

Stellungnahme zur Motion 9

Wohnzonen fürs Wohnen

Christian Hochstrasser namens der GRÜNE/JG-Fraktion sowie Daniel Gähwiler und Yannick Gauch namens der SP/JUSO-Fraktion vom 27.09.2024

Antrag des Stadtrates: Teilweise Erheblicherklärung, StB 595 vom 20.August.2025

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 27. November 2025 teilweise erheblich erklärt

Ausgangslage

Ausgangslage

In der Motion wird festgehalten, dass am 1. Januar 2025 das Reglement über die Kurzzeitvermietung vom 13. Juni 2024 ([sRSL 7.9.1.1.1](#)) in Kraft getreten sei. Das Reglement diene dazu, Wohnungen für die Luzerner Wohnbevölkerung vor der Verdrängung durch Ferienwohnungen bzw. Airbnb-Angebote zu schützen. Dieser Schutz beziehe sich jedoch nur auf die Verdrängung von bereits bestehendem Wohnraum und umfasse neu realisierte Wohnanteile nicht. Die Motionäre befürchten daher, dass bei Neubauprojekten oder Verdichtungen in grossem Umfang Kurzzeitvermietungsangebote anstelle von regulärem Wohnraum entstehen könnten. Sie sehen dadurch die städtischen Ziele gefährdet, die gemäss Raumentwicklungskonzept (REK) 2008 die Schaffung von 5'400 Wohnungen (2'000 davon gemeinnützig) bis 2035 vorsehen. Mit der heutigen Formulierung im Bau- und Zonenreglement ([BZR 2022](#), öffentliche Auflage vom 24. Oktober bis 22. November 2022) seien Hotels und touristische Nutzungen zonenrechtlich überall möglich und dürften in der gemischten Wohn- und Arbeitszone sowohl dem Wohn- wie auch dem Arbeitsanteil angerechnet werden. Die Motionäre beauftragen den Stadtrat deshalb, im Rahmen der Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen (BZO) der Stadtteile Littau und Luzern Art. 43 so anzupassen, dass bei zukünftigen Projekten in Wohnzonen bzw. in der Wohn- und Arbeitszone keine touristischen Wohnungen dem Wohnanteil angerechnet werden können. Bestehende Hotels oder andere touristische Übernachtungsangebote (im bewilligten Volumen) in der Wohnzone oder der Wohn- und Arbeitszone sollen davon ausgenommen bleiben. Hotel- oder Ferienwohnungsnutzungen sollen neben der Tourismuszone in der Arbeitszone möglich sein bzw. dem Arbeitsanteil in der Wohn- und Arbeitszone angerechnet werden können.

Einordnung

Die Motionäre wollen mit ihrer Motion verhindern, dass neu erstellte Wohnungen im Mindestwohnanteil der Kurzzeitvermietung zugeführt werden können. Für diese Diskussion ist zu berücksichtigen, dass die grossen unbebauten Gebiete in der Stadt Luzern auf städtischen Grundstücken liegen. Auf diesen Arealen lassen sich zirka 2'000 von den angestrebten neuen 5'400 Wohnungen realisieren (37 Prozent des zusätzlichen Wohnraums bis 2035). Bei der Abgabe dieser städtischen Areale im Baurecht gibt die Stadt vor, dass diese nicht zur Kurzzeitvermietung genutzt werden dürfen. Weitere zirka 500 Wohnungen (10 Prozent des zusätzlichen Wohnraums bis 2035) befinden sich im Verdichtungsportfolio von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften. Bei Bebauungsplänen kann der Bau von Kurzzeitvermietungsangeboten durch die Stadt mit Vorschriften eingeschränkt werden. In den Bebauungsplangebietten Reussbühl West und Reussbühl Ost werden beispielsweise zirka 1'000 Wohnungen entstehen

