

LUZERN



# **Volksinitiative «Zahlbares Wohnen für alle»**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss*

## Zusammenfassung

***Die Volksinitiative «Zahlbares Wohnen für alle» der Sozialdemokratischen Partei verlangt, dass kantonale Liegenschaften zu tragbaren Bedingungen an Gemeinden oder gemeinnützige Bauträger veräussert oder im Baurecht abgegeben werden und den Gemeinden ein Vorkaufsrecht für kantonale Grundstücke gewährt wird. Alle Massnahmen des Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung sollen über einen neu zu äufnenden staatlichen Fonds finanziert werden. Durch die neuen Massnahmen und durch die Finanzierung über einen Fonds kann aber die Schaffung von mehr preisgünstigem Wohnraum nicht sichergestellt werden. Die Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger oder an Gemeinden ist bereits heute ohne die vorgeschlagenen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen möglich. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Initiative abzulehnen.***

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Zahlbares Wohnen für alle» ohne Gegenvorschlag abgelehnt wird. Die Initiative will Luzerns lange Tradition der gemeinnützigen Wohnbauträger weiterführen. Dank der Initiative sollen neue günstige Wohnungen entstehen und wertvoller Boden der Immobilienspekulation entzogen werden. Die Initiative ist in der Form des ausformulierten Entwurfs einer Änderung der §§ 4 und 12 des Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung abgefasst.

Aus folgenden Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat die Ablehnung der Initiative:

- Das Finanzierungsmodell und die Zielerreichung der Initiative sind ungewiss. Die Initiative lässt offen, was unter «tragbaren Bedingungen», zu welchen Land oder Liegenschaften an die Gemeinden oder gemeinnützigen Wohnbauträger veräussert werden oder ihnen im Baurecht abzugeben sind, zu verstehen ist. Es besteht die Gefahr, dass erhebliche Mittel in einem Fonds für gemeinnützigen Wohnungsbau zweckgebunden werden, für die letztlich kein Bedarf besteht.
- Die Wohnbauförderung ist primär Gemeindegeldsache: Das Planungs- und Baugesetz (PBG) räumt den Gemeinden denn auch entsprechende Kompetenzen ein. Im Gegensatz zu den Gemeinden verfügt der Kanton Luzern nur über einzelne eigene Wohnungen und nur über einen verschwindend kleinen Anteil an Wohnbauland. Trotzdem versucht der Kanton Luzern bereits heute, den gemeinnützigen Wohnungsbau bei der Vergabe von Wohnbauland zu unterstützen.
- Die Analyse des Wohnungsmarktes im Kanton Luzern zeigt, dass das Wohnungsangebot gegenüber der Nachfrage in den vergangenen Jahren überproportional gestiegen ist. Die aktuelle Leerwohnungsziffer (Miet- und Eigentumswohnungen) beläuft sich auf 1,07 Prozent. Dies ist der höchste Wert seit 2006.
- Die überproportionale Entwicklung des Angebots hat bereits zu einer Senkung der Angebotsmieten geführt. Die rege Wohnbautätigkeit wird diesen Trend in den kommenden Jahren verstärken, wodurch die Mieten von Neubauwohnungen weiter sinken werden.

- Der gemeinnützige Wohnungsbau im Kanton Luzern wird bereits heute gefördert (vor allem durch Wohnbaugenossenschaften), und entsprechend gross ist das Angebot an solchen Wohnungen auf dem Markt. Insbesondere in der Stadt und der Agglomeration Luzern, wo der Mietanteil kantonal am höchsten ist, ist der Anteil, der auf den gemeinnützigen Wohnungsbau entfällt, bereits relativ hoch.
- Die Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger durch den Kanton Luzern und die Gemeinden ist schon heute möglich. Es bestehen viele Gestaltungs- und Förderungsmöglichkeiten, die insbesondere von den Gemeinden genutzt werden. Bereits heute besteht die Möglichkeit, gemeinschaftliche Wohnbauträger durch den Kanton finanziell zu unterstützen. Die Nachfrage nach entsprechenden Förderbeiträgen ist jedoch in den letzten Jahren laufend gesunken. Die vorhandenen Möglichkeiten zur günstigen Finanzierung von gemeinnützigem Wohnraum sind ausreichend. Es wird kein neuer Fonds benötigt.
- Die Öffnung des Fonds über jährliche Einlagen stellt für den Kanton eine hohe finanzielle Belastung dar. Gemeinnützige Wohnbauträger haben jedoch bereits heute verschiedene Möglichkeiten, sich günstig Kapital zu beschaffen.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Zahlbares Wohnen für alle» abgelehnt werden soll.

