



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 5. Juni 2013 (StB 401)

B+A 12/2013

Städtische Wohnraumpolitik II

- Umsetzung der Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“
- Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

**Mediensperfrist
25. Juni 2013
11.00 Uhr**

Bezug zur Gesamtplanung 2013–2017

Leitsatz Gesellschaft

Luzern macht sich für eine lebendige Stadtregion in Freiheit und Sicherheit stark.

Stossrichtungen

- Lebendige Quartiere, Lebensqualität und Sicherheit erhalten und fördern
- Integration aller Bevölkerungsgruppen fördern

Leitsatz Wirtschaft

Luzern entwickelt seinen Wirtschaftsraum zum Nutzen der ganzen Zentralschweiz.

Stossrichtungen

- Attraktiven urbanen Wohnraum fördern

Leitsatz Umwelt

Luzern sichert als Energiestadt seine Lebensgrundlagen und reduziert Umweltbelastungen sowie Ressourcenverbrauch.

Stossrichtungen

- 2000-Watt-Gesellschaft als Fernziel anstreben
- Energiesparende Bauweisen, Produktion und Nutzung erneuerbarer Ressourcen fördern
- „Stadt der kurzen Wege“ mit einer dichten gemischten Nutzungsstruktur fördern

Politikbereich Kultur und Freizeit

Fünfjahresziel 3.3 Mit den beschlossenen Massnahmen der Quartier- und Stadtteilpolitik unterstützt die Stadt ein aktives Quartierleben und die Freiwilligenarbeit. Das unmittelbare Lebensumfeld der Bevölkerung wird verbessert und der soziale Zusammenhalt gestärkt.

Politikbereich Soziale Wohlfahrt

Fünfjahresziel 5.3 Die städtische Wohnraumpolitik trägt zur Erhaltung der hohen Lebensqualität und des vielfältigen Wohnungsangebots bei. Massnahmen für die soziale Durchmischung der Quartiere und zur Förderung von vielfältigem Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten sind eingeleitet. Der Anteil an gemeinnützigem Wohnraum ist erhöht. Die Immobilienstrategie wird im Hinblick auf die Umsetzung der Initiative für zahlbaren Wohnraum angepasst.

Politikbereich Umwelt und Raumordnung

Fünfjahresziel 7.1 Die Bedeutung, Nutzung und Gestaltung der öffentlichen Räume ist mit einem Konzept definiert und liegt dem Parlament vor. Die öffentlichen Räume sollen partizipativ, unter Einbezug und in Kooperation mit der Bevölkerung gestaltet werden. Erste Massnahmen sind umgesetzt.

Fünfjahresziel 7.2 Auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft und weg vom Atomstrom ist der Aktionsplan „Energie/Luftreinhaltung/Klimaschutz“ verabschiedet. Erste Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energie sind umgesetzt. Mindestens eine 2000-Watt-Siedlung ist im Bau.

Fünfjahresziel 7.3 Die Entwicklungsziele für die Schlüsselareale sind definiert und werden etappenweise umgesetzt.

Politikbereich Volkswirtschaft

Fünfjahresziel 8.1 Die Stadt schafft die Voraussetzung, dass 1'500 zusätzliche Wohnungen und 30'000 m² neue Büroflächen realisiert werden, ohne neue Einzonungen vorzunehmen.

Projektplan

L79005	Umsetzung städtische Wohnraumpolitik
I79078	Bau- und Zonenordnung (BZO), Phase III, Revision
I79080	Zusammenführung BZO Littau und Luzern
L49006.01	Teilprojekt: Altersleitbild/-konzept
L78001	Energie- und Klimapolitik Stadt Luzern
L84003	Standortentwicklung / Entwicklung Schlüsselareale
I79079	Umsetzung Masterplan Stadtzentrum Luzern Nord
L84006	Massnahmenpaket Wirtschaft

Übersicht

In der Stadt Luzern sollen allen Bevölkerungsgruppen eine hohe Lebensqualität und ein vielfältiges Wohnungsangebot zur Verfügung stehen. Zentral dafür ist ein funktionierender Wohnungsmarkt, der den unterschiedlichsten Bedürfnissen gerecht werden muss. Aktuell steht die Stadt Luzern vor mehreren, zum Teil grösseren Herausforderungen in Bezug auf ihre Wohnraumpolitik. Die hohe Attraktivität der Stadt, steigende Ansprüche an die Wohnqualität und der begrenzte Raum, der zur Verfügung steht, führen zu steigenden Mieten und zu hohen Preisen beim Wohneigentum. Steigender Wohnflächenbedarf, Vorgaben zum energieeffizienten Wohnen und Forderungen nach sozialräumlicher Durchmischung akzentuieren die Situation. Der anspruchsvollen Aufgabe, in diesem Umfeld eine hohe Lebensqualität für alle Bevölkerungsgruppen – Junge und Alte, Arme und Reiche, Einzelhaushalte und Familien usw. – zu erreichen, nimmt sich der Stadtrat u. a. mit der vorliegenden Wohnraumpolitik an.

Vor diesem Hintergrund reichten der Mieterinnen- und Mieterverband Luzern, die Grünen Luzern und die SP Luzern am 24. Januar 2011 die städtische Volksinitiative „Für zahlbaren Wohnraum“ ein, welche verlangt, dass der Anteil an gemeinnützigen Wohnungen in der Stadt Luzern in 25 Jahren auf 16 % zu erhöhen ist. Mit dem B+A 1/2012 „Städtische Wohnraumpolitik“ vom 11. Januar 2012 (B+A Wohnraumpolitik I) legte der Stadtrat dem Grossen Stadtrat eine Auslegeordnung zu seiner Wohnraumpolitik mit Gegenvorschlag zur Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ vor. Die Initiative wurde an der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 angenommen. Daraufhin überarbeitete der Stadtrat seine Strategie zur Wohnraumpolitik umfassend und hält diese nun im vorliegenden B+A Städtische Wohnraumpolitik II fest. Die Ergebnisse der parlamentarischen und auch der öffentlichen Diskussion zum B+A Wohnraumpolitik I wurden dabei berücksichtigt.

Der Stadtrat zeigt auf, was die Stadt im Rahmen ihrer Wohnraumpolitik in der Vergangenheit bereits getan hat, wie sich die Situation heute präsentiert und welche Herausforderungen und Ziele der Stadtrat für die Wohnraumpolitik daraus ableitet. Für die Zukunft werden Massnahmen zur Umsetzung der Ziele der Wohnraumpolitik und zur Erreichung des Initiativziels aufgezeigt. Die Wohnraumpolitik wird dabei auf bewährten Strukturen weiterentwickelt. Der Stadtrat setzt insbesondere auf die Zusammenarbeit mit den Wohn- und Baugenossenschaften, denen er eigene Liegenschaften zur Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum abgeben will. Weiter setzt er auf die Stärkung der Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (GSW), die das Wohnbedürfnis von Personen mit spezifischen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt abdeckt. Zur Erreichung des Initiativziels stehen 25 Jahre zur Verfügung. Der vorliegende Bericht konzentriert sich im Wesentlichen auf die kurz- und mittelfristigen Massnahmen zur Zielerreichung. Der Stadtrat legt in Abwägung der städtischen Gesamtinteressen eine strategische Nutzungsausrichtung der Schlüsselareale vor und analysiert die städtischen Areale bezüglich deren Eignung für den gemeinnützigen Wohnungsbau. Er zeigt ein Potenzial auf den städtischen Liegenschaften von rund 1'000 gemeinnützigen Wohnungen auf. Damit fehlen zur Umsetzung der Initiative voraussichtlich weitere 1'300 gemeinnützige Wohnungen. Das langfristige Ziel der Initiative ist insbesondere im Zusammenhang mit der anstehenden Revision der Bau- und Zonenordnung des Stadtteils Littau zu erreichen. Dazu bedarf es einer umfassenden Gesamtschau, die mehr

Zeit in Anspruch nimmt, als zur Ausarbeitung dieses Berichtes und Antrages zur Verfügung stand. Der vorliegende Bericht ist eine aktuelle Standortbestimmung zur Wohnraumpolitik. Die Verhältnisse oder das politische Umfeld können und werden sich ändern und damit auch der Handlungsbedarf. Die Wohnraumpolitik ist zahlreichen Einflüssen ausgesetzt. Sie muss sich wandeln können und dürfen. Der Stadtrat will auf der vorliegenden Basis seine Wohnraumpolitik weiterentwickeln, sie an die sich wandelnden Bedürfnisse anpassen und optimieren. Er wird dem Parlament in einem Intervall von 5 Jahren regelmässig in gleicher Form Bericht erstatten und im Sinne eines Controllings und einer Evaluierung die Wirkung der Massnahmen aufzeigen. Der Stadtrat wird seine Handlungsabsichten wiederum in einem Dialog mit dem Parlament diskutieren.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	10
1.1 Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“	11
1.2 Vorstösse zur Wohnraumpolitik	12
2 Grundlagen	14
2.1 Statistische Beobachtungen	14
2.1.1 Wohnbevölkerung	14
2.1.2 Einwohnerkapazität gemäss Bau- und Zonenordnungen	16
2.1.3 Wohnungsbau	17
2.1.4 Leerwohnungsstand	21
2.1.5 Zweitwohnungsstand	22
2.2 Gemeinnütziger Wohnungsbau	22
2.2.1 Definition	22
2.2.2 Vorzüge des gemeinnützigen Wohnungsbaus	23
2.2.3 Gemeinnütziger Wohnungsbau in der Stadt Luzern	24
2.2.4 Ergebnisse der Umfrage bei den Wohn- und Baugenossenschaften 2012	26
2.2.5 Ergebnisse des Workshops mit den Wohn- und Baugenossenschaften	27
2.3 Bestand gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt Luzern	29
3 Bisherige Wohnraumpolitik der Stadt	29
3.1 Städtischer Wohnungsbestand	30
3.2 Abgabe städtischer Liegenschaften für Wohnungsbau	31
3.3 GSW	32
3.4 Wohnen im Alter	33
3.5 Studentisches Wohnen	35
3.6 Wohnen für Personen mit spezifischen Zugangsproblemen	35
3.7 Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik	36
4 Herausforderungen	36
4.1 Sozialräumliche Durchmischung	37
4.2 Wachsender Wohnraumbedarf	38
4.3 Wandelnde Bedürfnisse in Bezug auf das Wohnen	39
4.4 Energieeffizientes Wohnen	39
4.5 Familienwohnungen	40

4.6	Wohnungsmarkt für Gruppen mit spezifischen Zugangsproblemen	41
5	Ziele der Wohnraumpolitik	43
6	Massnahmen	44
6.1	Überblick und Einordnung	44
6.2	Controlling und Wirkungsmatrix der Massnahmen	45
6.3	Block A: Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus	47
6.3.1	M1: Verstärkte Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern	47
6.3.2	M2: GSW als Partnerin stärken und Partnerschaft ausweiten	47
6.3.3	M3: Baurechtliche Nutzungsprivilegien als Anreiz für den gemeinnützigen Wohnungsbau	48
6.3.4	M4: Festlegung von Wohnanteilen für den gemeinnützigen Wohnungsbau bei Ein- und Umzonungen	48
6.4	Block B: Massnahmen zur Entwicklung des Bestands der städtischen Liegenschaften	49
6.4.1	M5: Kompetenzerhöhung Stadtrat bei Grundstückserwerb	49
6.4.2	M6: Priorisierung Landabgabe im Baurecht	51
6.4.3	M7: Baulandabgabe zum Verkehrswert	53
6.4.4	M8: Baulandabgabe mit Auflagen	53
6.4.5	M9: Ausbedingung von Auflagen und Kaufrechten bei Ein- und Umzonungen	54
6.4.6	M10: Förderung innovativer und neuer Wohnformen	55
6.4.7	M11: Strategische Arealentwicklung	55
6.5	Block C: Allgemeine Massnahmen	56
6.5.1	M12: Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik	56
6.5.2	M13: Ausgleich von Planungsvorteilen	57
6.5.3	M14: Festlegung einer Mindestausnützung zur Wohnraumverdichtung	57
6.5.4	M15: Überprüfung neuer Modelle im Bereich Wohnen und Betreuung	58
6.5.5	M16: Ermittlung der Wohnbedürfnisse	58
6.5.6	M17: Nutzungskataster öffentlicher Raum	58
6.5.7	M18: Freiraum- und Biodiversitätsstrategie	59
6.5.8	M19: Förderung des energieeffizienten Bauens und der Nutzung erneuerbarer Energien	60
6.5.9	M20: Sicherung der Wohnqualität in den Quartieren	61
6.5.10	M21: Transparenz bei Mietzinsen	61
7	Umsetzungsstrategie Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“	62
7.1	Quantifizierung des Initiativziels	62
7.2	Forderungen der Initiative	62

7.3	Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus	64
7.4	Hauptpfeiler der Umsetzungsstrategie	64
7.5	Städtische Gebiete für gemeinnützigen Wohnungsbau	65
7.6	Strategische Nutzungsausrichtung der Schlüsselareale	69
7.6.1	Rösslimatt	70
7.6.2	Pilatusplatz	71
7.6.3	Steghof	72
7.7	Fazit	78
8	Parlamentarische Vorstösse	80
8.1	Postulat 47, Mindestvorgabe von Familienwohnungen bei Bauvorhaben	80
8.2	Motion 44, Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken	82
8.3	Motion 40, Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit	84
8.4	Interpellation 24, Mindestbelegung von Wohnungen in städtischem oder begünstigtem genossenschaftlichem Eigentum	86
8.5	Motion 25, Leuchtturmprojekt für preiswerte Neubauwohnungen	88
9	Antrag	91
Anhang		
1	Detailangaben zu den Massnahmen	
2	Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“	
3	Kriterienraster Landabgabe	
4	Übersichtskarte Wohn- und Baugenossenschaften Luzern	

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	Seite
<i>Tabelle 1: Ständige Wohnbevölkerung nach Altersgruppen mit Städtevergleich 2011</i>	15
<i>Tabelle 2: Übersicht über das gesamtstädtische Entwicklungspotenzial gemäss Bauzonen</i>	16
<i>Tabelle 3: Wohnungsbestand nach Zimmerzahl und Fläche 2011, Kanton, Agglomeration und Vergleichsstädte (Quelle LUSTAT, 2013)</i>	19
<i>Tabelle 4: Übersicht aktuelle und neu beantragte Kompetenzen (grau hinterlegt) für Grundstückserwerb</i>	50
<i>Tabelle 5: Überblick über den Umgang mit den Forderungen der Initiative</i>	63
<i>Tabelle 6: Zusammenstellung möglicher Wohnbauprojekte für gemeinnützigen Wohnungsbau auf städtischen Grundstücken (inkl. Schlüsselareale)</i>	79
<i>Abbildung 1: Ständige Wohnbevölkerung nach Altersgruppen 2009 und Bevölkerungszuwachs seit 5 Jahren differenziert nach Quartieren</i>	16
<i>Abbildung 2: Vergleich Bevölkerungsentwicklung und Wohnbauentwicklung</i>	17
<i>Abbildung 3: Wohnungsbelegung (mittlere Wohnbevölkerung gemessen an der Anzahl Wohnungen)</i>	18
<i>Abbildung 4: Wohnungsmix Wohnungsbestand 2011</i>	19
<i>Abbildung 5: Wohnungsmix der Neuwohnungen seit 2000</i>	19
<i>Abbildung 6: Haushaltstypen und mittlere Wohnfläche pro Person im Jahr 2000 differenziert nach Quartieren</i>	20
<i>Abbildung 7: Entwicklung Leerwohnungsziffer seit 1994</i>	21
<i>Abbildung 8: Städtische Grundstücke, welche für gemeinnützigen Wohnungsbau denkbar wären</i>	67
<i>Abbildung 9: Übersicht Schlüsselareale</i>	70
<i>Abbildung 10: Perimeter Schlüsselareal Rösslimatt</i>	71
<i>Abbildung 11: Ausschnitt Zonenplan Schlüsselareal Rösslimatt</i>	71
<i>Abbildung 12: Perimeter Schlüsselareal Pilatusplatz</i>	71
<i>Abbildung 13: Übersicht Schlüsselareal Steghof</i>	72
<i>Abbildung 14: Teilgebiet Industriestrasse</i>	73
<i>Abbildung 15: Teilgebiet TLV-Industriestrasse</i>	74
<i>Abbildung 16: Teilgebiet Hallenbad Biregg</i>	75
<i>Abbildung 17: Private Grundstücke Biregg-IKleinmattstrasse</i>	75
<i>Abbildung 18: Teilgebiet Feuerwehr</i>	76
<i>Abbildung 19: Grundstücke der SBB und der ewl an der Neustadt-Isternmattstrasse</i>	77
<i>Abbildung 20: Ausschnitt Zonenplan Neustadt-Isternmattstrasse</i>	77
<i>Abbildung 21: ewl-Stammgrundstück (Röhrenlager)</i>	77
<i>Abbildung 22: Grundstücke der Peter Bürki AG</i>	78

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

In der Stadt Luzern sollen allen Bevölkerungsgruppen eine hohe Lebensqualität und ein vielfältiges Wohnungsangebot zur Verfügung stehen. Zentral dafür ist ein funktionierender Wohnungsmarkt, der den unterschiedlichsten Bedürfnissen gerecht werden muss. Grundsätzlich ist der Wohnungsbau Aufgabe der Privatwirtschaft. Es gibt in der Stadt Luzern zahlreiche institutionelle und private Anleger, die den Wohnungsbau verantwortungsvoll betreiben, wie beispielsweise Pensionskassen oder Wohn- und Baugenossenschaften. Wo der freie Markt funktioniert, hat die Stadt keinen Handlungsbedarf. Nur wenn es zu unerwünschten Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt kommt, versucht die Stadt im Rahmen ihrer beschränkten Möglichkeiten, steuernd Einfluss zu nehmen.

Aktuell steht die Stadt Luzern vor mehreren, zum Teil grösseren Herausforderungen in Bezug auf ihre Wohnraumpolitik. Die hohe Attraktivität der Stadt, steigende Ansprüche an die Wohnqualität und der begrenzte Raum, der zur Verfügung steht, führen zu steigenden Mieten und zu hohen Preisen beim Wohneigentum. Steigender Wohnflächenbedarf, Vorgaben zum energieeffizienten Wohnen und Forderungen nach sozialräumlicher Durchmischung akzentuieren die Situation. Der anspruchsvollen Aufgabe, in diesem Umfeld eine hohe Lebensqualität für alle Bevölkerungsgruppen – Junge und Alte, Arme und Reiche, Einzelhaushalte und Familien usw. – zu erreichen, nimmt sich der Stadtrat an.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag legt der Stadtrat seine Wohnraumpolitik dar. Die Wohnraumpolitik soll dabei auf bewährten Strukturen weiterentwickelt werden. Die Stadt pflegt beispielsweise bereits heute eine gute Zusammenarbeit mit Wohn- und Baugenossenschaften. Dadurch konnte in der Vergangenheit in zahlreichen Fällen preisgünstiger Wohnungsbau ermöglicht werden. Des Weiteren errichtete die Stadt 1984 zusammen mit der Luzerner Kantonalbank und sieben sozialen Baugenossenschaften die Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (GSW).

Der Stadtrat will auf dieser Basis seine Wohnraumpolitik weiterentwickeln, sie den sich wandelnden Bedürfnissen anpassen und optimieren. Die Wohnraumpolitik gilt es im Kontext der Stadtregion zu denken, auch wenn die Handlungsmöglichkeiten des Stadtrates auf das städtische Gebiet beschränkt sind. Die Wohnraumpolitik darf die Tatsache, dass die Agglomeration Luzern zu einem funktionalen Raum zusammengewachsen ist, nicht aus den Augen verlieren. Denn der urbane Raum, der als Luzern bezeichnet und verstanden wird, umfasst nicht nur die Stadt Luzern, sondern auch Teile der umliegenden Gemeinden. Der alleinige Blick auf die Stadt Luzern wird der Sache nicht gerecht. Würde beispielsweise die gesamte

Stadtregion betrachtet, so ergäbe die Analyse bezüglich Baulandreserven, preisgünstigen Wohnraums, Mietzinsniveau usw. ein völlig anderes Bild.

Als weitere Rahmenbedingung ist zu berücksichtigen, dass die seit einiger Zeit historisch tiefen Zinsen einen wesentlichen Einfluss auf den schweizerischen Immobilienmarkt haben. Dadurch werden Immobilien zu einer attraktiven Anlagealternative. Der Erwerb von Wohneigentum wird für viele zur vergleichsweise günstigsten Wohnform. Die sogenannte Eigentumsprämie beträgt zurzeit rund 33 %, d. h., der Kauf von Wohneigentum ist rund ein Drittel billiger als die Miete einer Wohnung. Dies führt zu einer Nachfrageverschiebung in Richtung Eigentum, was wiederum dazu führt, dass Investoren weniger geneigt sind, in die Erstellung von insbesondere preisgünstigen Mietwohnungen zu investieren. Dieser Anlagedruck führt schliesslich zu steigenden Marktpreisen für bestehende Immobilien und Bauland. Die Entwicklungen sind allerdings regional und je nach Mikrolage (d. h. je nach Charakter der unmittelbaren Umgebung der Immobilie, Besonnung, Aussicht, Anbindung an ÖV und Strasse, Immissionsbelastung) unterschiedlich. Städtische Zentrumslagen gelten als besonders attraktiv.

Im Rahmen der BZO-Revision Stadtteil Luzern wurden bereits einige Weichen in Bezug auf die Wohnraumpolitik gestellt. Mit der neuen Bau- und Zonenordnung (BZO) wird das gesamtstädtische Entwicklungspotenzial Luzern-Littau auf rund 6'200 bis 8'800 Personen geschätzt, was einer Zunahme von zirka 10 % der heutigen Wohnbevölkerung entspricht. Gemessen an der bisherigen Entwicklung kann somit mit der neuen BZO gesamtstädtisch die Nachfrage nach Wohnraum für mindestens die nächsten 10 Jahre gedeckt werden.

Der Stadtrat legt mit dem vorliegenden Bericht und Antrag eine Standortbestimmung seiner Wohnraumpolitik vor. Zugleich legt er seine Umsetzungsstrategie für die am 17. Juni 2012 angenommene Volksinitiative „Für zahlbaren Wohnraum“ dar. Der vorliegende Bericht und Antrag (im Folgenden B+A Wohnraumpolitik II genannt) beruht auf dem B+A 1/2012 „Städtische Wohnraumpolitik“ vom 11. Januar 2012 (im Folgenden B+A Wohnraumpolitik I genannt), der eine erste Antwort mit Gegenvorschlag des Stadtrates zur Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ war. Nach Annahme dieser Initiative durch das Stimmvolk wurde der B+A Wohnraumpolitik I aktualisiert, weiterentwickelt und ergänzt und ersetzt somit als Bericht und Antrag „Städtische Wohnraumpolitik II“ den Bericht und Antrag aus dem Jahr 2012.

Im Folgenden wird dargestellt, was die Stadt im Rahmen ihrer Wohnraumpolitik in der Vergangenheit bereits getan hat, wie sich die Situation heute präsentiert und welche Herausforderungen und Ziele für die Wohnraumpolitik daraus abgeleitet werden können. Für die Zukunft werden mögliche Massnahmen sowohl zur Umsetzung der Ziele der Wohnraumpolitik als auch hinsichtlich der Erreichung des Initiativziels aufgezeigt.

1.1 Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“

Der Mieterinnen- und Mieterverband Luzern, die Grünen Luzern und die SP Luzern reichten am 24. Januar 2011 die städtische Volksinitiative „Für zahlbaren Wohnraum“ ein. Diese gibt der Stadt das Ziel vor, dass in 25 Jahren der Anteil an gemeinnützigen Wohnungen am ge-

samtstädtischen Wohnungsbestand 16 % betragen muss. Das heisst, die Stadt hat sich aktiv für die Schaffung und den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum einzusetzen.¹ Bei der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 wurde die Initiative mit 58 % der Stimmen angenommen. Damit wird die Stadt in die Pflicht genommen, das Ziel der Initiative innerhalb der nächsten 25 Jahre umzusetzen.

1.2 Vorstösse zur Wohnraumpolitik

In den Jahren 2012 und 2013 wurden bis zum Beschlusstermin des vorliegenden Berichtes und Antrages zudem folgende Vorstösse zur Wohnraumpolitik eingereicht:

- Das Postulat 47, Melanie Setz Isenegger, Judith Dörflinger Muff und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 1. März 2013: **Mindestvorgabe von Familienwohnungen bei Bauvorhaben**, verlangt, dass der Stadtrat Möglichkeiten aufzeigt, wie er sich bei privaten Bauherrschaften für den vermehrten Bau von bezahlbaren und geräumigen (4,5 Zimmer und mehr) Familienwohnungen einsetzen könnte.
→ Zum Postulat wird mit dem vorliegenden Bericht und Antrag Stellung genommen.
- Die Motion 44, Daniel Furrer und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 25. Februar 2013: **Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken**, verlangt eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen, damit dem Stadtrat beim Kauf von Grundstücken mit strategischem Wert eine höhere Flexibilität ermöglicht wird. Die Motion schlägt als Lösung die Ergänzung der Gemeindeordnung um den Zusatz „... sowie Kaufgeschäfte, die keinen Aufschub dulden“ vor, damit der Stadtrat ermächtigt wird, Kaufverträge in „dringlichen Verfahren“ abzuschliessen, ungeachtet der Summe und der üblichen Kompetenzordnung.
→ Zur Motion wird mit dem vorliegenden Bericht und Antrag Stellung genommen.
- Motion 40, Marcel Budmiger, Max Bühler und Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion sowie Noëlle Bucher, Monika Senn Berger und Stefanie Wyss, vom 4. Februar 2013: **Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit**, verlangt, dass die Stadt weiterhin über ein wirksames Mittel gegen die Wohnungsnot verfügt, indem sie das Berner Modell zum Schutz von Wohnraum einführt. Dieses sieht vor, dass bei anhaltender Wohnungsknappheit keine Umnutzung von Wohnraum bewilligt werden kann.
→ Zur Motion wird mit dem vorliegenden Bericht und Antrag Stellung genommen.
- Die Interpellation 24, András Özvegyi namens der GLP-Fraktion, vom 5. Dezember 2012: **Mindestbelegung von Wohnungen in städtischem oder begünstigtem genossenschaftlichem Eigentum**, fragt den Stadtrat nach der aktuellen Belegung städtischer Liegenschaften und den Handlungsmöglichkeiten des Stadtrates, den Trend des zunehmenden Wohnflächenbedarfs pro Person zu brechen.
→ Die Interpellation wird mit dem vorliegenden Bericht und Antrag beantwortet.

¹ Der Initiativtext befindet sich im Anhang 2.

- Die Motion 25, András Özvegyi namens der GLP-Fraktion, vom 5. Dezember 2012: **Leuchtturmprojekt für preiswerte Neubauwohnungen**, fordert den Stadtrat dazu auf, bei nächstmöglicher Gelegenheit auf einem städtischen Areal ein Leuchtturmprojekt mit folgenden Kriterien auszulösen: Schaffung von preisgünstigen Wohnungen (als Richtwert soll gelten: 4,5-Zimmer-Wohnung für durchschnittlich Fr. 1'600.– inkl. NK. Indexstand 2012), nachhaltige Bauweise (SIA 112/1), Einhaltung der Kriterien der 2000-Watt-Gesellschaft.
→ Zur Motion wird mit dem vorliegenden Bericht und Antrag Stellung genommen.

- Die Motion 21, Myriam Barsuglia namens der GLP-Fraktion, vom 22. November 2012: **Raumpotenziale für Kultur- und Kreativschaffende nicht nur prüfen, sondern auch sichern**, fordert den Stadtrat auf, im Zusammenhang mit seiner Auslegeordnung zur strategischen Gebietsentwicklung, die partizipativ erarbeiteten Nutzungsvorstellungen offenzulegen und verbindlich zu sichern, besonders in Bezug auf Ateliers und Arbeits- und Proberäume für Kultur- und Kreativschaffende.
→ Zur Motion wird mit separatem Stadtratsbeschluss Stellung genommen.

- Die Initiative **Für gemeinnützige Wohn- und Gewerberäume in der Stadt Luzern** der JUSO, eingereicht am 13. Juni 2012, verlangt, dass das Stiftungskapital der Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (GSW) um 20 Mio. Franken erhöht wird.
→ Die Initiative wird im B+A 11/2013 vom 29. Mai 2013 behandelt.

- Das Postulat 315, Jules Gut namens der GLP-Fraktion, vom 30. März 2012: **GSW als Partnerin stärken und Partnerschaft ausweiten**, verlangt, dass die Stadt der GSW Wohnungen im Baurecht abgibt. Somit können Wohnungen für spezielle Gruppen mit spezifischen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt zur Verfügung gestellt werden.
→ Das Postulat wurde am 22. August 2012 teilweise entgegengenommen und wird mit dem B+A 11/2013 vom 29. Mai 2013 zur Initiative „Für gemeinnützige Wohn- und Gewerberäume in der Stadt Luzern“ zur Abschreibung beantragt.

2 Grundlagen

2.1 Statistische Beobachtungen

Die statistischen Angaben stützen sich, wo nicht anders vermerkt, auf die aktuellsten Daten von LUSTAT², die über das Onlineportal zur Verfügung stehen. Es wurde der Gebietsstand 2010 angewendet, d. h., auch in den Jahren vor der Fusion von Luzern und Littau sind jeweils beide Stadtteile konsolidiert mitberücksichtigt. Einige Daten basieren auf dem Jahr 2000. Dies deshalb, weil im Jahr 2000 die letzte Volkszählung gemäss herkömmlichem Vorgehen durchgeführt wurde. Mit der Harmonisierung der Register wird die Volkszählung nicht mehr durchgeführt. Die entsprechenden Daten für das Jahr 2010 aus der Registerharmonisierung stehen noch nicht zur Verfügung.

2.1.1 Wohnbevölkerung

Nachdem im Jahr 1970 ein Höchststand der Bevölkerung in der Stadt Luzern von über 80'000 Personen erreicht wurde, waren die Bevölkerungszahlen bis ins Jahr 2000 rückläufig. Seit 2000 kann jedoch wieder ein kontinuierliches Wachstum der Bevölkerung von rund 500 Personen pro Jahr festgestellt werden, was einem jährlichen Wachstum von rund 0,7 % entspricht. Per Jahresende 2011 zählte die ständige Wohnbevölkerung der Stadt Luzern 78'093 Personen. Verglichen mit der Agglomeration und dem Kanton Luzern weist die Stadt damit jedoch prozentual ein geringeres Bevölkerungswachstum auf.

Im Vergleich zu anderen Schweizer Städten ist auffällig, dass der Anteil der über 65-Jährigen mit 19,7 % in der Stadt Luzern im Jahr 2011 sehr hoch liegt. Lediglich in der Stadt Basel liegt der Anteil mit 20 % noch leicht höher. Auch gegenüber dem Kanton Luzern sowie der Agglomeration und dem Agglomerationsgürtel weist die Stadt einen bis zu 3,5 Prozentpunkte höheren Anteil an über 65-Jährigen auf. Ein umgekehrtes Bild zeigt die Altersgruppe der bis 14-Jährigen, welche in der Stadt Luzern einen Anteil von 11,6 % ausmachen. Im Städtevergleich steht die Stadt Luzern damit an letzter Stelle. Auf zeitlicher Skala betrachtet, ist der Anteil seit dem letzten Hochstand mit 20,9 % im Jahr 1950 rückläufig. Die Resultate von Urban Audit³, einem europaweiten statistischen Städtevergleich, zeigen ebenfalls auf, dass die Stadt Luzern im europäischen Städtevergleich bezüglich der Haushalte mit Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren weit hinten angesiedelt ist. So kommen in Luzern auf eine Person unter 20 Jahren vier Personen im erwerbstätigen Alter (20- bis 64-Jährige), und es gibt deutlich mehr Pensionierte als Jugendliche. Interessanterweise steigt aber die Geburtenzahl seit 2002 wieder kontinuierlich an und hat 2011 einen neuen Höchststand seit Messbeginn im Jahr 1981 erreicht. Trotzdem ist es eine Tatsache, dass sich die Bevölkerungszunahme nicht primär durch Geburten, sondern vielmehr durch Wanderungsgewinne ergibt.

² Vgl. LUSTAT Onlineportal: http://www.LUSTAT.ch/index/daten_online.htm [17.1.2013]

³ Vgl. Urban Audit: Kernstädte und Agglomerationen – die ungleichen Nachbarn, BFS Aktuell, 27.9.2011, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/international/22/publ.html?publicationID=4489> [17.1.2013]

Tabelle 1: Ständige Wohnbevölkerung nach Altersgruppen mit Städtevergleich 2011

Gebiet	Total	Anteil ausländische Wohnbevölk. in %	Altersgruppen in %							
			0-14	15-19	20-29	30-39	40-49	50-64	65-79	80+
Stadt, Agglomeration, Kanton Luzern										
Kanton Luzern	381'966	16,8	15,4	6,1	14,0	13,4	16,1	18,8	11,7	4,5
Agglomeration Luzern	194'180	21,5	13,6	5,4	14,4	14,0	15,5	19,1	12,9	5,1
Agglomerationsgürtel	116'087	20,3	15,0	6,2	13,5	12,6	16,0	19,8	12,6	4,3
Stadt Luzern	78'093	23,5	11,6	4,1	15,7	16,1	14,7	18,1	13,3	6,4
Vergleichsstädte										
Zürich	376'990	30,9	12,7	3,6	14,5	20,8	15,8	16,1	10,7	5,8
Genève	188'234	46,2	13,5	4,6	14,1	18,2	15,9	17,6	10,9	5,2
Basel	164'516	34,6	12,1	4,1	13,8	16,1	15,0	18,9	13,0	7,0
Lausanne	129'383	40,7	14,5	5,2	16,5	18,0	14,4	15,7	10,4	5,4
Bern	125'681	23,5	11,8	3,7	15,2	18,3	15,0	17,7	11,8	6,7
Winterthur	103'075	23,1	14,8	4,9	15,9	15,9	15,3	16,9	11,5	4,8
St. Gallen	73'505	28,7	12,9	5,2	17,5	15,4	14,2	17,4	11,8	5,6
Biel/Bienne	51'635	28,9	13,8	4,8	14,2	14,5	15,3	17,9	12,9	6,5

Auf Quartierebene betrachtet ist zu erkennen, dass insbesondere die Quartiere Kantonsspital/Ibach und Unterlachen/Tribschen zwischen 2004 und 2009 einen Bevölkerungszuwachs von über 10 % zu verzeichnen hatten. In den Quartieren Bellerive/Schlössli, Basel-/Bernstrasse, Ober-/Untergütsch und Langensand/Matthof ist ein Bevölkerungsrückgang festzustellen. Hinsichtlich der Altersstruktur der Bevölkerung fällt auf, dass die Quartiere Bellerive/Schlössli, Halde/Lützel matt sowie Langensand/Matthof im Quartiervergleich einen überdurchschnittlichen Anteil an über 65-Jährigen aufweisen. Zudem lässt sich feststellen, dass sich die grossen Anteile der 20- bis 65-Jährigen über die eher zentralen Quartiere erstrecken. Der höchste Anteil der bis 20-Jährigen fällt auf den Stadtteil Littau.

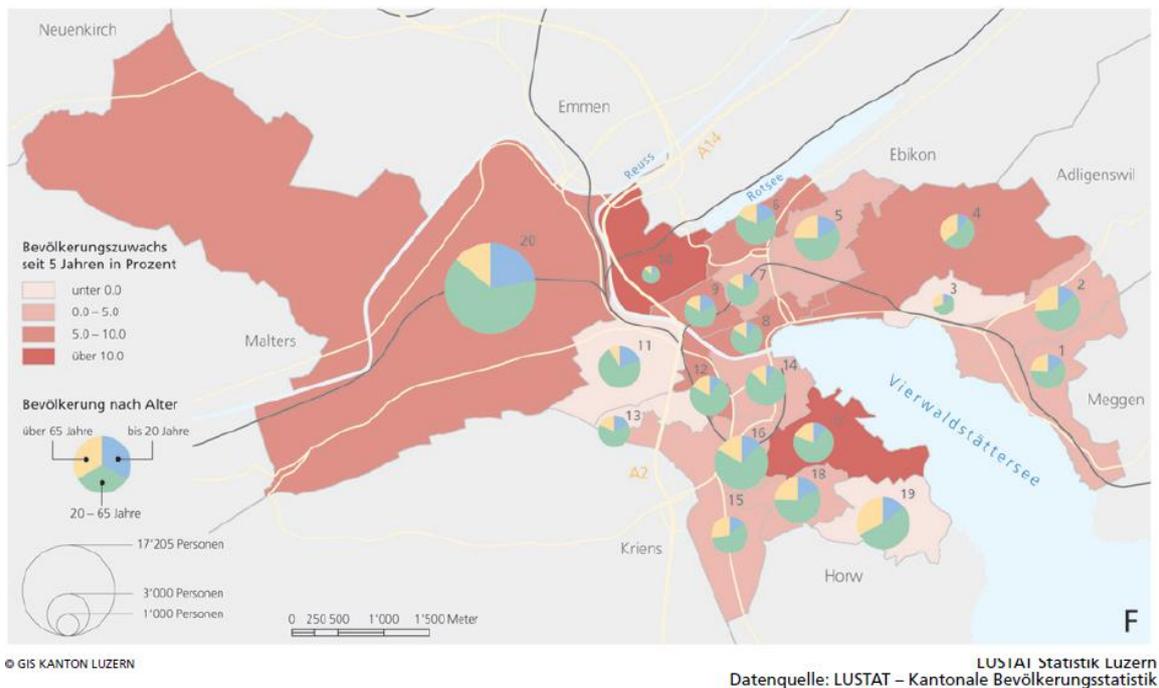


Abbildung 1: Ständige Wohnbevölkerung nach Altersgruppen 2009 und Bevölkerungszuwachs seit 5 Jahren differenziert nach Quartieren

2.1.2 Einwohnerkapazität gemäss Bau- und Zonenordnungen

Die rechtsgültigen Bauzonen der Stadtteile Littau und Luzern verfügen gemäss eigenen Berechnungen unter Berücksichtigung der vom Grossen Stadtrat verabschiedeten, aber noch nicht rechtskräftigen neuen Bau- und Zonenordnung (BZO) für den Stadtteil Luzern über ein Fassungsvermögen für 82'800–85'300 Personen. Im Vergleich zum Bevölkerungsstand 2009 entspricht dies einem zusätzlichen Potenzial von rund 10 %. Werden die beiden Stadtteile verglichen, so weist der Stadtteil Luzern mit einer Einwohnerkapazität von 3'400 bis 5'000 eine leicht höhere Kapazität als der Stadtteil Littau auf, welcher über Kapazitäten für 2'800–3'800 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner verfügt. Gesamthaft betrachtet kann, gemessen an der bisherigen Entwicklung der Bevölkerung mit der BZO für die Stadtteile Littau und Luzern, die Nachfrage für mindestens die nächsten 10 Jahre abgedeckt werden.

Tabelle 2: Übersicht über das gesamtstädtische Entwicklungspotenzial gemäss Bauzonen⁴

Stadtteil	Fassungsvermögen Einwohner/innen
Luzern: bestehendes Potenzial nach der alten BZO	2'000–3'000
Luzern: zusätzliches Potenzial nach BZO neu	1'400–2'000
Littau: Potenzial nach der gültigen BZO 2009	2'800–3'800
Gesamtstädtisches Entwicklungspotenzial	6'200–8'800

⁴ Vgl. B+A 31/2012 vom 22. August 2012: „Bau- und Zonenordnung“.

2.1.3 Wohnungsbau

Im Jahr 2011 zählte die Stadt einen Wohnungsbestand von 44'239 Wohneinheiten. Seit 1981 steigt der Wohnungsbestand in der Stadt Luzern durchschnittlich um rund 300 Wohnungen pro Jahr. Insgesamt ist ein lineares Wachstum des Wohnungsbestandes zu erkennen. Das überdurchschnittliche Wachstum des Gesamtwohnungsbestandes in den Jahren 2009–2011 ist auf eine neue Erhebungsmethode zurückzuführen, die 2008 eingeführt wurde.⁵ Die Bereinigung der Zahlen für die Stadt Luzern wurde aber gemäss LUSTAT erst im Jahre 2010 vorgenommen, weshalb es im selben Jahr einen Anstieg des Wohnungsbestands um 1'025 Einheiten gab. Effektiv wurden im Jahr 2010 nur 418 Wohnungen neu erstellt. Die anderen 607 Wohnungen sind auf Bereinigungen zurückzuführen, welche infolge der Umstellung auf die registerbasierte Erhebung des Wohnungsbestandes vorgenommen wurden.

