

Vernehmlassungsverfahren

13. Oktober 2026

Vernehmlassung zum Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für zahlbare Wohnungen»

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf

Zusammenfassung

Ein Initiativkomitee der SP reichte am 2. Juli 2025 eine kantonale Volksinitiative mit dem Titel «Für zahlbare Wohnungen» ein. Der Regierungsrat anerkennt die Stossrichtung der Volksinitiative, lehnt sie jedoch ab. Zur Erhöhung des Wohnungsangebotes liegt als Gegenvorschlag ein kohärentes und marktverträgliches Massnahmenpaket vor. Planungs- und baurechtlich wird als Massnahme zur Erhöhung des Wohnungsangebots die Einführung eines neuen, kantonalen Zonentyps einer Verdichtungszone vorgeschlagen. Als finanzielle Massnahme sind kantonale Darlehen an gemeinnützige Bauträgerschaften vorgesehen. Die Vernehmlassung dauert vom 21. Oktober 2026 bis zum 22. Januar 2027.

Der Wohnungsmarkt im Kanton Luzern ist strukturell angespannt und durch einen anhaltenden Nachfrageüberhang geprägt. Relativ zum Haushalts- und Bevölkerungswachstum ist die Neubautätigkeit rückläufig. Die Angebotsmieten liegen deutlich über den Mieten in bestehenden Mietverträgen und nehmen seit Jahren markant zu. Von 2013 bis 2024 nahm die Bevölkerung im Kanton Luzern um 13,4 Prozent zu, die Zahl der Haushalte um 19,6 Prozent. Die Zunahme von Ein- und Zweipersonenhaushalten infolge des Trends zur Individualisierung, der tieferen Geburtenraten und des wachsenden Anteils älterer Menschen spielt beim überproportionalen Bedarf an zusätzlichen Wohnungen eine zentrale Rolle.

Die Volksinitiative verlangt kantonale Massnahmen, um den Anteil an zahlbaren Wohnungen bis 2040 auf mindestens 20 Prozent zu erhöhen. Als zahlbar gelten nach der Volksinitiative Wohnungen, deren Mietpreise weniger als 70 Prozent des durchschnittlichen Mietpreises der Wohnungen mit gleicher Zimmerzahl und Region betragen. Auch wenn erhebliche finanzielle Mittel eingesetzt und raumplanerische Massnahmen etabliert werden sollten, können die Zielvorstellungen der Luzerner Initiantinnen und Initianten bis 2040 nicht erreicht werden. Ohne ein Eingreifen der öffentlichen Hand in den Boden- und Baumarkt lässt sich die Zielsetzung der Volksinitiative nicht realistisch umsetzen. Um eine solche Wirkung erzielen zu können, wäre eine Kombination von zahlreichen raumplanerischen und finanziellen Massnahmen mit erheblichem Einfluss auf den privaten Wohnungsmarkt erforderlich. Der Kanton Luzern müsste neu eine aktive Bodenpolitik betreiben und stark in den Bodenmarkt eingreifen. Aus den ausgeführten Gründen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Volksinitiative.

Der Wohnungsmarkt im Kanton Luzern leidet unter einem zu geringen Angebot. Eine nachhaltige Entspannung ist nur über eine substanzielle Erhöhung des Wohnungsangebots erreichbar. Planungsrechtliche Restriktionen, komplexe Ersatzneubauten sowie knappe Baulandverfügbarkeit bremsen die Bautätigkeit zusätzlich. Für die Erhöhung der Nutzungsmasse und für die Verdichtung bestehen nur enge Möglichkeiten.

Die grösste Wirkung geht von Massnahmen aus, die das Wohnungsangebot erhöhen. Ein Kernstück des bau- und planungsrechtlichen Teils des Gegenvorschlags stellen Anpassungen im kantonalen Planungs- und Baurecht dar, die die Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum auf Gemeindeebene fördern. Es bleibt in der Autonomie der Gemeinden, je nach Situation die idealen, raumplanerischen Massnahmen zu ergreifen. Die planungs- und baurechtlichen Massnahmen sollen das Angebot an Wohnungen durch eine Innenentwicklung und eine Verdichtung an Orten, wo die Nachfrage nach Wohnraum hoch ist und eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr besteht, erhöhen. Gleichzeitig soll an solchen Orten das Angebot an gemeinnützigem Wohnraum erhöht werden. Mit einer Verdichtungszone wird ein neuer, kantonaler Zonentyp eingeführt: Die Verdichtungszone lässt eine wesentliche Nutzungsmasserhöhung in der Grundnutzung zu. In einer Verdichtungszone ist zwingend ein Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnraum zu erstellen.

Als finanzrechtliche Massnahme soll der Kanton Luzern Darlehen des Bundes an gemeinnützige Bauträgerschaften für die Erstellung, den Erwerb und die Erneuerung von gemeinnützigen Wohnungen mit eigenen Darlehen ergänzen können. Luzern ist traditionell ein Kanton mit vielen gemeinnützigen Bauträgerschaften. Die planungs- und baurechtlichen Massnahmen sowie die Darlehen sind aus diesem Grund geeignete Mittel, um gemeinnützige und damit bezahlbare Wohnungen im Kanton Luzern zu fördern. Die Gemeinnützigkeit der Bauträgerschaften soll nach den Bestimmungen des Bundes definiert werden.

Das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum vom 6. Februar 1990 (SRL Nr. [898](#)) fand in den fast 40 Jahren seit seiner Implementierung ausser in der Stadt Luzern nie Anwendung. Dessen Wirkung ist somit fraglich. Wohnraum soll durch modernere, angebotsseitig ausgerichtete Massnahmen gefördert werden. Das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum soll aufgehoben werden.

Wird das Bauen von gemeinnützigen Wohnungen durch kommunale, raumplanerische Massnahmen im Sinne des Gegenvorschlags erleichtert, dürften die Unternehmen in der Baubranche entsprechend davon profitieren. Bei der Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum ist es zudem möglich, dass die gemeinnützigen Bauträgerschaften zusätzlich zu Darlehen des Bundes aus dem Fonds de Roulement kantonale Darlehen erhalten. Den Gemeinden wird mit dem breiten Massnahmenpaket des Gegenvorschlags die Möglichkeit geboten, auf mangelnden Wohnraum in ihrem Gemeindegebiet zu reagieren. Mit den umfassenden Massnahmen des Gegenvorschlags soll es für Privatpersonen einfacher werden, neue Mietwohnungen zu finden. Für die kantonalen Darlehen an die gemeinnützigen Bauträgerschaften sollen ab 2028 jährlich 5 Millionen Franken in die Finanzplanung aufgenommen werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
1.1 Volksinitiative «Für zahlbare Wohnungen»	5
1.2 Wohnungsmarkt im Kanton Luzern	6
1.3 Parlamentarische Vorstösse	12
1.4 Wohnbauförderung Bund	13
1.5 Wohnbauförderung Kanton und Gemeinden	16
1.6 Vergleich mit anderen Kantonen	17
1.7 Begriffe	18
2 Gründe für die Ablehnung der Volksinitiative «Für zahlbare Wohnungen»	20
3 Gegenentwurf	21
3.1 Planungs- und baurechtliche Massnahmen	22
3.2 Kantonale Darlehen zur Ergänzung der Bundesmittel aus dem Fonds de Roulement	33
3.3 Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum	38
4 Weitere Massnahmen	41
4.1 Kantonaler Richtplan	41
4.2 Beschleunigung Baubewilligungsverfahren	42
5 Die Änderungsentwürfe im Einzelnen	42
5.1 Planungs- und Baugesetz	42
5.2 Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum	44
5.3 Gesetz über die Förderung von Wohnraum	45
6 Auswirkungen	48
6.1 Privatpersonen	48
6.2 Unternehmen und Bauwirtschaft	48
6.3 Kanton und Gemeinden	49
6.4 Monitoring	49
7 Verfahrensfragen und Terminplan	50
7.1 Total- und Teilrevision	50
7.2 Befristung	50
7.3 Terminplan	50

1 Ausgangslage

1.1 Volksinitiative «Für zahlbare Wohnungen»

Am 2. Juli 2025 reichte ein Initiativkomitee der SP eine kantonale Gesetzesinitiative mit dem Titel «Für zahlbare Wohnungen» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV, SRL Nr. [1](#)) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Änderung des Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 28. Juni 1983 (SRL Nr. [897](#)) in Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

«Zweck § 1 Abs. 2 Bst. a (geändert)

Zu diesem Zweck kann der Kanton, je nach Wohnungsmarkt- und Wirtschaftslage, Massnahmen treffen, um den Bau von preisgünstigen und zahlbaren Wohnungen zu fördern.

Finanzierung § 12 Abs. 2 und 3 (neu)

Im Staatsvoranschlag sind insbesondere genügend Mittel einzustellen, um mit den Massnahmen gemäss § 4 den Anteil an zahlbaren Wohnungen bis 2040 auf mindestens 20 Prozent zu erhöhen. Als zahlbar gelten Wohnungen, deren Mietpreis weniger als 70 Prozent des durchschnittlichen Mietpreises der Wohnungen mit gleicher Zimmerzahl und Region beträgt.

Der Regierungsrat erstellt ein Monitoring und berichtet regelmässig über die Wirkung der Massnahmen.»

Die Volksinitiative erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form und die Einheit der Materie (§ 22 Absatz 3b KV). Sie ist mit übergeordnetem Recht vereinbar und nicht eindeutig undurchführbar. Zu beachten ist, dass die Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen zur Förderung des Angebots an Wohnungen hauptsächlich in der Autonomie der Gemeinden liegt.

Der Regierungsrat anerkennt die Stossrichtung der Volksinitiative, dass das Angebot an zahlbarem Wohnraum in Kanton Luzern erhöht werden soll, lehnt die Volksinitiative jedoch ab. Mit Botschaft [B 97](#) vom 21. April 2026 zur Verlängerung der Frist zur Unterbreitung der Botschaft und eines Gegenentwurfs zu Volksinitiative «Für zahlbare Wohnungen» beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Frist für die Unterbreitung einer Botschaft mit dem Gegenentwurf um ein Jahr bis zum 12. Juli 2027 zu verlängern. Der Kantonsrat stimmte der Fristverlängerung mit [Beschluss vom 29. Juni 2026](#) zu.

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf zum Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für zahlbare Wohnungen» enthält konkrete Massnahmen zur Förderung des Angebots an Wohnungen. Die Frist für das Einreichen der Vernehmlassungsantworten dauert bis zum 22. Januar 2027. Danach soll bis Anfang Sommer 2027 die Botschaft mit dem definitiven Gegenvorschlag des Regierungsrates erarbeitet werden. Die erste Beratung des Kantonsrates über den Gegenvorschlag ist im 3. oder 4. Quartal 2027 geplant.

1.2 Wohnungsmarkt im Kanton Luzern

Nach den statistischen Daten der Lustat Statistik Luzern liegt der Anteil an preisgünstigen Mietwohnungen am Gesamtmietwohnungsbestand im Jahr 2024 im Kanton Luzern bei 14,8 Prozent. Im Vergleich zu 2015, als der Anteil noch 16 Prozent betrug, ist eine wesentliche Abnahme um 1,2 Prozent zu beobachten. Bei Wohnungen mit bis zu 3 Zimmern liegt der Anteil an preisgünstigen Mietwohnungen 2024 praktisch gleich hoch wie bei Wohnungen mit 4 oder mehr Zimmern.

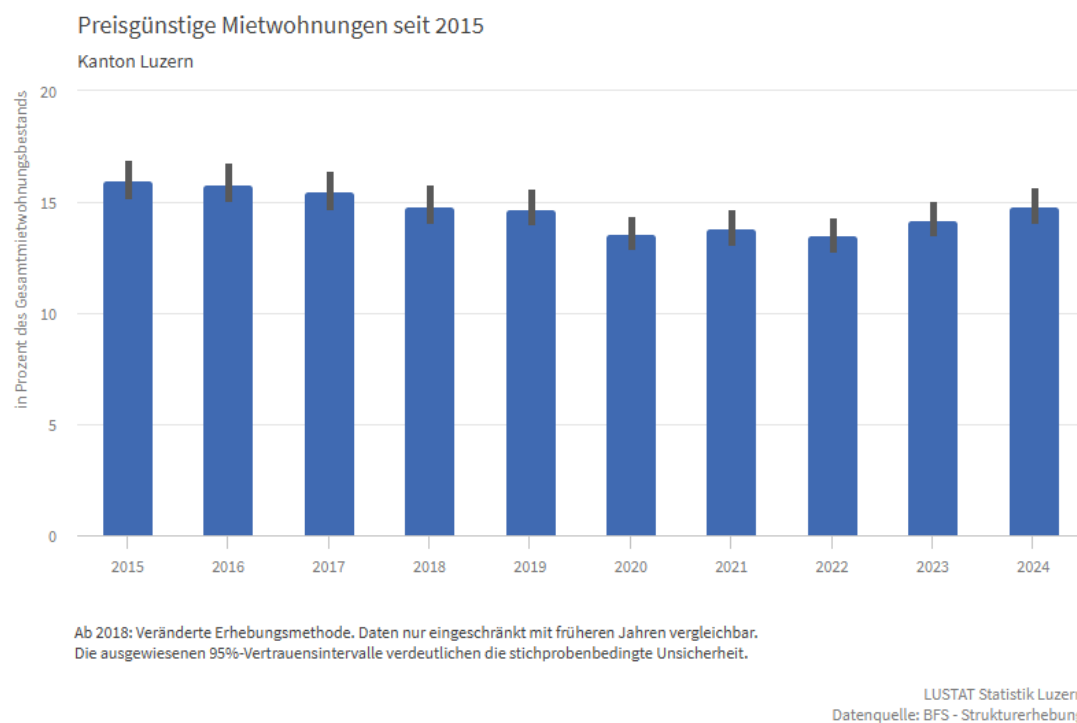


Abb. 1: Preisgünstige Mietwohnungen seit 2015, Lustat, 16. April 2026

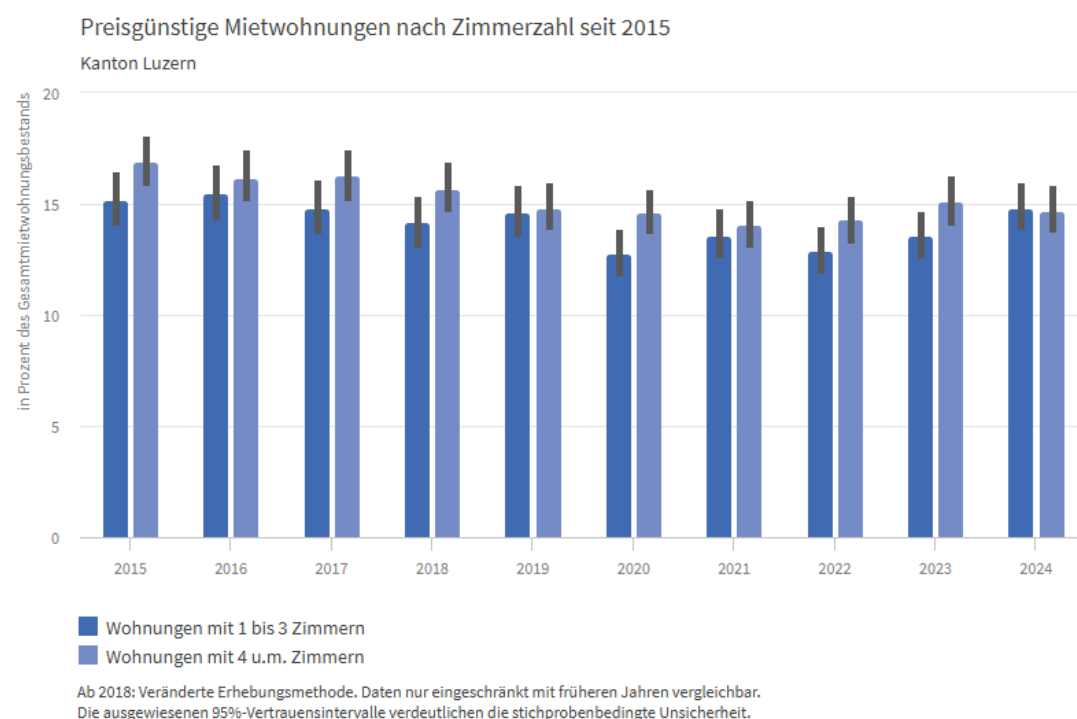
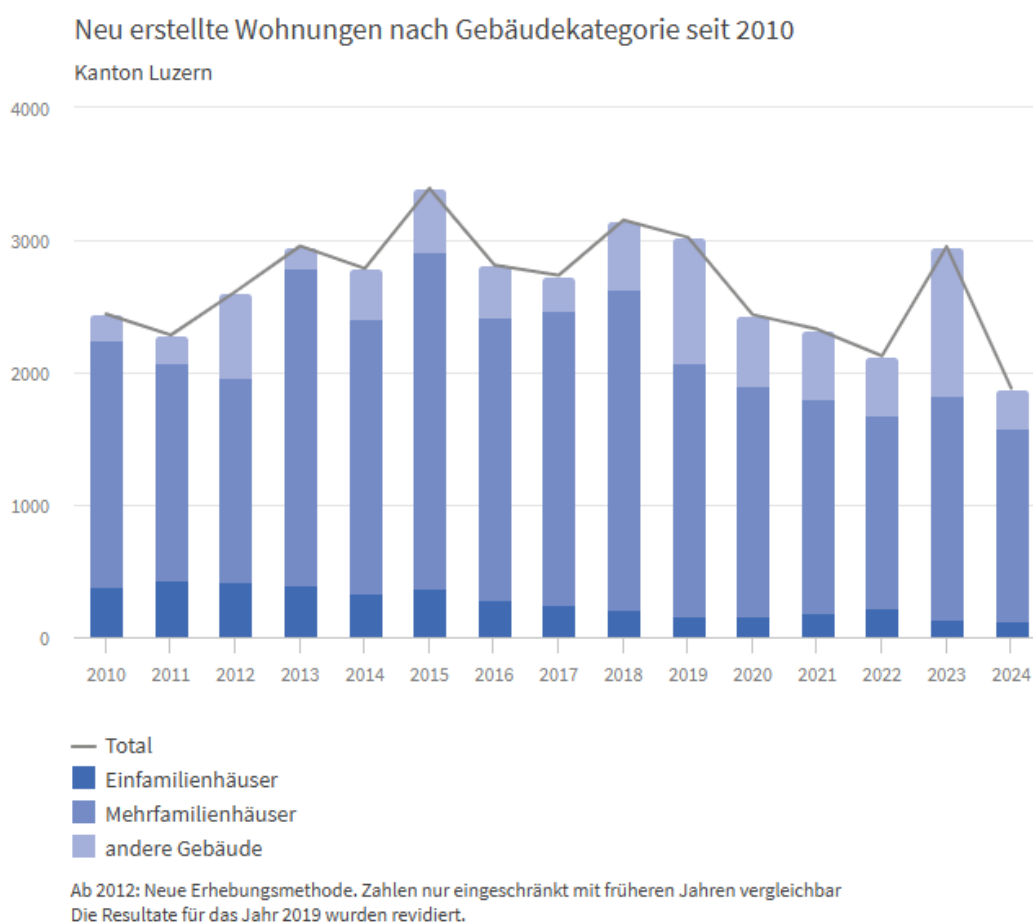


Abb. 2: Preisgünstige Mietwohnungen nach Zimmerzahl seit 2015, Lustat, 16. April 2026

Der Wohnungsmarkt im Kanton Luzern ist strukturell angespannt und durch einen anhaltenden Nachfrageüberhang geprägt. Auf der Angebotsseite zeigt sich eine unzureichende Entwicklung. Zwar wurden in absoluten Zahlen weiterhin Wohnungen erstellt, relativ zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung ist die Neubautätigkeit jedoch rückläufig.

Mit 1'882 neuen Wohneinheiten wurden im Jahr 2024 gemäss Lustat 1'068 Wohnungen weniger fertiggestellt als 2023 (–36,2 %). Mehr als drei Viertel der neu erstellten Wohnungen entstanden in Mehrfamilienhäusern (78,0 %). Der Rest entstand in Einfamilienhäusern (6,3 %) und in gemischt genutzten Gebäuden (15,7 %). Gebaut wurden hauptsächlich Wohnungen mit 3 und 4 Zimmern (31,3 % bzw. 29,4 %).



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Bundesamt für Statistik - Bau- und Wohnbaustatistik

Abb. 3: Neu erstellte Wohnungen nach Gebäudekategorie seit 2010, Lustat, 12. August 2026

Am 1. Juni 2026 gab es im Kanton Luzern gestützt auf die [neuesten Erhebungen](#) der Lustat vom 10. September 2026 1'503 [leerstehende Wohnungen](#) (inkl. [Einfamilienhäuser](#)). Dies sind 162 [Wohnungen](#) weniger als im Vorjahr (–9,7%). Gut 80 Prozent der Leerwohnungen waren Miet- und knapp 20 Prozent Kaufobjekte. Die Leerwohnungsziffer, die den Anteil leerstehender Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand misst, nahm um 0,08 Prozentpunkte auf 0,70 Prozent ab. Sie lag damit im fünften Jahr in Folge unter der 1-Prozent-Marke und erreichte ihren tiefsten Wert seit 2013.

