



Regierungsrat

Luzern, 16. Oktober 2012

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 210**

Nummer: A 210
Protokoll-Nr.: 1107
Eröffnet: 10.09.2012 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Kottmann Raphael und Mit. über die Siedlungsentwicklung nach innen und das Bauzonenmanagement im Kanton Luzern**A. Wortlaut der Anfrage**

National- und Ständerat haben am 15. Juni 2012 der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative zugestimmt. Die Gesetzesvorlage verlangt von Kantonen und Gemeinden einen haushälterischen Umgang mit dem Boden und einen Stopp der Zersiedlung. Konkret geht es um die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen, die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen (bauliche Verdichtung), die Mobilisierung eingezonten Baulandes und die Einführung einer Mehrwertabgabe im Sinne eines Planungsausgleichs. Gegen die Gesetzesrevision wird seitens des Schweizerischen Gewerbeverbandes und weiterer Kreise das Referendum ergriffen. Die politische Diskussion und die gehäufte Medienberichterstattung sowie die Abstimmungsergebnisse der letzten Wochen und Monate zeigen, dass das Thema breite Bevölkerungskreise bewegt und ein Umdenken stattgefunden hat bzw. stattfindet (Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf Bundesebene, der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich und des Planungs- und Baugesetzes im Kanton Thurgau mit der Einführung einer Mehrwertabgabe und einer Pflicht zur Parkplatzbewirtschaftung).

Im Zusammenhang mit dem revidierten Raumplanungsgesetz des Bundes stellt sich eine Reihe von Fragen zur Umsetzung der im neuen Gesetz enthaltenen Forderungen:

1. Wie gedenkt der Kanton Luzern die bauliche Verdichtung und Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und in den einzelnen Gemeinden umzusetzen?
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?
3. Welche Lösungen und rechtlichen Instrumente sieht der Kanton Luzern vor, um etwaigen Baulandhortungen in den Gemeinden zu begegnen?
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?

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?

B. Antwort Regierungsrat

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^{bis}, 3 Abs. 3a^{bis} 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 Betracht 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) 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 Grundstückgesetzgebung zu koordinieren sein. Für die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs werden wir eine breit abgestützte 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^{ter} 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.