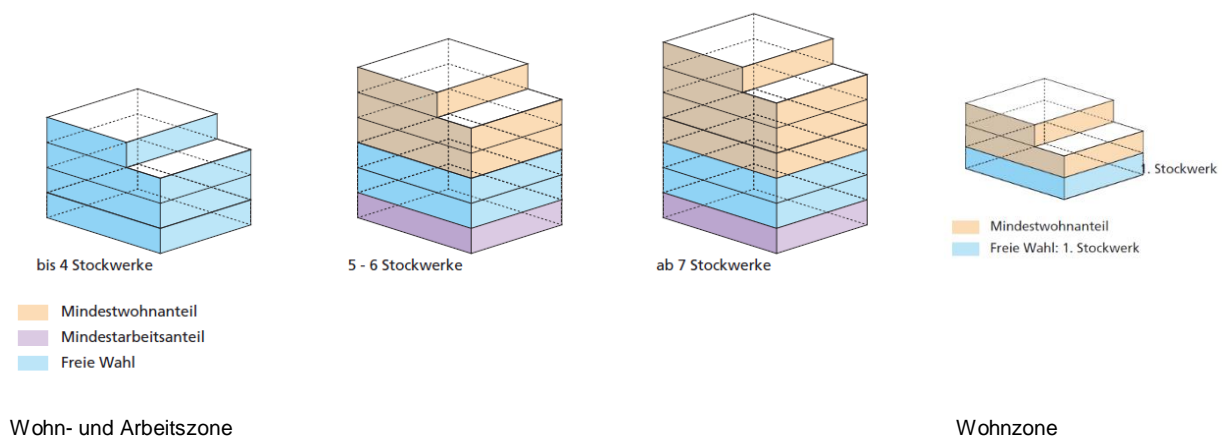
(18 Prozent des zusätzlichen Wohnraums bis 2035). Somit sind insgesamt rund zwei Drittel des zusätzlich zu realisierenden Wohnraums mit bestehenden Instrumenten gesichert. Unbebaute private Parzellen gibt es in der Stadt Luzern nur vereinzelt. Bei Verdichtungen mit Ersatzneubauten in Gebieten mit Wohnungen dürfen gemäss Reglement ebenfalls keine Kurzzeitvermietungsangebote entstehen. Das Potenzial, neue Kurzzeitvermietungsangebote anstelle von regulärem Wohnraum zu schaffen, besteht hauptsächlich in Transformationsgebieten. Dies sind ehemalige Arbeitszonen, die in der Vergangenheit in die Wohn- und Arbeitszone umgezont wurden, aber noch vorwiegend gewerblich genutzt werden. Dort gibt es kaum Wohnungen, und somit wäre gemäss Reglement der Bau von Kurzzeitvermietungsangeboten zulässig. Dies betrifft beispielsweise die Gebiete Bahnhof Littau und Schrotmättli. Auch zulässig ist gemäss Kurzzeitvermietungsreglement die Umnutzung von bestehenden Räumlichkeiten, die keine Wohnungen beinhalten, beispielsweise neue Kurzzeitvermietungsangebote in frei werdenden Bürogebäuden der kantonalen Verwaltung infolge des Umzugs an den Seetalplatz. Auch dürfen neu erstellte Wohnungen der Kurzzeitvermietung zugeführt werden.

Anpassung BZO: Wohn- und Arbeitsanteil in Art. 43 BZR

Eine Anpassung des Bau- und Zonenreglements mit dem Anliegen der Motionäre hätte folgende Auswirkungen:

a. Geltende Regelung

Art. 43 ([BZR 2022](#), öffentliche Auflage vom 24. Oktober bis 22. November 2022) sieht in der Wohn- und Arbeitszone und in der Wohnzone bei Umbauten und Neubauten folgende Mindestanteile vor (analog zum BZR Stadtteil Luzern vom 17. Januar 2013, [sRSL 7.1.2.1.1](#)):



In der gemischten Wohn- und Arbeitszone steht es den Bauherrschaften frei, auf welchen Stockwerken die jeweiligen Mindestanteile realisiert werden. In der Wohnzone sind in allen Stockwerken mit Ausnahme des Erdgeschosses (vgl. Abbildung, 1. Stockwerk) Wohnungen zu realisieren. Hotelräume können gemäss Art. 43 Abs. 4 BZR sowohl dem Wohn- wie auch dem Arbeitsanteil angerechnet werden, d. h., sie sind überall möglich. In der Wohnzone müssen sie aber bezüglich Lärmempfindlichkeit verträglich sein, wodurch grosse Hotels ausgeschlossen sind.

