

Luzern, 8. April 2025

**ANTWORT AUF ANFRAGE****A 287**

Nummer: A 287  
Protokoll-Nr.: 368  
Eröffnet: 22.10.2024 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

**Anfrage Kurmann Michael und Mit. über die Überprüfung des Baulandbedarfs in den Rückzonungsgemeinden des Kantons Luzern**

Zu Frage 1: Aktueller Baulandbedarf: Wie hat sich die Bautätigkeit in den 21 betroffenen Rückzonungsgemeinden seit der Erstellung der Rückzonungsstrategie entwickelt, und übersteigen die verbliebenen Baulandreserven noch immer den Bedarf der nächsten 15 Jahre, wie es im Raumplanungsgesetz vorgesehen ist und die entsprechenden Rückzonungen überhaupt erst nötig machen?

Gemäss der aktuellen Gebäude- und Wohnungsstatistik nahm im 2023 der Gebäude- und Wohnungsbestand im Kanton Luzern insgesamt weiterhin zu. In der [Rückzonungsstrategie](#) wird aufgezeigt, dass die betroffenen Gemeinden einen theoretischen Rückzonungsbedarf von 170 ha aufweisen. Von diesen 170 ha wurden nach einer parzellengenauen raumplanerischen Beurteilung noch 67 ha als potenzielle Rückzonungsflächen identifiziert. Im Laufe der konkreten Ortsplanungsrevisionen der Gemeinden wurden diese Flächen ortsspezifisch präzisiert und dabei der Zweckmässigkeit grosse Beachtung beigemessen. Um Härtefälle zu vermeiden wurden einige Flächen nicht zurückgezont. Da bis Ende März noch 3 von 20 Rückzonungsgemeinden nicht über die Rückzonungen beschlossen haben, liegt noch keine abschliessende Flächenbilanz über die Umsetzung der kantonalen Rückzonungsstrategie vor. Es ist aber bereits absehbar, dass die Summe der zurückgezonten Flächen mehr als 100 ha geringer sein wird als der theoretische Rückzonungsbedarf. Da die Rückzonungsgemeinden die effektive Überkapazität nicht vollständig reduzieren können, verfügen sie auch unter Berücksichtigung der aktuellen Bautätigkeiten über genügend Bauzonenkapazitäten, respektive hätten diese Gemeinden nach heutiger Beurteilung nach wie vor einen Rückzonungsbedarf. Denn der Rückzonungsstrategie liegt das hohe (nicht das geringe oder das mittlere) Bevölkerungsszenario des Bundesamtes für Statistik zu Grunde.

Zu Frage 2: Auswirkung der Bevölkerungsentwicklung: Inwieweit wurde bei der Planung der Rückzonungen die starke Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden des Kantons Luzern berücksichtigt? Gibt es Pläne, den Rückzonungsbedarf aufgrund des überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstums in bestimmten Gemeinden zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen?

Die [Rückzonungsstrategie](#) ging von Anfang an nicht nur vom hohen Bevölkerungsszenario des Bundesamtes für Statistik aus, sondern berücksichtigt dazu noch eine Unschärfe von 3 Prozent. Deshalb liegt der Definition des Rückzonungsbedarfs eine theoretische Einwohnerzahl für den Kanton Luzern von ca. 495'000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 2035 zugrunde, während diese per Ende 2024 432'744 beträgt. Damit besteht kein Bedarf für eine Anpassung der Rückzonungsstrategie.

Zu Frage 3: Überprüfung der Bauzonen: Wie stellt der Kanton sicher, dass die festgelegten Rückzonungen in den betroffenen Gemeinden nicht zu einer Blockade der baulichen Entwicklung führen? Wird eine regelmässige Überprüfung der verbleibenden Bauzonen vorgenommen, um deren Bedarf und räumliche Eignung laufend zu evaluieren?

Die Umsetzung der Rückzonungsstrategie sorgt ausdrücklich dafür, dass die Gemeinden nicht dem Risiko einer eingeschränkten Entwicklung ausgesetzt sind. Denn in Rückzonungsgemeinden können Baubewilligungsverfahren mittels Einsprache und Verweis auf überdimensionierte Bauzonen gemäss der [«Bregaglia»-Rechtsprechung des Bundesgerichts](#) blockiert werden. Im Rahmen des übergeordneten Rechts sind die Ortsplanungen alle 10 bis 15 Jahre zu überprüfen, dazu gehört auch der Einzonungsbedarf. Dabei werden die dannzumal massgebenden übergeordneten Vorgaben, insbesondere auch der kantonale Richtplan, zu berücksichtigen sein.

Zu Frage 4: Langfristige Planungssicherheit: Wie gedenkt der Regierungsrat sicherzustellen, dass die Rückzonungsstrategie langfristig mit den realen Entwicklungen in den Gemeinden, insbesondere der Bevölkerung und den Bauprojekten, im Einklang steht und eine nachhaltige Raumplanung gewährleistet ist?

