



---

Kantonsrat

Sitzung vom: 28. Januar 2013, nachmittags

Protokoll-Nr. 35

Nr. 35

Anfrage Kottmann Raphael und Mit. über die Siedlungsentwicklung nach innen und das Bauzonenmanagement im Kanton Luzern (A 210). Schriftliche Beantwortung

Die schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die am 10. September 2012 eröffnete Anfrage von Raphael Kottmann über die Siedlungsentwicklung nach innen und das Bauzonenmanagement im Kanton Luzern lautet wie folgt:

"Zu Frage 1: Wie gedenkt der Kanton Luzern, die bauliche Verdichtung und Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und in den einzelnen Gemeinden umzusetzen?

Am 7. Februar 2012 ermächtigte unser Rat das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, zu den Entwürfen einer Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes, einer neuen Planungs- und Bauverordnung und eines Beitritts zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) ein bis Ende Juni 2012 dauerndes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Eine eigens dafür eingesetzte Projektgruppe, der Vertreter der Gemeinden und der Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation sowie weitere Fachpersonen (Architekten-, Planer- und Investorenvertreter) angehörten, bereitete die Revision vor. Einen Schwerpunkt der Vorlage bildete die Übernahme der Begriffe und Messweisen der IVHB und die damit verbundene Neuregelung und Vereinfachung der materiellen Bauvorschriften. Die Revision zielte aber auch darauf ab, die geänderten Bestimmungen im übergeordneten Recht, namentlich des Raumplanungsgesetzes (RPG), und die laufende Teilrevision dieses Gesetzes zu berücksichtigen und bei Bedarf durch kantonales Ausführungsrecht zu ergänzen.

Die von den eidgenössischen Räten am 15. Juni 2012 verabschiedete und dem Referendum unterliegende Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (Referendumsfrist läuft am 4. Oktober 2012 ab) enthält verschiedene neue Regelungen, die der Verdichtung und der Siedlungsentwicklung nach innen eine stärkere Bedeutung zumessen (vgl. etwa neue Art. 1 Abs. 2a<sup>bis</sup>, 3 Abs. 3a<sup>bis</sup> und 8a Abs. 1c und e RPG). Diese Regelungen sind, wenn und sobald sie in Kraft treten, durch den Kanton und die Gemeinden in der Richt- und Nutzungsplanung weitestgehend unmittelbar anzuwenden, ohne dass es dazu zusätzlicher Regelungen auf kantonaler Stufe bedarf. Ergänzend dazu enthält der Vernehmlassungsentwurf zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes verschiedene neue oder geänderte Bestimmungen, welche in die gleiche Richtung zielen. Zentral ist die neu vorgeschlagene Regelung in § 39 des Revisionsentwurfs. Danach haben Neuüberbauungen den Boden haushälterisch zu nutzen. Bestehende Überbauungen sind, wo erforderlich und möglich, zu verdichten und zu erneuern (Abs. 1). Die Gemeinde kann zu diesem Zweck Gebiete für die verdichtete Bauweise bestimmen, wo eine gegenüber der zonengemässen Nutzung höhere Überbauungsziffer gilt (Abs. 2a), und für bestimmte Gebiete eine bauliche Mindestnutzung für Neu- und Ersatzbauten vorschreiben (Abs. 2b). In jedem Fall wird es also in erster Linie Aufgabe der Gemeinden sein, bei den kommenden Revisionen ihrer Bau- und Zonenordnungen und bei Bebauungs- und Gestaltungsplanungen diesen Anliegen durch geeignete Festlegungen und Vorgaben noch in verstärktem Mass Rechnung zu tragen. Dabei werden Siedlungserweiterungen nur noch nach konsequenter Nutzung der inneren Verdichtungsmöglichkeiten in Be-

tracht gezogen werden können. In diesem Zusammenhang kann auf die Arbeitshilfen «Kommunales Siedlungsleitbild» und «Ortsplanungen mit Bebauungskonzepten» vom Juli 2011 und im Besonderen auf die noch diesen Herbst erscheinende Arbeitshilfe «Siedlungsentwicklung nach Innen» verwiesen werden, die alle auf der entsprechenden Internetseite der Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation ([http://www.rawi.lu.ch/index/downloads/downloads\\_rp.htm](http://www.rawi.lu.ch/index/downloads/downloads_rp.htm)) verfügbar sind.

