

Luzern, 19. September 2023

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 1091**

Nummer: A 1091
Protokoll-Nr.: 941
Eröffnet: 20.03.2023 / Finanzdepartement

Anfrage Waldvogel Gian und Mit. über die Wohnungsknappheit und die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus im Kanton Luzern

Vorbemerkung

Die Wohnbauförderung ist primär Aufgabe der Gemeinden: Das Planungs- und Baugesetz (PBG; SRL Nr. [735](#)) räumt den Gemeinden entsprechende Kompetenzen sowie Gestaltungs- und Förderungsmöglichkeiten ein. Gemäss § 36 Absatz 1 PBG erlassen die Gemeinden in den Bau- und Zonenreglementen allgemeine Bau- und Nutzungsvorschriften für das ganze Gemeindegebiet und spezielle Bau- und Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen. Gemäss § 36 Absatz 2 PBG erlassen die Gemeinden zudem – soweit notwendig und nach § 112a PBG (Baubegriffe und Messweisen) zulässig – insbesondere Vorschriften zum preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau (vgl. § 36 Abs. 2 Ziff. 19 PBG). Weiter können die Gemeinden seit 2018 Mehrwertabgaben, die ihnen aus Ein-, Um- und Aufzonungen zufließen, unter anderem zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus einsetzen (vgl. § 105d Abs. 3 PBG).

Im Gegensatz zu den Gemeinden verfügt der Kanton Luzern nur über sehr wenige eigene Wohnungen und nur über einen sehr kleinen Anteil an Wohnbauland, das heisst seine Möglichkeiten sind sehr eingeschränkt. Trotzdem unterstützt der Kanton – wo dies möglich ist – den gemeinnützigen Wohnungsbau durch die Abgabe von Bauland für preisgünstigen Wohnraum oder durch entsprechende Vorgaben (z.B. kantonales Grundstück Obfildern, Ebi-kon; Vorgaben zum Bau von gemeinnützigen Wohnungen bei der Vergabe der kantonalen Baufelder B1 bis B3 am Seetalplatz).

Des Weiteren verweisen wir schliesslich auf die Revision des Bundesgesetzes über die Raumentwicklung (Raumplanungsgesetz, RPG), welches für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden sorgt. Diese Bestimmungen werden nicht ohne Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Wohnungen und somit auf die Mietpreise bleiben.

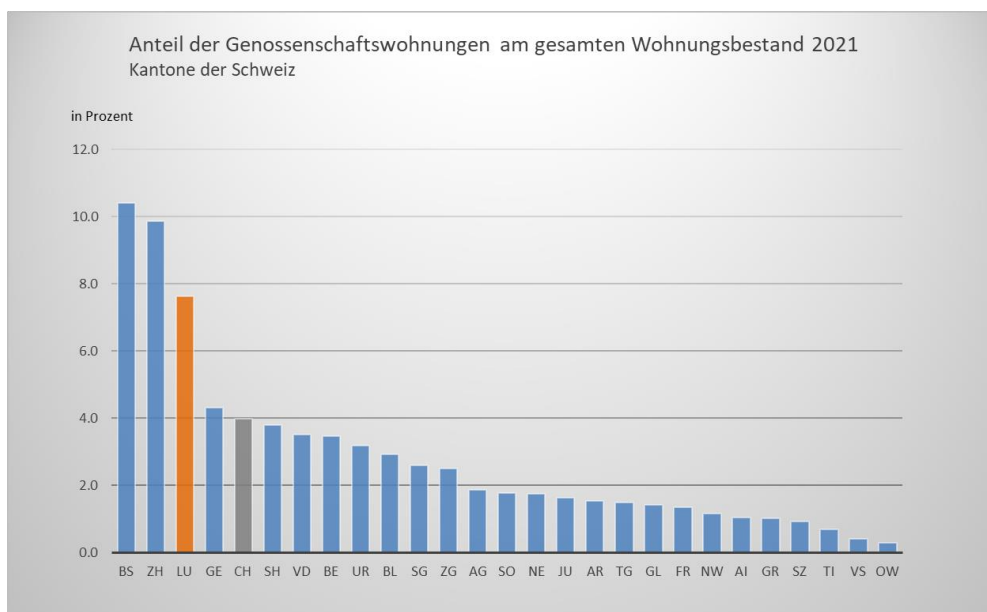
Zu Frage 1: Wie beurteilt der Regierungsrat die aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt? Besteht ein hinreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen im Kanton Luzern?