## 1 Die Volksinitiative

### 1.1 Wortlaut und Begründung

Am 23. Februar 2016 reichte ein Initiativkomitee der Sozialdemokratischen Partei Kanton Luzern eine kantonale Volksinitiative mit dem Titel «Zahlbares Wohnen für alle» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Änderung des Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 28. Juni 1983 (KWE; SRL Nr. 897) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

#### *«§ 4 Massnahmen*

##### *Absatz 1*

e. geeignetes Land oder geeignete Liegenschaften des Kantons zu tragbaren Bedingungen an Gemeinden oder gemeinnützige Bauträger veräussert oder im Baurecht abgegeben werden.

##### *Absatz 1a*

Der Kanton räumt den Gemeinden zur Förderung des gemeinnützigen Wohnbaus ein Vorkaufsrecht bei kantonalen Grundstücken ein.

#### *§ 12 Finanzierung*

<sup>1</sup> Die Massnahmen gemäss § 4 werden durch einen Fonds finanziert. Der Kantonsrat weist dem Fonds mit dem Staatsvoranschlag jährliche Einlagen zu.

<sup>2</sup> Die jährlichen Einlagen betragen während 10 Jahren wenigstens 0,1 Promille der bei der Gebäudeversicherung versicherten Versicherungswerte.

<sup>3</sup> Darlehensrückzahlungen und Zinsen fliessen in den Fonds zurück.

<sup>4</sup> Darlehen und Abschreibungsbeiträge werden gewährt, soweit Mittel des Fonds zur Verfügung stehen.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat erstattet jährlich mit dem Budget Bericht über den Stand des Fonds.

<sup>6</sup> Der Regierungsrat kann Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit der Fondsverwaltung beauftragen.

<sup>7</sup> Die dem Kanton aus diesem Gesetz erwachsenden Ausgaben sind in den Staatsvoranschlag aufzunehmen.»

Die Initiantinnen und Initianten argumentieren, in Luzern werde es immer schwieriger, eine bezahlbare Wohnung zu finden, und die Politik bleibe untätig. Der Kanton betreibe keine aktive Wohnpolitik und lasse bestehende Förderprogramme auslaufen. Die Initiative bezwecke, Luzerns lange Tradition der gemeinnützigen Wohnbauträger weiterzuführen. Damit die Baugenossenschaften auch in Zukunft günstigen Wohnraum anbieten könnten, benötigten sie Bauland zu vernünftigen Konditionen. Mit der Initiative sollen neue günstige Wohnungen entstehen, und wertvoller Boden soll der Immobilienspekulation entzogen werden.

Der Kanton solle geeignetes Land oder Liegenschaften zu tragbaren Bedingungen an gemeinnützige Bauträger veräussern oder im Baurecht abgeben. So entstünden bezahlbare Wohnungen, und niemand erziele mit dem Grundbedürfnis Wohnen eine übermässige Rendite.

Ein kantonaler Wohnraumfonds unterstütze die Baugenossenschaften mit langfristigen, zinsgünstigen Darlehen und Abschreibungsbeiträgen beim Erwerb von Land für günstigen Wohnraum oder bei Sanierungen. Die Baugenossenschaften erhielten die Mittel, um dringend benötigtes Bauland zu erwerben. Gleichzeitig werde dieses nachhaltig der Spekulation entzogen. Bei (energetischen) Sanierungen bestehender Gebäude dämpften die Fondsbeiträge den Anstieg der Mieten der renovierten Wohnungen.

Die Gemeinden bekämen ein Vorkaufsrecht zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Dieses sei ein bedarfsgerechtes und starkes Instrument zur Schaffung von zahlbaren Wohnungen. Die Bevölkerung erhalte zudem mehr Mitsprache bei der Nutzung des wertvollen Bodens.

## **1.2 Zustandekommen und Behandlung**

Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 4185 gültige Unterschriften ein. Am 22. März 2016 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 Absatz 3 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) die Initiative als zustande gekommen (Luzerner Kantonsblatt Nr. 12 vom 26. März 2016, S. 899). Die Initiative verlangt in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs die Änderung der §§ 4 und 12 des Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung.

Nach § 82b des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Volksinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a KRG). Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht

angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil 1C\_92/2010 des Bundesgerichtes vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen Volksinitiativen für gültig oder ungültig erklärt werden, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG).

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 des Kantonsratsgesetzes den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG).

Beschliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e StRG).

