

Luzern, 26. Mai 2026

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 616**

Nummer: A 616
Protokoll-Nr.: 663
Eröffnet: 01.12.2025 / Finanzdepartement i.V. mit Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Bucheli Hanspeter und Mit. über Möglichkeiten der Steuerung des Bevölkerungswachstums

Zu Frage 1: Über welche der zehn Hauptaufgaben verfügt der Kanton Luzern aus Sicht des Regierungsrates über den grössten möglichen Einfluss auf Entwicklungen der Bevölkerungszahl, und in welchen Bereichen bestehen Steuerungsansätze?

Die Bevölkerung wächst im Kanton Luzern seit 30 Jahren um ca. 0,9 Prozent pro Jahr. Gemäss dem aktuellen Referenzszenario zum Bevölkerungswachstum von LUSTAT ist auch für die nächsten 30 Jahre mit einem gleichbleibenden Wachstum zu rechnen. Die Einflussfaktoren, welche auf der Ursachenebene das Bevölkerungswachstum treiben, sind äusserst vielfältig. Im Kern speist sich das Wachstum aus dem Geburtenüberschuss (Saldo zwischen Geburten und Todesfälle im Kanton Luzern) und dem Wanderungssaldo (Saldo zwischen Ein- und Auswanderung in den Kanton Luzern). Diese beiden Grössen werden wiederum durch zahlreiche sozioökonomische Faktoren beeinflusst. Namentlich etwa die Attraktivität und Offenheit des Arbeitsmarktes, die Qualität des Bildungsangebots und des Gesundheitswesens, das Infrastrukturanangebot, die Sicherheitslage, das Kostenumfeld (z.B. Steuerbelastung) und die Qualität von Verwaltungsdienstleistungen, die Wohnraumverfügbarkeit, die Migrationsoffenheit, das Kultur- und Freizeitangebot sowie die Ausrichtung der Sozialpolitik. Alles in allem begünstigt ein attraktiver Lebens- und Arbeitsraum das Bevölkerungswachstum. Die Voraussetzungen dafür werden quer durch alle neun Hauptaufgaben des Kantons geschaffen.

Entsprechend breit gestreut sind auch die Steuerungsansätze. Hierzu ist allerdings festzuhalten, dass eine wirksame Beeinflussung des Bevölkerungswachstums (z.B. Abbremsen des Wachstums) auf der Ursachenebene regelmässig einen Rückbau bei den erwähnten sozioökonomischen Faktoren – also Verschlechterungen etwa im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich, eine Verknappung des Wohnraumangebotes oder Steuererhöhungen – bedeutete, was frontal mit politischen Zielsetzungen kollidierten würde. Bleiben Ansätze im Bereich des Wanderungssaldos, welche jedoch primär in der Kompetenz des Bundes liegen, internationale Verpflichtungen tangieren und relevanten wirtschaftlichen Interessen entgegenstehen dürften.

Zu Frage 2: Inwiefern kann die räumliche Entwicklung – etwa über Siedlungsentwicklung, Nutzungsdichte oder Infrastrukturkapazitäten – das Bevölkerungswachstum beeinflussen? Wo liegen die Chancen und wo die Risiken solcher Ansätze?

Wie in Frage 1 aufgeführt, stellt das Wohnraumangebot einen zentralen Faktor für das Bevölkerungswachstum im Kanton Luzern dar. Die Wohnraumverfügbarkeit wiederum hängt von den raumplanerisch geschaffenen Kapazitäten und deren tatsächliche Ausschöpfung durch Wohnraumrealisierung sowie das Marktangebot ab. Der öffentlich aufgelegte Entwurf zum gesamtrevidierten kantonalen Richtplan nimmt das aktuelle Wachstumsszenario von LUSTAT als Grundlage, um in der räumlichen Entwicklung die nötigen Kapazitäten für das erwartete Bevölkerungswachstum zu schaffen. Würden in der Richtplanung bewusst höhere Entwicklungskapazitäten festgelegt, könnte dies das Wachstum weiter antreiben oder es drohen Überkapazitäten, falls das erwartete Wachstum nicht eintritt. Würden in der Richtplanung hingegen bewusst zu tiefe Entwicklungskapazitäten festgelegt, droht eine weitere Verknappung an Wohnraum, was zu weiter steigenden Preisen und stärkeren Verdrängungseffekten führen würde. Insgesamt beurteilen wir das Wachstum der letzten 30 Jahre als verkräftbar und dem Kanton Luzern zuträglich. Durch verschiedene im Richtplan verankerte Massnahmen zur raumplanerischen Bewältigung des Wachstums kann das gegenwärtige Wachstum auch in Zukunft fortgesetzt werden.

