

Stellungnahme zum Postulat 363

Dem gemeinnützigen Wohnungsbau den Vortritt lassen

Rieska Dommann, Yolanda Ammann-Korner und Peter Krummenacher namens der FDP-Fraktion vom 23. April 2024

Antrag des Stadtrates: Entgegennahme, StB 711 vom 16. Oktober 2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 14. November 2024 überwiesen.

Ausgangslage

Die Postulanten und die Postulantin halten fest, dass ihnen die langfristige Sicherung von bezahlbarem Wohnraum und die Erhöhung des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf 16 Prozent in der Stadt Luzern ein wichtiges Anliegen sei. Zur Sicherung von bezahlbarem Wohnraum seien insbesondere die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften (Genossenschaften, gemeinnützige AGs und Stiftungen) von entscheidender Bedeutung. Weiter wird festgehalten, dass zahlbarer Wohnraum in erster Linie nicht neu gebaut, sondern erhalten bleiben soll. Daher sei es wichtig, dass gemeinnützige Bauträgerschaften bereits bestehende Liegenschaften mit bezahlbaren Wohnungen erwerben können. In diesem Sinne wird der Stadtrat gebeten zu prüfen, ob die Stadt in Zukunft beim Kauf von Liegenschaften, die sich für den gemeinnützigen Wohnungsbau eignen, den Mitgliedern des G-Net ein freiwilliges Vorkaufsrecht einräumen kann.

Freiwilliges Vorkaufsrecht

Zum freiwilligen Vorkaufsrecht besteht keine rechtliche Grundlage oder exakte Definition. Gemäss Rücksprache mit den Postulanten und der Postulantin wird erwartet, dass der Stadtrat ein eigenes Instrument und eine städtische Praxis für ein freiwilliges Vorkaufsrecht entwickelt. Zur Ausübung dieses Instruments soll die Stadt Luzern zunächst ausloten, ob sich ein Grundstück oder eine Liegenschaft für den gemeinnützigen Wohnungsbau eignet. Nur wenn diese Bedingung erfüllt ist, soll der Stadtrat den Mitgliedern des G-Net das entsprechende Objekt zum Erwerb anbieten, indem die Stadt auf den Kauf zugunsten eines Mitglieds des G-Net verzichtet.

Erwerb von Grundstücken

Der Stadtrat unterstützt die Forderung der Unterzeichneten und gewährt den gemeinnützigen Bauträgerschaften in geeigneten Situationen bereits heute ein freiwilliges Vorkaufsrecht. Ausserdem stimmt er mit den Unterzeichneten überein, dass die langfristige Förderung und insbesondere der Erhalt von bezahlbarem Wohnraum¹ gewichtige Anliegen sind. Der Grosse Stadtrat stimmte mit [B+A 15/2024](#) vom 27. März 2024: «Städtische Wohnraumpolitik IV. 2. Controllingbericht» verschiedenen Massnahmen zum Erhalt und zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu. Die aktive Bodenpolitik ist dabei ein wichtiges Instrument, um bezahlbaren Wohnraum langfristig zu erhalten. Mit der Annahme der Teilrevision der [Gemeindeordnung](#) der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO; sRSL 0.1.1.1.1) am 21. Januar 2024

¹ Der Begriff des «bezahlbaren Wohnraums» kennt keine einheitliche Definition. Gewöhnlich ist damit Wohnraum gemeint, der innerhalb der finanziellen Möglichkeiten einer breiten Bevölkerungsschicht liegt. Die Mietbelastung soll im Vergleich zur Zahlungskraft gering ausfallen. Als Belastungsgrenze wird oftmals die «Drittel-Regel» genannt, bei der maximal ein Drittel des Einkommens für die Miete ausgegeben werden soll. Ein weiterer Richtwert für die Belastungsgrenze kann der maximal mitfinanzierbare Mietzins durch die Sozialhilfe sein.

durch die Stimmberechtigten wurde ausserdem die Kompetenzlimite des Stadtrates bei Grundstücks-käufen im Finanzvermögen aufgehoben. Mit dieser Kompetenzerweiterung wurde die Voraussetzung geschaffen, dass der Stadtrat geeignete Erwerbsangebote wahrnehmen kann. Die Grundsätze und Ziele, die beim Kauf von Grundstücken und Liegenschaften verfolgt werden, nahm der Grosse Stadtrat mit dem [Bericht 28 vom 24. Oktober 2018](#): «Erwerb von Grundstücken» zur Kenntnis. Der Stadtrat kauft demnach Grundstücke bewusst, um

1. öffentliche Aufgaben entsprechend den übergeordneten und strategischen Zielen wirksam zu erfüllen;
2. die in der Wohnraumpolitik definierten Ziele zu erreichen;
3. Freiräume zu erhalten und zu schaffen;
4. wirtschaftspolitische Anliegen zu unterstützen.