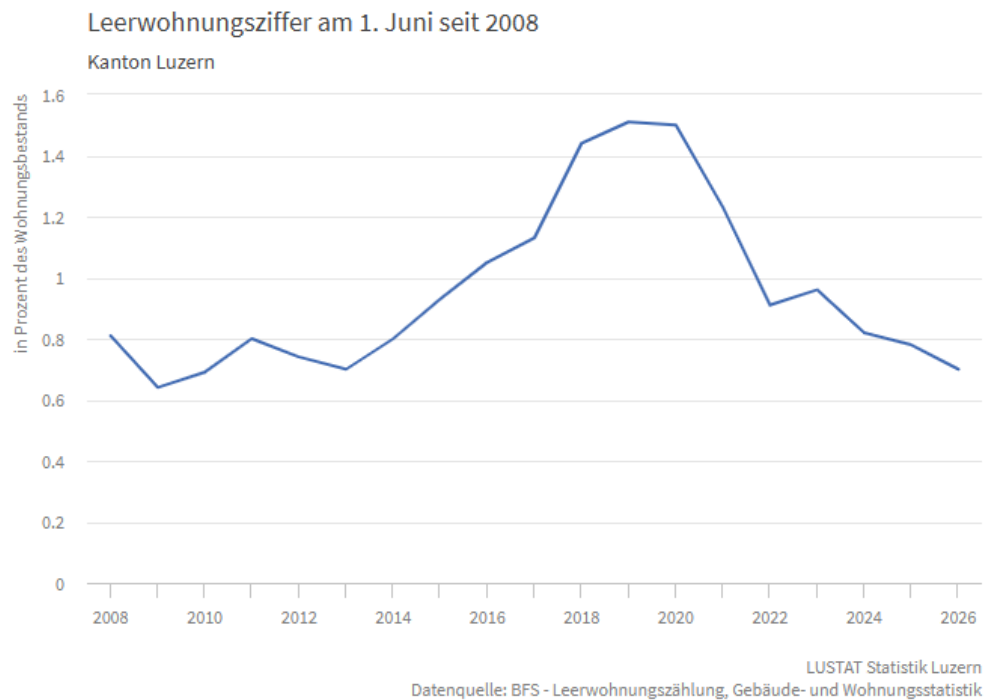


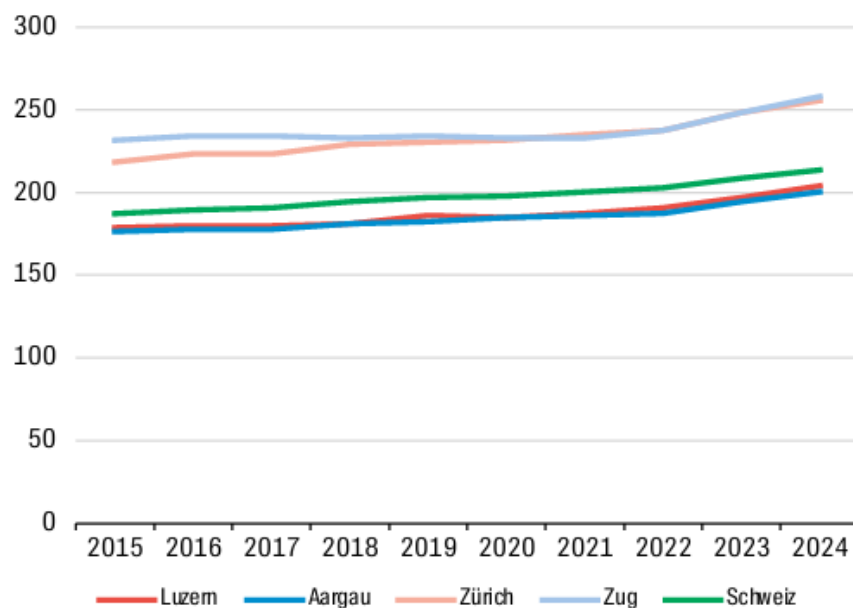
Abb. 4: Leerwohnungsziffer am 1. Juni 2026 seit 2008, Lustat, 10. September 2026

Insbesondere in nachfragestarken Lagen – allen voran in der Stadt Luzern – sind die Entwicklungsreserven begrenzt. Planungsrechtliche Restriktionen, komplexe Ersatzneubauten sowie knappe Baulandverfügbarkeit bremsen zusätzlich die Bautätigkeit. Planungsrechtlich sind im Vergleich zur Nachfrage an zentralen Lagen nur geringe Nutzungsmasse zulässig. Der Grundsatz der Planbeständigkeit von 15 Jahren verhindert Ein- und Umzonungen nach aktuellem Bedarf zusätzlich. Gestaltungs- und Bebauungspläne bieten nur enge Möglichkeiten zur Verdichtung.

Die nächste Abbildung zeigt, dass das Niveau von Mieten in bestehenden Mietverträgen im Kanton Luzern trotz der geringen Bautätigkeit seit Jahren unter dem Schweizer Mittel liegt. Es bewegt sich in etwa auf dem Niveau des Kantons Aargau. Deutlich höher liegen die Bestandesmieten in den Kantonen Zürich und Zug.

Kantonale Entwicklung 2015 – 2024

(in Franken pro m² und Jahr)



Quelle: BFS, Wüest Partner

Abb. 5: Entwicklung der durchschnittlichen Mieten, Gutachten Wüest Partner, 25. März 2026

Für die Menschen, die nach einer neuen Wohnung suchen, ist jedoch nicht das Niveau der Bestandesmieten entscheidend, sondern die Angebotsmieten. Die Angebotsmieten liegen deutlich über den Mieten in bestehenden Mietverträgen und nehmen seit Jahren markant zu. So wird es insbesondere für Menschen mit begrenzten finanziellen Mitteln schwierig, eine neue Wohnung zu finden. Die folgende Abbildung zeigt, wie sich der statistische Mittelwert (50%-Quantil) der Angebotsmieten seit 2010 entwickelt hat.

50%-Quantil

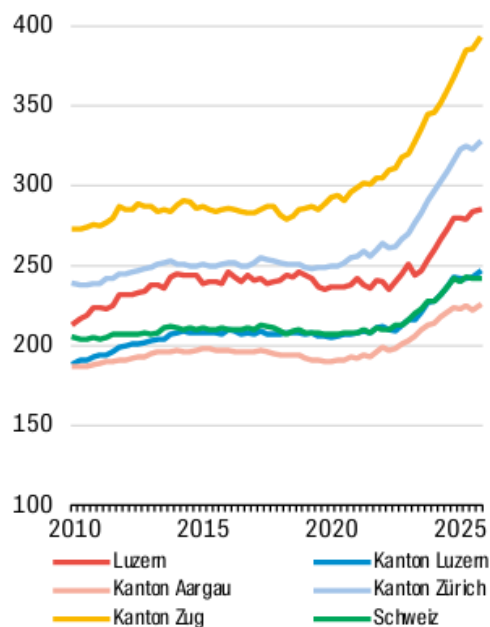


Abb. 6: Stark steigende Angebotsmieten, Gutachten Wüest Partner, 25. März 2026

Die nachfolgende Darstellung zeigt Angebotsquoten nach Gemeinden als Verhältnis der inserierten Objekte zum Bestand (Durchschnitt der Quartalswerte im Jahr 2025).

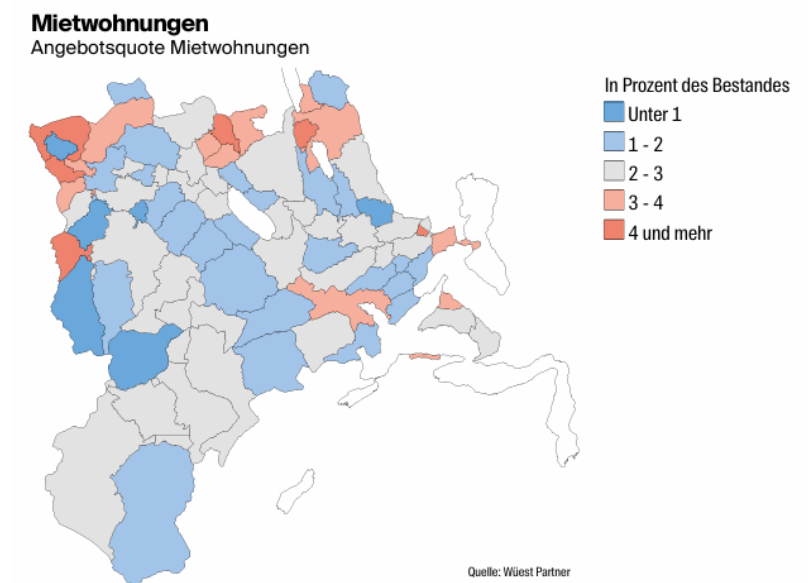


Abb. 7: Angebotsquoten Mietwohnungen, Gutachten Wüest Partner, 25. März 2026

Die sogleich folgende Abbildung stellt den statistischen Mittelwert (50 %-Quantil) der Angebotsmieten pro Quadratmeter Wohnfläche in den Gemeinden dar. Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass gut erschlossene, urbane und seenahe Gemeinden ein hohes Preisniveau der Mietzinse aufweisen, während Gemeinden in peripheren Regionen weiterhin über günstigere Mietzinse, oft jedoch mit geringerer Angebotsdynamik verfügen. Es zeigt sich eine Zweiteilung des Kantons: In Gemeinden an Seen, mit guter Anbindung an den motorisierten Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr sowie mit städtischem Charakter liegen die Angebotsmieten überdurchschnittlich hoch.

Mietwohnungen: Angebotsmieten

50%-Quantil, Stand Q4/2025

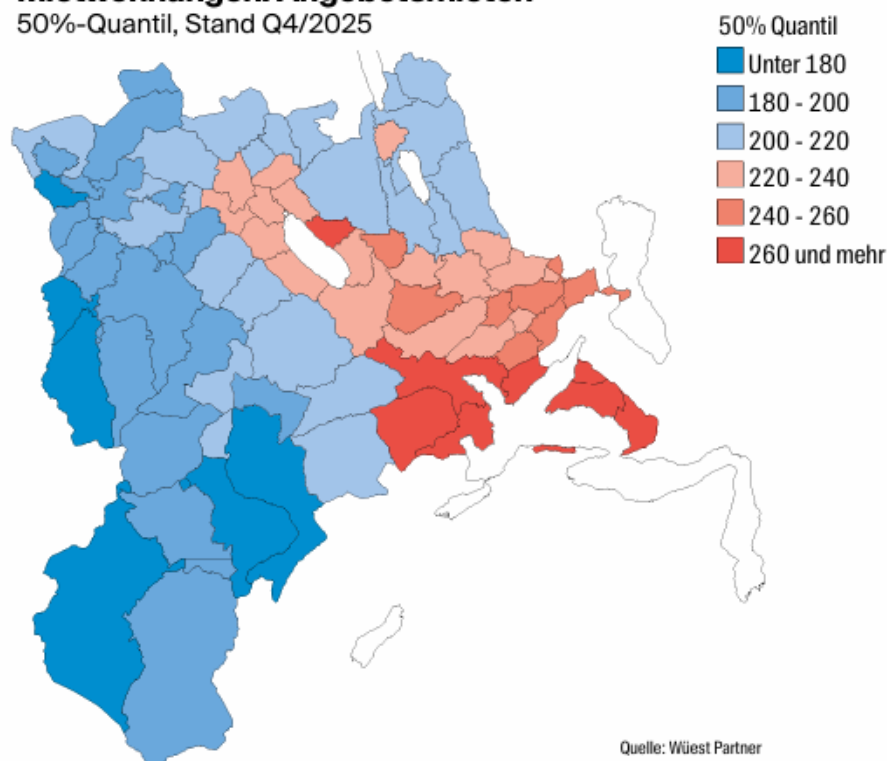


Abb. 8: Klare kommunale Unterschiede bei den Angebotsmieten, Gutachten Wüest Partner, 25. März 2026

Dass die Nachfrage nach Wohnraum seit Jahren stärker wächst als das Angebot, ist insbesondere auf ein dynamisches Haushaltswachstum zurückzuführen. Die Zunahme von Ein- und Zweipersonenhaushalten spielt eine zentrale Rolle, wodurch der Bedarf an zusätzlichen Wohnungen überproportional steigt. Von 2013 bis 2024 nahm die Bevölkerung im Kanton Luzern um 13,4 Prozent zu, die Zahl der Haushalte um 19,6 Prozent. Damit lag das Bevölkerungswachstum über dem Schweizer Durchschnitt, aber wie nachfolgend dargestellt unter jenem der Kantone Aargau, Zürich und Zug. Die Zunahme von Kleinhaushalten ist auf den Trend zur Individualisierung, tiefere Geburtenraten und den wachsenden Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung zurückzuführen.

Prozentuale Entwicklung 2013 – 2024

Interkantonaler Vergleich der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

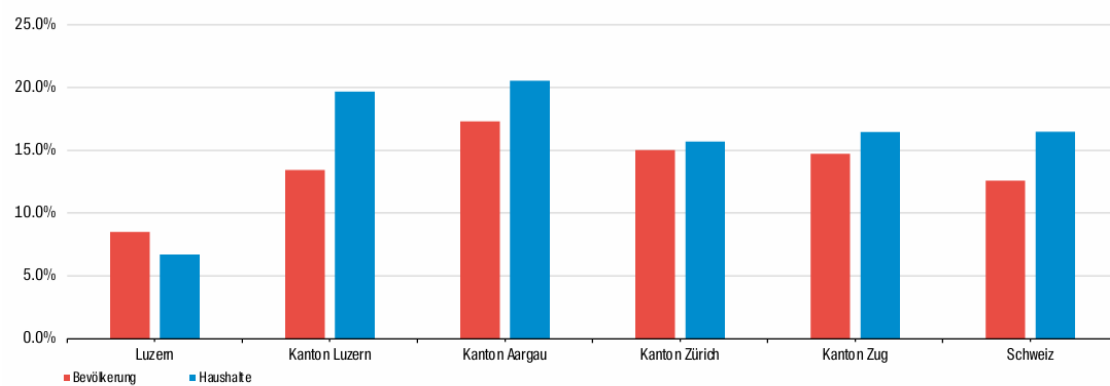


Abb. 9: Interkantonaler Vergleich der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, Gutachten Wüest Partner, 25. März 2026

Das Haushaltswachstum fiel dagegen dynamischer aus als in diesen drei Vergleichskantonen. Entsprechend werden im Kanton Luzern immer mehr Wohnungen von Kleinhaushalten genutzt. Wie in der nachfolgenden Abbildung dargestellt, sind von dieser Entwicklung grundsätzlich alle Luzerner Gemeinden betroffen.

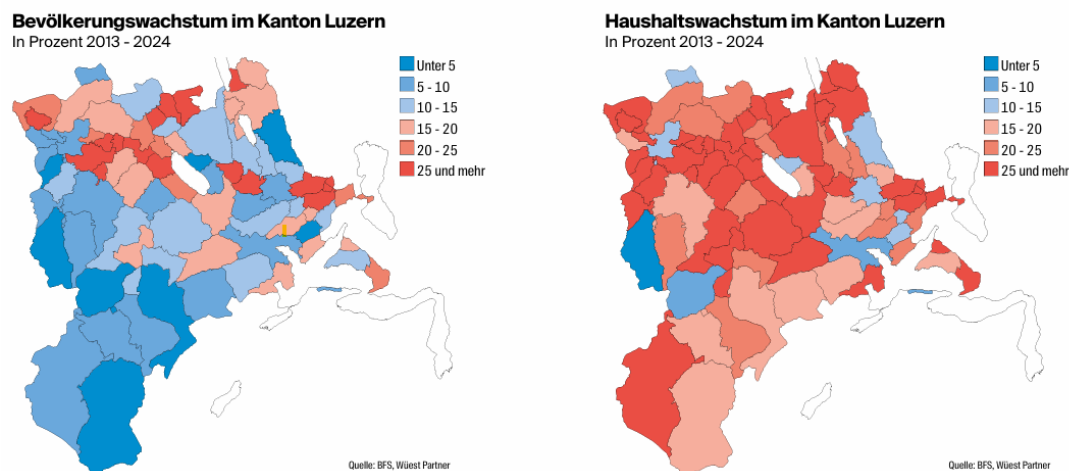


Abb. 10: Bevölkerungs- und Haushaltswachstum in den Gemeinden, Gutachten Wüest Partner, 25. März 2026

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Wohnungsmarkt im Kanton Luzern primär unter einer strukturell zu geringen Angebotsausweitung leidet. Eine nachhaltige Entspannung ist daher nur über eine substantielle Erhöhung des Wohnungsangebots erreichbar (Gutachten Wüest Partner, 25. März 2026, S. 5).

1.3 Parlamentarische Vorstösse

In Anbetracht des geringen Angebots an Wohnraum im Kanton Luzern wurden folgende parlamentarische Vorstösse eingereicht:

- [Motion M 515](#) von Hauser Michael und Mit. über eine Stärkung der kommunalen Kompetenzen und Flexibilisierung der Grenzabstände zur Förderung der Innenentwicklung, eröffnet am 8. September 2026;
- [Postulat P 590](#) von Spörri Angelina und Mit. über die Förderung von zahlbarem studentischem Wohnraum im Kanton Luzern, eröffnet am 27. Oktober 2025;
- [Motion M 652](#) von Hunkeler Damian und Mit. über Abschaffung des Gesetzes über die Erhaltung von Wohnraum, eröffnet am 26. Januar 2026, Ablehnung der dringlichen Behandlung am 26. Januar 2026;
- [Anfrage A 659](#) von Cozzio Mario und Mit. über den erleichterten Zugang zu Wohneigentum für junge Familien und private Erstkäufer; eröffnet am 26. Januar 2026.

Gemäss der [Motion M 515](#) von Hauser Michael soll der Regierungsrat mit einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG, SRL Nr. [735](#)) beauftragt werden, kommunale Kompetenzen zu stärken, Grenzabstände zu flexibilisieren und damit die Innenentwicklung zu fördern. Die Motion wurde im Kantonsrat noch nicht behandelt. Im Rahmen des vorliegenden Gegenvorschlages sollen innerhalb einer neuen Verdichtungszone neu kleinere Grenzabstände festgelegt werden können (Ergänzung von § 122 Abs. 2 PBG). Beim Gebäudeabstand genügt hingegen der Ausnahmetatbestand von § 133 Abs. 1c PBG für die Bewilligung von kleineren Gebäudeabständen (vgl. dazu Ausführungen unter Ziff. 3.1.2.2).

Mit dem [Postulat P 590](#) von Spörri Angelina und Mit. über die Förderung von zahlbarem studentischem Wohnraum im Kanton Luzern vom 27. Oktober 2025 soll der Regierungsrat beauftragt werden zu prüfen, wie der Kanton Luzern die Schaffung und die Förderung von bezahlbarem Wohnraum für Studierende gezielt unterstützen kann. Das Postulat wurde im Kantonsrat noch nicht behandelt.

Studierende verfügen grundsätzlich über geringes Einkommen und wohnen oft in der Nähe von Schulen in städtischen Zentren. Durch die Zentralisierung der Hochschul-Standorte ergibt sich, dass diese gezielt in der Nähe von Bahnhöfen beziehungsweise Haltestellen des öffentlichen Verkehrs angesiedelt werden, um die gute ÖV-Erreichbarkeit für Studierende und Lehrende zu gewährleisten. Studierende können von den Massnahmen im Rahmen des Gegenvorschlags doppelt profitieren. Mit den planungs- und baurechtlichen Massnahmen wird Wohnraum in Zentrumsgebieten, in denen oft Hochschul-Standorte liegen, gefördert. Durch Darlehen an gemeinnützige Bauträgerschaften wird zudem das Angebot an gemeinnützigen Wohnungen über den ganzen Kanton hinweg gefördert, wovon auch Studierende profitieren können.

Die [Motion M 652](#) von Hunkeler Damian und Mit. verlangt die Aufhebung des Gesetzes über die Erhaltung von Wohnraum (GEW; SRL Nr. [898](#)). Die Motion wurde im Kantonsrat noch nicht behandelt. Hierzu wird auf die Ausführungen in Ziffer 3.3 dieses Vernehmlassungsentwurfs verwiesen.

1.4 Wohnbauförderung Bund

Gestützt auf das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (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 Wohnbereich fördern. Die Wohnraumförderung des Bundes konzentriert sich im Moment auf indirekte Hilfen für Wohnbaugenossenschaften und andere gemeinnützige Bauträgerschaften.

- Der Bund verbürgt die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Bauträger (EGW). Mit den am Kapitalmarkt aufgenommenen Mitteln gewährt die EGW ihren Mitgliedern Darlehen zur Finanzierung des preisgünstigen Wohnungsbaus.
- Der Bund leistet Rückbürgschaften für Bürgschaften der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohnbaugenossenschaften, welche die Finanzierung von preisgünstigen Mietwohnungen ermöglicht. Die Bürgschaften decken die Finanzierung bis zu 90 Prozent der Anlagekosten, wobei auf dem gesamten Kapital der Zinssatz für erste Hypotheken angewandt wird.
- Der Bund speist mit Darlehen den Fonds de Roulement, der von den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus treuhänderisch verwaltet wird. Aus diesem Fonds werden gemeinnützigen Bauträgerschaften zinsgünstige Darlehen für die Erstellung, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigen Mietobjekten gewährt.
- Der Bund delegiert mit Leistungsaufträgen verschiedene Vollzugsaufgaben an die Dachorganisationen. Ferner werden auf diesem Weg deren Tätigkeiten im Bereich der Aus- und Weiterbildung, der Beratung und Information unterstützt.

