sich verändernden Bedürfnisse der Einwohner:innen zu verteilen?

Der Stadtrat begrüsst grundsätzlich die Möglichkeit eines privat organisierten Wohnungstausches, um sich den veränderten Wohnraumbedürfnissen anzupassen und um eine flächeneffiziente Belegung der Wohnungen zu gewährleisten. Er sieht allerdings auch erhebliche rechtliche und praktische Herausforderungen, die einem praxistauglichen Modell im Wege stehen, und erachtet eine eigenständige städtische Massnahme hierfür als nicht zielführend.

Mit dem [Postulat 23.3377](#), Bastien Girod namens der Grünen Fraktion vom 17. März 2023: «Bezahlbaren Wohnraum schaffen mit besserer Nutzung bestehender Gebäude», wurde der Bundesrat beauftragt, ein Recht auf Wohnungstausch ohne Mieterhöhung zu prüfen, wenn dadurch die Belegung verbessert wird. Ein solches Recht auf Wohnungstausch würde die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen Wohnungstausch vereinfachen. Die Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Postulat verweist darauf, dass ein solches Recht einen starken Eingriff in das Eigentumsrecht der Vermieterschaft darstellt und in der Umsetzung mit praktischen Hürden verbunden ist, da vorgängig zahlreiche Detailfragen geklärt werden müssen. Daher erachtet der Bundesrat eine solche Massnahme als nicht zielführend. Die Behandlung des Postulats im Parlament steht noch aus.

Des Weiteren sind die praktischen Herausforderungen eines Wohntauschmodells nicht zu unterschätzen. Ein Umsetzungsversuch aus Berlin zeigt, dass es schwierig ist, geeignete Tauschpartnerinnen und Tauschpartner zu finden.² In Berlin wurde im Jahr 2018 ein Wohnungstauschportal der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften etabliert, bei welchem die Nettomiete bei einem Wohnungstausch gleichbleibt. Bis Ende 2022 wurden rund 15'000 Tauschangebote auf dem Portal inseriert, von welchen nur rund 450 Wohnungswechsel zustande kamen. Mögliche Tauschgeschäfte scheiterten vor allem, weil die Nachfrage und das Angebot selten übereinstimmten. Einerseits bestand auf der Tauschplattform eine grosse Nachfrage nach Wohnungen im Zentrum der Stadt, während sich die meisten Tauschangebote in periphereren Lagen befanden. Andererseits wurden überwiegend Kleinwohnungen inseriert, während vor allem grössere Wohnungen gesucht waren.

² Vgl. Franziska Ritter 2023: Wie der Wohnungstausch in Berlin in Gang kommen soll. [rbb24](#) oder [19 / 11 792](#) Antwort auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Katrin Schmidberger (Grüne) vom 5. Mai 2022.

Zu 3.:

Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, den Wohnungstausch über Tauschplattformen oder andere Förderprogramme zu unterstützen, beispielsweise in Zusammenarbeit mit oder als Auftrag an die Immobilienbewirtschaftung, Wohnbaugenossenschaften etc.?

Grundsätzlich sieht der Stadtrat alle Bauträgerschaften in der Verantwortung, Massnahmen für eine flächeneffiziente Belegung ihrer Wohnungen zu ergreifen.

Bei vielen gemeinnützigen Bauträgerschaften ist bereits heute ein Wohnungswechsel innerhalb des eigenen Bestandes möglich. Der Wohnungswechsel zwischen unterschiedlichen gemeinnützigen Bauträgerschaften ist aber aufgrund der Bestimmungen in den Statuten in der Regel schwer durchsetzbar. Die Kooperation Industriestrasse prüft derzeit ein Reglement, welches Wohnungswechsel innerhalb des Industriestrasassenareals beziehungsweise zwischen den unterschiedlichen Genossenschaften ermöglichen soll. Der Stadtrat begrüsst diese Initiative der Genossenschaften für einen Wohnungswechsel im vertrauten Umfeld und für eine flächeneffizientere Wohnungsbelegung sehr. Das Regelwerk kann je nach Ergebnis und Erfahrung als Pilotprojekt für weitere Arealentwicklungen dienen und wird im Rahmen des Austausches mit dem G-Net. Netzwerk gemeinnütziger Wohnbauträger Luzern diskutiert.