Dabei soll u. a. durch den gezielten Erwerb von Grundstücken und durch die Arrondierung von Grundstücken langfristig bezahlbarer Wohnraum auf dem Stadtgebiet gesichert werden.

Zwei Arten von Kaufgeschäften

Die grösste Herausforderung ist es jedoch, an geeignete Grundstücke zu gelangen. Aus diesem Grund liegt ein besonderer Fokus auf Gebieten, die sich in Entwicklung befinden und wo im direkten Kontakt mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Grundstücke erworben werden können. In Bezug auf das freiwillige Vorkaufsrecht gilt es dementsprechend, zwei Arten von Kaufgeschäften zu unterscheiden. Einerseits gibt es Kaufangebote, die aus Sicht des Stadtrates im Zusammenhang mit übergeordneten städtischen und raumplanerischen Interessen und Zielen, wie z. B. der Erschliessung städtischer Areale oder der Schaffung und Förderung von Freiräumen, stehen, die über den Erhalt von bezahlbarem Wohnraum hinausgehen. Andererseits gibt es Kaufangebote, die ausschliesslich dem Erhalt von bezahlbarem Wohnraum dienen und somit für gemeinnützige Wohnbauträgerschaften geeignet sind bzw. vom freiwilligen Vorkaufsrecht betroffen wären.

Die von den Postulanten und der Postulantin erwähnten Grundstückserwerbe befinden sich unmittelbar in der Nähe von städtischen Arealen und sind daher im Sinne der ersten dargelegten Art von Kaufgeschäften zu verstehen. Diese Grundstücke erwirbt die Stadt bewusst, da sie die Erreichung der übergeordneten strategischen Ziele der Gebiets- und Arealentwicklungen unterstützen ([Längweiher/Udelboden](#), [Grenzshof](#), [Littau West](#) sowie [der Masterplan Verkehrsdrehscheibe Brühl/Verkehrshaus](#)).

Bei Kaufangeboten, die der zweiten Art von Kaufgeschäften entsprechen bzw. die vorwiegend den Erhalt von bezahlbarem Wohnraum zum Ziel haben, unterstützt der Stadtrat bereits heute die Kaufabsichten der gemeinnützigen Bauträgerschaften. Zu diesem Zweck steht die Stadt Luzern mit dem G-Net regelmässig in Kontakt, informiert die gemeinnützigen Bauträgerschaften im Raum Luzern über geeignete Opportunitäten und zieht sich gegebenenfalls aus den Verhandlungen zurück, um die gemeinnützigen Bauträgerschaften nicht zu konkurrenzieren. Das geforderte freiwillige Vorkaufsrecht entspricht daher der heute gelebten städtischen Praxis.

Herausforderungen bei der Anwendung eines freiwilligen Vorkaufsrechts

Trotz verschiedener Anstrengungen, die zum Kauf von neuen Liegenschaften bereits getätigt wurden, konnte bis zum heutigen Zeitpunkt kein Kauf in Form dieses freiwilligen Vorkaufsrechts erfolgreich abgeschlossen werden. Als zentrale Herausforderung zeigt sich, dass die gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften oftmals gar nicht die finanzielle Kaufkraft aufweisen, um die marktüblichen Preise zahlen zu können. Dementsprechend scheitern Kaufabsichten vonseiten der gemeinnützigen Bauträgerschaften an den hohen Liegenschaftspreisen. Dies kommt z. B. in der [Beilage 3b](#) «Input der GSW Luzern zum 2. Controllingbericht der Wohnraumpolitik der Stadt Luzern» von B+A 15/2024 zum Ausdruck. So legt der Input der GSW Luzern dar, dass die geforderten Immobilienpreise auf dem freien Wohnungsmarkt mit dem Erhalt von bezahlbaren Mietangeboten nicht vereinbar seien. Die Höhe des Kaufpreises hätte unweigerlich zu einer Erhöhung der Mietpreise geführt. Andere gemeinnützige Bauträgerschaften machen ähnliche Erfahrungen.