Zu Frage 3: Welchen nachweisbaren Einfluss hat das Wohnungsangebot (Menge, Preisniveau, Bautätigkeit, Wohnformen) auf das Bevölkerungswachstum im Kanton Luzern? Welche Gestaltungsmöglichkeiten hätten der Kanton und die Gemeinden in diesem Bereich?

Die anhaltend tiefe Leerwohnungsziffer im Kanton Luzern deutet darauf hin, dass neu erstellte Wohnungen rasch bezogen werden und das Bevölkerungswachstum in engem Zusammenhang mit der Bautätigkeit sowie dem Zuwachs des Wohnungsbestands steht. Laut den Belegungsstatistiken des Bundesamts für Statistik (BFS) liegt die durchschnittliche Belegungsdichte seit 2021 stabil bei rund 2,2 Personen pro Wohnung und variiert je nach Haushaltsform zwischen 1,5 und 3,7 Personen. Damit schafft zusätzlicher Wohnraum grundsätzlich Kapazität für weiteres Bevölkerungswachstum. Studien weisen darauf hin, dass sich das Haushaltswachstum dynamischer entwickelt als das Bevölkerungswachstum. Insbesondere Ein- und Zweipersonenhaushalte haben stark zugenommen. Dies ist auf den Trend der Individualisierung, tiefer Geburtenraten und einem steigenden Anteil der älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung zurückzuführen. Wie stark die Bevölkerung tatsächlich zunimmt, hängt auch davon ab, wie sich die Haushaltsgrössen künftig entwickeln, wie die neuen Wohnungen genutzt werden und wie gross die Wohnbautätigkeit ist.

Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt entwickeln sich unterschiedlich: Die Nachfrage nach Wohnraum bleibt hoch, und auf der Angebotsseite geht der Wohnungsbau seit 2018 zurück. Mit dem Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 28. Juni 1983 (SRL Nr. [897](#)) und dem Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum vom 6. Februar 1990 (SRL Nr. [898](#)) besteht grundsätzlich die Möglichkeit, den Bau von preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungen zu fördern. Diese beiden Gesetze stützen sich auf altrechtliche, heute nicht mehr angewendete Bundesgesetze. Sie sind überholt und in ihrer Wirkung nicht mehr zeitgemäss. Deshalb wurden in den letzten Jahren für solche Massnahmen keine finanziellen Mittel mehr in den Voranschlag aufgenommen. Im Rahmen der Beantwortung der Initiative «Für

zahlbare Wohnungen» prüft unser Rat wohnungspolitische Massnahmen und auch eine Anpassung oder Aufhebung der genannten Gesetze. Im Herbst 2026 soll dazu eine Vernehmlassung durchgeführt werden.

Die Förderung von mehr Wohnraum kann nicht durch Einzelmassnahmen wirkungsvoll erreicht werden, sondern durch ein kohärentes Massnahmenpaket von finanziellen, raumplanerischen und baurechtlichen Massnahmen sowie Prozessoptimierungen, wie sie aktuell im Projekt zur Optimierung des Baubewilligungswesens erfolgen.

Zur Schaffung von mehr Wohnraum werden raumplanerische Massnahmen in den Richtplan aufgenommen – wie eine detaillierte Strategie kommunaler Wohnraumförderung für alle Bevölkerungsgruppen im Rahmen des kommunalen Raumentwicklungskonzepts, das Festlegen höherer Bebauungsdichten in der Regelbauweise, das gezielte Verdichten an Lagen, die mit dem öV gut erschlossen sind, sowie die Möglichkeit, Bauzonen für preisgünstigen Wohnungsbau zu erweitern. Darüber hinaus prüft der Kanton zusammen mit den Standortgemeinden das Instrument der «Zentrumsgebiete».