- Schliesslich fördert der Bund mit Aufträgen die Forschung im Bereich des Wohnungswesens und kann exemplarische Projekte mit innovativem Charakter unterstützen.

Das WFG ist seit dem 1. Oktober 2003 in Kraft. Es ersetzt das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG, SR [843](#)). Am 31. Dezember 2001 wurde die Wohnbauförderung nach dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz eingestellt. Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die Hilfen, die bis dahin zugesichert wurden. Sie werden bis zum Ende der jeweiligen Laufzeit weitergeführt, und das WEG stellt für sie die weiterhin gültige Rechtsgrundlage dar. Die letzten Hilfen werden noch bis im Jahr 2030 betreut. Danach sind alle WEG-Hilfen beendet beziehungsweise es werden keine Verbilligungsbeiträge mehr gewährt. Das WEG bleibt für den Kanton Luzern relevant, da sich das Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 28. Juni 1983 (SRL Nr. [897](#)) sowie die dazugehörigen Verordnungen darauf abstützen.

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt ist schweizweit sehr angespannt. Die Anspannung entwickelt sich dynamisch und erfasst immer mehr Regionen und Marktsegmente. Folgen sind steigende Angebotsmieten, was vor allem bei finanzschwachen Haushalten, aber vermehrt auch bei Mittelstands-Haushalten dazu führt, dass sie nur noch sehr schwer eine bezahlbare, neue Wohnung finden (vgl. Ziffer 1.2 oben). Dies wiederum ist nicht nur in der Sozialpolitik spürbar, sondern führt auch zu Verdrängungseffekten und längeren Reisedistanzen mit entsprechenden Auswirkungen auf Umwelt, Ressourcen und Infrastruktur. Vor diesem Hintergrund hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, der Städte und Gemeinden sowie der Immobilien- und Baubranche am 12. Mai 2023 zu einem Runden Tisch eingeladen. Die anschliessend am 13. Februar 2024 in einem Aktionsplan festgelegten 38 Massnahmen verfolgen in den folgenden drei Bereichen das Ziel, das Wohnangebot zu erhöhen und mehr qualitätvollen, preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum zu schaffen:

- Innenentwicklung erleichtern und qualitativ umsetzen;
- Verfahren stärken und beschleunigen;
- genügend preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum sicherstellen.

Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) führte 2025 und 2026 eine Umfrage zum Aktionsplan durch. Der [Bericht](#) über die Umsetzung des Aktionsplans Wohnungsknappheit vom 5. Juni 2026 ergibt ein differenziertes Bild: Die Rückmeldungen der Kantone zeigen, dass in zahlreichen Kantonen Massnahmen zur Beschleunigung der Bewilligungsverfahren und zur erleichterten Innenentwicklung lanciert wurden und umgesetzt werden. Gleichzeitig wird die Situation auf dem Wohnungsmarkt von den Befragten nach wie vor als angespannt beurteilt. Auch besteht laut Umfrage nur geringe Hoffnung auf eine rasche Verbesserung. Das hängt namentlich damit zusammen, dass Veränderungen im Bauwesen und der Raumplanung viel Zeit in Anspruch nehmen. Wie bereits in der ersten Umfrage gehen die Einschätzungen zu den Handlungs- und Lösungsmöglichkeiten auseinander. Dennoch sind sich viele Befragte einig, dass die Blockaden überwunden werden sollten, um eine ausgewogenere Wohnraumversorgung zu erreichen.

Der preisgünstige, gemeinnützige Wohnungsbau, dessen Förderung in der Bundesverfassung (Art. 108 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, [BV](#), SR 101) verankert ist, spielt für die Wohnungsversorgung der wirtschaftlich schwächeren Haushalte sowie des Mittelstandes und für die Aufrechterhaltung der sozialen Durchmischung eine wichtige Rolle. Der Fonds de Roulement ist gemäss dem WFG ein zentrales Instrument der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Daraus werden gemeinnützigen Bauträgerschaften verzinsliche und rückzahlbare Darlehen für den Neubau, die Erneuerung und den Kauf von Liegenschaften sowie den Erwerb von Baugrundstücken gewährt. Im Frühjahr 2026 haben der National- und der Ständerat dem Antrag des Bundesrates für eine Aufstockung des Fonds de Roulement um 150 Millionen Franken für die Jahre 2030 bis 2034 zugestimmt ([BBl 2025 3071](#)). Der Fonds de Roulement soll auf gut 900 Millionen Franken ansteigen. Damit und mit Darlehenslaufzeiten von 25 Jahren wird der Fonds in der Lage sein, aus den Darlehensrückzahlungen jährlich etwa 36 Millionen Franken neu zu vergeben. Das liegt zwar unter dem Schnitt der letzten 20 Jahre von 46 Millionen Franken. Ohne Aufstockung müsste die Vergabe von Darlehen jedoch ab 2030 deutlich reduziert werden. Im Sommer 2026 haben der National- und der Ständerat zudem zugestimmt, die Wohnraumförderung über die Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger für die Jahre 2027 bis 2033 mit 19,2 Milliarden Franken zu unterstützen ([BBl 2025 3622](#)).

Der Kanton Luzern profitiert vom Fonds de Roulement. Zwischen 2004 und 2025 entfielen gemäss dem Bundesamt für Wohnungswesen 11,27 Prozent der ausgeschütteten Mittel aus dem Fonds de Roulement auf den Kanton Luzern, was rund 121 Millionen Franken entspricht. Einen höheren Anteil wiesen nur die Kantone Genf, Waadt und Zürich auf. Der Anteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus hat sich in den vergangenen Jahren sehr stabil entwickelt. Im Kanton Luzern lag der Anteil im Jahr 2023 bei 7,5 Prozent (2016: 7,7 %). Nach den Kantonen Basel-Stadt und Zürich weist der Kanton Luzern den dritthöchsten Anteil auf (Gutachten Wüest Partner, 25. März 2026, S. 45).

Anteil gemeinnütziger Wohnungsbau am Bestand (kantonale Anteile, 2023)

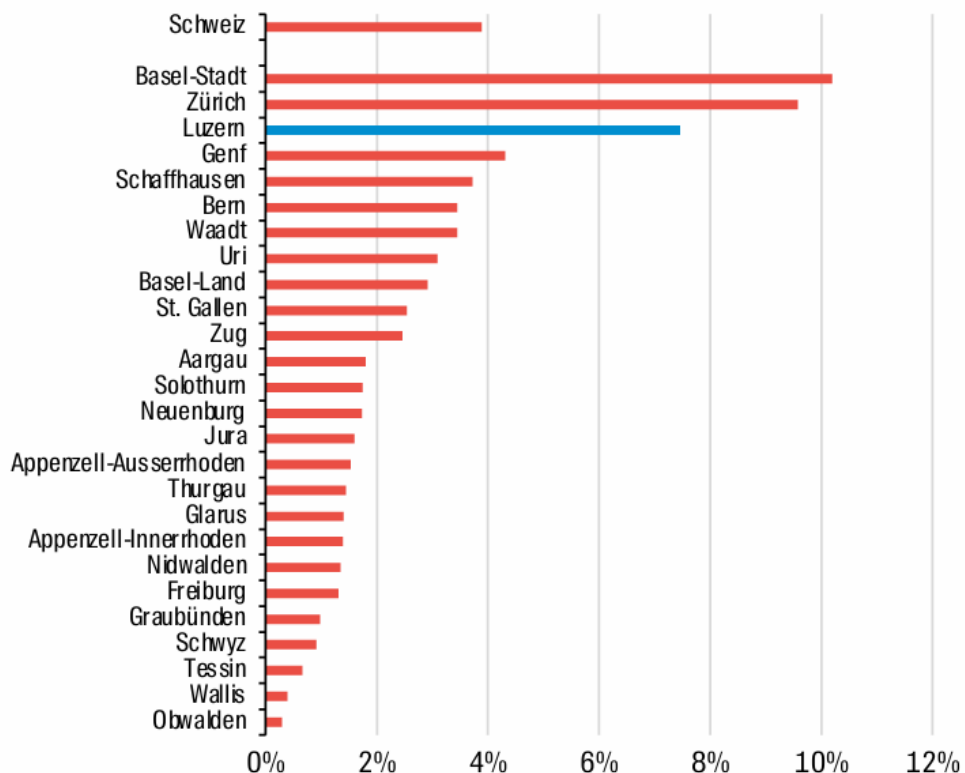


Abb. 11: Anteil gemeinnütziger Wohnungsbau am Bestand, Gutachten Wüest Partner 25. März 2026

1.5 Wohnbauförderung Kanton und Gemeinden

Das Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung (SRL Nr. [897](#)) und das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW; SRL Nr. [898](#)) stützen sich auf altrechtliche, heute nicht mehr angewendete Bundesgesetze. Aus diesem Grund wurden in den letzten Jahren durch den Kanton keine wohnpolitischen Massnahmen mehr aufgelegt.

Im Kanton Luzern führen derzeit nur wenige Gemeinden im Bau- und Zonenreglement (BZR) Bestimmungen mit einem Bezug zu preisgünstigem oder gemeinnützigem Wohnraum oder sind dabei, entsprechende Regelungen auszuarbeiten. Nachfolgend wird auf einige Regelungen exemplarisch eingegangen:

- Emmen (Gesamtrevision derzeit im Genehmigungsprozess beim Regierungsrat): In Gestaltungsplangebieten mit einer Fläche von mindestens 6000 m² sind 25 Prozent der zusätzlich realisierten Hauptnutzfläche als preisgünstigen Wohnraum zu erstellen.
- Eschenbach macht gebietsbezogene Vorgaben für einzelne Gestaltungsplangebiete und verlangt in diesen einen Anteil von 20 Prozent preisgünstigem Wohnungsbau.
- In der Stadt Luzern besteht mit Art. 24 Abs. 3 BZR ein Nutzungsbonus von 5 Prozent für gemeinnützige Wohnungen im Rahmen von Gestaltungsplänen. Ergänzend besteht ein [kommunales Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus](#) mit dem Ziel, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen bis Ende 2037 auf 16 Prozent zu erhöhen. Der [Entwurf der neuen Bau- und Zonenordnung](#) sieht für gewisse Gebiete Minimalanteile gemeinnütziger Wohnflächen vor, zudem soll der Gestaltungsplanbonus auf 10 Prozent erhöht werden.

- Mauensee gewährt einen deutlichen Nutzungsbonus: Bei mindestens 25 Prozent preisgünstigem Wohnraum kann die Überbauungsziffer um 10 Prozent, bei mindestens 50 Prozent um 20 Prozent erhöht werden; alternativ ist bei letzterem Anteil eine Erhöhung der Gesamthöhe um 3 Meter möglich. Das BZR definiert zudem die Kostenmiete und ermächtigt den Gemeinderat, nähere Anforderungen an Mietzinskontrolle und gemeinnützige Wohnbauträger zu regeln.
- Auch Sursee sieht, ähnlich wie Mauensee, im BZR einen Überbauungszifferbonus von bis zu 20 Prozent für preisgünstigen Wohnungsbau vor, je nach Anteil der realisierten Fläche.
- Udligenswil verlangt im Gebiet Grossmatt bei der Gestaltungsplanung die Berücksichtigung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, legt dafür aber keine feste Quote fest.
- Vitznau sieht im BZR einen Nutzungsbonus für preisgünstigen Wohnungsbau vor: Je nach Zone beträgt dieser 0,10 bzw. 0,05 der Überbauungsziffer. Die Gewährung des Bonus liegt allerdings im Ermessen des Gemeinderates.
- Weggis verlangt bei bestimmten Abweichungen im Rahmen von Gestaltungsplänen einen angemessenen Anteil an Wohnungen, die zu günstigen Preisen verkauft oder vermietet werden; eine konkrete Quote ist nicht festgelegt.

Insgesamt zeigt sich ein breites Spektrum an Regelungsmodellen: von verbindlichen Quoten für preisgünstigen Wohnraum in gewissen Gebieten (Eschenbach, Mauensee, teilweise Emmen) über Nutzungsboni (bspw. Luzern und Sursee) bis hin zu lediglich qualitativen Vorgaben zur Berücksichtigung bzw. Sicherstellung günstigen Wohnraums (Udligenswil, Weggis).

1.6 Vergleich mit anderen Kantonen

Die Marktsituation und die Herausforderungen sind regional unterschiedlich. Die Kantone sind deshalb nicht mit gleicher Intensität wohnungspolitisch aktiv. Kantone wie Zürich und Genf haben eine lange Tradition der Wohnraumförderung. Andere setzen eigene Programme erst in jüngerer Zeit um. Vereinzelte raumplanerische Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus haben einen wichtigen Stellenwert erhalten.

Die Wohnbaupolitik mit ihren Instrumenten und die Förderungsmöglichkeiten variieren über die unterschiedlichen Kantone hinweg stark. Ein Vergleich fällt dadurch schwer. Hinzu kommt, dass neben den Kantonen viele Gemeinden – darunter Kantonshauptstädte wie Zürich und Luzern – eigene Strategien und Förderungsmassnahmen kennen. Auffällig ist, dass die Kantone Genf und Zug, die bei den Mietpreisen an der Spitze stehen und beim Leerstand den Abschluss bilden, eine gegensätzliche Politik verfolgen. Währenddem der Kanton Genf eine aktive Bodenpolitik verfolgt, will der Kanton Zug das Handeln der privaten Bauträgerschaften und der Gemeinden fördern und ihnen den Wohnungsbau überlassen.

Die kantonalen Förderinstrumente im Mietwohnungsbereich auf einen Blick:

Instrumente	BL	BS	GE	NE	NW	VD	VS	ZG	ZH
Abgabe von Land im Baurecht	•	•	•	•	•				
Darlehen	•	•	•	•		•	•	•	•
Bürgschaften		•	•	•		•			
Beiträge			•	•		•		•	
Beteiligung am Anteilkapital			•	•	•				
Beiträge an Beratung	•	•							
Steuerliche Erleichterungen		•	•			•			
Anteile in der Nutzungsplanung			•			(•)		(•)	(•)
Ausnützungsbonus			•		(•)	(•)		(•)	(•)
Vorkaufsrecht für Gemeinden			•			•			
Subjekthilfen (direkt an Mieterschaft)		•	•			•		•	

(•) bedeutet, dass der Kanton seinen Gemeinden erlaubt bzw. sie dazu ermuntert, diese Instrumente anzuwenden.

Tab. 1: Übersicht zur Wohnbauförderung in den Kantonen, Wohnbaugenossenschaften Schweiz, 01, 2024

Angesichts des knappen Angebots an preisgünstigem Wohnraum entschied sich der Kanton Graubünden, ab 1. Januar 2026 den gemeinnützigen Wohnungsbau zu unterstützen. Der Kanton Graubünden ergänzt den nationalen Fonds de Roulement mit einem neuen kantonalen Fonds. Mit diesem Geld sollen durch den Kanton Graubünden zinsvergünstigte Darlehen in gleicher Höhe und zu denselben Konditionen wie durch den Bund gewährt werden. Der Vollzug dieser Darlehen erfolgt über die Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger «Wohnen Schweiz» und «Wohnbaugenossenschaften Schweiz». Die Darlehen des Bundes, in Zukunft ergänzt durch Darlehen des Kantons, stellen zwar einen gewissen Eingriff in den Wettbewerb im Bauproduktmarkt dar, ermöglichen aber den gemeinnützigen Bauträgerschaften die Finanzierung der Investitionen für den Bau von Wohnungen mit Kostenmieten. Dadurch, dass der Kanton Graubünden Darlehen des Bundes zu denselben Konditionen und über die Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger ergänzt, wird der Verwaltungsaufwand für den Kanton Graubünden für diese kantonalen Darlehen geringgehalten, werden die Darlehensvoraussetzungen doch bereits auf Bundesstufe geprüft und die Darlehen durch die Dachorganisationen vollzogen. Graubünden will in den nächsten zehn Jahren 40 bis 50 Millionen Franken investieren, um dem Wohnungsmangel entgegenzuwirken.

1.7 Begriffe

Im Zusammenhang mit dem knappen Angebot an Wohnraum sind Begriffe wie günstige, bezahlbare, preisgünstige, gemeinnützige und kostengünstige Wohnungen relevant. Meistens ist mit diesen Begriffen das Gleiche gemeint, dennoch sind sie nicht deckungsgleich. Da im Rahmen des Gegenvorschlags gesetzliche Massnahmen vorgesehen sind, ist es wichtig, die Begriffe von Anfang an klar zu trennen und zu verwenden. Die Volksinitiative fordert «zahlbare Wohnungen». Der Gegenvorschlag nimmt die Stossrichtung der Volksinitiative auf, verwendet im Rahmen der bau- und planungsrechtlichen sowie den finanziellen Massnahmen jedoch den Begriff von «gemeinnützigem Wohnraum». Um Unklarheiten zu vermeiden, werden die Begriffe, wie sie in dieser Botschaft verwendet werden, an dieser Stelle kurz definiert.

Gemeinnützige und preisgünstige Wohntypen zeichnen sich grundsätzlich durch günstigere Mieten aus, als dass sie auf dem örtlichen Markt für vergleichbare Wohnungen verlangt werden.

Preisgünstiger Wohnraum

Die Preisgünstigkeit von Wohnraum kann unterschiedlich definiert werden. Das PBG macht den Gemeinden hierzu keine Vorgaben (vgl. § 36 Abs. 2 Ziff. 19). Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten mit verschiedenen Abstufungen: berechnet sich die Miete anhand der tatsächlich anfallenden Kosten des Vermieters, spricht man vom Kostenmietmodell. Berechnet sie sich hingegen nach der Marktmiete vergleichbarer Wohnungen auf dem örtlichen Mietwohnungsmarkt, so spricht man vom Marktpreismodell. Der Begriff der preisgünstigen Mieten ist weiter als der Begriff der gemeinnützigen Mieten.

Die Lustat definiert im Rahmen ihrer Wohnungsmarkt- und Monitoringindikatoren preisgünstige Wohnungen als jene, deren *Nettomietzins weniger als 70% des durchschnittlichen Mietpreises von Wohnungen mit gleicher Zimmerzahl* beträgt (ohne Neben- und Heizkosten). Der Initiativtext der SP «Für zahlbare Wohnungen» verwendet den Begriff des *zahlbaren* Wohnens. Dabei werden Wohnungen als zahlbar bezeichnet, wenn ihr *Nettomietzins höchstens 70% des durchschnittlichen Mietzinsniveaus der Region für Wohnungen gleicher Zimmerzahl* beträgt. Beide Definitionen basieren auf einem marktorientierten Ansatz (im Vergleich zu einem kostenorientierten Ansatz wie ihn beispielsweise der Kanton Zürich oder diverse Luzerner Gemeinden verfolgen).

Gemeinnütziger Wohnraum

Der Begriff der Gemeinnützigkeit wird im Zusammenhang mit staatlich gefördertem Wohnraum verwendet. Gemäss dem BWO und WFG gilt ein Wohnbauträger (wie z.B. eine Wohnbaugenossenschaft oder eine Stiftung) dann als gemeinnützig, wenn er keinen Gewinn anstrebt und dauerhaft bezahlbaren Wohnraum bereitstellt. Gemeinnützige Mieten müssen preisgünstig sein und mit ihnen darf kein Gewinn erwirtschaftet werden. Die gemeinnützigen Mieten sind somit Kostenmieten, das heisst, sie richten sich nicht nach der Referenzhöhe der örtlichen Marktmieten. Bei der Kostenmiete definieren die Kapital- und Betriebskosten die Höhe des zulässigen Mietzinses. Die Gemeinnützigkeit im Sinne des Gegenvorschlags soll sich nach den Bestimmungen des Bundes richten, die das BWO definiert hat (vgl. Art. 8 Wohnraumförderungsverordnung vom 26. November 2003, WFG, [SR 842.1](#)). Der Begriff der Gemeinnützigkeit ist also enger als jener der Preisgünstigkeit.