Zu Frage 2: Wie steht es um die Dimensionierung der Bauzonen im Kanton Luzern? Ist mit grösseren Rückzonungen zu rechnen, und wenn ja, wie und in welchem zeitlichen Rahmen gedenkt der Kanton, diese in die Wege zu leiten? Welche Entschädigungsfolgen sind bei den erforderlichen Rückzonungen zu erwarten?

Um den Vorgaben des Bundesrechts zur Dimensionierung der Bauzonen, die sich mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 nicht ändern, entsprechen zu können, ist das Siedlungsflächenwachstum zu begrenzen. Die weitere Besiedlung wird - den Vorgaben in den Kapiteln R1 und S1 im kantonalen Richtplan vom 17. November 2009 entsprechend - hauptsächlich in den Zentren und auf den Hauptentwicklungsachsen stattzufinden haben. Obwohl es auch hier grosse Unterschiede gibt, ist entsprechend der angestrebten Entwicklung in diesen Gebieten nicht von der Notwendigkeit von Rückzonungen auszugehen. Allenfalls wird die Umlagerung von Bauzonen zu prüfen sein. Auch in den übrigen Gemeinden steht nicht in erster Linie die Reduktion von Bauzonen im Vordergrund. In einzelnen Gemeinden aber wird der sich aus der bisherigen Entwicklung ergebende Trend zu ändern sein und - anstelle einer weiteren Bauzonenerweiterung - vor allem auf eine Mobilisierung der inneren Reserven hingewirkt werden müssen. Auch ist die Prüfung von Rückzonungen in einzelnen Fällen im Rahmen einer ohnehin anstehenden Revision der Bau- und Zonenordnung nicht auszuschliessen. Ob dabei mit Entschädigungsleistungen zu rechnen ist, lässt sich nicht allgemein beantworten, sondern ist im Einzelfall aufgrund der jeweils gegebenen Ausgangslage vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu klären.

Zu Frage 3: Welche Lösungen und rechtlichen Instrumente sieht der Kanton Luzern vor, um etwaigen Baulandhortungen in den Gemeinden zu begegnen?

Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 sieht neu unter anderem vor, dass die Kantone in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen treffen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen (vgl. Art. 15a Abs. 1 RPG). Abgestimmt darauf wurde im Vernehmlassungsentwurf zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes die Regelung aufgenommen, dass die Gemeinden mit interessierten Grundeigentümern namentlich Verträge über die Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland abschliessen und die Überbauung von neuen Baugebieten, soweit erforderlich, mit Landumlegungen sicherstellen können. Gestützt namentlich auch auf das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens wird zu prüfen sein, ob und wie der Gefahr der Hortung von Bauland mit weiteren geeigneten Instrumenten noch stärker begegnet werden kann.

Zu Frage 4: Gedenkt der Kanton Luzern, bei der Einführung der Mehrwertabgabe über die bundesrechtliche Mindestregelung gemäss Art. 5 RPG hinauszugehen und den Abgabesatz höher als bei 20% anzusetzen bzw. neben Einzonungen auch Um- und Aufzonungen zu erfassen? Welche Vorstellungen bestehen bezüglich der Verwendung der Erträge für den Fall, dass diese nicht zur Finanzierung von Rückzonungen beigezogen werden müssen?

Die mehrmaligen Verzögerungen, die sich bei der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes namentlich aufgrund der kontroversen Beratung der Regelung zur Mehrwertabschöpfung ergaben, hatten zur Folge, dass diese Thematik noch keinen Eingang in den Vernehmlassungsentwurf zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes finden konnte. Bei der kantonalen Ausführungsgesetzgebung werden auch steuer- und finanzausgleichsrechtliche Aspekte zu prüfen sein. Diese Abgabe wird jedenfalls mit der geltenden Grundstücksgesetzgebung zu koordinieren sein. Für die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs werden wir eine breit abge-

stützte Arbeitsgruppe einsetzen. Über den Inhalt und die Auswirkungen dieser Vorlage sind deshalb noch keine Aussagen möglich.

Zu Frage 5: Zuständig für die Nutzungsplanungen sind die Gemeinden mit Genehmigung durch den Regierungsrat. Wie sollen allfällige Gelder aus der Mehrwertabschöpfung zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden?

Es kann auf die Antwort zur Frage 4 verwiesen werden. Die Verwendung allfälliger Mittel aus der Mehrwertabschöpfung wird Bestandteil der kantonalen Ausführungsgesetzgebung zu dieser Thematik bilden. Der Ertrag ist gemäss der neuen Regelung in Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG (Fassung vom 15. Juni 2012) in erster Linie für Entschädigungen aus materieller Enteignung (bei Rück- oder Auszonungen) sowie für Massnahmen zur Erhaltung und Sicherung von Fruchtfolgeflächen und für Massnahmen zur besseren Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen in Bauzonen und zur Verdichtung zu verwenden."

Raphael Kottmann erklärt, es sei ihm bewusst, dass noch Unklarheiten bestehen würden und dass nicht zu allen Aspekten verbindliche Antworten hätten gegeben werden können. Dies treffe insbesondere für die Fragen 4 und 5 bezüglich Mehrwertabgabe zu. Trotzdem könne er mit der vorliegenden Antwort nur teilweise zufrieden sein. Er hätte sich erhofft, mit der Antwort auf die Anfrage eine Auslegeordnung zu erhalten und die Massnahmen des Kantons zu erfahren. In der Antwort fehle aber dieser konzeptionelle Ansatz zum Teil. Gerade mit Blick auf die dezentrale Energieproduktion gebe es grosse Herausforderungen. Es sei wichtig, die Raumplanungspolitik künftig noch verstärkt ganzheitlich, unter Würdigung sämtlicher Interessen, anzugehen. Raumplanung sei und bleibe in hohem Mass Interessenabwägung. Betreffend die Kompetenzverteilung und die Verantwortung des Kantons habe er in Erfahrung bringen wollen, welche Möglichkeiten der Kanton sehe, um die innere Verdichtung zu fördern und den Kulturlandverschleiss einzudämmen. Grundsätzlich seien eine freiheitliche Raumplanung durch Mitbestimmung der Bevölkerung und ein gelebter Föderalismus zu begrüssen. Eine ausgeprägte Gemeindeautonomie sei aus Gründen der besseren Ortskenntnisse und Vertrautheit mit den einzelfallspezifischen Gegebenheiten wichtig und richtig. Wo jedoch der gewährte Handlungsspielraum nicht im Sinne der übergeordneten Gesetzgebung genutzt werde, brauche es weitere Massnahmen. Mit den Fragen 1 bis 3 sei bewusst der Kanton als Adressat ins Auge gefasst worden. Insofern hätte er gerne mehr über die Möglichkeiten und Absichten des Kantons erfahren. Die Antworten würden jedoch grossmehrheitlich Auskunft über die Instrumente der Gemeinden geben. Er möchte die Gelegenheit nutzen, etwas zu den ins Thema fallenden Fruchtfolgeflächen anzufügen. Aktuell betrage die Reserve an Fruchtfolgeflächen weniger als 100 ha. Der Handlungsbedarf zum besseren Schutz der Fruchtfolgeflächen sei auch gemäss Aussage des Rawi-Gebietsmanagers klar ausgewiesen. Um die Sachplan-Soll-Fläche nicht zu unterschreiten, solle deshalb künftig eine vertiefte Interessenabwägung stattfinden und dabei der Schutz der Fruchtfolgeflächen grundsätzlich höher gewichtet werden. Hier stelle sich die Frage, was in diesem Zusammenhang das Wort "vertieft" bedeute und welche konkreten Interessen unter dem Titel einer "Zweckentfremdung" als höher zu gewichten seien. In diesem Zusammenhang möchte er noch eine Schlussanmerkung zu den sogenannten Reservefruchtfolgeflächen anbringen. Bereits an der Veranstaltung des kantonalen Fischereiverbandes sei erwähnt worden, dass die Gewässerschutzräume als Reserve-Fruchtfolgeflächen erhalten blieben würden. Doch es frage sich, ob dies wirklich dem Sinn und Geist des Sachplanes entspreche. Analog könnte etwa bei Sport- oder Golfplatzflächen argumentiert werden. Es stelle sich deshalb die Frage, ob nicht vielmehr genügend offene Fruchtfolgeflächen verfügbar sein müssten. Für die CVP-Fraktion sei es wichtig, dass das Augenmerk nicht ausschliesslich auf die mittlerweile zum Glück ziemlich populären Fruchtfolgeflächen, sondern auf das Kulturland und den ländlichen Raum überhaupt gerichtet werde. Immerhin zeige die Antwort der Regierung gut auf, dass das revidierte Raumplanungsgesetztes, über welches am 3. März 2013 abgestimmt werde, im Kanton Luzern umsetzbar wäre.