Die Gemeinden können in eigener Kompetenz Reglemente erlassen, die den Wohnungsbau beeinflussen. Zudem können sie mit raumplanerischen Massnahmen den Bau von preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungen fördern.

Zu Frage 4: Gibt es Gemeinden, die besonders von Wohnungsnot betroffen sind? Wenn ja, aus welchen Gründen, und was wird dagegen unternommen?

Wird die vom BFS jährlich erhobene Leerwohnungsziffer als Indikator für Wohnungsnot herangezogen, zeigt sich in vielen Luzerner Gemeinden eine angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt. Im Jahr 2025 lag die Leerwohnungsziffer in drei Vierteln der Luzerner Gemeinden unter einem Prozent.

Unter den statistischen Analyseregionen des Kantons wiesen die Regionen Sursee/Sempachersee und Rottal-Wolhusen mit 0,31 Prozent die niedrigsten Leerwohnungsziffern auf. Die Gemeinde Schenkon hatte im Jahr 2025 keine leerstehenden Wohnungen, während die Gemeinden Ballwil und Ettiswil eine Leerwohnungsziffer von jeweils 0,08 Prozent aufwiesen. Es folgen die Gemeinden Oberkirch und Rothenburg mit 0,09 Prozent. Die höchsten Leerwohnungsziffern wurden unter den statistischen Analyseregionen in den Regionen Unteres Wigertal (1,33 %), Entlebuch (1,23 %) und Stadt Luzern (1,01 %) verzeichnet.

Detaillierte Informationen zur Leerwohnungsziffer sind auf der Website von LUSTAT publiziert¹.

¹ <https://www.lustat.ch/monitoring/sozialindikatoren/wohnen/leerwohnungsziffer> und <https://www.lustat.ch/analysen/bauwesen-wohnungswesen/2025/leerwohnungen>

Wir verweisen zudem auf die in unserer Antwort zu Frage 3 genannten finanziellen, raumplanerischen und baurechtlichen Massnahmen sowie Prozessoptimierungen.

Zu Frage 5: Gibt es Massnahmen, die das Bevölkerungswachstum systematisch steuern, ohne die wirtschaftliche Entwicklung, die Fachkräfteverfügbarkeit oder das Steuersubstrat negativ zu beeinträchtigen?

Das beobachtete Bevölkerungswachstum wird – wie in unserer Antwort zu Frage 1 dargelegt – mitunter durch die positive wirtschaftliche Entwicklung des Kanton Luzern, den Fachkräftebedarf, das attraktive Kostenumfeld (z.B. Steuerbelastung) und das Wohnraumangebot verursacht. Entsprechend anspruchsvoll ist es, das Bevölkerungswachstum gezielt zu steuern, ohne gleichzeitig Zielkonflikte mit wirtschafts-, arbeitsmarkt- oder gesellschaftspolitischen Interessen auszulösen. Im Ergebnis sind keine tauglichen Ansätze ersichtlich, welche das Bevölkerungswachstum wirksam bremsen und zugleich unseren Wohlstand nicht negativ beeinflussen. Den «Fünfer und s'Weggli» gibt es auch hier nicht. Es gilt politisch zu entscheiden, was höher gewichtet wird und was im Gegenzug in Kauf zu nehmen ist.

Zu Frage 6: Die Baby-Boomer gehen in den nächsten Jahren in Pension. Es scheiden überproportional viele Personen aus dem Erwerbsleben aus und hinterlassen eine entsprechende Lücke in der Wirtschaft. Wie kann diese Lücke aus Sicht der Regierung am sinnvollsten geschlossen werden?

Im wirtschaftspolitischen Verständnis der Schweiz ist es primär Aufgabe der Wirtschaft selbst, sich diesen Fragen zu stellen und passende Antworten zu finden. Der Kanton Luzern seinerseits leistet einen aktiven Beitrag, um bestmögliche Rahmenbedingungen dafür zu bieten und das Arbeitskräftepotenzial bestmöglich zu mobilisieren. Wie beschrieben sehen wir daher im kantonalen Richtplan die Fortschreibung des bisherigen Wachstums vor, um die nötigen Kapazitäten zu schaffen. Daneben entwickelt der Kanton die Berufsbildungs-, Weiterbildungs- und Hochschulbildungsangebote stetig weiter. Zudem beheimatet der Kanton Luzern eine Vielzahl von regional und national etablierten Bildungsinstitutionen der höheren Berufsbildung, welche ebenfalls Fachkräfte ausbilden. Mit der Steuergesetzrevision 2025 wurde der Abzug für die Drittbetreuung von Kindern von 6'100 Franken auf 20'000 Franken erhöht und mit der Einführung des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung sowie darauf gründenden Massnahmen strebt der Kanton Luzern an, das Fachkräftepotenzial durch Erwerbsanreize besser auszunutzen. Dies alles zielt auf eine Erhöhung der Erwerbsquote der ansässigen Bevölkerung und ein angemessenes Bevölkerungswachstum ab, um die Fachkräfte der Zukunft bereitstellen zu können.

Zu Frage 7: Sieht der Regierungsrat Möglichkeiten, über kommunikative oder strategische Signale (z.B. langfristige Prioritäten in der Mobilitäts- oder Raumplanung) Einfluss auf das Bevölkerungswachstum zu nehmen? Falls ja, welche intendierte Wirkung wäre realistisch?

Die (kommunikative) Positionierung des Kantons Luzern in den in unserer Antwort zu Frage 1 erwähnten Hauptaufgaben beispielsweise in der Kantonsstrategie mit dem zugehörigen Le-

gislaturprogramm, in Planungsberichten oder sonstigen Steuerungsinstrumenten kann gewisse Signale aussenden. Im Endeffekt dürften aber lediglich konkrete und strategisch konsistente Massnahmen eine reale Wirkung erzeugen.

Zu Frage 8: Wie beurteilt der Regierungsrat mögliche Steuerungsinstrumente im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Lebensqualität, die soziale Durchmischung, ökologische Ziele und die Attraktivität des Kantons als Wohn- und Arbeitsort?

Hierzu verweisen wir auf unsere Antwort zu Frage 2, in welcher wir aufzeigen, dass eine taugliche Beeinflussung des Bevölkerungswachstums regelmässig zu Lasten von politischen Zielsetzungen in den Bereichen Lebensqualität und Wohlstand gehen würden.

Zu Frage 9: Welche zusätzlichen Entscheidungsgrundlagen oder Analysen wären aus Sicht der Regierung notwendig, um Chancen und Risiken einer aktiven Bevölkerungssteuerung fundiert beurteilen zu können?

Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist entscheidend, dass nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Bevölkerungsentwicklung (Qualifikationsniveau, Erwerbsbeteiligung) beurteilt wird. Zusätzliche Analysen erhöhen jedoch nicht automatisch die Steuerungsfähigkeit, sondern verbessern die Fähigkeit, Rahmenbedingungen evidenzbasiert zu gestalten und Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen und zu steuern. Im Grossen und Ganzen liegt hier das Wissen um die wesentlichen Einfluss- und Wirkungsmechanismen sowie die Chancen und Risiken der Entwicklung und der Beeinflussungsmöglichkeiten bereits vor. Zusätzliche Entscheidungsgrundlagen und Analysen sind daher aus unserer Sicht nicht nötig. Unser Rat beurteilt das Wachstum der letzten 30 Jahre als verkraftbar und dem Kanton Luzern zuträglich. Daher richten wir die kantonalen Planungsinstrumente weiterhin danach aus und sehen keine aktive Steuerung in eine andere Richtung vor.

Zu Frage 10: Gibt es aus der Sicht der Regierung grundsätzlich politischen Handlungsbedarf, um das Bevölkerungswachstum zu beeinflussen?

Die Menge der Zuwanderung kann – auf kantonaler Stufe – wenig beeinflusst werden. Ist der Standort attraktiv hat er eine Sogwirkung. Ein unattraktiver Standort ist auch aus der Bestandsbevölkerung nicht erwünscht. Der Fokus liegt daher die Chancen des Wachstums zu nutzen und die negativen Auswirkungen (Risiken) zu minimieren.