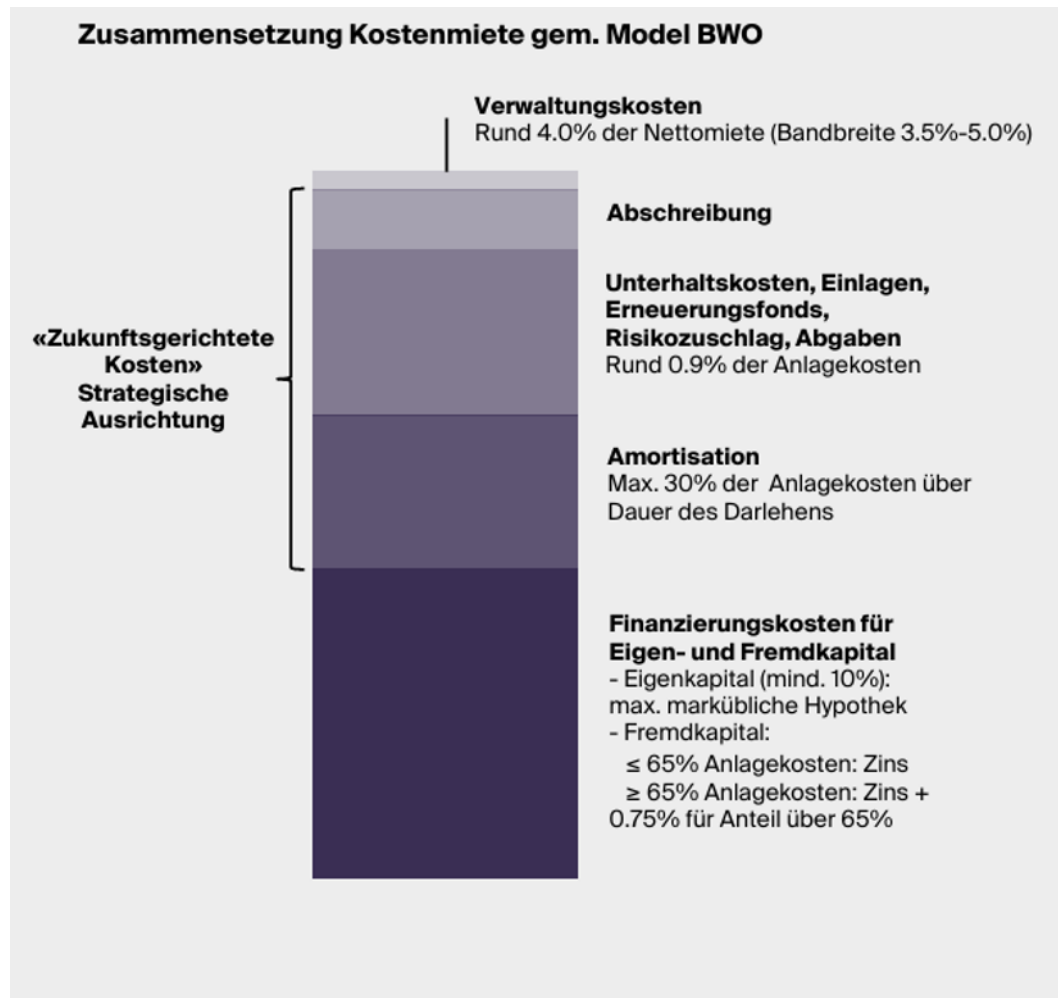


Abb. 12: Kostenmiete gemäss Modell BWO, Gutachten Wüest Partner 25. März 2026

Der Gegenvorschlag fokussiert sich auf die Schaffung von zusätzlichem gemeinnützigem Wohnraum und greift nicht in bestehende kommunale Fördermassnahmen zugunsten von preisgünstigem Wohnraum ein (vgl. § 36 Abs. 2 Ziff. 19 PBG).

2 Gründe für die Ablehnung der Volksinitiative «Für zahlbare Wohnungen»

Nach § 131 Absätze 1 und 4 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG, SRL Nr. [10](#)) können Gesetzesinitiativen in Form der Anregung (nicht-formulierte Initiative) oder der Form eines Entwurfs (formulierte Initiative) eingereicht werden. Die Volksinitiative «Für zahlbare Wohnungen» enthält einen ausgearbeiteten Text für eine Gesetzesrevision und gilt daher nach § 131 Absatz 4 StRG als formulierte Initiative.

Die Volksinitiative verlangt kantonale Massnahmen, um den Anteil an zahlbaren Wohnungen bis 2040 auf mindestens 20 Prozent zu erhöhen. Als zahlbar gelten Wohnungen, deren Mietpreise weniger als 70 Prozent des durchschnittlichen Mietpreises der Wohnungen mit gleicher Zimmerzahl und Region betragen. Über alle Wohnungstypen und Regionen hinweg lag der Anteil preisgünstiger Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand im Jahr 2024 bei 14,8 Prozent. Der Anteil der Wohnungen mit 1 bis 3 Zimmern lag bei 13,6 Prozent, jener der Wohnungen mit 4 und mehr Zimmern bei 15,1 Prozent. Gestützt auf Erkenntnisse des BWOs wirken Massnahmen

zur Förderung von zahlbarem Wohnraum langfristig (vgl. dazu [Bericht](#) über die Umsetzung des Aktionsplans Wohnungsknappheit vom 5. Juni 2026, oben Ziffer 1.4). Auch wenn erhebliche finanzielle Mittel eingesetzt und raumplanerische Massnahmen etabliert werden sollten, können die Zielvorstellungen der Luzerner Initiantinnen und Initianten bis 2040 nicht erreicht werden. Hinzu kommt, dass der Kanton nicht über gesicherte, statistische Daten verfügt, um das Wohnungsangebot nach Zimmerzahl und Region auszuweisen. Somit lässt sich eine Veränderung des Angebots an bezahlbaren Wohnungen in der Detaillierung, wie dies mit der Volksinitiative gefordert wird, nicht nachvollziehen.

Um die Ziele der Initiantinnen und Initianten nur annähernd zu erreichen, müsste der Kanton Massnahmen vorschlagen, die den Baumarkt einschliesslich Bodenpreise massgebend beeinflussen. Ohne ein Eingreifen der öffentlichen Hand in den Boden- und Baumarkt lässt sich die Zielsetzung der Volksinitiative nicht realistisch umsetzen. Um eine solche Wirkung erzielen zu können, wäre eine Kombination von zahlreichen raumplanerischen und finanziellen Massnahmen mit erheblichem Einfluss auf den privaten Wohnungsmarkt erforderlich. Der Kanton Luzern müsste neu eine aktive Bodenpolitik betreiben und stark in den Bodenmarkt eingreifen. Damit würde die Wettbewerbsfähigkeit und die Wirtschaftsfreiheit der Bauwirtschaft gefährdet. Ein solche Kombination ist aus politischen Überlegungen abzulehnen und dürfte es schwer haben, breite Zustimmung zu erhalten.

Die Volksinitiative ist zwar ausformuliert, jedoch zu offen und in Bezug auf die erforderlichen Massnahmen unklar. Ein sorgfältig erarbeiteter Gegenvorschlag erlaubt dem Kantonsrat und den Bürgerinnen und Bürgern eine Diskussion über die konkret vorgeschlagenen Massnahmen und über die Konsequenzen, die sich aus einer Annahme des Gegenvorschlags ergeben.

Aus den ausgeführten Gründen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Volksinitiative. Beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten (vgl. § 82b Abs 2 Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976, KRG, SRL Nr. [30](#)).

3 Gegenentwurf

Der vorliegende Gegenvorschlag basiert auf einem Gutachten der Wüest Partner AG zum Thema «Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Massnahmen Kanton Luzern» vom 25. März 2026, (nachfolgend: Gutachten) auf einer Wirkungsanalyse der Wüest Partner AG zur Definition von preisgünstigem Wohnraum in der Zone für Innenverdichtung vom 24. August 2026 (nachfolgend: Wirkungsanalyse), sowie auf einem Grundlagenpapier von Dr. iur. Miriam Lüdi, Resilientsy GmbH zu «Reduktion regulatorischer Hürden für zentralen Wohnraum im Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern» vom 9. August 2026. Diese drei Dokumente liegen den Erläuterungen zur Vernehmlassung als Anhang bei. Zusätzlich führte das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement im Juni 2026 mit Expertinnen und Experten einen Workshop über raum- und nutzungsplanerische Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum durch. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind ebenfalls in die Erarbeitung des Gegenvorschlags eingeflossen.

3.1 Planungs- und baurechtliche Massnahmen

3.1.1 Überblick

Der Kanton Luzern steht vor einer doppelten wohnpolitischen Herausforderung. Es fehlt an Wohnraum und es fehlt an preisgünstigem Wohnraum in den gut erschlossenen Zentrumsgebieten. Die Volksinitiative «Für zahlbare Wohnungen» verlangt deshalb, den Anteil zahlbarer Wohnungen von heute 13,5 auf mindestens 20 Prozent bis 2040 zu erhöhen.

Wie vorstehend ausgeführt, hält der Regierungsrat die Stossrichtung der Volksinitiative für richtig, entscheidend ist jedoch, über welchen Hebel das Ziel am wirksamsten erreicht wird. Die Erstellung von genügend preisgünstigem Wohnraum wird heute durch das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG, SRL Nr. [735](#)) bzw. die kommunale Nutzungsplanung strukturell erschwert. Die Ursache liegt gemäss dem Grundlagenpapier von Dr. iur. Miriam Lüdi. nicht primär bei zu langsamen Verfahren oder zu tiefen Förderquoten für preisgünstigen Wohnraum, sondern bei zu tiefen zulässigen Nutzungsmassen in der Grundordnung. Die grösste Wirkung geht von Massnahmen aus, die das Wohnungsangebot erhöhen. Der Gegenvorschlag umfasst daher – unter anderem – planungsrechtliche Massnahmen zur Erhöhung des Wohnungsangebots.

Ein Kernstück des planungsrechtlichen Teils des Gegenvorschlags stellen Anpassungen im kantonalen Planungs- und Baurecht dar, die die Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum auf Gemeindeebene fördern sollen. Die Ortsplanung ist im Kanton Luzern primär Gemeindeaufgabe (§ 3 Abs. 1 [PBG](#)). Ziel des Gegenvorschlags soll es daher sein, den Gemeinden zusätzliche Werkzeuge zur Verfügung zu stellen und regulatorische Hindernisse für die Erstellung von Wohnraum abzubauen. Der Fokus liegt auf der Förderung der Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum durch gemeinnützige Wohnbauträgerschaften. Die Umsetzung obliegt den Gemeinden: der Gegenvorschlag soll diesen neue Handlungsspielräume ermöglichen, im Gegensatz zu zwingend umzusetzenden Vorgaben.

Der wirksame Hebel zur Förderung der Erstellung preisgünstigen Wohnraums liegt in der planerischen Grundordnung selbst. Wer die zulässige Nutzungsmasse nicht bereits auf dieser Ebene erhöht, muss die zusätzliche Dichte im Einzelfall über einen Sondernutzungsplan verhandeln. Dieser Weg ist langsam, streitanfällig und bundesrechtlich eng begrenzt. Die Planungspflicht nach Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR [700](#)) verlangt, dass substanzielle Dichte in der Grundordnung der Nutzungspläne verankert wird, und das Bundesgericht lässt wesentliche Abweichungen über den Sondernutzungsplan nicht zu (BGE 149 II 79; BGE 135 II 209). Für Luzern kommt hinzu, dass ohne Planpflicht nach § 75 Abs. 2 PBG in Sondernutzungsplänen höchstens ein Zuschlag von 10 Prozent zulässig ist. Substanziell mehr Wohnraum lässt sich über diesen Sonderweg folglich gar nicht rechtssicher schaffen. Das vorliegende Massnahmenpaket setzt deshalb konsequent bei der Grundordnung an und verfolgt somit einen planungsrechtlichen Ansatz zur Förderung der Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum.

Der Gegenvorschlag umfasst drei Hauptmassnahmen zur Reduktion von planungsrechtlichen Hürden bei der Erstellung von preisgünstigem Wohnraum (Massnahmen 1-3) sowie zwei flankierende Massnahmen (Massnahmen 4 und 5):

Mass-nahme	Beschreibung	Wirkung	PBG-Bestimmung(en)
1	Der Zeit-Hebel	Öffnet den Weg zur vorzeitigen Revision (Wohnraumbedarfsberechnung).	§ 22a PBG (neu)
2	Der Mengen-Hebel	Schafft substanziell mehr Wohnraum am richtigen Ort (neue Verdichtungszone).	§ 45a PBG (neu)
3	Der Fairness-Hebel	Koppelt gemeinnützigen Wohnraum marktkompatibel an die neue Zone, Definition Gemeinnützigkeit.	Absatz 3 von § 45a (neu)
4	Der Gerechtigkeits-Hebel	Schöpft den Mehrwert der Umzonung im Verhältnis zum neu geschaffenen gemeinnützigen Wohnraum ab und überträgt diese auf das Projekt.	§§ 105 ff. PBG (Anpassung)
5	Der Tempo-Hebel	Präzisiert die Planungszonenwirkung von neuen Nutzungsplänen und neuen Bau- und Nutzungsvorschriften.	§ 85 PBG (Anpassung)

Tab. 2: Übersicht bau- und planungsrechtliche Massnahmen Gegenvorschlag

Die Förderung preisgünstigen Wohnraums gelingt nicht – wie von der Volksinitiative gefordert – über isolierte Quoten, sondern über die Innenentwicklung in der Grundordnung. Erst zusätzliche, demokratisch legitimierte Nutzungsmasse mit ausreichend Wohnraumkapazität schaffen den Mehrwert, an den sich ein Anteil gemeinnützigen Wohnraums zielführend koppeln lässt. Hebel 1 öffnet den Weg zur vorzeitigen Revision der Nutzungsplanung, damit die Gemeinden zeitnah die Grundordnung anpassen können und nicht auf den rund 10-jährigen Planungszyklus (§ 22 Abs. 2 PBG) warten müssen; er überwindet die Planbeständigkeitsblockade nach Art. 21 Abs. 2 RPG durch eine gesetzlich konkretisierte Wohnraumbedarfsrechnung. Hebel 2 ermöglicht in zwei aufeinander abgestimmten Bausteinen substanziell mehr Wohnraum am richtigen Ort: Die Verdichtungszone (neuer § 45a PBG) schafft die rechtssichere Ermöglichungsnorm in der Grundordnung; Hebel 3 präzisiert den Begriff des gemeinnützigen Wohnungsbaus und koppelt den gemeinnützigen Anteil marktkompatibel an die zusätzlich ermöglichten Nutzungsmasse. Die drei Hebel sind zwingend gemeinsam zu betrachten; einzeln sind sie wirkungslos, gemeinsam gewähren sie den Gemeinden neue Handlungsspielräume und verzichten auf zwingende Vorgaben.

Der Mechanismus des Gegenvorschlags

Fünf Hebel greifen ineinander, von der Grundordnung zu gemeinnützigem Wohnraum am richtigen Ort

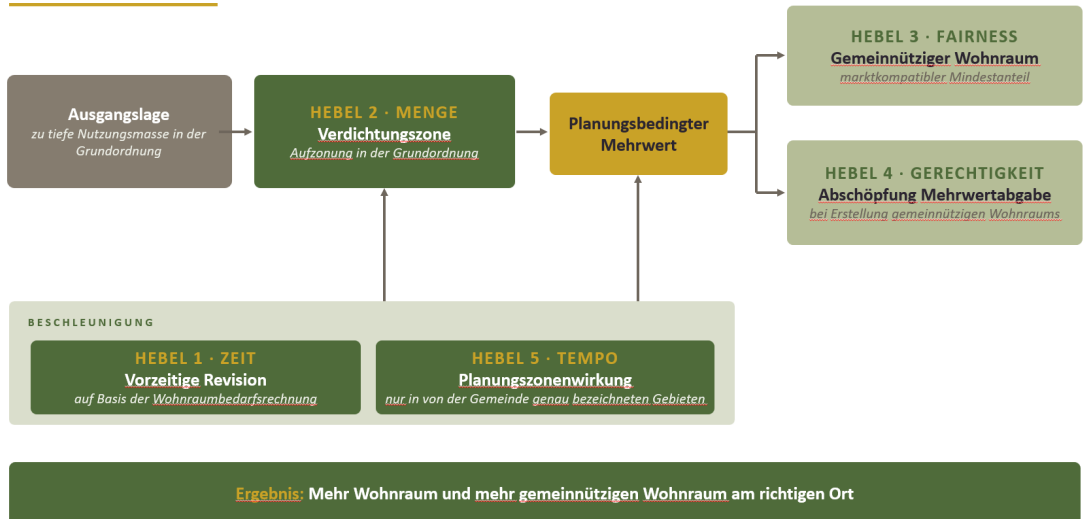


Abb. 13: Mechanismus Gegenvorschlag (© M. Lüdi)

Begleitend zu den Gesetzesanpassungen sollen zu einem späteren Zeitpunkt punktuell Verordnungsbestimmungen ergänzt und kantonale Wegleitungen erstellt werden (sie sind nicht Gegenstand des vorliegenden Vernehmlassungsentwurfs). Die Wegleitungen sollen die Themen der Wohnraumbedarfsberechnung, der Wirtschaftlichkeitsberechnung für gemeinnützigen Wohnraum, Vorgaben für die Partizipation sowie Qualitätsanforderungen, Verfahren und Referenzbeispiele für den neuen Zonentyp präzisieren.

Der Gegenvorschlag entspricht dem Ziel des Regierungsrates, die Bautätigkeit generell zu fördern und bestehende Hemmnisse abzubauen. Er ergänzt das aktuell laufende Projekt betreffend Effizienzsteigerung Baubewilligungsverfahren (siehe [Digi-bauPro](#)) und soll bestehende regulatorische Bauhemmnisse abbauen. Ziel der PBG-seitigen Massnahmen des Gegenvorschlags ist es, die Innenentwicklung und die Verdichtung am richtigen Ort zu fördern unter gleichzeitiger Steigerung des Angebots von gemeinnützigem Wohnraum. Dies dort, wo die Nachfrage nach Wohnraum hoch ist und eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr besteht. An solchen Lagen bringt die Innenentwicklung den grössten Nutzen. Es entstehen durchmischte Quartiere mit kurzen Wegen, belebte Ortszentren und eine bessere Auslastung der bestehenden Infrastruktur. Die Dichte soll dorthin kommen, wo sie ökonomisch, sozial und ökologisch am nachhaltigsten wirkt.

Die drei planungsrechtlichen Massnahmen bilden – gemeinsam mit den flankierenden Massnahmen – ein stimmiges Massnahmenpaket und stehen im Einklang mit dem Ziel des Regierungsrats, den Gemeinden mehr Spielraum zu gewähren, nicht aber die Bautätigkeit als solche zu hindern oder einzuschränken.

3.1.2 Förderung der Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum

3.1.2.1 Wohnraumbedarfsberechnung (Zeit-Hebel)

Der Grundsatz der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG besagt, dass Nutzungspläne überprüft und angepasst werden sollen, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Zweck dieser Vorschrift ist, dass Nutzungspläne grundsätzlich Bestand haben und somit Rechts- und Planungssicherheit gewähren sollen. Das

kantonale Recht greift diesen Grundsatz in § 22 Abs. 1 PBG auf und definiert zugleich in Absatz 2 einen Planungshorizont von 10 Jahren, in welchem die Gemeinden ihre Nutzungsplanungen zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen haben. Weder Bundes- noch kantonales Recht definieren genauer, wann erhebliche veränderte Verhältnisse vorliegen, die eine vorzeitige Revision (d.h. vor Ablauf von 10 Jahren) rechtfertigen können. Das Bundesgericht stellt einigermaßen strenge Anforderungen an die dafür notwendige Interessenabwägung.

Im Kanton Luzern haben aufgrund der IVHB-Revision des Planungs- und Baugesetzes von 2013 im vergangenen Jahrzehnt zahlreiche Gemeinden ihre Nutzungsplanungen gesamtrevidiert oder befinden sich im Prozess der Gesamtrevision.¹ Das Thema Wohnraumdichten und prognostiziertes Bevölkerungswachstum wurde dabei nicht von allen Gemeinden berücksichtigt, weiterhin weisen viele der geltenden kommunalen Grundordnungen in den Zentrumsgebieten zu tiefe Wohnraumdichten für das hohe prognostizierte Bevölkerungswachstum im Kanton Luzern auf.² Mittels einer neuen Bestimmung im PBG (§ 22a) soll daher präzisiert werden, dass Änderungen betreffend prognostiziertes Bevölkerungswachstum und Wohnraumdichten als erheblich veränderte Verhältnisse im Sinne von § 22 Abs. 1 PBG gelten. Dieser sogenannte Hebel 1 des Gegenvorschlags soll den Gemeinden – auch solchen, die erst kürzlich ihre Planungen gesamtrevidiert haben – eine vorzeitige Revision der Nutzungsplanung ermöglichen (siehe nachfolgende Ausführungen zum Mengen-Hebel). Grundlage ist eine Wohnraumbedarfsrechnung. Weist diese einen strukturellen Wohnraumangel aus, kann die Gemeinde die Nutzungsplanung vorzeitig anpassen, ohne den ordentlichen Planungshorizont von rund 10 Jahren abwarten zu müssen. Dies erlaubt den Planungsbehörden, zeitnah auf eine sich abzeichnende oder bereits stattfindende Wohnungsnot zu reagieren.

Geplant ist, dass der Kanton (Dienststelle Raum und Wirtschaft) in Erfüllung der Ziele und Aufgaben des Kantonalen Richtplans 2026 (KRP-26, Stand Beschluss Regierungsrat vom 19. Mai 2025; insb. S-21 Siedlungsentwicklung nach innen) regelmässig eine Wohnraumbedarfsberechnung über die Luzerner Gemeinden durchführt (erstmals vor Inkrafttreten dieser Vorlage). Der Kanton wird diese Berechnung in einem standardisierten Prozess vornehmen (über ein noch zu entwickelndes digitales Tool, vergleichbar mit LUBAT). Dies erfolgt im Rahmen der üblichen Aufgabenerfüllung und verursacht keine zusätzlichen Kosten. Die Gemeinden dürfen allerdings auch selbst mit diesem Tool eine solche Berechnung durchführen. Der Kanton stellt dafür mittels Wegleitung eine Methode bereit, allerdings stellt diese keine zwingende Vorgabe dar. Eine Gemeinde, die den Bedarf nach neusten Erkenntnissen besser oder anders ermittelt, ist nicht an die kantonale Wegleitung gebunden. So bleibt Raum für gute lokale Lösungen und der Ansatz gewährt den Gemeinden Handlungsspielraum anstelle starrer Vorgaben.