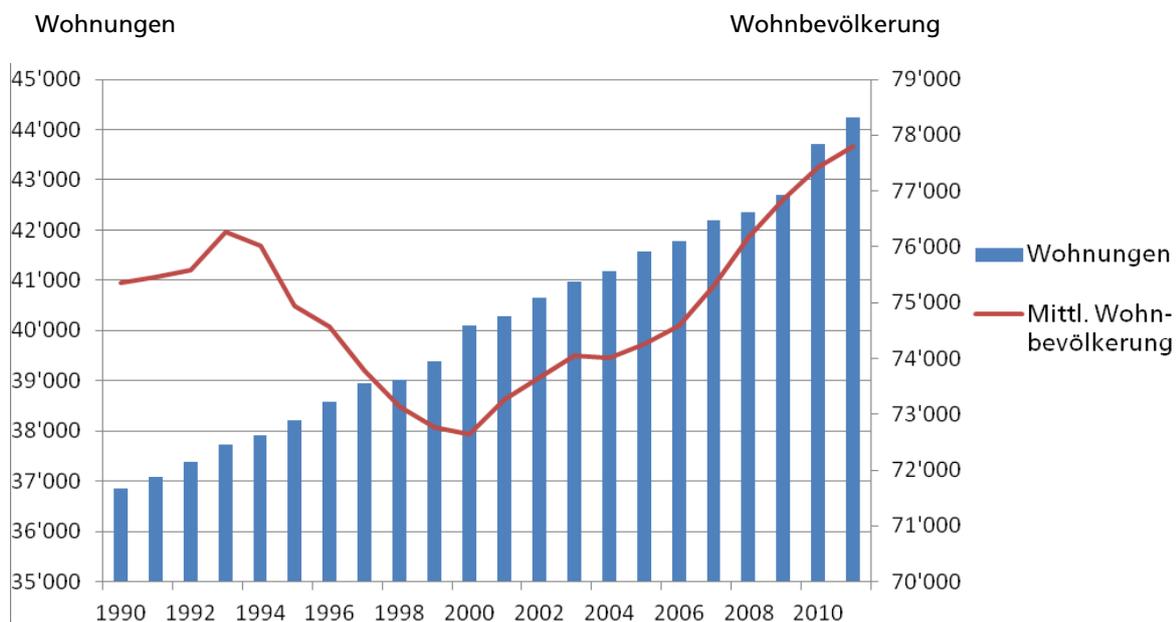


Abbildung 2: Vergleich Bevölkerungsentwicklung und Wohnbauentwicklung

Eine Analyse der Gebäudestruktur der Stadt Luzern ergab, dass im Jahr 2000 64 % aller Gebäude bereits über 40 Jahre alt waren. Erstaunlich ist zudem, dass 41 % dieser Gebäude bis ins Jahr 2000 noch nie renoviert wurden. Die Sanierungsrate mit energetischer Wirkung liegt zurzeit bei etwa 1 % pro Jahr, was aus Sicht der Ziele der städtischen Energie- und Klimastrategie deutlich zu tief ist.

Wird die mittlere Wohnbevölkerung mit der Anzahl Wohnungen verglichen, so lässt sich die Wohnungsbelegung ermitteln. Anhand der Abbildung 3 ist zu erkennen, dass diese seit Beginn der vorliegenden Datenreihe im Jahr 1990 abgenommen und in den Jahren 2000 bis 2010 um die 1,8-Marke schwankte. Die aktuellsten Zahlen der Jahre 2010 und 2011 zeigen einen weiteren Rückgang der Belegungsdichte.

⁵ Bis 2008 basierte der approximative Wohnungsbestand auf dem Register der Bau- und Wohnbaustatistik, heute auf der Gebäude- und Wohnungsstatistik.

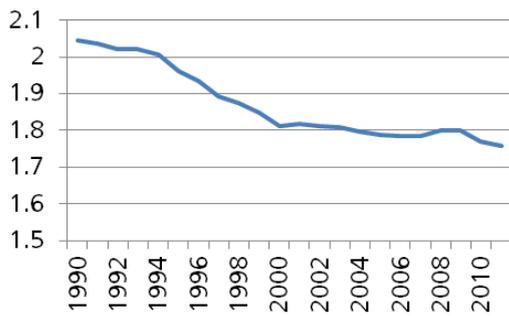


Abbildung 3: Wohnungsbelegung (mittlere Wohnbevölkerung gemessen an der Anzahl Wohnungen)

Hinsichtlich der Haushaltsstruktur lässt sich feststellen, dass der Anteil an Einpersonenhaushalten in der Stadt Luzern im Jahr 2000 mit 47,5 % sehr hoch ist. Lediglich in 22,2 % aller Haushalte haben in diesem Jahr drei oder mehr Personen gewohnt.

Wird der Wohnungsmix des Gesamtbestandes aller Wohnungen in der Stadt Luzern im Jahr 2011 betrachtet, so zeigt sich Folgendes: Der Anteil der 1- bis 2-Zimmer-Wohnungen ist in Luzern mit 23,8 % erheblich kleiner als etwa in Zürich, Genf, Basel oder Lausanne (vgl. Tabelle 3). Zudem ist der Anteil von Wohnungen mit 5 oder mehr Zimmern in Luzern mit 14,2 % verhältnismässig gross. Nur in den Vergleichsstädten St. Gallen und Winterthur ist dieser Anteil grösser. Der grösste Anteil am Wohnungsbestand in der Stadt Luzern machen die 3- bis 4-Zimmer-Wohnungen mit 62 % aus, was über dem Durchschnitt von 56 % in den Schweizer Vergleichsstädten liegt. Auffällig ist, dass im Kanton Luzern die Wohnungen mit 5 und mehr Zimmern einen Anteil von 29,6 % ausmachen und die 1- bis 2-Zimmer-Wohnungen bloss 15,2 %.

Tabelle 3: Wohnungsbestand nach Zimmerzahl und Fläche 2011, Kanton, Agglomeration und Vergleichsstädte (Quelle LUSTAT, 2013)

	Wohnungen Total	Einfamilien- häuser in %	Zimmerzahl in %			Flächenkategorie in %			
			1-2	3-4	5 und mehr	50 m ² unter 50 m ²	50 m ² bis 99 m ²	100 m ² bis 149 m ²	150 m ² und mehr
Stadt, Agglomeration, Kanton Luzern									
Kanton Luzern	178'338	17,5	15,2	55,2	29,6	7,8	44,8	31,3	16,1
Agglomeration Luzern	105'752	11,4	17,6	61,1	21,3	9,6	50,4	28,5	11,5
Agglomerationsgürtel	61'513	16,7	13,1	60,4	26,5	6,2	47,2	32,0	14,7
Stadt Luzern	44'239	4,0	23,8	62,0	14,2	14,3	55,0	23,6	7,2
Vergleichsstädte									
Zürich	209'701	4,6	33,5	57,9	8,7	15,8	62,8	17,7	3,7
Genf	104'760	0,7	52,5	38,7	8,8	27,6	54,5	13,6	4,3
Basel	99'008	6,3	35,8	54,2	10,0	17,2	65,0	13,3	4,5
Bern	75'733	5,2	32,9	57,7	9,4	15,4	63,8	16,7	4,1
Lausanne	73'712	3,0	42,2	48,2	9,6	24,4	59,1	12,6	3,9
Winterthur	50'883	15,8	19,8	61,6	18,6	9,0	56,6	24,7	9,7
St. Gallen	41'302	7,4	21,5	58,1	20,4	12,9	55,2	24,0	8,0
Biel	29'722	6,4	23,7	65,5	10,8	12,1	65,1	18,0	4,8

Werden die Zahlen aus dem Jahr 2011 mit denjenigen der vergangenen 11 Jahre verglichen, so zeigt sich, dass in letzter Zeit weniger kleinere Wohnungen gebaut wurden und der Anteil der grösseren Wohnungen (4 und mehr Zimmer) zugenommen hat (vgl. Differenz der Abbildung 4 und Abbildung 5). Folglich ist eine Tendenz zu grösseren Wohnungen bei Neubauten zu verzeichnen.

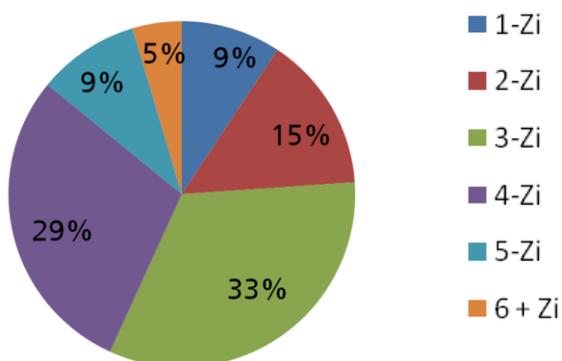


Abbildung 4: Wohnungsmix Wohnungsbestand 2011

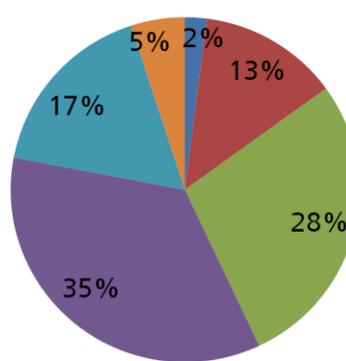


Abbildung 5: Wohnungsmix der Neuwohnungen seit 2000

Die aktuell verfügbare Zahl zur mittleren Wohnfläche pro Person stammt aus dem Jahr 2000 und beträgt in der Stadt Luzern 44,8 m². Innerhalb von 20 Jahren ist eine Zunahme der durchschnittlichen Wohnfläche pro Person von über 10 m² zu verzeichnen. Im Städtevergleich liegt Luzern zusammen mit St. Gallen an der Spitze, was den mittleren Wohnflächenverbrauch pro Person betrifft. Den geringsten Verbrauch zeigt die Stadt Lausanne mit 38 m² pro Person.

Werden die Wohnflächen pro Person auf Quartierebene betrachtet, so ist zu erkennen, dass der tiefste Wohnflächenverbrauch von unter 40 m² pro Person auf den Stadtteil Littau entfällt. Die höchste mittlere Wohnfläche pro Person ist in den Quartieren Bellerive/Schlössli, Halde/Lützel matt und im Quartier Altstadt/Wey zu verzeichnen. Der Wohnflächenverbrauch liegt in den genannten Quartieren über 54 m² pro Person.

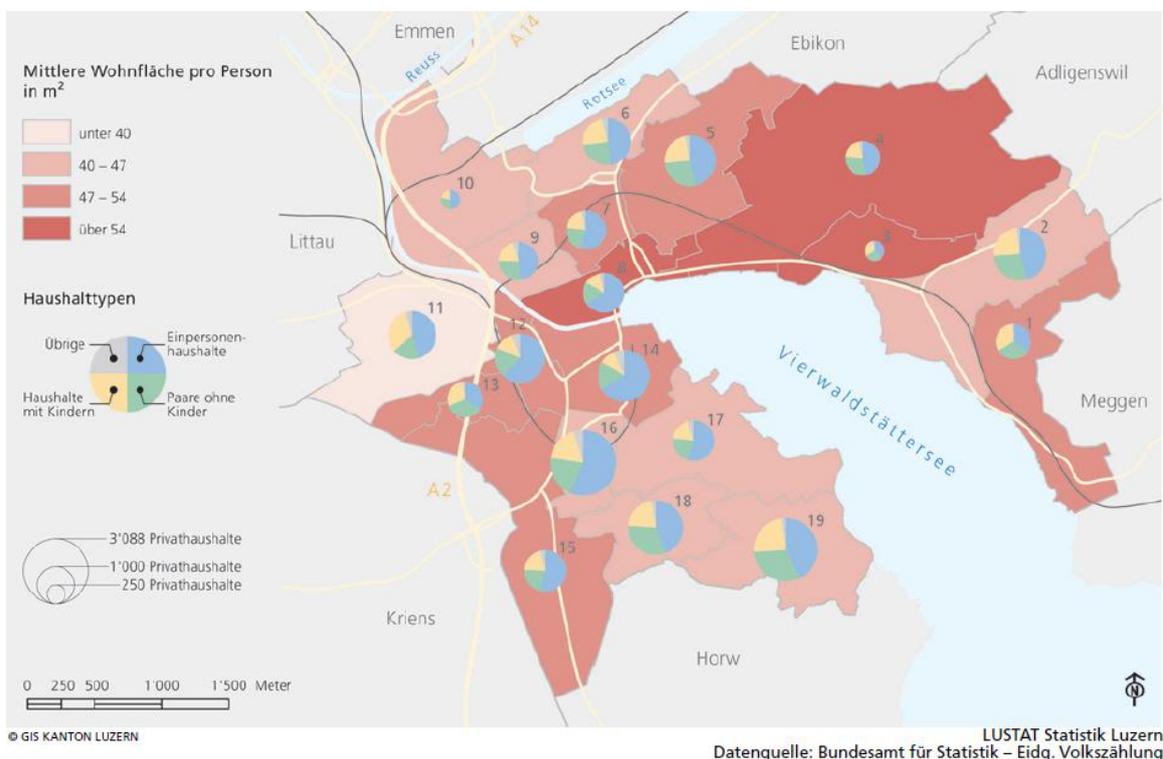


Abbildung 6: Haushaltstypen und mittlere Wohnfläche pro Person im Jahr 2000 differenziert nach Quartieren

In Bezug auf Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbau kann somit vordergründig festgehalten werden, dass der Wohnungsbestand zwischen 1990 und 2011 um rund 7'400 auf rund 44'200 Einheiten zugenommen hat. Die ständige Wohnbevölkerung hat in dieser Zeit aber nur um rund 3'800 Personen zugenommen, und die durchschnittliche Wohnraumbelastung ist von 2 auf 1,76 Personen pro Wohnung im Jahr 2011 gesunken, obwohl tendenziell grössere Wohnungen gebaut wurden. Diese Fakten weisen darauf hin, dass in den letzten 20 Jahren der Wohnungsbau praktisch durch die zunehmenden Wohnflächenansprüche der Bevölkerung absorbiert wurde. Insbesondere von 1994 bis 2000, als die Bevölkerungszahl abnahm, wurde der Wohnraum praktisch ausschliesslich für die gestiegenen Wohnflächenansprüche erstellt.

2.1.4 Leerwohnungsstand

Die Leerwohnungsziffer der Stadt Luzern belief sich im Jahr 2012 auf 1,09 %. Der Anteil liegt somit etwas höher als jener des schweizerischen Gesamtwohnungsbestandes, welcher per Stichtag 1. Juni 2012 bei 0,94 % lag.⁶ Der Kanton Luzern verzeichnete zum gleichen Zeitpunkt einen Leerwohnungsbestand von 0,74 %. Im Städtevergleich ist die Leerwohnungsziffer von 1,09 % im oberen Mittelfeld anzusetzen. Im Vergleich dazu verzeichnen Zürich und Lausanne mit 0,06 bzw. 0,12 % Anteile, die um einiges tiefer sind. Auf der Zeitachse betrachtet ist zu erkennen, dass die Leerwohnungsziffer im Jahr 2011 erstmals seit dem Jahr 2002 wieder die 1,0-Prozent-Marke überschritten hat. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass LUSTAT seit 2011 eine neue Erhebungsgrundlage für die Leerwohnungsziffer einsetzt. Die Leerwohnungsziffer von 2012 ist daher nur eingeschränkt mit den Werten bis 2010 vergleichbar.

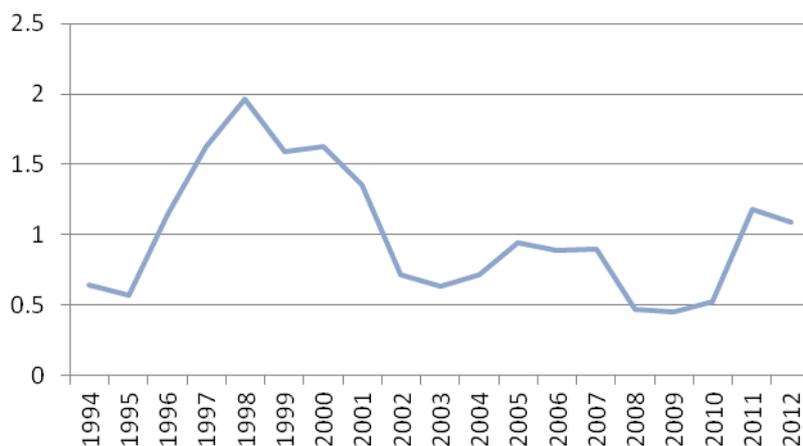


Abbildung 7: Entwicklung Leerwohnungsziffer seit 1994

Die Leerwohnungsziffer ist nur einer unter mehreren Indikatoren zum Wohnungsmarkt und reicht nicht aus, um die Lage auf dem Wohnungsmarkt abschliessend zu beurteilen. Insbesondere längerfristige zeitliche Vergleiche sind schwierig. Verschiedene Publikationen jüngsten Datums verweisen darauf, dass dank neuen Internetplattformen die Transparenz im Wohnungsmarkt zugenommen hat und die Wohnungssuche und -vermittlung heute schneller vonstatten gehen. So können heute Wohnungen ohne grossen Aufwand noch innerhalb der Kündigungsfrist vermittelt werden, und es gibt daher weniger Leerstände am Stichtag der Erfassung. In Anbetracht der Angaben der Einwohnerdienste der Stadt Luzern zu den Adresswechseln ist weiter zu hinterfragen, ob die Leerwohnungsziffer als Mass für die Liquidität des Wohnungsmarkts eingesetzt werden darf. Denn der Leerwohnungsziffer von 1,09 % im Jahr 2012 stehen ebenfalls im selben Jahr rund 22'024 Adresswechsel in der Stadt gegenüber, welche sich in 8'614 Zuzüge, 6'945 Wegzüge und 6'465 Umzüge aufteilen. Bei einer angenommenen durchschnittlichen Wohnungsbelegung von 2 Personen pro Wohnung entspricht dies rund 7'540 Wohnungswechseln pro Jahr, somit rund 17 Prozent der Wohnungseinheiten.

⁶ Vgl. Medienmitteilung Bundesamt für Statistik, 6.9.2012, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/22/press.html> [14.1.2013]

2.1.5 Zweitwohnungsstand

Im Rahmen der alljährlichen Leerwohnungszählung haben die Einwohnerdienste (zuständig für die Erhebung der Leerwohnungsziffer) im Mai 2012 gemäss eidgenössischer Vorgabe alle Besitzer und Besitzerinnen bzw. Verwaltungen von Leerwohnungen und leer stehenden Einfamilienhäusern angeschrieben. Zusätzlich zu den Vorgaben des Bundes hat die Stadt die Angeschriebenen erstmals um Angabe gebeten, ob es sich dabei um einen effektiven Leerstand handelt oder ob es sich um eine nichttouristisch⁷ oder um eine touristisch⁸ genutzte Zweitwohnung handelt; bei denen ist aufgrund der wegleitenden gesetzlichen Normen über den melderechtlichen Wohnsitz für die Nutzer keine Anmeldung im Einwohnerregister angezeigt. Durch diese Erhebung verfügt die Stadt Luzern nun erstmals über verlässliche Zahlen zum Zweitwohnungsbestand.

Gemäss der Erhebung per 1. September 2012 ist ein Anteil von rund 1 % der Wohnungen in der Stadt Luzern als Zweitwohnungen genutzt. Davon werden knapp 0,3 % zu touristischen Zwecken und rund 0,2 % zu nichttouristischen Zwecken genutzt. Rund 250 Wohnungen (0,56 %) sind als sogenannte zusätzliche Wohnungen bezeichnet. Dies bedeutet, dass die Person in der Stadt Luzern Mieterin oder Eigentümerin von mehr als einer Wohnung ist (teilweise auch innerhalb des Gebäudes, in der sie gemeldet ist) (vgl. auch Stellungnahme zum Postulat 331, Marcel Budmiger und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion sowie Monika Senn Berger und Stefanie Wyss namens der G/JG-Fraktion, vom 26. April 2012: „Zweitwohnungen müssen erhoben werden“).

2.2 Gemeinnütziger Wohnungsbau

2.2.1 Definition

Als gemeinnützige Wohnbauträger gelten Wohn- und Baugenossenschaften⁹, Vereine, gemeinnützige Aktiengesellschaften, Stiftungen und Gemeinden, die preisgünstige Mietwohnungen anbieten und den Kriterien der Wohnraumförderungsverordnung (WFV)¹⁰ entsprechen. Wohn- und Baugenossenschaften bilden den wichtigsten Teil der gemeinnützigen Wohnbauträger in Luzern.

Der gemeinnützige Wohnungsbau zielt darauf ab, das allgemeine Wohl zu fördern und dabei keine eigenen Interessen in materieller und wirtschaftlicher Hinsicht zu verfolgen. Gemein-

⁷ Nichttouristische Zweitwohnung = (selbstgenutzte und/oder vermietete) Zweitwohnung im Besitz von Personen/Firmen mit (Wohn-)Sitz ausserhalb der Stadt Luzern, die vorwiegend aus beruflichen Gründen gehalten werden.

⁸ Touristische Zweitwohnung = a) (selbstgenutzte) Zweitwohnungen, die von den Eigentümern zu Urlaubszwecken selbst genutzt werden. Sie können gelegentlich Bekannten oder Freunden vermietet oder kostenlos zur Verfügung gestellt werden; b) (touristisch bewirtschaftete) Zweitwohnungen, die mehrheitlich kommerziell zur touristischen Nutzung zur Verfügung gestellt werden.

⁹ Definition Genossenschaft: „Die Genossenschaft ist eine als Körperschaft organisierte Verbindung einer nicht geschlossenen Zahl von Personen oder Handelsgesellschaften, die in der Hauptsache die Förderung oder Sicherung bestimmter wirtschaftlicher Interessen ihrer Mitglieder in gemeinsamer Selbsthilfe bezweckt.“ In: Schweizerisches Obligationenrecht (OR), Art. 828 ff.

¹⁰ Vgl. Wohnraumförderungsverordnung (WFV), Art. 37 Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

nützige Wohnbauträger sind nicht gewinnstrebig, sondern reinvestieren die Gewinne und decken somit den Bedarf an preisgünstigem Wohnraum.¹¹

Nicht gewinnstrebig bedeutet, dass keine Tantiemen ausgerichtet werden dürfen. Zudem darf das Anteilscheinkapital höchstens zum Zinssatz verzinst werden, wie er in Art. 6 Abs. 1a des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (StG, SR 641.10) festgeschrieben wird.¹² Gemäss Art. 4 Abs. 3 des eidgenössischen Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) soll die Tätigkeit einer Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dienen. Das Anbieten von preisgünstigem Wohnraum bildet somit ein Kriterium des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Um die Preisgünstigkeit von Wohnraum im Einzelfall genauer zu eruieren, kann vom Grundsatz der Kostenmiete ausgegangen werden. Bei der Kostenmiete fliessen dabei nur die effektiv anfallenden Kosten des/der Vermietenden in die Mietzinskalkulation ein. Diese setzen sich einerseits aus den Kapitalkosten zusammen, d. h. den Anlagekosten eines Objekts und deren Verzinsung (Verzinsung von Fremd- und Eigenkapital), und andererseits aus den anfallenden Betriebskosten (Unterhalts- und Reparaturkosten, Gebühren, Abgaben und Versicherungen, Verwaltungskosten usw.) sowie Abschreibungskosten und Rückstellungsaufwänden. Die Anlagekosten wiederum ergeben sich gemäss Art. 2 WFG aus den Grundstückskosten und den Erstellungs- bzw. Erwerbskosten. Buchhalterische Wertsteigerungen sind damit bei der Kostenmiete nicht massgebend, und das Ausnutzen des Wohnungsmangels für Mietzinserhöhungen ist ausgeschlossen. Für die gemeinnützigen Wohnbauträger geht der Grundsatz, wonach im Maximum die Kostenmiete weiterverrechnet werden darf, aus der Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger der Schweiz hervor. Die rund 160'000 Schweizer Genossenschaftswohnungen sind bei gleicher Wohnfläche um rund 15 % günstiger als der Durchschnitt aller Mietwohnungen.¹³

Durch gemeinnützige Wohnbauträger ist auch sichergestellt, dass die Objekte dauerhaft zu den genannten Konditionen zur Verfügung stehen. So gilt es als weiterer Grundsatz des gemeinnützigen Wohnungsbaus, dass bei der Auflösung eines gemeinnützigen Wohnbauträgers ein allfälliger Liquidationsüberschuss nach Rückzahlung des einbezahlten Grundkapitals einer Institution des gemeinnützigen Wohnungsbaus zuzuwenden ist. Diese Auflage ist ebenfalls in den Statuten zu verankern.

2.2.2 Vorzüge des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Die gemeinnützigen Wohnbauträger bieten einerseits den Mietenden preisgünstigen Wohnraum, andererseits ermöglichen sie der Stadt eine bessere sozialräumliche Durchmischung in den Wohnquartieren. Teil des gemeinnützigen Anliegens ist, dass das Angebot des gemeinnützigen Wohnungsbaus dem Zielpublikum zugutekommt. Das heisst, preisgünstige Wohnungen stehen insbesondere auch einkommensschwachen und kinderreichen Familien zur Verfügung. 68 % der gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften der Schweiz verfügen

¹¹ Vgl. eidgenössisches Wohnraumförderungsgesetz (WFG), Art. 4 Abs. 2: Als Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus gelten die Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus, ihre Dachorganisationen, Emissionszentralen sowie Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen und andere Institutionen, die sich der Förderung von preisgünstigem Wohnraum widmen. Abs. 3: Als gemeinnützig gilt eine Tätigkeit, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient.

¹² Die Dividende ist gegenwärtig auf höchstens 6 % des einbezahlten Gesellschafts- und Genossenschaftskapitals beschränkt.

¹³ Vgl. Medienmitteilung Wohnbund vom 12.12.2008: „Genossenschaften bleiben bei der Kostenmiete und sind dabei auch in Zukunft billiger.“ http://www.wohnbund.ch/data/1235992598_250_.pdf [13.12.2011]

bereits heute über Belegungsvorschriften, beispielsweise mittels Statutenbestimmungen.¹⁴ Es stellt sich jedoch die Frage, wie die Belegungsvorschriften nicht nur beim Bezug einer Wohnung zum Tragen kommen, sondern auch während eines Mietverhältnisses angewendet werden. Dabei sollte nach Möglichkeit verhindert werden, dass eine Wohnung, die anfänglich an eine einkommensschwache Familie vergeben wurde, nach Auszug der Kinder zu gleichen Bedingungen einem Ehepaar dient, dessen Einkommen auch für eine Wohnung auf dem freien Markt ausreicht.

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass mit dem gemeinnützigen Wohnungsbau:

- ein wichtiger Beitrag an die Wohnraumversorgung geleistet wird;
- ein breit gefächertes Wohnungsangebot zur Verfügung gestellt wird;
- die Wohnungsmieten günstiger sind als vergleichbare Marktmieten;¹⁵
- diese Wohnungen eine stabilisierende und ausgleichende Wirkung auf den Mietwohnungsmarkt haben und
- der Staat dank den günstigeren Mieten wesentliche Einsparungen bei den Sozialkosten (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen) erzielen kann.

Dies sind Gründe, weshalb der Stadtrat in der Vergangenheit die Wohn- und Baugenossenschaften stets im Rahmen seiner Möglichkeiten unterstützt hat. Der Stadtrat will diese Zusammenarbeit in Zukunft verstärkt pflegen und wo möglich den gemeinnützigen Wohnungsbau unterstützen und schützen.

2.2.3 Gemeinnütziger Wohnungsbau in der Stadt Luzern

Kurz nach dem Ersten Weltkrieg wurde in der Schweiz begonnen, über erste Wohnbaufördermassnahmen zu diskutieren und diese auch zu beschliessen. Die erste Wohnbauförderaktion durch die Stadt Luzern erfolgte ungefähr zeitgleich im Jahr 1920. An der Urne wurde einer stadträtlichen Vorlage zur Unterstützung des privaten und genossenschaftlichen Bauens zugestimmt. Daraufhin wurden bis 1938 insgesamt 2'291 Wohnungen mit rund 33 Mio. Franken subventioniert.¹⁶

In die Zeit nach 1920 fiel auch der Gründerboom der Wohn- und Baugenossenschaften. So waren auch die Baugenossenschaften in Luzern besonders zwischen 1924 und 1935 sowie nach dem Zweiten Weltkrieg und bis Mitte der Siebzigerjahre aktiv.¹⁷ Bis 1925 wurden 54 %

¹⁴ Vgl. Daniel Blumer (2012): Vermietungskriterien der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz. Herausgegeben vom Bundesamt für Wohnungswesen, S. 4.

¹⁵ Der durchschnittliche Nettomietpreis der gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften pro m² und Jahr liegt gemäss der Umfrage der Baudirektion aus dem Jahr 2011 bei Fr. 169.–. Der tiefste Wert beträgt Fr. 75.– und der höchste Fr. 343.–. Für einen gesamtstädtischen Vergleich müssen die Zahlen aus dem Immo-Monitoring 2010/2 herbeigezogen werden, da die aktuellsten Zahlen auf LUSTAT aus dem Jahr 2000 stammen. Im Jahr 2000 war der durchschnittliche Mietpreis pro m² und Jahr der Stadt Luzern Fr. 156.–. Die Teuerung in den letzten 10 Jahren liegt nach Immo-Monitoring bei etwa 38 %, was heisst, dass der heutige Mietpreis bei zirka Fr. 215.– liegt. Laut Immo-Monitoring liegen die Transaktionspreise zwischen Fr. 140.– und Fr. 380.–. Aus diesen Zahlen lässt sich schliessen, dass gemeinnützige Wohnungen durchschnittlich zirka 20 % günstiger sind als Wohnungen auf dem freien Markt.

¹⁶ Mugglin, Beat (1992): Die Bodenpolitik der Stadt Luzern, Beiträge zur Luzerner Stadtgeschichte. Band 9. Herausgegeben von der Stadt Luzern, S. 285–289.

¹⁷ Vgl. Frefel, Sandro, Otti Gmür und René Regenass (2008): Genossenschaftlicher Wohnungsbau in der Stadt Luzern. Luzern im Wandel der Zeiten – Neue Folge/Heft 11. Herausgegeben von der Stadt Luzern, S. 20–24.

aller in Luzern neu erbauten Wohnungen durch Wohn- und Baugenossenschaften erstellt. Dieser Boom war wiederum durch verschiedenste staatliche Wohnbauförderprogramme geprägt.

Auch auf dem Liegenschaftsmarkt wurde der Stadtrat aktiv und erwarb Land, welches er dann den sozialen Wohn- und Baugenossenschaften zu fairen Preisen zur Verfügung stellte, um den akuten Wohnungsmangel zu überwinden. 1942 herrschte erneut grosse Wohnungsnot, und es kam zur zweiten Wohnbauförderaktion durch die Stadt. Sie bestand darin, dass die Stadt viele ihrer Grundstücke im Baurecht abgab bzw. zahlreiche ihrer Grundstücke zu eher symbolischen Preisen veräusserte. Damit ebnete sie den Weg zum Bau von etlichen Notwohnungen für obdachlos gewordene Familien. Noch einige Jahre gab der Stadtrat grosszügig Bauland ab, was dazu führte, dass nach 1952 die Stadt den Grossteil ihres Baulands innerhalb der Gemeindegrenzen verkauft hatte und es gleichzeitig verpasste, weitere Landreserven anzulegen.¹⁸

Noch bis in die 1970er-Jahre wurde durch die Wohn- und Baugenossenschaften weiter rege gebaut, doch nach 1976 blieb die Bautätigkeit eher bescheiden. Einerseits war dies auf den Mangel an geeignetem Bauland zurückzuführen, andererseits war die Risikobereitschaft vieler Genossenschaftsorgane in diesen Jahren teilweise eher gering. Zudem war für diese Entwicklung auch die zunehmende gewinnorientierte Bedeutung von Immobilien auf dem Kapital- und Finanzmarkt ausschlaggebend. Heute sind die Wohn- und Baugenossenschaften wieder risikofreudiger, beispielsweise die abl mit den Projekten Tribtschenstadt, Himmelrich und Weinbergli, die Wohngenossenschaft Geissenstein-EBG mit den Projekten Dorfstrasse und Geissenstein, die Genossenschaft für Arbeiterwohnungen (GEFA) auf der Gütschhöhe, die Liberale Baugenossenschaft Sternmatt-Tribtschen oder die Baugenossenschaft Matt, welche zusammen mit der abl eine Siedlung nach den Vorgaben der 2000-Watt-Gesellschaft an der oberen Bernstrasse realisieren wird. Bei den Projekten handelt es sich einerseits um Neubauten, andererseits um zeitgemässe Erneuerungen und Erweiterungen bestehender Bauten.

Mit den verschiedenen aufgeführten Subventionsprogrammen konnte in Vergangenheit dem gemeinnützigen Wohnungsbau in Luzern geholfen werden. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die meisten Genossenschaftswohnungen aus eigener Kraft und ohne staatliche Subventionen gebaut und finanziert wurden.

Obwohl der Kapitalmarkt auch für Wohn- und Baugenossenschaften momentan attraktiv ist, sind die Baugenossenschaften mit immer grösseren Schwierigkeiten konfrontiert, wenn es darum geht, neue Grundstücke zu kaufen, um ihre Aktivitäten auszudehnen. Aufgrund struktureller Vorgaben ist es ihnen nur erschwert möglich, auf dem Wohnungsmarkt mit nicht gemeinnützigen Bauträgern in Bezug auf den zeitlichen Druck und finanzielle Mittel mitzuhalten. In diesem Zusammenhang haben sie in letzter Zeit öfters auch den Kontakt zu den städtischen Behörden gesucht. Im Weiteren haben sich einige gemeinnützige Luzerner Wohn- und Baugenossenschaften 2011/2012 zu einem informellen Netzwerk „G-Net“ zusammengeschlossen, damit sie vermehrt und aktiv den Austausch untereinander fördern und ihre gemeinsamen Anliegen stärker vertreten können.

¹⁸ Mugglin, Beat (1992): Die Bodenpolitik der Stadt Luzern, Beiträge zur Luzerner Stadtgeschichte, Band 9. Herausgegeben von der Stadt Luzern, S. 285–289.

2.2.4 Ergebnisse der Umfrage bei den Wohn- und Baugenossenschaften 2012

In der Umfrage, welche die Dienstabteilung Stadtentwicklung im Frühjahr 2011 durchführte, ging es darum, die Istsituation zu eruieren. Die Wohn- und Baugenossenschaften wurden bezüglich Vergabepolitik, Gemeinnützigkeit, Wohnungsbestand und Wohnungsmix, Nettomietpreis und Eigentumsverhältnisse befragt. Aus den Ergebnissen der Umfrage 2011 ist u. a. eine Karte entstanden, welche einen Überblick gibt über alle Wohn- und Baugenossenschaften und ihre Liegenschaften in der Stadt Luzern. Die Karte ist online einsehbar und wird periodisch aktualisiert.¹⁹

Im Rahmen der Umsetzung der Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ hat die Dienstabteilung Stadtentwicklung Ende Oktober 2012 erneut eine Umfrage bei allen auf dem Stadtgebiet eingetragenen Wohn- und Baugenossenschaften durchgeführt.²⁰ Mit dieser Umfrage wurde das Ziel verfolgt, die Investitionsabsichten und Schwierigkeiten auf dem aktuellen Immobilienmarkt und die Bedürfnisse der Wohn- und Baugenossenschaften zu erfassen. Insgesamt gingen 22 Antwortschreiben ein. Im Folgenden wird auf einige relevante Erkenntnisse aus den Umfrageergebnissen näher eingegangen.

Gemäss den Angaben der Wohn- und Baugenossenschaften zu ihren Investitionsabsichten in den nächsten 10 Jahren befinden sich zurzeit 7 Wohn- und Baugenossenschaften mit einem Bauvorhaben im Stadium der laufenden Projektierung. Es handelt sich dabei um rund 300 Wohnungen und einige Gewerberäume, für welche bereits konkrete Baupläne bestehen. Da es sich teilweise um Ersatzneubauten handelt – wie beispielsweise bei der Siedlung Himmelfrich 3 der abl – ist es wichtig anzumerken, dass der gemeinnützige Wohnungsbestand in der Stadt Luzern folglich nicht um dieselbe Zahl zunehmen wird. Zurzeit im Bau befinden sich Projekte von vier Wohn- und Baugenossenschaften. Aus der Umfrage geht jedoch nicht eindeutig hervor, ob es sich dabei um Renovationen, Ersatz- oder Neubauten handelt. Bei weiteren 8 Wohn- und Baugenossenschaften ist die Erstellung von neuem Wohnraum in Diskussion, bzw. sie sind auf der Suche nach geeigneten Grundstücken, um 500 Wohnungen zu realisieren.

Was die vorhandenen Investitionsvolumina angeht, so ergab sich, dass 8 der befragten Wohn- und Baugenossenschaften mit Investitionsplänen mehr als 12 Mio. Franken für Neubauprojekte zur Verfügung haben. 5 Wohn- und Baugenossenschaften müssen mit einem Investitionsvolumen zwischen 4 und 12 Mio. und weitere 5 mit weniger als 4 Mio. Franken auskommen. Es lässt sich also feststellen, dass die vorhandenen Investitionsvolumina für Neubauprojekte und damit das Expansionspotenzial der einzelnen Wohn- und Baugenossenschaften stark variieren. Im Umgang mit den Wohn- und Baugenossenschaften gilt es zu berücksichtigen, dass zwischen kleinen, mittleren und grossen Wohn- und Baugenossenschaften erhebliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Bedürfnisse, Ressourcen und Kapazitäten bestehen.

¹⁹ <http://gis.stadtluern.ch/WebOffice/synserver?project=gwb&client=flex&user=guest>

²⁰ In der Umfrage wurde mit einer Grundgesamtheit von 35 Wohn- und Baugenossenschaften gerechnet (vgl. Fussnote 21).

Die Wohn- und Baugenossenschaften wurden auch zu den Schwierigkeiten befragt, mit denen sie sich bei der Umsetzung ihrer Bauprojekte auf dem aktuellen Immobilienmarkt konfrontiert sehen. Am häufigsten genannt wurde das fehlende Angebot an käuflichen Grundstücken. Hinzu kommen die hohen Baulandpreise auf dem hiesigen Immobilienmarkt, welche als problematisch empfunden werden. Auf dem dritten Platz der meistgenannten Schwierigkeiten steht das fehlende Angebot an Grundstücken im Baurecht. Vereinzelt wurden auch genossenschaftsinterne Faktoren genannt, welche ein Hindernis bei der Umsetzung von Investitionsplänen darstellen. Dies können beispielsweise zu langsame Entscheidungsprozesse innerhalb der Genossenschaft sein oder zu unprofessionelle Organisationsstrukturen, welche die Umsetzung von Grossprojekten erschweren.

Was die Meinung der Wohn- und Baugenossenschaften zu denkbaren Fördermassnahmen für den gemeinnützigen Wohnungsbau betrifft, so zeigen die Umfrageergebnisse folgendes Bild: Am stärksten befürwortet wird eine Bevorzugung beim Verkauf von städtischem Bauland. An zweiter Stelle steht die Bevorzugung bei der Abgabe von städtischem Bauland im Baurecht. Auch Restfinanzierungsdarlehen werden mehrheitlich als eine sinnvolle mögliche Massnahme beurteilt, jedoch ist die Befürwortung weniger eindeutig als bei der Bevorzugung beim Verkauf oder der Abgabe von Bauland im Baurecht. Von der überwiegenden Mehrheit als nicht sinnvoll erachtet wird eine städtische Beteiligung am Genossenschaftskapital. Dies kann als Ablehnung des Eingreifens seitens der Stadt in die Unabhängigkeit der Genossenschaft interpretiert werden.

2.2.5 Ergebnisse des Workshops mit den Wohn- und Baugenossenschaften

Am 19. Februar 2013 fand in der Aula des Schulhauses Wartegg ein Workshop mit den Wohn- und Baugenossenschaften der Stadt Luzern statt, welcher den Grundstein für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den gemeinnützigen Wohnbauträgern legte. Am Workshop teilgenommen haben Vertreterinnen und Vertreter der Stadt, rund 40 Personen von 16 Luzerner Wohn- und Baugenossenschaften sowie Vertreter des Mieterinnen- und Mieterverbands Luzern, welcher zusammen mit der SP und den Grünen die Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ lanciert hat.

Die Ergebnisse der Umfrage dienten als Grundlage für drei Diskussionsrunden, in denen folgende Themen behandelt wurden:

- gegenseitige Erwartungen und Ziele der Wohnraumpolitik,
- Projektentwicklung,
- Zusammenarbeit mit der Stadt.