Bei privaten Bauträgerschaften hat der Stadtrat kaum Handlungsmöglichkeiten, einen geringeren Wohnflächenverbrauch einzufordern. Mit Empfehlungen zu Diversität von Wohnungstypen und Flächen zur gemeinschaftlichen Nutzung sowie zur Förderung von 2000-Watt-Arealen werden private Bauträgerschaften bezüglich der Thematik sensibilisiert, u. a. im Rahmen des alljährlichen Netzwerkanlasses der Baudirektion. Die Initiative einer Wohntauschbörse seitens privater Bauträgerschaften würde der Stadtrat begrüssen, da es zu einer flächeneffizienten Belegung beitragen könnte. Der Stadtrat ist allerdings der Meinung, dass eine Fokussierung auf die Überprüfung des Reglements über die Förderung des Umzugs aus Gross- in Kleinwohnungen und auf die Überprüfung der Subjekthilfe beim Alterswohnen, welche Auswirkungen auf die effiziente Wohnungsbelegung haben, zielführender ist.

Bezüglich des Reglements über die Förderung des Umzugs aus Gross- in Kleinwohnungen:

Zu 4.:

Ist das aktuelle Reglement noch ein genügend bekanntes und griffiges Instrument zur Förderung des Umzugs aus Gross- in Kleinwohnungen? Wenn nicht, was für Anpassungen (im Reglement, bei der Bekanntmachung, im Vollzug etc.) wären nötig, um die gewünschte Wirkung (besser) erzielen zu können?

Das Reglement über die Förderung des Umzugs aus Gross- in Kleinwohnungen ist kein zeitgemässes Instrument. Das Reglement kam seit der Einführung 1990 kaum zur Anwendung, und bereits 1995 strich der Stadtrat die Mittel wieder.

Im [Bericht und Antrag 11](#) vom 5. April 2017: «Selbstbestimmtes Wohnen im Alter II» hielt der Stadtrat fest, dass im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» die Anpassung oder Aufhebung des Reglements geprüft wird. Diese Prüfung wird im Rahmen des Projekts «Alterswohnen integriert» stattfinden und zu gegebener Zeit dem Grossen Stadtrat vorgelegt.

Zu 5.:

Wie oft wurden in den letzten 20 Jahren Gesuche um einen finanziellen Beitrag gestellt? Wie viele Gesuche in welchem Umfang wurden bewilligt? Was war die Anzahl abgelehnter Gesuche und wo lagen die Gründe darin?

In den letzten 20 Jahren wurde kein Gesuch für einen finanziellen Beitrag auf Grundlage des Reglements eingereicht.

Mit dem Fokus auf ältere Menschen und Kleinwohnungen:

Zu 6.:

Was für Möglichkeiten hat der Stadtrat, via AHIZ (Zusatzleistungen zur AHV/IV) mit dem aktuellen Reglement und der Vollzugsverordnung dazu oder allfälliger Anpassungen Wohnungsumzüge von älteren Menschen zu fördern, bei denen die neue Wohnung flächenmässig kleiner und altersgerecht(er), aber im Mietzins teurer und damit für die Mietenden ohne Zuschüsse nicht oder kaum tragbar ist? Wie könnte die Stadt in solchen Fällen sicherstellen, dass der freiwerdende, grosse Wohnraum möglichst von mehreren Personen genutzt wird, um die erwünschte Wirkung zu erzielen?

Mit der Reform der Ergänzungsleistungen (EL) auf Bundesebene ist die AHIZ für private Haushalte entfallen, da die neuen Mietzinsmaxima die zuvor bestehenden Leistungen von EL inkl. AHIZ übertroffen haben (vgl. [Bericht und Antrag 24](#) vom 19. August 2020: «Ergänzungsleistungen zur AHV», Kapitel 4.2.2, Seite 12). Auch in Bezug auf Heimbewohnerinnen und -bewohner wurden die Beiträge aus der AHIZ eingestellt, da die Grenzwerte für die Heimtaxen bei den Ergänzungsleistungen erhöht wurden und die übersteigenden Heimtaxen über die Ausnahmegewilligungen nach § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 30. November 2007 (SRL Nr. 881a) gedeckt werden.