Eine weitere Herausforderung ist, dass nicht alle verkaufswilligen Grundeigentümerschaften ein freiwilliges Vorkaufsrecht zugunsten der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften akzeptieren. Dies wurde u. a. in der Antwort auf die [Interpellation 255](#), Peter Gmür namens der CVP-Fraktion vom 28. November 2018: «Landerwerb Industriestrasse», in Bezug auf das Areal Industriestrasse ausgeführt. Die Stadt Luzern beantragte damals beim Grundeigentümer, die Exklusivität, die der Stadt Luzern anboten wurde, auf eine gemeinnützige Wohnbauträgerschaft zu übertragen. Mit Verweis darauf, dass diese Wohnbauträgerschaften an der öffentlichen Ausschreibung teilnehmen können, wurde die Direktvergabe durch die Grundeigentümerschaft abgelehnt. Da aufgrund der Attraktivität der Liegenschaft im damaligen Tiefzinsumfeld Dritte voraussichtlich einen höheren Preis geboten hätten als die Wohnbaugenossenschaften, kaufte die Stadt Luzern die Liegenschaft.

Ausserdem ist es für einige gemeinnützige Bauträgerschaften aufgrund ihrer finanziellen Kompetenzregelungen anspruchsvoll, genügend schnell auf Kaufangebote auf dem Immobilienmarkt reagieren zu können. Einige gemeinnützige Bauträgerschaften müssen für die Eingabe eines verbindlichen Erwerbsangebots zuerst die Zustimmung der Mitgliederversammlung einholen, was mit den kurzen Transaktionszeiten auf dem Immobilienmarkt schwierig vereinbar ist.

Ausblick

Der Stadtrat teilt grundsätzlich die Auffassung der Postulanten und der PostulantIn, dass die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften nicht nur neue Wohnungen bauen, sondern insbesondere auch bestehende Liegenschaften erwerben können sollen, damit der gemeinnützige Wohnungsbau in der Stadt Luzern erhalten bleibt und die Ziele der städtischen Wohnraumpolitik erreicht werden. In Bezug auf den Erwerb von bestehenden Gebäuden wurden im Frühling 2024 zwei städtische Initiativen eingereicht. Die [Initiative](#) «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» der Grünen Stadt Luzern fordert den Stadtrat auf, eine aktivere Kaufpolitik auf dem Wohnungsmarkt zu verfolgen, indem die Bruttowohnfläche auf Grundstücken der Stadt Luzern durch Liegenschaftszukäufe gegenüber dem 1. Januar 2024 verdoppelt werden soll. Die [Initiative](#) «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» der SP verlangt die Einführung eines kommunalen Vorkaufsrechts für Wohnliegenschaften.

Der Stadtrat prüft derzeit die Anliegen der Initiativen und wird dem Grossen Stadtrat innert Jahresfrist einen Bericht und Antrag dazu unterbreiten. Der Stadtrat wird in Bezug auf die Beantwortung der Initiativen die heutige Kaufpraxis der Stadt Luzern analysieren und dem Grossen Stadtrat gegebenenfalls Massnahmen unterbreiten, wie der Kauf von bezahlbarem Wohnraum durch die gemeinnützigen Bauträgerschaften weiter unterstützt werden kann. Zu prüfen wäre dabei auch, ob die Stadt Luzern – gestützt auf Art. 5 des [Reglements](#) über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 (sRSL 9.4.1.1.1) – erworbene Liegenschaften zeitnah an eine gemeinnützige Bauträgerschaft weiterverkaufen könnte, sofern diese vor allem dem Erhalt von preisgünstigem Wohnraum dienen.

Folgekosten bei Überweisung des Postulats

Die Überweisung des Postulats ist mit keinen nennenswerten Folgekosten verbunden.

Fazit

Die Erhaltung und Förderung von bezahlbarem Wohnraum in der Stadt Luzern ist ein gewichtiges Anliegen. Für die Stadt Luzern wie auch für die gemeinnützigen Bauträgerschaften ist es herausfordernd, zu den marktüblichen Konditionen Wohnraum zu erwerben und ihn preisgünstig zu erhalten. Dementsprechend wird der Stadtrat die Situation im Rahmen der eingereichten Wohnrauminitiativen vertieft eruieren und dem Grossen Stadtrat gegebenenfalls Massnahmen unterbreiten, wie der Kauf von bezahlbarem Wohnraum durch die gemeinnützigen Bauträgerschaften weiter unterstützt und wie das bereits gelebte freiwillige Vorkaufsrecht weiterentwickelt werden kann. Der Stadtrat nimmt das Postulat daher entgegen.