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt zeigt sich im Moment angespannter als noch vor wenigen Jahren. Dies zeigt sich auch in der Erhebung der Leerwohnungsziffer für den Kanton

Luzern (vgl. LUSTAT Statistik Luzern zu [Leerwohnungsziffer 2023](#) und zu den [Sozialindikatoren](#)). Die Anzahl der leer stehenden Wohnungen im Kanton Luzern ist 2023 gegenüber 2022 leicht angestiegen beziehungsweise im Durchschnitt der drei jüngsten erhobenen Jahre 2021 bis 2023 ist die Leerwohnungsziffer höher als zu Beginn der Referenzperiode von 2014 bis 2016. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass es keine Messgrösse und keinen Schwellenwert gibt, der anzeigen würde, ab wann eine Leerwohnungsziffer als kritisch zu betrachten ist. Dies auch deshalb nicht, weil die Leerwohnungsziffer aus unterschiedlichen Perspektiven interpretiert wird (Lage/Region, Anzahl Zimmer einer Wohnung/eines Hauses, Ausbaustandard etc.). Wissenschaftlich betrachtet sind daher die Begriffe «Wohnungsnot» und «Wohnungsmangel» sehr unscharf. In der Praxis wird dazu vielmehr mit Richtwerten gearbeitet. Dabei wird in der Praxis eine Leerwohnungsziffer kleiner als ein Prozent als Wohnungsnot bezeichnet und eine Leerwohnungsziffer von 1 bis 1,5 Prozent als Wohnungsmangel. An diesen Richtwerten orientiert sich auch der Kanton Luzern bei der Anordnung der Formularpflicht bei Neuvermietungen, welche bei einer Leerwohnungsziffer von 1,5 Prozent in Kraft tritt (vgl. § 94 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, EGZGB; SRL Nr. [200](#)). Die Formularpflicht wird jährlich – basierend auf der von LUSTAT Statistik Luzern per 1. Juni ermittelten Leerwohnungsbestandes im Kanton – angeordnet oder auch wieder aufgehoben. Eine entsprechende Änderung erfolgt jeweils per 1. November des betreffenden Jahres.

Seit 2006 nahm der Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen stetig ab (vgl. Auswertung des BFS für die Jahre 1998 bis 2015 [Wohnkosten – Anteil der Wohnkosten \(inkl. Nebenkosten\) am Bruttohaushaltseinkommen, nach Einkommensklassen](#)). Im Kanton Luzern machten in den Jahren 2015 bis 2017 die Wohnkosten durchschnittlich 14,7 Prozent des Bruttoeinkommens der Luzerner Haushalt aus (vgl. [Wohnkostenanteil](#)). Aktuellere Daten zum Anteil Wohnkosten am Haushaltseinkommen stehen erst gegen Ende 2023 zur Verfügung.

Weiter zeigt die nachfolgende Grafik den Anteil der Genossenschaftswohnung am gesamten Wohnbestand in den Kantonen (Stand 2021). Daraus ist ersichtlich, dass der Kanton Luzern im Vergleich zu den restlichen Kantonen einen hohen Anteil an Genossenschaftswohnungen ausweist. Rund 75 Prozent der Genossenschaftswohnungen sind dabei 3- oder 4-Zimmerwohnungen (Stand 2021).



Datenquelle: BFS – Gebäude- und –Wohnungsstatistik (GWS); BWO

Zu Frage 2: Welche Kriterien müssen aus Sicht der Regierung erfüllt sein, um die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten (WEG) zur Förderung von gemeinnützigem und preisgünstigem Wohnraum anzuwenden?

Wie unter der Vorbemerkung dargelegt, bestehen bereits heute rechtliche Grundlagen für die Förderung von gemeinnützigem und preisgünstigem Wohnraum. Damit hat der Kanton die notwendigen Rahmenbedingungen bereits geschaffen. Die Umsetzung der vorhandenen Rahmenbedingungen liegt aus unserer Sicht jedoch bei den Gemeinden (vgl. z.B. Stadt Luzern, [Stadt Luzern – Charta zum gemeinnützigem Wohnungsbau](#)) und dem Immobilienmarkt.

Zu Frage 3: Welche weiteren Massnahmen erwägt der Regierungsrat, um den gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungsbau zu fördern?

Die Wohnbauförderung in erster Linie eine Gemeindeaufgabe. Die Gemeinden können im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie ihre Möglichkeiten zur Förderung des gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus innerhalb der bestehenden rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen bereits heute schon ausschöpfen. Wie in der Antwort zu Frage 2 ausgeführt, ist der Anteil an Genossenschaftswohnungen im Kanton Luzern – im Vergleich zur übrigen Schweiz – sehr hoch. Weitere Fördermassnahmen von Seiten Kanton erachten wir daher nicht als notwendig.

Zu Frage 4: Welche Haltung hat der Kanton Luzern zur Forderung einer kantonalen Mietzinskontrolle, welche missbräuchliche Renditen aus Mietverhältnissen kontrolliert?