Die AHIZ ist momentan kein geeignetes Mittel, um den Umzug in Kleinwohnungen zu fördern, da dies im Rahmen des bestehenden [Reglements](#) über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern zur Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrente vom 18. September 1986 (sRSL 5.1.1.1.1) gemäss den Anspruchsvoraussetzungen nicht vorgesehen ist. Der Stadtrat plant allerdings – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund von geplanten Änderungen auf Bundesebene³ – eine generelle Überprüfung der städtischen Subjekthilfe beim Alterswohnen. Im Rahmen dessen soll auch geprüft werden, inwiefern die städtischen Beiträge an eine optimale Wohnungsbelegung geknüpft werden können. Im Rahmen des Projekts «Alterswohnen integriert» soll dem Grossen Stadtrat im Dezember 2023 ein Bericht und Antrag zur «Integrierten Organisation» unterbreitet werden, welcher unter anderem das weitere Vorgehen bei der städtischen Subjekthilfe darlegt.

Zu 7.:

Wie kann die Stadt Luzern ältere Menschen informieren, allenfalls motivieren und vor allem darin unterstützen, sich auf freiwilliger Basis eine kleinere Wohnung zu suchen, damit der damit freiwerdende Wohnraum anderen Personen zur Verfügung steht?

Zentral ist für den Stadtrat, dass gute Rahmenbedingungen zur Schaffung eines ausreichenden und bezahlbaren Wohnangebots für alle Generationen bestehen. Dies fördert langfristig auch eine höhere Umzugsbereitschaft und eine effizientere Wohnungsbelegung.

Analysen zur Umzugsbereitschaft und Wohnmobilität bei älteren Personen zeigen, dass mit zunehmender Wohndauer und zunehmendem Alter die Wahrscheinlichkeit eines Wohnungswechsels abnimmt. Einerseits sind die Bestandsmieten bei einer längeren Wohndauer im Vergleich zu den aktuellen Marktmieten wesentlich tiefer, andererseits sind ältere Personen teilweise auch weniger vertraut mit dem Wohnungsmarkt. Die Suche nach einer neuen Wohnung stellt daher für viele ältere Personen eine Herausforderung dar.

Unter diesen Umständen nimmt das Beratungsangebot für ältere Personen in der Stadt Luzern einen wichtigen Stellenwert ein. Die Stadt Luzern hat mit der Anlaufstelle Alter und dem Verein Vicino Luzern gut ausgestaltete Beratungs- und Vernetzungsstellen. Die Anlaufstelle kann bei einem Wohnungswechsel beratend zur Seite stehen, insbesondere wenn dieser mit einem zusätzlichen Dienstleistungsangebot verbunden ist. Ausserdem können über die Anlaufstelle Alter «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» gesprochen werden, um auch Umzüge von älteren Personen in kleinere Wohnungen zu fördern. Im

³ Vgl. [Medienmitteilung](#) des Bundesrates zur «Anerkennung des betreuten Wohnens in den EL zur AHV» vom 21. Juni 2023.

[Bericht und Antrag 22](#) vom 27. Oktober 2022: «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» hat der Stadtrat dargelegt, dass eine Weiterentwicklung des Angebots zur gezielteren Förderung von Wohnungswechseln als prüfungswürdige Option weiterverfolgt wird.

Zu 8.:

Die Anzahl der Einpersonenhaushalte wächst schweizweit kontinuierlich. Die Stadt Luzern ist gemessen an der Altersstruktur der Bevölkerung eine Kommune mit vielen älteren Menschen und zudem als «Altersfreundliche Stadt» ausgezeichnet. Wie kann der Stadtrat vor diesem Hintergrund den Erhalt sowie die Schaffung von zahlbaren Kleinwohnungen fördern?

Die Stadt Luzern besitzt rund 220 Alterswohnungen, welche zum Erhalt bzw. zur Schaffung von zahlbaren Kleinwohnungen beitragen. Im Rahmen des Projekts «Alterswohnen integriert» soll dem Grossen Stadtrat im Dezember 2023 ein Bericht und Antrag zur «Integrierten Organisation» unterbreitet werden, welcher darlegt, wie der Stadtrat die städtischen Alterswohnungen zukünftig erhalten und betreiben möchte.