Siehe Antwort zu Frage 2 und 3 verbunden mit dem Hinweis, dass Rückzonungen mit der Revision des nationalen Raumplanungsgesetzes 2013 explizit gefordert wurden. Diese Gesetzesrevision wurde auch im Kanton Luzern mit 68,1 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass die Bauzonen für den Bedarf von 15 Jahren zu dimensionieren sind. Diesen Bundesauftrag haben wir mit grossem Handlungsspielraum zugunsten betroffener Gemeinden (siehe [Gutachten Lukas Bühlmann](#)) umgesetzt. Hat eine Gemeinde ihre langfristigen Bauzonenreserven einmal aufgebraucht, werden dannzumal mit entsprechendem Bedarfsnachweis gemäss dem Raumplanungsgesetz auch wieder Einzonungen möglich sein.

Zu Frage 5: Verdichtungspotenzial: In den Berechnungen zum künftigen Baulandbedarf bzw. der Reserven wird das Verdichtungspotenzial eingerechnet, indem man annimmt, dass bereits bestehende Bauzonen oder ungenutzte Flächen innerhalb der Bauzone effizienter genutzt werden können, beispielsweise durch höhere Bauweisen, die Erhöhung der Einwohnerdichte pro Fläche oder den Umbau bestehender Bauten. Das Luzerner Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT) wird verwendet, um die Kapazität der Bauzonen zu berechnen. Bei der Berechnung des Bedarfs wird das Verdichtungspotenzial einbezogen, um festzustellen, wie viele zusätzliche Einwohner durch Verdichtung untergebracht werden könnten, bevor neues Bauland ausgewiesen wird. Faktisch ist es aber so, dass dieses Potenzial zu Recht den Willen und die Möglichkeit der Grundeigentümerschaft voraussetzt, dieses auch zu nutzen. Geschieht dies

nicht, verbleiben zwar rechnerisch Reserven in der Gemeinde, welche tatsächlich und über lange Zeit nicht genutzt werden und somit Einzonungen von unbebauten Flächen blockiert sind. Wie will der Regierungsrat sicherstellen, dass das Verdichtungspotenzial genutzt wird? Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf oder die Notwendigkeit von Instrumenten, um das Verdichtungspotenzial aktiv zu bewirtschaften? Falls Verdichtungspotenzial nicht genutzt werden kann und so rechnerisch keine Einzonungen möglich sind, könnte sich der Regierungsrat ein Sanktionierungsinstrument vorstellen? Falls ja, soll dies an die Adresse der Gemeinde, oder sogar an die der Grundeigentümerschaft gerichtet sein?

Als Ausgangslage ist festzustellen, dass die Berechnungen der Einwohnerpotenziale von den rechtskräftigen Zonenplänen ausgehen, die von der Stimmbevölkerung beschlossen wurden. Die Zonenpläne bilden die Entwicklungsabsicht des kommunalen Souveräns ab. Die Komplexität der baulichen Nachverdichtung im Bestand ist in der Rückzonungsstrategie berücksichtigt. In den Berechnungen des Kantons ([LUBAT](#)) werden einerseits nur 85 Prozent des Potenzials für Nachverdichtung und andererseits nur jeweils ein Drittel des theoretischen Potenzials pro Planungsperiode von 15 Jahren berücksichtigt (gemäss der [technischen Richtlinie Bauzonen](#) des Bundesamts für Raumentwicklung [ARE]). Das heisst, dass den Gemeinden für die Ausschöpfung von 85 Prozent des theoretischen Potenzials drei Planungsperioden (3x15 Jahre) zugestanden werden. Unbebaute Areale fliessen zu 100 Prozent in die Berechnung ein, was dem vom Raumplanungsgesetz geforderten haushälterischen Umgang mit dem Boden entspricht, dass nämlich vorhandene Bauzonen zuerst zu überbauen sind, bevor Neueinzonungen getätigt werden. Der Bundesrat hat den [Aktionsplan gegen die Wohnungsknappheit](#) erarbeitet. Die Empfehlungen zum Themenbereich «Innenentwicklung erleichtern und qualitativ umsetzen» werden im Rahmen der aktuellen Richtplanüberarbeitung geprüft.

Nach § 38 des Planungs- und Baugesetzes ([PBG](#)) können die Gemeinden ein Verfahren zur Verfügbarmachung von Bauland durchführen und das Land von nicht bauwilligen Grundeigentümerschaften erwerben. Nach § 39 Abs. 5 [PBG](#) können Gemeinden privatrechtliche Baubeschränkungen (Dienstbarkeiten), die einer Verdichtung entgegenstehen, aufheben. Da die Überbauung und/oder Verdichtung damit im Interesse der Gemeinden und der Grundeigentümerschaften sind, erachtet unser Rat darüber hinausgehende Sanktionsmassnahmen als nicht nötig. Im Rahmen der aktuellen Richtplanrevision wird geprüft, dass generell die Grundnutzung in den Zonenplänen erhöht werden soll und an mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen minimale Nutzungsdichten (Überbauungsziffer und Gesamthöhe) vorgegeben werden können, um das Potenzial der Bauzonen in Einklang mit der Mobilität zu erhöhen.