

Botschaft des Regierungsrates  
an den Kantonsrat

B 63

**zum Entwurf eines Kantons-  
ratsbeschlusses über die  
Volksinitiative «Für zahlbares  
und attraktives Wohnen»**

## Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Für zahlbares und attraktives Wohnen».

Am 11. September 2007 reichte ein Initiativkomitee ein kantonales Volksbegehren mit dem Titel «Für zahlbares und attraktives Wohnen» ein. Die Initiative verlangt in der Form der allgemeinen Anregung zu einer Verfassungsänderung vom Kanton und den Gemeinden folgende Massnahmen:

- Kanton und Gemeinden sollen Massnahmen für die Erhaltung preisgünstiger Wohnungen treffen,
- Kanton und Gemeinden sollen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse beitragen,
- Kanton und Gemeinden sollen den sozialen Wohnungsbau fördern.

Die Wohnraumförderung unterscheidet den gemeinnützigen vom sozialen Wohnungsbau. Gemeinnützige Wohnbauträger sind nicht gewinnorientiert. Beim sozialen Wohnungsbau handelt es sich um den Bau von subventionierten Wohnungen. Schätzungsweise zehn Prozent der gemeinnützigen Wohnungen sind subventioniert. Im Kanton Luzern ist der Anteil der Genossenschaftswohnungen im Vergleich zum schweizerischen Mittel überdurchschnittlich hoch. Der gemeinnützige Wohnungsbau hat im Kanton Luzern Tradition. Dessen Träger haben wesentlichen Anteil an der guten Wohnraumversorgung im Kanton.

Die vom Initiativkomitee geforderten Massnahmen betreffen unter anderem die Steuergesetzgebung, für die das Bundesrecht übergeordnet massgebend ist. Massnahmen wie die Abgabe von günstigen Baurechten durch die öffentliche Hand oder das Anbieten von günstigem Wohnraum durch die Gemeinden hinwieder bedürfen keiner gesetzlichen Grundlage und werden zum Teil schon heute getroffen.

Der Bund verfügt im sozialen Wohnungsbau mit dem Wohnraumförderungsgesetz (WFG) über ein Nachfolgegesetz zum eingestellten Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG). Bis heute hat er jedoch lediglich Mittel für die indirekte Hilfe in Aussicht gestellt. Auf Direktdarlehen hat der Bund bisher verzichtet.

Der Kanton Luzern unterstützt zurzeit rund 2900 Wohnungen im Rahmen von bestehenden Geschäften des kantonalen Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung (KWE). Das KWE lehnt sich an das WEG des Bundes an. Im Jahr 2007 zahlte der Kanton Luzern Beiträge in der Höhe von 750 000 Franken aus. Die Höhe dieser jährlichen Beiträge wird sich aufgrund von auslaufenden Geschäften in Zukunft jedoch verringern.

Für neue Geschäfte müsste der Kanton Luzern ein kantonales Anschlussgesetz zum WFG beschliessen. Ein solches Vorgehen würde jedoch im Widerspruch zum Vorgehen des Bundes stehen. Die Ausrichtung von indirekten Hilfen ist im Rahmen des KWE möglich, wenn die entsprechende Verordnung geändert würde. In der Vergangenheit wurde von den indirekten Hilfen allerdings kein Gebrauch gemacht.

Der Wohnungsmarkt im Kanton Luzern funktioniert gut. Da auch der Bund auf direkte Hilfen verzichtet und zudem die gesetzlichen Möglichkeiten für die Umsetzung vieler Anliegen der Initiantinnen und Initianten bereits bestehen, beantragt der Regierungsrat, die Volksinitiative «Für zahlbares und attraktives Wohnen» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Für zahlbares und attraktives Wohnen».

## I. Die Volksinitiative

### 1. Wortlaut und Begründung

Am 11. September 2007 reichte ein Initiativkomitee ein kantonales Volksbegehrnis mit dem Titel «Für zahlbares und attraktives Wohnen» ein. Gestützt auf § 35<sup>bis</sup> der bis 31. Dezember 2007 geltenden Staatsverfassung (der gemäss der Übergangsregelung in § 84 Abs. 5 der neuen Kantonsverfassung weiterhin gilt) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehrnis auf Ergänzung der Kantonsverfassung in der Form der allgemeinen Anregung:

*«Kanton und Gemeinden treffen Massnahmen für die Erhaltung preisgünstiger Wohnungen, tragen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse bei und fördern den sozialen Wohnungsbau.»*

Die Initiantinnen und Initianten verlangen gemäss ihrem Argumentarium zur Initiative Folgendes:

1. Kanton und Gemeinden sollen Massnahmen für die Erhaltung preisgünstiger Wohnungen treffen, indem
  - die öffentliche Hand Wohnanteile festlegt, um die Verdrängung von Wohnraum vor wirtschaftlichen Interessen zu verhindern und in Zeiten der Hochkonjunktur den bestehenden Wohnraum vor Kahlschlag zu schützen,
  - der Kanton und die Gemeinden mit Darlehen und Zuschüssen mithelfen, dass bei Sanierungen die Mietzinse nicht zu stark ansteigen,
  - die Gemeinden selber Wohnliegenschaften besitzen, welche das Marktangebot ergänzen und so zum Wohlfrieden beitragen.
2. Der Kanton und die Gemeinden sollen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse beitragen mittels
  - Temporeduktionen für den motorisierten Individualverkehr in Wohnquartieren und zusätzlicher Grünzonen mit Bäumen in Städten für mehr Wohn- und Lebensqualität (Reduktion des Verkehrslärms und der Luftschadstoffe).
3. Der Kanton und die Gemeinden sollen den sozialen Wohnungsbau fördern, indem
  - der Kanton im Planungs- und Baubereich Regelungen schafft, die den gemeinnützigen Wohnungsbau fördern,
  - der Kanton und die Gemeinden an soziale Wohnbauträger günstige Baurechte gewähren,

- gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften steuerlich begünstigt werden,
- die Gemeinwesen mit finanzieller Unterstützung oder Anschubfinanzierung die Gründung von gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften fördern,
- der Kanton und die Gemeinden mit Darlehen und Zuschüssen je nach Konjunkturlage mithelfen, preisgünstigen Wohnraum zu erhalten oder zu schaffen,
- der Kanton und die Gemeinden mit dem sozialen Wohnungsbau für eine gesunde Durchmischung der Bevölkerungsgruppen sorgen.

## **2. Formelles**

Die Sammlungsfrist für die Volksinitiative «Für zahlbares und attraktives Wohnen» begann am 3. März 2007 nach der formellen Vorprüfung der Unterschriftenbogen durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement. Die Kontrolle der ausgefüllten Unterschriftenbogen durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement ergab, dass die Initiative von 5161 stimmberechtigten Luzernerinnen und Luzernern gültig unterzeichnet wurde. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (StRG; SRL Nr. 10) stellte unser Rat am 25. September 2007 fest, dass das Volksbegehr zustande gekommen ist. Der entsprechende Beschluss sowie die Zahl der gültigen und ungültigen Stimmen wurden im Kantonsblatt Nr. 39 vom 29. September 2007 veröffentlicht. Gemäss § 82a Absatz 1 des Grossratsgesetzes (SRL Nr. 30) hat unser Rat Ihrem Rat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Volksinitiative veröffentlicht wurde, die Botschaft und den Entwurf für Ihre Stellungnahme zu unterbreiten.

Der Kantonsrat nimmt nach § 82b des Grossratsgesetzes mit einem Kantonsratsbeschluss zu einer Verfassungsinitiative wie folgt Stellung:

- a. Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig.
- b. Soweit die Initiative gültig ist, kann er sie annehmen oder ablehnen.

Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Verfassungsinitiative an, hat ihm der Regierungsrat gemäss § 82d des Grossratsgesetzes innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Verfassungsvorlage zu unterbreiten. Der Kantonsrat hat sodann in zweimaliger Beratung eine Verfassungsvorlage zu verabschieden, die inhaltlich dem Initiativbegehr entspricht. Lehnt er die in der Einzelberatung ausgearbeitete Verfassungsvorlage ab, unterliegt sie der Volksabstimmung. Nimmt er sie an, unterliegt sie nach den hier nach wie vor geltenden Vorschriften der Staatsverfassung ebenfalls der Volksabstimmung.

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82b Absatz 3 des Grossratsgesetzes den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Der Regierungsrat hat ihm sodann innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Die Initiative und der Gegenentwurf werden nach dessen Beschluss den Stimmberechtigten gemäss § 82g des Grossratsgesetzes in einer Doppelabstimmung unterbreitet. Lehnt der Kantonsrat eine Verfassungsinitiative ab und verzichtet er auf einen Gegenvorschlag, wird die Initiative nach § 82e des Grossratsgesetzes der Volksabstimmung unterbreitet.

Wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Stimmen Sie unserem Entwurf eines Ablehnungsbeschlusses zu, ist die Volksinitiative somit dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

## **II. Wohnbauförderung im Kanton Luzern**

### **1. Wohnraumpolitik im Kanton Luzern**

Bei der Wohnraumförderung gilt es den gemeinnützigen vom sozialen Wohnungsbau zu unterscheiden. Gemeinnützige Wohnbauträger sind auf dem Wohnungsmarkt Akteure wie andere auch. Weil sie aber keinen Gewinn erzielen wollen, sind ihre Wohnungen in der Regel mittel- und langfristig günstiger. Beim sozialen Wohnungsbau handelt es sich dagegen um subventionierte Wohnungen.

#### **a. Förderung des sozialen Wohnungsbaus durch den Kanton Luzern**

Das Statistische Amt des Kantons Zürich hat 2004 eine Studie über die Wohnungen und die Bewohnerschaft von Baugenossenschaften im Kanton Zürich und in der Schweiz im Spiegel der Volkszählungen 1970–2000 verfasst. Darin wird ausgewiesen, dass im Kanton Luzern der Anteil an Genossenschaftswohnungen im Vergleich zum schweizerischen Mittel überdurchschnittlich hoch ist. Nebst den Städten Basel, Bern und Zürich setzte in der Stadt Luzern nach dem Ersten Weltkrieg eine eigentliche Baubewegung ein. Nach dem Zweiten Weltkrieg weitete sich diese Tätigkeit auf den ganzen Kanton aus. Mit den beiden Wohnbauaktionen in den Jahren 1958 und 1959 förderte der Kanton Luzern den Bau von Wohnungen für Familien mit kleinen und mittleren Einkommen (allgemeiner Wohnungsbau), mit der zweiten Aktion zudem zusätzlich den Bau von Kleinwohnungen für wenig bemittelte Personen im Alter von über 63 Jahren (Bau von Alterswohnungen) durch die Ausrichtung von jährlichen Kapitalzuschüssen.