Die von den Motionären geforderte Regelung in der BZO, wonach bei zukünftigen Projekten in der Wohnzone bzw. gemischten Wohn- und Arbeitszone keine touristischen Wohnungen als Wohnanteil angerechnet werden können, würde zu folgenden Änderungen der Kurzzeitvermietungsregelung führen:

b. Änderung in der Wohnzone

Das Reglement zur Kurzzeitvermietung sieht vor, dass in der Wohnzone bestehende Wohnräume nicht in Kurzzeitvermietungsangebote umgewandelt werden dürfen. Auch Ersatzneubauten dürfen keine Kurzzeitvermietungsangebote enthalten, sofern damit Wohnraum verdrängt oder vernichtet wird.

Mit einer Zusatzregelung in der BZO wären die Kurzzeitvermietungen neu auch in folgenden Fällen in den Stockwerken oberhalb des Erdgeschosses nicht mehr zulässig:

- Bei der Aufstockung von bestehenden Gebäuden;
- bei der Umnutzung von Nicht-Wohnräumen;
- bei Ersatzneubauten von reinen Arbeitsgebäuden;
- in Neubauten auf der grünen Wiese.

c. Änderung in der Arbeitszone

Eine Änderung der BZO hätte auf den Umgang mit Kurzzeitvermietungsangeboten in der Arbeitszone keinen Einfluss. Kurzzeitvermietungsangebote wären weiterhin möglich (auch Ferienwohnungen, Business-Apartments), eine spezifische Person darf jedoch maximal drei Monate pro Jahr beherbergt werden, eine Wohnsitznahme ist nicht zulässig. Der Aufenthalt einer Person von mehr als drei Monaten würde als Wohnen gelten, was in der Arbeitszone nur für Betriebsinhabende oder an den Standort gebundenes Personal zulässig ist.

d. Änderung in der gemischten Wohn- und Arbeitszone

Keinen Einfluss hätte die angedachte Regelung in der BZO auf bestehende Wohnräume. Deren Umwandlung in Kurzzeitvermietung ist aufgrund des Kurzzeitvermietungsreglements bereits ausgeschlossen. Anders sieht es für Räumlichkeiten aus, die keinen Wohnraum darstellen. Gemäss Kurzzeitvermietungsreglement ist deren Umnutzung zur Kurzzeitvermietung heute zulässig. Mit einer Zusatzregelung in der BZO würde diese Umnutzungsmöglichkeit beschränkt, und Kurzzeitvermietungen wären nur noch ausserhalb des Mindestwohnanteils möglich. Bestehende Kurzzeitvermietungsangebote, die nicht aus Wohnraum entstanden sind, hätten bei Anpassung der Bau- und Zonenordnung betreffend Anrechnung an Wohn-/Arbeitsanteile Bestandegarantie gemäss § 178 PBG und könnten somit weiterbestehen.

Zur Aufstockung von bestehenden Gebäuden beinhaltet das Kurzzeitvermietungsreglement keine Regelung, da es sich nicht um die Verdrängung von bestehendem Wohnraum handelt. Die beabsichtigte BZO-Regelung würde eine Aufstockung mit Kurzzeitvermietung dann ermöglichen, wenn die Mindestwohnanteile erfüllt wären (vgl. Abbildung oben). Der Mindestwohnanteil umfasst zirka die Hälfte der Stockwerke eines Gebäudes. Es wird mit dem Motionsanliegen also nicht in jedem Fall eine Aufstockung mit Kurzzeitvermietung ausgeschlossen.

In Ersatzneubauten von Gebäuden mit ehemaligen Wohnungen dürfen gemäss Kurzzeitvermietungsreglement keine Räumlichkeiten zur Kurzzeitvermietung erstellt werden. Die anvisierte Regelung in der BZO würde sich daher nur auf Ersatzneubauten von Nicht-Wohngebäuden und Neubauten auf der grünen Wiese auswirken. Dabei könnte noch ungefähr in der Hälfte der Stockwerke von Neubauten Kurzzeitvermietung betrieben werden, da in der anderen Hälfte der Mindestwohnanteil realisiert werden müsste, wozu die Kurzzeitvermietungsangebote neu nicht mehr zählen würden (vgl. Abbildung oben).

