

Stellungnahme zum Dringlichen Bevölkerungsantrag 297

Preisgünstiger Wohnraum muss erhalten bleiben

Mario Stübi, Jona Studhalter und Janina Huber namens der Antragstellenden vom 15. September 2023
Antrag des Stadtrates: Entgegennahme als Postulat, StB 681 vom 18. Oktober 2023

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 30. November 2023 entgegen dem Antrag des Stadtrates als Motion überwiesen.

Ausgangslage

Die Antragstellenden fordern 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 unterstellt wird. Die Leerwohnungsziffer stagniere und die Anzahl freier Mietwohnungen sinke zum vierten Mal in Folge. Gleichzeitig steige das allgemeine Mietpreisniveau. Zusammen mit den erhöhten Heiz- und Energiekosten werde das Wohnen immer mehr zur ökonomischen Belastung aller. Und angesichts der Bevölkerungsentwicklung und der Bauinvestitionen würde sich diese Situation noch verschärfen. Aus Sicht der Antragstellenden sind die Voraussetzungen für eine unmittelbare Intervention der öffentlichen Hand damit gegeben.

Kantonales Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum

Das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW; SRL Nr. 898) aus dem Jahr 1990 bezweckt, preisgünstigen Wohnraum zu erhalten. Konkret bedeutet dies, dass jegliche Räume, die Wohnzwecken dienen, nur mit einer Bewilligung des Stadtrates abgebrochen, umgebaut oder ihrem Zweck entzogen werden dürfen. Als bewilligungspflichtige Umbauten gelten die Aufteilung und Zusammenlegung von Wohnungen sowie Erneuerungen, wenn sie zu einem wesentlich höheren Mietzins führen (§ 7 Abs. 3 GEW). Eine Unterstellung unter das GEW ist dann gerechtfertigt, wenn in den Gemeinden im Verhältnis zur Nachfrage kein hinreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen besteht. Für die Beantwortung der Frage, ob ein hinreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen besteht, sind die Verhältnisse des örtlichen Wohnungsmarktes massgebend (§ 3 Abs. 2). Es wird weder im Gesetz noch in der dazugehörigen Botschaft definiert, wann ein hinreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen besteht.

Rückblick – bisherige Anwendung des GEW

Bereits in den 1970er-Jahren kam das damals geltende Gesetz zur Anwendung. Wie die Antragstellenden des Bevölkerungsantrages richtig festhalten, unterstellte sich die Stadt Luzern in der Zeitspanne von 1990 bis 1998 letztmals dem Gesetz. Auf eine Verlängerung der Unterstellung wurde damals verzichtet. Als Begründung für die Aufhebung der Unterstellung war im Wesentlichen der Leerwohnungsbestand per Ende Juni 1997 ausschlaggebend, der 1,6 Prozent betrug. Das Anliegen einer Unterstellung wurde ein paar Jahre später mit der [Motion Nr. 117 2000/2004](#) von Cony Grünenfelder namens der GB-Fraktion vom 29. Juni 2001: «Unterstellung der Stadt Luzern unter das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum» erneut aufgebracht. Der Stadtrat hielt damals in seiner Stellungnahme fest, dass trotz des Leerwohnungsbestands von zirka 0,7 Prozent eine Unterstellung unter das GEW nicht opportun sei.

Der Stellungnahme zur Motion 117 (2000/2004) kann ebenfalls entnommen werden, dass mit dem GEW insbesondere auch Zweckänderungen von Wohnraum in Gewerbe- oder Büroraum verhindert werden sollten. Der Stadtrat war damals der Ansicht, dass der Wohnraum durch die Wohnanteilverordnungen des Bau- und Zonenreglements (BZR) genügend gesichert sei. Das aktuelle BZR enthält weiterhin entsprechende Wohnanteile. So wird für die Wohn- und Arbeitszone (WA) bei Bauten mit fünf oder sechs Stockwerken im Minimum die Fläche in der Grösse von drei Stockwerken von allen für Wohnzwecke geeigneten Bauten als Wohnraum vorgeschrieben. Ab sieben Stockwerken erhöht sich der Wohnanteil auf die Fläche in der Grösse von vier Stockwerken (Art. 43 Abs. 2 BZR). Zudem ist in der Ortsbildschutzzone A der bestehende Wohnraum zu erhalten.

Aktuelle Ausgangslage – preisgünstiger Wohnraum

Die Leerwohnungsziffer im Jahr 2023 der Stadt Luzern lag gemäss LUSTAT am 1. Juni 2023 bei 1,14 Prozent und damit zum ersten Mal seit 2014 höher als im Kanton Luzern (0,96 Prozent). Diese Ziffer entspricht aber lediglich einer Momentaufnahme zum angegebenen Stichdatum. Es bestehen gemäss Bund unterschiedliche Möglichkeiten, wie die Ziffer erhoben werden kann, was die Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden erschwert. Zudem macht die Leerwohnungsziffer keine Angaben über die Preisgünstigkeit der leer stehenden Wohnangebote. Die Leerwohnungsziffer ist daher nur als Annäherung zur tatsächlichen Knappheit verfügbarer Wohnungen zu verstehen.