1971 reichte die Sozialdemokratische Partei des Kantons Luzern eine Volksinitiative für die Erhaltung von Wohnraum ein. Der Regierungsrat unterstützte das Begehr. Der Grosse Rat beschloss in der Folge 1974 das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (SRL Nr. 898), welches am 1. März 1975 in Kraft trat. 1989 wurde das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum einer Totalrevision unterzogen, welche am 1. Mai 1990 in Kraft trat. Mit dem Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 28. Juni 1983 (KWE; SRL Nr. 897) schaffte der Kanton Luzern auf den 1. Januar 1984 zudem ein Anschlussgesetz zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes aus dem Jahr 1974 (WEG; SR 843).

Nach Schätzungen des Wohnbundes, einer Aktionsgemeinschaft für die Wohnraumförderung des Schweizerischen Verbands für das Wohnungswesen (SVW), des Schweizerischen Verbands für Wohnbau- und Eigentumsförderung (SWE) und des

Schweizerischen Verbands Liberaler Baugenossenschaften (VLB), sind rund 10 Prozent der gemeinnützigen Wohnungen subventioniert. Im Kanton Luzern wurden die meisten Genossenschaftswohnungen in den Jahren 1961–1970 gebaut. Vor der Einstellung der direkten Bundeshilfen per 31. Dezember 2001 wurden im Kanton Luzern zwischen 1991 und 2000 nochmals über 2000 Wohnungen des gemeinnützigen Wohnungsbau erstellt. Dies ist gesamtschweizerisch nach dem Kanton Zürich der höchste Wert. Über 15 Prozent aller neu erstellten Wohnungen im Kanton Luzern waren in dieser Zeit Genossenschaftswohnungen.

Der gemeinnützige Wohnungsbau ist in der ganzen Schweiz und besonders für den Kanton Luzern von grosser Bedeutung. Im Kanton Luzern können rund 9,5 Prozent aller Mietwohnungen, in der Stadt Luzern sogar über 11 Prozent dem gemeinnützigen Wohnungsbau zugeordnet werden, während diese Kennzahl gesamtschweizerisch bei 5,1 Prozent liegt.

## **2. Wohnbaukommission**

### **a. Aufgaben**

Gemäss § 13 KWE wählt unser Rat eine Wohnbaukommission als beratendes Organ. Der Kommission gehören zurzeit sechs Mitglieder aus Kreisen des gemeinnützigen Wohnungsbaus und der Kantonsbaumeister an. Die Aufgaben der Wohnbaukommission werden in § 56 der Verordnung über die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus, der Erneuerung bestehender Wohnungen und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum vom 15. Juni 1993 (SRL Nr. 897a) umschrieben. Die Kommission überwacht danach die Auswirkungen der Wohnbauförderung im Kanton Luzern, beobachtet die Entwicklung des Wohnungsmarktes und unterbreitet unserem Rat und dem Finanzdepartement Vorschläge für rechtliche Änderungen.

### **b. Stellungnahme zur Initiative**

Wir haben die Wohnbaukommission bei der Ausarbeitung unserer Stellungnahme zur Volksinitiative zur Beratung beigezogen. Diese hat für die Initiative zwar auch Sympathien. Aus Sicht der Wohnbaukommission bestehen aber für viele der im Argumentarium der Initiative genannten Massnahmen bereits gesetzliche Grundlagen, sei es auf Bundesebene (Massnahmen zum Schutz vor übermässigen Lärm- und Luftschadstoffbelastungen) oder bei den Gemeinden (Massnahmen gegen die Verdrängung von Wohnraum, für Wohnanteilpläne, die Ausscheidung von Grünzonen, die Abgabe von Bauland zu vorteilhaften Bedingungen). Die Wohnbaukommission ist deshalb überzeugt, dass im Kanton Luzern auch ohne Verfassungsartikel die gesetzlichen Grundlagen bestehen, damit die Genossenschaften als Träger des gemeinnützigen Wohnungsbau am Markt gestärkt und mit staatlicher Unterstützung für neue Pro-

jekte gewonnen werden können. Diese Unterstützung ist nach Auffassung der Wohnbaukommission insofern gerechtfertigt, als gerade die nicht gewinnorientierten Wohnbaugenossenschaften den verfassungsmässigen Auftrag der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung nach Artikel 108 der Bundesverfassung umsetzen.

Die Wohnbaukommission will nicht mit regulatorischen Massnahmen in den Markt eingreifen. Andererseits ist sie der festen Überzeugung, dass der Anteil der Wohnungen, die durch gemeinnützige Wohnbauträger angeboten werden, anteilmässig nicht zurückgehen darf. Sie fordert daher den Kanton Luzern auf, die Wohnbaugenossenschaften mit folgenden Massnahmen zu stärken, damit diese am Wohnungsmarkt wieder gestärkt auftreten können:

- Gewährung zinsloser oder zinsgünstiger Darlehen im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung,
- geeignete Grundstücke des Kantons, die für öffentliche Zwecke nicht (mehr) benötigt werden, sollen vorab den gemeinnützigen Bauträgern – allenfalls im Baurecht – angeboten werden (Vorkaufsrecht),
- Befreiung von der kantonalen Liegenschaftssteuer,
- Ermöglichung steuerfreier Rückstellungen von jährlich 1 bis maximal 5 Prozent des Katasterwertes (bisher Buchwertes) für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, welche die Voraussetzungen für die Bundeshilfe gemäss den Artikeln 51 und 52 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes oder der kantonalen Förderungsmassnahmen gemäss § 3 des kantonalen Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung erfüllen (Praxisänderung bei der Veranlagung).