Anpassung Kurzzeitvermietungsreglement

Alternativ könnte das Anliegen der Motionäre mit einer Anpassung des Kurzzeitvermietungsreglements angegangen werden. Der Fokus des Reglements zur Kurzzeitvermietung wurde bei der Überarbeitung durch die Baukommission bewusst auf die Verdrängung von bestehendem Wohnraum gelegt, nicht auf zukünftigen neuen Wohnraum. Räumlichkeiten dürfen demnach uneingeschränkt kurzzeitig vermietet werden, wenn damit nachweislich kein Wohnraum verdrängt wird. Diese Ergänzung im Reglement ermöglichte einen politischen Konsens, da einerseits bestehender Wohnraum geschützt wird und andererseits trotzdem neue Hotels, Ferienwohnungen und Business-Apartments (nachfolgend Kurzzeitvermietung) in Nicht-Wohnräumen zugelassen werden können. Das Reglement verbietet die Umwandlung von bestehendem Wohnraum in Kurzzeitvermietungen bzw. macht Umwandlungen von Wohnraum, die seit 2010 stattgefunden haben, rückgängig. Damit sind Kurzzeitvermietungsangebote im Rahmen der Umwandlung oder beim Ersatz von Nicht-Wohnräumen, bei Aufstockungen und bei Neubauten auf der grünen Wiese weiterhin unbeschränkt möglich.

Um dem Anliegen der Motionäre zu entsprechen, könnte das Reglement um einen Artikel erweitert werden, der Kurzzeitvermietungsangebote in neuen Gebäuden und bei Aufstockungen in der Wohnzone sowie der Wohn- und Arbeitszone zusätzlich untersagt. Damit würde jegliches zusätzliche Bauvolumen in

der Wohnzone sowie der gemischten Wohn- und Arbeitszone der ansässigen Bevölkerung und somit nicht mehr der Kurzzeitvermietung zur Verfügung stehen. Umnutzungen von bestehenden Nicht-Wohnräumen (Büronutzungen) in Räume zur Kurzzeitvermietung wären weiterhin zulässig.

Haltung des Stadtrates

Rund zwei Drittel des zusätzlich zu realisierenden Wohnraums gemäss REK 2018 sind mit bestehenden Instrumenten gesichert. Beim restlichen Verdichtungspotenzial von rund 2'200 Wohnungen kann dieses für Kurzzeitvermietungsangebote genutzt werden, soweit das Kurzzeitvermietungsreglement nicht greift.

Wie andere Schweizer Zentren ist auch die Stadt Luzern von einer Wohnungsknappheit betroffen, die sich in der Leerwohnungsziffer von 1,07 Prozent zeigt (Stichtag 1. Juni 2024). Die neusten städtischen Erhebungen deuten darauf hin, dass die Leerwohnungsziffer im Jahr 2025 unter 1 Prozent zu liegen kommen könnte. Bei einem Wert von unter 1 Prozent spricht das Bundesamt für Wohnungswesen von Wohnungsnot. Typischerweise führt eine solche Wohnraumknappheit zu steigenden Mietpreisen und verringert die Umzugsdynamik, was sich wiederum negativ auf die am Markt verfügbaren Wohnangebote auswirkt. Die Verknappung des Angebots ist in der Stadt Luzern sehr ausgeprägt, wie auch Erhebungen aus der statistischen Beilage des Wohnraumcontrollingberichtes zeigen (vgl. Bericht und Antrag 15/2024, [Beilage 1](#): «Statistische Beobachtungen und Analysen»). Die Angebotsziffer¹ für Mietwohnungen, d. h. die auf dem Wohnungsmarkt angebotenen Wohnungen, haben sich von 2020 bis 2023 ungefähr halbiert. Somit hat die Marktanspannung in der Stadt Luzern in den letzten Jahren wesentlich zugenommen. Wohnraum fehlt in allen Marktsegmenten (vgl. [Marktstudie](#) zu einem ausgewogenen Wohnungsmix von Wüest Partner AG für die Stadt Luzern).