Die Wohnraumbedarfsrechnung ist zugleich Voraussetzung für die Ausscheidung der neuen Verdichtungszone gemäss Hebel 2. So entsteht zusätzliche Dichte dort, wo sie tatsächlich gebraucht wird.

¹ Ein Überblick über diejenigen Gemeinden, die ihre Nutzungsplanungen bereits gesamtrevidiert haben, findet sich in SRL Nr. [736a](#) (Beschluss über die gemeindeweise Inkraftsetzung von neuen Bestimmungen im Planungs- und Baurecht).

² M. Lüdi, Grundlagenpapier, S. 15.

3.1.2.2 Verdichtungszone (Mengen-Hebel)

Mit § 45a PBG wird ein neuer kantonaler Zonentyp eingeführt: die Verdichtungszone, die eine wesentliche Nutzungsmassenerhöhung in der Grundnutzung zulässt. Ergibt die Wohnraumbedarfsberechnung gemäss Hebel 1 in einer Gemeinde, dass in einer Gemeinde ein struktureller Wohnraummangel vorliegt, so steht es ihr frei, diese Zone festzulegen.

Rechtsnatur und Verortung

Die Verdichtungszone ist eine Zone mit eigenem Zonencharakter (dichte Mischzone mit Mindestanteil gemeinnützigem Wohnraum). Sie soll eine substanzielle Dichte bereits in der Grundordnung erlauben. Voraussetzung dafür ist die Erstellung eines Mindestanteils an gemeinnützigem Wohnraum (s. nachfolgende Ausführungen zu Hebel 3). Die Zone ist weder eine die Grundnutzung überlagernde Zone noch ist sie mit einer Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht verknüpft. Ein Sondernutzungsplan ist für diese Zone nicht nötig, aber dennoch möglich. Systematisch wird sie als neuer Zonentyp, nachfolgend an die Wohnzone in § 45, geregelt und im Zonenkatalog von § 35 Abs. 3 PBG ergänzt. Die Planungshoheit bleibt bei den Gemeinden.

Die Erhöhung des Nutzungsmasses in der Regelbauweise dient der Umsetzung der Koordinationsaufgabe 212 gemäss KRP-26, die Verknüpfung der Nutzungsmassenerhöhung mit einem Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnraum wiederum dient der Koordinationsaufgabe 225 (Preisgünstigen Wohnraum schaffen). Die neue Zone soll eine verstärkte und konzentrierte Verdichtung in Übereinstimmung mit den Vorgaben und Zielen des KRP-26 ermöglichen.

Wo eine solche Zone ausgeschieden werden soll, entscheiden grundsätzlich die Gemeinden (kommunales Planungsermessen). Die Ausscheidung setzt voraus, dass die Wohnraumbedarfsrechnung einen Bedarf an zusätzlichem Wohnraum ausweist und dass sich das Gebiet raumplanerisch für eine Verdichtung respektive Siedlungsentwicklung nach innen eignet (z. B. angrenzend an ein bereits dicht überbautes Gebiet).

Raumplanerisch grundsätzlich sinnvoll erscheint die Ausscheidung von Verdichtungszone vor allem in städtischen und intermediären Gemeinden gemäss KRP-26 (Gemeindekategorien S und I). Derart im Richtplan bezeichnete Gemeinden haben gemäss Koordinationsaufgabe 231 Potential für Zentrumsgebiete (ZeG), die der Schaffung von ausreichend Wohn- und Arbeitsnutzungen dienen sollen. Die Zentrumsgebiete zeichnen sich durch eine zentrale Siedlungslage und ein hohes Verdichtungspotenzial aus. Zentrumsgebiete sind als dichte urbane Mischgebiete mit hochwertigen Aussenräumen und angelehnt an das Konzept «Nachbarschaft der kurzen Wege» auszugestalten. Sie verfügen über eine sehr gute öV- sowie Fuss- und Veloverkehrerschliessung, oder die Erschliessung kann mit verhältnismässigem Aufwand verbessert werden. Zentrumsgebiete sind in der Regel auf die Gemeindekategorien S und I beschränkt.

Zonen nach § 45a sollen zielgenau da ausgeschieden werden, wo einerseits Bedarf für mehr Wohnraum vorhanden ist, andererseits auch Potenzial für die Siedlungsentwicklung nach innen, insbesondere für Nachbarschaften der kurzen Wege besteht (auch betreffend Erschliessung usw.). Sie sollen primär der verstärkten und konzentrierten Verdichtung in Zentrumsgebieten in Übereinstimmung mit den

richtplanerischen Vorgaben dienen. Allerdings muss sich die Festsetzung neuer Verdichtungszone nicht zwingend auf S- und I-Gemeinden beschränken. Auch andere Gemeinden dürfen, sofern ihre Wohnraumbedarfsberechnung entsprechenden Bedarf ergeben hat, derartige Zonen ausscheiden, vorausgesetzt sie werden in der raumplanerischen Vorprüfung nach § 19 PBG vom Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement als recht- und zweckmässig beurteilt. Mindestvorgaben an die Zweckmässigkeit sind, dass die Gebiete eine gewisse Fläche aufweisen müssen (keine kleinparzelligen Zonen) und dass ein Potential für [10-Minuten-Nachbarschaften](#) besteht. Die 10-Minuten-Nachbarschaft ist ein raumplanerisches Konzept, wonach in einem 500 Meter Radius mindestens 15'000 Menschen wohnen und Einrichtungen für Arbeit, Freizeit und öffentlicher Verkehr vorhanden sind. So dass in maximal 10 Minuten (500 m) zu Fuss oder auf dem Velo, einfach ohne Auto, alles erreichbar ist. Letztlich ist die Ausscheidung einer solchen Zone aber immer im Einzelfall zu beurteilen.

Nutzung

Die Verdichtungszone ist eine Mischzone, zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen für Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe, zum Wohnen und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie verbindet Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Bildung an einer gut erschlossenen Lage. Belebte Erdgeschosse, eine fussläufig erreichbare Nahversorgung und eine gute Erschliessung für den Fuss- und Veloverkehr gehören zu ihrem Zweck. Damit setzt die Zone die Grundsätze der kompakten Siedlung, der kurzen Wege und der Abstimmung von Siedlung und Verkehr um (Art. 1 und 3 RPG). Erforderlich ist eine ausreichend hohe und ausgewogene Dichte an Einwohnenden und Beschäftigten auf einer genügend grossen Fläche an Standorten mit gutem öffentlichem Verkehr, sodass kurze Wege statistisch gesehen realistisch werden. Ausgewogen bedeutet dabei das in der Schweiz vorherrschende Verhältnis von rund doppelt so vielen Einwohnenden wie Beschäftigten, weil nicht alle Menschen Vollzeit arbeiten, etwa Pensionierte, Kinder und Teilzeiterwerbstätige.

Gebäudehöhe und Dichte

In der Verdichtungszone sollen Gebäude mit mindestens 17-20 Metern Gesamthöhe (Neubauten) erstellt werden dürfen (je nach Dachform in der Regel zwischen 4-6 Geschosse). Dies liegt unter der Hochhauschwelle von 30 m nach § 166, da diese Schwelle eine Gestaltungs- oder Bebauungsplanpflicht auslöst.

Sondernutzungspläne bleiben möglich

Mit der neuen Zone soll eine substanzielle Dichte bereits in der Grundnutzung erreicht werden. Ein Sondernutzungsplan ist damit nicht nötig, bleibt aber zusätzlich möglich, denn gerade dort, wo verdichtet werden soll, kann dieser ein nützliches Instrument sein (etwa, um im Einzelfall ein Hochhaus zu ermöglichen nach § 166). Ein Hochhaus mit höherer Ausnützung kann sinnvoll sein, um mehr Wohnraum zu schaffen. Es kann auch kompensieren, wenn in der Nachbarschaft aus Gründen des Denkmalschutzes nicht verdichtet oder abgebrochen werden kann.

Regel und Ausnahme sind damit klar getrennt. Die Regel ist die substanzielle Dichte in der Grundordnung, mit einer Obergrenze knapp unter der Hochhauschwelle und ohne Sondernutzungsplanpflicht. Der Weg über die Sondernutzungsplanung soll hingegen die Ausnahme sein, wenn eine Gemeinde im Einzelfall noch höher und dichter bauen will, insbesondere für ein Hochhaus über der Regelobergrenze. So

behalten die Gemeinden ihren Spielraum. Entscheidend ist, dass die Gemeinden bereits in der Grundordnung genügend Wohnraum zulassen.

Anpassung Grenzabstände

Innerhalb der neuen Verdichtungszone sollen neu kleinere Grenzabstände festgelegt werden können (Ergänzung von § 122 Abs. 2 PBG). Dies entspricht in Teilen auch dem Anliegen der Motion [M 515](#) von Motion Hauser Michael und Mit. über eine Stärkung der kommunalen Kompetenzen und Flexibilisierung der Grenzabstände zur Förderung der Innenentwicklung. Beim Gebäudeabstand genügt hingegen der Ausnahmetatbestand von § 133 Abs. 1c PBG für die Bewilligung von kleineren Gebäudeabständen.

Abgrenzung zu anderen Zonen und Bestimmungen

Die neue Verdichtungszone ist klar abzugrenzen von anderen Zonentypen:

	Verdichtungszone (neu § 45a PBG)	Zone für preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau (§ 45 Abs. 3 PBG)	Gebiet für verdichtete Bauweise (§ 39 Abs. 3 PBG)	Gestaltungsplanbonus (§ 75 Abs. 3 und 4 PBG)
Voraussetzungen	- Ausscheidung nur zulässig, wenn eine vorgängige Wohnraumbedarfsberechnung ein Missverhältnis zwischen Wohnungsnachfrage und Einwohnerdichte nachweist (Ziel: Verdichtung am richtigen Ort). - Anwendung: hauptsächlich in Zentrumsgemeinden gemäss kantonalem Richtplan.	- Kann von jeder Gemeinde ausgeschieden werden. - Keine besonderen gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausscheidung.	- Kann von jeder Gemeinde ausgeschieden werden. - In nach § 39 Abs. 2 ermittelten, für eine Siedlungsentwicklung nach innen geeigneten Gebieten.	- Der Bonus setzt einen Gestaltungsplan nach § 75 Abs. 2 PBG voraus (in Gebieten ohne Gestaltungsplanpflicht). - Grundnutzung ist in der Regel eine Wohn- oder Mischzone.
Vorgaben zu den Baumasssen	- Hohe bauliche Dichte ist integraler Bestandteil der Zone. - Erlaubt ist eine Gesamthöhe von mind. 17-20 Metern. - Reduktion Grenzabstand zulässig.	- Gegenüber der zonengemässen Nutzung kann eine höhere Überbauungsziffer (ÜZ) gewährt werden. - Keine gesetzlichen Vorgaben zu Geschosszahl, Gesamthöhe oder Mindestdichte.	- Gegenüber der zonengemässen Nutzung gilt eine höhere ÜZ. - Gewährung Zuschlag im Rahmen von Gestaltungsplänen nicht gestattet.	Im Gestaltungsplan können Abweichungen von der Grundnutzung bei der Gesamthöhe und Überbauungsziffer von bis zu 10 % bewilligt werden.
Verknüpfung mit Mindestanteil preisgünstigen oder gemeinnützigen	Ja, Mindestanteil gemeinnütziger Wohnraum. Die Grundnutzung ist zwingend mit einem Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnraum sowie Qualitätsvorschriften verknüpft. Es besteht eine gesetzliche	Ja, aber nur hinsichtlich des Zonenzwecks. Die Zone dient dem preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau. Das Gesetz schreibt jedoch keinen Mindestanteil und keine weiteren	Nein.	Nein bzw. fakultativ. Der Gestaltungsplanbonus kann insbesondere an Spezialanforderungen (z.B. betreffend preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau) geknüpft werden. Ein

	Verdichtungszone (neu § 45a PBG)	Zone für preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau (§ 45 Abs. 3 PBG)	Gebiet für verdichtete Bauweise (§ 39 Abs. 3 PBG)	Gestaltungsplanbonus (§ 75 Abs. 3 und 4 PBG)
Wohnraums	Verpflichtung, das Gesetz selbst enthält jedoch keine mengenmässigen Vorschriften.	qualitativen Anforderungen vor.		gesetzlicher Mindestanteil besteht nicht.
Freiwilligkeit	- Für die Gemeinden fakultativ: nur Gemeinden, die aufgrund der Berechnung nach dem neuen § 22a PBG einen Wohnraumbedarf ausweisen können, dürfen diese Zone einführen, sind hierzu aber nicht verpflichtet. - Wird die Zone ausgeschieden, sind die gesetzlichen Anforderungen (Mindestanteil, Qualitätsvorschriften usw.) zwingend einzuhalten.	Vollständig fakultativ: Jede Gemeinde kann solche Zonen vorsehen. Inhalt und Ausgestaltung sind – innerhalb des gesetzlichen Rahmens – weitgehend frei.	Vollständig fakultativ: Jede Gemeinde kann solche Gebiete vorsehen. Inhalt und Ausgestaltung sind – innerhalb des gesetzlichen Rahmens – weitgehend frei.	Vollständig fakultativ: Der Bonus kann im Rahmen eines Gestaltungsplans gewährt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Es besteht weder eine Pflicht zur Gewährung noch zur Inanspruchnahme.

Tab. 3: Abgrenzung Zonentypen

Die Zone nach § 45 Absatz 3 PBG, das Gebiet für verdichtete Bauweise nach § 39 Abs. 3 PBG sowie der Gestaltungsplanbonus bleiben als eigenständige Werkzeuge bestehen beziehungsweise werden von der neuen Verdichtungszone nicht tangiert. Es steht den Gemeinden frei, das für sie passende Werkzeug auszuwählen.

3.1.2.3 Vorgaben betr. Mindestanteil und Gemeinnützigkeit (Fairness-Hebel)

Mindestanteil

In einer Verdichtungszone ist zwingend ein Mindestanteil gemeinnütziger Wohnraum zu erstellen (§ 45a Abs. 1 und 3 PBG). Dies zu verlangen, ist bereits heute auf der Basis von § 36 Abs. 2 Ziff. 19 PBG zulässig, soll aber für die neue Verdichtungszone eine zwingend umzusetzende Vorgabe sein. Wie hoch der Mindestanteil sein soll, ist bei jeder Ein-, Auf- oder Umzonung in die Verdichtungszone im Einzelfall zu prüfen. Gemäss neuem § 45a Abs. 3 PBG ist der Mindestanteil auf den durch die Nutzungsmassenerhöhung entstehenden Mehrwert zu beziehen und so festzulegen, dass die Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben gewahrt bleibt. Damit bleibt die Kopplung marktkompatibel. Die Kopplung an den Mehrwert sichert zugleich die Verhältnismässigkeit. Das Bundesgericht hat eine Kostenmiete-Verpflichtung bei gemeinnützigen Bauträgerschaften, die nur die neu geschaffene Wohnfläche und höchstens rund einen Drittel erfasst, als zulässigen und nicht schweren Eingriff beurteilt (Urteil

1C_441/2018 vom 14. November 2019). Die Schaffung preisgünstiger Wohnungen ist zudem ein anerkanntes Kriterium der Nutzungsplanung (BGE 119 Ia 362, betreffend eine Luzerner Gemeinde). In der Verdichtungszone ist zwingend ein Mindestanteil festzulegen, im Unterschied zur schwächeren Kann-Bestimmung nach § 45 Abs. 3 und zum Gestaltungsplanbonus nach § 75 Abs. 4 PBG. Nur so entsteht der Anreiz, dass die ermöglichte Aufzonung auch tatsächlich realisiert wird und auf der gewachsenen Bezugsmasse substanziell mehr Wohnraum, davon ein substanzieller Anteil gemeinnützig, entsteht. Damit erfüllt der Anteil zugleich die verfassungsrechtliche Verhältnismässigkeitsanforderung des Bundesgerichts. Der Kanton wird für die Berechnungsmethode der Wirtschaftlichkeit eine Wegleitung mit einheitlichen Kriterien herausgeben (§ 45a Abs. 4).

Gemeinnützigkeit

Die Gemeinnützigkeit im Sinne des Gegenvorschlags soll sich gemäss § 45a Absatz 3 nach den Bestimmungen des Bundes richten, die das BWO definiert hat (vgl. Art. 8 Wohnraumförderungsverordnung vom 26. November 2003, WFV, [SR 842.1](#)). Gemeinnützige Mieten müssen preisgünstig sein und mit ihnen darf kein Gewinn erwirtschaftet werden. Die gemeinnützigen Mieten sind Kostenmieten, das heisst sie richten sich nicht nach der Referenzhöhe der örtlichen Marktmieten. Bei der Kostenmiete definieren die Kapital- und Betriebskosten die Höhe des zulässigen Mietzinses (s. nachfolgende Abbildung). Gemeinnützige Bauträgerschaften sind nicht gewinnorientiert tätig, über die Kostenmiete stellen sie Wohnraum dennoch dauerhaft zu günstigen Bedingungen zur Verfügung.

3.1.3 Flankierende Massnahmen

Zwei flankierende Massnahmen ergänzen die drei vorgängig ausgeführten Planungsmassnahmen. Sie sorgen dafür, dass der planungsbedingte Mehrwert gerecht verwendet wird und dass die Umsetzung zügig gelingt.

3.1.3.1 Anpassung Mehrwertabgabepflicht (Gerechtigkeits-Hebel)

Die Um- oder Aufzonung in die Verdichtungszone löst nach geltendem Recht keine Mehrwertabgabe aus, da gemäss § 105 Abs. 3^{bis} PBG bei Um- und Aufzonungen nur in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht eine Abgabepflicht besteht. Die neue Verdichtungszone soll aber grundsätzlich ohne Sondernutzungsplanpflicht auskommen. Der in der Grundordnung geschaffene Mehrwert bliebe damit abgabefrei, obwohl er substanziell ist. Dies könnte auf kommunaler Ebene einen Fehlanreiz auslösen, da die Gemeinden bei der Um-/Aufzonung in eine solche Zone keinen Mehrwert abschöpfen dürften.

Um diesen Fehlanreiz zu beheben und sämtliche Um-/Aufzonungen, die mit der Erstellung eines Mindestanteils an gemeinnützigem Wohnraum verknüpft sind, gleich zu behandeln, soll das Gesetz geringfügig angepasst werden. Einerseits soll neu die Um- oder Aufzonung in eine Verdichtungszone abgabepflichtig sein (sofern ein Mehrwert von mehr als 100'000 Franken anfällt), auch ohne Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht. Eine allgemeine Ausdehnung der Abgabe auf sämtliche Auf- und Umzonungen ist nicht nötig. Der neue Tatbestand erfasst genau den Ort, an dem die Vorlage substanziell mehr Nutzungsmasse schafft. Die Gemeinde entscheidet über die Ausscheidung der Zone und hat damit auch die Erhebung der Abgabe

in der Hand. Andererseits soll ein Teil der so abgeschöpften Mehrwertabgabe im Verhältnis zum Anteil an gemeinnützigem Wohnraum durch die Standortgemeinden dem konkreten Projekt zugeführt werden. Der restliche Betrag kommt der Standortgemeinde zu und lässt sich im Rahmen der zulässigen Zweckbindung für weitere Massnahmen der Innenentwicklung einsetzen.

Im Gesetz sind dafür folgende Anpassungen nötig.

- § 105 Abs. 3^{bis}: Ergänzung um einen neuen Tatbestand in Buchstaben d. Die Um- oder Aufzonung von Land in die Verdichtungszone ist abgabepflichtig, unabhängig von einer Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht. Die übrigen Tatbestände bleiben unverändert.
- § 105b Abs. 1^{bis} neu: Mechanismus zur Verteilung der Mehrwertabgabe in Relation zum Anteil an gemeinnützigem Wohnraum an das konkrete Vorhaben. Ausgangspunkt ist der ordentliche Abgabesatz für Auf- und Umzonungen.
- Weitere geringfügige Anpassungen aufgrund des neuen Abgabetatbestands in den §§ 105a, 105b, 105c sowie 105d.

Zu klären bleibt das Verhältnis zum Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnraum nach Hebel 3. Beide Instrumente greifen auf denselben planungsbedingten Mehrwert zu. Ohne Koordination droht eine Doppelbelastung, und die kumulative Last könnte die Verhältnismässigkeit sprengen. Der Wert der Bindung an gemeinnützigen Wohnraum ist deshalb an die Mehrwertabgabe anzurechnen. § 105a bietet dafür einen Anknüpfungspunkt, da die vertraglichen Leistungen auch in anderer Form als in Geld erbracht werden können.