## **2 Erläuterungen zur Volksinitiative**

### **2.1 Zielsetzungen der Initiative**

Die Initiative bezweckt eine verstärkte staatliche Förderung von günstigem Wohnraum und sieht eine Änderung des Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung vor. Im Gegensatz zur Volksinitiative «Für zahlbares und attraktives Wohnen» vom 11. September 2007 (vgl. Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Für zahlbares und attraktives Wohnen», B 63 vom 10. Juni 2008, in: Verhandlungen des Kantonsrates 2008, S. 1724) stellt die vorliegende Initiative «Zahlbares Wohnen für alle» weniger weitgehende Forderungen. Die damaligen Anliegen bezüglich Raumplanung, Festlegung von Wohnanteilen, Reduktion Verkehrslärm und Lärmbelastung, Temporeduktionen und Grünzonen wurden in der vorliegenden Initiative nicht mehr aufgenommen.

Mit der Initiative «Zahlbares Wohnen für alle» sollen die bestehenden Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum dahingehend ergänzt werden, dass kantonale Liegenschaften an Gemeinden oder gemeinnützige Bauträger zu tragbaren Bedingungen veräussert oder im Baurecht abgegeben werden und den Gemeinden ein Vorkaufrecht für kantonale Grundstücke gewährt wird. Zur Finanzierung der Massnahmen gemäss § 4 des Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung soll ein neuer staatlicher Fonds geschaffen werden, welchem jährlich 0,1 Promille der bei der Gebäudeversicherung versicherten Gebäudeversicherungswerte zuzuweisen sind. Zurzeit entspricht dies einer Summe von rund 11 Millionen Franken.

## 2.2 Aktuelle Lage auf dem Wohnungsmarkt

Die nachfolgenden Kapitel enthalten allgemeine Ausführungen zum derzeitigen Mietwohnungsmarkt und zum gemeinnützigen Wohnungsbau im Besonderen.

### 2.2.1 Allgemeiner Wohnungsmarkt

Der Wohnungsmarkt in der Schweiz beruhigt und stabilisiert sich. Zwischen 2014 und 2015 haben die Angebotsmietpreise gesamtschweizerisch stagniert. Am stärksten haben sich im selben Zeitraum die Angebotsmietpreise in der Innerschweiz reduziert (um 2,9 %, Quelle Wüest Partner AG, Zürich). Diese Reduktion spiegelt sich im Kanton Luzern in einer stetig steigenden Leerwohnungsziffer (Miet- und Eigentumswohnungen), die sich per 1. Juni 2016 mit 1,07 Prozent oder 1995 leer stehenden Wohnungen auf dem Niveau des Jahres 2006 bewegt (vgl. Tabelle 1).

*Tabelle 1: Leer stehende Wohnungen im Kanton Luzern*

Jahr	Leer stehende Wohnungen		Leerwohnungsziffer in Prozent						
	Total	Total	Einfamilien- häuser	Wohnungen mit ... Zimmern					
				1	2	3	4	5	6+
2006	1725	1,07	0,36	2,43	1,46	1,15	1,15	0,75	0,35
2007	1668	1,02	0,28	1,62	1,00	1,12	1,25	0,84	0,33
2008	1339	0,81	0,36	1,25	0,80	0,94	0,89	0,70	0,35
2009	1068	0,64	0,29	1,48	0,77	0,70	0,64	0,52	0,28
2010	1188	0,69	0,26	1,39	0,88	0,84	0,70	0,53	0,21
2011	1402	0,80	0,28	1,61	1,06	0,92	0,77	0,65	0,34
2012	1326	0,74	0,30	1,94	1,12	0,78	0,65	0,54	0,45
2013	1269	0,70	0,26	1,42	0,88	0,94	0,60	0,46	0,42
2014	1471	0,80	0,40	1,46	0,88	0,99	0,84	0,56	0,37
2015	1731	0,93	0,33	1,53	1,23	1,13	1,03	0,53	0,33
2016	1995	1,07	0,32	1,53	1,32	1,50	1,13	0,55	0,40

(Lustat Statistik Luzern – Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Leerwohnungszählung, Gebäude und Wohnungsstatistik, Bau- und Wohnbaustatistik)

Diese Wende im Mietwohnungsmarkt des Kantons Luzern hat folgende Gründe:

- In den letzten Jahren wurden mit rund 3000 Einheiten pro Jahr viele Wohnungen gebaut.
- Die Belegungsquote pro Wohnung (durchschnittlich 2,3 Personen/Wohnung) sowie der Wohnflächenbedarf (durchschnittlich 45 m<sup>2</sup>/Person) stagnieren. Die Nachfrage nach zusätzlichem Wohnraum kann somit primär nur durch das Bevölkerungswachstum generiert werden. Dieses Wachstum betrug im Kanton Luzern in den vergangenen Jahren rund 4000 Personen, das heisst 1 Prozent pro Jahr. Die Zuwanderung dürfte sich aufgrund politischer Entscheide sowie des konjunkturell bedingten Rückganges der Nachfrage nach ausländischen Fachkräften abschwächen.
- Die günstigen Finanzierungsmöglichkeiten von Wohneigentum führen zu einer Abwanderung aus dem Mietwohnungssegment.
- Der erhöhte Leerstand und die starke Konkurrenz durch das Segment der Eigentumswohnungen führen zu einer Senkung der Angebotsmieten.
- Der hypothekarische Tiefstwert des Referenzzinssatzes (1,75 %) ermöglicht Mietpreissenkungen bei den bestehenden Mietverhältnissen und verringert die Umzugsbereitschaft der Mieterinnen und Mieter.
- Das Angebot hat sich gegenüber der Nachfrage überproportional erhöht. Die rege Wohnbautätigkeit wird diesen Trend in den kommenden Jahren verstärken, wodurch die Mieten von Neubauwohnungen weiter sinken werden.
- Zurzeit gelangen 6,1 Prozent des Gesamtbestandes an Mietwohnungen innerhalb eines Jahres auf den Markt. Diese Angebotsziffer von Mietwohnungen dürfte noch weiter ansteigen.
- Laut Markteinschätzungen von Fachexperten (z.B. Wüest Partner AG) werden die Mieten in den kommenden Jahren in der ganzen Schweiz stagnieren oder je nach Region sogar rückläufig sein.

## **2.2.2 Gemeinnütziger Wohnungsbau**

2014 gab es im Kanton Luzern 14301 genossenschaftliche Wohnungen. Dies entspricht 8,7 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes von 164300 Wohnungen respektive 14 Prozent des Mietwohnungsbestandes im Jahr 2013 (vgl. nachfolgende Tab. 2 und 3).



*Tabelle 2: Auszug der Tabelle «Wohnungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus nach Zimmerzahl, Wohnfläche und Kanton», Bundesamt für Wohnungswesen, Zahlen zum gemeinnützigen Wohnungsbau 2014, T 9.3.1.3-BWO*

	Wohnungen						
	Total	mit ... Zimmer(n)					
		1	2	3	4	5	6+
<i>Schweiz</i>	157215	8166	26328	62151	50910	8726	934
Zürich	63018	3457	11075	25663	18731	3650	442
Bern	15505	840	2091	6502	5109	858	105
Luzern	14301	400	1868	4596	6398	971	68
Uri	580	0	43	162	311	62	2
Schwyz	590	9	91	170	267	47	6
Obwalden	82	0	6	23	44	9	0
Nidwalden	222	10	9	84	105	14	0
Glarus	352	1	80	160	95	15	1
Zug	1114	56	244	260	441	111	2
Freiburg	2178	210	341	838	685	101	3
Solothurn	2097	127	479	751	627	105	8
Basel-Stadt	10766	208	1671	6054	2456	332	45
Basel-Landschaft	3676	59	401	1554	1452	185	25
Schaffhausen	1424	50	134	557	593	83	7
Appenzell A. Rh.	419	29	147	96	133	13	1
Appenzell I. Rh.	133	3	34	60	29	7	0
St. Gallen	6397	363	1241	1569	2539	602	83
Graubünden	1398	42	133	402	731	89	1
Aargau	5079	258	762	1952	1802	288	17
Thurgau	1805	99	332	522	714	131	7
Tessin	1563	40	320	648	525	26	4
Waadt	10900	502	2120	4391	3493	390	4
Wallis	1105	24	247	330	445	59	0
Neuenburg	3223	334	483	1358	912	97	39
Genf	8668	1031	1916	3183	2017	460	61
Jura	620	14	60	266	256	21	3

In der Stadt Luzern beträgt die Quote gemeinnütziger Wohnungen rund 13,5 Prozent vom gesamten Wohnungsbestand (Stand 2014). Dieses Ergebnis beruht auf einer aktiven Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus vor allem durch die Wohnbaugenossenschaften sowie durch die Gemeinden und den Kanton.

Der gemeinnützige Wohnungsbau ist vorwiegend in der Stadt Luzern und in deren Agglomeration verbreitet (vgl. Tab. 3). Der Mietanteil in Stadt und Agglomeration Luzern ist mit rund 72 Prozent relativ hoch. In den anderen Kantonsgebieten liegt dieser Wert bedeutend tiefer und entschärft die Nachfrage nach günstigem Wohnraum (dies haben Umfragen der kantonalen Wohnbaukommission bei allen Luzerner Gemeinden bestätigt). Die Grundstückspreise sind dort häufig günstiger, und folglich ist auch die Eigentumsquote signifikant höher.

Tabelle 3: Bewohnte Wohnungen nach Bewohnertyp im Kanton Luzern

09T-3.02 Bewohnte Wohnungen nach Bewohnertyp 2013  
Kanton Luzern – Analyseregionen

	Bewohnte Wohnun- gen Total	Nach Bewohnertyp in Prozent						
		Eigentümerwohnungen			Mietwohnungen			Frei-, Dienst-, Pächter- woh- nungen
		Total	Haus- eigen- tum	Stock- werk- eigen- tum	Total	Genos- sen- schaft- ler/ innen	Übrige Mieter/ innen	
Kanton Luzern	164300	34	23	12	62	3	59	4
<i>Analyseregionen</i>								
Agglomeration (Luzerner Teil)	93300	25	14	12	72	4	68	2
Agglomerationsumland	8600	47	35	12	46	–	44	6
Sursee/Sempachersee	13600	46	30	16	50	–	48	4
Umland Sursee/Sempachersee	9400	50	39	11	42	–	42	8
Unteres Wiggertal	8000	41	33	8	54	–	53	–
Willisau	10900	45	37	8	49	–	49	6
Entlebuch	5600	49	44	–	42	–	41	9
Rottal-Wolhusen	4600	44	32	12	52	–	51	–
Seetal	10200	49	36	13	47	–	46	4

(Lustat Statistik Luzern – Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Strukturhebung)

Wenn über mangelnden günstigen Wohnraum diskutiert wird, betrifft dies vor allem die Stadt Luzern und ihre Agglomeration. Diesem Sachverhalt wirken vor allem die zahlreichen Genossenschaften, die betroffenen Gemeinden und der Kanton Luzern bereits heute aktiv entgegen:

- Primär sind die Gemeinden für die Wohnbauförderung zuständig. Das Planungs- und Baugesetz (BPG) ermöglicht ihnen zum Beispiel mittels Ausscheidung von speziellen Zonen oder der Gewährung von Abweichungen von der Bau- und Zonenordnung den preisgünstigen Wohnungsbau zu fördern. Der Regierungsrat sieht im Rahmen der Botschaft B 72 über den Mehrwertausgleich zudem vor, dass die Gemeinden den Ertrag der Mehrwertabgabe für den preisgünstigen Wohnungsbau verwenden können. Überdies verfügen die Gemeinden teilweise über einen eigenen preisgünstigen Wohnungsbestand und ergänzen das Marktangebot.
- Die Stadtluzerner Stimmberechtigten haben am 17. Juni 2012 die Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» angenommen, welche den Stadtrat verpflichtet, den Anteil der gemeinnützigen Wohnungen bis in 25 Jahren von 13,5 auf 16 Prozent zu erhöhen. Die Stadt Luzern setzt entsprechende Projekte (Bernstrasse, Eichhof, Industriestrasse u. a. m.) zusammen mit Wohnbaugenossenschaften aktiv um.
- Die Wohnbaugenossenschaften, allen voran die Allgemeine Baugenossenschaft Luzern (ABL), investieren jährlich mehrere Millionen Franken in Neubau-, Verdichtungs- und Sanierungsprojekte.

- Der Kanton Luzern unterstützt zurzeit rund 590 Wohnungen im Rahmen von bestehenden Geschäften des kantonalen Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung. Im Jahr 2016 wurden diese Wohnungen von Bund und Kanton gesamthaft mit rund 800 000 Franken unterstützt. Der anteilmässige Beitrag des Kantons Luzern betrug rund 90 000 Franken.
- Der Kanton Luzern versucht bereits, den gemeinnützigen Wohnungsbau innerhalb seiner Möglichkeiten noch weiter zu unterstützen. Derzeit wird der Bebauungsplan Obfildern in Ebikon erarbeitet, bei welchem 50 Prozent des Grundstücks für den gemeinnützigen Wohnungsbau reserviert sind. Weiter ist denkbar, den gemeinnützigen Wohnungsbau bei der Vergabe von Wohnbauland am Seetalplatz und in Reussbühl zu berücksichtigen.

## **3 Beurteilung der Volksinitiative**

### **3.1 Neue Massnahmen**

Die Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger durch den Kanton Luzern und die Gemeinden ist bereits heute möglich. Der Vollzug liegt im Ermessen der zuständigen Behörde (z. B. Regierungsrat, Gemeinderat). Es bestehen viele Gestaltungs- und Förderungsmöglichkeiten, die insbesondere von den Gemeinden genutzt werden.

Im Gegensatz zu den Gemeinden verfügt der Kanton Luzern nur über einzelne eigene Wohnungen und nur über einen verschwindend kleinen Anteil an Wohnbauland. Der Kanton Luzern hält grundsätzlich nur Liegenschaften, die er für den Eigengebrauch oder als strategische Reserve benötigt, in seinem Eigentum. Der verschwindend kleine kantonale Bestand von Wohnbauland entsteht hauptsächlich im Zuge grösserer Bauprojekte (z. B. Seetalplatz in Emmen, Obfildern in Ebikon). Der Kanton Luzern versucht, bei solchen Projekten auf den Aspekt der Gemeinnützigkeit Rücksicht zu nehmen. So sind beispielsweise auf dem Grundstück in Obfildern in Ebikon rund 130 Wohnungen für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorgesehen.

Angesichts des geringen kantonalen Bestands an Wohnbauland soll den Gemeinden aus situativen und strategischen Gründen sowie zur Gewährleistung der nötigen Handlungsfähigkeit im Sinn der weiteren kantonalen Aufgaben bei geeigneten kantonalen Grundstücken kein generelles Vorkaufsrecht eingeräumt werden.

Die Initiative lässt offen, was unter «tragbaren Bedingungen», zu welchen Land oder Liegenschaften an die Gemeinden oder gemeinnützigen Wohnbauträger veräussert werden oder ihnen im Baurecht abzugeben sind, zu verstehen ist. In der Praxis fordern die gemeinnützigen Investoren meistens eine Landpreisreduktion von bis zu 20 Prozent. Solche Forderungen könnten für den Kanton Luzern je nach Situation, verbunden mit den eingeräumten Vorkaufsrechten, zu signifikanten Wert- und Ertragsverlusten führen.

### 3.2 Finanzierung mit Fonds

Zur Finanzierung der Massnahmen gemäss § 4 des Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung, unter anderem der Gewährung von Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger, soll gemäss der Initiative ein kantonaler Wohnraumfonds geschaffen werden. Angesichts der angespannten Finanzlage stellt die Äufnung des Fonds über jährliche Einlagen aus dem Staatsvoranschlag für den Kanton eine hohe finanzielle Belastung dar, die wir ablehnen. Gemeinnützige Wohnbauträger haben jedoch bereits heute verschiedene Möglichkeiten, sich günstig Kapital zu beschaffen (Verkauf von Anteilscheinen an Genossenschaftler und/oder Dritte, Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger, Fonds de Roulement, Solidaritätsfonds usw.). Vor allem die Fonds der Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus wurden bereits über längere Zeit geäufnet und verfügen über substanzielle finanzielle Mittel, die rasch in Anspruch genommen werden können. Darüber hinaus hat die derzeitige Tiefzinsphase die Kapitalkosten für Immobilien stark reduziert, sodass die gemeinnützigen Wohnbauträger gute Voraussetzungen haben, aus ihren bestehenden Wohnüberbauungen beziehungsweise aus deren Mieterträgen in genügendem Umfang Rückstellungen für Erneuerungen sowie für Investitionen in Neubauprojekte zu bilden. Sofern die gemeinnützigen Wohnbauträger den eigenen Finanzhaushalt professionell führen, bekunden sie keine Finanzierungsprobleme und werden von den institutionellen Kapitalgebern als Partner sehr geschätzt.

Mit dem geltenden Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung besteht bereits die Möglichkeit, gemeinschaftliche Wohnbauträger durch den Kanton finanziell zu unterstützen. Die entsprechenden Förderbeiträge sind jedoch über die letzten Jahre laufend gesunken, da die Nachfrage nach solcher Unterstützung rückläufig ist. Damit besteht die Gefahr, dass erhebliche Mittel in einem Fonds für den gemeinnützigen Wohnungsbau zweckgebunden werden, für die kein zwingender Bedarf besteht, und schliesslich nicht mehr preisgünstiger Wohnraum entstehen würde als bisher ohne Fonds.

Ergänzend sei erwähnt, dass die kantonale Gesetzgebung die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften in engen Grenzen steuerlich begünstigt (Befreiung von der Minimalsteuer unter gewissen Voraussetzungen, Befreiung von der Handänderungssteuer, grosszügige Rückstellungspraxis). Die steuerliche Belastung der gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften fällt wegen der Abschaffung der Liegenschaftsteuer sowie der tiefen Kapital- und Gewinnsteuer im gesamtschweizerischen Vergleich sehr moderat aus. Zur Erfüllung eines bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrages ist zudem geplant, das kantonale Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PGB; SRL Nr. 735) zu revidieren und einen Mehrwertausgleich bei der Einzonung von Bauland, bei Um- oder Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung von Bebauungsplänen einzuführen (vgl. B 72 vom 24. Januar 2017). Der den Gemeinden zufallende Teil der Mittel aus Neueinzonungen sowie die Mehrwertabgaben aus Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungsplan- oder Gestaltungsplanpflicht und die Mehrwertabgaben für den Erlass oder die Änderung eines Bebauungsplanes dürfen von den Gemeinden für raumplanerische Aufgaben, unter anderem die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus, verwendet werden. Gemeinnützige Bauträger dürften auch aus dieser geplanten kantonalen Gesetzgebung einen Nutzen ziehen.

## **3.3 Stellungnahme der Wohnbaukommission des Kantons Luzern**

### **3.3.1 Die Wohnbaukommission**

Bis Ende Februar 2017 bestand eine von unserem Rat eingesetzte Wohnbaukommission (WBK) als beratendes Organ (§ 13 Abs. 1 KWE). Der Kommission gehörten sechs Mitglieder an (Vertreter des Schweizerischen Verbandes der Immobilienwirtschaft, der Wohnbaugenossenschaften, des Mieterverbandes, von Wohnen Schweiz, der Kantonsbaumeister). Die Aufgaben der WBK waren in § 56 Absatz 2 der Verordnung über die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus, der Erneuerung bestehender Wohnungen und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum vom 15. Juni 1993 (Verordnung I zum Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung, SRL Nr. 897a) umschrieben. Die Kommission überwachte die Auswirkungen der Wohnbauförderung im Kanton Luzern, beobachtete die Entwicklung des Wohnungsmarktes und unterbreitete unserem Rat und dem Finanzdepartement Vorschläge für rechtliche Änderungen. Die WBK wurde mit dem Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) vom 6. September 2016 (B 55) im Rahmen einer generellen Überprüfung aller ausserparlamentarischen Kommissionen per 1. März 2017 abgeschafft.

### **3.3.2 Stellungnahme der Wohnbaukommission zur Initiative**

Die Wohnbaukommission wurde bei der Ausarbeitung der Stellungnahme zur vorliegenden Initiative zur Beratung beigezogen. Sie zeigte für die Initiative gewisse Sympathien. Vorwiegend die Vertreter der Wohnbaugenossenschaften befürworteten die Initiative im Ansatz – vor allem die Sicherung von Bauland.

Aus Sicht der WBK bestehen aber für viele der im Argumentarium der Initiative genannten Massnahmen bereits gesetzliche Grundlagen. Es gehe allein darum, diese in den Regionen mit wenig günstigem Wohnraum in der Zusammenarbeit von Gemeinden und Kanton noch zielgerichteter umzusetzen. Dies benötige den Willen und das Entgegenkommen von allen Parteien und keine neuen Gesetzesartikel. Die Wohnbaukommission war deshalb überzeugt, dass im Kanton Luzern die gesetzlichen Grundlagen genügen, um die Genossenschaften als Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Markt zu stärken und mit staatlicher Unterstützung für neue Projekte zu gewinnen. Diese Unterstützung ist nach ihrer Auffassung insofern gerechtfertigt, als gerade die nicht gewinnorientierten Wohnbaugenossenschaften den verfassungsmässigen Auftrag der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung nach Artikel 108 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft umsetzen.

Abschliessend und ergänzend beurteilte die Wohnbaukommission die Initiative wie folgt:

- Die Initiative ist ungenügend ausformuliert.
- Das Finanzierungsmodell, die Zielrichtung, Abwicklung und Umsetzung der Initiative ist ungewiss und dürfte kaum Wirkung zeigen.

- Der Zeitpunkt der Eingabe wird in Anbetracht der aktuellen kantonalen Finanzmittel als unzeitig und als chancenlos beurteilt.
  - Der Wohnungsmarkt stabilisiert und beruhigt sich. Im Kanton Luzern steigt die Leerwohnungsziffer, und es ist bereits eine Reduktion der Mieten erkennbar.
  - Der Kanton Luzern verfügt über zu wenige geeignete Grundstücke, und die Initiative bleibt somit wirkungslos.
- Insgesamt stand die WBK der Initiative ablehnend gegenüber.

## 4 Schlussbemerkungen

Aus der Botschaft zur Initiative «Für zahlbares und attraktives Wohnen» (B 63 vom 10. Juni 2008) ist klar hervorgegangen, dass unser Rat keine weiteren regulatorischen Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohn- und Hauseigentum ergreifen will. Es wurde argumentiert, dass die zur Verfügung stehenden Strukturen genügen und kein Handlungsbedarf für weitere Instrumente bestehe. Ihr Rat hat diese Initiative damals mit 92 gegen 22 Stimmen abgelehnt. Ebenfalls haben die Stimmberechtigten die Initiative damals mit rund 60 Prozent der Stimmen abgelehnt (Luzerner Kantonsblatt Nr. 40 vom 3. Oktober 2009, S. 2718). Seit diesem Beschluss haben sich die Rahmenbedingungen im Wohnungsmarkt nur unwesentlich verändert respektive zugunsten der Mieterinnen und Mieter entwickelt.

Mit der Umsetzung der vorliegenden Initiative «Zahlbares Wohnen für alle» würde die Schaffung von mehr preisgünstigem Wohnraum nicht sichergestellt. Gleichzeitig stellt die Äufnung des Fonds im Rahmen des Staatsvoranschlags für den Kanton aufgrund der angespannten Finanzlage eine hohe finanzielle Belastung dar, die abzulehnen ist. Das Finanzierungsmodell und die Zielerreichung der Initiative sind ungewiss. Die Initiative lässt offen, was unter «tragbaren Bedingungen», zu welchen Land oder Liegenschaften an die Gemeinden oder gemeinnützige Wohnbauträger veräussert werden oder ihnen im Baurecht abzugeben sind, zu verstehen ist. Es besteht die Gefahr, dass erhebliche Mittel in einem Fonds für gemeinnützigen Wohnungsbau zweckgebunden werden, für die letztlich kein Bedarf besteht. Die Abgabe von vergünstigtem Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger durch den Kanton Luzern und die Gemeinden ist bereits heute möglich. Der Vollzug liegt im Ermessen der zuständigen Behörde (Regierungsrat, Gemeinderat). Die Förderbeiträge zur finanziellen Unterstützung der gemeinschaftlichen Wohnbauträger sind jedoch über die letzten Jahre laufend gesunken, da die Nachfrage nach solcher Unterstützung rückläufig ist. Es braucht keine ergänzenden oder neuen gesetzlichen Grundlagen. Der Wohnungsmarkt stabilisiert und beruhigt sich. Die Leerwohnungsziffer steigt, die Mieten reduzieren sich, und diese Tendenz wird in den kommenden Jahren anhalten. Die Wohnbauförderung ist primär Gemeindesache. Der Kanton Luzern verfügt im Gegensatz zu den Gemeinden nur über einzelne eigene Wohnungen und nur über einen verschwindend kleinen Anteil an Wohnbauland und kann keinen wesentlichen Beitrag im Sinn der Initiative leisten. Trotzdem versucht der Kanton Luzern bereits heute, den gemeinnützigen Wohnungsbau bei der Vergabe von Wohnbauland zu unterstützen. Nicht zuletzt lässt die derzeitige finanzielle Lage des Kantons Luzern keine weitere Unterstützung der gemeinnützigen Wohnbauträger zu.

Der Kanton Luzern ist bemüht, die gemeinnützigen Wohnbauträger in schwierigen Marktsituationen zu unterstützen. Allfällige strategisch nicht mehr benötigte kantonale Grundstücke werden stets auch auf die Möglichkeit einer gemeinnützigen Wohnnutzung hin beurteilt. Ebenso dürften gemeinnützige Bauträger aus der geplanten kantonalen Gesetzgebung zur Einführung eines Mehrwertausgleichs bei der Einzonung von Bauland, bei Um- oder Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes einen Nutzen ziehen.

## **5 Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen aus diesen Gründen, die Volksinitiative «Zahlbares Wohnen für alle» ohne Gegenanschlag abzulehnen.

Luzern, 24. März 2017

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Marcel Schwerzmann  
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

# **Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Zahlbares Wohnen für alle»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 24. März 2017,

*beschliesst:*

1. Die am 23. Februar 2016 eingereichte Volksinitiative «Zahlbares Wohnen für alle» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