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen die Kantone nicht direkt in die Verträge zwischen Vermieterinnen beziehungsweise Vermieter und Mieterinnen beziehungsweise Mieter eingreifen, weil das Bundes(zivil)recht diese Materie abschliessend regelt. Den Kantonen bleibt es jedoch unbenommen, verhältnismässige Massnahmen zur Bekämpfung der Mietknappheit zu treffen, indem sie beispielsweise den Umbau und Abbruch von Wohnhäusern einer Bewilligungspflicht unterwerfen beziehungsweise die Bewilligung für den Umbau von Wohnhäusern an die Bedingung knüpfen, während einer bestimmten Zeit die Höhe der Mieten zu kontrollieren und damit Mieterhöhungen zu verhindern, die dem Ziel der kantonalen Regelung widersprechen. An kantonalen beziehungsweise kommunalen Massnahmen, die darauf abzielen, das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von Mietwohnungen in einem bestimmten Preissegment zu befriedigen, besteht ein öffentliches Interesse (zum Ganzen [BGE 146 I 70](#) E. 5.2 mit Hinweisen).

Der Stadtrat von Luzern hat in einer Stellungnahme zu einer dringlichen Motion im vergangenen Jahr gestützt auf diese bundesgerichtliche Rechtsprechung gefolgert, dass eine unbefristete und unbeschränkte Mietzinskontrolle mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip kaum vereinbar wäre. Zudem hat der Stadtrat einlässlich den rechtlichen Spielraum auf kantonalen Ebene mit Blick auf die Einführung einer zeitlich befristeten und/oder inhaltlich beschränkten Form einer Mietzinskontrolle erläutert. Darauf sei verwiesen (vgl. [StB 21 vom 11. Januar 2022](#) zur als Postulat entgegengenommenen dringlichen Motion 148 vom 29. November 2021).

Mieterinnen und Mieter können jedoch Mietverträge, die eine missbräuchliche Rendite erzielen, bei der Schlichtungsbehörde für Miete und Pacht anfechten. Damit besteht ein effizientes System, welches die strittigen Fälle aufzufangen vermag. Eine zusätzliche flächendeckende Kontrolle rechtfertigt sich auch daher nicht.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang schliesslich auf das seit dem 1. März 1996 in Kraft stehende Bundesgesetz über Rahmenmietverträge und deren Allgemeinverbindlicherklärung (SR [SR 221.231.15](#)). Auf dieses Bundesgesetz hat der Bundesrat unlängst in einer Stellungnahme vom 17. Mai 2023 auf eine Motion Bezug genommen, die zur vorliegend interessierenden Thematik im Nationalrat eingereicht worden war. Gestützt auf dieses Gesetz besteht die Möglichkeit, Musterbestimmungen insbesondere zur Festsetzung und zur Kontrolle des Mietzinses aufzustellen, sofern dabei die zwingenden Vorschriften des Mietrechts eingehalten werden. Gemäss Bundesrat finden in einigen Kantonen mit angespanntem Wohnungsmarkt momentan Gespräche innerhalb der für Mietverträge zuständigen paritätischen Kommissionen statt, an denen sowohl die Dachverbände als auch die kantonalen Behörden beteiligt sind (vgl. [Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Mai 2023](#) auf Motion [23.3300](#)).

Zu Frage 5: Steht der Kanton Luzern im Rahmen dieser aktuellen Knappheit an Wohnraum im Austausch mit den Gemeinden des Kantons Luzern respektive koordiniert er Massnahmen, um eine Verbesserung der Situation zu erreichen?

In der zweiten Jahreshälfte 2023 finden in der Form eines Runden Tisches – ähnlich wie auf Bundesebene – Gespräche zum Luzerner Wohnungsmarkt statt. Beteiligt an diesen Gesprächen sind unter anderen der Hauseigentümerverband Luzern (HEV Luzern), der Mieterinnen- und Mieterverband Luzern, WOHNEN SCHWEIZ – Verband der Baugenossenschaften, wbg – Wohnbaugenossenschaften Schweiz Zentralschweiz (Regionalverband der gemeinnützigen Wohnbauträger) sowie Vertretungen der Stadt Luzern und des Kantons Luzern. Im Rahmen dieser Gespräche soll eine Auslegeordnung zum Wohnungsmarkt im Kanton Luzern sowie eine Diskussion über mögliche Massnahmen erfolgen. Unser Rat unterstützt ein über alle Anspruchsgruppen hinweg koordiniertes Vorgehen. Den Lead sehen wir jedoch bei den entsprechenden Organisationen sowie den Gemeinden und nicht beim Kanton.