Mit dem [Bericht und Antrag 21](#) vom 3. Juli 2019: «Städtische Wohnraumpolitik III. 1. Controllingbericht» ist das Ziel definiert, eine sozialräumliche Durchmischung bei der Abgabe städtischer Areale zu fördern. Dazu gehört auch die Berücksichtigung und Förderung von zahlbaren Kleinwohnungen für ältere Menschen. Der Stadtrat prüft bei jeder Baurechtsabgabe die Eignung für Alterswohnungen. So wurde bei der [Ausschreibung des städtischen Areals Staffelntäli](#) eine gute Eignung für das Wohnen im Alter festgestellt. Die Baurechtsausschreibung sieht deshalb als Auflage vor, dass mindestens 50 Prozent des Wohnangebots spezifisch auf ältere Personen ausgerichtet sein soll. Mit dieser Handhabung können in den folgenden Jahren zusätzliche altersspezifische und preisgünstige Wohnangebote an einer geeigneten Lage gefördert und geschaffen werden.

Zu Zweitwohnungen:

Zu 9.:

Wie schätzt der Stadtrat die Situation betreffend Zweitwohnungen in der Stadt Luzern ein? Kann eine Aussage getroffen werden, welchem Zweck die Zweitwohnungen dienen (Ferienwohnungen, Steueroptimierung etc.)?

In der Kategorie der Zweitwohnungen der Stadt Luzern sind alle Wohnungen enthalten, die nicht als Haupt- oder Erstwohnung von Ortsansässigen genutzt werden. Zweitwohnungen werden von Personen für den Eigengebrauch (z. B. Ferien, Arbeit) oder zur Kurzzeitvermietung an Dritte als Ferienunterkünfte oder Business-Apartments genutzt. Weitergehende Aussagen zum Zweck der Zweitwohnungen sind mit den vorhandenen Grundlagen der Stadt nicht möglich.

Die Stadt Luzern verfügt momentan über einen Zweitwohnungsanteil von zirka 2,3 Prozent am Gesamtwohnungsbestand. Das entspricht ungefähr 1'100 Wohnungen. Wie in der Antwort auf die [Dringliche Interpellation 251](#), Mario Stübi und Benjamin Gross namens der SP-Fraktion vom 23. März 2023: «Hoher Zweitwohnungsanteil in Zeiten von Wohnungsnot», bereits ausgeführt wurde, unterscheidet sich die Anzahl der Zweitwohnungen wesentlich von jenen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), weil dort die «den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen» (z. B. Dienstwohnungen von Unternehmen, Wohnungen von Asylsuchenden usw.) bis anhin nicht berücksichtigt worden sind. Im Hinblick auf die zusätzlichen Nutzungseinschränkungen durch die Umsetzung der Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» könnte die Anzahl von 1'100 Wohnungen zukünftig sinken, wenn kommerziell vermietete Zweitwohnungen wieder an den Erstwohnungsmarkt zurückgeführt werden.

Am 1. Januar 2016 setzte der Bundesrat das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG) vom 20. März 2015 und die dazugehörige Zweitwohnungsverordnung (ZWV) vom 4. Dezember 2015 in Kraft. Das Gesetz und die Verordnung regeln die baulichen und nutzungsmässigen Änderungen bestehender Wohnungen bei einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent. Der Zweitwohnungs-

anteil der Stadt Luzern liegt wesentlich unter diesem Wert. Wie bereits bei der Antwort auf die Frage 1 ausgeführt, ist dem Stadtrat die effiziente Belegung von Wohnungen in der Stadt Luzern ein Anliegen. Er wird daher die weitere Entwicklung des Zweitwohnungsanteils im Rahmen des Controllingberichtes zur Wohnraumpolitik, welcher dem Parlament alle fünf Jahre vorgelegt wird, beobachten.

Zu 10.:

Welche Massnahmen könnten ergriffen werden, um diese Zweitwohnungen dem Wohnungsmarkt verfügbar zu machen?

Wie die Ausführungen zur Frage 9 zeigen, werden die Zweitwohnungen entweder zum Eigengebrauch oder zur Kurzzeitvermietung an Dritte genutzt. Mit der Umsetzung der Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» vom 12. März 2023 wird die Nutzung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung künftig bereits eingeschränkt. Daher ist der Stadtrat, wie er bereits in seiner Antwort auf die Dringliche Interpellation 251 ausgeführt hat, der Meinung, dass zum jetzigen Zeitpunkt weitergehende Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen auf Stadtgebiet nicht angezeigt sind.