Stadt Luzern
Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
www.stadtrat.stadtluzern.ch

T 041 208 82 11
stadtrat@stadtluzern.ch

Bericht und Antrag 45 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen»

– Gegenvorschlag mit Sonderkredit und Änderung Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken
– Abschreibung Postulat 363

Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet mit StB 737 vom 15. Oktober 2025

Mediensperrfrist: 31. Oktober 2025, 11.00 Uhr

Politische und strategische Referenz

Politischer Auftrag

Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen»

In Kürze

Mit der Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» wird der Stadtrat aufgefordert, ein kommunales Vorkaufsrecht einzuführen. Das Vorkaufsrecht soll zur Erreichung der wohnpolitischen Ziele dienen und bei einer Leerwohnungsziffer von 1,5 Prozent oder tiefer zur Anwendung kommen.

Für den Stadtrat ist die Wohnungsknappheit in der Stadt Luzern eines der drängendsten Themen. Der Wohnungsmarkt ist angespannt, die Miet- sowie die Immobilienpreise steigen und besonders Menschen mit mittleren und niedrigen Einkommen spüren die zunehmende Belastung durch die Wohnkosten. Wie im B+A 15/2024: «Städtische Wohnraumpolitik IV. 2. Controllingbericht» aufgezeigt, setzt sich der Stadtrat deshalb mit verschiedenen Massnahmen dafür ein, dass alle Bevölkerungsgruppen ein vielfältiges Wohnungsangebot vorfinden. Dieses Ziel lässt sich nur mit gemeinsamen Anstrengungen der öffentlichen Hand, der privaten Investierenden und der gemeinnützigen Wohnbauträger erreichen. Wichtiger Schwerpunkt der Wohnraumpolitik ist dabei die Steigerung des Marktanteils des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf 16 Prozent bis ins Jahr 2037. Die Analyse der Ausgangslage zeigt, dass neben den bereits geplanten Abgaben im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger eine noch aktivere Bodenpolitik der Stadt zentral ist, um dieses Ziel zu erreichen. Zum heutigen Zeitpunkt hat die Stadt Luzern von einem Grossteil der Liegenschaftstransaktionen auf Stadtgebiet keine Kenntnis und kann entsprechend kein Kaufangebot einreichen. Sie ist darauf angewiesen, passende Angebote entweder auf entsprechenden öffentlichen Portalen zu finden oder von den Verkäuferschaften bzw. den Immobilienunternehmen direkt informiert zu werden. Der Stadtrat sieht ein kommunales Vorkaufsrecht deshalb als geeignete Massnahme an, um am Immobilienmarkt aktiver mitwirken zu können und sich Handlungsspielraum zu verschaffen für die langfristige Erreichung der wohnraumpolitischen Ziele. Er unterstützt deshalb das Kernanliegen der Initiative, will mit einem Gegenvorschlag jedoch mehr Flexibilität bei der Umsetzung erreichen und sicherstellen, dass die Massnahme mit übergeordnetem Recht vereinbar ist.

Der Gegenvorschlag sieht eine Änderung des bestehenden Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 (sRSL 9.4.1.1.1) vor und soll, wie auch in der Initiative vorgeschlagen, bei einer Leerwohnungsziffer von 1,5 Prozent oder tiefer zur Anwendung kommen – gemessen am Mittel über die jeweils letzten drei Jahre. Das Vorkaufsrecht zielt darauf ab, dass die Verkäuferschaft eines Objekts die Stadt Luzern über den Inhalt eines Kaufvertrags informiert, sobald die Kaufmodalitäten mit einer Käuferschaft bekannt sind. Die Stadt Luzern hat den Parteien anschliessend innert drei Monaten mitzuteilen, ob sie vom Vorkaufsrecht Gebrauch machen will. Bei Parzellen mit maximal 500 m^2, bei Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, bei Erbteilungen, Verkäufen von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger sowie innerhalb eines Konzerns und weiteren Ausnahmen kommt das Vorkaufsrecht der Stadt nicht zur Anwendung. Zudem soll die Stadt, anders als in der Initiative vorgeschlagen, erworbene Objekte innert einer Fünfjahresfrist an gemeinnützige Wohnbauträger verkaufen oder diese langfristig im eigenen Portfolio halten können, sofern eine Baurechtsabgabe an eine gemeinnützige Trägerschaft nicht möglich oder zielführend ist. Weiter soll den Parteien jeweils vor der definitiven Kaufentscheidung des Stadtrates das rechtliche Gehör gewährt werden. Mit diesen weiter gehenden Ausnahmen und der Gewährung des rechtlichen Gehörs ist für den Stadtrat die Verhältnismässigkeit des Eingriffs des Vorkaufsrechts in die Grundrechte (Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit) sichergestellt.

Der Stadtrat beurteilte das Vorkaufsrecht auch im Hinblick auf die fast zeitgleich eingereichte Initiative: «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum», für welche mit B+A 46 vom 15. Oktober 2025: «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» ein Gegenvorschlag ausgearbeitet wurde. Das Vorkaufsrecht ist für den Stadtrat ein zentrales Instrument, um eine aktivere Bodenpolitik zu betreiben und die quantitativen Ziele der erwähnten Initiative zu erreichen.

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat, die Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» für gültig zu erklären und diese abzulehnen. Für die Einführung eines Vorkaufsrechts gemäss Gegenvorschlag, inklusive zusätzlicher 160 Stellenprozent bei der Dienstabteilung Immobilien per 1. Januar 2027 sowie der nötigen Betriebsmittel, beantragt der Stadtrat dem Grossen Stadtrat einen Sonderkredit von 2,712 Mio. Franken sowie die Änderungen im Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken per 1. September 2026 zu erlassen. Er beantragt zudem, den Stimmberechtigten die Initiative sowie den Gegenvorschlag in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten und das Postulat 363, Rieska Dommann, Yolanda Ammann-Korner und Peter Krummenacher namens der FDP-Fraktion vom 23. April 2024: «Dem gemeinnützigen Wohnungsbau den Vortritt lassen», als erledigt abzuschreiben.

Inhaltsverzeichnis Seite

1 Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» 6

1.1 Initiativtext ... 6

1.2 Zustandekommen und Gültigkeit der Initiative ... 6

2 Rahmenbedingungen 7

2.1 Aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt ... 7

2.2 Städtische Strategien und Reglemente ... 12
2.2.1 Wohnraumpolitik ... 12
2.2.2 Aktive Bodenpolitik ... 12

2.3 Politische Vorstösse ... 14

3 Erwägungen des Stadtrates zur Initiative 15

3.1 Das Instrument Vorkaufsrecht in der Wohnraumpolitik ... 15

3.2 Rechtliche Einordnung ... 16
3.2.1 Allgemein ... 16
3.2.2 Wohnbau- und Wohneigentumsförderung ... 17
3.2.3 Gemeindeautonomie ... 17
3.2.4 Grundrechtseingriff ... 18

3.3 Umsetzungserfahrung mit dem Vorkaufsrecht ... 20
3.3.1 Vergleich Kanton Genf ... 20
3.3.2 Vergleich Kanton Waadt ... 20
3.3.3 Erkenntnisse für Luzern ... 21

3.4 Kosten und Ressourcenbedarf für die Umsetzung der Initiative ... 21

3.5 Aspekte der Umsetzung der Initiative ... 21

3.6 Haltung des Stadtrates ... 22

4 Gegenvorschlag: Reglement über den Erwerb und die Abgabe von Grundstücken durch die Stadt Luzern 24

4.1 Erläuterungen zu den neuen Bestimmungen ... 24
4.1.1 Allgemein ... 24
4.1.2 Grundsatz (Art. 1) ... 24
4.1.3 Ausnahmebestimmungen (Art. 3) ... 24
4.1.4 Verkauf (Art. 5) ... 25
4.1.5 Vorkaufsrecht: Geltungsbereich und Vorkaufsfall (Art. 5b) ... 25
4.1.6 Vorkaufsrecht: Rang und Übertragbarkeit (Art. 5c) ... 27
4.1.7 Vorkaufsrecht: Informationspflicht (Art. 5d) ... 27
4.1.8 Vorkaufsrecht: Frist und Ausübung (Art. 5e) ... 28
4.1.9 Vorkaufsrecht: Aufwandersatz (Art. 5f) ... 30

4.1.10 Vorkaufsrecht: Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht (Art. 5g) ... 30
4.1.11 Übergangsbestimmungen (Art. 6) ... 31
4.1.12 Inkrafttreten ... 32

5 Gegenvorschlag und Initiative im Vergleich 32

5.1 Gegenüberstellung von Initiative und Gegenvorschlag ... 32

5.2 Zusammenhang mit der Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» ... 33

6 Auswirkungen auf das Klima 34

7 Ausgabe 35

7.1 Ausgabenrechtliche Zuständigkeit ... 35

7.2 Personelle Ressourcen und Betriebsaufwand ... 35

7.3 Berechnung der Gesamtausgabe ... 36

8 Finanzierung und zu belastendes Konto 37

9 Abschreibung von politischen Vorstössen 37

10 Würdigung 37

11 Antrag 38

Anhang

1 Initiativtext

2 Statistische Auswertung Handänderungen Liegenschaften Stadt Luzern

Der Stadtrat von Luzern
an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Mitglieder des Grossen Stadtrates

1 Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen»

1.1 Initiativtext

Am 14. Mai 2024 wurde die Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» von einem Initiativkomitee bestehend aus der sozialdemokratischen Partei der Stadt Luzern eingereicht (vgl. Anhang). Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO; sRSL 0.1.1.1.1) verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag mit folgendem Zweck vorzulegen:

1. Zur Erreichung ihrer wohnpolitischen Ziele steht der Stadt Luzern bei einer Leerwohnungsziffer von 1.5% oder tiefer ein Vorkaufsrecht bei Liegenschaftskäufen zu (kommunales Vorkaufsrecht).
2. Es wird eine Regelung getroffen, durch die die Stadt über geplante Verkaufsfälle fristgerecht informiert wird.
3. Die Stadt Luzern hat ab Mitteilung über den geplanten Verkaufsfall, innerhalb von drei Monaten die Vertragsparteien über ihre Entscheidung zum Erwerb der Liegenschaft zu informieren. Sie akzeptiert im Falle eines Kaufes die Preise und Bedingungen, die im Kaufvertrag festgelegt sind.
4. Macht die Stadt Luzern vom kommunalen Vorkaufsrecht Gebrauch, hat sie den Parteien die angemessenen Aufwendungen und aufgelaufenen Zinsen zu vergüten.
5. Macht die Stadt Luzern vom kommunalen Vorkaufsrecht Gebrauch, ist die erworbene Liegenschaft danach grundsätzlich und so schnell wie möglich im Baurecht an einen oder mehrere gemeinnützige Wohnbauträger (WFG Art. 4 Abs. 3) abzutreten.
6. Vom kommunalen Vorkaufsrecht ausgenommen sind
   a. bebaute Parzellen mit einer maximalen Geschossfläche (gemäss IVHB) von 500m², sofern sie nicht einem besonderen strategischen Interesse für die Schaffung von gemeinnützigem Wohnungsbau unterliegen,
   b. Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie verwandt oder verschwägert sind oder bei Erbgang und Schenkung,
   c. der Verkauf an eine oder mehrere gemeinnützige Wohnbauträger.
7. Der Stadtrat kann, wo sinnvoll und im Sinne der Initiative, im Einzelfall zusätzlich zu Art. 6 weitere Ausnahmen definieren.

1.2 Zustandekommen und Gültigkeit der Initiative

Die Initiative wurde mit 952 gültigen Unterschriften eingereicht. Der Stadtrat hat mit Erwahrungsentscheid vom 22. Mai 2024 das Zustandekommen des Volksbegehrens festgestellt und dies im Kantonsblatt publiziert.

Gemäss § 39 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150) bzw. Art. 8 GO überweist der Stadtrat seinen Bericht und Antrag zu einer zustande gekommenen Initiative innert zwölf Monaten seit Einreichung dem Grossen Stadtrat. Diese Frist kann um maximal sechs Monate erstreckt werden (§ 41 GG); in Gemeinden mit Gemeindeparlamenten ist dafür das Parlament zuständig (§ 43 GG). Aufgrund der hohen Komplexität der mit der Initiative zusammenhängenden Fragestellungen sowie

der vielen Zusammenhänge mit der kurz zuvor eingereichten Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» des Initiativkomitees bestehend aus GRÜNE sowie Junge Grüne wurde bei diesen beiden Initiativen von der Erstreckungsmöglichkeit Gebrauch gemacht. Mit B+A 8 vom 19. Februar 2025: «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» und Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» stimmte der Grosse Stadtrat der Verlängerung der Bearbeitungsfrist bis zum 24. Oktober 2025 zu.

Nach § 145 StRG ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Kann dabei einer Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 132 I 282 E 3.1, 129 I 392 E 2.2). Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Initiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz «in dubio pro populo» (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (BGE 134 I 172 E 2.1).

Im vorliegenden Fall ist kein Grund für eine Rechtswidrigkeit – namentlich ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht – ersichtlich. In Bezug auf die Durchführbarkeit der Initiative ist festzuhalten, dass nach Art. 6 GO Stimmberechtigte die Abstimmung über einen rechtsetzenden Erlass oder ein Sachgeschäft verlangen können, das dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegt. Für die von der Initiative verlangten Massnahmen wären Sonderkredite erforderlich, die mindestens dem fakultativen Referendum unterliegen, womit die entsprechende Voraussetzung von Art. 6 der Gemeindeordnung erfüllt ist. Folglich ist das Anliegen der Initiantinnen und Initianten nach Art. 6 GO in Form der Anregung durchführbar und die Initiative somit gültig.

Zur Beschlussfassung und zur Umsetzung des vom Stadtrat beantragten Gegenvorschlags zur Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» wird dem Grossen Stadtrat mit vorliegendem Bericht und Antrag das angepasste Reglement über den Erwerb und die Abgabe von Grundstücken durch die Stadt Luzern vom 29. Juni 2017 (sRSL 9.4.1.1.1) vorgelegt.

2 Rahmenbedingungen

2.1 Aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt

Die Ausführungen in den Kapiteln 2.1 und 2.2 entsprechen den Texten in den Kapiteln 2.1 und 2.2 im B+A 46 vom 15. Oktober 2025: «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum».

In der Stadt Luzern besteht seit längerer Zeit eine Wohnungsknappheit. Ein Indikator hierfür ist die Leerwohnungsziffer, die seit dem Jahr 2000 durchgehend unter 1,5 Prozent lag. Zum letzten Erhebungszeitpunkt vom 1. Juni 2025 lag die Ziffer mit 1,01 Prozent in der Stadt Luzern ungefähr im schweizweiten Mittel (1 Prozent). Laut Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) weist eine Leerwohnungsziffer von unter 1,5 Prozent auf einen nicht funktionierenden Wohnungsmarkt und somit auf Wohnraumknappheit hin; eine Leerwohnungsziffer unter 1 Prozent deutet das BWO als Wohnungsnot. In der Regel führt eine solche Wohnraumknappheit zu steigenden Mietpreisen und zu einer verringerten Umzugsdynamik, was sich wiederum negativ auf die am Markt verfügbaren Wohnangebote auswirkt.

Die Verknappung des Angebots ist in der Stadt Luzern sehr ausgeprägt, wie Erhebungen des Marktforschungsunternehmens Wüest Partner zeigen (vgl. Beilage 1: «Statistische Beobachtungen und Analysen» des B+A 15 vom 27. März 2024: «Städtische Wohnraumpolitik IV»). Die Angebotsziffer für Mietwohnungen, d. h. das Verhältnis der auf dem Wohnungsmarkt angebotenen Wohnungen zum Gesamtwohnungsbestand, hat sich von 2020 bis 2023 ungefähr halbiert. Gleichzeitig blieb die Anzahl zusätzlich erstellter Wohnungen im letzten Jahrzehnt in etwa stabil bei rund 300 zusätzlichen Wohnungen

pro Jahr. Dies deutet auf einen bedeutenden Nachfragezuwachs nach Wohnraum in der Stadt Luzern hin und hat dazu geführt, dass die Marktanspannung wesentlich zugenommen hat. Wohnraum fehlt in allen Marktsegmenten, wie auch eine Marktstudie zu einem ausgewogenen Wohnungsmix von Wüest Partner (Link) für die Stadt Luzern aufgezeigt hat.

Wohnkostenbelastung

Die angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt zeigt Auswirkungen auf die Mietpreise. Diese sind derzeit in der Schweiz steigend. Gemäss Wohnmonitor des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) sind die Mietpreise bei Wohnungen mit gleichbleibender Qualität zwischen 2020 und Ende 2024 um rund 10 Prozent angestiegen. Überproportional stark betroffen von dieser Steigerung sind Mietwohnungen im mittleren und tiefen Preissegment. Dies zeigt sich auch bei der Betrachtung der Wohnkostenbelastung. Während die durchschnittliche Wohnkostenbelastung am Bruttohaushaltseinkommen schweizweit zwischen 2018 und 2022 um 2,4 Prozent zugenommen hat, fiel dieser Anstieg bei Haushalten mit geringem Einkommen fast doppelt so hoch aus (+4 Prozent) und der Anteil beträgt in diesem Segment zurzeit 44,8 Prozent des Bruttohaushaltseinkommens.[1] Eine Belastung mit Wohnkosten von über einem Drittel des Einkommens gilt gerade bei tieferen Einkommensgruppen als problematisch.

Eine nähere Betrachtung der Stadt Luzern zeigt ebenfalls einen starken Anstieg der Mietkosten, während gleichzeitig das Angebot an preisgünstigen Wohnungen auf tiefem Niveau bleibt. Gemäss LUSTAT hat die Nettomiete in bestehenden Mietverträgen der Stadt Luzern zwischen 2020 und 2023 um rund 6 Prozent zugenommen.[2] Währenddessen sind die Angebotsmieten – also die auf dem Wohnungsmarkt aktuell angebotenen Wohnungsmieten – zwischen 2020 und Anfang 2025 in der MS-Region Luzern[3] über 20 Prozent und damit wesentlich stärker angestiegen.[4] Somit öffnet sich die Schere zwischen Bestands- und Angebotsmieten weiter. Gleichzeitig zeigen Auswertungen aus der Beilage des B+A 15/2024, dass sich der Anteil an inserierten Wohnungen mit einer tiefen Miete (Bruttomiete unter Fr. 1’500.–) seit dem Jahr 2008 ungefähr halbiert hat und seither auf tiefem Niveau stagniert ist. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Mietzinse in den letzten Jahren in der Stadt Luzern deutlich angestiegen sind. Besonders betroffen von diesem Anstieg sind Mietwohnungen im tiefen und mittleren Segment.

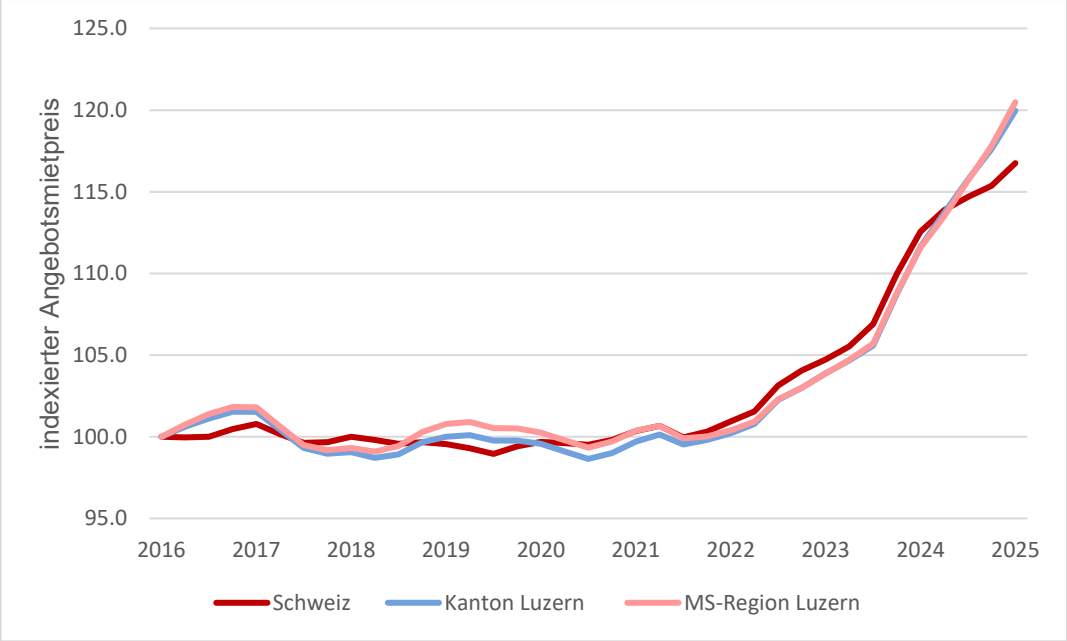


Abb. 1: Quartalsweise Entwicklung des hedonischen Angebotsmietpreisindex von 2016 bis Anfang 2025. Quelle: Wüest Partner

[1] Wohnmonitor des Bundesamtes für Wohnungswesen.
[2] LUSTAT Statistik. Monatliche Nettomiete der Wohnungen nach Zimmerzahl und Bauperiode.
[3] Die MS-Region Luzern (MS = mobilité spatiale) beinhaltet die Stadt Luzern und umliegende Agglomeration. Der quartalsweise hedonische Angebotsmietindex ist aufgrund der Datenabstützung nur auf Ebene MS-Region verfügbar.
[4] Hedonischer Angebotsmietpreisindex von 2016 bis 2025. Quelle: Wüest Partner.

Herausforderung Wachstum und Erhalt von preisgünstigem Wohnraum

Hinzu kommt, dass zusätzliche Wohnungen vorwiegend durch Weiterentwicklung des Bestandes entstehen. Eine Herausforderung besteht darin, dass Ersatzneubauten – wie auch umfassende Sanierungen – in der Regel mit einer Erhöhung des Mietzinses einhergehen und zu einer Reduktion von zuvor günstigem Wohnraum führen. So wurden beispielsweise in der Stadt Luzern zwischen 2020 und 2023 Ersatzneubauten mit einem Potenzial von rund 900 Wohnungen bewilligt. Die Realisierung dieser Wohnungen bedingt allerdings, dass gleichzeitig fast 400 bestehende Wohnungen abgerissen werden.[5] Dies kann zu einer veränderten Sozialstruktur der Bewohnerschaft und insbesondere zu einer Verdrängung vulnerabler Personen führen, wie es eine Studie der ETH Zürich für den Kanton Zürich nachgewiesen hat.[6]

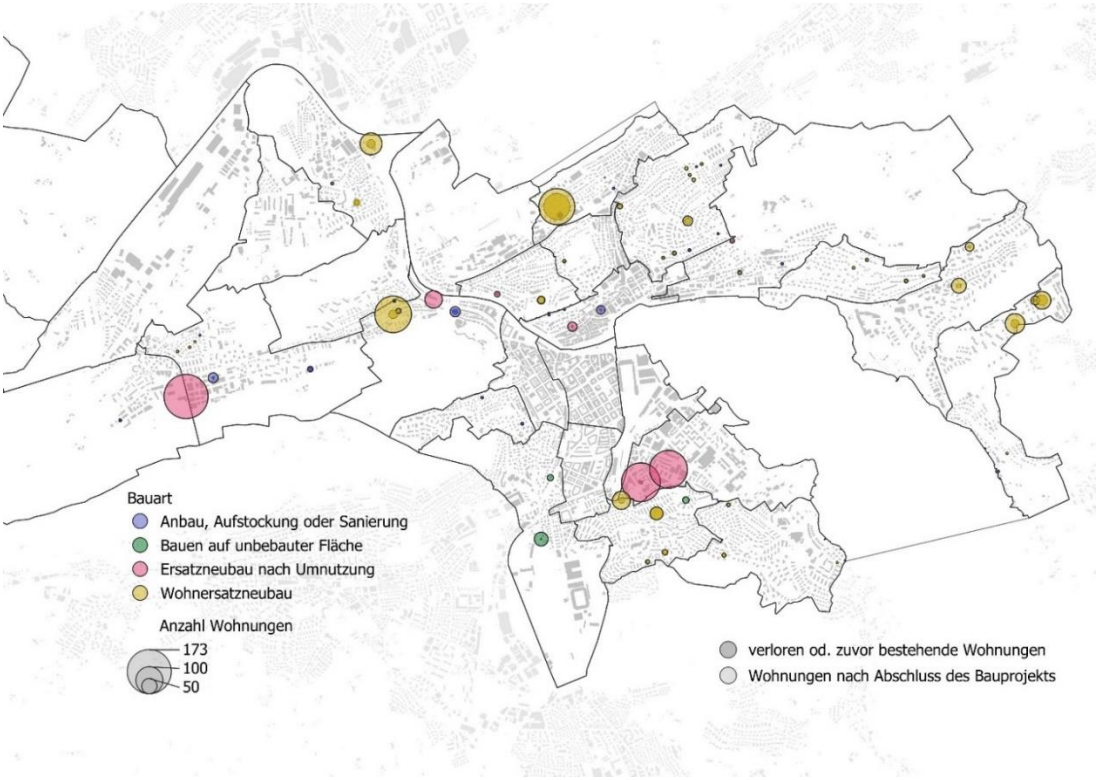


Abb. 2: Ausgewählte Wohnbauprojekte nach Bauart mit Baubewilligung zwischen 1. Januar 2020 und 30. November 2023. Quelle: Wüest Partner, Stadt Luzern (Vollständigkeit unter Vorbehalt)

Bevölkerungsbefragung Stadt Luzern

Die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt spiegeln sich auch in der öffentlichen Wahrnehmung der Stadtluzerner Bevölkerung wider. Die Bevölkerungsbefragungen der letzten Jahre zeigen auf, dass das Problem eines ungenügenden Wohnungsangebots akut zugenommen hat. In den Jahren 2015 und 2019 gaben 5 bzw. 4 Prozent der befragten Personen an, dass das Wohnungsangebot das grösste Problem in der Stadt Luzern sei. Damit rangierte das Wohnungsangebot jeweils an vierter Stelle der grössten Probleme. Im Jahr 2023 rangierte das Wohnungsangebot bei den grössten Problemen der Stadt Luzern bereits an zweiter Stelle (hinter dem Verkehr). Mit 14 Prozent hat sich der Anteil der Befragten, die das Wohnungsangebot als das grösste Problem der Stadt sehen, innert kurzer Zeit mehr als verdreifacht. Weiter geben die befragten Personen an, dass das Preisniveau mit Abstand das wichtigste Kriterium bei der Wohnungssuche ist (59 Prozent).

[5] Statistische Beobachtungen und Analysen. Beilage des B+A 15/2024: «Städtische Wohnraumpolitik IV». S. 31–33.
[6] Kaufmann, David et al. (2023). Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand: Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz.

Wohnraumbereitstellung
Wohnraum in der Stadt Luzern wird bislang zu 99 Prozent von Privaten bereitgestellt. Privatpersonen, institutionelle Wohnbauträger und selbstbewohntes Eigentum stellen dabei 85 Prozent. Nicht gewinnorientierte Akteure, worunter die gemeinnützigen Bauträgerschaften und die stadtnahe Stiftung GSW Luzern gezählt werden, verfügen gemeinsam über einen Anteil von rund 14 Prozent. Die öffentliche Hand in Form der Stadt Luzern verfügt über ungefähr 1 Prozent des Wohnraumangebots.

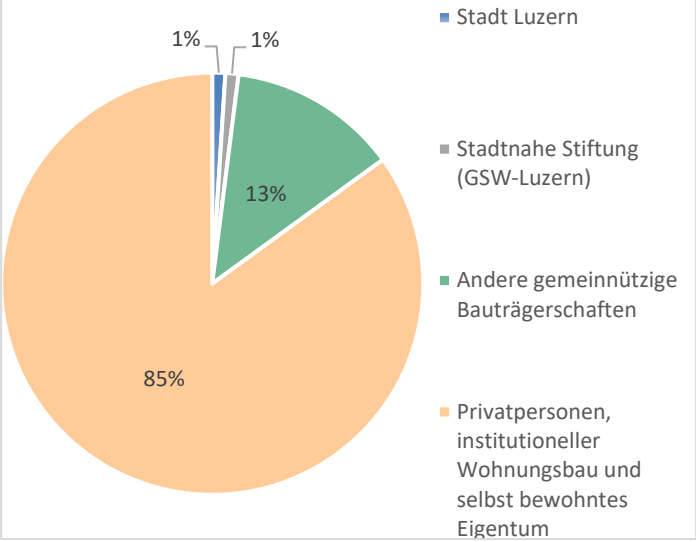


Abb. 3: Prozentanteil Eigentum Wohnungsbestand unterschiedlicher Wohnraumakteure in der Stadt Luzern

Gemeinnütziger Wohnungsbau – Mietpreise im Vergleich
Der gemeinnützige Wohnungsbau ist in der Stadt Luzern besonders bedeutsam für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum. Dies zeigt sich anhand des markanten Unterschieds zwischen den Mietpreisen gemeinnütziger und sonstiger Wohnbauträger in der Stadt Luzern. Die gemeinnützigen Wohnbauträger sind nicht gewinnstrebig und orientieren sich bei ihrer Vermietungspraxis an der Kostenmiete bzw. den laufenden Kosten für Finanzierung, Betrieb und Unterhalt der Liegenschaften. Dies führt dazu, dass Mietzinse gemeinnütziger Wohnbauträger insbesondere in der langen Frist gegenüber den Mieten sonstiger Wohnungen tiefer liegen. Gemeinnützige Wohnbauträger stellen somit einen wesentlichen Anteil des preisgünstigen Wohnraumangebots in der Stadt Luzern bereit.

Eine Erhebung der Nettomietzinse von LUSTAT Statistik Luzern von über 4'500 gemeinnützigen Mietwohnungen (ohne GSW Luzern) zeigt, dass deren Median über alle Wohnungen gesehen ungefähr 15 bis 20 Prozent unter den Bestandsmieten und rund 20 bis 30 Prozent unter den Marktmieten liegen. Bei der spezifischen Betrachtung der Wohnungen nach Zimmerzahl zeigt sich der Unterschied teilweise noch deutlicher. Beispielsweise kostet eine 3-Zimmer-Wohnung im gemeinnützigen Wohnungsbau monatlich im Mittel rund Fr. 310.– bzw. 30 Prozent weniger als die Bestandsmiete, während sie rund Fr. 460.– bzw. rund 40 Prozent unter der Marktmiete liegt (jeweils Betrachtung des Medians).

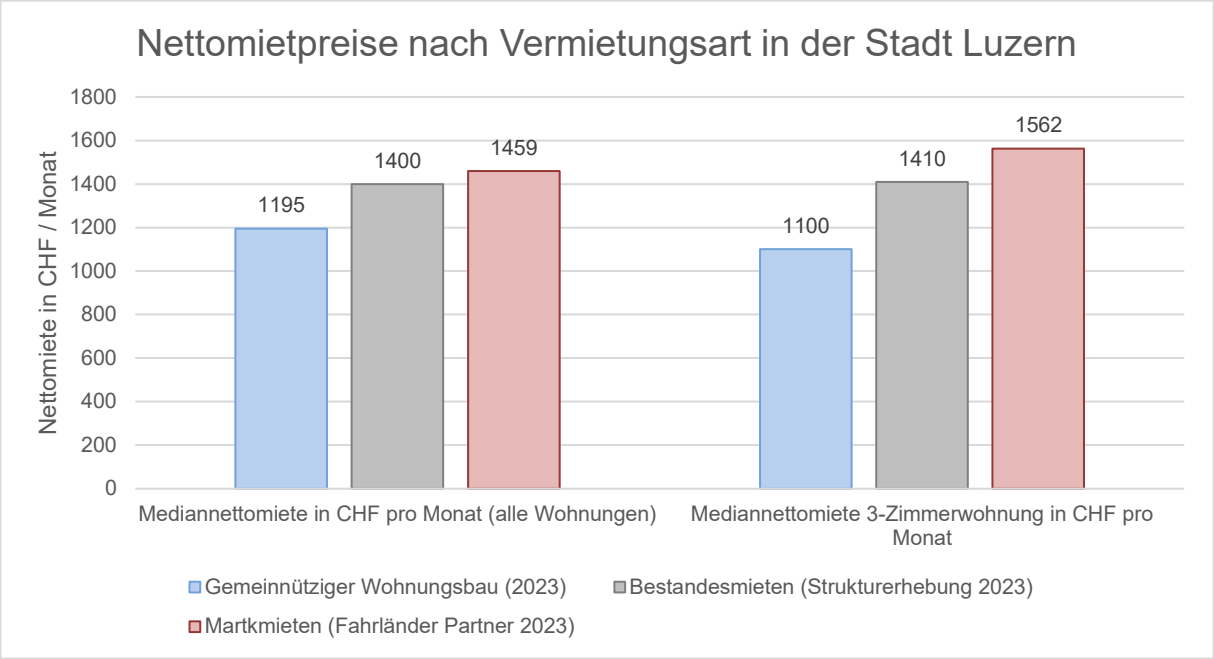


Abb. 4: Vergleich der Nettomieten in CHF/Monat nach Vermietungsart (gemeinnützig, Bestand und Markt). Die Mietpreise sind im Median angegeben. Quellen: LUSTAT, Bundesamt für Statistik und Fahrländer Partner

Wichtig zu beachten ist, dass sich die Anwendung der Kostenmiete im gemeinnützigen Wohnungsbau vorwiegend in langer Frist bemerkbar macht. So zeigt sich beispielsweise, dass gemeinnützige Neubauwohnungen zu Beginn auf Marktniveau liegen. Dies liegt an verschiedenen Faktoren wie an der hohen Bauqualität sowie den geltenden Vorgaben im Neubau (Energie, Hindernisfreiheit, Erdbeben-sicherheit usw.). Auf die Dauer fallen die Mietpreise im Vergleich zu anderen Wohnungen allerdings wesentlich ab. Nach ungefähr zehn Jahren wird das marktübliche Niveau unterschritten, ab ungefähr 20 Jahren wird das Mietzinsniveau der Bestandsmieten erreicht, und nach zirka 40 Jahren sinkt die Nettomedianmiete der Gemeinnützigen (Fr. 1’195.–) unter das bereits vergleichsweise tiefe Mietzinsniveau des gemeinnützigen Gesamtwohnungsbestandes.

Entwicklung der Immobilienpreise

Tiefe Zinsen, eine robuste Nachfrage nach Wohnraum und das knappe Angebot haben insbesondere seit dem Jahr 2009 zu einer hohen Attraktivität von Investitionen in Mehrfamilienhäuser geführt. Durch die Steigerung der Angebotsmieten der letzten Jahre und die drei Leitzinssenkungen der Schweizerischen Nationalbank im Jahr 2024 zeichnet sich derzeit schweizweit eine erhöhte Preisdynamik für Mehrfamilienhäuser ab.[7] Statistiken und Beobachtungen zeigen, dass sich die Immobilienpreise in den meisten Schweizer Regionen über die letzten Jahrzehnte deutlich erhöht haben. Beispielsweise haben sich die Immobilienpreise für Renditeliegenschaften[8] seit 2009 schweizweit verdoppelt.[9] Dies zeigt sich auch in der Region Luzern. Dort haben sich die Baulandpreise für Einfamilienhäuser zwischen 2012 und 2022 ungefähr verdoppelt, während die Preise für Mehrfamilienhäuser um über 70 Prozent gestiegen sind.[10] Auch in naher Zukunft wird erwartet, dass die Preise für Mehrfamilienhäuser aufgrund des knappen Angebots im Kanton Luzern weiter steigen.[11] Zudem wird das Risiko grösserer Preiskorrekturen – aufgrund der geringen Wohnbautätigkeit, einer moderaten Hypothekarnachfrage und steigender Mietzinsen – derzeit als unwahrscheinlich eingeschätzt.[12]

[7] Immobilien: Preise für Renditeliegenschaften ziehen wieder an. (Link)
[8] Renditeliegenschaften, auch Mietobjekte genannt, sind Immobilien, die zu Anlagezwecken gehalten und vermietet werden, um regelmässige Mieteinnahmen zu erzielen. Die Besitzenden nutzen die Immobilie nicht selbst, sondern erzielen durch die Vermietung eine Rendite, also eine positive Verzinsung ihres investierten Kapitals.
[9] IAZI Preisindizes für Immobilien 4. Quartal 2024. (Link)
[10] Grundstückspreise Schweiz: Darum ist Bauland so teuer.
[11] Bericht Luzerner Immobilienmarkt 2025 der Luzerner Kantonalbank AG.
[12] UBS Swiss Real Estate Bubble Index – Schweizer Immobilien. (Link)

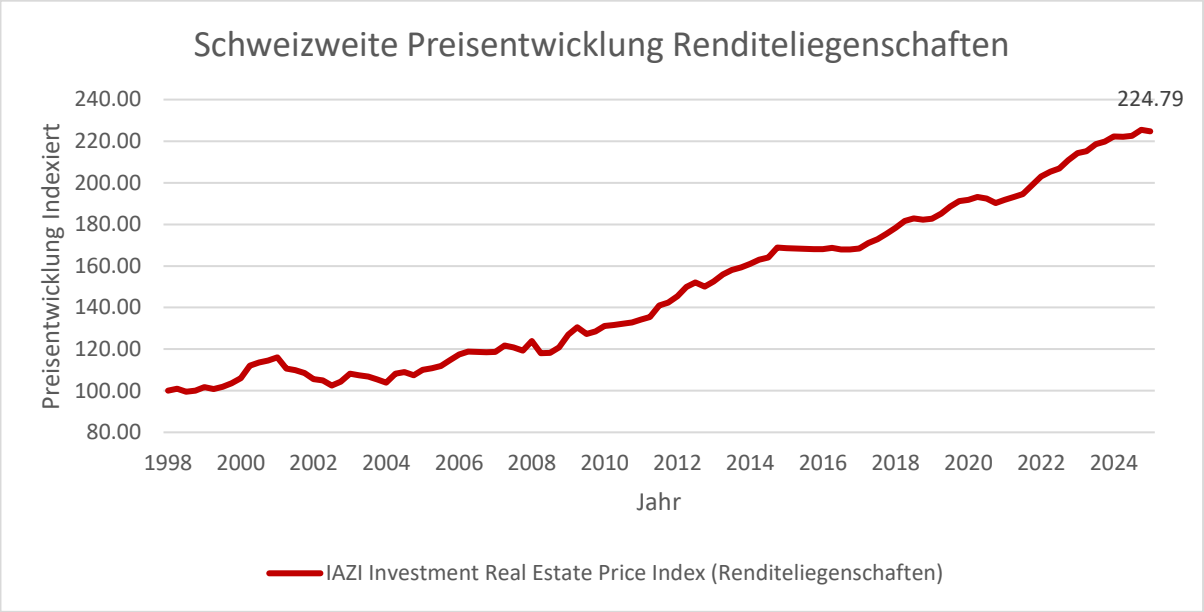


Abb. 5: Preisentwicklung von Renditeliegenschaften (Mehrfamilienhäuser) seit 1998 in der Schweiz. Berücksichtigt sind Renditeliegenschaften mit Fremdfinanzierung. Quelle: IAZI AG - CFI (Link)

Fazit aktuelle Situation Wohnungsmarkt
Der Wohnungsmarkt in der Stadt Luzern ist angespannt. Insbesondere in den letzten Jahren ist eine markante Zunahme der Miet- und Immobilienpreise zu beobachten. Diese Entwicklung hat die Wohnkostenbelastung für alle Bevölkerungsgruppen und besonders für Menschen mit mittleren und niedrigen Einkommen in der Schweiz erheblich erhöht. Die wachsende finanzielle Last wird von der Bevölkerung zunehmend als Problem wahrgenommen, wie die Bevölkerungsbefragung in Luzern zeigt.

2.2 Städtische Strategien und Reglemente

2.2.1 Wohnraumpolitik

Das oberste Ziel der städtischen Wohnraumpolitik ist es, allen Bevölkerungsgruppen der Stadt Luzern eine hohe Lebensqualität zu bieten und ein vielfältiges Wohnungsangebot zur Verfügung zu stellen. Dadurch soll die sozialräumliche Durchmischung im Stadtgebiet gewährleistet bleiben.

Wie in vielen Zentren der Schweiz ist Wohnraum auch in der Stadt Luzern ein knappes Gut. Gerade im preisgünstigen Segment besteht grosser Bedarf an zusätzlichen Angeboten. Im Sinne der Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» (2012) soll der Marktanteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus bis ins Jahr 2037 auf mindestens 16 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes erhöht werden (vgl. sRSL 5.2.1.1.1). 2025 umfasst das Wohnungsangebot gemeinnütziger Bauträgerschaften knapp 14 Prozent aller Wohnungen in der Stadt Luzern. Zur Erhöhung des Marktanteils sind verschiedene Massnahmen vorgesehen, wie sie im B+A 15/2024 dargelegt sind. Eine besonders relevante Massnahme ist die Abgabe städtischer Areale an gemeinnützige Bauträgerschaften im Baurecht, die bis 2037 rund 2’000 zusätzliche Wohnungen schaffen sollen.

Aufgrund der starken Verknüpfung mit den bestehenden Strategien werden die beiden aktuellen Initiativen zur Wohnraumpolitik, die vorliegende Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» sowie die «Wohnrauminitiative» zum Anlass genommen, die derzeitige Wohnraumpolitik kritisch zu überdenken und weiterzuentwickeln.

2.2.2 Aktive Bodenpolitik

Eine aktive Bodenpolitik spielt eine entscheidende Rolle, um eine nachhaltige Entwicklung verfolgen und öffentliche Aufgaben gezielt wahrnehmen zu können.

Im Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 (sRSL 9.4.1.1.1) ist der Grundsatz festgelegt, dass die Stadt Luzern eine nachhaltige und langfristige Bodenpolitik betreibt. Stadteigene Grundstücke des Finanzvermögens dürfen nicht verkauft, sondern Dritten nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Vorbehalten bleiben die Ausnahmefälle gemäss Art. 3–5, bei denen ein Verkauf zulässig ist.

Der Stadtrat hat im Bericht B 28 vom 24. Oktober 2018: «Erwerb von Grundstücken» abgeleitet von rechtlichen und strategischen Grundlagen fünf Grundsätze festgehalten, nach denen er sich bei Grundstückskäufen richtet:
- Der Stadtrat geht bei Grundstückskäufen gezielt vor, handelt nachhaltig und beurteilt Geschäfte nach ihrem Potenzial für die Stadtentwicklung.
- Der Stadtrat arrondiert stadteigene Grundstücke sinnvoll.
- Der Stadtrat erwirbt Grundstücke zu marktkonformen Preisen.
- Der Stadtrat fokussiert sich auf Grundstückskäufe auf dem eigenen Gemeindegebiet.
- Der Stadtrat tritt auf dem Markt verlässlich und kompetent auf.

Übergeordnete Ziele und das öffentliche Interesse sind ausschlaggebend für ein Kaufgeschäft. Konkret verfolgt der Stadtrat mit dem Erwerb von Grundstücken folgende vier Ziele:
- durch vorsorglichen Landerwerb künftige öffentliche Aufgaben (z. B. Bildung) wirksam und kostenbewusst erfüllen;
- die in der Wohnraumpolitik definierten Ziele erreichen;
- der Bevölkerung und den Gästen ausreichend Freiraum zur Verfügung stellen;
- wirtschaftspolitische Anliegen unterstützen.

Mit der Anpassung der Gemeindeordnung (sRSL 0.1.1.1.1) im Jahr 2024 wurde die bisherige finanzielle Limite von Liegenschaftskäufen durch den Stadtrat von 30 Mio. Franken aufgehoben. Der Stadtrat kann dementsprechend unbeschränkt Liegenschaftskäufe in das Finanzvermögen tätigen.

Bisherige Kauftätigkeit durch die Stadt Luzern
Die aktive Bodenpolitik des Stadtrates hat innerhalb der letzten rund 30 Jahre zum Erwerb folgender Liegenschaften geführt:

Kauf von Liegenschafen	Jahr	Anzahl Wohnungen	Bemerkung
Ibach Werkhof / Reusseggstrasse 11	1996	0	Werkhof
Industriestrasse 9/11	1997	8	Im Baurecht abgegeben
Obergrundstrasse 3	2000	0	Bürogebäude
Mühlebachweg 8	2001	0	Bürogebäude
Winkelriedstrasse 14	2007	1	Bürogebäude
Mehrzweckhalle Allmend, Murmattweg 6	2009	0	Turnhalle
Waaghaus, Murmattweg 12	2009	0	Vereinshaus, Büro
Industriestrasse 5/7	2018	1	Restaurant und Werkhalle
Luzernerstrasse 68	2021	1	Wohngebäude
Luzernerstrasse 70	2021	1	Wohngebäude
Luzernerstrasse 80	2021	1	Wohngebäude
Bennenegg 38	2021	1	Wohngebäude
Luzernerstrasse 51	2022	6	Wohngebäude
Luzernerstrasse 66	2022	3	Wohngebäude
Kreuzbuchstrasse 30	2023	1	Wohngebäude
Reussegg 1	2023	2	Wohngebäude
Luzernerstrasse 49	2024	6	Wohngebäude
Grünauring 19	2025	9	Wohngebäude

Abb. 6: Erwerbsabschlüsse der Stadt Luzern seit 1996

Während die Käufe vor 2018 vorwiegend zum Zweck genereller öffentlicher Aufgaben getätigt wurden, sollen die Erwerbe seit 2018 mehrheitlich zum Ausbau des gemeinnützigen Wohnungsbestandes genutzt werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um Arrondierungen bestehender städtischer Areale, bei welchen das künftig mögliche Entwicklungspotenzial im Vordergrund steht.

Gleichzeitig gab es in den vergangenen Jahren zahlreiche Anfragen und Prüfungen für mögliche Käufe, die nicht zu einem Kauf durch die Stadt geführt haben. Die Gründe für den Nichterwerb der Liegenschaften sind vielseitig:
- Die hohen Angebotspreise am Markt, oft nach Durchführung von Bieterverfahren, wurden für die entsprechende Liegenschaft nicht als verhältnismässig eingestuft.
- Viele der Liegenschaften waren stark sanierungsbedürftig, was neben dem Kaufpreis in naher Zukunft weitere hohe Kosten für Sanierungen verursacht hätte (Verhältnismässigkeit).
- Vor 2012 gab es keinen klaren quantitativen wohnraumpolitischen Auftrag zur Förderung von gemeinnützigem Wohnraum: Aus diesem Grund wurde bei Liegenschaften mit einem zu geringen strategischen Wert kein Angebot seitens der Stadt abgegeben.
- Die Kompetenz des Stadtrates zum Kauf von Liegenschaften ins Finanzvermögen lag vor der Revision der GO im Jahr 2024 bei höchstens 30 Mio. Franken. Dies führte vereinzelt dazu, dass die Stadt nicht in der geforderten Höhe mitbieten konnte. Dies ist seit der Anpassung der GO im Jahr 2024 nicht mehr der Fall (Aufhebung der Limite für den Stadtrat).
- Teilweise wurden Transaktionsfristen sehr kurz angesetzt, die aufgrund fehlender personeller Ressourcen seitens der Stadt nicht wahrgenommen werden konnten.

2.3 Politische Vorstösse

Im Folgenden werden die politischen Vorstösse der letzten Jahre aufgeführt, welche die städtische Wohnraumpolitik betreffen und überwiesen, aber noch nicht abgeschrieben wurden. Nachfolgend wird jeweils der aktuelle Stand der Prüfung oder Umsetzung des Vorstosses dargestellt.

- Mit dem Postulat 366, Elias Steiner und Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion sowie Simon Roth namens der SP-Fraktion vom 3. Mai 2024: «Keine ‹Zugerisierung› in der Stadt Luzern», wird der Stadtrat aufgefordert, eine wissenschaftliche Studie zu den indirekten Auswirkungen der städtischen Steuersenkungen auf die steigenden Mietpreise und den Schutz von zahlbarem Wohnraum zu untersuchen.

  Das Postulat wurde entgegen dem Antrag des Stadtrates vollständig überwiesen. Der Stadtrat hat in der Folge eine wissenschaftliche Studie zu dieser Thematik in Auftrag geben. Diese untersucht den Zusammenhang zwischen den Steuersenkungen und den Mietpreisen und ist so aufgebaut, dass eine Aktualisierung der Studie in Zukunft bei einer sich ändernden Datenbasis möglich ist. Die Ergebnisse der Studie werden voraussichtlich im Jahr 2026 kommuniziert.

- Mit der Motion 52, Anna-Lena Beck und Roland Z'Rotz namens der GLP-Fraktion, Zoé Stehlin namens der SP/JUSO-Fraktion, Chiara Peyer, Selina Frey und Christov Rolla namens der GRÜNE/JG-Fraktion sowie Luzi Meyer namens der Mitte-Fraktion vom 26. Februar 2025: «Förderung von zahlbarem studentischem Wohnraum», wird der Stadtrat aufgefordert, einen Bericht und Antrag zur Verbesserung der Wohnsituation für Studierende zu erarbeiten.

  Der Stadtrat hat das Anliegen geprüft und legt mit B+A 46/2025 eine Stellungnahme zu diesem Vorstoss vor. Zusammengefasst hält er fest, dass der Bedarf erkannt ist. So ergreift der Stadtrat mit dem Gegenvorschlag zur Wohnrauminitiative bereits Massnahmen, welche Möglichkeiten zur Verbesserung der Wohnraumsituation von Menschen in Ausbildung stärken sollen. Daher beantragt der Stadtrat die Erheblicherklärung der Motion als Postulat.

– Mit der Motion 98, Rieska Dommann und Mike Hauser namens der FDP-Fraktion vom 15. Juli 2025: «Finanzielle Unterstützung für den gemeinnützigen Wohnungsbau», wird der Stadtrat aufgefordert, dem Grossen Stadtrat eine Änderung des Reglements über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus vorzulegen, damit eine finanzielle Unterstützung gemeinnütziger Wohnbauträger mittels zinsgünstiger Darlehen und A-Fonds-perdu-Beiträgen möglich wird.

  Mit dem B+A 46/2025 hat der Stadtrat seine Stellungnahme zum Anliegen vorgelegt und beantragt, die Motion als Postulat erheblich zu erklären. Mit B+A 46/2025 wird gleichzeitig die Abschreibung des Vorstosses beantragt.

– Mit dem Bevölkerungsantrag 297, Mario Stübi, Jona Studhalter und Janina Huber namens der Antragstellenden vom 15. September 2023: «Preisgünstiger Wohnraum muss erhalten bleiben», wird der Stadtrat aufgefordert, dem Grossen Stadtrat eine Vorlage zu unterbreiten, wodurch die Stadt Luzern zum nächstmöglichen Zeitpunkt dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW; SRL Nr. 898) unterstellt wird.

  Der Bevölkerungsantrag wurde entgegen dem Antrag des Stadtrates als Motion überwiesen. In seiner Stellungnahme hielt der Stadtrat fest, dass er den Handlungsbedarf, genügend preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum bereitzustellen, anerkenne. Es solle allerdings eine ganzheitliche Betrachtung der Thematik stattfinden. Der Stadtrat schlug daher vor, die Motion als Postulat entgegenzunehmen. Im Rahmen des vorliegenden Gegenvorschlags konnte der Stadtrat nun die Thematik des preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraums vertieft eruieren und schlägt wirkungsvolle Massnahmen vor. Gleichzeitig ist der Stadtrat durch die Überweisung des Bevölkerungsantrags als Motion angehalten, die Stadt Luzern innert zwei Jahren unter das GEW zu unterstellen bzw. Bericht über den Stand zu erstatten. Hierzu wird in einem separaten Bericht und Antrag die konkrete Umsetzungsplanung der erneuten Unterstellung unter das GEW dargelegt und im Zuge dessen auch aufgezeigt, welche personellen Ressourcen für den Vollzug des Gesetzes notwendig sind. Den entsprechenden Bericht und Antrag wird der Stadtrat dem Parlament innert der vorgesehenen Frist vorlegen.

3 Erwägungen des Stadtrates zur Initiative

3.1 Das Instrument Vorkaufsrecht in der Wohnraumpolitik

Verfügbares Bauland bzw. verfügbare Liegenschaften sind ein zentrales Element zur Schaffung von mehr preisgünstigem Wohnraum. Doch oft fehlt gerade dafür der Boden: In einer Umfrage des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) und des Städteverbandes (SSV) aus dem Jahr 2023 sehen die befragten Städte den Mangel an verfügbarem Bauland als grösstes Hemmnis für die Erstellung von mehr preisgünstigen Wohnungen.[13] Gemäss dieser Umfrage ist die Einführung eines Vorkaufsrechts ein zentrales Anliegen in urbanen Gebieten. In der Umfrage gaben 80 Prozent der städtischen Gemeinden und der Städte an, dass sie ein Vorkaufsrecht befürworten.

Ein kommunales Vorkaufsrecht kann entscheidend zu einer besseren Verfügbarkeit von preisgünstigem bzw. gemeinnützigem Wohnraum beitragen. Im Falle eines Vorkaufsrechts wird der Gemeinde mit einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage das Recht zugesprochen, beim Verkauf von Grundstücken und Liegenschaften mit Wohnnutzung unter gewissen Rahmenbedingungen an die Stelle der ursprünglich vorgesehenen Käuferschaft zu treten und das Objekt zum gleichen Preis zu kaufen.

Zu diesem Zweck werden die Kaufparteien dazu verpflichtet, die Stadt spätestens zum Zeitpunkt des Grundbucheintrages des zu übertragenden Objektes über die wesentlichen Aspekte des Verkaufs zu

[13] Bericht: Wohnungspolitik in Städten und städtischen Gemeinden: Bedürfnisse und Herausforderungen (2023).

informieren, worauf die Stadt innerhalb einer festgesetzten Frist die Möglichkeit hat, von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen. Für die Stadt hat dies den grossen Vorteil, dass sie:

a. über die Verkaufstätigkeit laufend und in der gesamten Stadt informiert ist, was eine fundierte Grundlage für allfällige Kaufentscheide ermöglicht; und
b. nicht in aufwendige Bieterverfahren eintreten muss, wenn ein Objekt von Interesse ist. Stattdessen kann sie bei Vorhandensein eines öffentlichen Interesses und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgebots zielgerichtet diejenigen Objekte kaufen, die für die Verbesserung der Wohnraumsituation in der Stadt von strategischer Bedeutung sind. Dies sind in erster Linie Verkaufsobjekte ab einer gewissen Grösse und/oder an strategisch wichtigen Standorten, welche den Erhalt oder die Schaffung von vergleichsweise viel Wohnraum ermöglichen. Mit zielgerichteten Ausnahmebestimmungen kann zugleich gewährleistet werden, dass das Vorkaufsrecht verhältnismässig eingesetzt wird (z. B. Ausnahme von Verkäufen innerhalb von Familien und von Objekten mit geringer Nutzfläche).

Die Einführung eines Vorkaufsrechts zum Zweck des preisgünstigen Wohnungsbaus wird teilweise auch kritisch angesehen. So argumentiert etwa der Regierungsrat im Kanton Zürich mit der Schwere des Eingriffs in die Eigentumsgarantie und die Vertragsfreiheit als Teil der Wirtschaftsfreiheit.[14] Mit der Einführung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde sei eine gewisse Rechtsunsicherheit zu erwarten, welche private Investorinnen und Investoren abschrecken und damit den Wohnungsbau hemmen würde. Zusätzlich weist der Regierungsrat auf das Risiko langwieriger Rechtsmittelverfahren hin.

Der Stadtrat nimmt entsprechende Befürchtungen ernst und wägt diese sorgfältig mit den erwarteten positiven Effekten eines Vorkaufsrechts ab. Seine Haltung ist in Kapitel 3.6 vertieft dargelegt.

3.2 Rechtliche Einordnung

In Anbetracht der Forderung der Initiative gilt es zu klären, ob die Stadt Luzern die Kompetenz zur Einführung eines entsprechenden kommunalen Vorkaufsrechts hat und welchen Inhalt es haben muss, um rechtskonform zu sein.

3.2.1 Allgemein

Die Einführung eines Vorkaufsrechts für Gemeinden zugunsten des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus wurde auf Bundesebene bereits mehrmals intensiv diskutiert. Der Bundesrat beauftragte im Januar 2014 das Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) zu prüfen, unter welchen Bedingungen den Gemeinden ein preislich unlimitiertes Vorkaufsrecht zugunsten des gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnungsbaus eingeräumt werden könne. Der daraus resultierende Bericht legt dar, dass die Einführung eines fakultativen, preislich nicht limitierten Vorkaufsrechts der Umsetzung des Verfassungsauftrages zur Wohnraumförderung dienlich wäre (Art. 108 der Bundesverfassung).[15] Zudem erfolgt die Einschätzung, dass der Markteingriff verhältnismässig und durch ein öffentliches Interesse legitimiert sei. Im Dezember 2014 beschloss der Bundesrat dennoch, das Vorkaufsrecht für Gemeinden nicht weiterzuverfolgen. In seinen Augen resultiert aus einem gesetzlichen Vorkaufsrecht ein Mehraufwand für alle Beteiligten. Ausserdem besässen die Kantone bereits heute die Kompetenz, selbstständig ein Vorkaufsrecht einzuführen, sofern sie den Bedarf dazu als gegeben erachten würden. Gleichzeitig wies der Bundesrat darauf hin, dass er auf diesen Entscheid zurückkommen könnte, wenn sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt zusätzlich anspannen sollte. Bisher war die Leerwohnungsziffer gesamtschweizerisch noch nicht derart tief, dass der Bund zu dieser Massnahme gegriffen hätte. Mittels parlamentarischer Initiative 23.465 «Gemeinnützigen Wohnungsbau fördern. Vorkaufsrecht für Gemeinden einführen» forderte im September 2023 auch Gabriela Suter, Sozialdemokratische Partei Schweiz, die Einführung eines Vorkaufsrechts für Gemeinden. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben hielt in ihrem diesbezüglichen Bericht vom

[14] Medienmitteilung Kanton Zürich vom 5. Juli 2024: Regierungsrat will rasche und effektive Förderung von preisgünstigem Wohnraum.
[15] Bericht zur Prüfung des Vorkaufsrechts für Gemeinden, WBF und EJPD (2014).

29. Oktober 2024 fest, dass die Mehrheit der Kommission für den Bau von erschwinglichem Wohnraum andere Mittel als tauglicher erachte. Zudem stünde es den Kantonen und Gemeinden bereits heute frei, ein solches Vorkaufsrecht auf kantonaler oder Gemeindeebene einzuführen. Entsprechend hat der Nationalrat dem Vorstoss am 18. Dezember 2024 keine Folge gegeben.

3.2.2 Wohnbau- und Wohneigentumsförderung

Der Artikel 108 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) enthält den Auftrag des Bundes zur Wohnbau- und Wohneigentumsförderung. Diese Förderung erfolgt nicht nur mit finanziellen Instrumenten, sondern erstreckt sich auch auf weitere Massnahmen (z. B. Vorkaufsrecht). Die Kompetenz zur Wohnbau- und Wohneigentumsförderung des Bundes besteht parallel zu derjenigen der Kantone. Daher können Massnahmen des Bundes und der Kantone gleichzeitig zur Anwendung kommen und kumuliert werden.

Im Kanton Luzern gibt es mit dem Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 28. Juni 1983 (GWE; SRL Nr. 897) einen Erlass mit breit gefächerten Massnahmen zur Wohnbau- und Wohneigentumsförderung. Das Gesetz enthält neben den Förderungsmassnahmen für den Bau und die Erneuerung preisgünstiger Wohnungen auch Verbesserungsmassnahmen für die Wohnverhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe und der Berggebiete, Förderungsmassnahmen für den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum sowie indirekte Förderungsmassnahmen. Unter Letzteres zu subsumieren sind der Erwerb und die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau. Auch ein allfälliges Vorkaufsrecht ist als indirekte Förderungsmassnahme zu qualifizieren. Gemäss Botschaft zum GWE vom 15. November 1982 wurde das Rahmengesetz bewusst flexibel formuliert, damit bei geänderten Verhältnissen der erforderliche Handlungsspielraum offenbleibt. Zur Sicherung des Massnahmenzwecks enthält § 8 GWE ein Vorkaufsrecht zugunsten des Kantons. Damit soll gewährleistet werden, dass Leistungen nach dem GWE nur solchen Bauträgerschaften ausgerichtet werden, die sich bewusst verpflichten, ihr Objekt langfristig entsprechend zu nutzen. Das Vorkaufsrecht ist aber auf den Kanton beschränkt, sodass die Gemeinden für sich daraus nichts ableiten können. Allerdings gibt das GWE den Gemeinden in § 6 die Möglichkeit, eigene Massnahmen zu erlassen, sofern sie dem Gesetzeszweck entsprechen. Nach § 1 Abs. 1 GWE bezweckt das Gesetz die Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum. Dabei sollen die Massnahmen in erster Linie sozialpolitische Zielsetzungen haben und sind vor allem für Bevölkerungskreise mit beschränkten finanziellen Verhältnissen vorgesehen – insbesondere für Familien, Betagte und Invalide. Die Massnahmen gemäss § 1 Abs. 2 GWE dienen unter anderem dazu, den Bau von preisgünstigen Wohnungen zu fördern (lit. a), den Erwerb und die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau zu fördern (lit. f) oder Dachorganisationen und Bauträger des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu fördern (lit. g).

Das Vorkaufsrecht gemäss vorliegender Initiative fördert den Bau von preisgünstigem Wohnraum, den Erwerb von Land für den Wohnungsbau sowie die Organisationen und Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Es ist damit als indirekte Förderungsmassnahme im Sinne des GWE anzusehen und kann von der Stadt Luzern gestützt auf § 6 GWE erlassen werden.

Beim Erlass des GWE im Jahr 1983 wurde in den Beratungen die Frage gestellt, ob die Gemeinden § 6 als Rechtsgrundlage überhaupt bräuchten. Baudirektor Dr. Willi antwortete damals, dass die Norm «mithelfe, die Rechtssicherheit zu erhöhen» (Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Luzern 1983, S. 292, Voten Dr. Hardegger und Baudirektor [1. Beratung]). Hieraus lässt sich schliessen, dass bei der Normierung des GWE davon ausgegangen wurde, dass den Gemeinden eine Kompetenz zum Erlass von Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum auch anderweitig zukommt. Zu denken ist dabei insbesondere an die Gemeindeautonomie, der im Kanton Luzern ein hohes Gewicht zukommt.

3.2.3 Gemeindeautonomie

Nach § 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) sowie der inhaltlich beinahe gleichlautenden Bestimmung von § 3 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG;

SRL Nr. 150) ist die Autonomie der Gemeinden gewährleistet. Dabei bestimmt die Gesetzgebung ihren Umfang und gewährt einen möglichst grossen Handlungsspielraum. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend regelt, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 136 I 395, E. 3.2.1 m. w. H.). Die Autonomiebereiche ergeben sich aus den selbst gewählten Gemeindeaufgaben und den Aufgaben, die der Kanton den Gemeinden überträgt (Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Luzern zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005, B 123, S. 79 [nachfolgend: Botschaft KV B 123]).

§ 11 Abs. 1 lit. b KV sieht als Aufgabe von Kanton und Gemeinden die wirtschaftliche Entwicklung vor. Hierzu hält der Verfassungsgeber fest, dass mit dem Begriff der wirtschaftlichen Entwicklung auf die materielle Grundlage der Gesellschaft Bezug genommen werde. Auch sie sei in den Dienst der allgemeinen Wohlfahrt zu stellen (Botschaft KV B 123, S. 48). Folglich kommt Kanton und Gemeinden die Aufgabe zu, die wirtschaftliche Entwicklung zugunsten der allgemeinen Wohlfahrt zu steuern. Daher dürfen bei der wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur quantitative Aspekte (z. B. Wachstum des Bruttoinlandprodukts oder Beschäftigungsquote) berücksichtigt werden. Vielmehr verlangt die Kantonsverfassung, dass die wirtschaftliche Entwicklung zu einer allgemeinen Verbesserung des Lebensstandards der Menschen im jeweiligen Gebiet beizutragen habe. Es geht daher auch um die Gewährleistung der materiellen Grundbedürfnisse (wie Nahrung, Wohnung usw.) sowie um qualitative Aspekte wie die Verbesserung des Bildungsniveaus oder der Gesundheitseinrichtungen.

Ein gemeindliches Vorkaufsrecht zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus lenkt die wirtschaftliche Entwicklung zugunsten der allgemeinen Wohlfahrt. Es soll künftig auch für weniger wohlhabende Personen einfacher werden, eine geeignete Wohnung zu finden. Die Stadt Luzern kann ein gemeindliches Vorkaufsrecht daher auch unabhängig von einem Spezialerlass gestützt auf § 68 Abs. 2 i. V. m. § 11 Abs. 1 lit. b KV in eigener Autonomie erlassen.

3.2.4 Grundrechtseingriff

Die Initiative sieht ein Vorkaufsrecht vor, damit die Stadt Luzern anstelle der Käuferschaft in den Kaufvertrag eintreten kann. Damit muss sie den Vertrag so eingehen, wie ihn die Parteien vereinbart haben. Sowohl für den Preis wie auch für die übrigen Bestimmungen ist der Kaufvertrag bindend. Damit greift das Vorkaufsrecht nicht in die freie Preisbildung ein und die Verkäuferschaft hat grundsätzlich keine finanziellen Einbussen. Im Einzelfall könnte die aktive Teilnahme der Gemeinde am Bieterverfahren für die Verkäuferschaft einen Vorteil darstellen und preistreibend wirken. Dies entfällt bei Vorliegen eines Vorkaufsrechts, da die Gemeinde in diesem Fall ihr Interesse auch erst nach erfolgtem Kaufabschluss mitteilen kann. Dieses Zuwarten kann einen Einfluss auf die Grösse der Nachfrage und damit auf die Höhe des Verkaufspreises haben. Durch das Vorkaufsrecht ist die Gemeinde gegenüber den anderen Marktteilnehmern privilegiert. Daher ist das vorgesehene Vorkaufsrecht zwar nicht vollkommen marktneutral, jedoch auch nicht preistreibend.

Dieser Eingriff in das Marktgeschehen ist mit Blick auf die Grundrechte nicht unproblematisch. Insbesondere die Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit könnten von einem solchen Eingriff tangiert werden, was es im Folgenden zu prüfen gilt. Das Vorkaufsrecht der Gemeinden wirkt sich auf die Wahl der Vertragspartei als Teil der privatrechtlichen Vertragsfreiheit aus. Wenn es sich bei der Verkäuferschaft um eine natürliche oder juristische Person handelt, welche mit dem Verkauf von Grundstücken ein Erwerbseinkommen erzielt, liegt in einem Vorkaufsrecht ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit vor. Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie ist dahingehend zu erkennen, dass die Verkäuferschaft nicht bestimmen kann, wem sie ihr Eigentum abtreten möchte.

Gesetzliche Grundlage

Für Einschränkungen von Grundrechten ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich (Art. 36 Abs. 1 BV). Das Vorkaufsrecht sollte auf Reglementsstufe (Reglement über die Abgabe von stadteigenen

Grundstücken) geregelt werden und leitet sich aus einem kantonalen Erlass (§ 6 GWE bzw. § 68 KV) ab. Für die mit dem Vorkaufsrecht einhergehende Einschränkung der Eigentumsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit besteht damit eine ausreichende gesetzliche Grundlage.

Öffentliches Interesse
Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Es entspricht einem öffentlichen Interesse, dass auch sozial oder wirtschaftlich benachteiligte Personen eine Mietwohnung finden können, die ihren finanziellen Verhältnissen entspricht. Es sind insbesondere diese Personen, die in Anbetracht der bestehenden Leerwohnungsknappheit Schwierigkeiten haben, eine angemessene Wohnung zu finden. Durch ein gemeindliches Vorkaufsrecht wird deren Stellung auf dem Wohnungsmarkt gestärkt und mehr preisgünstiger Wohnraum geschaffen. Es besteht somit ein hinreichendes öffentliches Interesse für den Eingriff in die Eigentumsfreiheit und in die Wirtschaftsfreiheit.

Verhältnismässigkeit
Grundrechtseingriffe müssen verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Das bedeutet, dass die Massnahme für die Zielerreichung geeignet, erforderlich und zumutbar sein muss.
- Eignung: Das Vorkaufsrecht der Gemeinde kann dazu dienen, das Wohnungsangebot für Bevölkerungskreise in beschränkten finanziellen Verhältnissen zu verbessern. Die Massnahme wäre daher geeignet, den verfolgten Zweck zu verwirklichen.
- Erforderlichkeit: Die Erforderlichkeit ist dann gegeben, wenn es für die Zielerreichung keine milderen Massnahmen gibt. Das Vorkaufsrecht kommt zur Anwendung, wenn die Eigentümerschaft ein Grundstück ohnehin verkaufen will. Die Verkäuferschaft bekommt vom Gemeinwesen den gleichen Preis wie von der Käuferschaft. Ausserdem wird das Vorkaufsrecht gemäss Initiative sachlich begrenzt. Zusätzlich sollten Kaufs- bzw. Rückkaufsrechte aufgestellt und eine zeitliche und örtliche Begrenzung ins Auge gefasst werden (vgl. Ziffer 4.1.10). Ein milderes Mittel, welches es dem Gemeinwesen ermöglichen würde, für Bevölkerungskreise in beschränkten finanziellen Verhältnissen nachhaltig Wohnraum zu beschaffen, ist nicht ersichtlich.
- Zumutbarkeit: Das Vorkaufsrecht betrifft insbesondere die Auswahl der Vertragspartei, wobei Fälle ausgenommen werden sollen, in denen die erwerbende Person eine wichtige Rolle spielt. Das verfolgte Ziel besteht in der Bereitstellung von Wohnraum für Personen, die auf dem Wohnungsmarkt Schwierigkeiten haben. Da es sich beim vorgesehenen Vorkaufsrecht um ein relativ mildes Mittel zur Verfolgung eines wichtigen öffentlichen Interesses handelt, wirkt das Verhältnis zwischen dem eingesetzten Mittel und dem verfolgten Zweck als zumutbar.

Kerngehalt der Grundrechte
Schliesslich darf der Kerngehalt der Grundrechte nicht angetastet werden (Art. 36 Abs. 4 BV), was vorliegend erfüllt wird. Zudem könnte das Gemeinwesen durch die Ausübung des Vorkaufsrechts bei Fehlentwicklungen des Wohnungsmarktes in korrigierender Weise eingreifen, was indirekt der Wirtschaftsfreiheit dienen kann. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn in durch die Stadt erworbenen Liegenschaften längerfristig preisgünstiger Wohnraum entsteht, welche es gewissen Bevölkerungskreisen ermöglicht, in der Stadt wohnhaft zu bleiben, während sie sonst aufgrund steigender Mietpreise ggf. aus der Stadt verdrängt worden wären.

Fazit: Vorkaufsrecht mit Grundrechten vereinbar
Das Gemeinwesen würde zwar mit dem Vorkaufsrecht in das Marktgeschehen und in die Eigentumsgarantie sowie in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen. Das Vorkaufsrecht ist aber durch ein öffentliches Interesse legitimiert, es entspricht bei einer Ausgestaltung gemäss Initiativtext dem Verhältnismässigkeitsgebot und tangiert den Kerngehalt der Grundrechte nicht. Wird das Vorkaufsrecht auf Reglementsstufe geregelt, erachtet der Stadtrat den Grundrechtseingriff als zulässig.

3.3 Umsetzungserfahrung mit dem Vorkaufsrecht

3.3.1 Vergleich Kanton Genf

Der Kanton Genf wendet das Vorkaufsrecht bereits seit 1978 an. Es fusst auf dem Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL). Im Kanton Genf wurden in fünf Jahren von 800 Transaktionen, die dem Vorkaufsrecht gemäss LGL unterlagen (im Durchschnitt 160 Transaktionen pro Jahr), nur vier vom Kanton vorkaufsrechtlich gesichert, was 0,5 Prozent entspricht. Bei den Gemeinden gab es laut der Abteilung für Gemeindeangelegenheiten zwischen 2016 und 2021 acht Vorkaufsfälle.

In der Stadt Genf gab es zwischen 2020 und 2023 über 80 Möglichkeiten, ein Vorkaufsrecht zu nutzen, und nur drei Mal wurde ein Vorkaufsrecht ausgeübt. Zwischen 2012 und 2022 analysierte die Stadt 384 Situationen und machte sechs Mal von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch.

Im Kanton Genf wird das Vorkaufsrecht in sogenannten Entwicklungszonen («zones de développement») und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit eingesetzt. Zudem muss ein Vorkaufsfall den folgenden öffentlichen Interessen dienen:
- Erwerb von Grundstücken für den Bau von gemeinnützigen Wohnungen;
- Erreichung der Ziele der Entwicklungszone, indem beispielsweise verhindert wird, dass sich ein Haushalt auf unbestimmte Zeit in einem für die Entwicklung vorgesehenen Gebiet niederlässt;
- Bekämpfung der Bodenspekulation, wenn der Verkaufspreis überhöht ist.

Zu letzterem Punkt ist festzuhalten, dass es im Kanton Genf grundsätzlich möglich ist, die Liegenschaft im Vorkaufsfall durch die öffentliche Hand unterhalb des von der Verkäuferschaft vorgesehenen Preises zu kaufen, wenn der Preis als «überhöht» einzuschätzen ist. Diese Möglichkeit wird aber aufgrund des starken Eigentumseingriffs kaum wahrgenommen.

3.3.2 Vergleich Kanton Waadt

Der Kanton Waadt und insbesondere die Genferseeregion verzeichnet seit den 2000er-Jahren einen erheblichen Wohnungsmangel, der zu einem deutlichen Anstieg der Mietpreise geführt hat. 2016 wurde das Gesetz über die Erhaltung und Förderung des Mietwohnungsbestands (Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif oder kurz LPPPL) erlassen, das unter gewissen Bedingungen ein fakultatives Vorkaufsrecht für die Gemeinden vorsieht. Wie im Initiativ-Vorschlag in Luzern ist das Vorkaufsrecht auch in Lausanne nur in Gebieten mit einer Wohnungsknappheit (Leerwohnungsziffer <1,5 Prozent) zulässig. Weiter ist zwingend, dass auf dem erworbenen Grundstück in der Folge gemeinnütziger Wohnraum entsteht. Der Perimeter des Grundstücks darf zudem eine Mindestgrösse von 1’500 m^2 nicht unterschreiten, ausser das Grundstück liegt in einem kompakten Agglomerationsperimeter, in einem vom kantonalen Richtplan anerkannten kantonalen Zentrum, oder es grenzt an Grundstücke im Eigentum der Gemeinde. Verkäufe an enge Verwandte sind vom Vorkaufsrecht zudem ausgenommen.
Mit der konkreten Anwendung des Vorkaufsrechts hat im Kanton Waadt hauptsächlich die Stadt Lausanne Erfahrungen gemacht. Sie hat mittels Vorkaufsrecht in vier Jahren (2020 bis 2023) 14 Gebäude mit 257 Wohnungen für rund 115 Mio. Franken gekauft, was im Mittel einem Zukauf von über 60 Wohnungen pro Jahr entspricht.

Zum Vergleich: In der Stadt Luzern konnten seit 2018 insgesamt neun Liegenschaften mit 17 Wohnungen für ein Kaufvolumen von rund 41 Mio. Franken gekauft werden, was einem Durchschnittswert von weniger als fünf Wohnungen pro Jahr entspricht. Hier ist zu berücksichtigen, dass gewisse der gekauften Liegenschaften ein Ausbaupotenzial für zusätzliche Wohnungen aufweisen.

Wichtig ist im Falle der Stadt Lausanne anzumerken, dass es in der genannten Zeitspanne nur bei 1,5 Prozent aller geprüften Dossiers zu einem Kauf kam. Dies bedeutet, dass die grosse Mehrheit der Handänderungen weiterhin direkt zwischen den Verkaufsparteien ohne Anwendung des kommunalen Vorkaufsrechts ausgeübt wurde.

3.3.3 Erkenntnisse für Luzern

Das Vorkaufsrecht wird in beiden Kantonen eher zurückhaltend eingesetzt, konnte aber dennoch zu einem Ausbau strategisch wichtiger Liegenschaften für den gemeinnützigen Wohnungsbau genutzt werden.

Der Anwendungsfall Waadt entspricht eher den Zielen in Luzern, da dort der Erhalt bzw. der Ausbau von gemeinnützigem Wohnraum auf bereits bebauten Parzellen im Vordergrund steht und das Vorkaufsrecht preislich unlimitiert ausgestaltet ist. In Genf liegt der Fokus stärker auf Transformationsarealen (Entwicklungszonen), und es kann seitens der öffentlichen Hand Einfluss auf den Preis genommen werden.

3.4 Kosten und Ressourcenbedarf für die Umsetzung der Initiative

In den letzten zehn Jahren (2015–2024) kam es in der Stadt Luzern zu Handänderungen mit Wohnnutzung im Umfang von rund 1’700 Liegenschaften mit total zirka 10’800 Wohnungen – exklusive der Verkäufe mit Stockwerkeigentum. Pro Jahr wurden also durchschnittlich rund 170 Liegenschaften mit über 1’000 Wohnungen gehandelt.[16]

Im Fokus eines Vorkaufsrechts gemäss Forderung der Initiative stehen in erster Linie Handänderungen mit einer Geschossfläche ab 500 m^2, welche nicht innerhalb von Familien gehandelt werden und bei welchen die Käuferschaft keine gemeinnützige Bauträgerschaft ist. Berücksichtigt man nur diese Fälle, resultiert eine Zahl von rund 30 bis 50 für das Vorkaufsrecht relevante Handänderungen pro Jahr.

Im Hinblick auf die Wohnungsanzahl wären von den durchschnittlich etwas über 1’000 gehandelten Wohnungen pro Jahr (exklusive Stockwerkeigentum, das nicht im Fokus des kommunalen Vorkaufsrechts steht) im Mittel rund 470 Wohnungen pro Jahr potenziell für die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts geeignet gewesen. Vereinfacht kann entsprechend jährlich mit bis zu 50 relevanten Handänderungen mit insgesamt rund 500 Wohnungen ausgegangen werden, sofern die Kauftätigkeit in Luzern ungefähr in der gleichen Grössenordnung weitergeht.

Um die für das Vorkaufsrecht infrage kommenden Handänderungen in der nötigen Tiefe prüfen und die Anwendung des Vorkaufsrechts bzw. allfällige zu tätigende Liegenschaftskäufe in der notwendigen Frist abwickeln zu können, ist von einem Ressourcenbedarf von insgesamt rund 1,5 bis 2 Vollzeitstellen auszugehen, welche neu zu schaffen wären. Weitere Kosten zur Umsetzung der Initiative sind nicht absehbar.

3.5 Aspekte der Umsetzung der Initiative

Die Umsetzung der Initiativforderung hätte zur Folge, dass für die Stadt Luzern ein Vorkaufsrecht zur Schaffung von gemeinnützigem Wohnungsbau eingeführt würde. Somit hat die Verkäuferschaft die Stadt Luzern sobald wie möglich, spätestens jedoch im Zeitpunkt der Grundbuchanmeldung über den Abschluss und den Inhalt des Kaufvertrags in Kenntnis zu setzen. Es würden die in der Initiative formulierten Rahmenbedingungen und Ausnahmebestimmungen gelten – verbunden mit der Möglichkeit, weitere Ausnahmebestimmungen vorzusehen (Anregungsinitiative). Nicht erwähnt ist im Initiativbegehren ein rechtliches Gehör der Verkaufsparteien. Bei einem Kauf von Liegenschaften durch die Stadt mittels Vorkaufsrecht wären diese so rasch als möglich im Baurecht an eine gemeinnützige Bauträgerin abzutreten. Ein Wiederverkauf der betreffenden Liegenschaften wäre grundsätzlich nicht möglich. Ebenso wäre es nicht möglich, dass die Stadt die gekauften Liegenschaften in ihrem eigenen Portfolio behält.

[16] Auswertung auf Basis der im Kantonsblatt wöchentlich veröffentlichten Angaben zu Handänderungen im Kanton Luzern.

3.6 Haltung des Stadtrates

Die Stadt Luzern ist ein attraktiver Wohn- und Arbeitsstandort, was in vielen Fällen mit hohen Immobilienpreisen einhergeht. Gerade die Situation auf dem Wohnungsmarkt hat sich dabei in den letzten Jahren angesichts der anhaltend grossen Nachfrage nach Wohnraum deutlich verschärft. Obwohl das Wohnungsangebot in der Stadt laufend erhöht wurde, reichte die Zunahme nicht, um den grossen Bedarf zu decken. Die Folgen davon sind steigende Miet- und Kaufpreise von Wohnungen, die insbesondere für finanzschwächere Haushalte, aber zunehmend auch für den Mittelstand ein Problem darstellen. Die durchschnittliche Mietbelastung gemessen am Haushaltseinkommen ist in den letzten Jahren schweizweit angestiegen, wobei der Anstieg bei den Einkommensschwächeren besonders deutlich war. Der Stadtrat anerkennt den Handlungsbedarf zur Verbesserung dieser Situation.

Die bereits beschlossenen Massnahmen in der Wohnraumpolitik der Stadt zielen darauf ab, den Marktanteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus bis 2037 auf 16 Prozent zu erhöhen. Die Erreichung dieses Zielwerts ist mit grossen Herausforderungen verbunden. Die Einschätzung der Situation hat sich dabei gegenüber dem letzten Wohnraumcontrollingbericht (B+A 15/2024), in welchem die Zielerreichung noch als sehr herausfordernd, aber grundsätzlich machbar eingeschätzt wurde, weiter verschärft. In der vertieften Auseinandersetzung mit den Arealen Längweiher, Udelboden, Grenzhof und Vorderruopigen zeigen sich grosse Unsicherheiten in den Rahmenbedingungen, etwa bezüglich Dienstbarkeiten, Altlastensanierung, baurechtlicher Möglichkeiten oder der Verkehrserschliessung. Diese Unsicherheiten führen zu erhöhten Projektrisiken als bisher vorhergesehen und verhindern eine zeitnahe Vergabe von Baurechten. Auch die abgebrochene Baurechtsausschreibung Littau West zeigt die Komplexität und die Unsicherheiten im Umgang mit Baurechtsabgaben, was schnell zu erheblichen Verzögerungen im Abgabeprozess führen kann. Für die Erreichung des 16-Prozent-Ziels müssten die gemeinnützigen Bauträgerschaften bis 2037 rund 1’850 Wohnungen[17] realisieren, was rund 150 gemeinnützigen Wohnungen pro Jahr bedeutet. Dies entspricht einem Investitionsvolumen von rund 75 bis 100 Mio. Franken pro Jahr. Die gemeinnützigen Bauträgerschaften, die auf städtischen Arealen bauen sollen, sind jedoch bereits stark mit der Transformation ihres eigenen Bestands ausgelastet und verfügen zumindest teilweise nicht über die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen für zusätzliche Projekte, wie sie im Rahmen der Treffen mit dem G-Net-Ausschuss betonen. Für eine verlässliche Planung und Erreichung des 16-Prozent-Ziels sind daher seitens der Stadt zusätzliche Reserven und weiter gehende Fördermöglichkeiten für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorzusehen.

Der Stadtrat möchte zudem auch über den Zeithorizont von 2037 hinaus in seiner Wohnungspolitik Spielräume bewahren. Dafür gilt es jetzt mit einer aktiven Bodenpolitik die Weichen zu stellen. Mit einem vorausschauenden Erwerb strategisch wichtiger Liegenschaften und Grundstücke will er den Weg ebnen, um auch langfristig günstige Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Wohnungsangebots zu schaffen und spezifisch den gemeinnützigen Wohnbausektor zu stärken. Oberstes Ziel der Wohnraumpolitik bleibt das Anliegen, im Stadtgebiet ein ausreichendes Wohnungsangebot für verschiedene Bevölkerungsgruppen zur Verfügung zu haben und damit den Erhalt der sozialen Durchmischung im Stadtgefüge zu ermöglichen.

Wie die Initiantinnen und Initianten der Initiative erachtet der Stadtrat ein kommunales Vorkaufsrecht als geeignet, seitens der Stadt gezielter im Liegenschaftsmarkt mitwirken zu können. Die Stadt hat derzeit von einem wesentlichen Teil der stattfindenden Transaktionen keine Kenntnis, da diese der Stadt weder direkt noch sonst wie öffentlich angeboten werden. Die Einführung eines Vorkaufsrechts auf Wohnliegenschaften für die Stadt Luzern wäre ein entscheidender Baustein, damit sie künftig über die Transaktionen informiert ist und gezielter geeignete Objekte erwerben kann.

Aus Sicht des Stadtrates sind die Forderungen der Initiative daher nachvollziehbar und die angeregten Anwendungsbestimmungen schlüssig. Sie wurden weitgehend im Gegenvorschlag des Stadtrates

[17] Insgesamt beträgt das Nutzungspotenzial auf städtischen Arealen rund 2’000 Wohnungen. Bei Nutzung des vollen Potenzials würde man die 16 Prozent voraussichtlich knapp übertreffen. Es handelt sich dabei um die Prognose gemäss dem letzten Controllingbericht (B+A 15/2024).

übernommen. Eine abweichende Haltung vertritt der Stadtrat aber insbesondere im Punkt 5 der Initiative: «Macht die Stadt Luzern vom kommunalen Vorkaufsrecht Gebrauch, ist die erworbene Liegenschaft danach grundsätzlich und so schnell wie möglich im Baurecht an einen oder mehrere gemeinnützige Wohnbauträger (WFG Art. 4 Abs. 3) abzutreten.». Hier vertritt der Stadtrat die Haltung, dass der Stadt eine grössere Flexibilität in der Handhabung zukommen sollte. Unter gewissen Umständen sollen Objekte im städtischen Portfolio gehalten oder verkauft werden dürfen:

a. Wenn eine Baurechtsabgabe an gemeinnützige Wohnbauträger nicht möglich ist, weil von deren Seite kein Interesse an der entsprechenden Liegenschaft vorhanden ist.
b. Wenn die Stadt mehr Einfluss auf die Vermietung der Wohnungen oder grundsätzlich auf die künftige Entwicklung der Liegenschaft nehmen möchte.