Betreffend Einzonungen in eine Verdichtungszone ist anzumerken, dass Einzonungen von Bundesrechts wegen mehrwertabgabepflichtig sind, wobei der Satz von mindestens 20 Prozent ebenfalls bundesgesetzlich vorgeschrieben ist. Eine direkte Umverteilung des Ertrags analog zu den Um- und Aufzonungen ist nicht zulässig. Jedoch kann bereits heute bei Einzonungen der Ertrag der Abgabe, der in den kantonalen Fonds fliesst, gemäss Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG sowie § 105d Abs. 1 PBG reinvestiert werden in weitere kantonale Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG, also auch in den preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnbau.

3.1.3.2 Anpassung Planungszonenwirkung (Tempo-Hebel)

Der letzte Hebel der planungs- und baurechtlichen Massnahmen des Gegenvorschlags betrifft das Umsetzungstempo. Das geltende Recht besagt in Absatz 2 von § 85, dass neue Nutzungspläne und neue Bau- und Nutzungsvorschriften ab dem Zeitpunkt ihrer öffentlichen Auflage als Planungszone gelten. Diese Planungszonenwirkung besagt, dass die Pläne und Vorschriften mit der öffentlichen Auflage wirksam werden, das heisst sie sind in einem allfälligen Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen. Konkret bedeutet dies: innerhalb des von einer solchen Planungszone betroffenen Gebietes darf mithin nichts mehr unternommen werden, was die neu aufgelegte Nutzungsplanung erschweren oder eine planerische Festlegung negativ beeinflussen könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG). Künftigen Planfestsetzungen wird auf diese Weise eine *negative Vorwirkung* zuerkannt, indem Bauten oder Anlagen nur noch bewilligt werden, wenn entsprechende bauliche Massnahmen die angestrebte Neuordnung oder die geplante bzw. beabsichtigte Einschränkung der Nutzung nicht beeinträchtigen (vgl. LGVE 2015 IV Nr. 8). Gemäss kantonaler Praxis und Rechtsprechung soll demnach in aller Regel dasjenige Recht als massgebend erachtet werden,

das im Zeitpunkt der definitiven Beurteilung durch eine zu voller Sachverhaltskontrolle befugten Behörde massgebend ist. Bei Baubewilligungen ist daher sowohl das noch geltende als auch das künftige Recht zu beachten.

Diese Ausgangslage führt in der Praxis immer wieder zu Verzögerungen im Baubewilligungsverfahren, da Bauvorhaben, die nach dem Start der öffentlichen Auflage beurteilt werden, sowohl das alte als auch das neue (noch nicht in Kraft stehende) Recht einhalten müssen. Dies führt auch zu Rechtsunsicherheit. Mit Blick auf die Dringlichkeit bei der Umsetzung der hier vorgeschlagenen Massnahmen ist es daher angezeigt, die Bestimmungen der Planungszonenwirkung anzupassen, einerseits um mehr Rechtssicherheit zu schaffen und andererseits, um die Erstellung gemeinnützigen Wohnraums zu beschleunigen.

Für die Vernehmlassung wird daher vorgeschlagen, die Planungszonenwirkung neuer Nutzungspläne und neuer Bau- und Nutzungsvorschriften insofern zu beschränken, als sie neu nur noch in speziell von der Gemeinde bezeichneten Gebieten gelten soll. In den anderen Gebieten gibt es keine Planungszone mehr, das alte Recht gilt bis zur Rechtskraft der Genehmigung, ab dann gilt das neue Recht. Diese Variante schafft Rechtssicherheit und klare Verhältnisse.

3.1.4 Übersicht planungs- und baurechtliche Gesetzesanpassungen

Bestimmung PBG	Anpassung	Zweck
§ 22a[neu] Wohnraumbedarfsrechnung	Wohnraumbedarfsberechnung öffnet den Weg zur vorzeitigen Revision	Zeit-Hebel, Hebel 1
§ 45a [neu] Verdichtungszone	Dichte über Gesamthöhe, Nutzungsdurchmischung, Verknüpfung mit zwingendem Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnraum (abgestimmt auf Mehrwert und Wirtschaftlichkeit)	Mengen-Hebel, Hebel 2 Fairness-Hebel, Hebel 3 (Absatz 3)
§ 85	Planungszonenwirkung neuer Nutzungspläne und Vorschriften nur noch in von der Gemeinde genau bezeichneten Gebieten	Tempo-Hebel, flankierender Hebel 5
§ 105 Abs. 3^{bis} [neu]	neuer Tatbestand: Umzonung in die Verdichtungszone ist abgabepflichtig	Gerechtigkeits-Hebel, flankierender Hebel 4
§ 105b Abs. 1^{bis} [neu]	Umverteilung Mehrwertabgabe bei Erstellung gemeinnützigen Wohnraums	Gerechtigkeits-Hebel, flankierender Hebel 4
§ 122 Abs. 2	Aufnahme Verdichtungszone in Ausnahmekatalog für kleinere Grenzabstände	Erleichterung der Verdichtung

Tab. 4: Übersicht planungs- und baurechtliche Anpassungen

3.2 Kantonale Darlehen zur Ergänzung der Bundesmittel aus dem Fonds de Roulement

3.2.1 Darlehen an gemeinnützige Bauträgerschaften

Der Kanton Luzern soll Darlehen des Bundes an gemeinnützige Bauträgerschaften für die Erstellung, den Erwerb und die Erneuerung von gemeinnützigen Wohnungen mit eigenen Darlehen ergänzen können. Luzern ist traditionell ein Kanton mit vielen gemeinnützigen Bauträgerschaften. Solche Darlehen sind aus diesem Grund ein geeignetes Mittel, um eine Erhöhung des Angebots an Wohnungen im Kanton Luzern zu fördern und damit bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Die Gemeinnützigkeit der Bauträgerschaften soll gemäss der Wohnraumförderungsgesetzgebung des Bundes definiert werden (Art. 8 und 37 der Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 26. November 2003, WFV, SR [842.1](#)).

Eine Organisation gilt nach Art. 37 WFV als gemeinnützig, wenn sie in ihren Statuten:

- den Zweck verfolgt, dauerhaft den Bedarf an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen zu decken;
- die Dividende gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben vom 27. Juni 1973 (StG, SR [641.10](#)) beschränkt;
- die Ausrichtung von Tantiemen verbietet;
- festlegt, dass der bei der Auflösung der Gesellschaft, Genossenschaft oder Stiftung verbleibende Teil des Vermögens dauerhaft dem Zweck zugewendet wird, den Bedarf an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen zu decken;
- festlegt, dass das Gesellschafts-, Genossenschafts- oder Stiftungskapital höchstens zum Nennwert zurückbezahlt werden darf.

Die Möglichkeit von Darlehen soll gestützt auf eine Revision des Gesetzes über die Förderung von Wohnraum geschaffen werden. Das Gesetz ist ein finanzpolitisches Förderinstrument und greift somit nicht primär in den Markt ein, sondern wirkt in erster Linie über finanzielle Anreize. Durch die Darlehen werden Investitionen in gemeinnützigen Wohnraum ermöglicht oder erleichtert – die Wirkung entfaltet sich hauptsächlich angebotsseitig. Ihre Wirkung kann sich jedoch erst im Zusammenhang mit weiteren Faktoren wie Baulandverfügbarkeit und planerischer Verdichtung vollumfänglich entfalten. Zudem setzt der Erfolg geeignete Grundstücke und leistungsfähige gemeinnützige Bauträgerschaften voraus. Mit der Förderung der gemeinnützigen Bauträgerschaften wird sichergestellt, dass die Wohnungen der Bevölkerung langfristig gemeinnützig, d.h. nicht gewinnorientiert, zur Verfügung stehen. Damit bleibt die Zweckbestimmung der mit den Darlehen eingesetzten finanziellen Mittel langfristig erhalten.

3.2.2 Vertragskonditionen der Darlehen an gemeinnützige Bauträgerschaften

Für die kantonalen Darlehen sollen die Bestimmungen des Bundes über die Wohnraumförderung sinngemäss gelten. Eine Förderung durch den Kanton setzt grundsätzlich die Einhaltung aller Voraussetzungen, Auflagen und Bedingungen für eine Förderung durch den Bund voraus. Die Darlehen des Kantons an einzelne gemeinnützige Bauträgerschaften sollen sich auf die gleiche Höhe belaufen, wie diejenigen des Bundes. Auch der Zinssatz und die Laufzeit der Darlehen sollen grundsätzlich dem Bund entsprechen. Die maximale Vergünstigung des Bundes von zwei Prozent soll nicht überschritten werden. Beim Mindestzinssatz soll der Kanton jedoch zu Gunsten der gemeinnützigen Bauträgerschaften mit zusätzlichen Vergünstigungen

durch Unterschreiten des Mindestzinssatzes des Bundes von einem Prozent von den Voraussetzungen des Bundes abweichen können. Der Mindestzinssatz des Kantons soll 0,5 Prozent betragen. Der Zeitpunkt für den Beginn der Amortisation soll bis fünf Jahre später nach dem Bund festgelegt werden können. Damit kann die Belastung der Wohnbauträgerschaften bei der Amortisation vor allem in den ersten Jahren, in welchen in der Regel eine zweite Hypothek abzuzahlen ist, reduziert werden.

Vertragskonditionen	Bund	Kanton
Höhe der Darlehen je Wohnung	30'000 bis 60'000 Fr.	30'000 bis 60'000 Fr.
Mindestzinssatz	1 %	0,5 %
Zinsvergünstigung gegenüber Referenzzinssatz	2 %	2 %
Aktueller Zinssatz (Referenzzinssatz liegt aktuell bei 1,25%)	1 % (Minimum)	0,5 % (Minimum)
Laufzeit	25 Jahre	25 Jahre
Beginn Amortisation	Linear ab 4. Jahr	Linear bis 5 Jahre nach Bund

Tab. 5: Darlehen an gemeinnützige Bauträgerschaften: Vertragskonditionen Bund und Kanton

Mit einem kantonalen Mindestzinssatz von 0,5 Prozent ist es möglich, dass der Bund wegen seinem Mindestzinssatz von 1 Prozent eine Vergünstigung von weniger als zwei Prozent ausspricht, während der Kanton mit seinem Mindestzinssatz von 0,5 Prozent eine Vergünstigung bis maximal zwei Prozent gewährt. Möglich wäre auch, dass der Bund nicht fördert (bzw. keine Gesuche gestellt werden), weil der Referenzzinssatz gleich hoch oder tiefer ist als der Mindestzinssatz. In diesen Fällen soll der Kanton bis zu seinem Mindestzinssatz von 0,5 Prozent dennoch fördern können. Da der Anteil des kantonalen Darlehens am Gesamtkapital gering ist, wirkt sich der Zinssatz nur marginal auf die durchschnittliche Kostenmiete aus. Entscheidend ist vielmehr, dass der Zinssatz gegenüber marktüblichen Finanzierungen attraktiv bleibt und somit einen echten Finanzierungsanreiz schafft.

3.2.3 Sicherung der Zweckbestimmung der Darlehen

Die kantonalen Darlehen sollen mit Grundpfand gesichert werden. Wohnbauten, die vom Kanton gefördert werden, sollen nur zu Erstwohnzwecken genutzt werden dürfen. Sie sollen weder zweckentfremdet noch veräussert werden dürfen. Zur Sicherung des Zweckes soll sich der Kanton für bestimmte Massnahmen ein auf höchstens 25 Jahre befristetes Kaufs- und Vorkaufsrecht zu den Selbstkosten, erhöht um den Mehrwert des Eigenkapitals, vorbehalten können. Eine auf diese Weise vom Kanton erworbene Liegenschaft soll der Standortgemeinde oder Trägern des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu den gleichen Bedingungen abgetreten werden. Der Kanton

soll einer Handänderung jedoch zustimmen können, wenn sich die übernehmende Person verpflichtet, die Förderauflagen und Bedingungen zu übernehmen, oder wenn eine Rückerstattung der Förderleistung erfolgt. Alle Auflagen und Bedingungen sollen auf 25 Jahre befristet sein und als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch angemerkt werden. Sollten die Darlehen nicht zweckgemäss verwendet werden oder werden Auflagen und Bedingungen nicht eingehalten, sollen die Leistungen ganz oder teilweise gesperrt und die Darlehen gekündigt werden. Unrechtmässig bezogene Leistungen sollen samt Zinsen zurückgezahlt werden.

Gemeinnützige Bauträgerschaften stehen vor der Herausforderung, nicht nur bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, sondern auch innovative Wege zu entwickeln, um Wohneigentum für den Mittelstand zu realisieren. Mit dem flexiblen Wohneigentum (oder Wohneigentum auf Zeit) haben sie eine Möglichkeit gefunden, dieses Ziel zu erreichen. Das Modell des flexiblen Wohneigentums bietet gemeinnützigen Bauträgerschaften eine Möglichkeit, der Mittelschicht den Zugang zu erschwinglichem Wohneigentum zu ermöglichen, ohne dabei Gewinnmaximierung in den Vordergrund zu stellen. Nach dem Modell erstellen gemeinnützige Bauträgerschaften Wohnbauten und teilen diesen anschliessend in Stockwerkeigentumsanteile auf. Mindestens ein Stockwerkeigentumsanteil muss im Eigentum der gemeinnützigen Bauträgerschaften bleiben, die übrigen Stockwerkanteile können zu erschwinglichen Preisen an Privatpersonen verkauft werden. In den Kaufverträgen der Stockwerkeigentumseinheiten wird gleichzeitig ein Verzicht der Käufer auf die Geltendmachung des Vorkaufsrechts der Miteigentümer vereinbart. Zudem wird die spätere Vermietung des Objekts durch die Eigentümer kaufvertraglich ausgeschlossen. Dies mit Ausnahme der Vermietung an die Nachkommen auf Basis der Kostenmiete. Den erstellenden gemeinnützigen Bauträgerschaften steht das alleinige und zeitlich unbeschränkte (gesetzliche) Rückkaufsrecht an den verkauften Stockwerkeigentumseinheiten zu einem im Voraus vertraglich festgelegten, nicht gewinnorientiertem Preis zu.

Der Erwerb von solchem erschwinglichen Wohneigentum durch Privatpersonen kann durch die Darlehen aus dem Fonds de Roulement nur indirekt gefördert werden, indem die Darlehen den gemeinnützigen Bauträgerschaften die Finanzierung von Wohnbauten erleichtern. Werden in diesen Wohnbauten jedoch nicht nur Wohnungen vermietet, sondern werden Wohnungen als Stockwerkeigentumsanteile ausgeschrieben und an Privatpersonen verkauft, müssen die Mittel aus dem Fonds de Roulement anteilmässig zurückerstattet werden. Wie die Mittel aus dem Fonds de Roulement müssen bei einer Ausscheidung und einem Verkauf von Stockwerkeigentumsanteilen auch die kantonalen Darlehen zurückerstattet werden.

3.2.4 Vollzug, Auszahlung der Darlehen

Der Bund hat die Prüfung der Darlehensvoraussetzungen und den Vollzug an die Dachorganisationen der gemeinnützigen Bauträger übertragen (Wohnen Schweiz in Luzern und Wohnbaugenossenschaften Schweiz in Zürich). Der Kanton Luzern wird die Darlehen grundsätzlich nach den gleichen Voraussetzungen auszahlen wie der Bund (vgl. dazu Ziffer 3.2.2). Aus diesem Grund sollen die Prüfung der Voraussetzungen für die kantonalen Darlehen sowie teilweise der Vollzug der Darlehen an die Dachorganisationen der gemeinnützigen Bauträger übertragen werden.

Gestützt auf eine Leistungsvereinbarung mit dem Bund haben sich die Dachträgerorganisationen über Jahre ein grosses Wissen zur Prüfung der bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Darlehen aus dem Fonds de Roulement angeeignet. Sie verfügen über klare und etablierte Strukturen für die Zusammenarbeit mit dem Bund. Von diesem Vorwissen soll der Kanton Luzern profitieren können. Insofern ist es effizient und zielführend, die Prüfung der Voraussetzungen und teilweise den Vollzug an die Dachträgerorganisationen auszulagern. Auch für gemeinnützige Bauträgerschaften ist dieses Vorgehen vorteilhaft. Sie können das Gesuch bei einer einzigen Stelle einreichen und haben so grundsätzlich nur eine Anlaufstelle. Sind die bundesrechtlichen Voraussetzungen für eine Gewährung von Darlehen erfüllt, geben die Dachorganisationen dem Kanton eine Empfehlung über die Kantonsförderung ab. Gestützt auf diese Empfehlung kann der Kanton seinen Förderentscheid fällen. Dem Kanton verbleiben der Entscheid über die Zusicherung der Darlehen und die administrativen Aufgaben (Zusicherungsverfügungen, Auszahlung der Darlehen, Zins- und Amortisationsrechnungen sowie die jährliche Budgetierung und Rechnungslegung).

3.2.5 Kosten, Finanzierung und personelle Auswirkungen der Darlehen

Die finanziellen Mittel für die Darlehen sollen jährlich im Voranschlag durch den Kantonsrat festgesetzt werden. Die für die Darlehen erforderlichen gesetzlichen Änderungen sollen im zweiten Quartal 2028 in Kraft treten. Ab dann haben wir jährlich 5 Millionen Franken für die kantonalen Darlehen an die gemeinnützigen Bauträgerschaften in die Finanzplanung aufgenommen.

Die jährlich 5 Millionen Franken berechnen sich indikativ basierend auf dem durchschnittlichen Neubauvolumen der letzten Jahre im Kanton Luzern, einem definierten Zielanteil an gemeinnützigen Wohnungen sowie einer angenommenen durchschnittlichen Darlehensquote:

Indikative Berechnung des jährlichen Investitionsvolumens für Darlehen an gemeinnützige Bauträgerschaften	
Definition Zielgrösse der jährlich neu erstellten, gemeinnützigen Wohnungen im Kanton Luzern	6 %
Durchschnittliche Anzahl Neubauwohnungen im Kanton Luzern in den letzten 10 Jahren (Wüest Partner, BFS Wohnbaustatistik)	2'800 Wohnungen
Anrechenbare Investitionskosten pro Wohnung (Durchschnittliche 3.5-Zimmer-Wohnung (75 m ²) unter Berücksichtigung der Anlagekosten gemäss BWO)	435'000 Fr.
Annahme zu Anteil der kantonalen Darlehen am Gesamtkapital (soweit alle Förderbedingungen erfüllt sind)	7 %
2'800 Wohnungen x 6,0 % gemeinnütziger Anteil x (435'000 Fr. x 7,0 %) = 5 Millionen Franken.	

Tab. 6: Indikative Berechnung des jährlichen Investitionsvolumens für Darlehen an gemeinnützige Bauträgerschaften

Wie unter Ziffer 3.2.4 dargelegt, sollen die Gesuche der gemeinnützigen Bauträgerschaften um kantonale Darlehen bei den Dachträgerorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus eingereicht werden. Diese sollen die eingereichten Unterlagen und die Voraussetzungen für die kantonalen Darlehen prüfen und dem Kanton eine Empfehlung über die Gewährung der Darlehen abgeben. Für die Ausfertigung der Entscheide über die Zusicherung von Darlehen, die Auszahlung der Darlehen, Zins- und Amortisationsrechnungen, die Bewirtschaftung der Darlehen, die jährliche Budgetierung und Rechnungslegung sowie den regelmässigen Austausch mit den Dachorganisationen rechnen wir mit 100 neuen Stellenprozenten (1,0 FTE).

3.2.6 Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung

Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum für Bevölkerungskreise in beschränkten finanziellen Verhältnissen, wie für Familien, Betagte und Invalide, sind aktuell im Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung vorgesehen.

Das Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung soll vollständig überarbeitet werden und neu den Titel «Gesetz über die Förderung von Wohnraum» erhalten. Gestützt auf die neuen Gesetzesbestimmungen sollen kantonale Darlehen zur Ergänzung von Darlehen des Bundes aus dem Fonds de Roulement an gemeinnützige Bauträgerschaften ausbezahlt werden können. Die finanziellen Beiträge des Kantons sollen ausschliesslich an gemeinnützige Bauträgerschaften erfolgen, da die

Verwendung dieser Beiträge so langfristig für den Bau von preisgünstigen Mietwohnungen gewährleistet bleibt. Durch entsprechende Auflagen und Bedingungen, die im Grundbuch als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen anzumerken sind, sollen die Darlehen sachenrechtlich gesichert werden. Für die kantonalen Darlehen soll weiter ein gesetzliches Pfandrecht ins Grundbuch eingetragen werden (Art. 836 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR [210](#)). Zur Sicherung des Zweckes soll sich der Kanton ein auf höchstens 25 Jahre befristetes Kauf- und Vorkaufsrecht zu den Selbstkosten, erhöht um den Mehrwert des Eigenkapitals, vorbehalten können. Eine auf diese Weise erworbene Liegenschaft soll der Standortgemeinde oder Trägern des gemeinnützigen Wohnungsbaues zu den gleichen Bedingungen abgetreten werden. Erfolgt eine Zweckentfremdung, werden Voraussetzungen, Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten oder werden unwahre oder unvollständige Angaben gemacht, sollen die Förderleistungen ganz oder teilweise widerrufen oder zurückerstattet werden.