Wie bereits in den Umfrageergebnissen deutlich wurde, ist das grösste Problem der Wohn- und Baugenossenschaften in der Landbeschaffung zu orten. Es fehlt ihnen der Zugang zu geeigneten Grundstücken, da ihre Chancen, am Markt mitbieten zu können, meistens zu gering sind. Einen Lösungsansatz sehen die Wohn- und Baugenossenschaften in der exklusiven Abgabe von städtischem Bauland an die gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften.

Grundsätzlich ziehen die Wohn- und Baugenossenschaften den Kauf von Bauland der Übernahme von Land im Baurecht vor. Wenn eine Abgabe im Baurecht erfolgt, soll die Dauer des Baurechtsvertrags zur Erhöhung der Sicherheit möglichst lang sein. Direkte finanzielle Subventionen für die Wohn- und Baugenossenschaften werden als nicht erforderlich beurteilt.

Jedoch wünschen sich die Wohn- und Baugenossenschaften, dass die Abgabe von städtischem Land zu Vorzugskonditionen erfolgt und nicht im freien Verkauf. Damit Genossenschaftswohnungen weiterhin zu preiswerten Mieten angeboten werden können, wurde vorgeschlagen, dass ein mittleres Mietzinsniveau als Zielwert für den Landpreis gelten soll. Zudem wurde der Wunsch geäußert, dass lokale Wohn- und Baugenossenschaften bei der Landvergabe bevorzugt werden, da eine örtliche Verankerung in sozialer Hinsicht wichtig sei und sich positiv auf ein Quartier auswirke. Die Wohn- und Baugenossenschaften würden es begrüßen, wenn die Ausschreibung von städtischem Land zuerst lokal, d. h. innerhalb des Kantons, dann regional und erst anschliessend national erfolgt. Ausserdem sind sie der Ansicht, dass neben einer hohen Bauqualität der Lokalitätsbezug und Referenzen ausschlaggebende Faktoren für einen Zuspruch sein sollen. Zu starke Konkurrenz unter lokalen Wohn- und Baugenossenschaften soll vermieden werden, z. B. indem die Stadt sich mit den jeweiligen Interessenten an einen Tisch setze.

Die Wohn- und Baugenossenschaften zeigten grosse Bereitschaft, an der Erreichung der Ziele der städtischen Wohnraumpolitik mitzuwirken. Sie wollen aber keine Überregulierung. Falls Auflagen hinsichtlich Energie, Wettbewerb, Wohnungsmix, Wohnflächenverbrauch usw. erfolgen, müssten diese auf ihre Kostenfolgen überprüft und finanziert sein (z. B. Berücksichtigung bei Verkaufs- oder Baurechtszins).

Die Wohn- und Baugenossenschaften sind sich einig, dass eine aktive Zusammenarbeit sowohl untereinander als auch mit der Stadt wichtig ist. Dies zeigte sich bereits in den Umfrageergebnissen, in denen 68 % der Befragten eine Zusammenarbeit mit der Stadt betreffend Projektentwicklung befürworten und über 77 % einen Zusammenschluss mit anderen Wohn- und Baugenossenschaften im Bereich Planung und Erstellung als denkbar erachten oder bereits planen. Es gilt auch mögliche Zusammenarbeitsformen unter den Wohn- und Baugenossenschaften zur Realisierung von grösseren Projekten zu finden. Dazu braucht es einen besseren Wissenstransfer, beispielsweise in Form einer Informationsplattform, in welche auch die Stadt eingebunden ist.

Einigkeit bestand auch darüber, dass es zur Umsetzung der Initiative notwendig ist, die privaten Eigentümer einzubeziehen. Verkaufswillige Privateigentümer müssen stärker sensibilisiert werden, um die Bereitschaft zu erhöhen, an die gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften Land zu verkaufen.

Neben einem intensiven Austausch von gegenseitigen Erwartungen und Interessen fand auch eine Diskussion über die zukünftige Form der Zusammenarbeit statt. Es kristallisierte sich heraus, dass das Netzwerk G-Net als künftiger Ansprechpartner seitens der Wohn- und Baugenossenschaften für die Stadt eingesetzt werden kann. Das G-Net ist ein bestehendes loses Netzwerk von sechs Luzerner Wohn- und Baugenossenschaften, welches allen anderen gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften der Stadt Luzern offensteht. Die Mitglieder von G-Net werden nun in einem nächsten Schritt ihre Strukturen überprüfen, um als gut vernetzter und kompetenter Ansprechpartner für die Stadt die Anliegen aller gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften vertreten zu können. Ansprechpartnerin bei der Stadt für die Wohn- und Baugenossenschaften ist seit Anfang Jahr die Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik der Dienstabteilung Stadtentwicklung. Mit der Definition von Ansprech-

partnern auf beiden Seiten wird sichergestellt, dass eine reibungslose und offene Kommunikation zwischen der Stadt und den Wohn- und Baugenossenschaften, aber auch unter den Wohn- und Baugenossenschaften selbst funktioniert.

2.3 Bestand gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt Luzern

Aktuell gibt es auf dem Stadtgebiet Luzern 31 Wohn- und Baugenossenschaften.²¹ 25 dieser Wohn- und Baugenossenschaften haben die Gemeinnützigkeit in ihren Statuten verankert. Gemäss aktuellen Kenntnissen gibt es in der Stadt Luzern zurzeit 5'910 Wohnungen, die im Eigentum dieser gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften sind.²² Der Wohnungsbestand in der Stadt Luzern betrug im Jahre 2011 44'239 Wohnungen. Somit haben die gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften einen Marktanteil von 13,3 %.

Doch nicht nur Wohn- und Baugenossenschaften zählen zu den gemeinnützigen Wohnbauträgern, sondern auch gemeinnützige Vereine oder Stiftungen. Die Student Mentor Foundation Lucerne ist eine gemeinnützige Stiftung, die preisgünstige Wohnungen an Studierende vermietet. Zurzeit verwaltet sie 86 Wohnungen. Somit gibt es in Luzern insgesamt 5'996 gemeinnützige Wohnungen, was 13,5 % des gesamten Wohnungsbestandes der Stadt Luzern entspricht.

Mit Ausnahme der 60 an die GSW abgetretenen Wohnungen gelten die städtischen Mietwohnungen nicht als gemeinnützig. Grund dafür ist, dass die Verankerung bestimmter gemeinnütziger Grundsätze in den Statuten der Organisation (vgl. Kapitel 2.2.1) eine Voraussetzung darstellt, um als gemeinnütziger Wohnbauträger zu gelten. Diese formellen Voraussetzungen erfüllt die Stadt nicht. Die Mietzinse dagegen sind durchaus im preisgünstigen Segment (vgl. Kapitel 3.1).

3 Bisherige Wohnraumpolitik der Stadt

Die Stadt hat in der Vergangenheit verschiedene Initiativen zur generellen Entwicklung des Wohnungsbaus lanciert. Einerseits wurden nebst der Förderung des Wohnungsbaus mit finanziellen Mitteln (Bürgschaften, Subventionierungen, Kapitalzinsbeiträge) auch diverse städtische Grundstücke für die Realisierung von preisgünstigem Wohnungsbau an Wohn- und Baugenossenschaften abgetreten (vgl. Kapitel 2.2.3). Andererseits wurde durch die Entwicklung städtischer Grundstücke in der jüngeren Vergangenheit durch die Stadt eine eigentliche Wohnbauoffensive lanciert. Betrachtet über eine Zeitspanne von 2003 bis 2016 wurden oder werden durch verschiedene Investoren auf städtischen Grundstücken nämlich rund 1'700

²¹ Im Jahr 2012 waren auf dem Stadtgebiet 35 Wohn- und Baugenossenschaften eingetragen. Es stellte sich heraus, dass 3 davon in naher Zukunft aufgelöst oder in eine Aktiengesellschaft umwandelt werden und dass eine Genossenschaft zwar ihr Domizil in Luzern hat, aber bislang keine Wohnungen auf Stadtgebiet besitzt. Somit gibt es zurzeit 31 Wohn- und Baugenossenschaften in der Stadt Luzern. In der Umfrage wurde jedoch noch mit einer Grundgesamtheit von 35 Wohn- und Baugenossenschaften gerechnet.

²² Vgl. Anhang 4.

neue Wohneinheiten auf den Markt gebracht. Konkret handelt es sich dabei um rund 1'000 Wohnungen, die bereits realisiert und bezogen wurden.

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Ansätze und Initiativen der Stadt im Zusammenhang mit der Wohnraumpolitik der letzten 10 Jahre genauer umschrieben. Der Stadtrat hat sich in dieser Zeit insbesondere mit Aktionen für spezifische Gruppen wie ältere Personen, Studierende oder Personen mit spezifischen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt starkgemacht. Daneben lag ein spezieller Fokus auch auf der Abgabe der städtischen Liegenschaften für Wohnungsbau.

3.1 Städtischer Wohnungsbestand

Die Stadt besitzt und vermietet in ihrem Finanzvermögen insgesamt rund 520 eigene Wohnungen. Gemessen am gesamten Wohnungsbestand in der Stadt Luzern macht dies lediglich etwas mehr als 1 % aus. Mit diesem kleinen Marktanteil sind die preispolitischen sowie die sozial- und wirtschaftspolitischen Einflussmöglichkeiten auf den städtischen Wohnungsmarkt sehr bescheiden. Von obigem Gesamtbestand sind 60 Wohnungen der GSW zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich des gemeinnützigen und sozialen Wohnens zur Verwaltung übergeben worden. Bei den restlichen Wohnungen handelt es sich um rund 250 Alterswohnungen und um 210 Wohnungen, die auf dem freien Markt angeboten bzw. vermietet werden. Im Jahr 2007 wurde für die Liegenschaften des Finanzvermögens, worunter obige 460 Wohnungen fallen, ein Leistungsauftrag mit Globalbudget eingeführt. Dies bedeutet, dass diese Objekte zu marktgerechten Mietzinsen zu vermieten sind und angemessene Renditen abwerfen müssen.

Die Wohnliegenschaften im städtischen Finanzvermögen sind durchwegs deutlich über 50-jährig. Sie befinden sich hauptsächlich entlang den Hauptverkehrsachsen an der Basel-, Bern-, Zürich- und Maihofstrasse. Viele dieser Liegenschaften wurden in den 1960er-Jahren im Hinblick auf künftige Strassenprojekte erworben und waren deshalb zum Rückbau vorgesehen. Daher wurde der Unterhalt dieser Wohnhäuser über lange Zeit auf ein absolutes Minimum beschränkt. Dies führte dazu, dass sich die Bausubstanz dieser Objekte stetig verschlechterte. Gleiches gilt für die übrigen städtischen Wohnhäuser an anderen Lagen, deren Unterhalt infolge mangelnder finanzieller Mittel nur beschränkt wahrgenommen werden konnte. Weil seit Einführung des Globalbudgets mehr Mittel zur Verfügung stehen, konnte diesem unbefriedigenden Zustand in den vergangenen Jahren Einhalt geboten werden, indem verschiedene Wohnliegenschaften Zug um Zug umfassend saniert wurden. Dies führte einerseits dazu, dass der Fortbestand dieser Liegenschaften gesichert, andererseits die Ertragsituation durch wertvermehrnde Investitionen merklich verbessert wurde.

Obwohl die städtischen Mietwohnungen rechtlich die Kriterien der Gemeinnützigkeit nicht erfüllen, betreibt die Stadt seit Jahren eine soziale Vermietungspolitik. Sofern sich frei werdende Wohnungen aufgrund ihrer Lage und Grösse eignen, werden Familien grundsätzlich bevorzugt. Auch werden bei der Vermietung von städtischen Wohnungen keine Einschränkungen bezüglich Herkunft und Religionszugehörigkeit gemacht. Nicht zuletzt deshalb be-

steht bei der städtischen Mieterschaft ein relativ hoher Ausländeranteil von rund 50 %. Ein weiteres Mietersegment bilden Personen mit tiefen Einkommen, aber auch vereinzelte Wohngemeinschaften. Bezüglich Mietzinspolitik ist festzuhalten, dass keine Vergünstigungen durch verbilligte Mietzinse (Objekthilfe) gewährt werden. Mieter, welche finanzielle Unterstützung benötigen, haben allfällige Mietzinsbeiträge direkt bei den zuständigen Stellen zu beantragen (Subjekthilfe). Dies gilt auch für die Alterswohnungen. In diesem Mietersegment werden zudem Einwohnerinnen und Einwohner aus der Stadt Luzern, die das Rentenalter erreicht haben, prioritär berücksichtigt. Weitere Ausnahmebestimmungen gibt es jedoch nicht. Aufgrund des verhältnismässig tiefen Mietzinsniveaus für städtische Wohnungen (der durchschnittliche Nettomietzins für eine 3-Zimmer-Wohnung beträgt rund Fr. 1'000.– bis Fr. 1'200.–) werden Mietzinsbeihilfen relativ selten in Anspruch genommen (vgl. auch Antwort auf Interpellation 24, Kapitel 8.4).

3.2 Abgabe städtischer Liegenschaften für Wohnungsbau

Weil die Stadt bis anhin keine Wohnbauten in Eigenregie erstellte, ist es umso wichtiger, für private Wohnbauinvestoren optimale Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu gehört in erster Linie die Entwicklung und Abgabe städtischer Grundstücke. Dabei war und ist für die Stadt zentral, dass das Land innert angemessener Frist der zonengemässen Bestimmung zugeführt wird. Dies wurde durch die ab dem Jahr 2002 neu initiierte städtische Liegenschaftspolitik ermöglicht. Mit den Berichten und Anträgen 6/2002 und 35/2005 hat der Stadtrat dem Parlament die künftige städtische Liegenschaftsstrategie detailliert und umfassend dargelegt. Die im B+A 35/2005 vom 28. September 2005 definierten Ziele der städtischen Liegenschaftspolitik (siedlungs- und umweltpolitische Ziele, volkswirtschaftliche und fiskalische Ziele, sozialpolitische Ziele, finanzpolitische Ziele) sowie die Umsetzungsrichtlinien zur Abgabe von Liegenschaften gelten bis heute bei sämtlichen Liegenschaftsgeschäften als verbindliche Richtlinien. Durch die konsequente Anwendung dieser Vorgaben ist es gelungen, bei der Vorlage von Verkaufsgeschäften beim Grossen Stadtrat eine breite Akzeptanz zu schaffen.

In den vergangenen Jahren war für den Stadtrat der Wohnungsbau im mittleren bis gehobenen Segment ein wichtiges Anliegen. Er hat diese Absicht in der Vergangenheit jeweils in den Fünfjahreszielen folgendermassen zum Ausdruck gebracht: „Die Stadt schafft Entwicklungsmöglichkeiten für zusätzliche Wohnnutzungen für alle Bevölkerungsschichten, insbesondere für mittlere bis höhere Einkommenssegmente.“²³ Die Umsetzung dieses Vorhabens erfolgt in der Regel durch Wohnungen im Stockwerkeigentum und erfordert gute bis sehr gute Lagen. Die Stadt hat mit ihren eigenen Grundstücken diesbezüglich nur beschränkte Möglichkeiten, weil die zur Disposition stehenden Grundstücke meistens nicht an privilegierten Lagen liegen. Trotz dieses Sachverhalts wurden in der Vergangenheit Anstrengungen unternommen, auch diese Wohnsegmente durch die Abgabe geeigneter städtischer Grundstücke zu fördern. Konkret wurden in den vergangenen Jahren rund 150 Wohnungen im oberen mittleren bis gehobenen Segment auf ehemaligen Grundstücken der Stadt realisiert bzw. stehen vor der Realisierung. Es handelt sich dabei um Grundstücke im Gebiet Rebstock, in der Tribschenstadt

²³ Vgl. z. B. Gesamtplanung 2010–2014.

(Baufeld 3), im Wettsteinpark und an der Büttenenhalde, die an Investoren abgetreten wurden. Im Weiteren wurden auch in Verbindung mit der Sportarena Allmend in den neuen Wohn-Hochhäusern Wohnangebote im Bereich des mittleren bis gehobenen Segments erstellt. Im Zusammenhang mit den angestrebten hochwertigen Arbeitsplätzen in den Schlüsselarealen werden für potenzielle Arbeitnehmende künftig auch Wohnungsangebote im obersten Segment gefragt sein. Prognos AG hat 2009 in ihrer Studie aufgezeigt, dass zur Optimierung der Steuererträge in der Stadt Luzern im Bereich der natürlichen Personen eine konsequente Ausrichtung der Wohnbaupolitik auf den Mittelstand anzustreben ist.²⁴ Zur Sicherung des Steuersubstrats müsse insbesondere die Zielgruppe der 35- bis 50-Jährigen angesprochen werden, was durch Neubaugebiete mit hochwertiger Architektur für Familien und Paare im mittleren Alter erreicht werden könne. Im Rahmen der BZO-Revision des Stadtteils Luzern werden mit der Einzonung von rund 1,1 ha im Gebiet Salzfass sowie den neu definierten Hochhausstandorten entsprechende Voraussetzungen geschaffen.

3.3 GSW

Auf Anregung des Stadtrates errichtete die Stadt 1984 zusammen mit sieben sozialen Bauge nossenschaften und der Luzerner Kantonalbank die Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (GSW). Die GSW bezweckt die Beschaffung und Vermittlung von Bauland und überbauten Grundstücken vorab für die im Stiftungsrat vertretenen Genossenschaften, aber auch den eigenständigen Erwerb von Grundstücken. Seither hat die Stadt der GSW diverse Darlehen und Beiträge zur Verfügung gestellt. Mit Annahme durch das Stimmvolk der Massnahmen zur Wohnraumverbilligung in der Stadt Luzern (B+A 23 vom 6. Juni 1990) wurden u. a. ein Kredit von 7,5 Mio. Franken zugunsten der GSW (Erhöhung des bestehenden Fonds) und ein Kredit von 2 Mio. Franken für einen jährlichen Beitrag von Fr. 200'000.– zur Schaffung einer Geschäftsstelle beschlossen. Damit konnten das Stiftungskapital der GSW markant erhöht und eine professionelle Geschäftsstelle eingerichtet werden. Die GSW ist mit ihren professionellen Strukturen eine flexible Akteurin, die mit eigenen Mitteln intervenieren und Objekte dem Spekulationsmarkt entziehen kann.

Die GSW kauft am Markt eigene Liegenschaften, so beispielsweise im Jahr 2010 die Häuser Lädelistrasse 21 sowie Baselstrasse 72 und 80, die an bereits der GSW gehörende Liegenschaften grenzen. Damit vergrösserte die GSW ihren Einfluss auf die Entwicklungen an der Baselstrasse, und sie kann ihrem Zweck entsprechend preisgünstigen Wohnraum für Familien und Personen mit kleinem Einkommen zur Verfügung stellen. Die GSW besitzt aktuell eigene Liegenschaften mit 220 Wohnungen und verwaltet weitere 60 Wohnungen, die der Stadt gehören. Mit 278 verwalteten Wohneinheiten (durchschnittlich zirka 2 Personen pro Wohnung) stellt die GSW zirka 0,7 % der städtischen Wohnbevölkerung günstigen Wohnraum zur Verfügung. Zudem unterstützt die GSW mit ihrem Fachwissen den Campus Luzern, indem sie an zwei Standorten (Emmenbrücke und Luzern) für den Verein Studentisches Wohnen (StuWo) insgesamt 63 Zimmer an Studierende im In- und Ausland vermietet und sämtliche Aufgaben, welche damit verbunden sind, wahrnimmt.

²⁴ Prognos AG (2009): Optimierung der Steuererträge der Stadt Luzern – Stadt im Gleichgewicht. Basel.

Die Geschäftsstelle der GSW verfügt über die Sensibilität und Erfahrung im Umgang mit Gruppen, die spezifische Zugangsprobleme zum Wohnungsmarkt haben. Dazu gehören Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit einer Suchterkrankung, Menschen mit psychischer oder physischer Behinderung oder sogenannte „Originale“ (Menschen mit unkonventionellen Lebensentwürfen). Zusätzlich stellen Mieterinnen und Mieter mit ungenügendem oder unzeitigem Einkommen eine Zielgruppe der GSW dar. Die GSW arbeitet betreffend diese Mietergruppen eng mit der Dienstabteilung Soziale Dienste zusammen.

Eine Initiative der JUSO fordert nun, dass das Stiftungskapital der GSW um 20 Mio. Franken erhöht wird. Zum Inhalt dieser Initiative nimmt der Stadtrat im B+A 11/2013 vom 29. Mai 2013: „Initiative ‚Für gemeinnützige Wohn- und Gewerberäume in der Stadt Luzern‘“ detailliert Stellung.

3.4 Wohnen im Alter

Die Dienstabteilung Immobilien (IFL) vermietet zurzeit rund 250 Alterswohnungen in enger Zusammenarbeit mit der Dienstabteilung Heime und Alterssiedlungen (HAS), die deren Bewohnerinnen und Bewohner teilweise betreut. Es handelt sich dabei um ein Angebot für Seniorinnen und Senioren, die ihren Haushalt vorwiegend noch selbst besorgen können, bei denen jedoch Sicherheitsaspekte und ein Teilverlust der Selbstständigkeit ausschlaggebend für diese gewählte Wohnform sind. Die städtischen Alterssiedlungen sind ein wichtiges Glied in der Versorgungskette und tragen nachhaltig zur Entlastung des stationären Angebotes bei. Dieser Effekt resultiert hauptsächlich aus dem vorhandenen Betreuungsangebot. Mit dem B+A 19/2011 vom 31. August 2011: „Entwicklung der städtischen Alterssiedlungen“ haben der Stadtrat und der Grosse Stadtrat die weiteren strategischen und operativen Leitlinien der städtischen Alterssiedlungen geklärt.

Die Stadt Luzern hat nach der Fusion von Einwohner- und Bürgergemeinde bezüglich der Thematik Wohnen im Alter hauptsächlich Leitlinien für eine Politik im Bereich der stationären Altersbetreuung erarbeitet und jene zu einem grossen Teil umgesetzt. Dies erfolgte gestützt auf die im Jahr 2001 erarbeiteten „Strategischen Grundlagen der Sozial- und Gesundheitspolitik“ (B 12/2002) sowie auf weitere Berichte zu Teilstrategien in Bezug auf Spezialangebote. Im Sommer 2012 hat der Grosse Stadtrat den B+A 11/2012 vom 28. März 2012: „Entwicklungsbericht zur (teil-)stationären Pflege und Betreuung“ zustimmend zur Kenntnis genommen und den Auftrag erteilt, bis Mitte 2013 ein Detailkonzept zur Umwandlung der Dienstabteilung Heime und Alterssiedlungen per 1. Januar 2015 in eine gemeindeeigene Aktiengesellschaft zu erarbeiten und dem Grossen Stadtrat einen entsprechenden Bericht und Antrag vorzulegen.

Gleichzeitig wurde die Sozialdirektion beauftragt, eine städtische Pflegeversorgungsplanung zu erstellen, die u. a. die Bereitstellung von ambulanten Pflegeleistungen (Spitex, freischaffende Pflegefachleute) umfasst. Mit den ambulanten Pflegeleistungen wird dem Prinzip „ambulant vor stationär“ und der damit verbundenen politischen Forderung, wonach ältere Menschen möglichst lange in ihren eigenen vier Wänden leben können, Rechnung getragen.

Im Projekt „altersgerechtes Quartier“ des B+A 15/2011 vom 31. August 2011: „Altern in Luzern – ein Entwicklungskonzept“ werden diesbezüglich auch in Sachen Wohnen und Wohnumfeld mit verschiedenen Methoden die Bedürfnisse der Generation 60 plus in drei Quartieren eruiert. Dabei stehen Themen wie soziale Netzwerke, Stärkung der Nachbarschaft, neue Wohnformen usw. im Vordergrund. Dies kann auch bedeuten, sich mit verdichteten Wohnformen und Umnutzungen von grösseren Wohneinheiten zwischen der älteren und der jüngeren Generation auseinandersetzen zu müssen.

Seit Winter 2012 läuft seitens der Hochschule Luzern – Wirtschaft eine von 19 Gemeinden unterstützte Studie, welche eine Bestandsaufnahme bezüglich der Wohnbedürfnisse der älteren Bevölkerung durchführt. Die Studie will in einem zweiten Schritt Empfehlungen erarbeiten, wie das Wohnen im Alter zukünftig gestaltet werden kann.

Breite politische Diskussionen sind bereits zum Thema „betreutes Wohnen“ geführt worden. Eines der letzten Geschäfte des Littauer Einwohnerrates betraf die Umsetzung von betreutem Wohnen auf dem Areal Neuhushof in Littau. In einem Investorenwettbewerb hatte damals die Firma Anliker im Herbst 2009 den Zuschlag für den Kauf des Grundstückes erhalten, mit der Bedingung, dass auf 30 % der erstellten Wohnfläche „betreutes Wohnen“ umgesetzt wird. Im Dezember 2012 hat die Firma Anliker das Baugesuch eingereicht. Zurzeit erfolgt in Zusammenarbeit mit der Bewilligungsbehörde die Klärung weniger offener Fragen und die Konkretisierung des Betriebskonzeptes für Betreutes Wohnen. Auf dem Areal Neuhushof sind total 59 Wohnungen, davon 43 Mietwohnungen und 16 Eigentumswohnungen, geplant, wobei mindestens 21 Wohnungen durch die Wohnbaugenossenschaft WGL für betreutes Wohnen vermietet werden (vgl. auch Antwort auf Interpellation 14, Luzia Mumenthaler-Stofer, Melanie Setz Isenegger und René Meier namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 31. Oktober 2012: „Stand der geplanten Überbauung Neuhushof und der Umsetzung Betreutes Wohnen“).

Parallel zu den Entwicklungen Neuhushof zeigen sich in der Stadt Luzern ansässige Wohn- und Baugenossenschaften sehr interessiert, in ihren zukünftigen Bauprojekten Überlegungen zum Wohnen im Alter einfließen zu lassen. Aktuell finden in diesen Kreisen Bemühungen statt, das Wohnen im Alter vermehrt zu fördern, strategisch-konzeptionelle Überlegungen anzustellen und wenn möglich ein Pilotprojekt zu lancieren. Zusätzlich stehen Ideen und Ideenskizzen im politischen Raum, wie und mit welchen Mitteln das Wohnen im Alter und die damit verbundenen Betreuungsleistungen zukünftig gefördert werden können. Die Rede ist von Modellen mit „Betreuungsgutscheinen“ oder auch „Zeitgutschriften“, deren Konkretisierung in den nächsten Jahren im Rahmen von Studien und Projekten geprüft wird (vgl. auch B+A 19/2011 vom 31. August 2011: „Entwicklung der städtischen Alterssiedlungen“, Kapitel 3.1, S. 11). Wie weit sich die Stadt Luzern bei diesen Entwicklungen zum Wohnen im Alter engagiert und wo Privatinitiative gefordert ist, wird sich in den weiteren Diskussionen klären müssen.

3.5 Studentisches Wohnen

Im Verlaufe des vergangenen Jahrzehnts hat sich die Stadt Luzern zu einer Studentenstadt entwickelt. Im Studienjahr 2011/2012 wurden insgesamt 8'848 Studierende an der Hochschule und der Universität gezählt, dies sind fast viermal mehr als noch vor 10 Jahren. Obwohl nicht alle Studierenden in der Stadt Luzern wohnen, vergrössert sich durch diese Entwicklung auch die Nachfrage nach preisgünstigen Mietwohnungen an zentraler Lage.

Der Verein Studentisches Wohnen Luzern (StuWo) wurde am 2. März 2005 durch die Fachhochschule Zentralschweiz, die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz und die Universität Luzern gegründet. Später hat sich die Stadt Luzern im Sinne einer „Anschubfinanzierung“ für eine befristete Mitgliedschaft entschlossen. Sinn und Zweck des Vereins ist es, an die Studierenden der drei Hochschulen (Universität Luzern, Hochschule Luzern, Pädagogische Hochschule Zentralschweiz) preisgünstigen Wohnraum zu vermieten. Dazu verfügt der Verein StuWo an der Seeburgstrasse in Luzern und an der Gerliswilstrasse in Emmenbrücke über insgesamt 64 Zimmer. Im Weiteren stellt er eine Plattform zur Verfügung, über die Mietangebote von Privaten vermittelt werden. Ausserdem wurde am 4. November 2005 in Luzern die Stiftung „Student Mentor Foundation Lucerne“ gegründet, welche den Zweck hat, preisgünstigen Wohnraum für Studierende zu schaffen. Seit 2012 vermietet die Stiftung im Eichhofquartier 86 Wohneinheiten für rund 280 Studierende.

3.6 Wohnen für Personen mit spezifischen Zugangsproblemen

Für gewisse Personen und Personengruppen ist es in der aktuell angespannten Lage des Wohnungsmarktes schwierig, eine Wohnung zu finden. Der Zugang zum Wohnungsmarkt ist ihnen aufgrund unterschiedlicher persönlicher Ausgangslagen erschwert. Zu den Personengruppen mit spezifischen Zugangsproblemen gehören Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Menschen mit schwierigem Migrationshintergrund, Menschen mit einer Suchterkrankung sowie Menschen mit physischer oder psychischer Behinderung.

Die beschlossene Massnahme M16 im B+A Wohnraumpolitik I sieht die Verstärkung der Wohnbegleitung im Rahmen der Subjekthilfe vor. Durch den Ausbau des Begleiteten Wohnens der Sozialen Dienste konnte das Projekt Wohncoaching im Februar 2013 lanciert werden. Dabei werden freiwillige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab Herbst 2013 Wohnungssuchenden beratend und unterstützend zur Seite stehen, um eine Wohnung zu finden oder ein Mietverhältnis zu sichern.

Das Begleitete Wohnen der Sozialen Dienste führt zirka 45 Wohnbegleitungen für Menschen mit erhöhtem psychosozialen Beratungs- und Unterstützungsbedarf (Voraussetzung ist der Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe oder der Bestand einer Beistandschaft). Das Ziel ist u. a., Wohnkompetenz zu erhalten oder aufzubauen und Wohnverhältnisse zu sichern. Durch die Umsetzung der genannten Massnahme M16 konnte ein Teil der bestehenden Nachfrage an Wohnbegleitungen gedeckt werden.

Zusätzlich bieten die Sozialen Dienste drei Notwohnungen für Familien mit Kindern bei drohender Obdachlosigkeit an. Damit soll als Übergangslösung das Kindeswohl gesichert werden.

Verschiedene Anbieter von Wohnmöglichkeiten decken einen Teil des Bedarfs an Wohnungen für Personen mit spezifischen Zugangsproblemen ab. Als wichtige Institution gilt die GSW. Mit rund 280 Wohnungen stellt sie insbesondere für die genannten Zielgruppen preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung. Die Vergabe der Wohnungen ist nicht abhängig von Herkunft, finanzieller Situation oder sozialen Problemlagen.

Das Wohnhaus des Vereins Jobdach wird durch die GSW verwaltet. Es bietet 15 Betten für obdachlose Menschen mit einem Suchtverhalten und/oder psychischen Problemen in Krisensituationen. Das Wohnhaus des Vereins Jobdach bietet 16 Menschen ein Zimmer mit intensiver Betreuung zur Erlernung lebensnotwendiger Wohnkompetenz an.

Daneben bieten private Träger wie Traversa oder Pro Infirmis für die entsprechenden Zielgruppen verschiedene Wohnangebote im stationären Bereich (Wohnhäuser usw.) oder wohnspezifische Beratungsangebote im ambulanten Bereich (Begleitetes Wohnen usw.) an.

3.7 Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik

Die Stadt Luzern hat bis anhin keine ständige aktive Wohnraumpolitik betrieben, sondern jeweils auf aktuelle Problemlagen mit spezifischen Aktionen reagiert (vgl. vorangehende Kapitel). Ausgelöst durch die Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ wurde mit dem B+A Wohnraumpolitik I als eine der Massnahmen eine Fach- und Koordinationsstelle bei der Dienstabteilung Stadtentwicklung beantragt. Die dafür erforderlichen Ressourcen von 20 Stellenprozenten hat der Stadtrat auf Anfang 2013 bewilligt.

Die Einsetzung einer zuständigen Fach- und Koordinationsstelle für die Wohnraumpolitik versteht sich auch als Paradigmenwechsel zugunsten einer ständigen Wohnraumpolitik. Die Fach- und Koordinationsstelle ist zuständig für Fragen der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Wohnraumpolitik und insbesondere auch Ansprechpartnerin für die Wohn- und Baugenossenschaften. Zudem stellt sie die Umsetzung der im vorliegenden Bericht und Antrag vorgesehenen Massnahmen sicher, indem sie die interdirektionale Zusammenarbeit koordiniert und das Controlling gewährleistet, welches auch im Zusammenhang mit der Umsetzung der Initiative erforderlich ist.

4 Herausforderungen

Wie bereits in Kapitel 3.1 aufgezeigt, sind die Möglichkeiten der Stadt, in der Wohnraumentwicklung mitzuwirken, beschränkt. Uneingeschränkte Handlungsmöglichkeiten hat sie einzig im Rahmen ihrer eigenen städtischen Liegenschaften. Diesem Spielraum sind jedoch insofern enge Grenzen gesetzt, als städtische Liegenschaften nur 4,8 % der Fläche der gesamten Wohn- bzw. Wohn- und Arbeitszone ausmachen und Nutzungseinschränkungen auf bereits eingezonten Grundstücken Privater in der Regel zu Entschädigungsfolgen führen. Die Stadt kann jedoch über planungsrechtliche Massnahmen auf hoheitlicher Ebene in der Wohn-

raumentwicklung mitwirken, so beispielsweise über Wohnanteilsregelungen oder Nutzungseinschränkungen im Rahmen der Bau- und Zonenordnung.

Der Stadtrat will seine Einflussmöglichkeiten auf die Wohnraumentwicklung erhalten und wo möglich ausbauen. Nur so können die Herausforderungen, die sich der Stadt im Rahmen der Wohnraumpolitik stellen, auch angegangen werden. Es ist jedoch zu betonen, dass die Stadt bei den Herausforderungen auf das Mitwirken Privater angewiesen ist. Eine kürzlich erschienene Publikation des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) zeigt auf, dass günstiger Mietwohnungsbau unter gängigen Bedingungen in einem kompetitiven Umfeld durchaus möglich und sinnvoll ist. Günstige Mietwohnungen leisten einen Beitrag zur Vielfalt auf dem Wohnungsmarkt an zentralen Standorten und wirken somit einer Entmischung von Quartieren entgegen. Vielfach sind es nämlich Familien oder Haushalte mit vergleichsweise niedrigen Einkommen, welche sich eine Mietwohnung in den Zentren nicht mehr leisten können bzw. wollen und daher wegziehen. Darüber hinaus sind preiswerte Wohnungen eine Form der Verdichtung, da tiefere Mietzinse u. a. mit der Reduktion der Wohnfläche erzielt werden können. Moderaten Mietzinsen sind jedoch insbesondere durch die Kosten des Landerwerbs Grenzen gesetzt.²⁵

Nachfolgend werden die sechs zentralen Herausforderungen in Bezug auf die Wohnraumpolitik aufgeführt.

4.1 Sozialräumliche Durchmischung

Im kürzlich verabschiedeten Raumkonzept Schweiz ist festgehalten, dass „auch im urbanen Verdichtungsraum [...] ein vielfältiges, attraktives und ausreichendes Wohnungsangebot für unterschiedliche Bedürfnisse zu ermöglichen [ist], um die gute soziale Durchmischung der Bevölkerung beizubehalten“.²⁶ In diesem Sinne ist in der Gesamtplanung 2013–2017 in den Fünfjahreszielen 3.3 und 5.3 festgehalten, dass Massnahmen für die soziale Durchmischung der Quartiere und vielfältigen Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten zu ergreifen sind. Somit sieht sich die Stadt mit der Herausforderung bezüglich sozialräumlicher Durchmischung konfrontiert, die insbesondere für die Wohnraumpolitik von zentraler Bedeutung ist. Zum einen besteht das Risiko der Gentrifizierung²⁷ durch sogenannte Aufwertungsprozesse in den einzelnen Quartieren, zum anderen sieht sich die Stadt mit Tendenzen der Ghettoisierung konfrontiert. Um diesen Formen der Segregation entgegenzuwirken, gilt es Massnahmen festzulegen, welche es ermöglichen, dass in den einzelnen Quartieren verschiedene soziale

²⁵ Fahrländer, Stefan et al. (2012): „Günstiger Mietwohnungsbau ist möglich“. Herausforderungen, Perspektiven und Ansätze für die Projektentwicklung im kompetitiven Umfeld zentraler Standorte (Technischer Bericht vom 30. Juni 2012). Herausgeber: Bundesamt für Wohnungswesen BWO, Halter Unternehmungen, Pensimo Management.

²⁶ Raumkonzept Schweiz, überarbeitete Fassung, gültig ab 21.12.2012, S. 67, <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/> [13.3.2013]

²⁷ Definition Gentrifizierung: „Die Verdrängung unterer Einkommensgruppen aus älteren, zentral gelegenen Stadtbezirken durch Zuzug wohlhabenderer Schichten, welche den spezifischen Charakter sowie die Annehmlichkeiten der zentrumsnahen Lage und der (zunächst) günstigen Wohnpreise schätzen.“ In: Paul L. Knox und Sallie A. Marston (2001): „Humangeographie“. Heidelberg; Berlin; Spektrum, Akad. Verlag, S. 536.

In der Schweiz wird im Sinne der Gentrifizierung auch oft der Begriff „Seefeldisierung“ verwendet.

Schichten nebeneinander leben können. Doch sozialräumliche Durchmischung bezieht sich nicht nur auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten, sondern bedeutet auch, dass in den Quartieren verschiedene Lebensformen nebeneinander Platz finden sollen. Gerade im Hinblick auf die demografische Entwicklung der Gesellschaft ist dieser Herausforderung besondere Beachtung zu schenken. Denn sozialräumliche Durchmischung, sowohl auf Bevölkerungsschichten wie auch auf Lebensformen bezogen, trägt entscheidend zu gesellschaftlicher Solidarität und zu lebendigen Quartieren bei.

4.2 Wachsender Wohnraumbedarf

Der wachsende Wohnraumbedarf wird nicht primär durch die Einwohnerzahl, sondern vielmehr durch die Anzahl und Struktur der Haushalte bestimmt. So ist der Anteil der Einzelhaushalte in der Stadt Luzern mit beinahe 50 % im Städtevergleich sehr hoch, und die Belegungsdichte der Wohnungen schwankte in den Jahren 2000 bis 2010 um 1,8 Personen mit sinkender Tendenz in den letzten beiden Jahren. Im Weiteren weist Luzern mit 19,7 % im Jahr 2011 einen auffällig hohen Anteil an über 65-jährigen Personen auf (vgl. Kapitel 2.1.1). Da ältere Personen oft in Einzelhaushalten und/oder sehr grossen Wohnungen leben – und im Wissen um die prognostizierte demografische Entwicklung – ist zu erwarten, dass Einzelhaushalte weiter zunehmen werden. Denn es besteht insbesondere aus finanzieller Sicht meistens kein Anreiz, bereits seit Langem bewohnte grosse Wohnungen freizugeben. Auch zielen die politischen Forderungen, wonach ältere Menschen möglichst lange in ihren eigenen vier Wänden leben sollen und die ambulante Betreuung der stationären vorzuziehen ist, nicht in die gemäss vorliegender Wohnraumpolitik angestrebte Richtung.

Der Trend zu Einzelhaushalten ist jedoch nicht nur bei über 65-jährigen Personen auszumachen, sondern muss als gesamtgesellschaftliches Phänomen betrachtet werden. Der wachsende Wohnraumbedarf ist somit auch eine Folge der Wohlstandsentwicklung und eine Auswirkung der Individualisierung. Der steigende Wohlstand führt zu wachsenden Wohnansprüchen, was wiederum erhebliche Auswirkungen auf den Wohnraumverbrauch hat.

Die starke Zunahme von Einzelhaushalten und die wachsenden Wohnansprüche bremsen die Verdichtungsbemühungen der Stadt. Werden keine alternativen Wohnformen angeboten und gefördert, wird auch künftig, um nur schon die Bevölkerungszahl halten zu können, mehr Wohnfläche erstellt werden müssen. In Bezug auf den wachsenden Wohnraumbedarf stellt sich zudem die Aufgabe, dass aufgrund von Verdichtungsbemühungen das Wohnumfeld nicht zu leiden hat und die Lebens- und Aufenthaltsqualität innerhalb der Quartiere nicht abnimmt.