Ein Verkauf an gemeinnützige Wohnbauträger soll also unter bestimmten Umständen möglich sein. Zum einen für die Erhöhung der Attraktivität für die gemeinnützige Bauträgerschaft, zum anderen zwecks Flexibilität der Stadt im Umgang mit Liegenschaften im Finanzvermögen, sofern ein Halten im Finanzvermögen nicht zweckmässig ist (z. B. wenn keine kostendeckende Bewirtschaftung möglich ist oder die städtischen Renditevorgaben nicht erfüllt sind).

Der Stadtrat ist zudem der Meinung, dass die Ausnahmebestimmungen gemäss Initiativvorschlag um wenige Punkte ergänzt werden sollten. Diese Punkte sind in den Ausführungen zum Gegenvorschlag in Kapitel 4 dargelegt. Weiter soll den Vertragsparteien jeweils vor der definitiven Entscheidung des Stadtrates zur Anwendung des Vorkaufsrechts das rechtliche Gehör gewährt werden, damit diese ihre konkreten Beweggründe für den Kauf bzw. Verkauf darlegen können. Sowohl umfassendere Ausnahmebestimmungen wie auch die Gewährung des rechtlichen Gehörs gewährleisten die Verhältnismässigkeit des Vorkaufsrechts für die Stadt Luzern.

Dem Stadtrat ist wichtig zu betonen, dass er das Vorkaufsrecht insbesondere als ein Instrument betrachtet, mit dem er seine Aufgabe in der aktiven Bodenpolitik wirksam wahrnehmen kann. Ein Vorkaufsrecht hilft dabei in einem ersten Schritt, bessere und umfassendere Informationen zu allen relevanten Liegenschaftstransaktionen mit Wohnnutzung in Luzern zu erhalten. Dank dieser Informationen hat der Stadtrat die Möglichkeit, bei strategisch wichtigen Liegenschaften und Arealen für die Stadt Luzern entsprechende Kaufaktivitäten in die Wege zu leiten. Dabei will er auch weiterhin an den Grundsätzen der aktiven Bodenpolitik, wie sie im B 28/2018 geschrieben sind, festhalten. So sollen Liegenschaften und Grundstücke nicht um des Kaufens willens gekauft werden, sondern immer den übergeordneten wohnraumpolitischen Zielen entsprechen. Gleichzeitig ist es dem Stadtrat ein grosses Anliegen, auch mit einem Vorkaufsrecht einen verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln zu garantieren. Das Vorkaufsrecht gibt ihm genau diese Möglichkeit, auf Basis guter Entscheidungsgrundlagen strategische Zukäufe tätigen zu können, welche die langfristige Wohnraumversorgung in Luzern verbessern. Im Fokus für allfällige Zukäufe sind daher in erster Linie Liegenschaften mit erheblichem Entwicklungspotenzial sowie grössere Bestandsbauten, welche den Erhalt von vielen längerfristig preisgünstigen Wohnungen ermöglichen. Kleine Liegenschaftsverkäufe an strategisch wenig bedeutsamer Lage sind nicht im Fokus und daher auch nicht durch die Einführung des Vorkaufsrechts betroffen. Die grosse Mehrheit der Liegenschaftstransaktionen wird weiterhin privat und ohne Anwendung des Vorkaufsrechts seitens der Stadt vonstattengehen, wie auch bereits die Erfahrungswerte aus Lausanne oder aus Genf aufzeigen.

Nicht zuletzt ist der Stadtrat bestrebt, dass die Stadt Luzern auch für private Akteure ein attraktiver Ort für Wohnbauinvestitionen bleibt. Allfällige negative Folgeerscheinungen einer Einführung des Vorkaufsrechts – insbesondere in Bezug auf den Umfang der privaten Wohnbautätigkeit – will der Stadtrat daher mit einem aktiven Monitoring laufend im Auge behalten. Dieses soll neben der systematischen Erfassung im Rahmen des Wohnraumcontrollingberichtes (5-jährlich) jedes Jahr durch die Auswertung ausgewählter Kennziffern des Wohnungsmarktes erfolgen. Sollten auf dieser Basis Anpassungen in der Anwendung des Vorkaufsrechts in der Stadt Luzern angezeigt sein, wird der Stadtrat entsprechende Massnahmen vorsehen.

4 Gegenvorschlag: Reglement über den Erwerb und die Abgabe von Grundstücken durch die Stadt Luzern

Für die Einführung eines Vorkaufsrechts in Luzern braucht es in Anbetracht des Grundrechtseingriffs eine Regelung auf Reglementsstufe. Die Stadt Luzern verfügt mit dem Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 (sRSL 9.4.1.1.1) über ein Gesetz im formellen Sinne, das thematisch um ein Vorkaufsrecht ausgebaut werden soll.

4.1 Erläuterungen zu den neuen Bestimmungen

In der Folge werden die Ergänzungen und Anpassungen am bestehenden «Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken» aufgeführt und erläutert. Veränderte Elemente des aktuell geltenden Reglements sind dabei unterstrichen (= Ergänzungen) oder durchgestrichen (= Wegfall) dargestellt. Unveränderte Artikel werden nicht aufgeführt.

4.1.1 Allgemein

Reglement über den Erwerb und die Abgabe von ~~stadteigenen~~ Grundstücken durch die Stadt Luzern

Das Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken trat 2017 als Gegenvorschlag zur «Bodeninitiative – Boden behalten, Luzern gestalten!» in Kraft. Als Grundsatz hält das Reglement fest, dass stadteigene Grundstücke des Finanzvermögens nicht verkauft, sondern Dritten nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden dürfen. Gewisse restriktive Ausnahmen bleiben vorbehalten. Zudem ist der Inhalt des Reglements mit der Teilrevision der Gemeindeordnung im Jahr 2023 mit einer Bestimmung zur Ermittlung der massgebenden Höhe der Grundstücksgeschäfte erweitert worden. Mit dem vorliegenden Gegenvorschlag soll das Reglement zudem mit Bestimmungen zum Vorkaufsrecht ausgebaut werden, weshalb es sich nicht mehr nur um ein Reglement zur Abgabe von stadteigenen Grundstücken handelt. Vielmehr befasst sich der Erlass nun auch mit dem Erwerb von Grundstücken, was aus dem Titel entsprechend hervorzutreten hat.

4.1.2 Grundsatz (Art. 1)

Art. 1 *Grundsatz*
[1] Die Stadt Luzern betreibt eine nachhaltige und langfristige Bodenpolitik. Sie nimmt mit der Bodenpolitik aktiv Einfluss auf die Gestaltung des Lebensraumes und fördert gemeinnützigen Wohnraum.
[2] Die Stadt Luzern verfolgt einen haushälterischen Umgang mit den stadteigenen Grundstücken.

Das Reglement wird um ein Vorkaufsrecht zugunsten der Stadt Luzern ausgebaut, damit diese gemeinnützigen Wohnraum fördern kann. Ein entsprechender Passus wird bei den Grundsätzen eingebaut. Der Stadt Luzern kommt damit explizit der Auftrag zu, das Angebot an gemeinnützigem Wohnraum zu erhöhen. Als gemeinnützig gilt in diesem Zusammenhang die Definition gemäss dem Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus – also eine Tätigkeit, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient.

4.1.3 Ausnahmebestimmungen (Art. 3)

Art. 3 *Ausnahmebestimmungen*
In folgenden Fällen kann vom Grundsatz der Abgabe von stadteigenen Grundstücken im Baurecht abgewichen werden:
a. Flächenumlagen oder Flächenabgaben im Zusammenhang mit Strassenprojekten;

b. Neuerschliessungen oder Meliorationen;
c. Arrondierungen und Grenzbereinigungen mit benachbarten Grundstücken;
d. Verkauf an gemeinnützige Wohnbauträger.

Die Stadt Luzern will am Grundsatz festhalten, dass stadteigene Grundstücke Dritten nicht verkauft, sondern nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Gleichzeitig ist es für die Förderung von bezahlbarem Wohnraum elementar, dass es Ausnahmen für die Abgabe an gemeinnützige Wohnbauträger gibt. Das Bedürfnis nach Grundeigentum ist bei den Wohnbauträgern hoch, da sie damit freier in der Entwicklung ihrer Grundstücke sind und das Grundeigentum bei Bedarf auch als Pfand bei der Bank zum Zweck günstiger Finanzierungsbedingungen eingeben können. Um sicherzustellen, dass die abgegebene Liegenschaft nicht zweckentfremdet wird, wird der Verkauf an gemeinnützige Wohnbauträger neu in Art. 5 Abs. 2 konkretisiert.

4.1.4 Verkauf (Art. 5)

Art. 5 *Verkauf*
[1] Stadteigene Grundstücke des Finanzvermögens können veräussert werden, wenn in den letzten fünf Jahren vor der Veräusserung ein Grundstück, welches in Bezug auf Fläche, Ausnützung, Nutzung und Wert vergleichbar ist, erworben wurde.
[2] Der Verkauf stadteigener Grundstücke des Finanzvermögens an gemeinnützige Wohnbauträger ist möglich, wenn das Grundstück in den letzten fünf Jahren erworben wurde und sichergestellt werden kann, dass die verkauften Grundstücke dauerhaft dem gemeinnützigen Wohnungsbau dienen.

Art. 5 Abs. 2 des Reglements sieht neu explizit die Möglichkeit zum Verkauf von städtischen Grundstücken im Finanzvermögen an gemeinnützige Wohnbauträger vor. Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung der neuen Ausnahmebestimmung nach Art. 3 lit. d, wonach stadteigene Grundstücke an gemeinnützige Wohnbauträger nicht nur im Baurecht abgegeben, sondern auch verkauft werden dürfen. Hierfür müssen kumulativ zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens muss das Grundstück in den letzten fünf Jahren von der Stadt erworben worden sein. Damit wird ausgeschlossen, dass historisch im Finanzvermögen gehaltene Liegenschaften veräussert werden. Zweitens muss sichergestellt sein, dass die Grundstücke dauerhaft dem gemeinnützigen Wohnungsbau dienen. Gewähr dafür wird ein vertragliches Rückkaufsrecht zugunsten der Stadt Luzern für 25 Jahre bieten, das beim Verkauf des Grundstücks an den gemeinnützigen Wohnbauträger abgeschlossen und im Grundbuch vorgemerkt wird (Art. 216a OR). Sollte der gemeinnützige Wohnbauträger das Grundstück anderweitig nutzen oder verkaufen wollen, kommt der Stadt das Recht zu, das Grundstück zurückzukaufen. Es handelt sich bei der neuen Bestimmung um einen Ausnahmetatbestand. Noch immer steht für die Stadt Luzern bei einer Abgabe an gemeinnützige Wohnbauträger das Baurecht im Vordergrund. Nur wenn sich im Einzelfall keine passenden Baurechtsnehmer für die Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum finden lassen, wird die Stadt Luzern die neue Verkaufsmöglichkeit nach Art. 5 Abs. 2 prüfen.

4.1.5 Vorkaufsrecht: Geltungsbereich und Vorkaufsfall (Art. 5b)

Art. 5b *Geltungsbereich und Vorkaufsfall*
[1] Liegt der Leerwohnungsbestand in der Stadt Luzern unter 1,5 Prozent, steht ihr an Grundstücken in der Wohn- sowie in der Wohn- und Arbeitszone zu den Bedingungen der jeweiligen Käuferschaft ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu.
[2] Das Vorkaufsrecht kann geltend gemacht werden, wenn das Grundstück verkauft wird, sowie bei jedem anderen Rechtsgeschäft, das wirtschaftlich einem Verkauf gleichkommt.
[3] Das Vorkaufsrecht besteht nicht bei:
a. bebauten Parzellen mit einer maximalen Geschossfläche von 500 m², sofern sie nicht von besonders grossem Interesse für den gemeinnützigen Wohnungsbau sind;

b. Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie verwandt oder verschwägert sind, sowie zwischen Ehegatten, eingetragenen Partnerinnen oder Partnern und Personen, die in dauernder Lebensgemeinschaft leben;
c. Zuweisungen an eine erbberechtigte Person in der Erbteilung;
d. Erwerb zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe;
e. Schenkungen;
f. Verkäufen von Grundstücken innerhalb eines Konzerns;
g. Verkäufen von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger.

Der Stadt Luzern kommt nach Abs. 1 ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu den Bedingungen der jeweiligen Käuferschaft zu. Es behindert die freie Preisbildung nicht. Seine Geltungsdauer ist wie bei den meisten gesetzlichen Vorkaufsrechten zeitlich unbefristet. Vertragliche Vorkaufsrechte hingegen können für eine maximale Gültigkeitsdauer von 25 Jahren abgeschlossen werden. Um dennoch verhältnismässig zu sein, muss das Vorkaufsrecht begrenzt sein. Es soll nur so lange gelten, wie das entsprechende Bedürfnis nach Regulierung (Wohnungsknappheit) besteht. Das Vorkaufsrecht kommt daher nur zur Anwendung, solange der Leerwohnungsbestand in der Stadt Luzern unter 1,5 Prozent liegt. Die Bestimmung lehnt sich an § 94 EGZGB an, der bei einem Leerwohnungsbestand von unter 1,5 Prozent von Wohnungsmangel ausgeht. Ermittelt wird der Leerwohnungsbestand als Durchschnittswert der jährlich vom Bund kommunizierten Leerwohnungsziffer über die jeweils letzten drei Jahre. Damit wird eine höhere Konstanz im zeitlichen Geltungsbereich des Vorkaufsrechts erreicht, indem die Ziffer i. d. R. über mehrere Jahre unter bzw. über 1,5 Prozent liegen muss, damit das kommunale Vorkaufsrecht zur Anwendung kommen kann bzw. aufgehoben wird. Örtlich wird das Vorkaufsrecht auf Wohnzonen und gemischte Zonen eingeschränkt. Wo es keine Wohnungen gibt, besteht kein Bedürfnis nach Regulierung bei Wohnungsknappheit.

Die Vorkaufsfälle sind in Abs. 2 geregelt. Demnach kann das Vorkaufsrecht geltend gemacht werden, wenn das Grundstück verkauft wird, sowie bei jedem andern Rechtsgeschäft, das wirtschaftlich einem Verkauf gleichkommt. Diese Bestimmung lehnt sich stark an Art. 216c Abs. 1 OR an, wozu es eine Vielzahl an Lehre und Rechtsprechung gibt. So geht das Bundesgericht bei einem Verkauf von einem auf Umsetzung des Sachwerts in Geld gerichtetes Geschäft aus, bei dem es der veräussernden Person wesentlich auf den Empfang dieser Geldleistung und nicht auf die Person der oder des Leistenden ankommt (BGer 5A_1006/2015, 2. August 2016, E. 4.2). Wirtschaftlich einem Verkauf gleich kommt ein zweiseitig verpflichtendes Rechtsgeschäft, das so ausgestaltet ist, dass es die gleichen wirtschaftlichen Auswirkungen wie ein Verkauf hat. So stellt grundsätzlich auch eine (Zwangs-)Versteigerung einen Vorkaufsfall dar, zumal es sich dabei um einen Freihandverkauf handelt (BGer 5A_217/2011, 9. Juni 2011, E. 3.1). Im Einzelfall kann es für eine Gemeinde sinnvoll sein, auch an der Zwangsversteigerung Grundstücke zu erwerben. Die Besonderheit besteht bei gesetzlichen Vorkaufsrechten aber darin, dass sie nur an der Steigerung selbst – und zu den Bedingungen, zu welchen das Grundstück dem Ersteigerer zugeschlagen wird – ausgeübt werden können.

In Abs. 3 werden Rechtsgeschäfte aufgeführt, die keinen Vorkaufsfall darstellen. Damit wird das Vorkaufsrecht auch sachlich begrenzt. Bei bebauten Parzellen gilt das Vorkaufsrecht erst ab einer Geschossfläche[18] von 500 m². Kleinere Grundstücke sind nur dann vom Vorkaufsrecht betroffen, wenn sie von besonders grossem Interesse für den gemeinnützigen Wohnungsbau sind. Diese Grössenbegrenzung ist aus Verhältnismässigkeitsgründen durchaus sinnvoll, da Einfamilienhäuser oder einzelne Stockwerkeinheiten für den gemeinnützigen Wohnungsbau in der Regel uninteressant sind. Auch Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie verwandt oder verschwägert sind, sowie zwischen Ehegatten, eingetragenen Partnerinnen oder Partnern und Personen, die in dauernder Lebensgemeinschaft leben, sind kein Vorkaufsfall. Bei diesen Eigentumsübertragungen

[18] Unter Geschossfläche wird hier die Geschossfläche gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) verstanden. Die Geschossfläche umfasst die allseitig umschlossenen und überdeckten Grundrissflächen der zugänglichen Geschosse einschliesslich der Konstruktionsflächen.

kommt es auf die erwerbenden Personen an, weshalb ein Vorkaufsfall der Gemeinde ausgeschlossen ist. Ebenfalls nicht als Vorkaufsfall gilt die Zuweisung an eine erbberechtigte Person in der Erbteilung sowie die Schenkung. Auch der Erwerb zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist kein Vorkaufsfall, da sonst der ursprüngliche Zweck des Liegenschaftskaufs in Konkurrenz mit der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus treten würde. Innerhalb eines Konzerns kann es zu Verkäufen von Grundstücken zwischen Tochtergesellschaften, zwischen der Muttergesellschaft und einer Tochtergesellschaft oder zwischen verbundenen Unternehmen kommen. Da die Grundstücke bei solchen Eigentumsübertragungen innerhalb des Konzerns bleiben sollen und es auf die erwerbende (juristische) Person ankommt, gilt das Vorkaufsrecht nicht. Es kann davon ausgegangen werden, dass konzerninterne Verkäufe nur getätigt werden, wenn der Verbleib im Konzern sichergestellt ist, was durch ein städtisches Vorkaufsrecht infrage gestellt wäre. Schliesslich kommt das Vorkaufsrecht auch bei Verkäufen von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger nicht zur Anwendung, zumal solche Verkäufe dem gleichen Ziel dienen wie das gemeindliche Vorkaufsrecht.

Wird das gesetzliche Vorkaufsrecht ausgeübt, bleibt die Vertragsbeziehung zwischen Verkäuferschaft und Käuferschaft bestehen. Die Käuferschaft verliert dabei den Anspruch auf Eigentumsverschaffung. Die Verkäuferschaft kann aus dem Kaufvertrag noch immer schadenersatzpflichtig werden; beispielsweise, indem sie im Wissen um das Vorkaufsrecht den Kaufvertrag trotzdem zur Eintragung im Grundbuch anmeldet. Die Ansprüche der Käuferschaft richten sich somit gegen die Verkäuferschaft als Vertragspartnerin (BGE 137 III 293 E. 2.2).

4.1.6 Vorkaufsrecht: Rang und Übertragbarkeit (Art. 5c)

Art. 5c *Rang und Übertragbarkeit*

[1] Das Vorkaufsrecht geniesst Vorrang gegenüber allen vertraglichen Vorkaufsrechten.

[2] Das Vorkaufsrecht geht den gesetzlichen Vorkaufsrechten des Bundesrechts nach.

Der Rang des Vorkaufsrechts ist in Art. 5c geregelt. Abs. 1 hält dabei fest, dass das Vorkaufsrecht den vertraglichen Vorkaufsrechten vorgeht. Hingegen haben die gesetzlichen Vorkaufsrechte des Bundes immer Vorrang (Abs. 2). Hierzu gehört beispielsweise das Vorkaufsrecht der Miteigentümer, des Baurechtsgebers bzw. des Baurechtsnehmers oder solche des bäuerlichen Bodenrechts.

4.1.7 Vorkaufsrecht: Informationspflicht (Art. 5d)

Art. 5d *Informationspflicht*

Die Verkäuferschaft hat die Stadt Luzern so bald wie möglich, spätestens jedoch im Zeitpunkt der Grundbuchanmeldung über den Abschluss und den Inhalt des Kaufvertrags in Kenntnis zu setzen. Gleichzeitig übermittelt sie der Stadt Luzern eine Kopie der Kaufurkunde und alle für die Ausübung des Vorkaufsrechts relevanten Dokumente.

Wie es bereits in der Initiative festgehalten wird, braucht es eine Regelung, bei der die Stadt Luzern über geplante Verkaufsfälle fristgerecht informiert wird. Diese Information soll automatisch erfolgen, und die Stadt muss die Möglichkeit haben, Einsicht in jegliche für die Ausübung des Vorkaufsrechts relevanten Dokumente zu erhalten. Der Bund sieht für die gesetzlichen Vorkaufsrechte eine Mitteilungspflicht der Verkäuferschaft vor (Art. 681a Abs. 1 ZGB). Ausserdem trifft die Grundbuchverwaltung gemäss Art. 969 Abs. 1 ZGB eine Anzeigepflicht für diejenigen Vorkaufsrechte, die aus dem Grundbuch ersichtlich sind. Das vorliegende Vorkaufsrecht wäre jedoch aus dem Grundbuch nicht ersichtlich.