Zur Regelung der Einzelheiten zur Gewährleistung von Darlehen an gemeinnützige Bauträgerschaften wird der Regierungsrat eine Verordnung erlassen. Da die gesetzlichen Bestimmungen bereits sehr umfassend sind, werden in der Verordnung nur noch die Zuständigkeiten der Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger, des Kantons beziehungsweise der Departemente und der Dienststellen sowie das Verfahren rund um die Einreichung von Gesuchen um Darlehen zu regeln sein. Für die Übertragung von Aufgaben an die Dachorganisationen wird mit diesen eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden.

3.3 Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum

3.3.1 Ausgangslage

Das heute geltende Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (SRL Nr. [898](#); nachfolgend: GEW) ist seit 1. Mai 1990 in Kraft.³ Es bezweckt, Wohnraum, insbesondere preisgünstigen Wohnraum, zu erhalten. Konkret bedeutet dies, dass Räume, die Wohnzwecken dienen, nur mit einer Bewilligung des Gemeinderates abgebrochen, umgebaut oder ihrem Zweck entzogen werden dürfen, sofern dies eine erhebliche Erhöhung des Mietzinses nach sich zieht.

Das GEW kommt in den Gemeinden nur zur Anwendung, wenn sich diese dem Gesetz explizit unterstellen. Eine Unterstellung ist dann gerechtfertigt, wenn in den Gemeinden im Verhältnis zur Nachfrage kein hinreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen besteht. Die Unterstellung ist auf acht Jahre befristet. Eine Verlängerung um höchstens acht weitere Jahre ist möglich.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes hat sich einzig die Stadt Luzern 1990 bis 1998 dem Gesetz unterstellt. Aktuell laufen in der Stadt erneute Bestrebungen, sich dem Gesetz zu unterstellen, wobei der Grosse Stadtrat im Frühling 2026 den Antrag des Stadtrats auf Unterstellung ablehnte. Der Mieterverband hat als Reaktion die [Luzerner Wohnschutzinitiative](#) eingereicht.

Die Definition der Preisgünstigkeit nach § 2 GEW bezieht sich auf das Konzept der Grundverbilligung gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974,

³ Die Vorgängerversion stammt aus dem Jahr 1974 und sah noch eine automatische Unterstellung der Stadt Luzern und Agglomerationsgemeinden unter das Gesetz vor.

das im Kanton Luzern seit 2001 nicht mehr zur Anwendung kommt. Das GEW ist folglich hinsichtlich Definition der Preisgünstigkeit entweder anzupassen oder als Ganzes aufzuheben.

3.3.2 Vergleich Wohnschutzgesetzgebungen andere Kantone

Die kantonalen Wohnschutzgesetzgebungen unterscheiden sich in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung deutlich voneinander. Der Kanton Basel-Stadt bspw. verfügt seit 2022 über einen ausgebauten Wohnschutz. Dort hat die Gesetzgebung innert kürzester Zeit zu einem messbaren Rückgang der Sanierungstätigkeiten geführt, während im Kanton Genf, wo bereits seit den 1990er-Jahren eine Wohnschutzgesetzgebung in Kraft ist, die Neubautätigkeit seit Jahren auf tiefem Niveau stagniert. Die Auswirkungen der Gesetzgebungen auf die Mietpreise (Bestandes- vs. Angebotsmieten) sind wissenschaftlich umstritten. Im Kanton Genf sind die Bestandesmieten tief, gleichzeitig sind die Angebotsmieten aber ausserordentlich hoch. Im Kanton Zürich wurde im Juni 2026 über die sog. Wohnschutz-Initiative abgestimmt, die die Inkraftsetzung eines ähnlichen Gesetzes wie des GEW verlangte. Angenommen wurde hingegen der deutlich moderatere und weniger eingriffsintensivere Gegenvorschlag des Regierungsrates, der auf eine zusätzliche baurechtliche Bewilligungsebene verzichtet und stattdessen bei grösseren Projekten eine Informations- und Prüfpflicht vorsieht, um Leerkündigungen möglichst zu vermeiden.⁴

3.3.3 Haltung Stadt Luzern

Der Stadtrat von Luzern⁵ begründete die vorgeschlagene, aber schlussendlich abgelehnte Unterstellung unter das GEW hauptsächlich mit dem Argument, der Verlust preisgünstiger Bestandswohnungen stelle ein akutes wohnungspolitisches Problem dar, wobei das GEW die wohnbaupolitischen Förderinstrumente ergänze, indem es den bestehenden Wohnraum schützt. Die vorgeschlagene Umsetzung sollte gezielt gegen missbräuchliche Mietzinserhöhungen und Leerkündigungen wirken, ohne normale Sanierungen oder energetische Erneuerungen wesentlich zu behindern. Die Ausgestaltung der Bewilligungspflicht solle verhältnismässig ausgestaltet werden und einen Ausgleich zwischen Wohnraumschutz und Investitions- bzw. Erneuerungsinteressen schaffen, wobei die Bewilligungsbehörde über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen solle. Eine Bewilligungspflicht sollte grundsätzlich erst bei Eingriffen Anwendung finden, die zu einer Mietzinserhöhung von mehr als 20 Prozent führen. Zudem wäre die Unterstellung, wie gesetzlich vorgeschrieben, auf acht Jahre befristet gewesen, wobei bei einer Entspannung des Wohnungsmarktes die Unterstellung auch vorzeitig hätte aufgehoben werden können.

Der Grosse Stadtrat lehnte den Antrag im März 2026 mit der Begründung ab, dass der Mangel an preisgünstigem Wohnraum zwar ein anerkanntes Problem sei, die Unterstellung unter das GEW jedoch das falsche Instrument darstelle. Die Ratsmehrheit sah Massnahmen, die eine Ausweitung des Wohnangebots zur Folge haben, als prioritär an, das GEW sei hingegen ungeeignet bzw. gar kontraproduktiv, da die zusätzliche Bewilligungspflicht die Bautätigkeit, insbesondere auch energetische Sanierungen, eher bremse. Diese Argumente decken sich mit jenen, die auch im Abstimmungskampf zur Zürcher Wohnschutzinitiative vertreten wurden.

⁴ Zur Abstimmung vom 14. Juni 2026 im Kanton Zürich über die Wohnschutz-Initiative und den Gegenvorschlag siehe [hier](#).

⁵ Siehe [Bericht und Antrag 50](#) an den Grossen Stadtrat von Luzern betr. Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW) vom 26. November 2025.

Die Initiantinnen und Initianten der Luzerner Wohnschutzinitiative verlangen, dass die Stimmberechtigten über die Frage der Unterstellung entscheiden solle. Im Gegensatz zum Stadtrat verlangt die Initiative allerdings eine Schwelle von bloss 15 Prozent (statt 20 Prozent) Mietzinserhöhung für die zusätzliche Bewilligungspflicht.

3.3.4 Argumente Motion Hunkeler et al.

Die Motion [M 652](#) von Hunkeler Damian und Mit. vom 26. Januar 2026 verlangt die Aufhebung des Gesetzes zusammengefasst mit den folgenden Argumenten: Das GEW sei ein überholtes Regulierungsinstrument, das den heutigen wohnungs- und klimapolitischen Herausforderungen nicht mehr entspreche. Es verzögere mit zusätzlichen Bewilligungshürden und Verfahrensschritten Bau- und Sanierungsprojekte, verursache zusätzliche Bürokratie und erhöhe die Kosten. Damit verschärfe es die Wohnungsknappheit, weil es Ersatzneubauten und Verdichtungsprojekte erschwere, anstatt zusätzlichen Wohnraum zu ermöglichen. Es behindere somit die Erreichung der Klimaziele, indem notwendige energetische Sanierungen und Erneuerungen des Gebäudeparks gebremst würden. Damit widerspreche das Gesetz den übergeordneten Zielen von Bund und Kanton, Verfahren zu beschleunigen und die Innenentwicklung zu stärken und es stehe auch den klimapolitischen Zielen des Kantons entgegen. Die Motionärinnen und Motionäre fordern daher Rahmenbedingungen für eine zeitgemässe Wohnraumpolitik, die effiziente Abläufe ermöglichen, Innovation zulassen und eine flexible Entwicklung von Wohnraum fördern.

3.3.5 Haltung Regierungsrat

Die Diskussion um das GEW bewegt sich im Spannungsfeld zwischen zwei legitimen öffentlichen Interessen, namentlich der Erhaltung des bestehenden preisgünstigen Wohnraums und des Schutzes vor Verdrängung sowie der Schaffung zusätzlichen Wohnraums durch raschere Erneuerung und Verdichtung des Gebäudeparks. Die zentrale politische Frage lautet deshalb weniger, ob mehr preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden soll – dieses Ziel wird praktisch von allen Akteuren geteilt –, sondern welche Instrumente dieses Ziel am wirksamsten erreichen.

Wie vorstehend ausgeführt, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass zur Förderung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum bestehende Bauhemmnisse abzubauen und die Erstellung von Wohnraum generell zu fördern sind, einerseits über planerische, andererseits über finanzielle Massnahmen. Zusätzliche Eingriffe in den Mietwohnungsmarkt sollen wenn möglich vermieden werden. Auf diese Parameter der Angebotsförderung stützt sich der vorliegende Gegenvorschlag. Das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum ist allerdings nachfrageorientiert und steht diesen Parametern aufgrund der zusätzlichen Bewilligungshürde diametral entgegen.

Das GEW ist – ausser in der Stadt Luzern – bisher in keiner anderen Gemeinde zur Anwendung gelangt, zudem hat sich seit 1998 keine Gemeinde mehr dem GEW unterstellt. Eine vom Luzerner Stadtrat beantragte erneute Unterstellung unter das GEW per 1. Januar 2027 lehnte der Grosse Stadtrat, wie vorstehend ausgeführt, ab. Das GEW beziehungsweise die darin enthaltene zusätzliche Bewilligungspflicht als Wohnschutzmassnahme hat sich im Kanton Luzern folglich nicht durchsetzen bzw. etablieren können.

Eine Analyse von Wüest Partner AG⁶ im Vorfeld der Abstimmung zur Zürcher Wohnschutzinitiative (Implementierung einer mit dem Kanton Luzern vergleichbaren Bewilligungspflicht) zeigte mögliche Folgen und Nebenwirkungen derselben auf. Die Analyse kam zum Schluss, dass für bestehende Mietverhältnisse mit einer Umsetzung der Initiative beispielsweise die sanierungsbedingten Investitionskosten weniger stark auf bestehende Mieten überwälzt würden. Gleichzeitig würden aber wohl weniger Sanierungen, weniger Neubau von Mietwohnungen und steigende Angebotsmieten resultieren. Bewertungsseitig könnten tiefere Nettoerträge und höhere Risikoprämien die Marktwerte etwas dämpfen. Bei neueren Objekten erschiene ein Marktwertabschlag von nahe 0 bis zu 5 Prozent realistisch, bei älteren Mehrfamilienhäusern mit anstehendem Sanierungsbedarf könnte die anzunehmende Bandbreite eher von 10 bis zu 20 Prozent gehen.

Die Analyse verwies zudem auch auf ähnliche Gesetzgebungen in anderen Kantonen, die nachfrageseitige Regulierungen des Wohnungsmarktes kennen. Als Nebenwirkungen solcher Wohnschutzgesetzgebungen seien in den Kantonen Genf, Waadt und Basel-Stadt längere Verweildauern in Mietwohnungen, weniger energetische Sanierungen und mehr Bürokratie statistisch dokumentiert. Was den Neubau betreffe, gingen in Basel-Stadt [gemäß Auswertung von Wüest Partner](#) die Gesuche für den Bau neuer Wohnungen nach einer Wohnschutzvorlage um rund einen Drittel zurück. Mit der Wohnschutzinitiative würde die Schere zwischen Angebots- und Bestandesmieten weiter aufgehen (wobei diese im Kanton Zürich – wie auch im Kanton Luzern⁷ – gerade in den letzten fünf Jahren schon eine grosse Spreizung erfahren hat). Auch würde der wichtige Hebel des ökonomischen Anreizes für energetische Sanierungen gedämpft.

Selbst der Stadtrat von Luzern kam in seiner Botschaft zum Schluss, die Wirkung der Unterstellung unter das GEW in den 1990er-Jahren habe einen geringen Einfluss auf die Mietpreise gehabt und die historische Wirkung des GEW sei kaum abschätzbar.⁸

Aus all diesen Gründen teilt der Regierungsrat somit die Ansicht der Motionärinnen und Motionäre betreffend Abschaffung des Gesetzes. Es ist angezeigt, dieses Gesetz, welches in den fast 40 Jahren seit seiner Implementierung ausser in der Stadt Luzern nie Anwendung fand und dessen Wirkung somit fraglich ist, aufzuheben und durch modernere, angebotsseitig ausgerichtete Massnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot – wie sie im vorliegenden Gegenvorschlag enthalten sind – zu ersetzen.

4 Weitere Massnahmen

4.1 Kantonaler Richtplan

Der Kantonale Richtplan (KRP-26) wurde Ende 2025 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt und vom Regierungsrat am 19. Mai 2026 zuhanden des Kantonsrats beschlossen. Bezüglich der Schaffung von ausreichendem oder preisgünstigen Wohnraum sieht der Richtplan zahlreiche Massnahmen wie beispielsweise die Erarbeitung eines räumlichen Entwicklungskonzepts, die Erhöhung der Nutzungsmasse der Regelbauweise oder die Verdichtung in Gebieten mit hoher Erschliessungsqualität vor.

⁶ Wüest Partner AG, [Wohnschutzinitiative und Gegenvorschlag](#), veröffentlicht am 24. April 2026.

⁷ Wüest Partner AG, Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Massnahmen Kanton Luzern – Studie und Entscheidungsgrundlage zur Erarbeitung Gegeninitiative «Für zahlbaren Wohnraum» vom 25. März 2025, S. 25.

⁸ Siehe [Bericht und Antrag 50](#) an den Grossen Stadtrat von Luzern betr. Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (GEW) vom 26. November 2025, S. 12 f.

Mit den entsprechenden Koordinationsmassnahmen wird den Anliegen des Gegenvorschlags auf übergeordneter Ebene Rechnung getragen. Die Umsetzung obliegt in der Regel den Gemeinden.

4.2 Beschleunigung Baubewilligungsverfahren

Derzeit läuft das Projekt Beschleunigung und Digitalisierung Baubewilligungsprozess «[DigiBauPro](#)». Ziel des Projekts ist, die digitale Gesuchsabwicklung für alle Beteiligten einfacher, transparenter und verlässlicher zu gestalten. Gesuche sollen möglichst vollständig, fehlerfrei und bewilligungsfähig eingereicht werden können. Grundlage dafür ist die konsequente Ausrichtung an den Bedürfnissen der Gestaltstellenden und aller weiteren Beteiligten. So lässt sich der Prozess gezielt verbessern. Das zukünftige Vorgehen wird laufend aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer analysiert und entwickelt. Dadurch werden zentrale Erfahrungen und Herausforderungen sichtbar und können in der Konzeption und der Entwicklung fortlaufend eingebracht werden. Das Projekt soll die Abläufe spürbar vereinfachen und langfristig zu einer höheren Qualität der Gesuche beitragen.

5 Die Änderungsentwürfe im Einzelnen

5.1 Planungs- und Baugesetz

§ 22a (neu) Wohnraumbedarfsberechnung

Diese Bestimmung führt das neue Instrument der Wohnraumbedarfsberechnung ein. Mittels dieser Berechnung sollen die Gemeinden eruieren können, ob in ihrer Gemeinde ein struktureller Wohnraumangel vorliegt. Ein struktureller Wohnraumangel ist ein dauerhaftes Ungleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt, bei dem die Nachfrage das Angebot an bezahlbarem Wohnraum in urbanen Zentren und deren Agglomerationen systematisch übersteigt (wobei nicht einzig die Einwohnerdichte und Leerwohnungsziffern zu berücksichtigen sind).

Die Berechnung soll dabei helfen aufzuzeigen, wo Potenzial zur Innenverdichtung besteht und ob Bedarf an bezahlbarem Wohnraum vorhanden ist. Sie dient den Gemeinden als Grundlage dafür, später Verdichtungszone nach dem neuen § 45a PBG ausscheiden zu können und, wie vorstehend ausgeführt, der Präzisierung von geänderten Verhältnissen nach Art. 21 Abs. 2 RPG, die den Weg zu einer vorzeitigen Revision der Nutzungsplanung öffnen (Abs. 2).

Geplant ist, dass der Kanton (Dienststelle Raum und Wirtschaft) im Rahmen seiner Aufgaben aus dem KRP-26 regelmässig mittels eines standardisierten (noch zu erstellenden digitalen) Tools (ähnlich LUBAT) eine Wohnraumbedarfsberechnung über alle Gemeinden durchführt (Abs. 1). Den Gemeinden steht es allerdings frei, eigenständige Berechnungen durchzuführen. Der Kanton wird das Tool den Gemeinden zur Verfügung stellen. Standardmässig soll die Berechnung durch die Dienststelle Raum und Wirtschaft ca. alle 5 Jahre erfolgen, das erste Mal nach Erlass des neuen Richtplans. Die Berechnung dient der Eruierung der raumplanerisch richtigen Verortung für grössere Nachverdichtungen im Kanton, basierend auf der kantonalen Raumentwicklungsstrategie (Kap. I, KRP-26).

Die korrekte raumplanerische Verortung für die Festlegung einer neuen Verdichtungszone wird im Rahmen der Vorprüfung durch den Kanton auf Recht- und

Zweckmässigkeit geprüft. Gemäss neuem kantonalen Richtplan haben insbesondere städtische und intermediäre Gemeinden Zentrumsgebietspotential, das heisst in diesen Gemeinden sollen gewisse Mindestdichten erreicht werden (Koordinationsaufgabe 231) und sogenannte [10-Minuten-Nachbarschaften](#) gefördert werden. Denn: Verdichtung soll nicht zu Zersiedlung führen, d.h. die Einwohnerdichte ist nicht allein ausschlaggebend, ob die Ausscheidung einer Verdichtungszone in einer Gemeinde sinnvoll ist oder nicht, sondern etwa auch die Erschliessung mit dem ÖV. Dies entspricht dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung gemäss RPG. Gemäss den Koordinationsaufgaben 224/225 sollen allerdings in allen Gemeinden zentrale Lagen entwickelt und preisgünstige Wohnungen geschaffen werden.

Der Regierungsrat soll das Nähere in der Verordnung regeln; er kann das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Wegleitung beauftragen. (Abs. 3). In der Verordnung werden die Eckpunkte zur Erstellung zur Methodik der Wohnraumbedarfsrechnung, zu den Schwellenwerten und zur Veröffentlichung der Ergebnisse zu regeln sein.

§ 35 Absatz 3

Ergänzung der neuen Verdichtungszone im Zonenkatalog.

§ 45a (neu) Verdichtungszone

Die neue Verdichtungszone ist eine Mischzone, die nur ausgeschieden werden darf, wenn die Wohnraumbedarfsberechnung einer Gemeinde einen strukturellen Wohnraummangel ergibt. Sie dient der verstärkten und konzentrierten Siedlungsentwicklung (in Übereinstimmung mit der kantonalen Raumentwicklungsstrategie) und sieht einen Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnraum vor (Abs. 1).

Zulässig sind für Mischzonen typische Anlagen, Bauten und Nutzungen, namentlich solche für Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe, zum Wohnen und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Abs. 2).

Bei der Festlegung einer solchen Zone hat die Gemeinde zwingende Vorgaben umzusetzen (Abs. 3):

- Bst. a: Die Zone hat eine Regelbauweise von mindestens 17-20 m Gesamthöhe für Neubauten vorzusehen. Zuschläge via Sondernutzungsplanungen sind weiterhin zulässig, insbesondere auch was die Erstellung von Hochhäusern nach § 166 PBG betrifft. Das Ziel der Zone soll sein, dass in die Höhe gebaut wird, und nicht auf Kosten von Grünflächen in die Breite.
- Bst. b: Die Zone ist an qualitative Voraussetzungen zu knüpfen, insbesondere an die städtebauliche Qualitätssicherung durch Architekturwettbewerb oder Studienauftrag, an belebte Erdgeschossnutzungen, an eine Grünflächenziffer, an die Abstimmung von Siedlung und Verkehr und an die Langsamverkehrserschliessung;
- Bst. c: Die Zone hat Massnahmen zur langfristigen Sicherung der Gemeinnützigkeit und zur angemessenen Belegung der gemeinnützigen Wohnräume vorzusehen (Umsetzung Koordinationsaufgabe 225 des KRP-26). Dies ist im Interesse der Gemeinde, um den so geschaffenen gemeinnützigen Wohnraum langfristig zu sichern (der Kanton macht hierzu jedoch keine Vorgaben, die Gemeinden sind frei in der Ausgestaltung solcher Massnahmen, sie werden weder vorgeprüft noch genehmigt durch den Kanton). Die Gemeinden können mit den Bauherren auch auf dem Vereinbarungsweg entsprechende Massnahmen vorsehen.

Der Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnraum ist auf den durch die Nutzungsmasserhöhung entstehenden Mehrwert zu beziehen und so festzulegen, dass die Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben gewahrt bleibt (Abs. 3), wobei der Regierungsrat das Nähere in der Verordnung regelt und das BUWD zum Erlass einer entsprechenden Wegleitung ermächtigt wird (Abs. 4).