Der Stadtrat anerkennt die weiterhin angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere im preisgünstigen Segment. Hierzu tragen die anhaltende Knappheit verfügbarer Wohnungen, die veränderte Zinssituation, welche Anpassungen am Referenzzinssatz und damit an den Mieten zur Folge hat, sowie die Erhöhung der Heiz- und Energiekosten bei. Gleichzeitig stehen in der Stadt Luzern aktuell verschiedene grössere Wohnbauprojekte im Bau, die das Angebot in nächster Zeit wieder ausweiten werden, so z. B. die Projekte «Obermaihof» (abl), «Obere Bernstrasse» (abl, BG Matt), «Eichwaldstrasse» (EBG), letzte Etappe «Grossmatte West» (Suva). Auf verschiedenen weiteren städtischen und privaten Arealen sind zusätzliche gemeinnützige Wohnungen in Planung, so etwa in den Gebieten «[Hochhüsliweid](#)», «[Industriestrasse](#)» sowie auf dem «ewl Areal» (Projekt «[Rotpol](#)»).

Um in der Stadt Luzern preisgünstigen Wohnraum langfristig zu erhalten und neu zu schaffen, verfolgt der Stadtrat verschiedene Stossrichtungen. Dies wurde u. a. auch in der Stellungnahme zur Dringlichen [Motion 148](#) von Mario Stübi, Benjamin Gross und Nico van der Heiden namens der SP-Fraktion und Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion vom 29. November 2021: «Klima- und Mieterschutz gemeinsam: Genfer Lösung für Luzern» festgehalten. So fördert der Stadtrat den gemeinnützigen Wohnungsbau und insbesondere die Gemeinnützige Stiftung für preisgünstigen Wohnraum Luzern (GSW), verfolgt eine aktive Bodenpolitik, sensibilisiert private und institutionelle Bauträgerschaften und setzt sich im Rahmen seiner Möglichkeiten auf Bundesebene für einen besseren Wohnschutz ein. Ausserdem wird nach Annahme der Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» im März 2023 die Kurzzeitvermietung von Wohnraum in der Stadt Luzern stark eingeschränkt, was auf den Erhalt preisgünstiger Wohnungen ebenfalls einen gewissen positiven Effekt haben dürfte.

Wie der Stadtrat in der Stellungnahme ebenfalls festhält, sollen die sozialen Auswirkungen durch Sanierungen, Um- und Ersatzneubauten im Stadtgebiet verstärkt beobachtet und das dazu notwendige statistische Monitoring verbessert werden. Im nächsten Controllingbericht zur Wohnraumpolitik, welcher dem Parlament im ersten Halbjahr 2024 vorgelegt wird, werden zu dieser Thematik die vorhandenen statistischen Beobachtungen dargelegt und evaluiert, ob und in welcher Form es zusätzliche Massnahmen zum Erhalt von preisgünstigem Wohnraum braucht.

Überlegungen zur Unterstellung der Stadt Luzern unter das GEW

Zwischen den Jahren 1990 und 1998 musste für sämtliche Baugesuche zuerst eine Bewilligung des Stadtrates gemäss GEW eingeholt werden. Erst nach Rechtskraft dieses Entscheids konnte die Baubewilligung erteilt werden. Dabei mussten die Zulässigkeit der Mietzinshöhe und weitere Elemente zur Bewilligung geprüft werden (§ 8 und 9 GEW). Der Arbeitsaufwand für die Behandlung der Gesuche in der Stadtverwaltung war gemäss Erfahrungen aus dieser Zeit hoch. Wie gross die Wirkung der Unterschutz-

stellung war, ist schwierig abschätzbar. Wichtig ist, dass die Wirkung einer allfälligen erneuten Unterstellung unter das Gesetz im Hinblick auf die aktuellen Rahmenbedingungen beurteilt wird. Dabei sind neben dem Wohnschutz auch andere Zielsetzungen zu berücksichtigen, so etwa die Beschleunigung der energetischen Sanierung gemäss Klima- und Energiestrategie wie auch die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum im Sinne der Innenentwicklung.

Insgesamt ist zur Beurteilung einer allfälligen erneuten Unterstellung unter das GEW eine fundierte Abwägung der damit verbundenen Interessen wie auch des damit verbundenen Verhältnisses von Kosten und Nutzen (Aufwand für den Vollzug, absehbare Wirkung) notwendig. Erst auf dieser Basis kann eingeschätzt werden, ob ein solcher Eingriff zweck- und verhältnismässig ist.

Fazit

Der Stadtrat anerkennt den Handlungsbedarf. Es ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Weiterentwicklung der Stadt wichtig, dass es genügend preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum gibt. Dem Stadtrat ist es jedoch wichtig, eine allfällige erneute Unterstellung unter das GEW vertieft prüfen zu können. Im Rahmen des nächsten Controllingberichtes zur Wohnraumpolitik, welcher dem Grossen Stadtrat im ersten Halbjahr 2024 vorgelegt wird, wird das Thema des preisgünstigen Wohnraums gesamtheitlich betrachtet und evaluiert. In diese Auslegeordnung soll neu auch die Frage zur möglichen Unterstellung der Stadt Luzern unter das GEW aufgenommen werden, indem die Vor- und Nachteile sowie die Wirksamkeit so weit wie möglich beurteilt werden. Zudem wird aufgezeigt, welche personellen Ressourcen für den damit zusammenhängenden Vollzug notwendig wären. Diese Abklärungen werden mit internen Ressourcen der Dienstabteilungen Stadtplanung und Städtebau getätigt. Auf dieser Basis wird der Stadtrat darlegen, ob er eine erneute Unterstellung der Stadt Luzern unter das GEW unterstützt oder nicht. Aus diesem Grund nimmt der Stadtrat die Motion als Postulat entgegen.