### **III. Stellungnahme zur Volksinitiative**

#### **1. Erhaltung von preisgünstigen Wohnungen**

##### **a. Festlegung von Wohnanteilen**

Gemäss § 36 Absatz 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) erlassen die Gemeinden in den Bau- und Zonenreglementen allgemeine Bau- und Nutzungsvorschriften für das ganze Gemeindegebiet und spezielle Bau- und Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen. Die Gemeinden können für das Wohnen in Mischzonen aufgrund von § 36 Absatz 2 Ziffer 1 PBG Bauziffern festlegen. Diese Möglichkeit wird von vielen Gemeinden genutzt. Auch die Festsetzung von Wohnanteilen, beispielsweise nach Geschossen, ist heute aufgrund von § 36 Absatz 2 Ziffer 6 PBG möglich. Die Festlegung solcher Wohnanteile in den Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden wird ebenfalls – wenn auch eher selten (vgl. Wohnanteilsplan der Stadt Luzern) – heute schon genutzt.

Das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum bezweckt, Wohnraum, insbesondere preisgünstigen Wohnraum, zu erhalten. Gemeinden, in denen im Verhältnis zur Nachfrage kein hinreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen besteht, können ihr Gebiet oder Teile davon den Bestimmungen des Gesetzes über die Erhaltung

von Wohnraum unterstellen. Derzeit macht keine Gemeinde von den Möglichkeiten dieses Gesetzes Gebrauch. Wir sehen bei dieser Ausgangslage keinen Handlungsbedarf.

## **b. Darlehen und Zuschüsse**

Am 31. Dezember 2001 wurde die Wohnbauförderung nach dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) eingestellt. Dies betraf jedoch die bereits zugesicherten finanziellen Unterstützungen nicht. Diese werden noch während 25 Jahren weitergeführt, und das WEG stellt für sie weiterhin die gültige Rechtsgrundlage dar. In Anlehnung an das WEG des Bundes besteht im Kanton Luzern das KWE. Gleichzeitig mit der Einstellung des WEG durch den Bund per 31. Dezember 2001 stellte auch der Kanton Luzern die Wohnbauförderung nach dem KWE ein. Auch dieser Entscheid hatte aber keinen Einfluss auf die finanziellen Unterstützungen, die bereits zugesichert waren. Diese werden noch während 25 Jahren weitergeführt, und das KWE stellt für sie weiterhin die im Kanton Luzern gültige Rechtsgrundlage dar. Derzeit unterstützt der Kanton Luzern rund 2900 Wohnungen. Diese Zahl wird im Jahr 2010 auf etwa 2500 Wohnungen zurückgehen und danach weiter abnehmen. 2007 richtete der Kanton Luzern rund 750 000 Franken an finanziellen Unterstützungen aus. Dieser Betrag wird sich bis 2010 auf rund 500 000 Franken verringern und danach weiter abnehmen. Wir konnten damit sowohl im Rahmen des WEG als auch des KWE die Erneuerung von bestehenden Wohnungen mit Darlehen und Zuschüssen unterstützen.

Gestützt auf das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 21. März 2003 (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; SR 842) kann der Bund den Bau oder die Erneuerung von Mietwohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen, den Zugang zu Wohneigentum, die Tätigkeiten der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Forschung im Wohnungsbereich fördern. Für die Förderung sind direkte und indirekte Hilfen möglich. Die vom Bund direkt gewährten Darlehen wurden jedoch im Rahmen des «Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt» bis Ende 2008 sistiert. Im Februar 2007 beantragte der Bundesrat dem Bundesparlament, im Finanzplan 2009 wieder Mittel für die indirekten Hilfen aufzunehmen. Auf Direktdarlehen des Bundes soll hingegen definitiv verzichtet werden. Daher müsste der Kanton Luzern entsprechende Darlehen und Zuschüsse bei Sanierungen im Alleingang sprechen. Diesen Alleingang wollen wir jedoch nicht antreten.

Gestützt auf die §§ 1 Absatz 2g und 4 Absatz 1d KWE kann der Kanton Luzern den Dachorganisationen und den Bauträgern des gemeinnützigen Wohnungsbaus zinsgünstige oder zinslose Darlehen gewähren. Von dieser Möglichkeit der indirekten Hilfe wurde in der Vergangenheit nicht Gebrauch gemacht. Da die kantonale Verordnung über die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus, der Erneuerung bestehender Wohnungen und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum bisher lediglich die Ausrichtung von direkten Hilfen regelt, wäre dafür eine Anpassung dieser Verordnung notwendig. Bis zum Auslaufen der gegenwärtig noch ausgerichteten Hilfen wollen wir aber keine weiteren Massnahmen ergreifen.

### **c. Ergänzung des Marktangebots**

Bis heute besteht für die Gemeinden keine Verpflichtung, selber Wohnliegenschaften zu besitzen, welche das Marktangebot ergänzen und so zum Wohlfrieden beitragen. Es liegt in der Kompetenz der Gemeinde zu entscheiden, ob sie solche Liegenschaften halten möchte oder nicht. Die Stadt Luzern verfügt zum Beispiel über einen grossen Bestand an Wohnliegenschaften. Für weitergehende Regelungen sehen wir keinen Handlungsbedarf.