§ 85 Rechtswirkung

Neu sollen neue Nutzungspläne und neue Bau- und Nutzungsvorschriften nur noch in von der Gemeinde genau bezeichneten Gebieten ab öffentlicher Auflage als Planungszone gelten. In den anderen Gebieten gibt es keine Planungszone mehr, das heisst das alte Recht gilt bis zur Rechtskraft der Genehmigung, ab dann gilt das neue Recht.

§ 105 Absatz 3^{bis} neue Bst. d

Einführung des neuen Mehrwertabgabetatbestands für Um-/Aufzonungen in die Verdichtungszone (auch ohne Gestaltungs- oder Bebauungsplanpflicht).

§ 105a Absatz 1

Anpassung Formulierung infolge des neuen Abgabetatbestands.

§ 105b Absatz 1

Anpassung Formulierung infolge des neuen Abgabetatbestands.

Absatz 1bis (neu)

Um die Verdichtungszone für Investoren und Bauherren attraktiv zu machen und deren Bebauung zu fördern, soll ein Teil der Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen mit gleichzeitiger Realisierung eines Anteils gemeinnützigem Wohnraums dem konkreten Projekt zugeführt werden. Konkret heisst dies: bei Um- oder Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht, mit denen ein Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnungsbau verbunden ist, sowie bei Umzonungen in die Verdichtungszone wird ein Teil der Mehrwertabgabe dem konkreten Vorhaben zur Sicherung des gemeinnützigem Wohnraums wieder zugeführt. Der Betrag bemisst sich proportional zum Anteil gemeinnützigem Wohnraums am gesamten zusätzlich realisierten Wohnraum (Hauptnutzfläche nach SIA 416): Je höher dieser Anteil, desto höher der Betrag, bis zum vollständigen Übertrag bei einem Anteil von 100 Prozent gemeinnützigem Wohnraum. Eine kumulative Belastung mit voller Mehrwertabgabe und Mindestanteil ist ausgeschlossen.

§ 105c Absätze 2 und 3, § 105d Absatz 3

Anpassung Formulierung infolge des neuen Abgabetatbestands.

§ 122 Absatz 2

Neu sollen kleinere Grenzabstände auch in Verdichtungszone und in Gebieten, in denen eine verdichtete Bauweise zulässig (§ 39 Abs. 3 PBG) oder eine Nachverdichtung erwünscht ist, festgelegt werden können.

5.2 Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum

Das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum wird aufgehoben (s. vorangehende Ausführungen in Ziffer 3.3).

5.3 Gesetz über die Förderung von Wohnraum

§ 1 Zweck

Menschen mit geringen finanziellen Mitteln haben in Folge der hohen Angebotsmieten heute oft Mühe, neue Wohnungen zu finden. Aus diesem Grund soll der Kanton Massnahmen treffen können, um den gemeinnützigen Wohnungsbau und damit bezahlbare Mieten zu fördern. Mit der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus wird gewährleistet, dass die eingesetzten finanziellen Mittel langfristig den Menschen mit geringen finanziellen Mitteln zur Verfügung stehen. Die Unterstützung des Kantons darf nicht für Zweit- und Ferienwohnungen beansprucht werden.

Neben der primären Möglichkeit, bezahlbare Mietwohnungen zu schaffen, bietet wie in Ziffer 3.2.3 erwähnt, das Modell des flexiblen Wohneigentums den gemeinnützigen Bauträgerschaften eine Möglichkeit, der Mittelschicht den Zugang zu erschwinglichem Wohneigentum zu verschaffen. Der Erwerb von solchem erschwinglichen Wohneigentum durch Privatpersonen kann durch die Darlehen aus dem Fonds de Roulement nur indirekt gefördert werden, indem die Darlehen den gemeinnützigen Bauträgerschaften die Finanzierung von Wohnbauten erleichtern. Werden in diesen Wohnbauten jedoch nicht nur Wohnungen vermietet, sondern werden Wohnungen als Stockwerkeigentumsanteile ausgeschieden und an Privatpersonen verkauft, müssen die Mittel aus dem Fonds de Roulement anteilmässig zurückerstattet werden. Wie die Mittel aus dem Fonds de Roulement müssen bei einer Ausscheidung und einem Verkauf von Stockwerkeigentumsanteilen auch die kantonalen Darlehen zurückerstattet werden.

§ 2 Leistungen

Die Leistungen gehen an gemeinnützige Bauträgerschaften im Sinne des Bundesrechts. Über die gemeinnützigen Mieten werden die Leistungen an die Mieterinnen und Mieter weitergegeben. Eine Organisation gilt nach Art. 37 [WFFV](#) als gemeinnützig, wenn sie in ihren Statuten:

- den Zweck verfolgt, dauerhaft den Bedarf an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen zu decken;
- die Dividende gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben vom 27. Juni 1973 (StG, SR Nr. [641.10](#)) beschränkt;
- die Ausrichtung von Tantiemen verbietet;
- bei der Auflösung der Gesellschaft, Genossenschaft oder Stiftung den nach Rückzahlung des einbezahlten Gesellschafts-, Genossenschafts- oder Stiftungskapitals verbleibenden Teil des Vermögens dem oben erwähnten Zweck zuwendet;
- das Gesellschafts-, Genossenschafts- oder Stiftungskapital darf höchstens zum Nennwert zurückbezahlt werden.

§ 3 Beteiligung von Bund und Gemeinden

Der Kanton kann gemeinnützigen Bauträgerschaften für die Erstellung, den Erwerb und die Erneuerung von gemeinnützigen Mietwohnungen zinsgünstige Darlehen gewähren, sofern sie durch den Bund entsprechend gefördert werden. Die Bestimmungen des Bundes über die Wohnraumförderung gelten sinngemäss. Eine Förderung durch den Kanton setzt grundsätzlich die Einhaltung aller Voraussetzungen, Auflagen und Bedingungen für eine Förderung durch den Bund voraus. Möglich ist aber, dass der Bund nicht fördert bzw. keine Gesuche gestellt werden, weil der Referenzzinssatz gleich hoch oder tiefer ist als der vom Bund vorgeschriebene

Mindestzinssatz von 1 Prozent. In diesen Fällen soll der Kanton bis zu seinem Mindestzinssatz von 0,5 Prozent dennoch fördern können. Den Gemeinden bleibt es im Rahmen ihrer Autonomie frei überlassen, den gemeinnützigen Wohnungsbau durch zusätzliche, eigene Massnahmen zu fördern.

§ 4 Zinsgünstige Darlehen

Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus soll der Kanton den gemeinnützigen Bauträgerschaften zusätzlich zum Bund zinsgünstige Darlehen für die Erstellung, den Erwerb und die Erneuerung von gemeinnützigen Mietwohnungen zur Verfügung stellen. Die Darlehen sollen grundsätzlich ausgerichtet werden können, sofern die bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden und der Bund ebenfalls Darlehen gewährt. Werden die kantonalen Konditionen gemäss § 5 des vorliegenden Entwurfs des Gesetzes über die Förderung von Wohnraum eingehalten, kann soll der Kanton unabhängig vom Bund Darlehen gewähren können (zusätzliche Zinsvergünstigung bis kantonomer Mindestzinssatz von 0,5 Prozent trotz Mindestzinssatz des Bundes von 1 Prozent).

§ 5 Umfang und Konditionen

Der Umfang und die Konditionen für die Darlehen sind grundsätzlich gleich wie beim Bund. Der Mindestzinssatz von 0,5 Prozent ist tiefer als derjenige des Bundes von 1 Prozent. Die maximale Zinsvergünstigung des Kantons soll wie beim Bund 2 Prozent betragen. Da der kantonale Mindestzinssatz tiefer ist als derjenige des Bundes, ist es möglich, dass der Kanton zusätzliche, beziehungsweise höhere Zinsvergünstigungen gewährt. Die Amortisation der kantonalen Darlehen kann bis 5 Jahre später erfolgen als beim Bund. Dies führt bei den gemeinnützigen Bauträgerschaften in der finanziell schwierigen Anfangsphase von Bauprojekten zu einer Entlastung.

§ 6 Zuständigkeiten

Es soll in der Kompetenz des Kantonsrates liegen, die finanziellen Mittel für die Darlehen jährlich im Voranschlag festzulegen. Das Finanzdepartement soll die finanziellen Mittel im Voranschlag einstellen und zuständig sein für die Vergabe der Darlehen. Für den Vollzug der Darlehen soll das Finanzdepartement mit den Dachträgerorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Leistungsaufträge abschliessen können. In Zusammenarbeit mit den Dachträgerorganisationen soll der Kanton die Einhaltung des Zwecks sowie der Auflagen und Bedingungen der Darlehen kontrollieren.

§ 7 Auflagen und Bedingungen

Wohnungen, die mit kantonalen Darlehen gefördert werden, dürfen nur zu Erstwohnzwecken genutzt werden. Sie dürfen weder zweckentfremdet noch veräussert werden. Handänderungen sind mit der Zustimmung des Kantons unter der Voraussetzung möglich, dass alle Auflagen und Bedingungen übernommen oder die Darlehen zurückbezahlt werden. Die Auflagen und Bedingungen sind als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken (vgl. § 11 Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum).

§ 8 Zweckerhaltung und Sicherstellung

Zur Sicherung der Einhaltung des Zwecks soll der Kanton ein auf höchstens 25 Jahre befristetes Kaufs- und Vorkaufsrecht im Grundbuch eintragen lassen können. Werden Leistungen aus diesem Gesetz nicht zweckgemäss verwendet oder werden

Auflagen und Bedingungen nicht eingehalten, sind die Leistungen ganz oder teilweise zu sperren und Darlehen zu kündigen. Unrechtmässig bezogene Leistungen sind samt Zinsen zurückzuzahlen.

§ 9 Auskunftspflicht, Irreführung

Um einen Entscheid über die Vergabe von kantonalen Darlehen fällen zu können, ist den zuständigen Organen, das heisst den Behörden beziehungsweise den mit dem Vollzug beauftragten Dachträgerorganisationen, Auskunft zu erstatten und Einsicht in die notwendigen Unterlagen zu gewähren. Fehlbare Gesuchsteller oder sonstige Interessierte können von der Gewährung von Darlehen ausgeschlossen werden.

§ 10 Rückerstattungspflicht und gesetzliches Pfandrecht

Werden die Auflagen und Bedingungen für die Darlehen nicht eingehalten, müssen die Darlehen ganz oder teilweise widerrufen und zurückerstattet werden. Für die Rückforderungsrechte des Kantons besteht ein gesetzliches Pfandrecht im Sinne von Art. 836 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches.

§ 11 Anmerkung im Grundbuch

Zur Sicherung der Darlehen sollen Kaufs- und Vorkaufsrechte, Zweckentfremdungsverbot und Zustimmungspflicht bei Handänderungen sowie weitere Auflagen und Bedingungen als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch angemerkt werden. Solche Anmerkungen sollen gebührenfrei erfolgen, da sie vom Kanton vorgeschrieben werden. Der Aufwand für solche Anmerkungen hält sich für die Grundbuchämter in Grenzen.

§ 12 Vollzug

Der Regierungsrat bestimmt das für den Vollzug zuständige Departement in der Verordnung. Dieses soll den Vollzug an die Dachträgerorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus übertragen können. Der Entscheid über die Darlehen soll jedoch beim zuständigen Departement verbleiben und mittels einer Verfügung erfolgen.

§ 13 Datenbearbeitung

Die zuständigen Organe müssen in die Daten der gemeinnützigen Bauträgerschaften zur Identifikation, zur Kontaktaufnahme und zu Einkommens- und Vermögensverhältnissen sowie in Steuerdaten Einblick erhalten und diese bearbeiten können, damit sie beurteilen können, ob die Voraussetzungen für die kantonalen Darlehen erfüllt werden. Soweit die Dachträgerorganisationen für den Vollzug zuständig sind, müssen diese Einblick erhalten und die Daten bearbeiten dürfen.

§ 14 Rechtsmittel

Gegen Verfügungen über kantonale Darlehen gemäss § 4 Absatz 1 ist die Einsprache im Sinn des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. [40](#)) möglich. Die Einsprache verpflichtet die erstinstanzlich verfügende Behörde, ihren angefochtenen Entscheid zu überprüfen und nochmals über die Sache zu entscheiden (§ 117 VRG). Der Einspracheentscheid kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden (§ 148 ff. VRG). Dies entspricht Artikel 86 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR Nr. [173.110](#)), wonach der letztinstanzliche kantonale Entscheide durch Gerichte zu erfolgen haben. Nur in Ausnahmefällen mit politischem Charakter ist es zulässig, dass der Regierungsrat letztinstanzlich entscheiden würde. Hier soll jedoch die

Rechtsweggarantie gewahrt und der Regierungsrat von einem letztinstanzlichen Entscheid entlastet werden.

§ 15 Aufhebung von Erlassen; Übergangsbestimmung

Mit einer Totalrevision des gültigen Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung bietet sich die Gelegenheit, ein schlankes und modernes Gesetz zu beschliessen, das die Förderung von gemeinnützigen Wohnungen durch den Kanton klar regelt. Die gestützt auf das gültige Gesetz geleisteten Hilfen für Wohnbau und Eigentumsförderung bleiben gültig und sollen sich bis zum Ende ihrer Laufzeit nach Vorschriften richten, nach denen sie begründet wurden.

§ 16 Inkrafttreten

Nach der Volksabstimmung im ersten Quartal 2028 soll das Gesetz über die Förderung von Wohnraum im zweiten Quartal 2028 in Kraft treten.

6 Auswirkungen

6.1 Privatpersonen

Infolge des Mangels an Wohnraum und den hohen Angebotsmieten ist es heute oft schwierig, eine neue Mietwohnung zu finden. Mit dem breiten Massnahmenpaket mit raumplanerischen und finanziellen Massnahmen soll es für Privatpersonen einfacher werden, neue Mietwohnungen zu finden. Luzern ist traditionell ein Kanton mit vielen gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften. Die bau- und planungsrechtlichen Massnahmen sowie die kantonalen Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind daher ein geeignetes Mittel, um das Angebot an Wohnungen zu erhöhen und damit bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Mit dem flexiblen Wohneigentum (oder Wohneigentum auf Zeit) haben gemeinnützige Bauträgerschaften zudem eine Möglichkeit gefunden, der Mittelschicht den Zugang zu erschwinglichem Wohneigentum zu ermöglichen, ohne dabei Gewinnmaximierung in den Vordergrund zu stellen (vgl. Ausführungen dazu in Ziff. 3.2.3). Der Erwerb von solchem erschwinglichen Wohneigentum durch Privatpersonen kann durch die Darlehen aus dem Fonds de Roulement nur indirekt gefördert werden, indem die Darlehen den gemeinnützigen Bauträgerschaften die Finanzierung von Wohnbauten erleichtern. Werden in diesen Wohnbauten jedoch nicht nur Wohnungen vermietet, sondern werden Wohnungen als Stockwerkeigentumsanteile ausgeschieden und an Privatpersonen verkauft, müssen die Mittel aus dem Fonds de Roulement und die kantonalen Darlehen anteilmässig zurückerstattet werden.

6.2 Unternehmen und Bauwirtschaft

Wird das Bauen von Wohnungen durch kommunale, raumplanerische Massnahmen im Sinne des Gegenvorschlags erleichtert, dürften die Unternehmen in der Baubranche entsprechend davon profitieren. Wollen private, erwerbsorientierte Bauträgerschaften von den Vorteilen der neu geschaffenen Verdichtungszone profitieren, können sie sich mit gemeinnützigen Bauträgerschaften zusammenschliessen und Bauprojekte gemeinsam mit ihnen realisieren. So kann sichergestellt werden, dass der in der neuen Verdichtungszone geforderte Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnraum eingehalten wird. Für die gemeinnützigen Bauträgerschaften wird die

Finanzierung ihrer Bauprojekte durch kantonale Darlehen zusätzlich zu Darlehen des Bundes aus dem Fonds de Roulement kantonale Darlehen erleichtert.

6.3 Kanton und Gemeinden

Den Gemeinden wird mit dem breiten Massnahmenpaket des Gegenvorschlags die Möglichkeit geboten, auf mangelnden Wohnraum in ihrem Gemeindegebiet bau- und planungsrechtlich zu reagieren. Es bleibt in der Autonomie der Gemeinden, je nach Situation die idealen, raumplanerischen Massnahmen zu ergreifen. Mit der Vorschrift, dass in der neuen Verdichtungszone ein Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnraum vorgesehen sein muss, wird den Gemeinden die Kontrolle erleichtert, dass die Wohnungen langfristig bezahlbar bleiben. Mit der Förderung von gemeinnützigen Wohnungen durch kantonale Darlehen, erleichtert der Kanton über das ganze Kantonsgebiet hinweg die Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum. Mit diesen Massnahmen sollen das Angebot an Wohnungen erhöht und das Finden einer neuen Wohnung erleichtert werden.

Die planungsrechtlichen Massnahmen haben keine personellen und finanziellen Auswirkungen, weder auf Kanton noch Gemeinden (mit Ausnahme der Umverteilung der Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen mit Pflichtanteil gemeinnützige Wohnungen – diese dürfte jedoch insgesamt geringe finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden haben).

Wie unter Ziffer 3.2.5 dargelegt, werden für die kantonalen Darlehen an die gemeinnützigen Bauträgerschaften ab 2028 jährlich 5 Millionen Franken in die Finanzplanung aufgenommen. Aktivdarlehen sind im Verwaltungsvermögen nicht zwingend marktkonform zu verzinsen. Der Kanton gewährt ein Aktivdarlehen, welches höchstens zum Referenzzinssatz von 1.25 Prozent verzinst wird. Bei einem Mindestzinssatz an den Darlehensnehmer von 0.5 Prozent wird somit ein Staatsbeitrag von maximal 0.75 Prozent gewährt. Bei 5 Millionen Franken entspricht dies 37'500 Franken jährlich. Der entgangene Zins wird als Transferaufwand im Aufgabenbereich Immobilien verbucht. Dieser jährliche Betrag ist nicht im AFP 2027-2030 berücksichtigt.

Für die Ausfertigung der Entscheide über die Zusicherung von Darlehen, die Auszahlung der Darlehen, Zins- und Amortisationsrechnungen, die Bewirtschaftung der Darlehen, die jährliche Budgetierung und Rechnungslegung sowie den regelmässigen Austausch mit den Dachorganisationen rechnen wir mit 100 neuen Stellenprozenten (1,0 FTE).

6.4 Monitoring

Gestützt auf die Volksinitiative «Für zahlbare Wohnungen» soll der Regierungsrat ein Monitoring erstellen und regelmässig über die Wirkung der Massnahmen berichten. Der Regierungsrat ist daran interessiert zu wissen, ob das Angebot an Wohnungen mit den Massnahmen seines Gegenvorschlags merklich erhöht wird. Lustat wertet die Anzahl neu erstellter Wohnungen und den Anteil an preisgünstigen Mietwohnungen am Gesamtmietwohnungsbestand im Kanton Luzern jährlich aus (vgl. Ziff. 1.2 oben). Gestützt auf die statistischen Daten der Lustat wird der Regierungsrat die Wirkung der vorgeschlagenen Massnahmen prüfen und bei Bedarf weitere Vorkehrungen in die Wege leiten.

7 Verfahrensfragen und Terminplan

7.1 Total- und Teilrevision

Das aktuelle Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung stammt aus dem Jahr 1983. Es wurde zwar verschiedentlich an neue Gegebenheiten angepasst. Es bezieht sich aber auf heute nicht mehr angewendete Bundesgesetze und ist sprachlich und vom Aufbau her veraltet. Zudem hat sich der Regelungsbedarf verändert und einige Bestimmungen sind aufgrund verschiedener Entwicklungen hinfällig geworden. Mit einer Totalrevision dieses Gesetzes bietet sich die Gelegenheit, ein schlankes und modernes Gesetz zu beschliessen, das die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch den Kanton klar regelt. Das Planungs- und Baugesetz wird wie in Ziffer 3.1.4 zusammengefasst nur in einzelnen Bestimmungen an die Massnahmen des vorliegenden Gegenvorschlags angepasst. Das Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum soll aufgehoben werden. Die Änderungen im Planungs- und Baugesetz sowie die Aufhebung des Gesetzes über die Erhaltung von Wohnraum erfolgen als Fremdänderungen bei der Totalrevision des Gesetzes über Wohnbau- und Eigentumsförderung.

7.2 Befristung

Die vorgeschlagenen Anpassungen wirken langfristig. Eine Befristung ist zum aktuellen Zeitpunkt weder zweckmässig noch sinnvoll. Gestützt auf die statistischen Daten der Lustat wird der Regierungsrat die Wirkung der vorgeschlagenen Massnahmen prüfen und bei Bedarf weitere Vorkehrungen in die Wege leiten. Je nach Ergebnis der Analyse wird es angebracht sein, weitere Massnahmen zur Förderung des Angebots von preisgünstigen Wohnungen aufzugleisen.

7.3 Terminplan

Die Vernehmlassung dauert vom 21. Oktober 2026 bis zum 22. Januar 2027. Danach ist die Vorlage zu überarbeiten. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Im dritten und vierten Quartal 2027 sind die Beratungen im Kantonsrat vorgesehen. Nach der Volksabstimmung im ersten Quartal 2028 soll das Gesetz über die Förderung von Wohnraum im zweiten Quartal 2028 in Kraft treten.