Hasan Candan betont, aus Sicht der SP/Juso-Fraktion sei es unbedingt notwendig, dass mit der Umsetzung der Bestimmungen des revidierten Raumplanungsgesetzes die Zersiedelung und Verinselung des Lebensraums gestoppt würden. Der wertschätzende und nachhaltige

Umgang mit dem kantonalen Boden, insbesondere des knappen Kulturlandes und der Erholungsgebiete, gelte als oberstes Gebot. Die zentrale Stossrichtung gehe dahin, bestehende Überbauungen zu verdichten und eine Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern. Es sei notwendig, den zukünftigen Siedlungsflächenzuwachs zu begrenzen. Dieser müsse primär in Siedlungszentren und Hauptentwicklungsachsen erfolgen. Es sei ebenfalls korrekt, bei überdimensionierten Bauzonen Rückzonungen und Umlagerungen zu prüfen. Die Mobilisierung von inneren Reserven, wie es von die Regierung vorschlage, sei aus Sicht der SP/Juso-Fraktion der richtige Weg. Der Kanton gebe die Stossrichtung vor, wobei er die Massnahmen zusammen mit den Gemeinden erarbeite und umsetze. Bei der Mehrwertabschöpfung gebe es noch keine Anhaltspunkte, in welche Richtung die Regierung hinarbeiten möchte, da die kantonale Ausführungsgesetzgebung noch nicht erarbeitet sei. Die SP/Juso-Fraktion begrüsse die Mehrwertabschöpfung, da sie folgerichtig und gerecht sei. Sie sei auf die kommende Diskussion über die kantonalen Ausführungsbestimmungen gespannt und fordere dabei, dass der Kanton deutlich über die vom Bund vorgeschlagenen 20 Prozent gehe.

Im Namen des Regierungsrates erklärt Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng, es seit der Erstellung dieser Antwort schon eine Weile her, es brauche deshalb noch ein paar Präzisierungen und Ergänzungen. Der Regierungsrat habe Ende Januar eine Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes auf der Grundlage des Beitritts zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe beschlossen. Gegenstand dieser Teilrevision sei unter anderem auch die Aufnahme von Vorschriften zur Baulandverflüssigung und zur Siedlungsentwicklung nach innen. Die Änderungen könnten aus heutiger Sicht bereits auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt werden. Soweit es kantonalen Ausführungsrechts bedürfte, würden mit der Revision des Planungs- und Baugesetzes zum grössten Teil die unbestrittenen Massnahmen der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes aufgenommen. Noch nicht Gegenstand der Revisionsvorlage sei die Mehrwertabschöpfung. Die Regierung könne und wolle diesen Teil noch nicht bearbeiten, bevor der Souverän darüber entschieden habe.

Nachdem die Regelungen dazu auf Bundesebene lange umstritten gewesen seien, habe es eine Zeitverzögerung gegeben. Für die komplexe Materie der Mehrwertabschöpfung mit ihren Auswirkungen werde auf kantonaler Ebene eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden. Die Materie habe auch mit der Steuer- und Finanzausgleichsgesetzgebung zu tun. Inhaltlich lasse sich dazu noch kaum etwas sagen, da der politische Prozess noch nicht angekurbelt worden sei. In jedem Fall würden unter anderem die Auswirkungen auf die Grundstückgewinnsteuer, der Mindestabnahmesatz und der Ausgleichsmechanismus auch innerhalb der Gemeinden und über die Gemeinden hinaus vertieft zu prüfen sein. Die Fragen 1 und 3 würden Punkte des Planungs- und Baugesetzes beinhalten. Diese würden bei der Behandlung des neuen Gesetzes besprochen werden. Bezüglich Fruchtfolgeflächen sei die Diskussion geführt worden. Die Regierung habe die Unterstützung des Rats, damit restriktiver umzugehen. Hier sehe die Regierung keinen Handlungsbedarf. Die Praxis werde zeigen, wenn es um Infrastrukturprojekte gehe, wie mit den Fruchtfolgeflächen in der Gesamtabwägung umgegangen werden könne.

Der Anfragende ist mit der Antwort des Regierungsrates teilweise zufrieden.