4.3 Wandelnde Bedürfnisse in Bezug auf das Wohnen

Die Lebensumstände haben sich in den vergangenen 40 Jahren massgeblich verändert, insbesondere sind sie vielfältiger geworden; der klassische ist einem differenzierten Lebenslauf gewichen, und auch der Lebensrhythmus hat sich im Zeichen der zunehmenden Individualisierung verändert. Die heute dynamischen Haushaltsformen bedingen ein breites Angebot an Wohntypologien, sodass die Wohnungen hinsichtlich Grösse, Lage, Serviceleistungen usw. den unterschiedlichen Wohnungsbelegungen im Verlauf der Woche (z. B. bei Patchworkfamilien) oder den Bedürfnissen der verschiedenen Lebensabschnitte gerecht werden können. Doch ein grosser Teil der bestehenden Bausubstanz der Stadt Luzern ist relativ alt und wurde im Laufe der vergangenen 40 Jahre nicht angepasst (vgl. Kapitel 2.1.3). Das heisst, es müssen in Zukunft Wohnformen gefördert werden, die eine entsprechende Anpassungsfähigkeit und Flexibilität aufweisen. Eine Möglichkeit bestünde in der Schaffung von Wohnungen mit flexiblen Grundrissen. Denkbar wären zudem sogenannte „Clusterwohnungen“ mit Gemeinschaftsräumen und frei zuteilbaren Zimmern oder Wohnungen mit speziellen Dienstleistungsangeboten, die es ermöglichen, dass Personen über mehrere Lebensphasen in der ihnen vertrauten Wohnung bleiben können.

Bei der Generation 60 plus stellt sich diese Herausforderung in besonderem Masse. Denn immer mehr Personen erreichen bei guter Gesundheit ein hohes Alter. Die Generation 60 plus umfasst einen Lebensabschnitt von rund 30 Jahren, was einen Drittel der Lebensspanne ausmacht. Dank der erhöhten Lebenserwartung steigt die Zahl hochaltriger Menschen an, und es kommt zu einer Ausdifferenzierung unterschiedlicher Lebensphasen der zweiten Lebenshälfte (gesundes Rentenalter, fragile Hochaltrigkeit, evtl. Phase von Pflegebedürftigkeit gegen Lebensende und generell eine Zunahme von Erkrankungen im Alter, insbesondere auch psychischen). Diese unterschiedlichen Alternsprozesse zeigen die Notwendigkeit vielfältiger Wohnformen auf. Doch die Wohnnachfrage im Alter wird nicht nur durch die unterschiedlichen Alternsprozesse geprägt, sondern auch durch unterschiedliche Biografien und somit durch unterschiedliche soziale, kulturelle und politische Interessen. Dies bedingt die Planung vielfältiger Wohnformen, insbesondere auch für ältere Menschen.

4.4 Energieeffizientes Wohnen

Der Fachbericht „Grundlagen für eine Energie- und Klimastrategie der Stadt Luzern“ (econcept 2010) zeigt auf, dass für die Erreichung der 2000-Watt-Gesellschaft²⁸ intensivierete Anstrengungen, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, erforderlich sind. In Zahlen ausgedrückt muss der Primärenergieverbrauch gegenüber dem Jahr 2008 um insgesamt 60 % sinken, bei den CO₂-Emissionen beträgt der Reduktionsbedarf 83 %. Der Gebäudepark der gesamten Stadt Luzern (bestehende Bauten und zukünftige Neubauten) hat in der städtischen Energie- und Klimapolitik einen zentralen Stellenwert. Die grosse Anzahl an Gebäuden und die langen Sanierungszyklen legen den Schluss nahe, dass energetisch weitreichende Sanie-

²⁸ Vgl. B+A 7/2011 vom 13. April 2011: „Energie- und Klimastrategie Stadt Luzern“.

rungen eine entscheidende Voraussetzung sind für die Senkung des Verbrauchs nichterneuerbarer Energieträger im Laufe der nächsten Jahrzehnte.

Da im Jahr 2000 64 % der Gebäude bereits älter als 40 Jahre waren, kann davon ausgegangen werden, dass die heutige Gebäudestruktur der Stadt Luzern mehrheitlich älter als 50 Jahre ist (vgl. Kapitel 0). Diese Gebäude wurden bis ins Jahr 2000 zu einem grossen Teil noch nie restauriert oder einer energetischen Erneuerung unterzogen. Bei vorgesehenen Sanierungen dieser alten Bausubstanz ist es wichtig, dass sowohl ökonomische als auch ökologische und teilweise denkmalpflegerische Aspekte berücksichtigt werden. Insbesondere die ökologischen Gesichtspunkte (Minergie-Standard, Energieeffizienz, Nutzung erneuerbarer Energien) haben in den letzten Jahren eine hohe Bedeutung erhalten.

Sanierungen ziehen gezwungenermassen sowohl für Bauherrschaften wie auch für die Mieterschaft verschiedene ökonomische Konsequenzen nach sich. Aus Sicht der Eigentümerin garantieren umfassende Sanierungen die Erhaltung und den Fortbestand der Gebäudesubstanz und führen in der Regel zu einer verbesserten Wertschöpfung durch Überwälzung der wertvermehrenden Investitionen auf die Mieterschaft. Aus Sicht der Mieterschaft führen Sanierungen von Altbauten ebenfalls zu einschneidenden Veränderungen: Einerseits wird beispielsweise durch die Sanierung der Gebäudehülle die Wohnqualität (Behaglichkeit) merklich gesteigert, und die durch die Mieterschaft zu tragenden Energiekosten werden gesenkt. Andererseits wird der zu entrichtende Mietzins nach vollzogenen Sanierungen in der Regel deutlich erhöht. Dieser Sachverhalt führt naturgemäss zu Interessenkonflikten in Bezug auf soziale, ökologische und ökonomische Überlegungen. Konkret bedeutet dies, dass sehr günstiger Wohnraum vorwiegend nur noch in unsanierten Altbauten zur Verfügung gestellt werden kann. Dies wiederum steht in Konkurrenz zu anderen öffentlichen Interessen wie Energieeffizienz (2000-Watt-Gesellschaft) und Wirtschaftswachstum.

4.5 Familienwohnungen

Die Stadt Luzern hat mit ihren familienpolitischen Leitsätzen klar zum Ausdruck gebracht, dass Familien in der Stadt leben sollen. Zunehmend wird dies jedoch durch die Preispolitik oder Lebensraumgestaltung infrage gestellt. Die Stadt Luzern liegt im regionalen und schweizerischen Vergleich bezüglich Haushalten mit Kindern und Jugendlichen an letzter Stelle. Auf eine Person unter 20 Jahren kommen vier Personen im erwerbstätigen Alter (20- bis 64-Jährige), und es gibt deutlich mehr Pensionierte als Jugendliche (vgl. Kapitel 2.1.1). Auch wenn die Handlungsmöglichkeiten des Stadtrates auf die Stadtgrenzen beschränkt sind, ist der regionale Kontext, insbesondere die angrenzenden Agglomerationsgemeinden, in der Planung von Angeboten für Familien stets mit zu berücksichtigen. Dennoch gilt auch kleinstädtisch auf das Stadtgebiet bezogen, dass nur eine demografisch durchmischte Gesellschaft eine zukunftsfähige Gesellschaft darstellt.

Kindgerechte Wohnungen im Umfeld der wirtschaftlichen Zentren sind rar und verhältnismässig teuer. Nur mit einer proaktiven Quartier- und Arealentwicklung durch die Stadt wird der Wohnraum für Haushalte mit Kindern erschwinglich und attraktiv bleiben. Die Statistiken

zur Altersstruktur zeigen, dass junge Familien oftmals noch im urbanen Raum wohnen und mit zunehmender Kinderanzahl und ansteigendem Alter der Kinder in zentrumsferne Regionen umziehen. Ab einem gewissen Alter ist der Trend zurück in die Stadt feststellbar.

In Familienwohnungen wird mit Zurückhaltung investiert. Diese Nische kann beispielsweise durch innovative Konzepte mit hohem Standardisierungsgrad, einfachen Ausbaustandards und viel Flexibilität bei der Wohnraumeinteilung besetzt werden. Auch Projekte mit einem präzisen familienspezifischen Zuschnitt haben gute Marktchancen. Die Nachfrage nach Familienwohnungen besteht, doch die Privatwirtschaft entscheidet sich in vielen Fällen für Eigentumsobjekte, die ausserhalb der finanziellen Möglichkeiten junger Familien liegen.

Die Entwicklung von Arealen hinsichtlich spezifischer, marktfähiger Wohnkonzepte für Haushalte mit Kindern bildet die Grundlage für spätere Investitionen von Privaten und Genossenschaften. Auf der Ebene des Wohnumfelds spielt das ergänzende Angebot eine grosse Rolle. Hier hat die Stadt in den letzten Jahren einiges in Betreuungsmöglichkeiten, Schulen, Freizeitangebote und soziale Einrichtungen investiert. Neben den Wohnungen sind für Kinder auch Freiräume im nachbarschaftlichen Umfeld sehr wichtig. Wo Kinder sich wohlfühlen, entsteht ein Lebensraum für alle – und insbesondere auch für ältere Menschen –, der sicher und lebenswert ist.

Damit die Stadt Luzern weiterhin für Familien attraktiv bleibt, ist zudem vor allem genügend bezahlbarer Wohnraum wichtig (vgl. auch Stellungnahme zum Postulat 47, Mindestvorgabe von Familienwohnungen bei Bauvorhaben, Kapitel 8.1). Wohnungen von gemeinnützigen Wohnbauträgern sind in der Regel rund 15 bis 20 % günstiger als Wohnungen auf dem freien Markt und daher auch für Familien besonders attraktiv. Zudem verfügen gemeinnützige Wohnbauträger im Vergleich zum Gesamtwohnungsbestand über einen grossen Anteil an 4- bis 5-Zimmer-Wohnungen. Der Auftrag zur Erhöhung des Anteils der gemeinnützigen Wohnungen wird daher insbesondere auch Familien zugutekommen.

Ein kindgerechtes Wohnumfeld geht jedoch über die Wohnung hinaus. Attraktiv gestaltete Lebensräume in den Quartieren sind für die Bevölkerung zu erhalten. Dabei sind Themen wie sichere Schulwege, öffentlicher Verkehr und genügend Spielplätze von zentraler Bedeutung.²⁹

4.6 Wohnungsmarkt für Gruppen mit spezifischen Zugangsproblemen

Die Versorgungslage auf dem Wohnungsmarkt für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen ist sehr angespannt. Zugleich spitzen sich die Zugangsprobleme zum Wohnungsmarkt für Menschen in sozialen Problemlagen signifikant zu. Zu diesen Personengruppen gehören Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Menschen mit schwierigem Migrationshintergrund, Menschen mit einer Suchterkrankung, Menschen mit physischer oder psychischer Behinderung. Für diese Wohnungssuchenden ist es kaum mehr möglich, in der Stadt (bezahlbaren) Wohnraum zu finden. Der Nachfrageüberhang führt bei einigen Hauseigentümern dazu, dass

²⁹ Einen guten Überblick zu diesem Thema bietet die Publikation „Für eine familienfreundliche Wohnpolitik“, Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.), Bern 2011.

sie ihre Wohnungen zu überhöhten Preisen vermieten, die nicht im Verhältnis zur dargebotenen Leistung stehen.

Insbesondere für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen fallen die überhöhten Mietpreise stark ins Gewicht. Im unteren Segment spielt der Markt kaum. Auch randständige Gruppen werden je länger desto mehr vom Wohnungsmarkt verdrängt. Insbesondere die zunehmende Zahl an Studierenden führt dazu, dass eine Verdrängung im günstigen Segment stattfindet. Ein weiterer Ausbau von Universität und Hochschule ist geplant, sodass die Verdrängungsproblematik weiter zunehmen wird. Zudem führen die niedrigen Kapitalzinsen zu Investitionsanreizen und dadurch zu höheren Mieten. Daneben fielen günstige Unterkunftsmöglichkeiten z. B. im Personalhaus Eichhof und der Pension Panorama in der Vergangenheit weg.

Zurzeit leben zirka 25 Personen mit Suchterkrankung (Schätzungen von Institutionen im gassennahen Bereich) in ungesicherten Wohnverhältnissen (d. h. in Provisorien bei Freunden und Bekannten oder in der Notschlafstelle). Dazu kommen zirka 20 Personen mit psychischen Auffälligkeiten oder unkonventionellem Lebensstil, die in instabilen Wohnsituationen leben. Aufgrund der im B+A Wohnraumpolitik I beschlossenen Massnahme M16 mit einer Anschubfinanzierung aus dem Sozialfonds konstituierte sich der Verein „Die Pension“. Dieser will eine Pension für Menschen anbieten, die wenig Wohnkompetenz und keine Chancen auf dem freien Wohnungsmarkt haben und ein niederschwelliges Wohnangebot brauchen.

Bei Familien mit Sozialhilfebezug leben mindestens 20 Familien in prekären Wohnverhältnissen (Überbelegung, gefährdete Mindesthygiene durch Schimmel in Wohnung usw.). Dabei ist davon auszugehen, dass zusätzlich etwa im gleichen Umfang eine Dunkelziffer besteht (Familien, die bei den Sozialen Diensten nicht bekannt sind). Alternativen sind nicht verfügbar. Aufgrund der erwähnten Entwicklungen ist mittelfristig mit einer Zunahme der Personen zu rechnen, die in ungesicherten oder prekären Wohnsituationen leben.

Die Unterbringung von älteren suchtmittelabhängigen Menschen gestaltet sich immer schwieriger. Einerseits ist eine Zunahme dieser Personengruppe aus demografischen Entwicklungen erklärbar. Andererseits steigt die Lebenserwartung durch Substitutionsprogramme und andere Überlebenshilfemassnahmen im Präventionsbereich. Durch die erhöhte Lebenserwartung steigt bei dieser Personengruppe auch der Pflegebedarf. Selbstständiges Wohnen ist nicht mehr möglich, und in den Betagtenzentren sind diese Menschen oft nicht tragbar. Für diese Gruppe ist der Verein Jobdach an der Planung eines stationären betreuten Angebotes für 15 bis 20 Personen.

Trotz diverser eingeleiteter Massnahmen bleibt es eine Herausforderung für die Stadt Luzern, auch für diese Gruppen mit spezifischen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt geeignete Wohnungen sicherzustellen, ohne dass dabei eine Sogwirkung entsteht.

5 Ziele der Wohnraumpolitik

Der Stadtrat setzt sich als oberstes Ziel der Wohnraumpolitik, dass allen Bevölkerungsgruppen der Stadt Luzern eine hohe Lebensqualität und ein vielfältiges Wohnungsangebot zur Verfügung stehen, damit eine soziale Durchmischung gewährleistet bleibt. Zentral dafür ist ein von der Privatwirtschaft sichergestellter, gut funktionierender Wohnungsmarkt, wobei dieser den unterschiedlichsten Bedürfnissen gerecht werden muss. Wo einzelnen legitimen Bedürfnissen nicht Rechnung getragen wird, muss die öffentliche Hand steuernd eingreifen.

Die Stadt nimmt entsprechend Einfluss auf die Wohnraumentwicklung und setzt sich dabei folgende Ziele I bis VI:

- I. Die Stadt fördert die sozialräumliche Durchmischung in allen Quartieren.
- II. Die Stadt setzt sich für einen nachhaltigen Wohnflächenverbrauch ein.
- III. Die Stadt fördert flexible Wohnformen für unterschiedliche Bedürfnisse der Lebensphasen.
- IV. Die Stadt setzt sich für energieeffizientes Wohnen ein.
- V. Die Stadt setzt sich für die Sicherung von Familienwohnungen ein.
- VI. Die Stadt sorgt dafür, dass der Zugang für spezielle Gruppen zum Wohnungsmarkt ermöglicht ist.

Im Rahmen der nächsten Berichterstattung zur Wohnraumpolitik in 5 Jahren (vgl. dazu auch Kapitel 6.1) wird geprüft, inwieweit sich die Herausforderungen, auf welchen die Ziele basieren, verändert haben und ob ein Fortschritt in Bezug auf die gesetzten Ziele erreicht wurde. Die nachfolgend für die einzelnen Ziele angegebenen Indikatoren könnten dabei u. a. zur Überprüfung des Fortschrittes eingesetzt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Fortschritte nicht bei jedem Ziel gleich exakt gemessen werden können.

Ziel	Mögliche Indikatoren
I	▪ Gini-Index ³⁰ für diverse sozialräumliche Indikatoren wie z. B. Einkommen, Altersklassen, Familienhaushalte
II	▪ Wohnfläche (m ² /Person)
III	▪ Anzahl realisierte Projekte
IV	▪ Anzahl realisierte 2000-Watt-Areale ▪ Gebäude mit erhöhtem Gebäudestandard ▪ Sanierungsquoten
V	▪ Anteil Familien ▪ Wohnungsgrößen
VI	▪ Erhöhung Anzahl GSW-Wohnungen

³⁰ Statistisches Mass zur Darstellung von Ungleichverteilungen.

6 Massnahmen

Im Folgenden werden Massnahmen zur Umsetzung der Ziele der Wohnraumpolitik aufgezeigt. Eine Übersicht mit formalen Detailangaben zu den Massnahmen kann dem Anhang 1 entnommen werden.

6.1 Überblick und Einordnung

Der vorliegende Massnahmenkatalog enthält 21 Massnahmen, aufgeteilt in 3 Blöcke (vgl. Kapitel 6.3, 6.4 und 6.5). Die in Block A aufgeführten Massnahmen dienen explizit der Erhöhung des Anteils an gemeinnützigen Wohnungen. In Block B werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Stadt mit ihrem eigenen Bestand an Grundstücken umgehen bzw. den Bestand weiterentwickeln will. Massnahmen in Block C dienen allgemein der Umsetzung der Ziele der Wohnraumpolitik.

In der folgenden Tabelle sind alle Massnahmen im Überblick aufgelistet. Die grafische Unterteilung mit der grauen Bemusterung widerspiegelt die drei Massnahmenblöcke. Die Tabelle zeigt zudem, welche Massnahmen gegenüber dem B+A Wohnraumpolitik I neu hinzugekommen sind bzw. grundlegend aktualisiert oder präzisiert wurden. Der Beschlusstext des vorliegenden Berichtes und Antrages sieht vor, dass diese Massnahmen zustimmend zur Kenntnis genommen werden. Bei vielen Massnahmen handelt es sich lediglich um Grundsatzentscheide/Willensbekundungen (gekennzeichnet mit X). Die voraussichtliche Zuständigkeit für allfällig erforderliche Beschlüsse sind in der letzten Spalte vermerkt.

	Massnahmen	Vergleich mit B+A I	Grundsatzentscheid	Voraussichtliche Zuständigkeit
1	Verstärkte Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern	vormals M1; aktualisiert	X	Stadtrat
2	GSW als Partnerin stärken und Partnerschaft ausweiten	vormals M2; nur noch Grundsatz	X	Stadtrat ³¹
3	Baurechtliche Nutzungsprivilegien als Anreiz für den gemeinnützigen Wohnungsbau (Anpassung BZO)	vormals M9; aktualisiert	X	Grosser Stadtrat mit fak. Ref.
4	Festlegung von Wohnanteilen für den gemeinnützigen Wohnungsbau bei Ein- und Umzonungen	vormals M10; präzisiert	X	Grosser Stadtrat mit fak. Ref.

³¹ Die finanzielle Stärkung der GSW (Fondsaufstockung) erfolgt mittels B+A 11/2013 „Initiative ‚Für gemeinnützige Wohn- und Gewerberäume‘“. Die Abgabe der Liegenschaften im Baurecht erfordert einen separaten Bericht und Antrag mit voraussichtlicher Zuständigkeit des Grossen Stadtrates.

5	Kompetenzerhöhung Stadtrat bei Grundstückserwerb (Änderung GO)	neu (aus M3 und M5)	X	Stimmberechtigte
6	Priorisierung Landabgabe im Baurecht	neu (aus M3 und M5)	X	} im konkreten Einzelfall gemäss Kompetenzen nach GO
7	Baulandabgabe zum Verkehrswert	neu (aus M3 und M5)	X	
8	Baulandabgabe mit Auflagen	vormals M11	X	
9	Ausbedingung von Auflagen und Kaufrechten bei Ein- und Umzonungen	vormals M12; präzisiert	X	Grosser Stadtrat mit fak. Ref.
10	Förderung innovativer und neuer Wohnformen	vormals M14; leicht abgeändert	X	Stadtrat
11	Strategische Arealentwicklung	neu (aus M3 und M5)	X	Je nach Penum Grosser Stadtrat
12	Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik	vormals M4; Ausbau		Stadtrat
13	Ausgleich von Planungsvorteilen	vormals M13; präzisiert	X	Stadtrat
14	Festlegung einer Mindestausnützung zur Wohnraumverdichtung	vormals M8	X	Grosser Stadtrat mit fak. Ref.
15	Überprüfung neuer Modelle im Bereich Wohnen und Betreuung	vormals M16: Fortsetzung	X	noch offen
16	Ermittlung der Wohnbedürfnisse	vormals M6	X	Stadtrat
17	Nutzungskataster öffentlicher Raum	vormals M7		Stadtrat
18	Freiraum- und Biodiversitätsstrategie	vormals M7	X	Stadtrat
19	Förderung des energieeffizienten Bauens und der Nutzung erneuerbarer Energien	vormals M15		Grosser Stadtrat
20	Sicherung der Wohnqualität in den Quartieren	neu	X	noch offen
21	Transparenz bei Mietzinsen	neu	X	Stadtrat

6.2 Controlling und Wirkungsmatrix der Massnahmen

Der vorliegende Massnahmenkatalog ist eine Reaktion des Stadtrates auf die aktuelle Situation des Wohnungsmarkts und die Forderung zur Erhöhung des Anteils an gemeinnützigem Wohnraum. Sowohl die Wirkung als auch der Bedarf der einzelnen Massnahmen sind laufend zu überprüfen. Der Stadtrat wird daher im Rahmen einer periodischen Berichterstattung zur Umsetzung der Initiative in einem Intervall von 5 Jahren dem Parlament einen aktualisierten Bericht zur Wohnraumpolitik vorlegen. Die nun folgenden Massnahmen werden dabei aufgrund der aktuellen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt zu überprüfen und gegebenenfalls wieder anzupassen sein. Für das Controlling der Massnahmen und die jeweilige Berichterstattung ist die Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik zuständig (vgl. Massnahme M12).

In der folgenden Matrix werden die Wirkungen der aktuell vorgeschlagenen Massnahmen im Bezug auf die Ziele der Wohnraumpolitik beurteilt. Dabei sind die primären Wirkungen jeder einzelnen Massnahme mit einem grossen X gekennzeichnet. Wirkt sich die Massnahme nur indirekt oder zusätzlich noch auf weitere Ziele aus, ist dies mit einem kleinen x vermerkt.

Massnahmen	Ziele						
	Sozialräumliche Durchmischung	Nachhaltiger Wohnflächenverbrauch	Flexible Wohnformen	Energieeffizientes Wohnen	Sicherung von Familienwohnungen	Zugang zum Wohnungsmarkt für spezielle Gruppen	
1 Verstärkte Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern	X	x	x	x	X		
2 GSW als Partnerin stärken und Partnerschaft ausweiten	x				x	X	
3 Baurechtliche Nutzungsprivilegien als Anreiz für den gemeinnützigen Wohnungsbau	X	x	x	x	X		
4 Festlegung von Wohnanteilen für den gemeinnützigen Wohnungsbau bei Ein- und Umzonungen	X	x	x	x	X		
5 Kompetenzerhöhung Stadtrat bei Grundstückserwerb	x	x	x	x	x		
6 Priorisierung Landabgabe im Baurecht	x	x	x	x	x		
7 Baulandabgabe zum Verkehrswert	x	x	x	x	x		
8 Baulandabgabe mit Auflagen	x	x	x	x	x		
9 Ausbedingung von Auflagen und Kaufrechten bei Ein- und Umzonungen	x	x	x	x	x		
10 Förderung innovativer und neuer Wohnformen	x	x	X	x	x		
11 Strategische Arealentwicklung	x	x	x	x	x		
12 Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik	x	x	x	x	x	x	
13 Ausgleich von Planungsvorteilen	x	x	x	x	x		
14 Festlegung einer Mindestausnützung zur Wohnraumverdichtung		X		x			
15 Überprüfung neuer Modelle im Bereich Wohnen und Betreuung	x	x	X	x	x	x	
16 Ermittlung der Wohnbedürfnisse	x	x	x	x		x	
17 Nutzungskataster öffentlicher Raum	x	x		x	x		
18 Freiraum- und Biodiversitätsstrategie	x	x		x	x		
19 Förderung des energieeffizienten Bauens und der Nutzung erneuerbarer Energien		x		X			
20 Sicherung der Wohnqualität in den Quartieren	X				x		
21 Transparenz bei Mietzinsen	x				x	x	

6.3 Block A: Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Mit den Massnahmen in Block A wird explizit eine Erhöhung des Anteils an gemeinnützigen Wohnungen angestrebt. Die Massnahmen sind zum einen Fördermassnahmen mittels einer verstärkten Zusammenarbeit mit den betroffenen Wohnbauträgern, zum anderen planungsrechtliche Fördermassnahmen.

6.3.1 M1: Verstärkte Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern

Die Stadt Luzern schätzt das Engagement der gemeinnützigen Wohnbauträger und pflegt eine gute Beziehung zu ihnen. Der Stadtrat will diese Zusammenarbeit künftig noch aktiver gestalten und hat bereits erste Schritte in diese Richtung unternommen (vgl. Kapitel 2.2.4 und Kapitel 2.2.5). Zu diesem Zweck sollen regelmässige Treffen zwischen Vertretungen der Stadt und den gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften stattfinden. Ziel dieser Zusammenkünfte soll sein, die gemeinnützigen Wohnbauträger frühzeitig in laufende Entwicklungen einzubinden, Informationen auszutauschen, Anliegen zu deponieren und Herausforderungen und Probleme gemeinsam zu lösen. Weiter will die Stadt mit den gemeinnützigen Wohnbauträgern prüfen, ob diese auf ihren Liegenschaften bestimmte Angebote realisieren können, wie beispielsweise altersgerechte Wohnungen oder neue Wohnformen, und wie die Stadt im Gegenzug die gemeinnützigen Wohnbauträger bei der Betreuung der entsprechenden Mieterinnen und Mieter unterstützen kann.

M1: Der Stadtrat will aktiv mit den gemeinnützigen Wohnbauträgern zusammenarbeiten mit dem Ziel, diese frühzeitig in laufende Entwicklungen einzubinden, Informationen auszutauschen sowie Herausforderungen und Probleme gemeinsam zu lösen.

6.3.2 M2: GSW als Partnerin stärken und Partnerschaft ausweiten

Die GSW ist eine flexible Akteurin, die intervenieren und Objekte dem Spekulationsmarkt entziehen kann. Sie stellt insbesondere Wohnraum für spezielle Gruppen mit spezifischen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt zur Verfügung. Der Stadtrat will, dass die GSW in ihrem angestammten Tätigkeitsfeld weiter gestärkt wird. Dazu sollen ihr die 58, heute von der Stadt zur Nutzniessung überlassenen, sanierungsbedürftigen Wohnungen zu Vorzugsbedingungen im Baurecht abgegeben werden (Gibraltarstrasse 29, Bernstrasse 1, Bernstrasse 2/Baselstrasse 75, Bernstrasse 4/Baselstrasse 77, Baselstrasse 91, 93 und 99). Die GSW übernimmt im Gegenzug auch die Instandstellung/Instandhaltung der von ihr heute bereits betriebenen Liegenschaften. Dies hat den Vorteil, dass die GSW die Sanierung entsprechend ihren Bedürfnissen selber vornehmen und die damit verbundenen Investitionen langfristig amortisieren kann. Damit bleiben die Wohnungen nach erfolgter Sanierung für die Klientenschaft der GSW langfristig gesichert und tragbar. Für die Stadt hat dies zur Folge, dass sie vom Unterhalt und Betrieb dieser Liegenschaften entbunden wird und langfristig keine Investitionen mehr tätigen muss. Im Vergleich zu heute resultiert je nach Höhe des zu verhandelnden Baurechtszinses eine Ertragseinbusse.

Weiter soll der Bestand an Wohnungen der GSW von heute 278 kontinuierlich erhöht werden, sodass mehr Wohnraum insbesondere für spezielle Gruppen mit spezifischen Zugangs-

problemen zum Wohnungsmarkt zur Verfügung steht. Die Stadt stellt der GSW das dazu erforderliche Eigenkapital teilweise zur Verfügung. Dazu stehen zwei Ansätze zur Diskussion: Entweder wird der Fonds zugunsten der GSW aufgestockt, der aktuell ein Kapital von rund 2,7 Mio. Franken aufweist. Aus diesem Fonds werden Beiträge im Sinn von Art. 4 des Reglements an den Erwerb von Liegenschaften oder an die erforderliche Erneuerung der Liegenschaften der GSW geleistet. Oder es wird das Stiftungskapital der GSW um 20 Mio. Franken erhöht, wie es die Initiative „Für gemeinnützige Wohn- und Gewerberäume in der Stadt Luzern“ verlangt. Diese Initiative und die vorgesehene finanzielle Unterstützung und Stärkung der GSW werden im B+A 11/2013 vom 29. Mai 2013: „Initiative ‚Für gemeinnützige Wohn- und Gewerberäume in der Stadt Luzern‘“ behandelt und beschlossen. Im besagten Bericht und Antrag werden auch Angaben zu den Finanzierungstranchen und den Umsetzungszeiträumen gemacht.

M2: Der Stadtrat verleiht der GSW neuen Schub. Die heute der GSW überlassenen Liegenschaften werden dieser zu Vorzugsbedingungen im Baurecht abgegeben. Der Bestand an Wohnungen der GSW wird von heute 278 kontinuierlich erhöht. Die Stadt stellt hierfür das erforderliche Eigenkapital teilweise zur Verfügung. Zudem soll die GSW auch finanziell gestärkt werden.

6.3.3 M3: Baurechtliche Nutzungsprivilegien als Anreiz für den gemeinnützigen Wohnungsbau

Die Gewährung baurechtlicher Nutzungsprivilegien wie höhere Dichten, Mehrhöhen oder geringere Abstände in Zusammenhang mit dem gemeinnützigen Wohnungsbau kann einerseits als Anreizsystem verstanden werden, andererseits verleihen diese Privilegien den gemeinnützigen Wohnbauträgern auf dem freien Markt höhere Konkurrenzfähigkeit.

Die neue BZO für den Stadtteil Luzern schafft mit Art. 24 Bau- und Zonenreglement (BZR) einen Anreiz, indem bei Gestaltungsplänen zum generell möglichen Bonus von 10 % ein zusätzlicher Bonus von 5 % für die Errichtung von gemeinnützigen Wohnungen gewährt wird.

M3: Die Stadt gewährt im Rahmen von Gestaltungsplänen einen zusätzlichen Bonus von 5 % auf die Bauziffern bei der Erstellung von gemeinnützigen Wohnungen. Mit der BZO-Revision Littau soll die entsprechende Regelung für den Stadtteil Littau ebenfalls eingeführt werden.

6.3.4 M4: Festlegung von Wohnanteilen für den gemeinnützigen Wohnungsbau bei Ein- und Umzonungen

Im Rahmen von Einzonungen und Umzonungen mit planerischem Mehrwert hat die Stadt die Möglichkeit, Anteile für den gemeinnützigen Wohnungsbau ohne Entschädigungsfolgen zu fordern. Dies kann im Rahmen von Verträgen erfolgen oder durch das spezifische Ausscheiden von Zonen für den gemeinnützigen Wohnungsbau. Die neue BZO Stadtteil Luzern sieht auf den städtischen Parzellen in den Gebieten Bernstrasse, Urnerhof und Industriestrasse überlagerte Zonen für den gemeinnützigen Wohnungsbau vor. Die Details, wie Anforderungen und Anteile pro Gebiet, werden in einer Verordnung festgelegt. Bei der Revision der BZO für den Stadtteil Littau wird ebenfalls zu prüfen sein, in welchen Gebieten entsprechende überlagerte Zonen festgelegt werden.

M4: Die Stadt legt in einer Verordnung die Anforderungen und Anteile für die in der neuen BZO festgelegten Gebiete für den gemeinnützigen Wohnungsbau fest. Im Rahmen der BZO-Revision Littau und bei künftigen Einzonungen wird geprüft, in welchen Gebieten ebenfalls gemeinnützige Wohnungen zu erstellen sind.

6.4 Block B: Massnahmen zur Entwicklung des Bestands der städtischen Liegenschaften

Die nachfolgenden Massnahmen zeigen Möglichkeiten auf, wie der Bestand der städtischen Liegenschaften im Hinblick auf das Thema Wohnraum entwickelt werden kann. Alle Massnahmen zielen darauf ab, dass der Stadtrat den ihm zustehenden Handlungsspielraum im Sinne der Ziele der Wohnraumpolitik ausnutzt und gleichzeitig ausweitet, indem z. B. die Möglichkeiten für einen Zukauf von neuen Liegenschaften geschaffen werden. Der Umgang der Stadt mit den eigenen städtischen Grundstücken hinsichtlich der Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum wird in Kapitel 7.5 genauer dargelegt.

6.4.1 M5: Kompetenzerhöhung Stadtrat bei Grundstückserwerb

Bereits im B+A Wohnraumpolitik I hat der Stadtrat festgehalten, dass er ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Veräusserung und Erwerb von Liegenschaften anstrebt und künftig vermehrt wieder Grundstücke erwerben will, wo dies strategisch Sinn macht. Der Stadtrat denkt dabei insbesondere an den Erwerb von strategischen Einzelobjekten, die für die Erfüllung von öffentlichen Bedürfnissen zentral sind oder mit deren Erwerb die Stadt grundlegende Fehlentwicklungen verhindern kann. Aktuelles Beispiel ist das Grundstück der städtischen Pensionskasse an der oberen Bernstrasse, das der Stadtrat demnächst für eine optimale Arealbebauung erwerben wird.

Die bestehenden Kompetenzen des Stadtrates sind jedoch sowohl angesichts der Fristen als auch der Kompetenzhöhe unzureichend, um aktiv am Liegenschaftsmarkt mitwirken zu können (vgl. auch Antwort auf Interpellation 284, Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 23. Januar 2012: „Wie ist die Finanzierung zum Erwerb strategisch relevanter Grundstücke langfristig sichergestellt?“). Um diese Problematik zu entflechten und damit dem Stadtrat bei Grundstückserwerben eine höhere Flexibilität und überhaupt eine Chance am Immobilienmarkt zu ermöglichen, wird der Stadtrat dem Parlament zu einem späteren Zeitpunkt in einer separaten Vorlage eine Änderung der Gemeindeordnung (GO) beantragen. Folgende Varianten der Kompetenzerhöhung werden voraussichtlich zur Diskussion stehen:

- A. Die Kompetenz des Stadtrates zum Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen wird generell auf 10 Mio. Franken erhöht;
- B. Der Stadtrat kann Kaufgeschäfte, die keinen Aufschub dulden, ungeachtet der Summe und der üblichen Kompetenzordnung im „dringlichen Verfahren“ in abschliessender Kompetenz tätigen.

Die heute gültigen Kompetenzen für Grundstückserwerbe ins Verwaltungs- sowie ins Finanzvermögen sind in folgender Tabelle zusammengefasst. Grau hinterlegt ist der Vorschlag des Stadtrates für die Kompetenzerhöhung. Aktuell ist der Stadtrat infolge des bewilligten

Rahmenkredits von 10 Mio. Franken gestützt auf Art. 69 lit. a Ziff. 6 GO dazu ermächtigt, Grundstückserwerbe bis 1,5 Mio. Franken ins Verwaltungsvermögen (VV) in eigener Kompetenz zu tätigen. Bei Grundstückswerben ins Finanzvermögen (FV) liegt die Grenze bei 2 Mio. Franken.

Tabelle 4: Übersicht aktuelle und neu beantragte Kompetenzen (grau hinterlegt) für Grundstückserwerb

	geltendes Recht VV	geltendes Recht FV	neues Recht FV	Dringlichkeit
StR	bis 0,75 Mio. (Rahmenkredit 1,5 Mio.*)	bis 2 Mio.	bis 10 Mio.	unbeschränkt **
GRStR	>0,75 bis 1,5 Mio. (Rahmenkredit >1,5 Mio.*)	>2 bis 15 Mio.	>10 Mio.	**
Fak. Ref.	>1,5 bis 15 Mio.	>2 bis 15 Mio.	>10 bis 15 Mio.	**
Oblig. Ref.	>15 Mio.	>15 Mio.	>15 Mio.	**

*Gestützt auf Art. 69 lit. a Ziff. 6 GO, Ermächtigung des Stadtrates zum Grundstückserwerb bis 10 Mio. Franken (Rahmenkredit) unter Beachtung der Limite des fakultativen Referendums von 1,5 Mio. Franken. Aktueller Stand Rahmenkredit liegt bei 7,60 Mio. Franken.

**Rückmeldung des Kantons zur Vereinbarkeit mit dem Gemeindegesetz noch ausstehend.

Es ist unschwer abzuschätzen, dass ein strategisches Grundstück in aller Regel mehr als 2 Mio. Franken und häufig auch mehr als 10 Mio. Franken kostet. Insbesondere bei grösseren bebauten Grundstücken würde selbst der Kredit von 10 Mio. Franken für einen Erwerb nicht ausreichen. Ein Blick auf stadteigene Grundstücke zeigt: Im Bereich Mattenhof, wo von einem Quadratmeterpreis von Fr. 800.– ausgegangen werden kann, könnte die Stadt mit 10 Mio. Franken gerade mal 12'500 m² Land kaufen.³²

Aufgrund ihrer Zielsetzungen und Aufgaben wird die Stadt nicht spekulativ auf dem Immobilienmarkt auftreten. Sie ist gehalten, ein Kaufgeschäft nach den anerkannten Regeln der Bewertung zu beurteilen und ein allfälliges Kaufangebot entsprechend zu berechnen. Damit unterliegt sie ähnlichen Zwängen wie andere seriöse institutionelle Anleger.

Der Antrag der unbeschränkten Kompetenz bei Dringlichkeit entspricht auch der Forderung der Motion 44 2012/2016, Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken (nähere Ausführungen vgl. Kapitel 8.2). Die Dringlichkeitsklausel („Kaufgeschäfte, die keinen Aufschub dulden“) setzt voraus, dass eine zeitliche und sachliche Dringlichkeit vorliegt. In zeitlicher Hinsicht soll vermieden werden, dass ein Mitbewerber der Stadt ein Grundstück wegschnappt, weil die Verkäuferin die Verzögerung bis zur rechtskräftigen Genehmigung durch den Grossen Stadtrat nicht in Kauf nehmen will. Dringlichkeit darf aber nicht immer dann angenommen werden, wenn eine Verkäuferin auf eine rasche Abwicklung eines Landgeschäftes

³² Zum Flächenvergleich einige städtische Parzellen: Die Parzelle Tschuopis umfasst 14'300 m², der Bodenhof im Littauerboden 11'100 m². Hinterschlund dagegen hat mit 43'000 m² wesentlich mehr Fläche.

drängt; es geht nicht an, den Entscheid über die Anwendung einer städtischen Ausnahmeklausel praktisch einem aussenstehenden Dritten zu überlassen. Für die Anwendung der Dringlichkeitsklausel müssen auch sachliche, qualitative Gründe sprechen. Solche Gründe sind dann gegeben, wenn der Kauf der Erfüllung einer städtischen Aufgabe dient und beim Scheitern des Kaufs für die Stadt ein erheblicher Nachteil bei der Aufgabenerfüllung drohen würde.³³ Die Voraussetzungen für die Anwendung der Dringlichkeitsklausel sind in einem Reglement zu umschreiben. Nach einer allfälligen Annahme der GO-Änderung wird dem Grossen Stadtrat dazu ein entsprechendes Reglement bzw. eine Ergänzung eines bestehenden Reglements vorgelegt.

Der Verkauf von Grundstücken untersteht nicht demselben Zeitdruck. Für die Abgabe von Grundstücken wird daher keine höhere Finanzkompetenz beantragt. Ebenso besteht auch für die Sicherung von Grundstücken für Verwaltungsaufgaben weniger Zeitdruck. Notfalls könnten diese auch ins Finanzvermögen gekauft werden. Eine Umteilung ins Verwaltungsvermögen ist mittels Kreditierung möglich.

M5: Der Stadtrat will künftig vermehrt wieder Grundstücke erwerben, wo dies strategisch Sinn macht. Die stadträtlichen Kompetenzen für den Grundstückserwerb sind zu erhöhen.