Vor dem Hintergrund der Wohnraumknappheit, von steigenden Mietpreisen sowie dem Ziel einer lebendigen Stadt, das sich u. a. durch zivilgesellschaftliches Engagement zeigt, will der Stadtrat sicherstellen, dass die potenziellen Wohnungen effektiv als Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung genutzt werden können.

In verschiedenen Strategien und Massnahmen hat der Stadtrat dargelegt, dass er die Wohnraumproduktion in der Stadt Luzern erhöhen und gleichzeitig mehr qualitätsvollen, preisgünstigen sowie bedarfsgerechten Wohnraum schaffen will. Deshalb und aufgrund der sich zuspitzenden Wohnraumknappheit ist der Stadtrat bereit, lenkend und verhältnismässig einzugreifen, sodass neu erstellte Wohnungen für Ortsansässige und nicht für Kurzzeitvermietung zur Verfügung stehen.

Der Stadtrat erachtet jedoch eine Weiterentwicklung des Kurzzeitvermietungsreglements als klarer und sinnvoller als die von den Motionären vorgeschlagene Anpassung der Bau- und Zonenordnung. Eine Ausweitung des Kurzzeitvermietungsreglements schränkt die Umnutzung von bestehenden Nicht-Wohnräumen in Kurzzeitvermietung nicht ein, gleichzeitig würde aber ein generelles Verbot für Kurzzeitvermietungsangebote bei Aufstockungen, Ersatzneubauten und Neubauten in der Wohnzone sowie der gemischten Wohn- und Arbeitszone gelten, wo das grösste Potenzial von neuem Wohnraum liegt. Ebenso kann mit der Regulierung in einem Reglement schneller auf Veränderungen reagiert werden als über den langwierigen Prozess einer BZO-Revision. Aus Gründen des Nachvollzugs und der Transparenz ist es aus Sicht des Stadtrates auch wichtig, die Beschränkungen der Kurzzeitvermietung in einem einzigen Reglement zu bündeln.

Fazit

Vor dem Hintergrund der Wohnraumknappheit unterstützt der Stadtrat das grundsätzliche Anliegen der Motionäre, dass auch neuer Wohnraum durch Verdichtung primär für Wohnzwecke für die Wohnbevölkerung und nicht für die Kurzzeitvermietung genutzt wird. Der Stadtrat erachtet die Regelung

¹ Die Angebotsziffer gibt das Verhältnis der öffentlich inserierten Wohnungen in Relation zum gesamten Wohnungsbestand wieder. Eine hohe Angebotsziffer zeigt, dass viele Wohnungen auf dem freien Wohnungsmarkt verfügbar sind, während eine tiefe Ziffer auf einen Mangel an Angeboten hinweist. Gemäss Wüest Partner AG hat sich die Angebotsziffer in der Stadt Luzern zwischen dem ersten Quartal 2021 und dem dritten Quartal 2023 von 8,7 auf 4,1 reduziert, was im langjährigen Vergleich einen tiefen Wert für die Stadt Luzern darstellt.

über das Kurzzeitvermietungsreglement als sinnvoller, da mit dem Reglement anstatt der Bau- und Zonenordnung schneller auf die dynamischen Entwicklungen im Bereich der Kurzzeitvermietung reagiert werden kann. Ebenso ist damit sichergestellt, dass die Regulierungen, die Kurzzeitvermietung betreffen, am gleichen Ort geregelt sind. Er will deshalb eine Anpassung des Kurzzeitvermietungsreglements ausarbeiten und dem Grossen Stadtrat zum Beschluss vorlegen.

Da der Stadtrat eine Regelung umsetzen will, dies jedoch mit einem Kurzzeitvermietungsreglement und nicht mit einer Anpassung des BZR-Artikels in der laufenden Zusammenführung der BZO, beantragt der Stadtrat, die Motion als teilweise erheblich zu erklären. Die Arbeiten können mit bestehenden Ressourcen erfolgen und sind damit mit keinen nennenswerten Folgekosten verbunden.