## **2. Verbesserung der Wohnverhältnisse**

### **a. Verkehrslärm und Luftschadstoffe**

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) regelt abschliessend den Schutz gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Im Sinn der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden können, frühzeitig zu begrenzen. Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen werden durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt. Emissionen werden unter anderem durch Bau- und Ausrüstungsvorschriften (Art. 12 Abs. 1b USG) eingeschränkt. Die Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) regelt als ausführendes Bundesrecht die Begrenzung von Aussenlärmimmissionen, die Ausscheidung und Erschliessung von Bauzonen in lärmbelasteten Gebieten, die Erteilung von Baubewilligungen sowie den Schallschutz in lärmbelasteten Gebieten. Weiter regelt sie die Ermittlung von Aussenlärmimmissionen anhand von Belastungsgrenzwerten. Die Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) des Bundes schützt Menschen, Tiere, Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume sowie den Boden vor schädlichen oder lästigen Luftverunreinigungen.

Das PBG enthält in den §§ 150 ff. Vorschriften zum Schutz der Gesundheit. Gestützt auf § 36 Absatz 2 Ziffer 7 PBG können die Gemeinden im Rahmen des Gesundheitsschutzes weitere Vorschriften erlassen. Davon wird aufgrund der umfassenden und abschliessenden bundesrechtlichen Regelung im Umweltschutzbereich jedoch kaum Gebrauch gemacht. Zusätzliche kantonale Regelungen sind deshalb in diesem Bereich nicht angezeigt.

### **b. Temporeduktionen und Grünzonen**

Gemäss § 17 Absatz 1 der Verordnung über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes vom 9. Dezember 1986 (Strassenverkehrsverordnung; SRL Nr. 777) ist die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur für Verkehrsanordnungen und somit auch für die Strassensignalisation auf den öffentlichen Stras-

sen zuständig. Unser Rat kann jedoch den Gemeinden ausser bei den Nationalstrassen und den Kantonstrassen sowie in deren Verknüpfungsbereich auf Gesuch hin die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen erteilen. Mit Beschluss über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsanordnungen vom 5. September 2006 (SRL Nr. 777a) hat unser Rat den Gemeinden Adligenswil, Buttisholz, Eich, Emmen, Kriens, Luzern, Sempach, Vitznau und Willisau diese Zuständigkeit zugesprochen.

Die Gemeinden ordnen in den Zonenplänen die zulässige Nutzung ihres Gemeindegebietes (§ 35 Abs. 1 PBG). Dabei können innerhalb der Bauzone auch Grünzonen ausgeschieden werden (§ 35 Abs. 2 PBG). Grünzonen dienen der Erhaltung und der Schaffung von Freiflächen im Baugebiet, der Gliederung von Baugebieten, insbesondere der Trennung von Wohn- und Arbeitgebieten, sowie der Sicherung von Grund und Quellwasserschutzzonen im Siedlungsgebiet (vgl. § 50 Abs. 1 PBG). Für weitergehende Regelungen sehen wir keinen Handlungsbedarf.

### **3. Förderung des sozialen Wohnungsbaus**

#### **a. Planungs- und Baugesetz**

Im heutigen Planungs- und Baugesetz finden sich keine Regelungen, mit denen der gemeinnützige Wohnungsbau gefördert werden könnte. Denkbar wäre, dass die Aufzählung der möglichen Bauzonen in § 35 Absatz 2 PBG mit einer Wohnzone für preisgünstige Wohnungen ergänzt würde. Eine solche Zone würde aber einer gesunden Durchmischung der Bevölkerungsgruppen in den Gemeinden zuwiderlaufen. Die Gemeinden würden daher kaum von einer solchen Zoneneinteilung Gebrauch machen. Gerade diese Durchmischung möchte aber auch das Initiativkomitee erreichen (vgl. Kap. II.3.f. unten), weshalb wir von der Einführung einer Bauzone für preisgünstige Wohnungen absehen.

#### **b. Günstige Baurechte**

Bis heute besteht für die Gemeinden keine Verpflichtung, günstige Baurechte an soziale Wohnbauträger abzugeben. Es liegt in der Kompetenz der Gemeinde zu entscheiden, ob sie solche Baurechtsverträge abschliessen möchte oder nicht.

Die dem Kanton Luzern gehörenden Liegenschaften stellen eine bedeutende Kapitalanlage dar. Die Kompetenz zur Veräußerung von Grundstücken im Finanzvermögen liegt gemäss § 58 Absatz 2c der Verfassung des Kantons Luzern bei unserem Rat. Wir sind bereit, bei der Veräußerung von Liegenschaften, die für die mittel- und langfristigen Kernaufgaben der Verwaltung nicht mehr benötigt werden, die Möglichkeiten eines Baurechts oder eines Verkaufs an gemeinnützige Bauträger im Einzelnen zu prüfen. Ein generelles Vorkaufsrecht lehnen wir jedoch ab.