In Anlehnung an die Bundesregelung wird in Art. 5d festgehalten, dass die Informationspflicht bei der Verkäuferschaft liegt. Sie weiss über ihr Grundstück am besten Bescheid und verfügt über alle notwendigen Verkaufsdokumente. Im Zweifel könnte sie auch zur Herausgabe weiterer Dokumente aufgefordert werden. Das Reglement hält daher fest, dass die Verkäuferschaft die Stadt Luzern sobald

wie möglich, spätestens jedoch im Zeitpunkt der Grundbuchanmeldung über den Abschluss und den Inhalt des Kaufvertrags zu informieren hat. Gleichzeitig übermittelt sie der Stadt Luzern eine Kopie der Kaufurkunde und alle für die Ausübung des Vorkaufsrechts relevanten Dokumente. Die Informationspflicht ist an keine Formvorschriften gebunden. Damit ist es irrelevant, wie die Stadt Luzern über den Vorkaufsfall in Kenntnis gesetzt wird. Da die Beweislast für eine fristgerechte Information die Verkäuferschaft trifft, sollte diese zu ihrer eigenen Sicherheit zumindest die einfache Schriftlichkeit wählen.
In der Praxis muss für die öffentliche Beurkundung der Grundstücksgeschäfte zwangsläufig ein Notar oder eine Notarin beigezogen werden. Diese erledigen in der Regel auch weitere notwendige Verrichtungen wie die Beschaffung der Grundbuchinformationen, die Ausarbeitung des Vertragsentwurfes, die Errichtung von Sicherstellungen für Hypothekardarlehen, die Abklärungen im Zusammenhang mit allfälligen Anmerkungen, die Grundbuchanmeldung und die Abrechnung von Grundbuchgebühren oder Grundstücksgewinnsteuern. In diesem Rahmen wäre das Vorkaufsrecht ein weiterer Punkt, um den sich das Notariat routinemässig kümmern könnte. Mit dem Einverständnis der Parteien könnte das Notariat dabei die Gemeindebehörden bereits vor Vertragsabschluss über das Kaufgeschäft informieren, sodass diese häufig in der Lage wären, vor oder spätestens unmittelbar nach Eintritt des Vorkaufsfalls eine Verzichtserklärung abzugeben. Es wäre in diesem Fall davon auszugehen, dass das Vorkaufsrecht in den meisten Fällen zu keiner spürbaren Verzögerung führen würde. Die Verantwortung für die Mitteilung müsste aber dennoch bei der Verkäuferschaft liegen. Nicht zuletzt auch deshalb, weil eine Gemeinde den Notariaten und Grundbuchverwaltungen keine Anzeigepflichten auferlegen kann.

4.1.8 Vorkaufsrecht: Frist und Ausübung (Art. 5e)

Art. 5e *Frist und Ausübung*

1 Will die Stadt Luzern ihr Vorkaufsrecht ausüben, so muss sie es gegenüber den Parteien innert drei Monaten mittels Verfügung geltend machen. Die Frist beginnt mit Kenntnis von Abschluss und Inhalt des Vertrags.

2 Die Stadt Luzern gibt den Parteien vor der Ausübung des Vorkaufsrechts die Möglichkeit, sich zur Sache zu äussern. Sie verzichtet auf die Ausübung, wenn die Käuferschaft ein überwiegendes Interesse geltend machen kann oder sich verpflichtet, das Grundstück für die nächsten 25 Jahre dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzuführen.

3 Nach Ablauf von zwei Jahren seit der Eintragung der neuen Eigentümerschaft in das Grundbuch kann das Vorkaufsrecht nicht mehr geltend gemacht werden.

4 Die Stadt Luzern kann ihr Recht innerhalb dieser Fristen gegenüber jeder Eigentümerschaft des Grundstücks geltend machen.

5 Wird der Kaufvertrag aufgehoben, nachdem das Vorkaufsrecht ausgeübt worden ist, oder wird eine erforderliche Bewilligung aus Gründen, die in der Person der Käuferschaft liegen, verweigert, so bleibt dies gegenüber der Stadt Luzern ohne Wirkung.

Nach Art. 5e unterliegt die Ausübung des Vorkaufsrechts einer doppelten Befristung: Es muss innerhalb von drei Monaten seit Kenntnis von Abschluss und Inhalt des Vertrags und in jedem Fall innerhalb von zwei Jahren seit Eintragung des neuen Eigentümers im Grundbuch geltend gemacht werden. Diese Regelung lehnt sich an diejenige des Bundes an (Art. 681a Abs. 2 ZGB).

Abs. 1 sieht demnach vor, dass die Stadt Luzern ihr Vorkaufsrecht gegenüber den Parteien innert drei Monaten ausüben muss. Es handelt sich dabei um die relative Verwirkungsfrist. Die Frist beginnt erst zu laufen, wenn die Stadt Luzern über alle wesentlichen Bestimmungen des konkreten Vertrags hinreichend informiert ist. Gemeint sind damit gemäss BGE 83 II 517 nicht nur die für das Zustandekommen eines bestimmten Kaufvertrags unerlässlichen Elemente (sog. Essentialia), sondern alle wesentlichen Bedingungen des konkreten Vertrags (wie Nebenbedingungen). Selbst wenn die Erlangung des Grundeigentums mit der Frist von drei Monaten verzögert werden kann, kann diese Frist im Einzelfall zur Einholung weiterer Informationen zum Kaufgeschäft und der entsprechenden städtischen Beschlüsse

nötig sein. Auch die Gewährung des rechtlichen Gehörs nach Abs. 2 bringt eine unvermeidbare Verzögerung mit sich. Die Stadt Luzern beabsichtigt aus Rechtssicherheitsgründen, ihren Ausübungsentscheid so bald wie möglich zu fällen. Diese Frist von drei Monaten soll nur in Ausnahmefällen ausgenützt werden. Im Idealfall informiert die Verkäuferschaft bzw. das zuständige Notariat die Stadt Luzern bereits vor Abschluss des entsprechenden Kaufvertrags, um möglichst früh Klarheit über die Rechtsfolgen zu haben.

Die Ausübung erfolgt mittels Verfügung. Dies verdeutlicht das Wesen des Vorkaufsrechts als Gestaltungsrecht, welches bei Eintritt des Vorkaufsfalls durch einseitige Willenserklärung ausgeübt werden kann. Die Ausübungserklärung erfolgt vorliegend in Form der Verfügung, zumal damit hoheitlich in die Rechte und Pflichten der Parteien eingegriffen wird. Die Frist beginnt mit Kenntnis von Abschluss und Inhalt des Vertrags zu laufen. Kenntnis besteht erst, wenn der oder die Vorkaufsberechtigte alle wesentlichen Bestimmungen des Kaufvertrags kennt und damit über die notwendigen Entscheidungsgrundlagen verfügt. Empfänger oder Empfängerin der Verfügung ist die jeweilige Eigentümerschaft der Liegenschaft. Die Verfügung bewirkt, dass die Eigentümerschaft das Eigentum an die Stadt Luzern übertragen muss. Diese hat der Eigentümerschaft dafür den Kaufpreis und allfällige weitere Kosten zu bezahlen (vgl. Ziff. 4.1.9). Gegen die Verfügung steht den Betroffenen der Rechtsmittelweg offen.

Die Stadt Luzern gibt den Parteien vor der Ausübung des Vorkaufsrechts die Möglichkeit, sich zur Sache zu äussern. Damit gewährt sie den betroffenen Personen rechtliches Gehör vor Erlass einer belastenden Verfügung. Die Gründe für die Ausübung des Vorkaufsrechts wird die Stadt Luzern offenlegen müssen. Dabei sollen die Parteien besondere Interessen vorbringen können, die den Erwerbsinteressen der Stadt Luzern vorgehen. Können im Einzelfall tatsächlich überwiegende private Interessen geltend gemacht werden, wäre die Ausübung des Vorkaufsrechts als unverhältnismässig einzustufen. Im Sinne der Verhältnismässigkeit sieht Abs. 2 zudem vor, dass sich die Eigentümerschaft auch dazu verpflichten kann, das Grundstück für die nächsten 25 Jahre selbst dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzuführen. Damit würde das Grundstück auch ohne Ausübung des Vorkaufsrechts der Schaffung von zusätzlichem gemeinnützigem Wohnraum dienen. Auch in einem solchen Fall wäre ein Eigentumsentzug durch die Stadt Luzern als unverhältnismässig zu werten.

Abs. 3 legt als absolute Verwirkungsfrist zwei Jahre seit der Eintragung der neuen Eigentümerschaft in das Grundbuch fest. Nach Ablauf von zwei Jahren kann das Vorkaufsrecht daher erst wieder geltend gemacht werden, wenn ein neuer Vorkaufsfall eintritt. In Anlehnung an das Bundesrecht ist dabei der Zeitpunkt des Tagebucheintrags relevant (Art. 972 Abs. 2 ZGB). Die neue Eigentümerschaft ist die unmittelbare Rechtsnachfolge der Verkäuferschaft. Dabei ist die Frist von zwei Jahren einmalig und beginnt bei späteren Eigentümerwechseln nicht erneut zu laufen. Spätere Eigentümerwechsel können aber wieder einen neuen Vorkaufsfall auslösen, welcher der Stadt Luzern wieder die Möglichkeit gibt, die entsprechende Liegenschaft zu kaufen.

Innerhalb der relativen Frist von drei Monaten und der absoluten Frist von zwei Jahren kann die Stadt Luzern ihr Recht gegenüber jeder Eigentümerschaft des Grundstücks geltend machen (Abs. 4). Damit kann das Vorkaufsrecht innert diesen Fristen auch gegenüber gutgläubigen Käuferschaften ausgeübt werden. Nach Ablauf von zwei Jahren kann das Vorkaufsrecht indessen nicht mehr geltend gemacht werden – auch nicht gegenüber bösgläubigen Eigentümerschaften.

Schliesslich hält Abs. 5 fest, dass die Aufhebung des Kaufvertrags nach Ausübung des Vorkaufsrechts gegenüber der Stadt Luzern ohne Wirkung bleibt. Diese Bestimmung lehnt sich an die analoge Bundesbestimmung an (Art. 216d Abs. 2 OR). Die Bestimmung zeigt, dass der Vertrag durch gegenseitige Vereinbarung aufgehoben werden kann, solange die Stadt Luzern ihr Recht noch nicht ausgeübt hat. Sobald das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde – die Stadt Luzern die entsprechende Verfügung also erlassen hat – ist die Vertragsauflösung für die Stadt Luzern ohne Wirkung. Damit hat sie trotz Auslösung des Vertrags den Anspruch auf Eigentumsübertragung zum zwischen den Parteien vereinbarten Kaufpreis.

Ebenfalls ohne Wirkung bleibt für die Stadt Luzern, wenn eine erforderliche Bewilligung aus Gründen, die in der Person der Käuferschaft liegen, verweigert wird. Hier ist beispielsweise an Personen im Ausland im Sinne des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983 (BewG; SR 211.412.41) zu denken. Anders ist die Situation, wenn eine behördliche Bewilligung verweigert wird aus Gründen, die in der Person der Verkäuferschaft liegen. Zu denken ist hier beispielsweise an einen Verkauf durch eine verbeiständete Person (ZGB 416). In diesem Fall tritt der Vorkaufsfall erst mit der Genehmigung ein (BGer 5A.165/2019, 16. August 2019, E. 3.3.2).

4.1.9 Vorkaufsrecht: Aufwandersatz (Art. 5f)

Art. 5f *Aufwandersatz*

[1] Die Stadt Luzern erstattet der Käuferschaft die mit dem Kaufabschluss zusammenhängenden Gebühren und Steuern.

[2] Wird von den Parteien nachgewiesen, dass wegen der Ausübung des Vorkaufsrechts weitere getätigte Aufwendungen nutzlos geworden sind, werden diese nach Billigkeit erstattet.

Die Parteien sollen durch die Ausübung des Vorkaufsrechts keinen finanziellen Nachteil erleiden. Daher sieht Art. 5f Abs. 1 vor, dass die Stadt Luzern der Käuferschaft die mit dem Kaufabschluss zusammenhängenden Gebühren und Steuern erstattet. Zu denken ist dabei insbesondere an die Notariats- und Grundbuchgebühren sowie die Handänderungssteuer. Der Verkäuferschaft wären bei einem Verkauf ohnehin Gebühren entstanden – auch ohne Ausübung des Vorkaufsrechts. Daher beschränkt sich die Erstattung auf die Gebühren und Steuern der Käuferschaft.

Abs. 2 geht einen Schritt weiter und sieht einen Aufwandersatz für beide Parteien vor. Hierfür muss aber nachgewiesen werden, dass wegen der Ausübung des Vorkaufsrechts weitere getätigte Aufwendungen nutzlos geworden sind. Zu denken ist da beispielsweise an Projektierungskosten, die wegen des ausgeübten Vorkaufsrechts für die Käuferschaft nutzlos geworden sind. Im Einzelfall kann es auch angezeigt sein, dass der Verkäuferschaft Kosten erstattet werden, die wegen der Ausübung des Vorkaufsrechts nutzlos geworden sind. Hierbei sollte es sich aber um Ausnahmefälle handeln. Eine Erstattung der nutzlosen Aufwände erfolgt nach Billigkeit, was bedeutet, dass es im Ermessen der Stadt Luzern liegt, ob und wie viel dieser Kosten übernommen wird. Dabei handelt sie nach dem Gebot der Fairness und legt eine Erstattung fest, die dem jeweiligen Fall als angemessen erscheint.

4.1.10 Vorkaufsrecht: Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht (Art. 5g)

Art. 5g *Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht*

[1] Die mittels Vorkaufsrecht erworbenen Grundstücke sind so rasch wie möglich dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzuführen.

[2] Kann die Stadt Luzern das Grundstück nicht innert drei Jahren seit Eigentumserwerb dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuführen, steht der verdrängten Käuferschaft ein Kaufsrecht zum ursprünglich vereinbarten Kaufpreis zuzüglich wertvermehrender Aufwendungen zu.

[3] Macht die verdrängte Käuferschaft vom Kaufsrecht keinen Gebrauch, kommt der Verkäuferschaft ein Rückkaufsrecht zum gleichen Kaufpreis zu.

[4] Die Kaufs- und Rückkaufsrechte verwirken, sofern sie gegenüber der Stadt Luzern nicht innert drei Monaten geltend gemacht werden.

[5] Wird von den Kaufs- und Rückkaufsrechten kein Gebrauch gemacht, kann die Stadt Luzern das Grundstück auch für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke als den gemeinnützigen Wohnungsbau nutzen.

Art. 5g befasst sich sowohl mit der Zweckzuführung der erworbenen Liegenschaft als auch mit allfälligen Kaufs- und Rückkaufsrechten, falls diese Zuführung nicht innert angemessener Frist erfolgt. Die mit Vorkaufsrecht erworbenen Grundstücke sind nach Abs. 1 so rasch wie möglich dem gemeinnützigen

Wohnungsbau zuzuführen. Als gemeinnützig wird Wohnraum verstanden, dessen Mieten dauerhaft nach den Grundsätzen der Kostenmiete festgelegt werden und nicht gewinnorientiert sind.

Die Zuführung zum gemeinnützigen Wohnungsbau kann grundsätzlich auf unterschiedliche Weise erfolgen. Für die Stadt stehen folgende Optionen im Vordergrund: durch Baurechtsabgabe oder Verkauf des entsprechenden Grundstücks an gemeinnützige Bauträgerschaften oder durch eine gemeinnützige Vermietung (nach Kostenmiete) innerhalb des stadteigenen Portfolios.

Die städtische Vermietungspraxis von Wohnraum, welche sich an den Grundsätzen der gemeinnützigen Tätigkeit gemäss dem Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus orientiert und bei der die Miete dauerhaft nach den Grundsätzen der Kostenmiete festgelegt wird, ist der gemeinnützigen Tätigkeit gleichzusetzen. Dazu sind die durch die Stadt Luzern erworbenen Grundstücke zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsangebots in einer Spezialfinanzierung im städtischen Portfolio zu bewirtschaften. Die Spezialfinanzierung ermöglicht es, erworbene Grundstücke zweckgebunden zu bewirtschaften und somit transparent und effizient für den Wohnraumerhalt einzusetzen. Ziel ist es, eine nachhaltige Nutzung sicherzustellen und die städtischen Steuerungs-möglichkeiten im Sinne der Wohnraumpolitik zu stärken. Die Spezialfinanzierung ermöglicht eine transparente Trennung der Mittelverwendung und schafft die Voraussetzung für eine wirtschaftliche und strategisch ausgerichtete Liegenschaftsbewirtschaftung. Damit ist auch gewährleistet, dass solche gemeinnützig vermieteten Wohnungen im städtischen Portfolio dem Marktanteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus angerechnet werden dürfen und entsprechend zur Zielerreichung eines höheren gemeinnützigen Marktanteils beitragen.

Je nach Situation ist es nicht immer einfach, ein für den gemeinnützigen Wohnungsbau geeignetes Grundstück zeitnah diesem Zweck zuzuführen. Sei es, weil sich die Abgabe im Baurecht an passende Wohnbauträger schwierig gestaltet, der Bauprozess verlängert wird oder weil die administrativen Prozesse Verzögerungen bewirken. Kann die Stadt Luzern das Grundstück nicht innert drei Jahren seit Eigentumserwerb dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuführen, steht der verdrängten Käuferschaft ein Kaufsrecht zu (Abs. 2). Sie hat mit anderen Worten die Möglichkeit, das Grundstück doch noch zum ursprünglich vereinbarten Kaufpreis zuzüglich wertvermehrender Aufwendungen zu kaufen. Macht die verdrängte Käuferschaft von diesem Kaufsrecht keinen Gebrauch, kommt der Verkäuferschaft nach Abs. 3 ein Rückkaufsrecht zum gleichen Kaufpreis zu. Übt die dannzumalige Verkäuferschaft ihr Rückkaufsrecht aus und will sie es (vielleicht zu einem höheren Preis) wieder verkaufen, tritt ein neuer Vorkaufsrechtsfall ein. Die Stadt Luzern hat erneut darüber zu befinden, ob sie das entsprechende Grundstück mittels Vorkaufsrecht erwerben will oder nicht.

Kaufs- und Rückkaufsrechte dienen dazu, den Grundrechtseingriff verhältnismässiger zu machen und auferlegen dem Gemeinwesen einen gewissen Druck, das entsprechende Grundstück zeitnah dem beabsichtigten Zweck zuzuführen. Dies ist angezeigt, greift die Massnahme doch in die Grundrechte ein (vgl. Ziffer 3.2.4). Die Kaufs- und Rückkaufsrechte verwirken nach Abs. 4, wenn sie gegenüber der Stadt Luzern nicht innert drei Monaten geltend gemacht werden. Die Frist beginnt drei Jahre nach dem Eigentumserwerb durch die Stadt Luzern zu laufen. Teilen beide Parteien mit, von ihren Rechten Gebrauch machen zu wollen, kommt der verdrängten Käuferschaft der Vorrang zu. Wird von den Kaufs- und Rückkaufsrechten innert Frist kein Gebrauch gemacht, kann die Stadt Luzern das Grundstück auch für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke als den gemeinnützigen Wohnungsbau nutzen (Abs. 5).

4.1.11 Übergangsbestimmungen (Art. 6)

Art. 6 *Übergangsbestimmungen*

[1] Der Grundsatz der Abgabe von Grundstücken im Baurecht gilt nicht für Grundstücke, zu deren Verkauf vor Inkrafttreten dieses Reglements ein rechtsgültiger Vorvertrag abgeschlossen worden ist.

[2] Für einen Verkauf gemäss Art. 5 Abs. 1 können nur vergleichbare Grundstücke herangezogen werden, die nach dem Inkrafttreten dieses Reglements erworben worden sind.

3 Die Bestimmungen über das gesetzliche Vorkaufsrecht finden auf alle Vorkaufsfälle Anwendung, die nach deren Inkrafttreten abgeschlossen werden.

Die Übergangsbestimmung ist in Abs. 2 zu konkretisieren, da Art. 5 nun aus zwei Absätzen besteht. Dies ist eine rein formelle Anpassung, die inhaltlich keine Änderungen bringt.
Neu ist Abs. 3, der die übergangsrechtliche Bestimmung zum Vorkaufsrecht darstellt. Danach sind die Bestimmungen über das gesetzliche Vorkaufsrecht auf alle Vorkaufsfälle anwendbar, die nach deren Inkrafttreten abgeschlossen werden. Beim Abschluss handelt es sich in der Regel um den eigentlichen Grundstückskauf im Sinne der öffentlichen Beurkundung. Das Vorkaufsrecht ist mit anderen Worten auf diejenigen Grundstücksverkäufe nicht anwendbar, die vor Inkrafttreten dieser Bestimmungen rechtskräftig abgeschlossen wurden.

4.1.12 Inkrafttreten

Diese Änderung tritt am 1. September 2026 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Das Inkrafttreten des revidierten Reglements ist bei Annahme des vorliegenden Gegenvorschlags durch die Stimmbevölkerung auf den 1. September 2026 festgelegt. Die Abstimmung zur vorliegenden Initiative mit Gegenvorschlag wird voraussichtlich im März 2026 stattfinden. Anschliessend ist eine Zeitspanne vorgesehen, in welcher die benötigten personellen Ressourcen seitens der Stadt geschaffen und die Organisation zur Prüfung und Abwicklung der Vorkaufsfälle aufgebaut werden kann, bis das Reglement am 1. September 2026 in Kraft tritt.

5 Gegenvorschlag und Initiative im Vergleich

5.1 Gegenüberstellung von Initiative und Gegenvorschlag

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Gegenüberstellung der wichtigen Eckdaten der Initiative und des Gegenvorschlags. Die Unterschiede im Gegenvorschlag sind in kursiver Schrift aufgeführt.

	Initiative	**Gegenvorschlag**
Beschreibung	Einführung eines preislich unlimitierten Vorkaufsrechts für die Stadt Luzern auf Liegenschaften mit Wohnnutzung	Einführung eines preislich unlimitierten Vorkaufsrechts für die Stadt Luzern auf Liegenschaften mit Wohnnutzung *mit zusätzlichen Möglichkeiten zur Nutzung (Behalten oder Verkauf an Gemeinnützige)*
Voraussetzungen	Leerwohnungsziffer <1,5 Prozent in der Stadt Luzern	Leerwohnungsziffer <1,5 Prozent in der Stadt Luzern
Ausnahme-bestimmungen	a) bebaute Parzellen mit einer maximalen Geschossfläche (gemäss IVHB) von 500 m², sofern sie nicht einem besonderen strategischen Interesse für die Schaffung von gemeinnützigem Wohnungsbau unterliegen b) Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die	a) bebaute Parzellen mit einer maximalen Geschossfläche (gemäss IVHB) von 500 m², sofern sie nicht einem besonderen strategischen Interesse für die Schaffung von gemeinnützigem Wohnungsbau unterliegen b) Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die

	in gerader Linie verwandt oder verschwägert sind oder bei Erbgang und Schenkung c) der Verkauf an einen oder mehrere gemeinnützige Wohnbauträger	in gerader Linie verwandt oder verschwägert sind oder bei Erbgang und Schenkung c) der Verkauf an einen oder mehrere gemeinnützige Wohnbauträger *d) der Verkauf von Grundstücken innerhalb eines Konzerns*
Abgabe der erworbenen Grundstücke	Erworbene Liegenschaft ist so schnell wie möglich im Baurecht an einen/mehrere gemeinnützige Wohnbauträger abzutreten	*Die erworbenen Grundstücke müssen innerhalb einer Frist von maximal 3 Jahren dem gemeinnützigen Wohnungsbau zugeführt werden, durch:* *a. Baurechtsabgabe an gemeinnützige Bauträgerschaften* *b. Verkauf an gemeinnützige Bauträgerschaften* *c. gemeinnützige Vermietung im stadteigenen Portfolio*
Halten im städtischen Portfolio	Nicht vorgesehen (s. obigen Punkt)	*Die Stadt kann die per Vorkaufsrecht erworbenen Grundstücke bei Bedarf in ihrem eigenen Portfolio behalten (s. obigen Punkt).*
Rechtliches Gehör	Nicht vorgesehen	*Das rechtliche Gehör der Verkaufsparteien wird durch die Stadt innerhalb der dreimonatigen Prüffrist bei Liegenschaftsverkäufen gewährt.*

5.2 Zusammenhang mit der Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum»

Beinahe zeitgleich wie die Initiative zum Vorkaufsrecht ist in der Stadt Luzern auch die Initiative «Wohnrauminitiative: Aktive Bodenpolitik zur Förderung von zahlbarem Wohnraum» zustande gekommen. Die beiden Initiativen haben einen engen thematischen Zusammenhang, da beide die Stärkung einer aktiven Bodenpolitik seitens der Stadt Luzern zum Zweck von mehr bezahlbarem Wohnraum zum Ziel haben. Die Wohnrauminitiative fordert im Kern eine deutliche Erhöhung der Kauftätigkeit von Liegenschaften für den Wohnungsbau und die Bereitstellung von 1’100 zusätzlichen preisgünstigen Wohnungen seitens der Stadt. Der Stadtrat unterstützt dieses Anliegen im Sinne des Gegenvorschlags gemäss B+A 46/2025. Dabei wird im B+A 46/2025 ein neuer Zielwert über den Zeithorizont von 2037 hinaus formuliert, indem bis zum Jahr 2048 ein Marktanteil von mindestens 18 Prozent gemeinnützigen Wohnungen erreicht werden soll. Als gemeinnützig werden dabei die Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger sowie der Stadt Luzern gezählt, sofern diese nicht gewinnorientiert sind und sich an der Kostenmiete orientieren. Zur Stärkung des gemeinnützigen Sektors wird eine aktivere städtische Boden- und Liegenschaftspolitik, die Schaffung und Alimentierung einer neuen Stiftung «Wohnraum für alle» und die Vergabe von zinsgünstigen Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger zur Ankurbelung der privaten Bau- und Kauftätigkeit beantragt.

Die Einführung eines Vorkaufsrechts wäre für die Stärkung der aktiven Boden- und Liegenschaftspolitik ein sehr wichtiges Instrument. So wäre die Stadt viel besser informiert über alle relevanten Liegenschaftstransaktionen mit Wohnnutzung in Luzern und könnte bei Bedarf gezielt – und zu am Markt

gängigen Preisen – zusätzliche Liegenschaften kaufen. In der Folge erleichtert dies auch, geeignete preisgünstige Wohnungen gezielt den gemeinnützigen Wohnbauträgern oder der neu vorgesehenen Stiftung «Wohnraum für alle» zuzuführen. Dies kann durch Abtretung des Grundstücks im Baurecht oder im Ausnahmefall durch Verkauf durch die Stadt erfolgen. Ohne ein Vorkaufsrecht wäre die Stärkung der aktiven Bodenpolitik der Stadt zwar auch möglich, aber mit höherem Verwaltungssaufwand (u. a. durch Bieterverfahren), tendenziell höheren Preisen und einer höheren Quote an nicht realisierbaren Käufen verbunden. Ausserdem hätte die Stadt von vielen Verkaufsgeschäften ohne Vorkaufsrecht analog der Situation heute gar keine Kenntnis. Von den verbleibenden Transaktionen, über welche die Stadt informiert wäre, müssten entsprechend anteilsmässig deutlich mehr Liegenschaften tatsächlich gekauft werden, um die quantitativen Ziele gemäss B+A 46/2025 erreichen zu können. Die Kenntnis aller relevanter Liegenschaftstransaktionen ist für den Stadtrat daher ein zentraler Vorteil des Vorkaufsrechts und eine Voraussetzung, um zielgerichtet und effektiv handeln zu können.

Festzuhalten ist, dass die Einführung des Vorkaufsrechts lediglich ein Instrument bzw. Mittel zum Zweck ist. Die Einführung an sich hat keine Auswirkung darauf, in welchem Umfang das Vorkaufsrecht künftig tatsächlich angewandt wird.

Abgesehen von den inhaltlichen wohnraumpolitischen Synergien der beiden Initiativen bzw. Gegenvorschläge würden sich auf operativer Ebene ebenfalls zielführende Synergien ergeben. Folgender Ressourcenaufwand ist pro Gegenvorschlag vorzusehen:
- Gegenvorschlag «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen»: 160 Stellenprozent und Fr. 200’000.– Sachaufwand für Gutachten;
- Gegenvorschlag «Wohnrauminitiative»: 420 Stellenprozent und Fr. 800’000.– für Sach- und übrigen Betriebsaufwand, wovon Fr. 200'000.– Sachaufwand für Gutachten.

Sollten bei der Volksabstimmung beide Gegenvorschläge angenommen werden, ist eine geringere Erhöhung der personellen Ressourcen im B+A 46/2025 erforderlich, da in beiden Fällen dasselbe Fachwissen im Bereich Immobilien und Bewirtschaftung benötigt wird. Die im Rahmen des Gegenvorschlags zur «Wohnraum-initiative» beantragten Stellen für die Immobilienbewertung (100 Prozent) und die Projektleitung Bau (60 Prozent) würden dort nicht besetzt, da sie bereits über den vorliegenden B+A 45/2025 zur Initiative «Wohnraum für Menschen statt Profite für Spekulant*innen» bewilligt wären. Auch der Sachaufwand für die Gutachten würde im B+A 46/2025 zur «Wohnrauminitiative» entfallen (Fr. 20’000.– jährlich bzw. Reduktion Sonderkredit um Fr. 200’000.–). Die Ausgaben im vorliegenden B+A 45/2025 bleiben aber unverändert.

6 Auswirkungen auf das Klima

Die Umsetzung eines Vorkaufsrechts in der Stadt Luzern hat keine direkten Auswirkungen auf das Klima. Indirekte positive Auswirkungen sind aber durchaus realistisch und hängen insbesondere davon ab, in welchem Umfang und in welcher Form die Stadt künftig Liegenschaften erwirbt:
- Falls die Stadt ihre Kauftätigkeit bestehender Liegenschaften mit dem Vorkaufsrecht erhöht, kann sie verstärkt Einfluss nehmen auf die energetische Sanierung. Gerade beim Zukauf älterer Liegenschaften kann die Stadt die Transformation zu umweltfreundlicherem Betrieb – etwa durch den Einbau fossilfreier Heizungssysteme – beschleunigen.
- Durch die Einführung des Vorkaufsrechts kann die Stadt die Wohnbautätigkeit in Luzern ankurbeln, indem sie gezielt Liegenschaften erwirbt, welche grössere Wohnbauprojekte ermöglichen. Durch die Schaffung von mehr Wohnraum in der Stadt Luzern werden Siedlungsformen an zentraler Lage gefördert, welche sich positiv auf das Mobilitätsverhalten und die Wohnform der Bevölkerung auswirken können (höherer Anteil von Fuss-, Velo- und öffentlichem Verkehr, geringere Wohnfläche und graue Energie pro Person). Dennoch führt der Ausbau des Wohnungsbestandes dazu, dass zumindest in kurzer Frist mehr Treibhausgasemissionen durch den Bau freigesetzt werden.

7 Ausgabe

7.1 Ausgabenrechtliche Zuständigkeit

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag sollen für die Umsetzung des Gegenvorschlags zusätzliche 160 unbefristete Stellenprozent sowie Mittel für den Sach- und Betriebsaufwand mit Ausgaben von jährlich Fr. 271’200.– bewilligt werden. Bei wiederkehrenden Ausgaben ist gemäss § 36 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160) vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen.

Freibestimmbare Ausgaben von mehr als 1 Mio. Franken hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen (§ 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG; SRL Nr. 160, in Verbindung mit Art. 69 lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, GO; sRSL 0.1.1.1.1). Sein Beschluss unterliegt nach Art. 68 lit. b Ziff. 1 GO dem fakultativen Referendum.

7.2 Personelle Ressourcen und Betriebsaufwand

Mit dem Vorkaufsrecht wird die aktive Bodenpolitik neu ausgerichtet. Zurzeit werden Grundstücke primär zur Arrondierung, Sicherstellung bzw. Optimierung städtischer Arealentwicklungen geprüft und abgewickelt. Es handelt sich dabei um zirka 10 bis 20 Transaktionen pro Jahr, welche die Dienstabteilung Immobilien heute prüft.

Mit dem Vorkaufsrecht ändert sich die Praxis. Die Stadt sieht vor, künftig im Sinne einer aktiven Bodenpolitik vermehrt auch Bestandsliegenschaften zu erwerben. Bei Liegenschaftsverkäufen in der Stadt Luzern, die den festgelegten Kriterien entsprechen und die den bestehenden oder potenziellen Wohnraum betreffen, soll die Stadt Luzern die Möglichkeit erhalten, diese per Vorkaufsrecht zu erwerben. Die Auswertung zu den Handänderungen in den letzten fünf Jahren zeigt auf, dass pro Jahr zirka 100 bis 200 Liegenschaftsverkäufe grob geprüft und 30–50 vertieft geprüft werden müssten, wobei sowohl immobilienwirtschaftliche wie bauliche Aspekte zu berücksichtigen sind. Grob heruntergebrochen entspricht dies ungefähr 2–4 grob zu prüfenden Verkäufen und einem vertieft zu bearbeitenden Liegenschaftsgeschäft pro Arbeitswoche.

Bei den vertieft zu prüfenden Transaktionen sind in der Regel Besichtigungen vor Ort durchzuführen und Markt- und Verkehrswertschätzungen vorzunehmen. Bei grösseren Erwerbsmöglichkeiten sind auch externe Fachgutachten (Due Diligence Reports) einzuholen und darauf aufbauend Entscheidungen vorzubereiten. Notwendig ist zudem die Erstellung von Grundlagen für eine kostendeckende Bewirtschaftung der jeweiligen Liegenschaften. Auch die Prüfung von Grundbuchauszügen, Verträgen und weiteren relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen (Baurecht, Mietrecht, Planungsrecht, Grundbuchrecht) ist vorzunehmen.

Hinzu kommen die baulichen Abklärungen hinsichtlich Weiterentwicklungspotenzial der Liegenschaften (Sanierungsbedarf, Verdichtungsmöglichkeiten usw.), im Rahmen derer zu den grösseren Potenzialen Konzepte und Machbarkeitsstudien zu erstellen sind. Werden Liegenschaftskäufe getätigt, sind je nach Bedarf Massnahmen zur Sanierung oder baulichen Weiterentwicklung der Gebäude vorzubereiten, zu kreditieren und die bauliche Umsetzung bis hin zur Inbetriebnahme und zum Garantiemanagement (Verfolgen von Verjährungsfristen, Mängelansprüche überprüfen und geltend machen, Mängelbeseitigung) zu begleiten.

Die dargelegten Aufgaben können nicht mehr mit den heute dafür verfügbaren Stellenprozenten bei der Dienstabteilung Immobilien bewerkstelligt werden.

Die Prüfung der vom Vorkaufsrecht tangierten Liegenschaftstransaktionen sowie die mit einem allfälligen Kauf verbundenen weiteren Schritte bedingen einen zusätzlichen Bedarf an 160 Stellenprozent unbefristet bei der Dienstabteilung Immobilien. Die 160 Stellenprozent teilen sich folgendermassen auf:
- 100 Prozent Fachperson Immobilienbewertung, die den Wert von Immobilien objektiv und sachkundig ermittelt.
- 60 Prozent Projektleitung Bau, die die bautechnische Beurteilung von Liegenschaften und mögliche Sanierungen und Umbauten fachlich begleiten kann.

%-Satz	Stellenbezeichnung	Richtfunktion	Salärband Durchschn. Bruttolohn 100 Stellenprozent p. a.
100 %	Fachperson Immobilienbewertung	Handwerklich-technische/r Fachbearbeiter/in 2	13–15, zirka Fr. 117’000.–
60%	Projektleitung Bau	Spezialisierte/r Fachbearbeiter/in 2	17–19, zirka Fr. 140’000.–

Weiter sind für die Umsetzung des Gegenvorschlags Sach- und Betriebsmittel für externe Gutachten zur Prüfung städtischer Kaufopportunitäten im Umfang von rund Fr. 20’000.– jährlich notwendig. Allfällige Kosten für die externen Gutachten sollen im Falle eines Erwerbs durch die Stadt langfristig über die Mietzinseinnahmen der betreffenden Liegenschaft finanziert werden.

7.3 Berechnung der Gesamtausgabe

a. Personalaufwand

Die Personalkosten für die unbefristeten Stellen werden dem Globalbudget der Aufgabe Immobilien Liegenschaften Finanzvermögen belastet. Zur Bestimmung der Vollkosten werden beim Personalaufwand jeweils 25 Prozent für die Sozialleistungen und Flächenbereitstellungskosten hinzuaddiert. Die jährlichen Personalgesamtkosten berechnen sich wie folgt:

Stellenbezeichnung	%-Satz		Durchschn. Bruttolohn 100 Stellenprozent	Vollkosten-faktor		Anzahl Jahre		Summe
Fachperson Immobilienbewertung	100 %	×	Fr. 117’000.–	125 %	×	10	=	Fr. 1’462’000.–
Projektleitung Bau	60 %	×	Fr. 140’000.–	125 %	×	10	=	Fr. 1’050’000.–
Total	160 %	×			×	10	=	**Fr. 2’512’000.–**

b. Sach- und übriger Betriebsaufwand

Massnahmen	Abteilungsnr. und Name der Aufgabe	Ausgaben pro Jahr in Fr.	Höhe der Ausgabe in Fr.
Externe Gutachten bei Kaufopportunitäten der Stadt	941 Immobilien Liegenschaften Finanzvermögen	20’000.–	200’000.–

8 Finanzierung und zu belastendes Konto

Die mit dem beantragten Sonderkredit zu tätigenden Personalkosten sind den Konten des Personalaufwands der Kostenstelle 9411001 zu belasten. Die mit dem beantragten Sonderkredit zu tätigenden Aufwendungen für den Sach- und übrigen Betriebsaufwand im Umfang von jährlich Fr. 20’000.– sind dem Fibukonto 3439.10, Kostenstelle 9411001 (Aufgabe 941 Immobilien Liegenschaften Finanzvermögen), zu belasten.

9 Abschreibung von politischen Vorstössen

Postulat 363 vom 23. April 2024: «Dem gemeinnützigen Wohnungsbau den Vortritt lassen»
Mit dem Postulat 363, Rieska Dommann, Yolanda Ammann-Korner und Peter Krummenacher namens der FDP-Fraktion vom 23. April 2024: «Dem gemeinnützigen Wohnungsbau den Vortritt lassen», wurde der Stadtrat aufgefordert, den gemeinnützigen Wohnbauträgern der Stadt Luzern bei einer Kaufopportunität den Vortritt zu lassen.

Das Postulat wurde überwiesen. Der Stadtrat hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der Erhalt und die Förderung von bezahlbarem Wohnraum in der Stadt Luzern gewichtige Anliegen sind. Er hielt allerdings auch fest, dass der Erwerb von Wohnraum zu den marktüblichen Konditionen und deren gleichzeitigen Erhalt als preisgünstigen Wohnraum für die Stadt wie auch für die gemeinnützigen Bauträgerschaften herausfordernd sei. Daher schlug er vor, im Rahmen der eingereichten Wohnrauminitiativen vertieft zu eruieren, wie der Kauf von bezahlbarem Wohnraum durch die gemeinnützigen Bauträgerschaften weiter unterstützt und wie das bereits gelebte freiwillige Vorkaufsrecht weiterentwickelt werden kann.

Dies wird nun in den Berichten und Anträgen zur Wohnrauminitiative und dem kommunalen Vorkaufsrecht dargelegt. Der Gegenvorschlag zur Wohnrauminitiative möchte insbesondere mit der Massnahme «Vergabe von Darlehen» die Kaufaktivität der gemeinnützigen Bauträgerschaften im Raum Luzern stärken. Gleichzeitig ist im vorliegenden Gegenvorschlag zur Vorkaufsrechtsinitiative verankert, dass bei Grundstücks- und Liegenschaftsverkäufen an gemeinnützige Wohnbauträger kein kommunales Vorkaufsrecht geltend gemacht werden kann. Dies kommt den gemeinnützigen Wohnbauträgern zugute, da dies für bestimmte Verkaufsparteien ein Argument sein dürfte, direkt an Gemeinnützige zu verkaufen. Hinzu kommt, dass der Stadtrat mit dem ergänzten Absatz 2 zu Artikel 5 im angepassten Reglement über den Erwerb und die Abgabe von Grundstücken durch die Stadt Luzern neu die Möglichkeit erhalten soll, gekaufte Grundstücke bzw. Liegenschaften innerhalb einer Fünfjahresfrist wieder an gemeinnützige Wohnbauträger zu verkaufen. Damit kam der Stadtrat den Forderungen der Postulantin und der Postulaten nach und beantragt, das Postulat im vorliegenden Bericht und Antrag abzuschreiben.

10 Würdigung

Die Förderung eines vielfältigen Wohnraumangebots ist seit Jahren eines der zentralen politischen Handlungsfelder in der Stadt Luzern. Die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt sprechen eine eindeutige Sprache, und die Wohnraumknappheit in der Stadt Luzern drängt nach zusätzlichen Massnahmen. Damit Luzern eine Wohn- und Arbeitsstadt für alle Bevölkerungsgruppen bleibt, braucht es noch grössere Anstrengungen als bisher. Der Stadtrat hat die eingereichten Initiativen zur Wohnraumpolitik deshalb zum Anlass genommen, die bestehenden Instrumente kritisch zu hinterfragen und zusätzliche effektive Instrumente zu evaluieren.

Mit dem Vorkaufsrecht im Sinne des Gegenvorschlags bekommt die Stadt ein wirksames Instrument, um aktiver am Immobilienmarkt wirken und strategisch wichtige Liegenschaften und Grundstücke sichern zu können. Der Stadtrat wird dieses gewichtige Instrument bedacht und stets im Sinne der Bevölkerung

einsetzen. Er ist überzeugt, dass das Wohnraumangebot in der Stadt Luzern dank des vorgeschlagenen Efforts mit den beiden Gegenvorschlägen langfristig bezahlbar und attraktiv bleibt und damit eines der grössten Probleme der Bevölkerung entschlossen angegangen wird.

11 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen,
- die Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» in eigener Kompetenz für gültig zu erklären;
- den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» zu empfehlen;
- für die Einführung des Vorkaufsrechts gemäss Gegenvorschlag, inklusive zusätzlicher 160 Stellenprozent sowie Sach- und Betriebsmittel bei der Dienstabteilung Immobilien, Bereich Bewirtschaftung, per 1. Januar 2027 einen Sonderkredit von 2,712 Mio. Franken zu bewilligen sowie per 1. September 2026 die Änderungen im Reglement über den Erwerb und die Abgabe von Grundstücken durch die Stadt Luzern zu erlassen;
- den Sonderkredit den Stimmberechtigten als Gegenvorschlag zur Initiative in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten;
- das Postulat 363, Rieska Dommann, Yolanda Ammann-Korner und Peter Krummenacher namens der FDP-Fraktion vom 23. April 2024: «Dem gemeinnützigen Wohnungsbau den Vortritt lassen», als erledigt abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 15. Oktober 2025



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 45 vom 15. Oktober 2025 betreffend

Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen»

– **Gegenvorschlag mit Sonderkredit und Änderung Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken**
– **Abschreibung Postulat 363,**

gestützt auf den Bericht der Bau-, Umwelt- und Mobilitätskommission,

in Anwendung von § 43 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004, § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, Art. 9 lit. b, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 Ziff. 3 und Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie von Art. 87 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 10. April 2025,

beschliesst:

I. In eigener Kompetenz:
Die Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» ist gültig.

II. Zuhanden der Stimmberechtigten:
Die Initiative «Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen» wird abgelehnt.

III. Für die Einführung des Vorkaufsrechts gemäss Gegenvorschlag wird Folgendes beschlossen:
1. Für 160 Stellenprozent sowie Sach- und Betriebsmittel bei der Dienstabteilung Immobilien, Bereich Bewirtschaftung, per 1. Januar 2027 wird ein Sonderkredit von 2,712 Mio. Franken bewilligt.
2. Das Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 wird wie folgt geändert:

Reglement über den Erwerb und die Abgabe von Grundstücken durch die Stadt Luzern vom 29. Juni 2017

I. Allgemeines

Art. 1 *Grundsatz*
[1] Die Stadt Luzern betreibt eine nachhaltige und langfristige Bodenpolitik. Sie nimmt mit der Bodenpolitik aktiv Einfluss auf die Gestaltung des Lebensraumes und fördert gemeinnützigen Wohnraum.
[2] (bleibt unverändert)

II. Abgabe von Grundstücken (vor Artikel 2)

Art. 3 *Ausnahmebestimmungen*
In folgenden Fällen kann vom Grundsatz der Abgabe von stadteigenen Grundstücken im Baurecht abgewichen werden:
a. Flächenumlagen oder Flächenabgaben im Zusammenhang mit Strassenprojekten;
b. Neuerschliessungen oder Meliorationen;
c. Arrondierungen und Grenzbereinigungen mit benachbarten Grundstücken;
d. Verkauf an gemeinnützige Wohnbauträger.

Art. 5 *Verkauf*
[1] (bleibt unverändert)
[2] Der Verkauf stadteigener Grundstücke des Finanzvermögens an gemeinnützige Wohnbauträger ist möglich, wenn das Grundstück in den letzten fünf Jahren erworben wurde und sichergestellt werden kann, dass die verkauften Grundstücke dauerhaft dem gemeinnützigen Wohnungsbau dienen.

III. Wertbestimmung bei Grundstücksgeschäften

Art. 5a *Ermittlung der massgebenden Höhe der Grundstücksgeschäfte*
(bleibt unverändert)

IV. Vorkaufsrecht der Stadt Luzern

Art. 5b *Geltungsbereich und Vorkaufsfall*
[1] Liegt der Leerwohnungsbestand in der Stadt Luzern unter 1,5 Prozent, steht der Stadt Luzern an Grundstücken in der Wohn- sowie in der Wohn- und Arbeitszone zu den Bedingungen der jeweiligen Käuferschaft ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu.
[2] Das Vorkaufsrecht kann geltend gemacht werden, wenn das Grundstück verkauft wird, sowie bei jedem anderen Rechtsgeschäft, das wirtschaftlich einem Verkauf gleichkommt.
[3] Das Vorkaufsrecht besteht nicht bei:
a. bebauten Parzellen mit einer maximalen Geschossfläche von 500 m², sofern sie nicht von besonders grossem Interesse für den gemeinnützigen Wohnungsbau sind;
b. Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie verwandt oder verschwägert sind, sowie zwischen Ehegatten, eingetragenen Partnerinnen oder Partnern und Personen, die in dauernder Lebensgemeinschaft leben;
c. Zuweisungen an eine erbberechtigte Person in der Erbteilung;
d. Erwerb zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe;
e. Schenkungen;
f. Verkäufen von Grundstücken innerhalb eines Konzerns;
g. Verkäufen von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger.

Art. 5c *Rang und Übertragbarkeit*
[1] Das Vorkaufsrecht geniesst Vorrang gegenüber allen vertraglichen Vorkaufsrechten.
[2] Das Vorkaufsrecht geht den gesetzlichen Vorkaufsrechten des Bundesrechts nach.

Art. 5d *Informationspflicht*
Die Verkäuferschaft hat die Stadt Luzern so bald wie möglich, spätestens jedoch im Zeitpunkt der Grundbuchanmeldung über den Abschluss und den Inhalt des Kaufvertrags in Kenntnis zu setzen. Gleichzeitig übermittelt sie der Stadt Luzern eine Kopie der Kaufurkunde und alle für die Ausübung des Vorkaufsrechts relevanten Dokumente.

Art. 5e *Frist und Ausübung*
[1] Will die Stadt Luzern ihr Vorkaufsrecht ausüben, so muss sie es gegenüber den Parteien innert drei Monaten mittels Verfügung geltend machen. Die Frist beginnt mit Kenntnis von Abschluss und Inhalt des Vertrags.
[2] Die Stadt Luzern gibt den Parteien vor der Ausübung des Vorkaufsrechts die Möglichkeit, sich zur Sache zu äussern. Sie verzichtet auf die Ausübung, wenn die Käuferschaft ein überwiegendes Interesse geltend machen kann oder sich verpflichtet, das Grundstück für die nächsten 25 Jahre dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzuführen.
[3] Nach Ablauf von zwei Jahren seit der Eintragung der neuen Eigentümerschaft in das Grundbuch kann das Vorkaufsrecht nicht mehr geltend gemacht werden.
[4] Die Stadt Luzern kann ihr Recht innerhalb dieser Fristen gegenüber jeder Eigentümerschaft des Grundstücks geltend machen.

[5] Wird der Kaufvertrag aufgehoben, nachdem das Vorkaufsrecht ausgeübt worden ist, oder wird eine erforderliche Bewilligung aus Gründen, die in der Person der Käuferschaft liegen, verweigert, so bleibt dies gegenüber der Stadt Luzern ohne Wirkung.

Art. 5f *Aufwandersatz*
[1] Die Stadt Luzern erstattet der Käuferschaft die mit dem Kaufabschluss zusammenhängenden Gebühren und Steuern.
[2] Wird von den Parteien nachgewiesen, dass wegen der Ausübung des Vorkaufsrechts weitere getätigte Aufwendungen nutzlos geworden sind, werden diese nach Billigkeit erstattet.

Art. 5g *Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht*
[1] Die mittels Vorkaufsrecht erworbenen Grundstücke sind so rasch wie möglich dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzuführen.
[2] Kann die Stadt Luzern das Grundstück nicht innert drei Jahren seit Eigentumserwerb dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuführen, steht der verdrängten Käuferschaft ein Kaufsrecht zum ursprünglich vereinbarten Kaufpreis zuzüglich wertvermehrender Aufwendungen zu.
[3] Macht die verdrängte Käuferschaft vom Kaufsrecht keinen Gebrauch, kommt der Verkäuferschaft ein Rückkaufsrecht zum gleichen Kaufpreis zu.
[4] Die Kaufs- und Rückkaufsrechte verwirken, sofern sie gegenüber der Stadt Luzern nicht innert drei Monaten geltend gemacht werden.
[5] Wird von den Kaufs- und Rückkaufsrechten kein Gebrauch gemacht, kann die Stadt Luzern das Grundstück auch für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke als den gemeinnützigen Wohnungsbau nutzen.

V. Schlussbestimmungen

Art. 6 *Übergangsbestimmungen*
[1] (bleibt unverändert)
[2] Für einen Verkauf gemäss Art. 5 Abs. 1 können nur vergleichbare Grundstücke herangezogen werden, die nach dem Inkrafttreten dieses Reglements erworben worden sind.
[3] Die Bestimmungen über das gesetzliche Vorkaufsrecht finden auf alle Vorkaufsfälle Anwendung, die nach deren Inkrafttreten abgeschlossen werden.

3. Diese Änderung tritt am 1. September 2026 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

IV. Das Postulat 363, Rieska Dommann, Yolanda Ammann-Korner und Peter Krummenacher namens der FDP-Fraktion vom 23. April 2024: «Dem gemeinnützigen Wohnungsbau den Vortritt lassen», wird als erledigt abgeschrieben.

V. Der Beschluss gemäss Ziffer II unterliegt dem obligatorischen Referendum, derjenige gemäss Ziffer III wird dem obligatorischen Referendum unterstellt. Ziffer III ist den Stimmberechtigten als Gegenvorschlag zur Initiative in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Anhang 1: Initiativtext

SP

Stadt Luzern
Stadtkanzlei
16.03.2024

Volksinitiative Stadt Luzern

WOHNRAUM FÜR DIE MENSCHEN STATT PROFITE FÜR SPEKULANT*INNEN

Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag mit folgendem Zweck vorzulegen:

1. Zur Erreichung ihrer wohnpolitischen Ziele steht der Stadt Luzern bei einer Leerwohnungsziffer von 1.5% oder tiefer ein Vorkaufsrecht bei Liegenschaftskäufen zu (kommunales Vorkaufsrecht).
2. Es wird eine Regelung getroffen, durch die die Stadt über geplante Verkaufsfälle fristgerecht informiert wird.
3. Die Stadt Luzern hat ab Mitteilung über den geplanten Verkaufsfall, innerhalb von drei Monaten die Vertragsparteien über ihre Entscheidung zum Erwerb der Liegenschaft zu informieren. Sie akzeptiert im Falle eines Kaufes die Preise und Bedingungen, die im Kaufvertrag festgelegt sind.
4. Macht die Stadt Luzern vom kommunalen Vorkaufsrecht Gebrauch, hat sie den Parteien die angemessenen Aufwendungen und aufgelaufenen Zinsen zu vergüten.
5. Macht die Stadt Luzern vom kommunalen Vorkaufsrecht Gebrauch, ist die erworbene Liegenschaft danach grundsätzlich und so schnell wie möglich im Baurecht an einen oder mehrere gemeinnützige Wohnbauträger (WFG Art. 4 Abs. 3) abzutreten.
6. Vom kommunalen Vorkaufsrecht ausgenommen sind
   a. bebaute Parzellen mit einer maximalen Geschossfläche (gemäss IVHB) von 500m², sofern sie nicht einem besonderen strategischen Interesse für die Schaffung von gemeinnützigem Wohnungsbau unterliegen,
   b. Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie verwandt oder verschwägert sind oder bei Erbgang und Schenkung,
   c. der Verkauf an eine oder mehrere gemeinnützige Wohnbauträger.
7. Der Stadtrat kann, wo sinnvoll und im Sinne der Initiative, im Einzelfall zusätzlich zu Art. 6 weitere Ausnahmen definieren.

Auf dieser Liste können nur Stimmberechtigte der Stadt Luzern unterschreiben. Wer das Begehren unterstützt, muss Namen und Vornamen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste schreiben und sie unterzeichnen. 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 / Vorname in Blockschrift	Geburtsdatum Tag/Monat/Jahr	Wohnadresse Strasse und Hausnummer	Eigenhändige Unterschrift	Kontrolle (leer lassen)
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					

Bestätigung der Stimmberechtigung (wird von der Stadtverwaltung ausgefüllt)
Diese Unterschriftenliste enthält _____ (in Worten) gültige Unterschriften von Stimmberechtigten der Stadt Luzern

Luzern, _____ Der/die Stimmregisterführer-in:_____

Das Initiativkomitee kann mit einfacher Mehrheit die Volksinitiative zurückziehen und besteht aus:
Yannick Gauch, Bireggstrasse 7, 6003 Luzern ▪ Janina Huber, Libellenrain 19, 6004 Luzern ▪ Marta Lehmann, Schibiweg 7, 6006 Luzern ▪ van der Heiden Nico ▪ Müller Regula ▪ Pardini Gianluca ▪ Roth Simon ▪ Züblin Mirjam
Publikation im Kantonsblatt: 16. März 2024; Ablauf der Sammelfrist: 15. Mai 2024. **Diese Unterschriftenliste ist sofort, spätestens aber bis 1. Mai 2024,** zu senden an: SP Stadt Luzern, Theaterstrasse 7, 6003 Luzern.

Anhang 2: Statistische Auswertung Handänderungen Liegenschaften Stadt Luzern

Die Auswertung wurde auf Basis der im Kantonsblatt wöchentlich veröffentlichten Angaben zu Handänderungen im Kanton Luzern erstellt:

Nach Liegenschaften mit Wohnnutzung	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	⌀ pro Jahr
Total verkaufte Liegenschaften	191	152	166	172	184	159	203	178	155	168	1728	173
Liegenschaften mit 5+ Wohnungen	86	63	62	66	81	51	70	77	65	75	696	70
Liegenschaften mit 5+ Wohnungen und Hinweis auf Verkauf innerhalb Familie	41	19	20	19	22	12	38	23	15	17	226	23
Liegenschaften mit 5+ Wohnungen mit Verkauf an gemeinnützige Bauträgerschaft	0	1	3	0	2	4	1	0	4	2	17	2
Liegenschaften mit 5+ Wohnungen mit Hinweis auf institutionsinternen Verkauf	4	16	6	4	22	4	11	3	8	17	95	10
Liegenschaften im Fokus Vorkaufsrecht	41	27	33	43	35	31	20	51	38	39	358	36

Nach Wohnungen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	⌀ pro Jahr
Total verkaufte Wohnungen	1085	1052	891	930	961	827	1570	989	1114	1371	10790	1079
Wohnungen in Liegenschaften mit 5+ Wohnungen	871	870	676	711	780	608	1381	780	936	1180	8793	879
Wohnungen in Liegenschaften mit 5+ Wohnungen und Hinweis auf Verkauf innerhalb Familie	433	206	204	168	195	134	466	220	144	175	2345	235
Wohnungen in Liegenschaften mit 5+ Wohnungen mit Verkauf an gemeinnützige Bauträgerschaft	0	6	13	0	12	58	90	0	42	32	253	25
Wohnungen in Liegenschaften mit 5+ Wohnungen mit Hinweis auf institutionsinternen Verkauf	27	241	55	27	227	29	131	110	157	523	1527	153
Wohnungen im Fokus Vorkaufsrecht	411	417	404	516	346	387	694	450	593	450	4668	467

Anhang 3: Synoptische Darstellung der Anpassung des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken

Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken **vom 29. Juni 2017** **Alte Version**	**Reglement über den Erwerb und die Abgabe von Grundstücken durch die Stadt Luzern** **vom 29. Juni 2017** **Neue Version gemäss vorliegendem B+A**
Art. 1 *Grundsatz* [1] Die Stadt Luzern betreibt eine nachhaltige und langfristige Bodenpolitik. Sie nimmt mit der Bodenpolitik aktiv Einfluss auf die Gestaltung des Lebensraumes. [2] (bleibt unverändert)	**I. Allgemeines** **Art. 1** *Grundsatz* [1] Die Stadt Luzern betreibt eine nachhaltige und langfristige Bodenpolitik. Sie nimmt mit der Bodenpolitik aktiv Einfluss auf die Gestaltung des Lebensraumes und fördert gemeinnützigen Wohnraum. [2] (bleibt unverändert)
	II. Abgabe von Grundstücken (vor Artikel 2)
Art. 3 *Ausnahmebestimmungen* In folgenden Fällen kann vom Grundsatz der Abgabe von stadteigenen Grundstücken im Baurecht abgewichen werden: a. (bleibt unverändert); b. (bleibt unverändert); c. Arrondierungen und Grenzbereinigungen mit benachbarten Grundstücken.	**Art. 3** *Ausnahmebestimmungen* In folgenden Fällen kann vom Grundsatz der Abgabe von stadteigenen Grundstücken im Baurecht abgewichen werden: a. (bleibt unverändert); b. (bleibt unverändert); c. Arrondierungen und Grenzbereinigungen mit benachbarten Grundstücken; d. Verkauf an gemeinnützige Wohnbauträger.
Art. 5 *Verkauf* Stadteigene Grundstücke des Finanzvermögens können veräussert werden, wenn in den letzten fünf Jahren vor der Veräusserung ein Grundstück, welches in Bezug auf Fläche, Ausnützung, Nutzung und Wert vergleichbar ist, erworben wurde.	**Art. 5** *Verkauf* [1] Stadteigene Grundstücke des Finanzvermögens können veräussert werden, wenn in den letzten fünf Jahren vor der Veräusserung ein Grundstück, welches in Bezug auf Fläche, Ausnützung, Nutzung und Wert vergleichbar ist, erworben wurde. [2] Der Verkauf stadteigener Grundstücke des Finanzvermögens an gemeinnützige Wohnbauträger ist möglich, wenn das Grundstück in den letzten fünf Jahren erworben wurde und sichergestellt werden kann, dass die verkauften Grundstücke dauerhaft dem gemeinnützigen Wohnungsbau dienen.
	III. Wertbestimmung bei Grundstücksgeschäften
(nicht vorhanden)	**IV. Vorkaufsrecht der Stadt Luzern** **Art. 5b** *Geltungsbereich und Vorkaufsfall* [1] Liegt der Leerwohnungsbestand in der Stadt Luzern unter 1,5 Prozent, steht der Stadt Luzern an Grundstücken in der Wohn- sowie in der Wohn- und Arbeitszone zu den Bedingungen der jeweiligen Käuferschaft ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu.

	[2] Das Vorkaufsrecht kann geltend gemacht werden, wenn das Grundstück verkauft wird, sowie bei jedem anderen Rechtsgeschäft, das wirtschaftlich einem Verkauf gleichkommt. [3] Das Vorkaufsrecht besteht nicht bei: a. bebauten Parzellen mit einer maximalen Geschossfläche von 500 m², sofern sie nicht von besonders grossem Interesse für den gemeinnützigen Wohnungsbau sind; b. Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie verwandt oder verschwägert sind, sowie zwischen Ehegatten, eingetragenen Partnerinnen oder Partnern und Personen, die in dauernder Lebensgemeinschaft leben; c. Zuweisungen an eine erbberechtigte Person in der Erbteilung; d. Erwerb zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe; e. Schenkungen; f. Verkäufen von Grundstücken innerhalb eines Konzerns; g. Verkäufen von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger.
(nicht vorhanden)	**Art. 5c** *Rang und Übertragbarkeit* [1] Das Vorkaufsrecht geniesst Vorrang gegenüber allen vertraglichen Vorkaufsrechten. [2] Das Vorkaufsrecht geht den gesetzlichen Vorkaufsrechten des Bundesrechts nach.
(nicht vorhanden)	**Art. 5d** *Informationspflicht* Die Verkäuferschaft hat die Stadt Luzern so bald wie möglich, spätestens jedoch im Zeitpunkt der Grundbuchanmeldung über den Abschluss und den Inhalt des Kaufvertrags in Kenntnis zu setzen. Gleichzeitig übermittelt sie der Stadt Luzern eine Kopie der Kaufurkunde und alle für die Ausübung des Vorkaufsrechts relevanten Dokumente.
(nicht vorhanden)	**Art. 5e** *Frist und Ausübung* [1] Will die Stadt Luzern ihr Vorkaufsrecht ausüben, so muss sie es gegenüber den Parteien innert drei Monaten mittels Verfügung geltend machen. Die Frist beginnt mit Kenntnis von Abschluss und Inhalt des Vertrags. [2] Die Stadt Luzern gibt den Parteien vor der Ausübung des Vorkaufsrechts die Möglichkeit, sich zur Sache zu äussern. Sie verzichtet auf die Ausübung, wenn die Käuferschaft ein überwiegendes Interesse geltend machen kann oder sich verpflichtet, das Grundstück für die nächsten 25 Jahre dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzuführen. [3] Nach Ablauf von zwei Jahren seit der Eintragung der neuen Eigentümerschaft in das Grundbuch kann das Vorkaufsrecht nicht mehr geltend gemacht werden.

	[4] Die Stadt Luzern kann ihr Recht innerhalb dieser Fristen gegenüber jeder Eigentümerschaft des Grundstücks geltend machen. [5] Wird der Kaufvertrag aufgehoben, nachdem das Vorkaufsrecht ausgeübt worden ist, oder wird eine erforderliche Bewilligung aus Gründen, die in der Person der Käuferschaft liegen, verweigert, so bleibt dies gegenüber der Stadt Luzern ohne Wirkung.
(nicht vorhanden)	**Art. 5f** *Aufwandersatz* [1] Die Stadt Luzern erstattet der Käuferschaft die mit dem Kaufabschluss zusammenhängenden Gebühren und Steuern. [2] Wird von den Parteien nachgewiesen, dass wegen der Ausübung des Vorkaufsrechts weitere getätigte Aufwendungen nutzlos geworden sind, werden diese nach Billigkeit erstattet.
(nicht vorhanden)	**Art. 5g** *Zweckzuführung, Kaufs- und Rückkaufsrecht* [1] Die mittels Vorkaufsrecht erworbenen Grundstücke sind so rasch wie möglich dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzuführen. [2] Kann die Stadt Luzern das Grundstück nicht innert drei Jahren seit Eigentumserwerb dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuführen, steht der verdrängten Käuferschaft ein Kaufsrecht zum ursprünglich vereinbarten Kaufpreis zuzüglich wertvermehrender Aufwendungen zu. [3] Macht die verdrängte Käuferschaft vom Kaufsrecht keinen Gebrauch, kommt der Verkäuferschaft ein Rückkaufsrecht zum gleichen Kaufpreis zu. [4] Die Kaufs- und Rückkaufsrechte verwirken, sofern sie gegenüber der Stadt Luzern nicht innert drei Monaten geltend gemacht werden. [5] Wird von den Kaufs- und Rückkaufsrechten kein Gebrauch gemacht, kann die Stadt Luzern das Grundstück auch für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke als den gemeinnützigen Wohnungsbau nutzen.
Art. 6 *Übergangsbestimmungen* [1] (bleibt unverändert) [2] Für einen Verkauf gemäss Art. 5 können nur vergleichbare Grundstücke herangezogen werden, die nach dem Inkrafttreten dieses Reglements erworben worden sind.	**V. Schlussbestimmungen** **Art. 6** *Übergangsbestimmungen* [1] (bleibt unverändert) [2] Für einen Verkauf gemäss Art. 5 Abs. 1 können nur vergleichbare Grundstücke herangezogen werden, die nach dem Inkrafttreten dieses Reglements erworben worden sind. [3] Die Bestimmungen über das gesetzliche Vorkaufsrecht finden auf alle Vorkaufsfälle Anwendung, die nach deren Inkrafttreten abgeschlossen werden.