6.4.2 M6: Priorisierung Landabgabe im Baurecht

Bei der Frage, ob die Abgabe städtischer Grundstücke durch Veräusserungen oder durch die Erteilung von Baurechten erfolgen soll, ist es nicht zweckmässig, sich im Voraus grundsätzlich und abschliessend auf eine dieser Varianten festzulegen. Es ist unumgänglich, dass im Vorfeld eines jeden Immobiliengeschäfts eine Analyse bezüglich der angestrebten Zielsetzungen vorgenommen wird. Deshalb wurden bereits im B+A 35/2005: „Städtische Liegenschaftspolitik“ entsprechende Kriterien formuliert. Es handelt sich dabei um siedlungspolitische und strategische Ziele, volkswirtschaftliche und fiskalische Ziele, sozialpolitische Ziele sowie finanzpolitische Ziele. Diese Kriterien wurden bei allen Immobilientransaktionen in der Vergangenheit angewandt und haben sich sehr bewährt bzw. dazu beigetragen, dass praktisch sämtliche Geschäfte bei den zuständigen Behörden auf eine hohe Akzeptanz stiessen.

Sowohl die Abgabe im Baurecht als auch die Veräusserung von Grundstücken haben Vor- und Nachteile. Der grosse Vorteil bei der Abgabe im Baurecht ist, dass das Grundstück im Portefeuille bleibt und dadurch für die nachfolgenden Generationen ein Handlungsspielraum erhalten werden kann. Das Baurecht ist ein partnerschaftliches Modell. Wird davon ausgegangen, dass der Landwert über die Jahre steigen wird, profitieren Baurechtsgeber sowie Baurechtsnehmer von künftigen Ertragssteigerungen entsprechend ihrem Mitteleinsatz. Der Heimfall hingegen bildet bei der Abgabe im Baurecht ein Risiko. Weil die Abgabe von Grundstücken durch Erteilung von selbstständigen und dauernden Baurechten erst mit deren Regelung im ZGB Anfang der 1960er-Jahre begann und diese in der Regel über eine lange Zeitspanne (30 bis 100 Jahre) abgeschlossen wurden, kam es bis dato zu praktisch keinen Heimfällen von Baurechtsgrundstücken. Deshalb wird der Heimfallproblematik seitens vieler Baurechtsgeber zu wenig Bedeutung beigemessen. Insbesondere für Gemeinwesen, die Grund-

³³ Vgl. auch Handbuch „Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich“ von Saile/Burgherr/Loretan (Rechtskonsulenten des Stadtrates) zu Art. 41 lit. m GO.

stücke unter dem Aspekt eines späteren Eigenbedarfs im Baurecht abgeben, ist dies aber enorm wichtig. Es gilt diesbezüglich zu beachten, dass beim Eintritt des Heimfalls nicht nur eine Heimfallentschädigung zu leisten ist, sondern die auf dem Baurechtsgrundstück befindliche Baute auch ins Eigentum des Baurechtsgebers übergeht. Handelt es sich dabei um eine gut erhaltene Wohnbaute, dürfte deren Weiterführung oder allenfalls deren Veräusserung eine Option sein. Schwierigkeiten entstehen jedoch dann, wenn beispielsweise Gewerbe- oder Dienstleistungsgebäude übernommen werden müssen, welche sich in einem schlechten Zustand befinden und für die die öffentliche Hand keinen Verwendungszweck hat. Solche Sachzwänge können unabsehbare finanzielle und planungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen, bis ein Areal wieder für einen öffentlichen Zweck zur Verfügung steht. Mit guten und klaren Baurechtsverträgen kann diese Problematik im Hinblick auf den ordentlichen Heimfall entschärft werden. Ein ausserordentlicher Heimfall – z. B. aufgrund eines Konkurses des Baurechtsnehmers – kann jedoch kaum im Rahmen des Baurechtsvertrags gelöst werden.

Bei diversen in der Vergangenheit vorgenommenen Vermarktungen wurde den Interessenten in den meisten Fällen der Erwerb zu Volleigentum oder eine Übernahme im Baurecht in Aussicht gestellt. Dabei hat sich deutlich gezeigt, dass Abgaben im Baurecht sowohl bei privaten wie auch professionellen Immobilienanlegern nur auf geringes Interesse stiessen bzw. zu keinen konkreten Angeboten führten. Obwohl Wohn- und Baugenossenschaften in jüngster Zeit vermehrt Grundstücke erwerben und einen Kauf gegenüber der Übernahme im Baurecht klar bevorzugen, erachten sie die Übernahme von Grundstücken im Baurecht dennoch als gangbaren Weg (vgl. auch Kapitel 2.2.4). Als erste konkrete Beispiele sind dabei die Areale an der Industriestrasse und an der oberen Bernstrasse³⁴ zu erwähnen.

Der Stadtrat will in Zukunft bei der Abgabe von städtischem Bauland Baurechtslösungen priorisieren. Dadurch werden Grundstücke nicht endgültig aus der Hand gegeben. Die Stadt kann während der Baurechtsdauer von allfälligen Wertsteigerungen profitieren, für die nachfolgende Generation bleibt ein Handlungsspielraum erhalten. Er ist aber auch der Ansicht, dass künftig Veräusserungen nicht vollständig ausgeschlossen werden dürfen. Denn die Erfahrung zeigt, dass es durchaus Gründe gibt, welche gegen eine Abgabe im Baurecht sprechen. Bei jedem Immobiliengeschäft ist von Fall zu Fall zu klären, welche Abgabevariante zur Erreichung der gesetzten Ziele führt.

Konkret kann vom Grundsatz „Baurecht“ dann abgewichen werden, wenn im Einzelfall die folgenden Kriterien höher gewichtet werden:

- Grundstück befindet sich in einer Aussengemeinde
- Grundstück oder Teilfläche dient zur Grenzbereinigung
- Landwirtschaftsbetrieb³⁵
- Kleine, isolierte Fläche ohne strategische Bedeutung
- Isolierte Liegenschaften ohne strategische Bedeutung
- Portfoliobereinigung

³⁴ Zwei von insgesamt 13 städtischen Parzellen werden veräussert und die übrigen im Baurecht abgegeben.

³⁵ Grundstücke, die zu Landwirtschaftsbetrieben gehören, können aufgrund der gesetzlichen Vorschriften nicht oder nur in Ausnahmefällen veräussert werden (u. a. wegen Zerstückelungsverbot). Hingegen können Landwirtschaftsbetriebe als Ganzes veräussert werden. Beide Abgaben sind bewilligungspflichtig.

- Kauf- und Tauschgeschäft
- Geschäft mit städtischen Unternehmen und nahestehenden Organisationen
- Finanzielle Gründe, zur Reduktion von Schulden
- Finanzielle Gründe, zur Erfüllung von besonderen öffentlichen Aufgaben
- Gemeinsame Gebietsentwicklung mit anderen Gemeinden/Kanton oder Dritten
- Geschäft mit gemeinnützigen oder öffentlichen Trägerschaften

Der in der Vergangenheit angewandte Kriterienraster wird mit den oben genannten Punkten ergänzt, um die Entscheidung Baurecht oder Verkauf transparent darstellen zu können. Der ergänzte Kriterienraster befindet sich im Anhang 3.

M6: Bei der Abgabe von Bauland werden im Grundsatz Baurechtslösungen priorisiert, ohne dabei aber Veräusserungen vollständig auszuschliessen. Bei jedem Immobiliengeschäft ist daher vertieft abzuklären, ob die Abgabe im Baurecht oder ein Verkauf zur Erreichung der gesetzten Ziele zweckmässiger ist. Der Entscheid wird anhand eines Kriterienrasters transparent aufgezeigt.

6.4.3 M7: Baulandabgabe zum Verkehrswert

Die Abgabe von städtischem Bauland soll im Grundsatz zum Verkehrswert erfolgen. Der Verkehrswert berücksichtigt die vorgegebenen Nutzungsmöglichkeiten. Wird das Land im Baurecht abgegeben, wird zur Berechnung des Baurechtszinses auf dem Verkehrswert in der Regel eine Reduktion von bis zu 20 % gewährt.

M7: Das städtische Bauland wird im Grundsatz zum Verkehrswert abgegeben.

6.4.4 M8: Baulandabgabe mit Auflagen

Bis anhin wurden bei Abgaben von städtischen Liegenschaften bereits diverse Verpflichtungen für die künftige Eigentümerschaft vertraglich geregelt. In erster Linie handelte es sich dabei um terminliche (Realisierungshorizont), architektonische (Wettbewerbsverpflichtung) oder ökologische (Minergie-Standard) Bedingungen. Der Stadtrat hat am 17. April 2013 (StB 253) bezüglich energetischer Auflagen bereits entschieden, dass privaten Bauherrschaften, die von einer wesentlichen städtischen Unterstützung profitieren, ein Baurecht auf städtischem Grund erhalten oder städtisches Land erwerben, die Anwendung der aktuellen Massstäbe für energie- und umweltbewusstes Bauen gemäss Gebäudestandard Energiestadt in den entsprechenden Verträgen als verbindlich vorgeschrieben wird. Als Bewilligungsbehörde hat die Stadt die Möglichkeit, die Einhaltung der erwähnten Auflagen auf ihrem Gemeindegebiet relativ einfach zu überprüfen.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Ziele der Wohnraumpolitik kann die Stadt künftig bei der Abgabe von städtischen Liegenschaften Bedingungen und Auflagen formulieren, welche über die heutigen (terminlich, architektonisch, ökologisch) hinausgehen. Diese sind im Einzelfall zu prüfen. Denkbar wären z. B. folgende Bedingungen und Auflagen (nicht abschliessend):

- Festlegung von Wohnungsgrößen, Wohnungsmix, Wohnformen
- Festlegung Nutzungsstruktur (Anteile Wohnungen, Ateliers, Kultur, Läden usw.)
- Vorgaben betr. Mieterstruktur (Familien, Mehrgenerationen, Mindestbelegungen, Einkommensobergrenzen)
- Querfinanzierungen (teurere Wohnungen versus günstigere Wohnungen) innerhalb eines Gebäudes oder einer Wohnsiedlung
- Mietzinsvorgaben bzw. Mietzinsplafonierung
- Familienfreundliche, ökologisch hochwertige Aussenraumgestaltung

Um den gemeinnützigen Wohnungsbau aktiv zu fördern, wird von verschiedenen Seiten die Abgabe der dazu notwendigen städtischen Grundstücke zu Vorzugskonditionen gefordert. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass das städtische Bauland zum Verkehrswert abgegeben werden soll (vgl. Massnahme M7). Inwieweit sich die oben genannten Bedingungen auf den Verkehrswert auswirken, muss von Fall zu Fall in Absprache mit dem Baurechtsnehmer oder Käufer analysiert werden.

M8: Die Stadt prüft vertragliche Auflagen bei der Abgabe von städtischen Liegenschaften hinsichtlich der Ziele der Wohnraumpolitik. Die Auflagen haben sich insbesondere an der strategischen Nutzungsausrichtung sowie an der BZO zu orientieren und sind in enger Absprache mit den Baurechtsnehmern/Käufern festzulegen.

6.4.5 M9: Ausbedingung von Auflagen und Kaufrechten bei Ein- und Umzonungen

Bei Ein- oder Umzonungen mit einem erheblichen Mehrwert bietet sich der Planungsbehörde die Gelegenheit, Auflagen bezüglich der Ziele der Wohnraumpolitik zu machen oder sich gar ein Kaufrecht auszubedingen. Denkbar sind beispielsweise Auflagen im energetischen Bereich, die Verpflichtung für die Erstellung eines Anteils an gemeinnützigem Wohnraum oder auch die Pflicht zur Bebauung innert bestimmter Frist zur Unterbindung von Spekulation. Die konkreten Auflagen sind von Fall zu Fall in Verhandlung mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern festzulegen. Die Erfüllung der Auflagen ist in der Regel mittels Kaufrechten zu sichern. Wenn der oder die Betroffene der Auflage bzw. Verpflichtung nicht innert Frist nachkommt, kann die Stadt das Kaufrecht ausüben und die Erfüllung der Auflage entweder selber veranlassen oder verbunden mit der Eigentumsübertragung an einen Dritten weitergeben.

Beim Kaufrecht ist zu beachten, dass die Stadt auf die Mitwirkung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer angewiesen ist. Ausserdem benötigt sie klare Regeln, wann das Kaufrecht ausgeübt werden soll. Auch müssen die finanziellen Mittel zur allfälligen Ausübung des Kaufrechts zur Verfügung stehen. Mit der Massnahme M5, Kompetenzerhöhung Stadtrat bei Grundstückserwerb, sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass ein solches Kaufrecht auch innerhalb der üblichen Fristen ausgeübt werden kann.

M9: Bei künftigen Ein- und Umzonungen, die mit einem erheblichen Mehrwert verbunden sind, macht die Stadt Auflagen im Sinne der Ziele der Wohnraumpolitik und sichert deren Umsetzung in der Regel mit einem Kaufrecht.

6.4.6 M10: Förderung innovativer und neuer Wohnformen

Um die Herausforderungen im Bereich der Wohnraumpolitik anzugehen, sind innovative Projekte gefordert. Da es aufgrund der vielfältigen Lebensstile und der daraus resultierenden Bedürfnisse nicht die einzig wahre Wohnform gibt, kommt dem Experimentieren in Bezug auf die Weiterentwicklung der Wohnformen eine grosse Bedeutung zu, da neue Wohnformen häufig einen wesentlichen Beitrag für den angestrebten nachhaltigen Wohnflächenverbrauch, für energieeffizientes Wohnen und auch für die sozialräumliche Durchmischung leisten. Neue Wohnformen zeichnen sich dadurch aus, dass sie flexibel den Ansprüchen verschiedener Lebensphasen angepasst werden können. Denkbar sind z. B. Clusterwohnungen, generationenübergreifende Wohnformen, Wohnungen mit flexiblen Grundrissen, hindernisfreies Wohnen, Wohnen mit Serviceleistungen.

Neue Wohnformen können nur im Rahmen von grossen Sanierungen und Neubauten umgesetzt werden. Da es darum geht, Wohnformen zu schaffen, die verschiedenen Bedürfnissen angepasst werden können, ist von einer langfristig anhaltenden Wirkung auszugehen.

Die Stadt befürwortet im Rahmen von Wohnprojekten auf städtischen Liegenschaften neue Wohnformen. Wohn- und Baugenossenschaften werden für neue Wohnformen sensibilisiert und motiviert. Entsprechende Vorgaben können z. B. als Bestandteile in Wettbewerbsprogramme aufgenommen werden.

M10: Die Stadt befürwortet im Rahmen von Wohnprojekten auf städtischen Liegenschaften neue Wohnformen. Wohn- und Baugenossenschaften werden für neue Wohnformen sensibilisiert und motiviert.

6.4.7 M11: Strategische Arealentwicklung

Eine umfassende Stadtentwicklungsstrategie bedingt auch eine gezielte Weiterentwicklung des Bestandes. Es ist durchaus möglich, dass bestimmte Nutzungen und Betriebe aufgrund von Entwicklungen im Umfeld heute an einem aus Sicht der Stadtentwicklung nicht mehr idealen Standort sind. Dies kann sich sowohl auf die aktuelle Nutzung als auch auf neue Projekte im nahen Umkreis negativ auswirken (Erschliessung, Sicherheit, Lärm usw.). Von dieser Tatsache sind Grundstücke sowohl von Privaten als auch von der Stadt betroffen.

Bezüglich der städtischen Gebiete ist die Dienstabteilung Immobilien stetig daran, die Entwicklungsstrategie gestützt auf übergeordnete Planungen zu prüfen und entsprechend zu reagieren. Bislang gibt es in der Stadt aber keine Stelle, welche für den strategischen Umgang mit privaten Arealen zuständig ist. Aufgabe dieser Stelle müsste sein, in einem ersten Schritt Areale zu eruieren, deren Nutzung aus städtebaulicher Sicht nicht optimal ist, und in einem zweiten Schritt auf die entsprechenden Grundeigentümer zuzugehen und mit diesen bessere Lösungen zu suchen. Dabei kann die Stadt die Grundeigentümer beispielweise bei der Suche nach Ersatzstandorten, beim Umzug oder der Projektentwicklung am alten Standort unterstützen.

Momentan sind jedoch weder die Kapazitäten noch die personellen Ressourcen zur Wahrnehmung einer solchen Aufgabe vorhanden. Kurzfristig erscheint es wichtig, zu kommunizieren, dass sich Private, die z. B. einen neuen Standort suchen oder auch Land zur Weiterentwicklung an die Stadt verkaufen möchten, an die bestehende Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik wenden können.

M11: Die Stadt will mittel- bis langfristig den Bestand im Sinne einer umfassenden Stadtentwicklungsstrategie gezielt weiterentwickeln.

6.5 Block C: Allgemeine Massnahmen

Die in diesem Block aufgeführten Massnahmen dienen allgemein der Umsetzung der Ziele der Wohnraumpolitik. Es handelt sich um die Verstärkung der Fach- und Koordinationsstelle für die Wohnraumpolitik, planungsrechtliche Massnahmen, Massnahmen im Bereich der Grundlagenerarbeitung und um Fördermassnahmen für ausgewählte Themenbereiche.

6.5.1 M12: Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik

Mit dem B+A Wohnraumpolitik I hat das Parlament der Schaffung einer Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik zugestimmt. Die Fach- und Koordinationsstelle ist zuständig für Fragen der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Wohnraumpolitik und ist insbesondere auch Ansprechpartnerin für die Wohn- und Baugenossenschaften. Zudem stellt sie die Umsetzung der im vorliegenden Bericht und Antrag vorgesehenen Massnahmen sicher, indem sie die interdirektionale Zusammenarbeit koordiniert und das Controlling gewährleistet, welches auch im Zusammenhang mit der Umsetzung der Initiative erforderlich ist.

Seit Anfang 2013 stehen der Dienstabteilung Stadtentwicklung zur Erfüllung der oben genannten Aufgaben 20 Stellenprozente zur Verfügung. Diese mit B+A Wohnraumpolitik I beantragten Ressourcen basierten auf der Annahme des stadträtlichen Gegenvorschlags zur Initiative, welcher die Schaffung von zusätzlich 720 gemeinnützigen Wohnungen in 15 Jahren vorsah. Durch die Annahme der Initiative hat sich dieses Ziel beinahe verdoppelt, was folglich auch eine Intensivierung der vorgesehenen Massnahmen zur Umsetzung erfordert und entsprechend zusätzliche Ressourcen beansprucht. Hinzu kommt die von der Initiative geforderte fünfjährige Berichterstattung an das Parlament zum Stand der Umsetzung, welcher aufgrund der Erfahrungen der vorliegenden beiden B+A zur Wohnraumpolitik nicht zu unterschätzende Ressourcen beansprucht. Um diese Arbeiten zu bewältigen, sind die Ressourcen bei der Dienstabteilung Stadtentwicklung um 30 Stellenprozente zu erhöhen. Zudem hat die Stadtentwicklung jeweils im Jahr vor dem fünfjährigen Zwischenbericht ihre Priorität auf die Wohnraumpolitik zu setzen. Andere Projekte werden entsprechend zeitlich verschoben werden müssen. Mit der vorgeschlagenen ständigen Aufstockung um 30 Stellenprozente wird nebst dem gemäss Initiative erforderlichen Controlling auch gewährleistet, dass der Aufwand für die Massnahme M16, Ermittlung der Wohnbedürfnisse, gedeckt ist.

M12: Die Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik ist Ansprechpartnerin und Auskunftsstelle für Öffentlichkeit und Private, insbesondere für die Wohn- und Baugenossenschaften. Zudem stellt sie die Umsetzung der im vorliegenden Bericht und Antrag vorgesehenen Massnahmen sicher und ist für die periodische Berichterstattung an das Parlament zum Stand der Umsetzung der Initiative und das entsprechende Controlling zuständig. Die personellen Ressourcen der Fach- und Koordinationsstelle sind um 30 Stellenprozente zu erhöhen.

6.5.2 M13: Ausgleich von Planungsvorteilen

Art. 5 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) legt fest, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen, zu regeln hat. Der Kanton Luzern hat bislang davon abgesehen, diesen Gesetzgebungsauftrag umzusetzen.

Mit der Zustimmung der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 3. März 2013 wird Art. 5 RPG angepasst bzw. insoweit verschärft, als Planungsvorteile nun mit einem Satz von mindestens 20 % auszugleichen sind.³⁶ Dabei hat das kantonale Recht den Ausgleich so auszugestalten, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden. Neu wird im Bundesgesetz auch geregelt, zu welchen Zwecken die Erträge verwendet werden sollen, nämlich für Entschädigung bei Enteignungen oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG.

Gemäss geltendem Recht auf Bundesebene besteht demnach neu sowohl die Möglichkeit als auch die Pflicht, Planungsmehrwerte abzuschöpfen. Die Stadt erachtet das Mittel der Mehrwertabschöpfung ebenfalls als zweckmässig und macht sich für eine entsprechende Einführung der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes stark, wobei sie einen breiten Verwendungszweck der Mehrwerte als sinnvoll erachtet. Die Förderung des Wohnbaus über die Ausgestaltung der Mehrwertabgabe, deren Prüfung der Bundesrat mit der aktualisierten Wohnpolitik angekündigt hat, wird vom Stadtrat ebenso unterstützt.³⁷

M13: Der Stadtrat will, dass Planungsvorteile ausgeglichen werden, und treibt dafür die Einführung der Mehrwertabschöpfung mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln voran.

6.5.3 M14: Festlegung einer Mindestausnützung zur Wohnraumverdichtung

Mit der BZO-Revision Stadtteil Luzern werden gezielt Nachverdichtungen vorgenommen. Es wird auch in künftigen Revisionen stets wieder zu prüfen sein, wo durch die Erhöhung von Bauziffern effektiv mehr Kapazitäten für Einwohnerinnen und Einwohner geschaffen werden können. Das grosse Potenzial für verdichtetes Wohnen besteht jedoch insbesondere in unbebautem Gebiet. Dabei muss von Anfang an sichergestellt werden, dass bei der Bebauung der Grundstücke die bestehenden Potenziale möglichst ausgeschöpft werden. Ein Mittel dazu ist die gemäss § 23 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern (PBG, SRL Nr. 735) zulässige Festlegung einer Mindestausnützung. Aus finanzieller Sicht könnte dies für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer lohnend sein, da effektiv mehr Wohnraum erstellt werden müsste. Im Weiteren haben Mindestausnützungen im Gegensatz zu baulichen Nutzungsprivilegien den Vorteil, dass damit die vorgesehene städtebauliche Entwicklung gezielt gesteuert werden kann.

M14: Bei Ein- und Umzonungen ist die Festlegung einer Mindestausnützung zu prüfen, oder es sind bei Bedarf alternative Vorkehrungen zu treffen, damit die bestehenden Potenziale möglichst ausgeschöpft werden.

³⁶ Bund, Kanton und Gemeinden nehmen nun gemeinsam die Umsetzung des revidierten RPG in die Hand. Dieses soll voraussichtlich im Frühjahr 2014 zusammen mit der angepassten Verordnung in Kraft treten.

³⁷ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Mai 2013: Bundesrat optimiert Wohnungspolitik.

6.5.4 M15: Überprüfung neuer Modelle im Bereich Wohnen und Betreuung

Im Bereich „Wohnen und Betreuung“ können diverse bestehende und zu prüfende Angebote und Projekte unterschieden werden:

- das „begleitete Wohnen“ der Sozialen Dienste und privater Institutionen wie z. B. die Wohnangebote von Traversa für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen;
- Wohnen mit Serviceleistungen;
- Betreuungsgutscheine und Zeitgutschriftmodelle;
- Wohnen für Hilfe, Mehrgenerationen-Wohnformen und andere mehr.

Im Hinblick auf eine mittel- und langfristige Planung ist eine vertiefte Analyse mit Massnahmenvorschlägen für das Jahr 2014 vorgesehen. Bis zu diesem Zeitpunkt werden die Studie der Hochschule Luzern – Wirtschaft zu den zukünftig Wohnbedürfnissen im Alter abgeschlossen und die vor kurzer Zeit gestarteten Privatinitiativen von Stadtluzerner Wohn- und Baugenossenschaften (Betreuungsangebote in den Siedlungen Neuhushof und Himmelrich) weitergediehen sein. Es ist vorgesehen, die Analyse mit Massnahmenplan dem Parlament als Teil des Berichtes und Antrages „Finanzierung der ambulanten und stationären Pflege in der Stadt Luzern 2015–2017“ zur Diskussion und Beschlussfassung zu unterbreiten.

M15: Die Stadt prüft im Rahmen der zukünftigen ambulanten und stationären Versorgungsplanung diverse Modelle und Projekte im Bereich Wohnen und Betreuung.

6.5.5 M16: Ermittlung der Wohnbedürfnisse

Für die Förderung einer bedarfsgerechten Wohnraumentwicklung benötigt die Stadt entsprechende wissenschaftliche Grundlagen und Analysen. Diese müssen im Sinne der Bevölkerungsentwicklung das Gebiet der Stadtregion abdecken.

Seit 2010 nimmt die Stadt Luzern am Umzugsmonitoring der Hochschule Luzern – Wirtschaft teil. Die Hochschule entwickelte ein Erhebungs- und Auswertungssystem, um die Wohnpräferenzen der Umziehenden gemeinde- und regionenspezifisch zu erfassen und auszuwerten. Während eines Jahres werden in 47 Gemeinden alle Weg-, Zu- und Umziehenden zu ihren Umzugsgründen und Wohnpräferenzen befragt. Damit verfügt die Stadt über eine fundierte Grundlage zur Ermittlung der Wohnbedürfnisse und kann ihre strategische Wohnraumpolitik gezielt entwickeln und überprüfen.

M16: Die Stadt nimmt auch in Zukunft regelmässig am Umzugsmonitoring teil und überprüft und entwickelt die strategische Wohnraumpolitik gestützt auf das Monitoring.

6.5.6 M17: Nutzungskataster öffentlicher Raum

Der öffentliche Raum im direkten Wohnumfeld übernimmt vielfältige Funktionen. Er prägt massgeblich das Siedlungsbild, bietet wichtige Erholungs-, Spiel- und Aufenthaltsflächen und ermöglicht Begegnungen von Quartierbewohnerinnen und Quartierbewohnern. Die Qualität der öffentlichen Räume (Plätze, Strassen, Grünanlagen, Gewässer und ihre Uferbereiche usw.) ist für eine hohe Lebensqualität der Stadt Luzern von zentraler Bedeutung. Die verschiedenen Bevölkerungsgruppen sollen sich in den gut zugänglichen und gestalteten Freiräumen wohl und sicher fühlen.

Der Druck auf die Nutzung des öffentlichen Raumes durch Freizeit, Erholung, Veranstaltungen und kommerzielle Nutzung hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Dem stehen der Schutz von Natur- und Landschaftsräumen entgegen. Die vielfältigen, teilweise konfliktträchtigen, Anforderungen an den öffentlichen Raum sind u. a. mit dem Nutzungskataster öffentlicher Raum zu koordinieren. Der Nutzungskataster beinhaltet eine gesamtstädtische Strategie für den öffentlichen Raum und fokussiert die Themen Funktionalität, Bedeutung, Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raumes.

Basierend auf dem Nutzungskataster öffentlicher Raum wird die Nutzungs- und Gestaltungsqualität des öffentlichen Raumes laufend verbessert, und das Wohnumfeld kann aufgewertet werden. Unterhaltsarbeiten, Reinigungen, Neu- und Umgestaltungen sowie Auflagen bei Nutzungs- und Baubewilligungen sollen in der Folge an diesen planerischen Grundlagen ausgerichtet werden. Das Teilprojekt 1 Nutzungskataster öffentlicher Raum unter Federführung der Dienstabteilung Städtebau wurde Anfang 2013 aufgelegt und wird zurzeit intensiv bearbeitet.

M17: Die Stadt erarbeitet mit dem Nutzungskataster öffentlicher Raum eine gesamtstädtische Strategie für die Funktion, Bedeutung, Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raumes.

6.5.7 M18: Freiraum- und Biodiversitätsstrategie³⁸

Die Frei- und Grünräume im direkten Wohnumfeld übernehmen vielfältige Funktionen. Sie prägen massgeblich das Siedlungsbild, sind wichtige Erholungs-, Spiel- und Aufenthaltsflächen und ermöglichen einen engen Bezug zwischen den Quartierbewohnerinnen und Quartierbewohnern und ihrer Umwelt (Naturerleben). Darüber hinaus sind sie die Grundlage für eine vielfältige Pflanzen- und Tierwelt und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Biodiversität im urbanen Raum. Mit der baulichen Verdichtung gehen diese nutzbaren privaten Freiflächen vermehrt verloren, und die verbleibenden Flächen müssen für mehr Bewohnerinnen und Bewohner die Freiraumbedürfnisse erfüllen. In diesem Spannungsfeld kommt einer hohen funktionalen, gestalterischen und ökologischen Qualität der verbleibenden Frei- und Grünräume eine wichtige Bedeutung zu.

Dem Aspekt der Wohnumfeldqualität ist konsequent bereits in einem frühen planerischen Stadium (z. B. Wettbewerbs- und Gestaltungsplanverfahren) angemessene Beachtung zu schenken. Die Bezüge zwischen Innen- und Aussenräumen sind konsequent zu thematisieren. Für verschiedene Siedlungs- und Quartiertypen sind Leitbilder zu entwickeln, welche die Anforderungen an die Frei- und Grünraumentwicklung im Zuge der Verdichtung, Erneuerung oder Erweiterung eines Quartiers definieren. Die optimale Vernetzung privater, halböffentlicher und öffentlicher Freiräume ist anzustreben. Durch entsprechende fachliche Unterstützung von Planern und Bauherrschaften und den Einsatz von Anreizsystemen ist die ökologische Qualität des Wohnumfelds zu fördern.

³⁸ Entspricht Massnahme M7, Konzept für Frei- und Grünraumentwicklung, aus B+A Wohnraumpolitik I. Massnahme wird neu präzisiert und unbenannt.

Im Rahmen der Revision der BZO werden die quantitativen Voraussetzungen für die Freiraumentwicklung geschaffen. In einem nächsten Schritt ist nun gestützt auf die vorstehenden Überlegungen eine Freiraum- und Biodiversitätsstrategie für die qualitative Aufwertung dieser Freiräume auszuarbeiten. Das voraussichtlich 4 Jahre dauernde Projekt wird im Jahr 2014 gestartet.

M18: Die Stadt erarbeitet eine Freiraum- und Biodiversitätsstrategie und legt darin die qualitativen Anforderungen an die Frei- und Grünraumentwicklung fest.

6.5.8 M19: Förderung des energieeffizienten Bauens und der Nutzung erneuerbarer Energien

In der städtischen Energie- und Klimastrategie ist der Massnahmenswerpunkt „Gebäude“ neben der „Mobilität“ das wichtigste Handlungsfeld. Er umfasst sowohl Massnahmen für einen effizienten Energieeinsatz und für einen vermehrten Einsatz erneuerbarer Energien als auch für einen haushälterischen Umgang mit Energie bei Neubauten und Sanierungen. Der Massnahmenswerpunkt „Gebäude“ umfasst folgende Aspekte:

- Weiterführen, Ergänzen und Optimieren der bestehenden Förderprogramme (Beratung und finanzielle Anreize) für energieeffizientes Bauen (Strom und Wärme) und erneuerbare Energien und Ausrichten auf die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft;
- Erarbeitung von Massnahmenpaketen für die Reduktion des Energiebedarfs, den Einsatz erneuerbarer Energieträger und von Umweltwärme sowie Betriebsoptimierung haustechnischer Anlagen und Verbesserung des baurechtlichen Umfelds (sowohl für bestehende Bauten als auch für Neubauten und ganze Siedlungen);
- Erhöhter Gebäudestandard bei stadteigenen Projekten sowie als Auflage bei Verkauf oder Abgabe im Baurecht (sog. „Gebäudestandard Energiestadt“);
- Erhöhter Gebäudestandard (neue BZO; Art. 43 Abs. 3 BZR) in den in Anhang 1 des BZR festgelegten Hochhauszonen und Schlüsselarealen (Parzellen mit deutlichem Mehrwert dank BZO-Revision), Festlegung weiterer Gebiete mit erhöhtem Gebäudestandard im Rahmen der geplanten Revision der BZO Littau sowie im Zuge zukünftiger BZO-Teilrevisionen;
- Systematische Überprüfung der städtischen Reglemente auf Hemmnisse für ökologisches Verhalten.

Das Bauen für die 2000-Watt-Gesellschaft setzt neue Denkansätze voraus, die Systemgrenze Gebäude wird dabei bewusst verlassen. Es geht nicht mehr allein ums Dämmen und Lüften, sondern ebenso um graue Energie, Mobilität und Nutzerverhalten.

M19: Die konkreten Massnahmen im Bereich „Förderung energieeffizientes Bauen“ werden durch den in den Jahren 2013/2014 zu erarbeitenden Aktionsplan Luftreinhaltung, Energie, Klima definiert, der die bis etwa 2020 umzusetzenden Massnahmen enthalten wird. Dabei werden die im Fachbericht „Grundlagen für eine Energie- und Klimastrategie der Stadt Luzern“ (Econcept 2010) vorgeschlagenen Massnahmen konkretisiert.

6.5.9 M20: Sicherung der Wohnqualität in den Quartieren

Im Sinne einer umfassenden Wohnraumpolitik ist die Sicherung der Wohnqualität eine wesentliche Aufgabe. Eine gute Wohnqualität über alle Quartiere hinweg ist förderlich für eine gute soziale Durchmischung und trägt auch zur Sicherung von Familienwohnungen bei. Eine gute Wohnqualität ist wichtig für alle Generationen und von besonderer Bedeutung für Menschen mit eingeschränkter Mobilität.

Der Stadtrat will, dass die Wohnqualität der Quartiere erhalten bleibt. Durchmischte Nutzungen mit Wohnen sollen auch weiterhin möglich sein, insbesondere auch in der Innenstadt, wo die Wohnqualität wegen der Belastung durch Verkehrslärm und die Folgen der 24-Stunden-Gesellschaft zunehmend beeinträchtigt ist. Mit dem bewussten Einsatz städtebaulicher Kriminalprävention können bestehende Angsträume beseitigt werden und bei Neubauprojekten neue vermieden werden. Die objektive Sicherheit der Quartiere wird erhöht, und das subjektive Sicherheitsempfinden der Bewohnerinnen und Bewohner steigt. Weiter kann mit der Reduktion von Lärmemissionen (Verkehr, Gastgewerbe usw.) sowie einer guten Umgebungsgestaltung (Barrierefreiheit, gute Beleuchtung usw.) ebenfalls ein Beitrag zur Sicherung der Wohnqualität geleistet werden. Der Stadtrat will, dass die Belastung der Bevölkerung durch den Verkehrslärm reduziert und das Nachtleben und damit die nächtlichen Lärmquellen räumlich und zeitlich nicht weiter ausgedehnt werden. Dazu nützt er den ihm zustehenden Handlungsspielraum aus und prüft, welche Mittel zur Sicherung der Wohnqualität zweckmässig sind und forciert werden sollen.

M20: Der Stadtrat setzt sich aktiv für die Sicherung der Wohnqualität in den Quartieren ein. Durchmischte Nutzungen mit Wohnen sollen auch weiterhin möglich sein.

6.5.10 M21: Transparenz bei Mietzinsen

Der Erhöhung von Mietzinsen für bestehende Mietverträge sind mit den bestehenden Gesetzesgrundlagen zum Mietrecht enge Schranken gesetzt. Grundsätzlich gilt für Mietzinserhöhungen heute gesamtschweizerisch zwingend die Formularpflicht (vgl. Art. 269d OR), d. h., die Erhöhung des Mietzinses muss durch die Vermieterschaft begründet werden. Diese Formularpflicht gilt jedoch nicht für den Abschluss von Mietverträgen. So nützen viele Eigentümerinnen und Eigentümer den Spielraum zur Mietzinserhöhung, wenn die Wohnung nach einer Kündigung neu ausgeschrieben wird.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die Pflicht der Vermieterschaft, die Vormiete offenzulegen, eine mietzinsdämpfende Wirkung haben kann und dadurch preisgünstige Wohnungen gesichert werden können. Im Sinne der Transparenz will der Stadtrat die Pflicht zur Offenlegung der Vormietzinsen durch einfache Mittel, z. B. mittels der Ausweitung von bestehenden Meldeverfahren, vorantreiben. Die Schaffung der entsprechenden Rechtsgrundlage liegt jedoch in der Kompetenz des Kantons.

M21: Der Stadtrat will die Transparenz bei den Mietzinsen fördern.

7 Umsetzungsstrategie Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“

Die Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ fordert, dass sich die Stadt Luzern aktiv für die Schaffung und den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum einsetzt. Dabei hat die Stadt das Ziel zu setzen, dass bis in 25 Jahren ein Anteil von mindestens 16 % des Wohnungsbestands nach Kriterien der Gemeinnützigkeit vermietet wird.

7.1 Quantifizierung des Initiativziels

Gemäss den Ausführungen in Kapitel 2.3 dienen in der Stadt Luzern aktuell rund 6'000 der insgesamt rund 44'250 bestehenden Wohnungen gemeinnützigen Zwecken, was rund 13,5 % des Gesamtwohnungsbestands entspricht. Demnach ist bereits heute eine Differenz von 2,5 % zu den angestrebten 16 % auszumachen, was einem Defizit in der Grössenordnung von rund 1'100 gemeinnützigen Wohnungen entspricht.

Der Planungshorizont von 25 Jahren ist sehr lang und entsprechend mit grossen Unsicherheiten verbunden. Der übliche Planungshorizont in der Nutzungsplanung beträgt 10 bis 15 Jahre. Darüber hinausgehende Prognosen sind aus heutiger Sicht aufgrund der unsicheren Entwicklung des Kapitalmarkts wie auch aufgrund von Unsicherheiten in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung nicht sinnvoll.

Bei der nachfolgenden Berechnung wird trotzdem davon ausgegangen, dass der langjährige Trend des Neuwohnungszuwachses anhalten wird und damit jährlich zirka 300 Neuwohnungen erstellt werden. Hochgerechnet auf 25 Jahre entspräche dies insgesamt 7'500 Neuwohnungen, d. h., der Wohnungsbestand in 25 Jahren würde auf rund 51'750 Wohnungen anwachsen. Sollen davon 16 % oder rund 8'280 Wohnungen gemeinnützig sein, müssten demnach von den 7'500 Neuwohnungen etwa deren 2'300 gemeinnützig sein, also fast jede dritte neu erstellte Wohnung.

7.2 Forderungen der Initiative

Die Initiative sieht vor, dass u. a. vier Massnahmen (nachfolgend bezeichnet als Forderungen A bis D) zur Zielerreichung beitragen sollen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, wie mit den einzelnen Forderungen der Initiative umgegangen wird.

Tabelle 5: Überblick über den Umgang mit den Forderungen der Initiative

<p>Forderung A: Die Stadt stellt eigene Grundstücke gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen zur Verfügung.</p>	<p>Umsetzung vgl. Kapitel 7.5 und Kapitel 7.6.</p>
<p>Forderung B: Die Stadt integriert gemeinnützige Wohnbauträgerinnen bei raumplanerischen Entwicklungsschwerpunkten angemessen.</p>	<p>Umsetzung vgl. Massnahme M1.</p>
<p>Forderung C: Die Stadt verhandelt mit Grundeigentümern, um diese – als Gegenleistung zum Mehrwert durch planerische Massnahmen – vertraglich zur Erstellung eines angemessenen Anteils an preisgünstigen Wohnungen zu verpflichten.</p>	<p>Die Forderung C wurde als Massnahmen M4 und M8 in den Massnahmenkatalog aufgenommen.</p>
<p>Forderung D: Die Stadt unterstützt gemeinnützige Wohnbauträgerinnen durch zinsvergünstigte Darlehen bzw. setzt sich dafür ein, dass solche Darlehen durch den Kanton gewährt werden.</p>	<p>Diese Forderung wird vorläufig nicht umgesetzt. Bei der Umfrage und im Austausch mit den Wohn- und Baugenossenschaften hat sich gezeigt, dass die Wohn- und Baugenossenschaften aufgrund der aktuellen Lage des Kapitalmarktes nicht auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind und diese auch nicht wünschen (vgl. auch Kapitel 2.2.4 und Kapitel 2.2.5). In einem Marktumfeld langfristig günstiger Zinsen ist eine finanzielle Unterstützung durch die Stadt nicht zweckmässig. Auch langfristige Darlehen sind aktuell zu günstigen Zinsen am Markt erhältlich.³⁹</p>

³⁹ Der Bundesrat hat mit der Veröffentlichung seiner aktuellen Leitlinien der Wohnungspolitik angekündigt, dass eine Anpassung der Wohnraumförderungsverordnung (WFV) es ermöglichen soll, dass gemeinnützige Wohnbauträger künftig Darlehen aus dem mit Bundesmitteln dotierten Fonds de roulement nicht nur für den Neubau und die Erneuerung von Wohnungen, sondern auch für den Kauf von geeignetem Bauland beanspruchen können. Zudem sollen die Bedingungen für diese Darlehen für gemeinnützige Investoren optimiert werden (vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Mai 2013: Bundesrat optimiert Wohnungspolitik).

7.3 Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Zur verbindlichen Verankerung des Initiativziels von 16 % erlässt der Grosse Stadtrat ein neues Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Das Reglement nimmt nebst dem von den Initiantinnen und Initianten vorgegebenen Ziel auch die Forderung B nach einer Zusammenarbeit mit den Wohn- und Baugenossenschaften auf sowie die Verpflichtung zur periodischen Berichterstattung.

Mit Art. 1 Abs. 1 wird das quantitative Ziel für die Erstellung von Wohnungen nach Kriterien der Gemeinnützigkeit festgelegt. Bei der in Art. 1 Abs. 2 verwendeten Definition der Gemeinnützigkeit stützt sich die Stadt auf Art. 3 des eidgenössischen Wohnraumförderungsgesetzes (WFG).

Mit Art. 2, welcher die Aktivierung und Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen der Stadt Luzern und den gemeinnützigen Wohnbauträgern festlegt, bekundet der Stadtrat aktiv den Willen, gemeinnützige Wohnbauträger im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen.

Im neuen Reglement wird mit Art. 3, wie von den Initiantinnen und Initianten vorgegeben, festgehalten, dass der Stadtrat alle 5 Jahre Bericht über den Fortschritt bezüglich der Zielerreichung erstattet. Dabei überprüft er jeweils auch gleichzeitig die Ausrichtung der Wohnraumpolitik und aktualisiert bei Bedarf die vorgeschlagenen Massnahmen. Den ersten Bericht wird der Stadtrat im Jahr 2019 verabschieden und dem Parlament vorlegen.

7.4 Hauptpfeiler der Umsetzungsstrategie

Für die Umsetzung der Initiative setzt der Stadtrat kurz- und mittelfristig auf folgende drei Hauptpfeiler:

- Städtische Liegenschaften
- Stärkung der GSW
- Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften

Städtische Liegenschaften

Einen direkten Beitrag zur Umsetzung der Initiative kann die Stadt leisten, indem sie stadteigene Grundstücke für den gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung stellt. Noch verfügt die Stadt Luzern über einige Hektaren an unbebautem Bauland in städtischem Eigentum. Diese Flächen liegen vorwiegend im Stadtteil Littau. Im Stadtteil Luzern gibt es aktuell einige städtische Areale, auf denen infolge von Umnutzungen wieder Potenzial für Wohnungsbau frei wird. Der Stadtrat hat eine Auslegeordnung gemacht und festgelegt, auf welchen städtischen Grundstücken er sich gemeinnützigen Wohnungsbau vorstellen kann. Der aktuelle Stand der Diskussion wird in den folgenden Kapiteln 7.5 und 7.6 dargelegt. Im Kapitel 7.5 werden städtische Gebiete, die für den gemeinnützigen Wohnungsbau geeignet sind, vorgestellt. Im Kapitel 7.6 werden die strategische Nutzungsausrichtung in den drei Schlüssel-

arealen Rösslimatt, Pilatusplatz und Steghof festgelegt und ebenfalls mögliche Areale für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorgeschlagen.

Weiter hat der Stadtrat aufgrund der nun umzusetzenden Initiative seine städtische Liegenschaftspolitik überprüft und schlägt mit den in Kapitel 6 aufgeführten Massnahmen (Block B) Ansätze vor, wie der Bestand der städtischen Liegenschaften weiterentwickelt werden soll. Die vorgeschlagenen Massnahmen stehen dabei nicht im Widerspruch zur aktuell gültigen Liegenschaftspolitik. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, hat der Stadtrat mit den Berichten und Anträgen 6/2002 und 35/2005 dem Parlament die städtische Liegenschaftsstrategie detailliert und umfassend dargelegt. Diesbezüglich sind insbesondere die Umsetzungsrichtlinien zur Abgabe von städtischen Liegenschaften, die bis heute bei sämtlichen Liegenschaftsgeschäften als verbindliche Richtlinien gelten und konsequent angewandt werden, zu erwähnen.

Die künftige Priorisierung von Baurechtslösungen steht nicht im Widerspruch zur bisherigen Liegenschaftspolitik. Mit den vorgeschlagenen Präzisierungen und der Neuausrichtung wird jedoch erreicht, dass der Stadtrat seine Steuerungsmöglichkeiten zur Weiterentwicklung des Bestandes der städtischen Liegenschaften nicht weiter schmälert und hinsichtlich der Umsetzung der Initiative seine heutigen Einflussmöglichkeiten soweit möglich wahrnehmen kann.

Stärkung der GSW

Dazu wird auf Massnahme M2 und den B+A 11/2013: „Initiative ‚Für gemeinnützige Wohn- und Gewerberäume in der Stadt Luzern‘“ verwiesen.

Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften

Dazu wird auf Massnahme M1 verwiesen.

7.5 Städtische Gebiete für gemeinnützigen Wohnungsbau

Der Stadtrat hat im Hinblick auf die Umsetzung der Initiative eine Auslegeordnung aller städtischen Grundstücke gemacht. Dabei legte er u. a. fest, auf welchen Grundstücken er sich gemeinnützigen Wohnungsbau vorstellen kann. Die Gebiete wurden unter verschiedenen Gesichtspunkten wie Lage, Zonenart, heutige Nutzung, vorhandene Infrastruktur, Nähe zu einem Schulhaus usw. beurteilt und ausgeschieden. Zusätzlich prüfte er bei der Auslegeordnung auch, wo Siedlungen nach den Kriterien der 2000-Watt-Gesellschaft konzipiert werden könnten. Die entsprechenden Siedlungen sind in der Folge mit einem ★ (Stern) gekennzeichnet.

Die Stadt muss sicherstellen, dass sie den diversen vorhandenen Nutzungsansprüchen und Aufträgen, die sie zu erfüllen hat, gerecht wird. Die städtischen Liegenschaften sind in erster Linie dazu da, die öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Daher können nicht alle verbleibenden städtischen Grundstücke für die Schaffung von Wohn- und Arbeitsnutzungen vorgesehen werden. Beispielsweise führt eine Zunahme von Familienwohnungen zu einem Bedarf an

Infrastruktur im Bildungsbereich. Verdichtetes Bauen wiederum verlangt nach öffentlichen Frei- und Grünräumen. Für eine attraktive und lebendige Stadt braucht es auch Raum für Kultur und die Kreativwirtschaft. Stehen städtische Grundstücke zur Verfügung, erhöht sich der Handlungsspielraum der Stadt, um auf die vielfältigen Bedürfnisse der Bevölkerung zu reagieren. Deshalb wurden bei der Auslegeordnung der städtischen Grundstücke neben gemeinnützigem Wohnraum auch andere Nutzungsinteressen berücksichtigt. In der Auslegeordnung wurde jeweils der mögliche Aktivierungszeitraum der Grundstücke beurteilt. Dieser gibt an, in welchem Zeitraum mit einer möglichen Bebauung des Grundstückes gerechnet werden kann. Er kann somit auch als Realisierungshorizont verstanden werden. Es wurde eine Einteilung der Grundstücke in kurzfristig (zirka 0–5 Jahre), mittelfristig (zirka 5–10 Jahre) oder langfristig (mehr als 10 Jahre) aktivierbar vorgenommen.

In der nachfolgenden Karte sind alle städtischen Grundstücke eingezeichnet, welche als grundsätzlich für den gemeinnützigen Wohnungsbau geeignet befunden wurden. Alle Zonenangaben und Nutzflächenberechnungen basieren auf der Grundlage der neuen BZO Stadtteil Luzern. Die Angaben gelten daher unter dem Vorbehalt, dass diese rechtskräftig wird. Bei den angegebenen Wohnflächen ist zu berücksichtigen, dass es sich immer um die gemäss BZO maximal mögliche Wohnfläche handelt. Es gilt dabei zu beachten, dass mit einem Gestaltungs- oder Bebauungsplan auch eine höhere Ausnützung erzielt werden kann; andererseits kann sich bei einer konkreten Projektentwicklung aber auch herausstellen, dass aus ortsspezifischen oder auch technischen Gründen nicht immer das Maximum ausgeschöpft werden kann. Die folgenden Wohnungsberechnungen sind daher nur Schätzungen und keine Richtwerte. Genauere Angaben zur tatsächlich realisierbaren Anzahl Wohnungen erfordern eine Projektstudie.

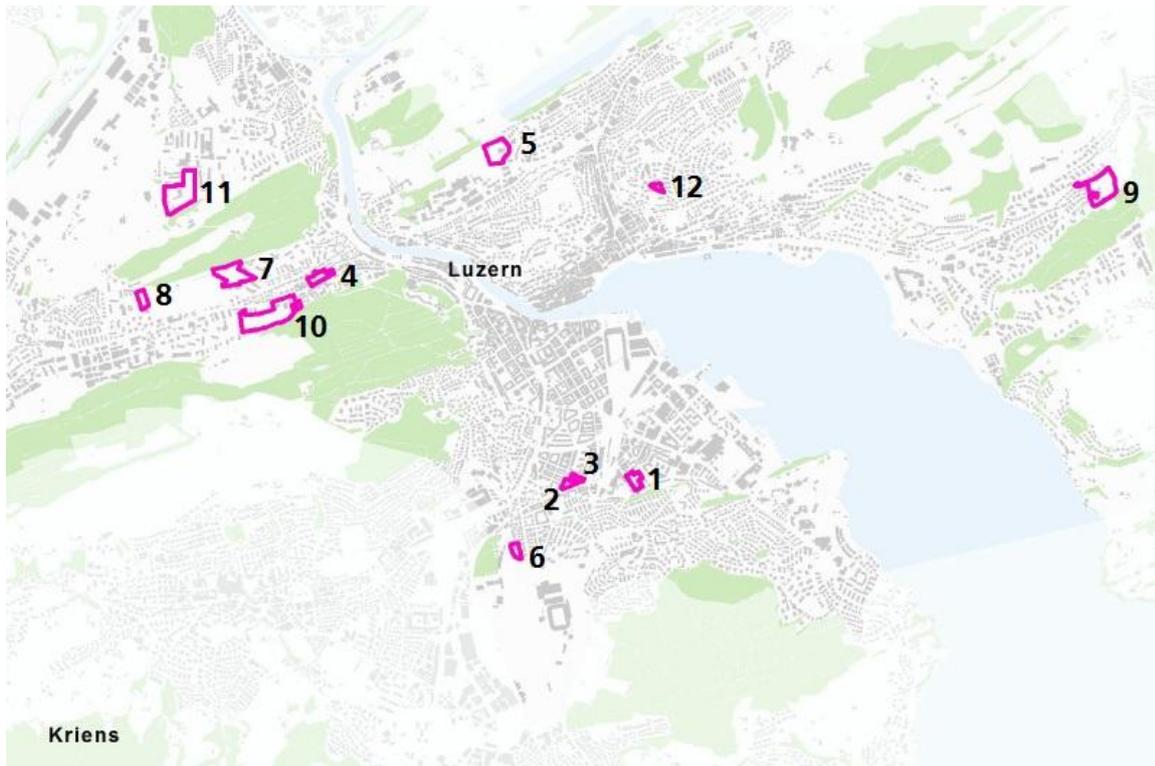


Abbildung 8: Städtische Grundstücke, welche für gemeinnützigen Wohnungsbau denkbar wären

Städtische Grundstücke für gemeinnützigen Wohnungsbau

Die ersten drei aufgeführten Areale (Industriestrasse, Feuerwehr, Hallenbad Biregg) befinden sich im Perimeter des Schlüsselareals Steghof. Eine Gesamtanalyse des Steghofs folgt in Kapitel 7.6.

1. **Industriestrasse**★⁴⁰: Die gesamte Arealfläche beträgt 8'689 m². Das Grundstück unterliegt einer Gestaltungsplanpflicht. Bei maximaler Ausnützung des Wohnanteils wären rund 15'500 m² gemeinnützige Wohnfläche realisierbar.
2. **Feuerwehr**★: Die Grundstücksfläche beträgt 3'727 m². Das Grundstück unterliegt einer Gestaltungsplanpflicht. Bei maximaler Ausnützung des Wohnanteils wären rund 13'500 m² gemeinnützige Wohnfläche realisierbar.
3. **Hallenbad Biregg**★: Die Grundstücksfläche beträgt 2'623 m². Das Gebiet unterliegt einer Gestaltungsplanpflicht. Bei maximaler Ausnützung des Wohnanteils wären rund 9'500 m² gemeinnützige Wohnfläche realisierbar.
4. **Obere Bernstrasse**★: Die Grundstücke 913, 914, 916–923, 1793, 2908, 2089, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), liegen im städtischen Finanzvermögen. Das Gebiet befindet sich in der Wohnzone und ist kurzfristig aktivierbar. Die gesamte Grundstücksfläche beträgt 9'252 m². Die städtischen Grundstücke befinden sich in der Wohnzone mit Auflage zur Erstellung von gemeinnützigen Wohnungen (neue BZO; Art. 5 Abs. 3 BZR) und einer Gestaltungsplanpflicht. Die Stadt beabsichtigt, 2 Grundstücke an die Baugenossenschaft Matt zu veräussern und die restlichen 11 Grundstücke der abl im Baurecht abzutreten. Die beiden Baugenossenschaften planen auf diesem Areal eine Siedlung nach den Vorgaben

⁴⁰ ★ = Es ist denkbar, dass diese Siedlung die Kriterien der 2000-Watt-Gesellschaft erfüllen könnte.

der 2000-Watt-Gesellschaft. Der dafür vorgesehene Bebauungsperimeter erstreckt sich auch über die Grundstücke der Baugenossenschaft Matt (911, 912) und das vorgängig von der Pensionskasse der Stadt Luzern zu erwerbende Grundstück (2859). Gemäss Projektstudie sind im Perimeter obere Bernstrasse rund 14'000 m² gemeinnützige Wohnfläche realisierbar.

5. **Urnerhof:** Das Grundstück 1416, Grundbuch Luzern (rechtes Ufer), liegt im städtischen Verwaltungsvermögen. Das Gebiet befindet sich in der Wohn- und Arbeitszone und ist kurzfristig aktivierbar. Die Grundstücksfläche beträgt 19'335 m². Neben der Gestaltungsplanpflicht gilt im Gebiet die Auflage zur Erstellung von gemeinnützigen Wohnungen (neue BZO, Art. 7 Abs. 3 BZR). Der Stadtrat hat beschlossen, dass 50 % des Urnerhofs an einen gemeinnützigen Wohnbauträger veräussert oder im Baurecht abgegeben werden und die restlichen 50 % an einen anderen Wohnbauträger/Investor veräussert werden sollen. Bei maximaler Ausnützung des Wohnanteils auf 50 % des Urnerhofs können rund 8'000 m² gemeinnütziger Wohnraum realisiert werden.
6. **Areal Eichwaldstrasse ★:** Das Areal Eichwaldstrasse ist ein Teil des Grundstücks 1182, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), es liegt im städtischen Verwaltungsvermögen. Das Gebiet befindet sich in der Wohn- und Arbeitszone und ist kurzfristig aktivierbar. Die Arealfläche beträgt 4'895 m². Auf dem Areal befinden sich zwei schützenswerte Bauten. Je nachdem, ob die Bauten erhalten werden müssen oder nicht, wären 1'000 bis 7'000 m² Wohnfläche realisierbar.
7. **Längweiher 3:** Die Grundstücke 1477, 1478, 1488 und 1481, Grundbuch Littau, liegen im städtischen Finanzvermögen. Das Gebiet befindet sich in der Wohnzone und ist mittelfristig aktivierbar. Der südöstliche Drittel des Gebiets ist ein durch Ablagerung belasteter Standort. Vor einer Bebauung muss das Altlastenproblem gelöst werden. Die gesamte Grundstücksfläche beträgt 21'861 m². Das Gebiet unterliegt einer Gestaltungsplanpflicht. Es wären rund 12'000 m² gemeinnützige Wohnfläche realisierbar.⁴¹
8. **Matthof:** Das Grundstück 1402, Grundbuch Littau, liegt im städtischen Finanzvermögen. Das Gebiet befindet sich in der öffentlichen Zone und ist mittel- bis langfristig aktivierbar. Die Grundstücksfläche beträgt 6'332 m². Unter der Voraussetzung, dass das Schulhaus Matt keinen Erweiterungsbedarf hat und die Altlasten saniert werden können, wäre die Umzonung in eine Wohnzone denkbar.
9. **Hochhüliweid ★:** Das Grundstück 1232, Grundbuch Luzern (rechtes Ufer), liegt im städtischen Verwaltungsvermögen. Die nördliche Hälfte des Grundstücks befindet sich in der Wohnzone und ist mittelfristig aktivierbar. Die Grundstücksfläche, welche in der Wohnzone liegt, beträgt 13'725 m². Das Gebiet unterliegt einer Gestaltungsplanpflicht. Es wären 10'000 m² gemeinnützige Wohnfläche realisierbar.
10. **Rönnimoos ★:** Die Grundstücke 832 und 862, Grundbuch Littau, liegen im städtischen Verwaltungsvermögen. Das Gebiet befindet sich in der Wohnzone sowie der Zone für öffentliche Zwecke und ist mittelfristig aktivierbar. Die gesamte Grundstücksfläche beträgt 21'285 m². Das Gebiet unterliegt einer Gestaltungsplanpflicht. Unter der Voraussetzung, dass vorrangige Schulraumbedürfnisse abgeklärt werden, wären auf der heute bereits der Wohnzone zugewiesenen Fläche rund 7'000 m² gemeinnützige Wohnfläche realisierbar.

⁴¹ Das ebenfalls städtische Nachbargrundstück Längweiher 1 (GS 1463, 1466, 1630, 11, Grundbuch Littau) ist eine ehemalige Grossdeponie und daher ein belasteter Standort. Eine umfassende Untersuchung zur Bebaubarkeit wurde in Auftrag gegeben. Da die Ergebnisse noch nicht vorliegen, wird das Grundstück vorerst nicht berücksichtigt. Auch das Grundstück Längweiher 2 (GS 1437, Grundbuch Littau) wurde als nicht geeignet für den gemeinnützigen Wohnungsbau eingestuft, da es eher klein und sehr schwierig bebaubar ist.

11. **Vorderruopigen:** Das Grundstück 1507, Grundbuch Littau, liegt im städtischen Verwaltungsvermögen. Das Gebiet befindet sich in der Wohnzone und ist mittelfristig aktivierbar. Ein Teil des Grundstückes ist ein durch Ablagerung belasteter Standort. Eine technische Altlastenuntersuchung ist in die Wege geleitet. Die gesamte Grundstücksfläche beträgt 13'660 m². Bei maximaler Ausnutzung des Wohnanteils wären 7'500 m² gemeinnützige Wohnfläche realisierbar.
12. **Abendweg ★:** Das Grundstück 910, Grundbuch Luzern (rechtes Ufer), liegt im städtischen Finanzvermögen. Das Gebiet befindet sich in der Zone für öffentliche Zwecke und ist mittel- bis langfristig aktivierbar. Die gesamte Grundstücksfläche beträgt 2'781 m². Anlässlich einer nächsten Teilrevision der BZO ist eine Umzonung in die Wohnzone zu prüfen.

Wird davon ausgegangen, dass die Durchschnittsfläche einer Wohnung 100 Quadratmeter beträgt, könnten auf den aufgeführten städtischen Grundstücken rund 1'000 gemeinnützige Wohnungen realisiert werden.⁴² Dies entspricht rund 40 % der zur Umsetzung der Initiative erforderlichen Wohnungen (vgl. Kapitel 7.1).

7.6 Strategische Nutzungsausrichtung der Schlüsselareale

Der Grosse Stadtrat hat im B+A Wohnraumpolitik I mit Protokollbemerkungen festgehalten, dass die Stadt bestrebt ist, zusammen mit gemeinnützigen Wohnbauträgern auch in Schlüsselarealen einen Anteil an preisgünstigem Wohnraum für das mittlere Segment zu fördern. Zudem hat der Grosse Stadtrat gefordert, dass das Gesamtareal Steghof zu analysieren und ein Anteil für gemeinnützige Wohnbauträger vorzuschlagen sei. Diese Protokollbemerkungen hat der Stadtrat zum Anlass genommen, die strategische Nutzungsausrichtung der Schlüsselareale zu diskutieren und aufgrund der Ausrichtungen der Schlüsselareale auch mögliche Areale für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorzuschlagen. Für die drei Schlüsselareale Rösslimatt, Pilatusplatz und Steghof wurde die strategische Nutzungsausrichtung festgelegt. Für die Wohnraumpolitik sind dabei insbesondere die Schlüsselareale Steghof und Rösslimatt von Bedeutung. Die angestrebte strategische Nutzungsausrichtung der einzelnen Teilareale wird jedoch in der Folge detailliert aufgezeigt.

Die Festlegung der strategischen Nutzungsausrichtung ist im Hinblick auf die gesamtstädtische Entwicklung ein zentrales Leitinstrument. Dabei ist es wichtig, dass die Festlegung der Entwicklungsziele für die einzelnen Schlüsselareale nicht unabhängig von den Entwicklungszielen der anderen Schlüsselareale erfolgt, sondern die Ziele in einer Gesamtschau analysiert werden. Der Stadtrat will ganz bewusst eine Diversifizierung der Schlüsselareale, d. h., es sollen nicht in jedem Schlüsselareal alle Nutzungen gleichermaßen gefördert und angeboten werden. So wird auf bestimmten Arealen das Schwergewicht auf dem gemeinnützigen Wohnungsbau liegen, andere Areale wiederum werden vorwiegend oder ausschliesslich für gewerbliche Nutzungen „reserviert“. Erschwerend kommt bei den Schlüsselarealen hinzu, dass es sich vorwiegend um nicht städtisches Grundeigentum handelt und der Stadtrat daher nur beschränkt Einfluss auf die Entwicklung nehmen kann. Die strategische Nutzungsausrichtung

⁴² Die Grundstücke Matthof und Abendweg, bei denen aufgrund der heutigen Zonenart keine Überbauungs- bzw. Ausnutzungsziffer gegeben ist, wurden dabei nicht einberechnet.

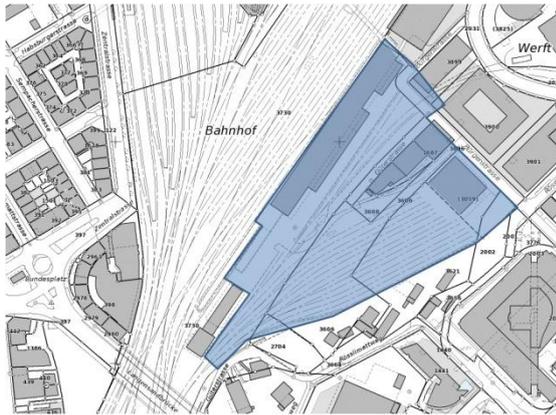


Abbildung 10: Perimeter Schlüsselareal Rösslimatt

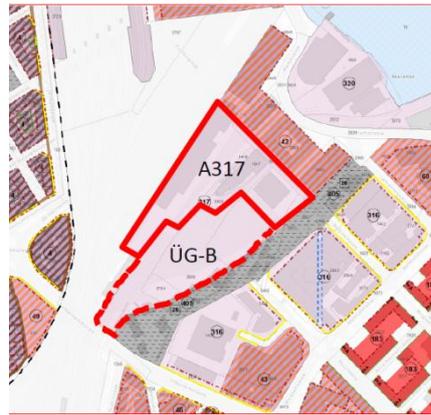


Abbildung 11: Ausschnitt Zonenplan Schlüsselareal Rösslimatt

Strategische Nutzungsausrichtung Schlüsselareal Rösslimatt

Im Bereich der Arbeitszone (Gebiet A317) soll ein modernes und attraktives Arbeitsgebiet entstehen, das optimal an den öffentlichen Verkehr angeschlossen ist. Es sollen insbesondere Unternehmen im Dienstleistungssektor angesiedelt werden. Der Aktivierungszeitraum für dieses Gebiet ist kurz- bis mittelfristig.

Für das Gebiet, welches gemäss neuer BZO dem übrigen Gebiet B (ÜG-B) zugeordnet ist, soll bei einer Einzonung ein urbaner, ausgewogener Nutzungsmix das Ziel sein. Der mit der Einzonung verbundene Planungsvorteil soll zur Erfüllung öffentlicher Interessen angemessen ausgeglichen werden. Der Aktivierungszeitraum ist langfristig.

7.6.2 Pilatusplatz

Das Schlüsselareal Pilatusplatz befindet sich an sehr prominenter Lage mit bester Anbindung an den öffentlichen Verkehr und in Nähe zur Autobahn. Die Grundstücke 3053, 218, 219, 220, 221, 222, 229, 230, 231, 232, 237, 238, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), liegen alle im städtischen Finanzvermögen. Das Areal hat eine Fläche von rund 1'600 m² und liegt gemäss neuer BZO in der Wohn- und Arbeitszone. Ausserdem ist es als Hochhausstandort ausgewiesen. Es wird ein erhöhter energetischer Gebäudestandard verlangt (Art. 43 Abs. 3 BZR). Das Areal ist kurzfristig aktivierbar.



Abbildung 12: Perimeter Schlüsselareal Pilatusplatz

Strategische Nutzungsausrichtung Schlüsselareal Pilatusplatz

Primäre Nutzung auf dem Schlüsselareal Pilatusplatz soll Arbeiten sein. Es soll ein Gebäude bzw. ein Hochhaus realisiert werden, welches dem Platz gerecht wird und einen städtebaulichen Akzent setzt. Gemäss neuer BZO ist ein minimaler Wohnanteil vorgegeben. Sofern die Wohnungen nicht kompensatorisch andernorts erstellt werden, ist von Wohnungen im Hochpreissegment auszugehen. Das Areal wird mit hoher Priorität rasch entwickelt.

7.6.3 Steghof

Wie die beiden anderen Schlüsselareale zeichnet sich auch der Steghof durch eine äusserst attraktive Lage aus. Das Areal liegt sehr zentral, 10 Gehminuten zum Bahnhof entfernt und profitiert von einer guten Anbindung an den öffentlichen Verkehr und einem nahen Autobahnanschluss. Im Agglomerationsprogramm 2. Generation ist zudem eine S-Bahn-Haltestelle zwischen der Langensandbrücke und einer neuen Passerelle zwischen Neustadtstrasse und Fruttstrasse/Industriestrasse mit Realisierungspriorität B vorgesehen.⁴³ Durch diesen zusätzlichen Direktzugang zur Bahn wäre das Gebiet optimal erschlossen.

Das Schlüsselareal Steghof setzt sich aus mehreren Teilgebieten zusammen, die sich zu einem kleinen Teil in städtischem Eigentum, zum grössten Teil aber in Privateigentum befinden. Basierend auf der Grundlage des Entwicklungskonzepts Schlüsselareal Steghof von Andreas Rigert + Patrik Bisang aus dem Jahr 2010 (ESP-Steghof), der angenommenen Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse“ und der neuen BZO ist die strategische Nutzungsausrichtung des Steghofs hinsichtlich der Umsetzung der Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ neu zu definieren.

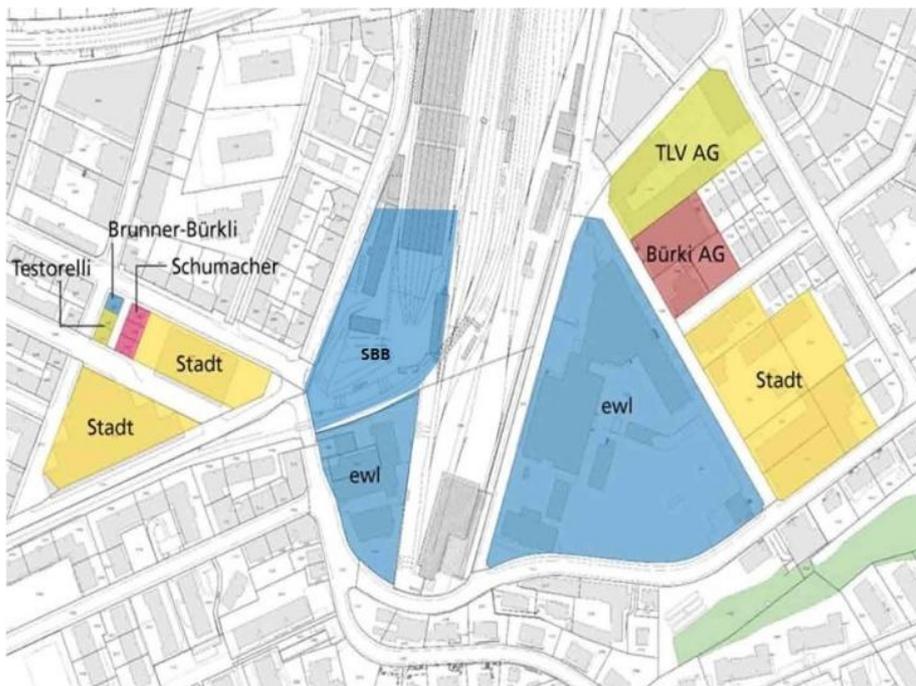


Abbildung 13: Übersicht Schlüsselareal Steghof

⁴³ Kanton Luzern, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (Hrsg.) (2012): Agglomerationsprogramm Luzern, 2. Generation, Massnahmenblätter, S. 84.

Strategische Nutzungsausrichtung Gesamtareal Steghof

Das Schlüsselareal Steghof soll zu einem modernen Arbeits- und Wohnquartier mit einem ausgewogenen Nutzungsmix und urbanem Charakter werden.

Der Schwerpunkt Wohnen liegt auf den Teilgebieten Hallenbad, Biregg-/Kleinmattstrasse 1 und 2, Feuerwehr und Industriestrasse. Ein grosser Teil des Wohnanteils der städtischen Grundstücke auf dem Gebiet soll gemeinnützigen Wohnbauträgern zur Verfügung gestellt werden. Der wirtschaftliche Schwerpunkt hingegen liegt auf dem ewl-/SBB-Areal, dem ewl-Stammgrundstück und dem Grundstück der TLV AG. Dort sollen wertschöpfungsintensive Unternehmen sowie kleinere und grössere Dienstleistungsbetriebe angesiedelt werden. Vor allem das ewl-/SBB-Areal an der Neustadt-/Sternmattstrasse soll zu einem wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkt Luzerns mit einem Hochhaus werden.

Die Lage und die gute Erschliessung des Gebiets bilden eine optimale Voraussetzung zur Realisierung von Gebäuden und Siedlungen, welche die Kriterien der 2000-Watt-Gesellschaft erfüllen.

Die Teilgebiete des Steghofs werden im Folgenden detaillierter betrachtet, und pro Areal wird eine strategische Nutzungsausrichtung festgelegt.

Industriestrasse

Das Teilgebiet Industriestrasse erstreckt sich über die Grundstücke 2191, 1574, 2147, 1325, 1323, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), welche im städtischen Finanzvermögen liegen. Das Gebiet befindet sich in der Wohn- und Arbeitszone mit Auflage zur Erstellung von gemeinnützigen Wohnungen (Art. 7 Abs. 3 BZR). An der Volksabstimmung über die Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse“ vom 23. September 2012 wurde ein Verkauf des städtischen Areals abgelehnt. Die Initiative fordert, dass die städtischen Grundstücke an der Industriestrasse im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abzugeben seien. Die Ausschreibung und Festlegung der Entwicklungsziele für das Grundstück erfolgt nun in einem partizipativen Prozess in Begleitung der Hochschule Luzern.



Abbildung 14: Teilgebiet Industriestrasse

Strategische Nutzungsausrichtung Teilgebiet Industriestrasse

Gemäss Initiativtext ist das Areal Industriestrasse gemeinnützigen Wohnbauträgern im Bau-recht abzugeben. Konkretere Aussagen, die über den Initiativtext hinausgehen, sind derzeit noch nicht möglich. Bis die definitive Auslegeordnung zur Umsetzung der Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse“ vorliegt, bleibt die bestehende Zwischennutzung. Es ist damit zu rechnen, dass das Grundstück in kurzfristigem Zeithorizont bebaut wird.

TLV-Industriestrasse

Das Grundstück 1340, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), ist im Besitz der TLV Transport und Lagerverwaltungs AG und liegt in der Wohn- und Arbeitszone. Die Nutzung soll ausschliesslich gewerblicher Natur sein und dem Dienstleistungssektor dienen. Es sind zurzeit Planungen für Abbrüche, Neu- und Umbauten im Gang. Aktuell wird das Bürogebäude 101.1608 (Ge-suchstellerin Caritas Luzern) umgebaut. Des Weiteren sind Abbrüche und Neubauten geplant, wo neben gewerblicher Nutzung auch die vorgeschriebene Nutzung für Wohnzwecke unter-gebracht werden soll.



Abbildung 15: Teilgebiet TLV-Industriestrasse

Strategische Nutzungsausrichtung Teilgebiet TLV-Industriestrasse

Wie von der Eigentümerin vorgesehen, soll die Nutzung hauptsächlich gewerblicher Natur sein, und es soll der vorgeschriebene Wohnanteil realisiert werden.

Teilgebiet Hallenbad Biregg

Das Grundstück 1299, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), liegt im städtischen Verwaltungsver-mögen und befindet sich in der Wohn- und Arbeitszone. Gemäss neuer BZO, Art. 43 Abs. 3 BZR, haben Neubauten und Umbauten in diesem Gebiet einen erhöhten energetischen Gebäudestandard aufzuweisen. Das Grundstück ist mittelfristig aktivierbar. Zurzeit besteht eine vertragliche Zwischennutzung durch den Verein Neubad bis 2017.

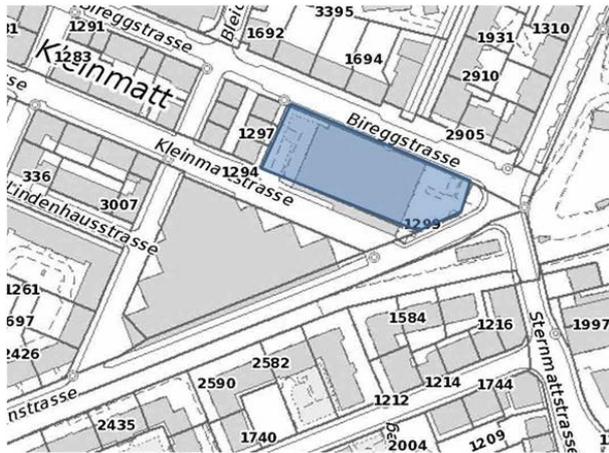


Abbildung 16: Teilgebiet Hallenbad Biregg

Strategische Nutzungsausrichtung Teilgebiet Hallenbad Biregg

Der Nutzungsschwerpunkt soll auf gemeinnützigem Wohnungsbau liegen. Dazu soll das Grundstück einem gemeinnützigen Wohnbauträger abgegeben werden. Ein minimaler Arbeitsanteil ist zu realisieren. Allenfalls kann eine kompensatorische Auslagerung des Arbeitsanteils geprüft werden. Eine gemeinsame Entwicklung des Teilgebiets Hallenbad Biregg zusammen mit dem Teilgebiet Feuerwehr und den angrenzenden privaten Liegenschaften 1293–1298 wird angestrebt.

Biregg-/Kleinmattstrasse 1 und 2

Die Grundstücke 1293, 1295, 1296, 1294, 1297, 1298, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), liegen in der Wohn- und Arbeitszone und befinden sich im Eigentum mehrerer Privater. Gemäss neuer BZO, Art. 43 Abs. 3 BZR, haben Neubauten und Umbauten in diesem Gebiet einen erhöhten energetischen Gebäudestandard aufzuweisen. Der Aktivierungshorizont des Teilgebiets ist kurz- bis mittelfristig.

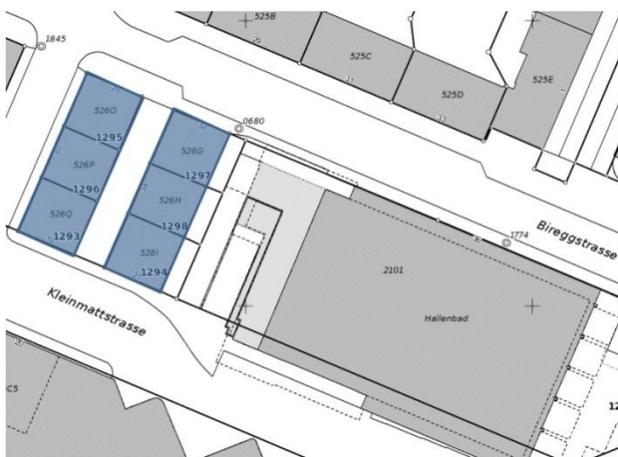


Abbildung 17: Private Grundstücke Biregg-/Kleinmattstrasse

Strategische Nutzungsausrichtung Biregg-/Kleinmattstrasse

Es wird eine gemeinsame Entwicklung der privaten Liegenschaften 1293–1298 zusammen mit dem Teilgebiet Hallenbad Biregg und dem Teilgebiet Feuerwehr angestrebt.

Teilgebiet Feuerwehr

Das Grundstück 1259, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), liegt in der Wohn- und Arbeitszone und befindet sich im städtischen Verwaltungsvermögen. Das Grundstück ist mittelfristig aktivierbar.

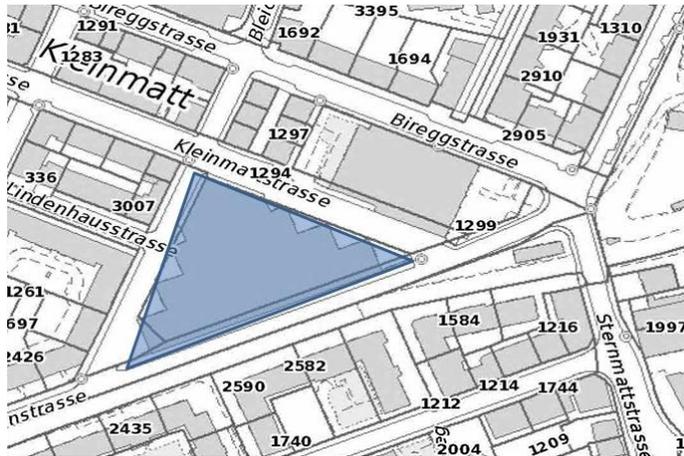


Abbildung 18: Teilgebiet Feuerwehr

Strategische Nutzungsausrichtung Teilgebiet Feuerwehr

Das Grundstück dient heute als Standort für die Feuerwehr (Sockelnutzung). Inwieweit der Standort auch weiterhin durch die Feuerwehr genutzt ist, ist Gegenstand laufender Abklärungen. Die Nutzflächen, die für das Wohnen vorgesehen sind, sollen einem gemeinnützigen Wohnbauträger zur Verfügung gestellt werden. Eine gemeinsame Entwicklung des Teilgebiets Feuerwehr mit dem Teilgebiet Hallenbad Biregg und der Biregg-/Kleinmattstrasse 1 und 2 wird angestrebt.

Neustadt-/Sternmattstrasse Steghof

Die Grundstücke 3730, 1220, 1996, 1997, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), gehören den SBB (3730) und der ewl (1220, 1996, 1997). Der nördliche Teil des Areals soll mit der neuen BZO der Wohn- und Arbeitszone und der südliche Teil der Zone für öffentliche Zwecke zugeteilt werden. Gemäss neuer BZO, Art. 43 Abs. 3 BZR, haben Neubauten und Umbauten in dieser Wohn- und Arbeitszone einen erhöhten energetischen Gebäudestandard aufzuweisen. Zudem ist in dieser Zone ein Hochhausstandort mit einer maximalen Fassadenhöhe von 45 Metern vorgesehen. Die Grundstücke sind mittelfristig aktivierbar.



Abbildung 19: Grundstücke der SBB und der ewl an der Neustadt-/Sternmattstrasse



Abbildung 20: Ausschnitt Zonenplan Neustadt-/Sternmattstrasse

Strategische Nutzungsausrichtung Teilgebiet Neustadt-/Sternmattstrasse Steghof

Im Teilgebiet Neustadt-/Sternmattstrasse wird primär eine wirtschaftliche Entwicklung mit Ansiedlung von Unternehmen und grösseren Dienstleistungsbetrieben angestrebt. Der zu realisierende Wohnanteil soll auf Basis des freien Marktes vergeben werden. Ein Anteil an gemeinnützigen Wohnungen ist denkbar, aber nicht gefordert. Mit dem Bau eines Hochhauses soll ein städtebaulicher Akzent gesetzt werden.

ewl-Stammgrundstück

Das Grundstück 1347, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), befindet sich im Eigentum der ewl und liegt in der Wohn- und Arbeitszone. Gemäss neuer BZO, Art. 43 Abs. 3 BZR, haben Neubauten und Umbauten in diesem Gebiet einen erhöhten energetischen Gebäudestandard aufzuweisen. Weite Teile des ehemaligen Gaswerkareals werden heute als Röhrenlager oder als ebenerdiger Parkplatz genutzt. Aufgrund der früheren Nutzung ist der Standort belastet. Das ehemalige Maschinenhaus ist im provisorischen Bauinventar der Stadt Luzern als schützenswertes Gebäude bezeichnet. Das Grundstück ist mittel- bis langfristig aktivierbar.

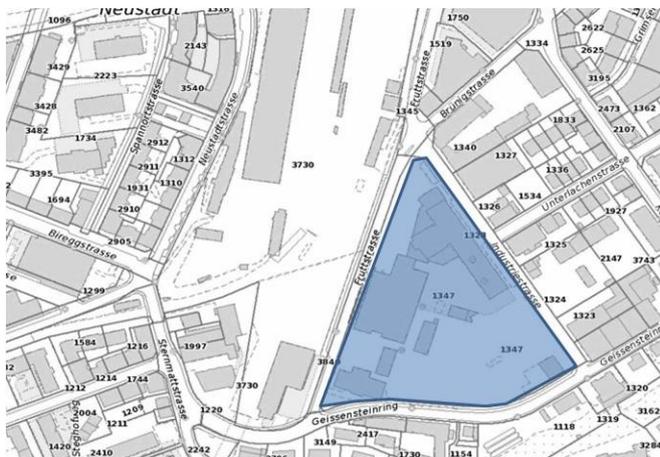


Abbildung 21: ewl-Stammgrundstück (Röhrenlager)

Strategische Nutzungsausrichtung Teilgebiet ewl-Stammgrundstück

Der Schwerpunkt der künftigen Nutzung des Areals soll auf wirtschaftlicher Entwicklung und der Ansiedlung von Unternehmen bzw. grossen und kleinen Dienstleistungsbetrieben liegen, zumal es das einzige grössere zusammenhängende städtische Grundstück an zentraler Lage ist. Es wird kein Anteil an gemeinnützigen Wohnungen vorgesehen. Eine Auslagerung der ewl soll ermöglicht werden, indem ein geeigneter Ersatzstandort gefunden wird.

Bürki AG

Die Grundstücke 1326, 1372, 1534, Grundbuch Luzern (linkes Ufer), sind im Besitz der Peter Bürki AG und liegen in der Wohn- und Arbeitszone. Das Haus an der Industriestrasse 7 gilt als erhaltenswert. Das bestehende Lager ist grossteils vermietet. Es handelt sich um langfristige Mietverträge. Daher sind bis 2020 keine grösseren Veränderungen geplant. Die Peter Bürki AG hegt derzeit keine Entwicklungsabsichten. Es wird von einem mittelfristigen Aktivierungshorizont ausgegangen.



Abbildung 22: Grundstücke der Peter Bürki AG

Strategische Nutzungsausrichtung Teilgebiet Bürki AG

Im Sinne einer Mischnutzung soll das Angebot zur Industriestrasse und zum ganzen Steghof auf dem Gebiet der Peter Bürki AG abgerundet werden.

7.7 Fazit

In den vorangehenden Kapiteln wurden die Hauptpfeiler erläutert, mit denen die Stadt denkt, die Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ umzusetzen. Es handelt sich dabei insbesondere um kurz- und mittelfristige Aktionen. Dabei wird ganz bewusst vom Versuch abgesehen, bereits zum heutigen Zeitpunkt aufzuzeigen, wann und wo die letzte Wohnung zur Erfüllung der Forderung der Initiative erstellt werden wird. Da es sich um ein vom Gesamtwohnungsbestand abhängiges Initiativziel handelt und die Entwicklung des Wohnungsmarktes auf einen Zeitraum von 25 Jahren nur schwer prognostizierbar ist, ist einerseits noch ungewiss, wie viele Wohnungen effektiv zu erstellen sind, andererseits sollen auch künftige

Generationen für eine zweckmässige Umsetzung der Initiative zu gegebener Zeit ihre Ideen einbringen können.

In der folgenden Tabelle werden daher nur mögliche Wohnbauprojekte für den gemeinnützigen Wohnungsbau auf städtischen Grundstücken für den kurz- und mittelfristigen Zeithorizont zusammengestellt. Daraus ist erkennbar, dass bei der maximalen Ausschöpfung des Wohnanteils ausschliesslich für den gemeinnützigen Wohnungsbau ein kurzfristig aktivierbares Potenzial von rund 400 Wohnungen und ein mittelfristig aktivierbares Potenzial von weiteren rund 600 Wohnungen bestehen.

Tabelle 6: Zusammenstellung möglicher Wohnbauprojekte für gemeinnützigen Wohnungsbau auf städtischen Grundstücken (inkl. Schlüsselareale)

Kurzfristig realisierbare Projekte	Whg*	Mittelfristig realisierbare Projekte	Whg*
Industriestrasse	115	Hallenbad	95
Obere Bernstrasse	160 ⁴⁴	Feuerwehr	135
Eichwald	70	Längweiher 3	120
Urnerhof	80	Hochhüsliweid	100
		Rönnimoos	70
		Vorderruopigen	75**
Total	425		595

Hinweis: Die städtischen Grundstücke Matthof und Abendweg sind nicht berücksichtigt, da diese vor einer Realisierung von Wohnbauprojekten zuerst umgezont werden müssten. Der Realisierungshorizont dieser beiden Grundstücke ist daher eher lang- als mittelfristig. Aufgrund fehlender Bauziffern sind auch keine Aussagen zur Anzahl Wohnungen möglich.

*Berechnung erfolgte unter der Annahme, dass der gesamte Wohnanteil ausgeschöpft und dem gemeinnützigen Wohnungsbau zugestanden wird (ausser 50 % beim Urnerhof). Es wird mit einer durchschnittlichen Wohnfläche von 100 m² pro Wohnung gerechnet.

**Unter Vorbehalt der Ergebnisse der Altlasten-Untersuchungen.

Zusätzlich zum Wohnungsbau auf städtischen Grundstücken will die GSW ihren Wohnungsbestand kurz- und mittelfristig um je 86 Wohnungen erhöhen. Damit kann insgesamt von einem Potenzial von rund 1'100 bis 1'200 Wohnungen in den nächsten 10 Jahren ausgegangen werden. Die Stadt befindet sich somit bezüglich der Umsetzung des Initiativziels von voraussichtlich 2'300 Wohnungen in 25 Jahren auf Kurs. Inwieweit mit zusätzlichen Neuwohnungen und nicht nur Ersatzwohnungen der Wohn- und Baugenossenschaften gerechnet werden kann, bleibt offen (vgl. Kapitel 2.2.4).

Bei der Diskussion um das Potenzial ist zu berücksichtigen, dass dieses zu einem grossen Teil durch die Wohn- und Baugenossenschaften aktiviert werden muss. Es kommt also eine sehr grosse Herausforderung auf die Wohn- und Baugenossenschaften zu, indem es verschiedene grössere Projekte zu entwickeln gibt. Die Stadtluzerner Wohn- und Baugenossenschaften haben kundgetan, dass Grundstücke für die Realisierung von 500 Wohnungen gesucht werden.

⁴⁴ Wohnungszahl basierend auf aktuellem Projekt, inkl. der geplanten Wohnungen auf den durch die Baugenossenschaft Matt erworbenen Grundstücken.

Zumindest kurzfristig scheint somit das oben aufgezeigte Potenzial auf den städtischen Gebieten entwickelt werden zu können. Inwieweit darüber hinausgehende Investitionen in den folgenden Jahren nochmals getätigt werden können, bleibt zum heutigen Zeitpunkt noch offen.

Da viele Wohn- und Baugenossenschaften einen starken Lokalisierungsbezug haben, ist auch unklar, ob die städtischen Grundstücke aufgrund ihrer Lage für die investitionswilligen Wohn- und Baugenossenschaften auch interessant genug sind. Insbesondere angesichts mittel- und langfristiger Projekte ist es wichtig festzuhalten, dass die Stadt nicht nur auf die Kooperation mit den Wohn- und Baugenossenschaften angewiesen ist, sondern sich auch die Unterstützung von einzelnen Privaten erhofft, welche durch den Verkauf oder die Abgabe von Land im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger das Entwicklungspotenzial an gefragten Orten zur Verfügung stellen.

8 Parlamentarische Vorstösse

8.1 Postulat 47, Mindestvorgabe von Familienwohnungen bei Bauvorhaben

Das Postulat 47, Melanie Setz Isenegger, Judith Dörflinger Muff und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 1. März 2013: „Mindestvorgabe von Familienwohnungen bei Bauvorhaben“, verlangt, dass der Stadtrat Möglichkeiten aufzeigt, wie er sich bei privaten Bauherrschaften für den vermehrten Bau von bezahlbaren und geräumigen Familienwohnungen (4,5 Zimmer und mehr) einsetzen könnte. Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Die Ausgangslage zur Wohnraumpolitik basierend auf statistischen Grundlagen wurde in Kapitel 2.1.3 umfassend dargelegt. Resultierend aus diesen Daten ist der Stellungnahme zum Postulat vorwegzunehmen, dass die Stadt Luzern im Städtevergleich betreffend grosse Wohnungen sowohl in Bezug auf die Zimmerzahl als auch auf die Fläche einen überdurchschnittlich hohen Bestand verzeichnet. Dem stehen aber verhältnismässig wenige in Luzern wohnhafte Familien gegenüber. Die Tatsache, dass der Anteil der über 65-Jährigen sehr hoch und die Belegungszahlen der Wohnungen eher niedrig sind, lässt weiter darauf schliessen, dass zahlreiche grosse Wohnungen nicht von Familien bewohnt werden. Werden die Zahlen zu den Wohnungsgrössen im regionalen Kontext angeschaut, so ist erkennbar, dass das Angebot an grossen Wohnungen in der Agglomeration und auch gesamthaft im Kanton Luzern viel grösser ist als in der Stadt. Hinzu kommt, dass familiengerechte Wohnungen (bzw. Wohnlagen) in der Stadt Luzern wie in anderen wirtschaftlichen und urbanen Zentren schlecht verfügbar und verhältnismässig teuer sind. Dieses unterschiedliche Angebot in relativ geringer Distanz führt dazu, dass junge Familien zwar oftmals noch im urbanen Raum wohnen, mit zunehmender Kinderzahl und ansteigendem Alter der Kinder aber aus der Stadt wegziehen. Daran vermag auch die Tendenz zu grösseren Wohnungen bei Neubauten nichts zu ändern.

Das Problem des Mangels an familiengerechten Wohnungen in der Stadt Luzern liegt somit weniger beim Wohnungsbestand und den Wohnungsgrössen, sondern vielmehr bei den Preisen und der Verfügbarkeit der Wohnungen sowie der Attraktivität des städtischen Wohnumfelds für Familien. In Anbetracht des vergleichsweise hohen Anteils an Grosswohnungen in der Stadt Luzern und auch im Kanton ist aus Sicht des Stadtrates die Forderung nach einem Mindestanteil grosser Wohnungen als Massnahme daher nicht zielführend. Ferner ist zu bedenken, dass mit der alleinigen Forderung nach Grosswohnungen noch nicht gesichert ist, dass die entsprechenden Wohnungen auch durch die Zielgruppe, also Familien, belegt werden.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass nicht einzelne Wohnungssegmente, sondern ein ausgewogener Wohnungsmix zu fördern ist. Nur in einem Markt mit vielfältigem, attraktivem Wohnungsangebot kann jede Person eine passende Wohnung finden, die ihren Bedürfnissen entspricht. Stehen z. B. genügend attraktive Alterswohnungen oder Eigentums- und Mietwohnungen für kinderlose Paare oder Einzelpersonen zur Verfügung, kann dies helfen, dass grosse Wohnungen für Familien frei werden. Der von den Postulanten geforderte regulative Eingriff in den Markt bei Privaten lehnt der Stadtrat ab.

Der Stadtrat hat indessen bei den eigenen städtischen Liegenschaften Handlungsspielraum. Bereits heute zieht die Stadt bei der Vergabe eigener Wohnungen wenn immer möglich Familien vor, sofern ein passendes Objekt zur Verfügung steht (vgl. auch Kapitel 3.1). Zudem hat es der Stadtrat auch in der Hand, mit der Abgabe von städtischen Liegenschaften Vorgaben zu Familienwohnungen zu machen. Die Vorgabe für den Bau von grossen Wohnungen ist aber nur ein Aspekt. Wesentlich ist, dass die Objekte bezahlbar sind und schlussendlich auch den Zielgruppen zur Verfügung stehen. Dies kann dann gewährleistet werden, wenn die Stadt selber als Bauherrin auftreten würde oder ihre Grundstücke an gemeinnützige Wohn- und Baugenossenschaften abgibt, die vergleichsweise günstige Wohnungen anbieten, eine familienfreundliche Vermietungspolitik betreiben und oftmals auch Belegungsvorschriften kennen. Aus diesem Grund wird auch der Auftrag zur Erhöhung des Anteils der gemeinnützigen Wohnungen insbesondere Familien zugutekommen. Zur Förderung von familienfreundlichen und preisgünstigen Wohnungen auf dem Stadtgebiet hält der Stadtrat daher an seiner bisherigen Strategie fest, primär die gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften zu fördern. Die konkreten Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind Bestandteil des vorliegenden B+A Wohnraumpolitik II.

Der Stadtrat ist mit den Postulantinnen und Postulanten einig und anerkennt auch die aktuellen Forschungsergebnisse, wonach eine kinderfreundliche Aussenraumgestaltung mit attraktiv gestalteten Lebensräumen in den Quartieren, sicheren Schulwegen, guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr und genügend sicheren Spielplätzen von zentraler Bedeutung für Familien ist.⁴⁵ Bei der Gestaltung von privaten Freiräumen sind den Einflussmöglichkeiten

⁴⁵Vgl. dazu Leitfaden für kinderfreundliche Stadtentwicklung Basel-Stadt, Zugriff unter: http://www.entwicklung.bs.ch/themen-und-projekte-stadtentwicklung/kinderfreundliche_stadtentwicklung.htm (21.03.2013) und Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2011): Für eine familienfreundliche Wohnpolitik. Ein Thesenpapier der EKFF, Zugriff unter: http://www.ekff.admin.ch/c_data/d_Publ_Wohnpolitik_11.pdf (27.03.13)

des Stadtrates rechtlich enge Schranken gesetzt (vgl. auch Antwort auf Interpellation 202, Philipp Federer namens der G/JG-Fraktion, vom 13. November 2006: „Kinderspielplätze dürfen keine lästige Nebensache sein“). So sieht das kantonale Planungs- und Baugesetz lediglich einen minimalen Flächenanteil vor; zur Ausgestaltung der Flächen werden keine Auflagen gemacht. Im Rahmen von Gestaltungsplänen hat der Stadtrat aber die Möglichkeit, dass mit der Gewährung einer Abweichung zur Grundnutzung zusätzliche Auflagen für die Umgebungsgestaltung gemacht werden können. Der Stadtrat wird diesbezüglich ein Merkblatt mit verbindlichen Qualitätsanforderungen ausarbeiten lassen, wie es die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) in ihrem Thesenpapier „für eine familienfreundliche Wohnpolitik“ vorschlägt.

Die Familienfreundlichkeit der Stadt Luzern ist aber nicht nur ein bauliches Problem. Ein kinder- und familiengerechtes Umfeld geht über die Wohnsituation hinaus. Um die Attraktivität der Stadt für Familien zu steigern, braucht es zwar hauptsächlich preisgünstige Wohnungen, daneben aber auch gute Betreuungsangebote, Freizeitangebote, eine qualitativ hochstehende Volksschule usw. An dieser Stelle sei auf den Massnahmenkatalog von B+A 34/2006 zur Kinder-, Jugend- und Familienpolitik in der Stadt Luzern verwiesen.

Zusammenfassend wird festgehalten, dass der Stadtrat mit der vorliegenden Stellungnahme dargelegt hat, welche Möglichkeiten zur Förderung von bezahlbaren und geräumigen Familienwohnungen bestehen. Gleichzeitig wurden die Massnahmen kritisch gewürdigt. Das Postulat wird damit entgegengenommen und gleichzeitig zur Abschreibung beantragt.

8.2 Motion 44, Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken

Daniel Furrer und Dominik Durrer fordern namens der SP/JUSO-Fraktion mit der Motion 44 vom 25. Februar 2013: „Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken“, die rechtlichen Grundlagen zu überprüfen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Stadtrat mehr Flexibilität am Immobilienmarkt erhält. Als mögliches Beispiel für eine Luzerner Lösung schlägt die SP/JUSO-Fraktion die Übernahme der Zürcher Sondernorm für „Kaufgeschäfte, die keinen Aufschub dulden“ vor. Dieser Zusatz ermächtigt den Stadtrat, Kaufverträge im „dringlichen Verfahren“ abzuschliessen, ungeachtet der Summe und der üblichen Kompetenzordnung.

Die Möglichkeit für den dringlichen Erwerb von Liegenschaften/Grundstücken in der Stadt Zürich ist in der Gemeindeordnung als Sondernorm geregelt (Art. 41 lit. m GO). Die Voraussetzungen sind im Handbuch „Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich“ von Saile/Burgherr/Loretan (Rechtskonsultanten des Stadtrates) zu Art. 41 lit. m GO geregelt. In Bezug auf die Dringlichkeit gibt es keine auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe definierten Regeln. Das Handbuch definiert:

„Die Dringlichkeitsklausel („Kaufgeschäfte, die keinen Aufschub dulden“) setzt voraus, dass eine zeitliche und sachliche Dringlichkeit vorliegt. Der Sinn der Dringlichkeitsklausel liegt darin, den Erwerb von Liegenschaften, welche die Stadt zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, sicherzustellen. In zeitlicher Hinsicht soll vermieden werden, dass ein Mitbewerber der

Stadt ein für sie wichtiges Grundstück wegschnappt oder die Stadt auf ein solches Areal verzichten muss, weil die Verkäuferin die Verzögerung bis zur rechtskräftigen Genehmigung durch den Gemeinderat nicht in Kauf nehmen will. Dringlichkeit darf aber nicht immer dann angenommen werden, wenn eine Verkäuferin auf eine rasche Abwicklung eines Landgeschäftes drängt; es geht nicht an, den Entscheid über die Anwendung einer städtischen Ausnahmeklausel praktisch einem aussenstehenden Dritten zu überlassen. Noch weniger dürfte eine Verkäuferin aufgefordert werden, auf einer raschen Genehmigung zu beharren, um die Zuständigkeit des Gemeinderates zu vermeiden. Zusätzlich zur zeitlichen Dringlichkeit müssen sachliche, qualitative Gründe für die Anwendung der Dringlichkeitsklausel sprechen. Solche Gründe sind dann gegeben, wenn der Kauf der Erfüllung einer städtischen Aufgabe dient und beim Scheitern des Kaufs für die Stadt ein erheblicher Nachteil bei der Aufgabenerfüllung droht.“

Nach Auskunft von Martin Koller, Departementssekretär des Finanzdepartements der Stadt Zürich, werden Käufe nach dieser Sondernorm eher zurückhaltend getätigt. Ein Beispiel war der Kauf des Areals Hardturm von der Crédit Suisse, um dort ein Fussballstadion erstellen zu können. Der Kauf zu einem Spezialpreis musste in diesem Fall auf Drängen der CS innerhalb einer vorgegebenen Zeitspanne von wenigen Wochen abgewickelt werden, was verunmöglichte, das Geschäft zuerst im Parlament behandeln zu können. Ein zweites Beispiel ist der Kauf eines 5'000-m²-Grundstückes an der Leutschenbachstrasse in Zürich-Seebach für 10,6 Mio. Franken von der Heineken AG. Die Stadt hatte ein besonderes Interesse, da sie Eigentümerin der angrenzenden Grundstücke ist. Mit dem Kauf konnte sie eine Fläche von rund 13'000 m² arrondieren und dadurch die Voraussetzung für eine grössere Wohnsiedlung schaffen. Ausserdem stösst südlich das Areal der VBZ-Busgarage an, sodass der Grundstückkauf auch strategisch von Bedeutung ist.

Die Praxis der Stadt Zürich zeigt, dass es sich bei den dringlichen Käufen aufgrund einer Sondernorm um Ausnahmen handeln muss. Es käme nicht in Betracht, Käufe grundsätzlich nach dieser Regel zu tätigen. Die politische Akzeptanz ist umso höher, je besser abgestützt die politische Zielsetzung der Käufe ist. Die getätigten Käufe muss der Stadtrat der Geschäftsprüfungskommission gegenüber begründen. Die Anrufung der Sondernorm darf nicht leichtfertig erfolgen. Es muss sich um eine Ausnahme im hohen Interesse der Stadt handeln.

Es ist unschwer abzuschätzen, dass der Wert eines strategischen Grundstückes in der Stadt Luzern sehr rasch auch 10 Mio. Franken übersteigen kann. Wenn die Stadt aktiv am Immobilienmarkt teilnehmen soll, ist es daher unabdingbar, eine Ausnahmenorm zu schaffen, die einen raschen Kauf ermöglichen kann.

Momentan noch ausstehend ist die Rückmeldung des Kantons zur Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Sondernorm für dringliche Fälle beim Kauf von Grundstücken mit dem Gemeindegesetz.

Die Motion wird als Postulat entgegengenommen (vgl. Massnahme M5), da noch unklar ist, ob die Forderung mit übergeordnetem Recht vereinbar ist.

8.3 Motion 40, Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit

Die Motion 40, Marcel Budmiger, Max Bühler und Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion sowie Noëlle Bucher, Monika Senn Berger und Stefanie Wyss, vom 4. Februar 2013: „Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit“, verlangt, dass die Stadt weiterhin über ein wirksames Mittel gegen die Wohnungsnot verfügt, indem sie das Berner Modell zum Schutz von Wohnraum einführt. Dieses sieht vor, dass bei anhaltender Wohnungsknappheit keine Umnutzung von Wohnraum bewilligt werden kann.

Die Motionärinnen und Motionäre schlagen als Mittel gegen die Wohnungsnot das „Berner Modell“ vor. Sie verlangen, das Modell im Rahmen der städtischen Wohnraumpolitik oder bei der Zusammenführung der Bau- und Zonenreglemente der Stadtteile Luzern und Littau einzuführen. Mit dem vorgeschlagenen Artikel sollen Zweckänderungen, Umbauten und Abbrüche, die zu einem Verlust bestehenden Wohnraums führen, in bestimmten Zonen untersagt sein, solange die über 3 Jahre gemittelte Leerwohnungsziffer unter 1 % liegt.

Die Stadt Luzern wies im Jahr 2012 eine Leerwohnungsziffer von 1,09 % auf. Im Jahr 2011 lag sie bei 1,18 %. Da LUSTAT seit 2011 eine neue Erhebungsgrundlage für die Leerwohnungsziffer einsetzt, sind diese Zahlen jedoch nur eingeschränkt mit den Werten bis 2010 vergleichbar (vgl. Kapitel 2.1.4). Dies bedeutet, dass die von den Motionärinnen und Motionären geforderte Mittelung der Leerwohnungsziffer über 3 Jahre zumindest für die aktuell gültigen Jahre 2010–2012 aus fachlicher Sicht stark zu hinterfragen wäre. Durch die vorgeschlagene Mittelung können zwar einzelne Ausreisser, die bei Stichtagerhebungen nicht auszuschliessen sind, abgeschwächt werden, dennoch wären aber jeweils aufgrund einer bereits überholten Ausgangslage Entscheide zu fällen. Kommt hinzu, dass die Leerwohnungsziffer als Mass für die Liquidität des Wohnungsmarkts im aktuellen Kontext der neuen Vermietungsplattformen nur bedingt geeignet ist (vgl. Kapitel 2.1.4).

Wie die Motionärinnen und Motionäre richtig festhalten, will die Stadt Bern aktuell die vorgeschlagene Regelung auf ihrem Gemeindegebiet weiterführen, nachdem der Kanton eine gleichlautende Regelung aufgehoben hat. Der Wohnungsmarkt bzw. die Wohnungsnot in der Stadt Bern ist aber nicht vergleichbar mit der Situation in der Stadt Luzern. So weist die Leerwohnungsziffer der Stadt Bern im Zeitverlauf zwar ähnliche Schwankungen auf, dies aber auf einem viel tieferen Niveau: In den letzten 10 Jahren schwankte die Leerwohnungsziffer in der Stadt Bern zwischen 0,3 und 0,6 %, wohingegen die Leerwohnungsziffer in der Stadt Luzern grossmehrheitlich über 0,5 und in den letzten beiden Jahren gar über 1,0 % lag.

Dem Jahresbericht 2011 der Stadt Bern⁴⁶ sowie dem Erläuterungsbericht der Stadt Bern zur Ergänzung der Bauordnung, Schutz von Wohnraum⁴⁷, ist zu entnehmen, dass die Stadt Bern in den vergangenen Jahren durch die Anwendung dieses Modells jeweils jährlich rund 2–3 Umnutzungsgesuche abgelehnt hat. Gemäss Auskunft der zuständigen Dienststelle war der Prüfaufwand der jährlich 23 bis 53 Gesuche jedoch sehr hoch.⁴⁸

⁴⁶ Statistik, Band 3, S. 99

⁴⁷ Vgl. Anhang 2, Statistik WERG-Gesuche 2006 bis 2010

⁴⁸ ebd.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass die Stadt Luzern bereits einer ähnlichen Regelung unterlag, wie sie die Motionärinnen und Motionäre fordern. So war sie in den Jahren 1975–1998 dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW; SRL Nr. 898) unterstellt. Dieses Gesetz sieht vor, dass Gemeinden, in denen im Verhältnis zur Nachfrage kein hinreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen besteht, ihr Gebiet oder Teile davon den Bestimmungen dieses Gesetzes unterstellen können (vgl. § 3 Abs. 1 GEW). Durch die Unterstellung unter das GEW dürfen Räume, die Wohnzwecken dienen, nur mit Bewilligung des Gemeinderates abgebrochen, umgebaut oder ihrem Zweck entzogen werden. Mit Entscheidung vom 12. März 1998 hat der Grosse Stadtrat einer Aufhebung der Unterstellung zugestimmt (Stellungnahme zur Motion 42, Walter Brunner und Bruno Heutschy namens der SVP-Fraktion, vom 17. März 1997). Am 21. November 2002 hat er auch eine Wiederaufnahme der Unterstellung abgelehnt (Stellungnahme zur Motion 117, Cony Grünenfelder namens der GB-Fraktion, vom 29. Juni 2001). Bereits damals war der Stadtrat der Meinung, dass der Wohnraum durch die Wohnanteilvorschriften der BZO genügend gesichert sei. Dies ist auch mit der neuen Wohnanteilregelung der neuen BZO der Fall. Insbesondere ist die neue Regelung aufgrund der vorgegebenen Flexibilität auch zweckmässiger als der Wohnanteilplan. Im Übrigen dürfen in der Ortsbildschutzzone (neue BZO, Art. 15 BZR), welche sich über weite Teile der Innenstadt erstreckt, Abbrüche nur erfolgen, wenn die Baubewilligung für den Umbau oder den Neubau vorliegt.

Mit der Annahme der Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ hat die Stadt den Auftrag, den Anteil an gemeinnützigen Wohnungen zu erhöhen. Dies wird zwangsläufig zur Folge haben, dass in den kommenden Jahren überdurchschnittlich viele gemeinnützige Neuwohnungen erstellt werden. Die Stadt wird ihr eigenes Land, wo zweckmässig und nicht für andere öffentliche Zwecke beansprucht, so schnell als möglich dem gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung stellen. Gemeinnützige Wohnbauträger pflegen einen sehr sorgfältigen Umgang mit dem Wohnungsbestand. Es darf davon ausgegangen werden, dass deren Wohnungen auch ohne regulatorische Vorgaben erhalten bleiben. Auch diesbezüglich besteht eine grosse Differenz in der Ausgangslage zur Stadt Bern, welche lediglich einen Anteil von 10 % an gemeinnützigen Wohnungen aufweist.⁴⁹

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag stellt der Stadtrat Massnahmen vor, wie er die Probleme auf dem Wohnungsmarkt aktiv angehen will. Die Massnahmen richten sich insbesondere gegen die Wohnungsknappheit und unterstützen demnach das grundsätzliche Ansinnen der Motionärinnen und Motionäre. Der in der Motion verlangte Lösungsansatz indessen erzeugt viel Aufwand und nur wenig Wirkung. Das zeigen auch die Erfahrungen mit dem Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum.

Der Stadtrat lehnt deshalb die Einführung des vorgeschlagenen Modells und somit die Motion ab.

⁴⁹ Vgl. Stadt Bern, Abteilung Stadtentwicklung: Gemeinnütziger Wohnungsbau in der Stadt Bern. In: WohnstadtBern. Information zur aktuellen Wohnbaupolitik der Stadt Bern. Nr. 23 / Mai 2012, S. 2.

8.4 Interpellation 24, Mindestbelegung von Wohnungen in städtischem oder begünstigtem genossenschaftlichem Eigentum

Die Interpellation 24, András Özvegyi namens der GLP-Fraktion, vom 5. Dezember 2012:

„Mindestbelegung von Wohnungen in städtischem oder begünstigtem genossenschaftlichem Eigentum“, fragt den Stadtrat nach der aktuellen Belegung städtischer Liegenschaften und den Handlungsmöglichkeiten des Stadtrates, den Trend des zunehmenden Wohnflächenbedarfs pro Person zu brechen.

1. Was hat die Stadt für Möglichkeiten, um diesen Trend zu brechen?

Der wachsende Wohnraumbedarf wird nicht primär durch die Einwohnerzahl, sondern vielmehr durch die Anzahl und Struktur der Haushalte bestimmt. In der Stadt Luzern ist der Anteil der Einzelhaushalte mit beinahe 50 % im Städtevergleich sehr hoch, und die Belegungsdichte der Wohnungen stagniert seit ein paar Jahren bei 1,8 Personen. Im Weiteren weist Luzern einen auffällig hohen Anteil an über 65-jährigen Personen auf. Da ältere Personen oft in Einzelhaushalten und/oder sehr grossen Wohnungen leben und im Wissen um die prognostizierte demografische Entwicklung ist zu erwarten, dass Einzelhaushalte weiter zunehmen werden. Denn es besteht insbesondere aus finanzieller Sicht meistens kein Anreiz, bereits seit Langem bewohnte grosse Wohnungen freizugeben. Im Weiteren zielen auch die politischen Forderungen, wonach ältere Menschen möglichst lange in ihren eigenen vier Wänden leben sollen und die ambulante Betreuung der stationären vorzuziehen ist, nicht in die gemäss vorliegender Wohnraumpolitik angestrebte Richtung.

Der Trend zu Einzelhaushalten ist jedoch nicht nur bei über 65-jährigen Personen auszumachen, sondern muss als gesamtgesellschaftliches Phänomen betrachtet werden. Auch die Zunahme an kinderlosen Paaren, welche sich dank eines Doppelseinkommens eine geräumige Wohnung in der Stadt gut leisten können, ist ein entscheidender Faktor.⁵⁰ Der wachsende Wohnraumbedarf ist somit auch eine Folge der Wohlstandsentwicklung und eine Auswirkung der Individualisierung. Der steigende Wohlstand führt zu wachsenden Wohnansprüchen, was wiederum erhebliche Auswirkungen auf den Wohnraumverbrauch hat.

Die Handlungsmöglichkeiten der Stadt, dem Trend des steigenden Wohnflächenkonsums entgegenzuwirken, sind beschränkt. Gesetzliche Vorgaben für Liegenschaften, welche nicht in städtischem Eigentum sind, sind ein Eingriff in das Privateigentum, den der Stadtrat ablehnt. Bei Liegenschaften in städtischem Eigentum hingegen kann direkter Einfluss genommen werden. So könnte die Stadt etwa bei der Vermietung von eigenen Wohnungen oder bei der Abgabe von Land (Verkauf oder Baurecht) mit Vorschriften und Auflagen intervenieren. Gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Luzern machen die städtischen Wohnungen jedoch lediglich etwas mehr als 1 % aus. Folglich sind die Einflussmöglichkeiten mit diesem kleinen Marktanteil sehr bescheiden. Eine weitere Möglichkeit, dem zunehmenden Wohnflächenbedarf entgegenzuwirken, hat die Stadt, indem sie bei Projektentwicklungen die involvierten Akteure stärker für das Thema sensibilisiert oder indem sie Vorgaben für

⁵⁰ Von allen Privathaushalten betrug der Anteil an Familienhaushalten im Jahr 2000 gemäss LUSTAT 49,7 %, während er im Jahr 1970 noch bei 70,1 % lag. Von allen Familienhaushalten wiederum betrug der Anteil an Paaren ohne Kinder im Jahr 1970 rund 35,2 % und stieg bis ins Jahr 2000 auf 50,4 % an.

Wettbewerbsprogramme macht. An dieser Stelle sei auf die Massnahme M8, Baulandabgabe mit Auflagen, verwiesen.

2. Wie gross ist die aktuelle Belegung (Wohnfläche pro Person) bei Liegenschaften im Besitz der Stadt Luzern?

Die Stadt besitzt und vermietet insgesamt rund 520 eigene Wohnungen. Davon gehören 250 zu Alterssiedlungen. 60 Wohnungen sind der GSW zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich des gemeinnützigen und sozialen Wohnens zur Verwaltung übergeben worden. Die restlichen 210 Wohnungen werden auf dem freien Markt vermietet.

In den momentan belegten Wohnungen im Besitz der Stadt Luzern, welche über den freien Markt vermietet werden, leben durchschnittlich 2,1 Personen.⁵¹ Pro Kopf stehen damit 1,6 Räume zur Verfügung, und der mittlere Wohnflächenbedarf pro Person liegt aktuell bei 37,6 m². Dieser Wert liegt deutlich unter dem Wert der mittleren Wohnfläche pro Person in der Stadt Luzern von 44,8 m² im Jahr 2000.

3. Wird bei der Neuvermietung von städtischen Wohnungen auf eine Mindestbelegung geachtet?

Die Stadt vermietet ihre Wohnungen nach dem Grundsatz „die richtige Wohnung für die richtigen Mieter/innen“. Generell werden bei der Vermietung der Wohnungen, die auf dem freien Markt angeboten werden, Familien mit Kindern bevorzugt, sofern die Grösse und Lage der Wohnung angemessen sind. Auch Mehrpersonenhaushalte werden bevorzugt, falls eine Mehrzimmerwohnung zur Verfügung steht. Wie auch Private kann sich die Stadt aufgrund des Leistungsauftrages mit Globalbudget und den damit verbundenen Renditezielen lange Leerstände in den Liegenschaften des Finanzvermögens nicht leisten. Damit die Stadt trotz rascher Neuvermietung ihrem Grundsatz bestmöglich folgen kann, führt sie eine Warteliste, die bei der Wohnungsvergabe berücksichtigt wird. Zur Erreichung der Renditeziele kann es vorkommen, dass bei Wiedervermietungen nicht alle Wohnungen zu jedem Zeitpunkt optimal belegt werden können.

4. Ist der Stadtrat bereit, Wohnbaugenossenschaften generell aufzufordern, in ihren Reglementen eine entsprechende Mindestbelegung aufzunehmen?

Gemäss der Studie „Vermietungskriterien gemeinnütziger Wohnbauträger in der Schweiz“ des Bundesamtes für Wohnungswesen BWO (2012) verfügen 68 % aller gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften der Schweiz über Belegungsvorgaben für ihre Mietwohnungen. In den grossen Städten (über 100'000 Einwohner) sind es sogar 80 % der gemeinnützigen Wohnbauträger.

Der Stadtrat ist gewillt, Mieterinnen und Mieter, Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer sowie die Wohn- und Baugenossenschaften für den steigenden Wohnflächenbedarf pro Kopf in der Schweiz zu sensibilisieren. Wie die Studie des BWO belegt, haben viele gemeinnützige Wohnbauträger bereits aus Eigeninitiative Belegungsvorgaben eingeführt. Der Stadtrat erachtet es daher nicht als zweckmässig, Forderungen an die Wohn- und Baugenossenschaften zu stellen, zumal Auflagen Kosten erzeugen, was sich wiederum in höheren Mieten nieder-

⁵¹ Die Alterssiedlungen wurden nicht in die Berechnung der durchschnittlichen Wohnungsbelegung einbezogen.

schlägt. Sinnvoller scheint es, den Dialog mit den Wohn- und Baugenossenschaften zu suchen, um gemeinsam an Lösungen zu arbeiten. Die Thematik wird Gegenstand der Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den Wohn- und Baugenossenschaften sein. Statt mit Regelungen und Vorgaben zu reagieren, sollte das Bewusstsein für den steigenden Wohnflächenbedarf und dessen Konsequenzen nicht nur bei Bauträgern, sondern auch bei Mieterinnen und Mietern sowie Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern selbst gestärkt werden. Es wird dazu auf die Massnahme M1, Verstärkte Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern, verwiesen.

5. Die meisten Wohngenossenschaften sind in irgendeiner Form mit öffentlichen Mitteln subventioniert, beispielsweise durch einen Baurechtszins, der gegenüber Marktpreisen günstiger ist. Ist der Stadtrat auch der Ansicht, dass in diesem Fall von den Wohnbaugenossenschaften eine Mindestbelegung gefordert werden muss?

Entgegen der geäusserten Behauptung werden in der gängigen Praxis Baurechte stets zu Marktpreisen abgegeben. Es gibt zurzeit keine vergünstigten Baurechtszinsen. Ebenso wenig wurde in den letzten Jahren städtisches Land unter dem Marktpreis an Wohn- und Baugenossenschaften verkauft. Bei der Abgabe von Land zu Vorzugskonditionen (d. h. Verkaufspreis oder Baurechtszins unter Marktpreisen) ist der Stadtrat der Ansicht, dass gewisse Auflagen bei Bedarf durchaus eine Berechtigung hätten. Der Stadtrat hält es aber für konstruktiver, die genauen Konditionen solcher Auflagen jeweils mit den betreffenden Wohn- und Baugenossenschaften zusammen zu erarbeiten, anstatt eine allgemein gültige Regel (wie z. B. die Zimmerregel in der Stadt Zürich) einzuführen. Grund dafür ist zum einen, dass Auflagen zur Mindestbelegung bei kleinen Wohnungen, d. h. weniger als 3 Zimmer oder weniger als 65 m², nicht zweckmässig sind und zum anderen, dass für kleine Wohn- und Baugenossenschaften Leerstände schnell zu finanziellen Schwierigkeiten führen können. Ausserdem haben kleinere Wohn- und Baugenossenschaften oftmals zu wenig Ressourcen, um die Einhaltung der Auflagen regelmässig gründlich zu kontrollieren. Davon abgesehen besitzen die meisten Wohn- und Baugenossenschaften in der Stadt Luzern eigenes Land, welches nie in städtischem Eigentum war. Deshalb würde es sich um einen Eingriff in das Recht auf Privateigentum handeln, wenn allgemein gültige Vorschriften für die Wohn- und Baugenossenschaften gemacht würden.

8.5 Motion 25, Leuchtturmprojekt für preiswerte Neubauwohnungen

Mit der Motion 25, András Özvegyi namens der GLP-Fraktion, vom 5. Dezember 2012: „Leuchtturmprojekt für preiswerte Neubauwohnungen“, wird die Stadt Luzern aufgefordert, bei nächstmöglicher Gelegenheit auf einem städtischen Areal ein Leuchtturmprojekt auszulösen. Dieses Leuchtturmprojekt soll folgende Kriterien erfüllen:

- Schaffung von preisgünstigen Wohnungen
- Nachhaltige Bauweise
- Einhaltung der Kriterien der 2000-Watt-Gesellschaft

Im Grundsatz bilden die Forderungen der Motion die Haltung des Stadtrates ab.

Der vorliegende Bericht und Antrag zeigt auf, wie die Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ umgesetzt werden soll. Dazu wird in den Kapiteln 7.5 und 7.6 dargestellt, auf welchen Arealen sich der Stadtrat gemeinnützigen Wohnungsbau vorstellen könnte. Zusätzlich wurde beurteilt, welche Gebiete sich für eine Siedlung nach den Kriterien der 2000-Watt-Gesellschaft eignen.

Bereits in der Vergangenheit galten bei Bauvorhaben der Stadt Luzern die jeweils aktualisierten Massstäbe für energie- und umweltgerechtes Bauen als verbindliche Planungsvorgaben. Die Anwendung von höheren Gebäudestandards (Minergie-A/-P-Eco) wird fallweise geprüft und modular ausgewiesen. Alle privaten Bauherrschaften, die ein Baurecht auf städtischem Grund erhalten oder Land erwerben, werden auf diese Grundsätze hingewiesen, wenn sie von einer wesentlichen städtischen Unterstützung profitieren. Der Stadtrat hat mit StB 253 vom 17. April 2013 entschieden, dass in Zukunft private Bauherrschaften nicht mehr nur auf die Gebäudestandards hingewiesen werden, sondern dass die Anwendung dieser Massstäbe in den entsprechenden Kauf- bzw. Baurechtsverträgen festgeschrieben wird.

Zurzeit befinden sich folgende Projekte in Entwicklung, bei welchen die Stadt auf gutem Weg ist, die Forderungen der Motion umzusetzen.

- **Obere Bernstrasse:** Die Stadt beabsichtigt, zwei Grundstücke an die Baugenossenschaft Matt zu veräussern und die restlichen 11 Grundstücke der abl im Baurecht abzutreten. Die Genossenschaften werden auf dem Areal gemeinnützigen Wohnungsbau realisieren. In den Kauf- bzw. Baurechtsverträgen wird festgeschrieben, dass die Siedlung den Vorgaben der 2000-Watt-Gesellschaft entsprechen muss.
- **Industriestrasse:** Die Ausschreibung und Festlegung der Entwicklungsziele für das Grundstück erfolgt in einem partizipativen Prozess, welcher durch die Hochschule Luzern begleitet wird. Die detaillierten Vorgaben für ein Projekt sind Gegenstand dieses Prozesses und können noch nicht festgelegt werden. Eine definitive Vorgabe der Stadt ist es jedoch, dass die zukünftige Bebauung den Standard einer 2000-Watt-Gesellschaft erfüllen soll. Wünschbar ist, dass zumindest ein Teil des Raumangebotes auch das Bedürfnis nach neuen Wohnformen abdeckt.
- **Eichwaldstrasse:** Das Areal bietet eine attraktive Wohnlage und gute Voraussetzungen für eine vorbildliche Bebauung im Sinne der 2000-Watt-Gesellschaft. Auf dem Areal befinden sich heute zwei schützenswerte Scheunen. Die Scheunen könnten z. B. im Sinne der sozialen Nachhaltigkeit für Quartierinfrastruktur, Gemeinschaftsräume usw. genutzt werden, aber auch ein Potenzial für spezielle Wohnformen bieten.

Die Motion verlangt, dass mit dem Leuchtturmprojekt günstiger Wohnraum geschaffen wird, wobei ein Richtwert von Fr. 1'600.– inklusive Heiz- und Nebenkosten für eine 4,5-Zimmer-Wohnung genannt wird. Dies entspricht einer Nettomiete von rund Fr. 1'400.–.

Die in der Motion zitierte Studie des Bundesamtes für Wohnungswesen, welche zusammen mit Halter Unternehmungen und Pensimo Management⁵² erstellt wurde, zeigt auf, dass Neubauwohnungen für eine Miete unter Fr. 2'000.– inkl. Nebenkosten erstellt werden können. Dies indem bewusst Abstriche an der zu erreichenden Wohnqualität in Kauf genommen werden und vor allem die Fläche pro Wohnung reduziert wird.

Bei der Gestaltung ist eine gute Balance zwischen dem Mietpreis und der Qualität über den gesamten Lebenszyklus des Gebäudes zu finden. So muss auch der Bewirtschaftungsaufwand oder das Risiko von Leerständen auf einem akzeptablen Niveau bleiben. Ein rohbauähnlicher Zustand des Innenausbaus führt z. B. dazu, dass mit den Jahren jede Wohnung anders ausgebaut ist. Bei Mieterwechseln müssen Fragen wie Rückbau, Kauf durch den Nachmieter, Sanierung usw. aufwendig geklärt werden.

Die Stadt kann sich vorstellen, beim Areal Eichwaldstrasse ein Leuchtturmprojekt zu realisieren. Ob ein Nettomietzins von Fr. 1'400.– ausreicht, um das Projekt zu finanzieren, könnte jedoch erst nach der Projektierung bestätigt werden.

Der Stadtrat nimmt daher die Motion als Postulat entgegen.

⁵² Vgl. Fahrländer, Stefan et al. (2012): „Günstiger Mietwohnungsbau ist möglich“. Herausforderungen, Perspektiven und Ansätze für die Projektentwicklung im kompetitiven Umfeld zentraler Standorte (Technischer Bericht vom 30. Juni 2012). Herausgeber: Bundesamt für Wohnungswesen BWO, Halter Unternehmungen, Pensimo Management.

9 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen deshalb,

- vom Bericht zur städtischen Wohnraumpolitik II, insbesondere von den Zielen und Massnahmen, zustimmend Kenntnis zu nehmen;
- das Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu erlassen;
- das Postulat 47, Melanie Setz Isenegger, Judith Dörflinger Muff und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 1. März 2013: „Mindestvorgabe von Familienwohnungen bei Bauvorhaben“, zu überweisen und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben;
- die Motion 44, Daniel Furrer und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 25. Februar 2013: „Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken“, als Postulat zu überweisen;
- die Motion 40, Marcel Budmiger, Max Bühler und Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion sowie Noëlle Bucher, Monika Senn Berger und Stefanie Wyss, vom 4. Februar 2013: „Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit“, abzulehnen;
- die Motion 25, András Özvegzy namens der GLP-Fraktion, vom 5. Dezember 2012: „Leuchtturmprojekt für preiswerte Neubauwohnungen“, als Postulat zu überweisen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 5. Juni 2013



Stefan Roth
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 12 vom 5. Juni 2013 betreffend

Städtische Wohnraumpolitik II

- Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“
- Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus,

gestützt auf den Bericht der Baukommission,

in Anwendung von § 43 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. September 2004 sowie von Art. 11 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 27 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 86 und Art. 87 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

- I. Vom Bericht zur städtischen Wohnraumpolitik II, insbesondere von den Zielen und Massnahmen, wird zustimmend Kenntnis genommen.
- II. Es wird das folgende Reglement erlassen:

Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

vom ...

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Zielvorgabe

Art. 1 *Anzahl zusätzlicher gemeinnütziger Wohnungen*

¹In 25 Jahren bis Ende 2037 soll der Anteil der Wohnungen, die nach Kriterien der Gemeinnützigkeit vermietet werden, auf 16 %, gemessen am gesamten Wohnungsbestand der Stadt Luzern, erhöht werden.

²Als gemeinnützig gilt eine Tätigkeit, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient.

II. Massnahmen

Art. 2 *Unterstützung gemeinnütziger Wohnbauträger*

¹Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Luzern und den gemeinnützigen Wohnbauträgern wird aktiviert und institutionalisiert mit dem Ziel, diese frühzeitig in laufende Entwicklungen einzubinden, Informationen auszutauschen und Herausforderungen und Probleme gemeinsam zu lösen.

²Die Stadt macht den gemeinnützigen Wohnbauträgern zusätzliche Areale für den gemeinnützigen Wohnungsbau zugänglich.

Art. 3 *Controlling*

Die Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind laufend zu überprüfen, und über die Ergebnisse ist jeweils nach Ablauf von fünf Jahren dem Grosse Stadtrat im darauffolgenden Jahr Bericht zu erstatten. Dabei wird der Stand bezüglich Erreichung der Zielvorgabe aufgezeigt, und es werden, soweit erforderlich, zusätzliche Massnahmen vorgeschlagen.

III. Schlussbestimmung

Art. 4 *Inkrafttreten*

¹Dieses Reglement tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

²Das Reglement unterliegt dem fakultativen Referendum. Es ist zu veröffentlichen.

- III. Das Postulat 47, Melanie Setz Isenegger, Judith Dörflinger Muff und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 1. März 2013: „Mindestvorgabe von Familienwohnungen bei Bauvorhaben“, wird überwiesen und gleichzeitig als erledigt abgeschrieben.
- IV. Die Motion 44, Daniel Furrer und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 25. Februar 2013: „Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken“, wird als Postulat überwiesen.
- V. Die Motion 40, Marcel Budmiger, Max Bühler und Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion sowie Noëlle Bucher, Monika Senn Berger und Stefanie Wyss, vom 4. Februar 2013: „Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit“, wird abgelehnt.
- VI. Die Motion 25, András Özvegyi namens der GLP-Fraktion, vom 5. Dezember 2012: „Leuchtturmprojekt für preiswerte Neubauwohnungen“, wird als Postulat überwiesen.

Anhang 1: Detailangaben zu den Massnahmen

Block A: Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

M1 Verstärkte Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern	
Ziel	Der Stadtrat will aktiv mit den gemeinnützigen Wohnbauträgern, insbesondere den Wohn- und Baugenossenschaften zusammenarbeiten mit dem Ziel, diese frühzeitig in laufende Entwicklungen einzubinden, Informationen auszutauschen sowie Herausforderungen und Probleme gemeinsam zu lösen.
Inhalt	Es sollen regelmässige Treffen zwischen Vertretern der Stadt und den gemeinnützigen Wohnbauträgern, insbesondere den Wohn- und Baugenossenschaften stattfinden.
Bestehendes	Mit dem Workshop im Februar 2013 wurde der Grundstein für die Zusammenarbeit der Stadt mit den Wohn- und Baugenossenschaften gelegt. Mit der Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik und dem G-Net wurden die Ansprechpartner auf beiden Seiten definiert.
Grundlagen	–
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Stadtrat, Dienstabteilung Stadtentwicklung, Stab Baudirektion, Dienstabteilung Immobilien, G-Net
Zeitraum	Bereits initiiert
Finanzbedarf	Im Rahmen bestehender Pensen

M2 GSW als Partnerin stärken und Partnerschaft ausweiten	
Ziel	Die GSW soll gestärkt werden, damit mehr Wohnungen für spezielle Gruppen mit spezifischen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt zur Verfügung stehen.
Inhalt	Der Stadtrat verleiht der GSW neuen Schub. Die heute der GSW überlassenen Liegenschaften werden dieser zu Vorzugsbedingungen im Baurecht abgegeben. Der Bestand an Wohnungen der GSW wird von heute 278 kontinuierlich erhöht. Die Stadt stellt hierfür das erforderliche Eigenkapital teilweise zur Verfügung. Zudem soll die GSW auch finanziell gestärkt werden.
Bestehendes	Fonds zugunsten der Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (GSW)
Grundlagen	–
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Stab Baudirektion, Dienstabteilungen Immobilien, Soziale Dienste (SOD), GSW
Zeitraum	2012–2026
Finanzbedarf	Finanzielle Auswirkungen des geplanten Verkaufs verschiedener Liegenschaften an die GSW sind Gegenstand laufender Verhandlungen.

M3 Baurechtliche Nutzungsprivilegien als Anreiz für den gemeinnützigen Wohnungsbau	
Ziel	Gemeinnützige Wohnbauträger werden durch die Gewährung eines Nutzungsbonus gegenüber anderen Marktteilnehmenden bevorzugt.
Inhalt	Die Stadt gewährt im Rahmen von Gestaltungsplänen einen zusätzlichen Bonus von 5 % auf die Nutzungsziffern bei der Erstellung von gemeinnützigen Wohnungen. Mit der BZO-Revision Littau soll die entsprechende Regelung für den Stadtteil Littau ebenfalls eingeführt werden.
Bestehendes	Neue BZO, Art. 24 Abs. 3 BZR; BZR Stadtteil Littau, Merkblatt „Gestaltungsplan“
Grundlagen	Neue BZO Stadtteil Luzern, PBG
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilungen Stadtentwicklung, Städtebau
Zeitraum	Ab Inkrafttreten BZO Stadtteil Luzern, BZO-Revision Stadtteil Littau
Finanzbedarf	Im Rahmen bestehender Pensen

M4 Festlegung von Wohnanteilen für den gemeinnützigen Wohnungsbau bei Ein- und Umzonungen	
Ziel	Bei Ein- und Umzonungen wird geprüft, ob und in welcher Form den gemeinnützigen Wohnbauträgern Land zur Verfügung gestellt werden kann.
Inhalt	Die Stadt legt in einer Verordnung die Anforderungen und Anteile für die in der neuen BZO festgelegten Gebiete für den gemeinnützigen Wohnungsbau fest. Im Rahmen der BZO-Revision Littau und bei künftigen Einzonungen wird geprüft, in welchen Gebieten ebenfalls gemeinnützige Wohnungen zu erstellen sind.
Bestehendes	In der revidierten BZO sind drei Gebiete im städtischen Eigentum bezeichnet, in denen gemeinnützige Wohnungen zu erstellen sind. Es sind dies die Bernstrasse, der Urnerhof und die Industriestrasse. Der Stadtrat legt Details zum gemeinnützigen Wohnungsbau wie Anforderungen und Anteile pro Gebiet in einer Verordnung fest.
Grundlagen	Neue BZO Stadtteil Luzern
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilungen Stadtentwicklung, Immobilien, Städtebau, G-Net
Zeitraum	Ab Inkrafttreten BZO Stadtteil Luzern, BZO-Revision Stadtteil Littau
Finanzbedarf	Im Rahmen bestehender Pensen

Block B: Massnahmen zur Entwicklung des Bestands
der städtischen Liegenschaften

M5 Kompetenzerhöhung Stadtrat bei Grundstückserwerb	
Ziel	Vermehrte Landzukäufe, insbesondere Einzelobjekte, zum Zweck einer erhöhten Beeinflussung der Stadtentwicklung, zu strategischen Zwecken und zur Verhinderung von Fehlentwicklungen
Inhalt	Umfassende Prüfung und Beantragung der Erhöhung der Kompetenzen
Bestehendes	Art. 68 lit. b Ziff. 2 GO, Art. 65 Abs. 3 lit. b GO
Grundlagen	–
Federführung	Finanzdirektion
Hauptbeteiligte	Stadtkanzlei, Dienstabteilung Immobilien (BD)
Zeitraum	2014
Finanzbedarf	Keine direkten finanziellen Auswirkungen

M6 Priorisierung Landabgabe im Baurecht	
Ziel	Sicherung des Bestandes der städtischen Liegenschaften zum Zweck einer langfristig erhöhten Beeinflussung der Stadtentwicklung
Inhalt	Bei der Abgabe von Bauland werden im Grundsatz Baurechtslösungen priorisiert, ohne dabei aber Veräusserungen vollständig auszuschliessen. Bei jedem Immobiliengeschäft ist daher vertieft abzuklären, ob die Abgabe im Baurecht oder ein Verkauf zur Erreichung der gesetzten Ziele zweckmässiger ist. Der Entscheid wird anhand eines Kriterienrasters transparent aufgezeigt.
Bestehendes	Kriterienraster vgl. Anhang 3
Grundlagen	B+A 35/2005 „Städtische Liegenschaftspolitik“
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilung Immobilien
Zeitraum	Ab sofort
Finanzbedarf	Offen

M7 Baulandabgabe zum Verkehrswert	
Ziel	Die Abgabe von städtischem Bauland erfolgt im Grundsatz zum Verkehrswert unter Berücksichtigung der städtischen Vorgaben.
Inhalt	Der Landpreis berechnet sich auf dem gemäss Vorgaben der Stadt erzielbaren Ertragswert. Der Kapitalisierungssatz (Bruttorendite) soll nicht mehr als 2,75 % über dem Referenzzinssatz liegen. Beim Baurecht wird ein pauschaler Abzug von 20 % vorgenommen.
Bestehendes	–
Grundlagen	Hypothekarischer Referenzzinssatz des BWO
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilung Immobilien, Baurechtsnehmende/Käufer, Finanzdirektion
Zeitraum	Ab sofort
Finanzbedarf	Keine direkten finanziellen Auswirkungen

M8 Baulandabgabe mit Auflagen	
Ziel	Durch die Abgabe von städtischem Bauland mit Auflagen kann die Stadt sicherstellen, dass ausgewählte Ziele der Wohnraumpolitik, insbesondere die Entwicklungsziele der Arealentwicklungen, besonders berücksichtigt werden.
Inhalt	Die Stadt macht vertragliche Auflagen bei der Abgabe von städtischen Liegenschaften hinsichtlich der Ziele der Wohnraumpolitik. Die Auflagen haben sich insbesondere an der strategischen Nutzungsausrichtung der Areale zu orientieren und sind in enger Absprache mit den Baurechtsnehmende/Käufern festzulegen.
Bestehendes	–
Grundlagen	Strategische Nutzungsausrichtung der Schlüsselareale (vgl. Kapitel 7.6), neue BZO Stadtteil Luzern
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilungen Immobilien, Stadtentwicklung, Baurechtsnehmende/Käufer
Zeitraum	Ab sofort
Finanzbedarf	Zusätzliche Auflagen wirken tendenziell wertvermindernd. Die finanziellen Folgen können im Voraus nicht zuverlässig abgeschätzt werden.

M9 Ausbedingung von Auflagen und Kaufrechten bei Ein- und Umzonungen	
Ziel	Sicherstellung von raschen Arealentwicklungen gemäss den Zielen der Wohnraumpolitik
Inhalt	Bei künftigen Ein- und Umzonungen, die mit einem erheblichen Mehrwert verbunden sind, macht die Stadt Auflagen im Sinne der Ziele der Wohnraumpolitik und sichert deren Umsetzung in der Regel mit einem Kaufrecht.
Bestehendes	–
Grundlagen	Strategische Nutzungsausrichtung der Schlüsselareale (Kapitel 7.6)
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilungen Stadtentwicklung, Immobilien, Stab Baudirektion
Zeitraum	Bei weiteren Ein- und Umzonungen
Finanzbedarf	Keine direkten finanziellen Auswirkungen

M10 Förderung innovativer und neuer Wohnformen	
Ziel	Förderung innovativer und neuer Wohnformen
Inhalt	Die Stadt befürwortet im Rahmen von Wohnprojekten auf städtischen Liegenschaften neue Wohnformen. Wohn- und Baugenossenschaften werden für neue Wohnformen sensibilisiert und motiviert.
Bestehendes	–
Grundlagen	–
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilungen Immobilien, Stadtentwicklung, Städtebau
Zeitraum	Ab nächster Projektentwicklung
Finanzbedarf	Im Rahmen bestehender Pensen

M11 Strategische Arealentwicklung	
Ziel	Weiterentwicklung des Bestandes im Sinne einer umfassenden Stadtentwicklungsstrategie
Inhalt	Eruierung von Entwicklungspotenzialen zum Zweck einer gezielten Stadtentwicklung
Bestehendes	–
Grundlagen	Neue BZO Stadtteil Luzern
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilungen Immobilien, Stadtentwicklung, Finanzdirektion
Zeitraum	Ab sofort
Finanzbedarf	Mittel- bis langfristig wird eine Lösung über Pensenverschiebung oder -aufstockung angestrebt.

Block C: Allgemeine Massnahmen

M12 Fach- und Koordinationsstelle Wohnraumpolitik	
Ziel	Gewährleisten einer ständigen aktiven Wohnraumpolitik der Stadt Luzern
Inhalt	Die Fach- und Koordinationsstelle ist zuständig für Fragen der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Wohnraumpolitik und insbesondere auch Ansprechpartnerin für die Wohn- und Baugenossenschaften. Zudem stellt sie die Umsetzung der im vorliegenden Bericht und Antrag vorgesehenen Massnahmen sicher, indem sie die interdirektionale Zusammenarbeit koordiniert und das Controlling gewährleistet, welches auch im Zusammenhang mit der Umsetzung der Initiative erforderlich ist.
Bestehendes	20 Stellenprozent bei der Dienstabteilung Stadtentwicklung (BD) seit Anfang 2013
Grundlagen	–
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilung Stadtentwicklung, Stab Baudirektion, Stab Finanzdirektion, Stab Sozialdirektion, Dienstabteilungen Immobilien, Städtebau, Soziale Dienste (SOD), Umweltschutz (UVS)
Zeitraum	Ab 2014
Finanzbedarf	Aufstockung 30 Stellenprozent bei der Dienstabteilung Stadtentwicklung (zusätzlicher jährlicher Finanzbedarf zirka Fr. 37'500.–). Liegt in der Kompetenz des Stadtrates.

M13 Ausgleich von Planungsvorteilen	
Ziel	Die rechtliche Zulässigkeit des Ausgleichs von Planungsvorteilen soll vorangetrieben und ausgenutzt werden.
Inhalt	Der Stadtrat will die Einführung der Mehrwertabschöpfung mit dem ihm zur Verfügung stehenden Mitteln vorantreiben, wobei er sich für einen breiten Verwendungszweck der Mehrwerte einsetzt.
Bestehendes	–
Grundlagen	RPG
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Rechtsdienst Stab Baudirektion, Vertretung Stadtrat im Kantonsrat
Zeitraum	Ab sofort
Finanzbedarf	Im Rahmen bestehender Pensen

M14 Festlegung einer Mindestausnützung zur Wohnraumverdichtung	
Ziel	Sicherstellen, dass das bestehende Verdichtungspotenzial möglichst ausgeschöpft ist.
Inhalt	Bei Ein- und Umzonungen ist die Festlegung einer Mindestausnützung zu prüfen, oder es sind bei Bedarf alternative Vorkehrungen zu treffen, damit die bestehenden Potenziale möglichst ausgeschöpft werden.
Bestehendes	–
Grundlagen	PBG
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilungen Stadtentwicklung, Städtebau
Zeitraum	BZO-Revision Stadtteil Littau
Finanzbedarf	Im Rahmen bestehender Pensen

M15 Überprüfung neuer Modelle im Bereich Wohnen und Betreuung	
Ziel	Im Zusammenhang mit der stationären Versorgungsplanung sind alternative Modelle im Bereich Wohnen und Betreuung überprüft.
Inhalt	Überprüfung diverser Modelle und Projekte im Bereich Wohnen und Betreuung im Hinblick auf die zukünftige ambulante und stationäre Versorgungsplanung.
Bestehendes	Die Studie Hochschule Luzern – Wirtschaft befindet sich in Ausarbeitung. Diverse konkrete private Projekte (Neuhushof, Himmelrich) oder Ideen (Zeitgutschriften, Betreuungsgutscheine) sind in Abklärung.
Grundlagen	Studie Hochschule Luzern – Wirtschaft
Federführung	Sozialdirektion
Hauptbeteiligte	Stab Sozialdirektion, Heime und Alterssiedlungen, Projekt Altern in Luzern / altersgerechte Quartiere, Forum Luzern 60plus, private Heime, Spitex-Organisationen, Wohn- und Baugenossenschaften, Gemeinden Planungsregion, Kanton Luzern, Hochschule Luzern
Zeitraum	Abklärungen am Laufen
Finanzbedarf	Die Nettokosten der Studie der Hochschule Luzern von Fr. 65'000.– werden von den 19 Gemeinden der Planungsregion getragen. Der Anteil der Stadt Luzern beträgt Fr. 25'100.– und wird über ein Legat gedeckt.

M16 Ermittlung der Wohnbedürfnisse	
Ziel	Ermittlung der Wohnbedürfnisse zwecks Förderung einer bedarfsgerechten Wohnraumpolitik
Inhalt	Die Stadt nimmt auch in Zukunft regelmässig am Umzugsmonitoring teil, überprüft und entwickelt die strategische Wohnraumpolitik gestützt auf das Monitoring.
Bestehendes	Umzugsmonitoring für Gemeinden, Regionen und Investoren: Erhebung der Daten per Fragebogen durch die Einwohnerdienste und jährliche Auswertung durch die Hochschule Luzern
Grundlagen	–
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilung Stadtentwicklung, Finanzdirektion, Einwohnerdienste (UVS)
Zeitraum	Bis auf Weiteres, Überprüfung der Weiterführung alle 5 Jahre im Rahmen der Berichterstattung zur Umsetzung der Initiative für zahlbaren Wohnraum
Finanzbedarf	Im Rahmen bestehender Pensen, jährlich Fr. 10'000.– für Monitoring

M17 Nutzungskataster öffentlicher Raum	
Ziel	Die Qualität der öffentlichen Räume (Plätze, Strassen, Grünanlagen, Gewässer und ihre Uferbereiche usw.) ist für die hohe Lebensqualität der Stadt Luzern von zentraler Bedeutung. Die Nutzungs- und Gestaltungsqualität des öffentlichen Raumes ist basierend auf einem Gesamtkonzept zu verbessern.
Inhalt	Für die öffentlichen Räume wird in einem Teilprojekt 1 ein gesamtstädtischer Nutzungskataster öffentlicher Raum erstellt, der Aussagen macht zur Funktion, Bedeutung, den vorgesehenen Nutzungen sowie zur Ausstattung und zu Gestaltungsprinzipien dieser Räume. Das vorliegend umschriebene Teilprojekt 1 steht in engem Zusammenhang mit den zwei weiteren Teilprojekten Baukoordination (Federführung: Tiefbauamt) und Eventkoordination (Federführung: Stadtraum und Veranstaltungen).
Bestehendes	Zurzeit liegt kein gesamtstädtisches Konzept zum öffentlichen Raum der Stadt Luzern vor.
Grundlagen	Verschiedene Grundlagen der Verkehrsplanung, Stadtentwicklung, Stadtgrün, Natur- und Landschaftsräume und Eventplanung werden in die Strategie zum öffentlichen Raum einfließen.
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilungen Städtebau, Stadtentwicklung, Stadtraum und Veranstaltungen (UVS), Tiefbauamt (UVS), Umweltschutz (UVS), Stadtgärtnerei (UVS)
Zeitraum	2013–2015
Finanzbedarf	Fr. 125'000.– für einen externen Planerauftrag (Teilprojekt 1), Projektleitung und Koordination erfolgen im Rahmen der bestehenden Pensen.

M18 Freiraum- und Biodiversitätsstrategie	
Ziel	Die Revision der BZO strebt eine bauliche Verdichtung an. Dabei kommt der Sicherung einer hohen funktionalen, gestalterischen und ökologischen Qualität der verbleibenden Frei- und Grünräume eine grosse Bedeutung zu. Die Vernetzung privater, halböffentlicher und öffentlicher Freiräume ist zu verbessern.
Inhalt	Die Stadt erarbeitet eine Freiraum- und Biodiversitätsstrategie und legt darin die qualitativen Anforderungen an die Frei- und Grünraumentwicklung fest. Die Freiraum- und Biodiversitätsstrategie analysiert den heutigen Freiflächenbestand, zeigt mögliche Entwicklungen und Konflikte auf und entwirft auf dieser Basis Leitbilder und Massnahmenprogramme für einzelne Räume (z. B. Uferbereiche im Luzerner Seebecken) sowie für verschiedene Siedlungs- und Quartiertypen.
Bestehendes	Zurzeit liegen lediglich für einzelne Räume (z. B. Allmend, Friedental, Rotsee, Littauerberg) Freiraumkonzepte vor. Darüber hinaus bestehen sektorale Konzepte aus einzelnen Fachbereichen (z. B. Natur, Gewässer), die als Grundlagen in ein umfassendes Freiraumkonzept einfliessen können.
Grundlagen	Raumentwicklungskonzept, neue BZO Stadtteil Luzern
Federführung	Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit
Hauptbeteiligte	Dienstabteilungen Umweltschutz, Tiefbauamt, Städtebau (BD), Stadtentwicklung (BD)
Zeitraum	2014–2018
Finanzbedarf	Fr. 250'000.– bis Fr. 300'000.– für einen externen Planerauftrag, Projektleitung und Koordination erfolgen im Rahmen der bestehenden Pensen.

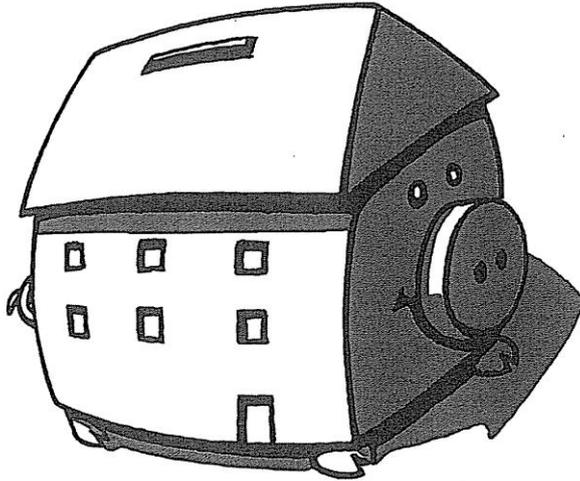
M19 Förderung des energieeffizienten Bauens und der Nutzung erneuerbarer Energien	
Ziel	Neubauten und Sanierungen sollen den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft entsprechen.
Inhalt	Die konkreten Massnahmen im Bereich „Förderung energieeffizientes Bauens“ werden durch den in den Jahren 2013/2014 zu erarbeitenden Aktionsplan Luftreinhaltung, Energie, Klima definiert, der die bis etwa 2020 umzusetzenden Massnahmen enthalten wird. Dabei werden die im Fachbericht „Grundlagen für eine Energie- und Klimastrategie der Stadt Luzern“ (Econcept 2010) vorgeschlagenen Massnahmen konkretisiert und der benötigte Finanzbedarf ermittelt.
Bestehendes	Energieberatung, Energiecoaching, Förderung des energieeffizienten Bauens und der erneuerbaren Energien im Rahmen des Energiefonds
Grundlagen	B+A 7 vom 13. April 2011: „Energie- und Klimastrategie Stadt Luzern“, Reglement für eine nachhaltige städtische Energie-, Luftreinhalte- und Klimapolitik (Energierglement), neue BZO, Art. 43 BZR
Federführung	Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit
Hauptbeteiligte	Dienstabteilungen Umweltschutz, Immobilien (BD), Stadtentwicklung (BD) und Städtebau (BD), ewl energie wasser luzern AG
Zeitraum	Erarbeitung Aktionsplan Luft, Energie, Klima in den Jahren 2013/2014; B+A im 1. Halbjahr 2014 im Grosse Stadtrat; Massnahmenumsetzung 2014 bis 2020; Förderung durch den Energiefonds laufend
Finanzbedarf	Im B+A 7/2011 wurde aufgezeigt, dass es für die Erreichung der Ziele der Energie- und Klimastrategie „eine deutliche Intensivierung der Anstrengungen“ braucht und dass „der Stadtrat dem Parlament zu gegebenem Zeitpunkt eine verstärkte Speisung des Energiefonds beantragen“ werde. Der zukünftige Finanz- und Ressourcenbedarf wird zurzeit im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplans Luft, Energie, Klima konkretisiert. Der Grosse Stadtrat wird im Rahmen des entsprechenden B+A voraussichtlich im 1. Halbjahr 2014 darüber befinden können.

M20 Sicherung der Wohnqualität in den Quartieren	
Ziel	Sicherung der Wohnqualität in den Quartieren
Inhalt	Umsetzung von Massnahmen zur Reduktion von Emissionen, zur städtebaulichen Kriminalprävention und guten Umgebungsgestaltung
Bestehendes	-
Grundlagen	Umweltschutzgesetz (USG), Lärmschutz-Verordnung (LSV)
Federführung	Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit
Hauptbeteiligte	Stab UVS, Dienstabteilungen Tiefbauamt, Stadtraum und Veranstaltungen, Stadtentwicklung (BD), Städtebau (BD)
Zeitraum	Ab sofort
Finanzbedarf	Im Rahmen bestehender Pensen

M21 Transparenz bei Mietzinsen	
Ziel	Präventive Massnahme zur Dämpfung der Mietzinssteigerung
Inhalt	Förderung der Transparenz bei den Mietzinsen
Bestehendes	Obligationenrecht (OR)
Grundlagen	–
Federführung	Baudirektion
Hauptbeteiligte	Dienstabteilung Stadtentwicklung, Einwohnerdienste (UVS), Vertretung Stadtrat im Kantonsrat
Zeitraum	Ab sofort
Finanzbedarf	Im Rahmen bestehender Pensen

Anhang 2: Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“

Volksinitiative Stadt Luzern



MV 
Mieterinnen- und Mieterverband Luzern

 **GRÜNE**

 **SP**

» Für zahlbaren Wohnraum «

Volksinitiative Stadt Luzern » Für zahlbaren Wohnraum « Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form der Anregung:

Die Stadt Luzern setzt sich aktiv für die Schaffung und den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum ein und setzt sich dazu das Ziel, dass bis in 25 Jahren ein Anteil von mindestens 16% des Wohnungsbestands nach Kriterien der Gemeinnützigkeit vermietet wird. Folgende Massnahmen sollen u.a. zur Zielerreichung beitragen:

- » Die Stadt stellt eigene Grundstücke gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen zur Verfügung.
- » Sie integriert gemeinnützige Wohnbauträgerinnen bei raumplanerischen Entwicklungsschwerpunkten angemessen.
- » Sie verhandelt mit Grundeigentümern, um diese - als Gegenleistung zum Mehrwert durch planerische Massnahmen - vertraglich zur Erstellung eines angemessenen Anteils an preisgünstigen Wohnungen zu verpflichten.
- » Sie unterstützt gemeinnützige Wohnbauträgerinnen durch zinsvergünstigte Darlehen bzw. setzt sich dafür ein, dass solche Darlehen durch den Kanton gewährt werden.

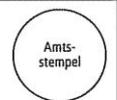
Alle fünf Jahre erstattet der Stadtrat Bericht über den Fortschritt zu diesem Ziel hin.

Amtlich veröffentlicht am 4. Dezember 2010. Wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren fälscht (Art. 282 des Strafgesetzbuches) oder wer bei der Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt (Art. 281 des Strafgesetzbuches), macht sich strafbar.

Name Bitte deutlich in Blockschrift	Vorname	Geburtsdatum	Wohnadresse Strasse und Hausnummer	Unterschrift eigenhändig	Kontrolle leer lassen

Nicht ausfüllen!

Diese Unterschriftenliste enthält (in Worten) gültige Unterschriften von Stimmberechtigten der Stadt Luzern Luzern, den Der Stimmregisterführer / die Stimmregisterführerin



Die unterzeichneten Stimmberechtigten ermächtigen das Initiativkomitee, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen. Ablauf der Sammelfrist: 2. Februar 2011. **Diese Unterschriftenliste bitte sofort (unabhängig von der Anzahl der Unterschriften) zurückzusenden.**

» Für zahlbaren Wohnraum «

- » Der Druck auf dem städtischen Wohnungsmarkt nimmt zu. Familien, Junge, generell Leute mit beschränktem Budget werden zunehmend verdrängt. Eine lebendige Stadt braucht jedoch eine gute soziale Durchmischung.
- » Ein substantielles Angebot von Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträgerinnen wirkt dämpfend auf das gesamte Mietzinsniveau. Heute beträgt der Anteil der Gemeinnützigen zirka 13%, ohne Gegenmassnahmen nimmt er ab.
- » Das Mietzinsniveau liegt bei Gemeinnützigen im Schnitt um 15-20% unter dem Preisniveau vergleichbarer Objekte, da sie keinen Mehrwert abschöpfen.
- » Gemeinnützige Wohnbauträgerinnen können wegen der hohen Bodenmarktpreise ohne aktive Förderung ihr Wohnungsangebot nicht erweitern.

Gemeinnützig = keine Gewinnabschöpfung Als gemeinnützige Wohnbauträgerinnen gelten Genossenschaften, Stiftungen, Vereine und weitere Bauträger, die nach ihren Statuten die Bereitstellung von preisgünstigen Wohnungen bezwecken, die Ausschüttung von Dividenden gemäss dem Bundesgesetz über die Stempelabgaben beschränken und die Ausrichtung von Tantiemen verbieten. Ferner müssen die Statuten vorsehen, dass bei Auflösung der Organisation ein allfälliger Liquidationsüberschuss dem ursprünglichen Zweck zugeführt wird (Definition «gemeinnützig» Quelle Bundesamt für Wohnungswesen).

MV
Mieterinnen- und Mieterverband Luzern

GRÜNE

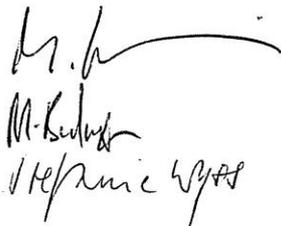
SP

Volksinitiative Stadt Luzern

» Für zahlbaren Wohnraum «

Initiativkomitee

Schmid Mark, Präsident MV Luzern, Waldweg 26, 6005 Luzern; **Budmiger Marcel**, Vorstand MV Luzern, Militärstrasse 47, 6003 Luzern; **Emmenegger Kilian**, Vorstand MV Luzern, Dreilindenstrasse 65, 6006 Luzern; **Kälin Kuno**, Kassier MV Luzern, Guggistrasse 17, 6005 Luzern; **Mumenthaler-Stofer Luzia**, Präsidentin SP Stadt Luzern, Pilatusblick 35, 6015 Luzern; **Pardini Giorgio**, Kantonsrat SP, Oberseeburg 50, 6006 Luzern; **Raffener Armida**, Vorstand MV Luzern, Zähringerstrasse 17, 6003 Luzern; **Schönbächler Andreas**, Vorstand Grüne Stadt Luzern, Vonmattstrasse 24, 6003 Luzern; **Senn Berger Monika**, Grossstadträtin Grüne, Steinenstrasse 15, 6004 Luzern; **Vetterli Luzia**, Grossstadträtin SP, Habsburgerstrasse 34, 6003 Luzern; **Wyss Stefanie**, Grossstadträtin Junge Grüne, Gesegnetmattstrasse 2, 6006 Luzern; **Züsli Beat**, Vorstand Schweiz. MV Deutschschweiz, Mönchweg 2, 6005 Luzern



Mieterinnen- und
Mieterverband Luzern
Hertensteinstrasse 40
6004 Luzern

Anhang 3: Kriterienraster Landabgabe

CHECKLISTE						<input type="checkbox"/>	VERKAUF	<input type="checkbox"/>	BAURECHT
Objekt						Ort			
Kriterien für eine Abgabe der Immobilie	Gewicht	Erfüllungsgrad					Kommentar	Erläuterung	
		nicht	kaum	mittel	gut	sehr gut			
Siedlungspolitische Ziele									
▪ Reserve für öffentliche Interessen									
▪ Strategische Lage									
▪ Schwerpunktbildung im Quartier									
▪ Schaffung von Freiflächen									
▪ Erfüllung Zonenzweck/Verdichtung									
▪ Nachhaltige Entwicklung									
Volkswirtschaftliche und fiskalische Ziele									
▪ Quartieraufwertung									
▪ Wohnbauförderung									
▪ Wertschöpfung									
▪ Ansiedlung von Betrieben									
▪ Kreativwirtschaft									
Sozialpolitische Ziele									
▪ Vielfältiges Wohnungsangebot									
▪ Preisgünstiger Wohnraum									
▪ Vielfältiger Bewohnermix									
▪ Wohnraum für Betagte, Menschen in Ausbildung usw.									
▪ Förderung der Wohnbautätigkeit									
Finanzpolitische Ziele									
▪ Nachhaltige Ertragssicherung									
▪ Hohe Werthaltigkeit									
▪ Grosses Entwicklungspotenzial									
▪ Geringe Unterhaltskosten									
▪ Geringe Bewirtschaftungskosten									
Baukulturelle Ziele									
▪ Gute städtebauliche Qualität									
▪ Gute architektonische Qualität									
▪ Gute bautechnische Qualität									
▪ Gute haustechnische Qualität									
Mittelwert Kriterienereffüllung									

Kriterien für einen Verkauf	Gewicht	Ja	Nein	Kommentar
Grundstück befindet sich in Aussengemeinde				
Grundstück/Teilfläche dient der Grenzbereinigung				
Grundstück/Teilfläche gehört zu Landwirtschaftsbetrieb				
Kleine, isolierte Fläche ohne strategische Bedeutung				
Isolierte Liegenschaft ohne strategische Bedeutung				
Portfolibereinigung				
Kauf- und Tauschgeschäft				
Geschäft mit städtischen Unternehmen				
Geschäft mit nahestehenden Organisationen				
Geschäft mit gemeinnützigen oder öffentlichen Trägerschaften				
Gemeins. Gebietsentwicklung mit Gemeinden/Kanton/Dritten				
Reduktion von Schulden				
Erfüllung von besonderen öffentlichen Aufgaben				
Mittelwert Kriterienereffüllung				

Beschrieb					
Parzelle Nr.		Baujahr		Objektbeschreibung: (neue Zeile=Alt+Enter)	
Lage		Volumen GV			
Bezeichnung		Wert GV			
Eigentümer		Areallfläche			
Wirtschaftlichkeitsberechnung					
Ertragspotenzial			Transaktionsergebnisse		
Volumen SIA			Buchwert per:		
Nutzfläche SIA			Ertragswert		
Mieterträge brutto			Realwert		
Mieterträge netto			Landwert gem. Angebot		
Kap. Satz			DCF-Wert		
Ertragswert			Verkehrswert geschätzt		
			Verkehrswert realisiert		
			Buchgewinn / Baurechtszins		
Antrag:					
Erläuterungen:					
Bearbeitung	Verfasser:	Rev. I:	Entscheidungsantrag	Vertrag	
	Datum:	Rev. II:	Nr.: Datum:	Entwurf:	Def. Vertrag:

Anhang 4: Übersichtskarte Wohn- und Baugenossenschaften in der Stadt Luzern