### **c. Steuerliche Begünstigungen**

Steuerliche Begünstigungen für gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften sind auf kantonaler und kommunaler Ebene nur insoweit möglich, als dies das übergeordnete Bundesrecht erlaubt. Die Besteuerung des Gewinns und des Kapitals von juristischen Personen ist in den Artikeln 20 bis 31 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 641.14) vorgegeben. In Artikel 23 StHG sind die Ausnahmen von der Steuerpflicht abschliessend aufgezählt. Die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften befinden sich nicht in dieser Aufzählung der steuerbefreiten Institutionen. Zwar sind nach Artikel 23 Absatz 1f StHG juristische Personen, die gemeinnützige Zwecke verfolgen, von der Steuerpflicht befreit. Der Begriff der Gemeinnützigkeit ist jedoch im Steuerrecht enger gefasst. Gemeinnützig im steuerlichen Sinn handelt nur, wer einen im Interesse der Allgemeinheit liegenden Zweck in uneigennütziger Weise verfolgt. Gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften geht insbesondere die Uneigennützigkeit ab, weil sie die Interessen ihrer Genossenschafter verfolgen. Das schliesst deren Steuerbefreiung aus. Das Steuerharmonisierungsgesetz erlaubt dem kantonalen Gesetzgeber auch nicht, andere als die im Steuerharmonisierungsgesetz vorgesehenen Abzüge zu schaffen. Insofern sind dem kantonalen Gesetzgeber bei der steuerlichen Begünstigung von gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften enge Schranken gesetzt. Wo ihm noch ein Gestaltungsfreiraum verblieben ist, hat er diesen zugunsten der gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften bereits genutzt, worauf im Folgenden näher eingegangen wird.

- Gemäss § 95 Absatz 2a des Steuergesetzes vom 22. November 1999 (StG; SRL Nr. 620) sind Grundstücke von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, welche die Voraussetzungen für die Bundeshilfe gemäss den Artikeln 51 und 52 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) erfüllen, von der Minimalsteuer befreit. Eine Minimalsteuer von zwei Promille des Steuerwertes der im Kanton Luzern gelegenen Grundstücke ist grundsätzlich geschuldet, wenn der Minimalsteuerbetrag die ordentlichen Gewinn- und Kapitalsteuern übersteigt. Die Befreiung von der Minimalsteuer ist konkret an folgende Voraussetzungen geknüpft (vgl. Luzerner Steuerbuch, Bd. 2, Weisungen StG § 95 Nr. 1):
  - Die juristische Person hat sich der Beschaffung von preisgünstigen und nach ihrer Beschaffenheit den Wohnbedürfnissen Rechnung tragenden Wohnungen zu widmen.
  - Die juristische Person darf nicht gewinnstrebig sein.
  - Die Dividende ist statutarisch auf höchstens sechs Prozent des einbezahlten Gesellschafts- oder Genossenschaftskapitals zu beschränken.
  - Die Ausrichtung von Tantiemen ist statutarisch ausgeschlossen.
  - Statutarisch muss vorgesehen sein, dass bei einer Auflösung der juristischen Person der nach Rückzahlung des einbezahlten Grundkapitals verbleibende Teil des Vermögens einer Institution des gemeinnützigen Wohnungsbaus zuzuwenden ist. Die tatsächliche Beanspruchung der vorgesehenen Subventionen (Grund- und Zusatzverbilligungen) ist hingegen nicht erforderlich.

Das Gesetz über die Handänderungssteuer vom 28. Juni 1983 (HStG; SRL Nr. 645) sieht ferner in § 5 Ziffer 5 vor, dass Organisationen und Träger des gemein-

nützigen Wohnungsbaus von der Handänderungssteuer befreit sind (vgl. Luzerner Steuerbuch, Bd. 3, Weisungen HStG § 5).

Die steuerliche Belastung der gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften wird im Weiteren mit den bereits beschlossenen und den geplanten Änderungen des Steuergesetzes massiv sinken. Mit der Teilrevision 2008 des Steuergesetzes wird die Gewinnsteuer auf 2010 um 25 Prozent gesenkt. Auf den gleichen Zeitpunkt wird sodann die Kapitalsteuer für ein steuerbares Eigenkapital von weniger als fünf Millionen Franken halbiert. Mit der Teilrevision 2011 ist auf 2011 eine weitere Halbierung der Gewinnsteuer geplant. Damit werden die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften auch im gesamtschweizerischen Vergleich sehr moderat besteuert werden.

In unserer Antwort vom 1. April 2006 auf das Postulat P 482 von Walter Stucki haben wir uns grundsätzlich mit der (generellen) Abschaffung der Liegenschaftssteuer einverstanden erklärt. Die Abschaffung der Liegenschaftssteuer führt aber zu Steuerausfällen von rund 30 Millionen Franken (Kanton und Gemeinden). Sie wurde deshalb aus finanziellen Gründen aus der Steuergesetzrevision 2008 ausgeklammert mit der Zusage, das Anliegen in der nächsten Revision des Steuergesetzes erneut zu prüfen. Die für die Steuergesetzrevision 2011 vorhandenen Mittel sind aber ebenfalls beschränkt und sollen nach Auffassung unseres Rates vorrangig für eine weitere Senkung der Einkommens- und der Gewinnsteuer sowie die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform II gemäss den von Ihrem Rat überwiesenen Motionen gebraucht werden. Für weitere Massnahmen fehlen die nötigen Mittel. Unser Rat beantragt daher in seiner Vernehmlassungsbotschaft zur Steuergesetzrevision 2011, die Abschaffung der Liegenschaftssteuer noch nicht umzusetzen.

Bei den steuerfreien Rückstellungen haben wir per 2007 eine Praxisänderung vorgenommen. Wir haben die entsprechenden Ansätze verdoppelt. Bis 2006 galten 0,5 Prozent, höchstens aber 3 Prozent des Buchwertes als steuerfreie Rückstellungen für Grossreparaturen. Per Ende 2006 hat die Mehrheit der Wohnbaugenossenschaften die damals zulässigen Rückstellungen von 3 Prozent nicht vollständig ausgenutzt. Liegt aus speziellen Gründen ein besonderer Abschreibungs- und Rückstellungsbedarf vor, können solche Fälle im Rahmen des konkreten Veranlagungsverfahrens gelöst werden.

