

Stellungnahme zum Postulat 344

Zugang zu preisgünstigen Wohnungen auf städtischen Arealen

Rieska Dommann namens der FDP-Fraktion vom 29. Januar 2024

Antrag des Stadtrates: Teilweise Entgegennahme, StB 455 vom 12. Juni 2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 17. Oktober 2024 entgegen dem Antrag des Stadtrates abgelehnt.

Ausgangslage

Der Postulant stellt fest, dass die Abgabe städtischer Areale im Baurecht an gemeinnützige Bauträgerschaften eine wichtige Massnahme sei, um preisgünstigen Wohnraum in der Stadt Luzern zu schaffen. Es ist ihm dabei ein Anliegen, dass der geschaffene Wohnraum möglichst vielen Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohnern zugänglich ist. In diesem Zusammenhang sei insbesondere die Berücksichtigung der Mitgliedschaftsdauer in einer Genossenschaft als relevantes Vermietungskriterium problematisch. Der Stadtrat wird daher angehalten zu prüfen, ob zukünftig bei der Baurechtsvergabe von städtischen Grundstücken eine Bedingung im Baurechtsvertrag aufgenommen wird, welche die Berücksichtigung der Mitgliedschaftsdauer als Kriterium bei der Wohnungsvergabe verbietet.

Vergabepraktiken gemeinnütziger Bauträgerschaften

Bei der Vermietung von Wohnungen von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften lassen sich grundsätzlich zwei Vergabepraktiken unterscheiden. Auf der einen Seite gibt es Wohnbauträgerschaften, die ihre Wohnungen ausschliesslich an ihre Mitglieder vermieten; auf der anderen Seite gibt es solche, die ihre Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt unabhängig von der Mitgliedschaft vermieten. In der Stadt Luzern wird knapp die Hälfte des gemeinnützigen Wohnungsbestandes (zirka 3'000 Wohnungen) ausschliesslich an eigene Genossenschaftsmitglieder vergeben. Die Vergabekriterien für die eigenen Mitglieder werden je nach Genossenschaft unterschiedlich ausgelegt. Bei der Baugenossenschaft Wohnwerk oder der WOGENO Luzern beispielsweise hat die Dauer der Mitgliedschaft eine untergeordnete Bedeutung, sie kann aber als eines von mehreren Kriterien bei der Wohnungsvergabe berücksichtigt werden. Bei anderen Genossenschaften ist die Mitgliedschaftsdauer oder die Platzierung auf einer Warteliste, wie vom Postulanten vermerkt, ausschlaggebend für eine Wohnungszuteilung. Zu dieser Kategorie gehören beispielsweise die allgemeine baugenossenschaft luzern (abl), die Wohngenossenschaft Geissenstein – EBG oder die Baugenossenschaft beruso.

Die priorisierte Berücksichtigung der eigenen Mitglieder ist darauf zurückzuführen, dass Wohnbaugenossenschaften – gemäss den genossenschaftlichen Werten und den jeweiligen Statuten – Organisationen der Selbsthilfe sind und sich nicht per se nur als Dienstleistende im Wohnungsmarkt verstehen. Daher ist es einigen Genossenschaften wichtig, dass der persönliche Beitrag der Mitglieder zur Selbsthilfe (vor allem personelles oder finanzielles Engagement) bei der Wohnungsvergabe angemessen berücksichtigt wird. In diesem Sinne hat auch das G-Net. Netzwerk gemeinnütziger Wohnbauträger Luzern in der Mustervariante seines [Vermietungsreglements](#) festgehalten, dass bei der Wohnungsvergabe unter anderem

auch das Engagement in der Genossenschaft – insbesondere durch Zeichnen von Anteilsscheinen unabhängig vom konkreten Wohnungswunsch – berücksichtigt wird. Dies kann für genossenschaftliche Bauträgerschaften daher von Bedeutung sein, da die Zeichnung von Genossenschaftsanteilen wesentlich zur finanziellen Stabilität der Genossenschaft beiträgt. Aus diesem Grund wird bei einigen Genossenschaften die Mitgliedschaftsdauer bzw. die Dauer der Kapitalhinterlegung bei der Wohnungsvergabe berücksichtigt.

Städtische Wohnraumpolitik – soziale Durchmischung

Der Stadtrat ist bestrebt, neben der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ebenso ein möglichst vielfältiges Wohnungsangebot für alle Bevölkerungsgruppen in der Stadt Luzern zu schaffen. Mit dem [B+A 15/2024 vom 27. März 2024](#): «Städtische Wohnraumpolitik IV» hat er verschiedene Massnahmen definiert, mit denen die soziale Durchmischung und die hohe Lebensqualität erhalten und weiter gefördert werden sollen. Zentraler Bestandteil dieser Massnahmen ist die Vergabe städtischer Areale im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften. Im Zeitraum ab 2024 bis 2029 soll jedes Jahr ein grösseres Areal im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften ausgeschrieben werden. Gesamthaft sollen bis ins Jahr 2037 auf den städtischen Arealen rund 2'000 gemeinnützige Wohnungen geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang anerkennt der Stadtrat, dass die vom Postulanten kritisierte Vermietungspraxis insbesondere bei zuziehenden Personen, bei Personen, welche mit dem Wohnungsmarkt wenig vertraut sind, und bei finanzschwächeren Personen (insbesondere bei kostenpflichtigen Mitgliedschaften) zu einer geringeren Zugänglichkeit zu gemeinnützigen Wohnungen führen kann. So hat der Stadtrat bereits in seiner [Stellungnahme zum Postulat 131](#), Nico van der Heiden und Tamara Celato namens der SP-Fraktion vom 23. September 2021: «Problematik des Einbringens von Eigenkapital bei Wohnbaugenossenschaften angehen», dargelegt, dass das Einbringen von Eigenkapital bei einigen wenigen Genossenschaften eine finanzielle Hürde darstellt, für welche aber teilweise auch Modelle zur Unterstützung bestehen (z. B. Solidaritätsfonds). Dies zeigen auch Auswertungen, wonach insbesondere Personen zwischen 20 und 39 Jahren bei gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften, verglichen mit anderen Mietwohnungen, untervertreten sind (vgl. [statistische Beilage](#) zum B+A 15/2024).

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Freiheit und des genossenschaftlichen Selbsthilfegedankens will der Stadtrat weder die Vermietungspraktiken der gemeinnützigen Bauträgerschaften grundsätzlich infrage stellen noch Genossenschaften aus diesem Grund zukünftig von der Vergabe von Baurechten ausschliessen. Für die Erreichung des Initiativziels der Marktanteilssteigerung des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf mindestens 16 Prozent bis zum Jahr 2037 ist die Zusammenarbeit mit allen gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften, unabhängig von deren Vermietungspraktiken, essenziell. So haben in den letzten Jahren gerade diejenigen Genossenschaften, welche die Wohndauer als Vermietungskriterium anwenden, einen wichtigen Beitrag zur gemeinnützigen Wohnraumentwicklung auf städtischen Arealen geleistet (bspw. Areale Obere Bernstrasse, Eichwald, Industriestrasse). Die Wichtigkeit der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit allen gemeinnützigen Bauträgerschaften hat der Stadtrat zusammen mit dem G-Net im Jahr 2021 mit einer gemeinsamen [Charta](#) bekräftigt.

Weiter ist es dem Stadtrat wichtig, dass sich bei der Abgabe von städtischen Grundstücken möglichst viele Bauträgerschaften bewerben, damit durch die Auswahl unterschiedlicher Konzepte eine Qualitätssicherung im Sinne der wohnraumpolitischen Ziele gewährleistet werden kann. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in den letzten Jahren auf die Abgabe von städtischen Arealen im Baurecht eher wenige Bewerbungen eingegangen sind, soll die Ausschreibung weiterhin allen gemeinnützigen Bauträgerschaften offenstehen und nicht schon im Voraus bestimmte Genossenschaften aufgrund der Vermietungspraxis ausschliessen. Es ist daher davon abzusehen, dass Genossenschaften, welche die Dauer der Mitgliedschaft als Kriterium bei der Vermietung auf städtischen Arealen berücksichtigen möchten, diese Praxis nicht mehr anwenden dürfen. So käme diese Vorgabe für gewisse Bauträgerschaften einem Ausschluss gleich, da einige Genossenschaften durch ihre Statuten ihrem Vermietungsreglement verpflichtet sind. In diesem Sinne lehnt der Stadtrat auch die Prüfung eines solchen Eignungskriteriums ab. Stattdessen hat der Stadtrat vorgesehen, ein Zuschlagskriterium bei den städtischen Baurechtsvergaben zu prüfen, welches einen Anreiz bietet, die soziale Durchmischung auf den städtischen Arealen zu stärken.

Baurechtsabgabe – Zuschlagskriterium zur Förderung der sozialen Durchmischung

Dem Stadtrat ist es ein wichtiges Anliegen, das Kriterium der sozialen Durchmischung bei der Vergabe von Baurechten weiter zu stärken. Daher hat er bereits im [B+A 15/2024](#) mit der Daueraufgabe 5 «Baulandabgabe mit Auflagen» dargelegt, dass die Reduktion von Zugangshürden zu den Wohnungen in künftigen Baurechtsvergaben berücksichtigt wird. So ist die Prüfung eines arealspezifischen Zuschlagskriteriums vorgesehen, welches einen Anreiz schaffen soll, auch für benachteiligte Personen auf dem Wohnungsmarkt ein bedarfsgerechtes und zugängliches Angebot bereitzustellen. Bei der Ausarbeitung dieses Kriteriums soll auch eine offene und zugängliche Vermietungspraxis berücksichtigt werden. Dadurch soll unter anderem ein Anreiz geschaffen werden, dass diejenigen Genossenschaften, die eine Berücksichtigung der Mitgliedschaftsdauer oder einer Warteliste vornehmen, zumindest einen Teil des Wohnungsangebots auf dem jeweiligen Areal unter Berücksichtigung anderer Kriterien vermietet. Denkbar wäre z. B. ein Zusammenschluss verschiedener gemeinnütziger Bauträgerschaften mit unterschiedlichen Zielgruppen und Vermietungspraxen. Ein solches Zuschlagskriterium kann zur sozialen Durchmischung einer Wohnsiedlung beitragen, indem auch zuziehende Personen, jüngere Personen oder finanzschwächere Personen bei der Wohnungsvergabe stärker berücksichtigt werden. Ausserdem wird dadurch der Einfluss der Mitgliedschaftsdauer oder der Platzierung auf einer Warteliste bei der Wohnungsvergabe verringert. Eine genaue Ausgestaltung dieses Kriteriums soll im Rahmen der im B+A 15/2024 dargelegten Daueraufgabe 5 «Baulandabgabe mit Auflagen» unter anderem auch in Zusammenarbeit mit dem G-Net geprüft werden.

Zu erwartende Folgekosten

Die Arbeiten zur Ausführung des Prüfauftrages können von der Dienstabteilung Stadtplanung in bereits geplante Projekte integriert und somit mit den bestehenden Ressourcen umgesetzt werden. Für die gemeinnützigen Bauträgerschaften würde sich mit der Einführung eines zusätzlichen Zuschlagskriteriums die Komplexität und damit der Bewerbungsaufwand für ein städtisches Areal erhöhen. Inwiefern sich ein solcher Mehraufwand auf die Mietzinse niederschlagen könnte, ist derzeit nicht abschätzbar und ist abhängig von einer allfälligen Ausgestaltung dieses Zuschlagskriteriums.

Fazit

Der Stadtrat fördert den gemeinnützigen Wohnungsbau in der Stadt Luzern und setzt die wohnraumpolitischen Ziele gemäss B+A 15/2024 um. Zu den wohnraumpolitischen Zielen gehört neben der Marktanteilssteigerung des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf 16 Prozent auch die Schaffung eines möglichst vielfältigen Wohnungsangebots für alle Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern. In diesem Rahmen sieht der Stadtrat auch einen Handlungsbedarf bei der Vergabepaxis der städtischen Areale im Baurecht, wie er bereits in der Daueraufgabe 5 im B+A 15/2024 dargelegt hat.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Freiheit, des genossenschaftlichen Selbsthilfegedankens und zur Sicherstellung attraktiver Baurechtsbewerbungskriterien für die städtischen Areale lehnt der Stadtrat einen generellen Ausschluss von gemeinnützigen Bauträgerschaften aufgrund der Vermietungspraxis in Bezug auf die Mitgliedschaftsdauer ab. Eine ausschliessliche Vergabe von Baurechten nur noch an Wohnbauträgerschaften, die über keine Kriterien in Bezug auf die Mitgliedschaft verfügen, ist aus Sicht des Stadtrates nicht zielführend für eine effiziente Umsetzung der städtischen Wohnraumpolitik. Stattdessen möchte der Stadtrat ein Zuschlagskriterium prüfen, welches einen Anreiz schafft, die Berücksichtigung der Mitgliedschaftsdauer oder die Platzierung auf einer Warteliste zu verringern, indem zumindest bei einem Teil der Wohnungen auf dem städtischen Areal andere Vermietungskriterien vorrangig sind. Diese Prüfung soll im Rahmen der Daueraufgabe DA5 gemäss B+A 15/2024 stattfinden. Der Stadtrat nimmt das Postulat in diesem Sinne teilweise entgegen.