#### **d. Finanzielle Unterstützung oder Anschubfinanzierung**

Der Bund hat die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit Leistungsaufträgen in den Vollzug des WFG eingebunden. Die Dachorganisationen sind auf diesem Weg beauftragt, für ihre Mitglieder Leistungen zu erbringen. Im Vordergrund stehen dabei Beratungen und Weiterbildungen im Zusammenhang mit Neugründungen oder Neuaustrichtungen von Bauträgern, konkreten Bauvorhaben oder in allgemeiner Geschäftsführung. Vom Bund anerkannte Dachorganisationen sind der Schweizerische Verband für Wohnungswesen (SVW), der Schweizerische Verband Liberaler Baugenossenschaften (VLB) sowie der Schweizerische Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung (SWE).

Der Kanton kann gestützt auf § 1 Absatz 2g KWE ebenfalls Dachorganisationen und Bauträger des gemeinnützigen Wohnungsbaus fördern. Mit den entsprechenden Dekreten (SRL Nr. 897m bis q) wurden jedoch keine Mittel für die finanzielle Unterstützung von sozialen Wohnbauträgern freigegeben. Bis zum Auslaufen der derzeit noch ausgerichteten Hilfen wollen wir diese Praxis weiterführen.

### **e. Darlehen und Zuschüsse**

Seit der Bund die Wohnbauförderung nach WEG Ende 2001 eingestellt hat, hat auch der Kanton Luzern keine neuen Hilfen nach KWE mehr gesprochen. Beides hat jedoch keinen Einfluss auf die finanziellen Hilfen, die früher zugesichert wurden. Diese werden noch während 25 Jahren weitergeführt. Das WEG und das KWE bilden dafür weiterhin die gültigen Rechtsgrundlagen.

Bis heute hat der Bund im Rahmen des neuen WFG lediglich Mittel für die indirekte Hilfe in Aussicht gestellt. Auf Direktdarlehen will der Bund hingegen definitiv verzichten. In Anlehnung an das WFG könnten wir für den Kanton Luzern ein Anschlussgesetz ausarbeiten. Da der Bund jedoch definitiv auf Direktdarlehen verzichtet, müsst der Kanton Luzern entsprechende Darlehen und Zuschüsse bei Sanierungen im Alleingang sprechen. Einen solchen Alleingang lehnen wir ab.

Indirekte Hilfen an Dachorganisationen und Bauträger des gemeinnützigen Wohnungsbaus können vom Kanton Luzern im Rahmen des KWE gesprochen werden. Von dieser Möglichkeit wurde in der Vergangenheit aber nicht Gebrauch gemacht. Dazu wäre eine Anpassung der Verordnung über die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus, der Erneuerung bestehender Wohnungen und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum (SRL Nr. 897a) notwendig. Bis zum Auslaufen der gegenwärtig noch ausgerichteten Hilfen wollen wir keine weiteren Massnahmen ergreifen.

### **f. Durchmischung der Bevölkerungsgruppen**

Eine gute Durchmischung der Bevölkerungsgruppen in den Städten und Dörfern liegt im allgemeinen Interesse. Viele verschiedene Faktoren tragen dazu bei, welche teilweise nur wenig beeinflusst werden können. Einzelmassnahmen haben lediglich eine geringe Wirkung. Eine starke Konzentration von preisgünstigem Wohnraum jedenfalls würde einer guten Durchmischung eher zuwiderlaufen.

## **IV. Gesamtwürdigung der Volksinitiative**

Nachdem sich der Luzerner Wohnungsmarkt in den vergangenen drei Jahren kontinuierlich entspannt hatte, sank die Leerwohnungsziffer gemäss Lustat Statistik Luzern im Kanton Luzern per 1. Juni 2007 wieder von 1,07 auf 1,03 Prozent. Sie liegt so-

mit knapp über der kritischen Marke von einem Prozent. Der Reinzugang von rund 2300 neuen Wohnungen im Jahr 2007 übersteigt nach Einschätzung der Credit-Suisse-Studie zum Immobilienmarkt jedoch die Nachfrage im Kanton Luzern. Für das Jahr 2007 geht die Credit Suisse weiter von einem Preiswachstum im Mietwohnungsbereich von etwas über zwei Prozent aus. Die Frühlingsausgabe des «Immo-Monitoring 2008» der Firma Wüest & Partner stellt in der Innerschweiz eine jährliche mittlere Veränderung der Angebotspreise für Wohnungen in den letzten zehn Jahren von 1,7 Prozent, in den letzten fünf Jahren von 3,1 Prozent und in den letzten zwölf Monaten von minus 0,4 Prozent fest. Für die nächsten zwölf Monate prognostizieren Wüest & Partner eine Erhöhung der Angebotspreise für Wohnungen von 1,7 Prozent. Diese Zahlen zeigen, dass der Wohnungsmarkt im Kanton Luzern funktioniert.

Das Initiativkomitee hat das Volksbegehren in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht. Es hat von der Möglichkeit eines ausgearbeiteten Entwurfs nicht Gebrauch gemacht. Das Argumentarium des Initiativkomitees betrifft verschiedenste Rechtsgebiete. In der Umweltschutzgesetzgebung ist das Bundesrecht massgebend. Ebenso gilt es im Planungs- und Baubereich sowie in der Steuergesetzgebung zum Teil übergeordnete Bundesgesetze zu beachten. Weitere Massnahmen, wie die Abgabe von günstigen Baurechten durch die öffentliche Hand an gemeinnützige Wohnbauträger oder das Anbieten von günstigem Wohnraum durch die Gemeinden, bedürfen zur Durchführung keiner neuen gesetzlichen Grundlagen und werden zum Teil schon heute ergriffen.

Im Bereich des sozialen Wohnungsbaus verfügt der Bund mit dem WFG über ein Nachfolgegesetz zum eingestellten WEG. Bis heute hat er jedoch lediglich Mittel für die indirekte Hilfe in Aussicht gestellt und auf Direktdarlehen verzichtet. Der Kanton Luzern subventioniert derzeit rund 2900 Wohnungen im Rahmen von bestehenden Geschäften des KWE. Im Jahr 2007 zahlten wir dafür Beiträge von insgesamt 750 000 Franken an Hilfen aus. Die Anzahl der unterstützten Wohnungen wie auch die finanziellen Hilfen werden sich in den nächsten Jahren infolge auslaufender Geschäfte verringern. Die Eröffnung von neuen Geschäften würde im Widerspruch zum derzeitigen Vorgehen des Bundes stehen. Zudem müsste der Kanton Luzern zuerst ein kantonales Anschlussgesetz zum WFG des Bundes schaffen. Unter Berücksichtigung der heutigen Wohnmarktlage, des Vollzugs des WFG durch den Bund und der bereits heute bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten besteht dafür keine Notwendigkeit. Für indirekte Hilfen verfügt der Kanton Luzern mit dem KWE bereits über eine gesetzliche Grundlage. Für deren Ausrichtung müsste das Verordnungsrecht angepasst werden. In Anbetracht des Engagements des Kantons Luzern bei den direkten Hilfen sehen wir aber von weiteren Hilfen ab.

Zusammenfassend lehnen wir die Volksinitiative «Für zahlbares und attraktives Wohnen» aus folgenden Gründen ab:

- Der Wohnungsmarkt im Kanton Luzern funktioniert gut.
- Die gesetzlichen Grundlagen im Kanton Luzern bewähren sich. Die heute zur Verfügung stehenden Strukturen und Mittel genügen. Wir wollen nicht mit weiteren regulatorischen Massnahmen in den Wohnungsmarkt eingreifen.
- Der Kanton Luzern unterstützt im Rahmen der bisherigen Gesetzgebung rund 2900 Wohnungen mit heute jährlich rund 750 000 Franken.
- Die Festlegung von Wohnanteilen in den Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden ist heute schon möglich.

- Viele Gemeinden besitzen schon heute Wohnliegenschaften. Sie können so das Wohnangebot auf ihrem Gemeindegebiet ergänzen. Die Schaffung solcher Angebote soll weiterhin im Ermessen der Gemeinden liegen.
- Die Umweltschutzgesetzgebung – insbesondere die Regelung des Lärmschutzes und der Luftreinhaltung – ist Bundesrecht. Kanton und Gemeinden haben deshalb im Gesundheitsbereich nur beschränkt die Möglichkeit, weitere Vorschriften zu erlassen.
- Verkehrsanordnungen, wie zum Beispiel Tempo-30-Zonen oder Begegnungszonen, sind schon heute möglich. Die Gemeinden können sich von unserem Rat dazu direkt ermächtigen lassen.
- Die Gemeinden können in ihren Bau- und Zonenordnungen bereits heute Grünenzonen ausscheiden.
- Die Schaffung von Zonen für preisgünstiges Wohnen im Planungs- und Baugesetz ist zwar möglich, aber wenig sinnvoll, weil damit eine gute Durchmischung der Bevölkerungsgruppen erschwert wird.
- Die Gemeinden können schon heute Grundstücke zu Vorzugspreisen und günstige Baurechte an gemeinnützige Wohnbauträger abgeben. Der Entscheid liegt im alleinigen Ermessen der Gemeinde. Dazu braucht es keine neuen gesetzlichen Grundlagen.
- Auch der Kanton kann schon heute Grundstücke an gemeinnützige Bauträger verkaufen oder im Baurecht abgeben. Der Entscheid liegt im Ermessen unseres Rates. Dazu braucht es keine neuen gesetzlichen Grundlagen.
- Die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften sind unter gewissen Voraussetzungen bereits heute von der Steuerpflicht befreit. Wir sehen von einem Vorziehen der Befreiung der gemeinnützigen Wohnbauträger von der Liegenschaftsteuer ab.
- Der Bund wird in naher Zukunft keine Direktdarlehen für den gemeinnützigen Wohnungsbau sprechen. Ein Alleingang des Kantons Luzern ohne die Unterstützung des Bundes wäre wenig sinnvoll und mit grossen Kosten verbunden. Wir lehnen einen solchen Alleingang ab.

## V. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für zahlbares und attraktives Wohnen» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Luzern, 10. Juni 2008

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Markus Dürr  
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

**Kantonsratsbeschluss  
über die Volksinitiative «Für zahlbares und  
attraktives Wohnen»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82b Absatz 1b des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 10. Juni 2008,

*beschliesst:*

1. Die am 11. September 2007 eingereichte Volksinitiative «Für zahlbares und attraktives Wohnen» wird abgelehnt.
2. Die Initiative unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: