

**Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 4168  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 51 55  
Telefax 041 210 65 73  
buwd@lu.ch  
www.lu.ch

Paketadresse:  
Bahnhofstrasse 15, 6003 Luzern

Bundesamt für Raumentwicklung  
3003 Bern

Luzern, 9. April 2009 / RRB-Nr. 460

**Revision des Raumplanungsgesetzes (neu Raumentwicklungsgesetz, REG),  
Vernehmlassungsverfahren**

Sehr geehrter Herr Direktor  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. Dezember 2008 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Raumplanungsgesetzes. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) lädt gestützt darauf mit Schreiben vom 17. Dezember 2008 unter anderem die Kantonsregierungen zu einer Stellungnahme zum neuen Raumentwicklungsgesetz ein. Für die Gelegenheit dazu danken wir und äussern uns im Auftrag des Regierungsrates zur Gesetzesvorlage im Einzelnen wie folgt:

Allgemeines:

Sowohl im Schreiben des UVEK wie auch im Erläuterungsbericht zum Vernehmlassungsentwurf wird zutreffend ausgeführt, dass sich das geltende Raumplanungsgesetz in den Jahren seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1980 in weiten Teilen bewährt hat. Nach der erstmals mit der Gewässerschutzgesetzgebung im Jahr 1972 eingeführten Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet und der in der Folge vorübergehenden Geltung der dringlichen Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung fand dieser Grundsatz Eingang in das Raumplanungsgesetz und prägte die weitere räumliche Entwicklung in der Schweiz massgeblich mit. Ihm soll, wie dies mit der Revisionsvorlage zu Recht angestrebt wird, weiterhin zentrale Bedeutung zukommen, zumal allein so den verfassungsrechtlichen Vorgaben einer zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes (vgl. Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV]) entsprochen werden kann. Auch strebt die neue Gesetzesvorlage in Wahrung der verfassungsrechtlich festgeschriebenen Zuordnung die Beibehaltung der in der Raumplanung etablierten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen an. Auch künftig werden somit in erster Linie die Kantone für die Raumplanung zuständig sind. In verschiedenen Punkten strebt der Bund allerdings mit seiner Vorlage eine verstärkte Mitbestimmung und Mitwirkung an, was sich in einer Vielzahl von zusätzlichen und detaillierteren Gesetzesbestimmungen im Entwurf des neuen Raumentwicklungsgesetzes äussert. Ob sich diese teilweise sehr weit reichenden Vorgaben - wenn

daran gestützt auf das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens festgehalten wird - mit der dem Bund in der Verfassung eingeräumten (Rahmen-)Gesetzgebungskompetenz noch vereinbaren lassen, ist äusserst fraglich.

Es trifft zweifellos zu, dass die grundlegenden Ziele der Raumplanung, insbesondere also die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes, auch 30 Jahre nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes noch nicht im gewünschten Ausmass ihren Niederschlag gefunden haben. Dass vor diesem Hintergrund (fortschreitende Zersiedlung, nicht gebremster Kulturlandverlust, fortwährende Überdimensionierung der Bauzonen) mit einer Revision dieses Gesetzes, dem noch eine ländlich geprägte Schweiz zu Grunde liegt und das der jüngeren Entwicklung nicht mehr zureichend Rechnung trägt, eine Verbesserung angestrebt wird, ist zu begrüssen. Fraglich ist allerdings, ob sich eine Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes aufdrängt oder ob, was wir befürworteten, nicht mit einer gezielten Teilrevision den gewichtigsten Mängeln der heutigen Gesetzgebung begegnet werden soll. So birgt die Vorlage eines gesamthaft revidierten Raumplanungsgesetzes (mit dem aktualisierten Titel Raumentwicklungsgesetz) die Gefahr in sich, aufgrund der Vielzahl der damit gleichzeitig aufgegriffenen Themen und der Kumulierung von widersprechenden Interessen als Ganzes zu scheitern. Damit aber wäre der Raumplanung oder Raumentwicklung in der Schweiz ein schlechter Dienst erwiesen.

#### Grundlegende Bestimmungen (Art. 1-4 des Entwurfs)

Der Verankerung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit, auf den es die räumliche Entwicklung noch verstärkt auszurichten gilt, im Zweckartikel des Entwurfs (Art. 1) ist zuzustimmen. Auch ist es richtig, dass die raumwirksamen Tätigkeiten auf allen Ebenen und in den verschiedenen Fachbereichen untereinander und aufeinander abzustimmen sind. Vor diesem Hintergrund ist der Wortlaut in Art. 2 Abs. 1 des Entwurfs zu eng gefasst, der allein eine Abstimmung von Plänen aufeinander und auf die weiteren Fachplanungen vorsieht. Notwendig sind vielmehr die Koordination aller raumwirksamen Tätigkeiten einerseits und eine Abstimmung zwischen Raumplanung und Fachplanungen in beide Richtungen andererseits.

Die Betonung der Notwendigkeit der Zusammenarbeit sowohl im Inland wie auch mit dem Ausland (Art. 3 und 4 des Entwurfs) ist richtig, zumal neu auch die Privaten als Akteure der Raumplanung begriffen und die Zusammenarbeitsformen nicht mehr durch ein bestimmtes raumplanerisches Instrumentarium vorgegeben werden. Auf eine besondere Erwähnung der Städte und der funktionalen Räume in Art. 3 des Entwurfs allerdings ist aus systematischen Gründen (vgl. die Formulierungen in den Art. 2 und 4 des Entwurfs) zu verzichten.

#### Raumentwicklungsziele (Art. 5-7 des Entwurfs)

Es ist zu begrüssen, dass die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, wie sie in Art. 1 und 3 des geltenden Raumplanungsgesetzes verankert sind, den seit Inkrafttreten des Gesetzes geänderten Verhältnissen, den räumlichen, verkehrlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen und den neuen Herausforderungen angepasst werden.

Die neu vorgesehene Aufteilung in allgemeine Ziele einerseits sowie besondere Vorgaben für Siedlung und Verkehr sowie offene (?) Landschaften andererseits dagegen überzeugt nicht. Die verstärkte Hervorhebung einzelner raumrelevanter Bereiche lässt diesen ein besonderes Gewicht zukommen. Im Weiteren ist das Verhältnis der allgemeinen Ziele in Art. 5 des Entwurfs zu den besonderen Vorgaben in den Art. 6 und 7 des Entwurfs nicht geklärt. Auch stellen sich damit Fragen der Vollständigkeit. So finden zwar etwa Aspekte wie die Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Wirtschaft, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Erschliessung der Siedlungen mit dem öffentlichen Verkehr, die Ausrichtung der

Siedlungs- und Freizeitgebiete auf den Langsamverkehr, die Biodiversität, die Sicherung des Raumbedarfs für die Gewässer besondere Erwähnung. Nicht minder von Bedeutung sind aber etwa auch die (unerwähnt bleibende) Gewährleistung einer ausreichenden Ernährungssicherheit, die Bewahrung der Menschen (Sicherheit im öffentlichen Raum) und Sachwerte (nicht nur der Siedlungen und der Infrastrukturen) vor technischen und natürlichen Gefahrenereignissen, die Erhaltung der Funktionen des Bodens (neben jenen des Waldes), die ökologische Vernetzung der Landschaften oder die qualitative Erneuerung von Siedlungen. Schliesslich vermag die Aufgabe des Grundsatzes, auf eine angemessene Dezentralisierung der Besiedlung hinzuwirken, ebenfalls nicht zu überzeugen. Es muss das Bestreben der Raumplanung sein, nicht nur den Hauptzentren und Hauptentwicklungsachsen, sondern auch wichtigen Regional- und Subzentren eine angemessene Entwicklung zu ermöglichen.

Die Raumentwicklungsziele haben sich nicht nur an Kantone und Gemeinden zu richten, sondern müssen auch für die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes massgebend sein. Das hat in den Art. 5 ff. des Entwurfs, namentlich in den Art. 6 und 7, noch besser zum Ausdruck zu kommen.

#### Allgemeine Bestimmungen zu den Instrumenten (Art. 8-13 des Entwurfs)

Soweit die Berichterstattung der Kantone an den Bund über die Wirkungen ihrer Planungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft und über die räumliche Entwicklung ihres Gebiets - neben dem innerkantonalen Controlling (Art. 9 des Entwurfs) - im Gesetz verankert werden soll (Art. 10 des Entwurfs), sind die Voraussetzungen zu schaffen (einheitliche Vorgaben, einheitliche Standards, Beschränkung der Datenerhebungen auf das Notwendigste), dass sich der Aufwand für eine solche Berichterstattung in einem vertretbaren Rahmen hält.

In Art. 12 des Entwurfs wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit der Bund (mit einem mehrjährigen Verpflichtungskredit [vgl. Art. 13 des Entwurfs] auch finanziell) Vorhaben unterstützen kann, mit denen innovative Lösungen oder Lösungsansätze für die nachhaltige Entwicklung eines bestimmten Gebiets verfolgt werden. Im Vordergrund dürften Vorhaben in funktionalen Räumen stehen (Agglomerationen, ländliche Räume), wie sie in den Art. 21 ff. des Entwurfs speziell geregelt werden. Diese Doppelspurigkeit der Regelungen vermag nicht zu überzeugen. Von separaten Bestimmungen in den Art. 12 und 13 des Entwurfs zur Unterstützung innovativer Vorhaben ist deshalb abzusehen. Die entsprechenden Regelungen sind, soweit notwendig, in die Grundsatzbestimmung zur Planung in funktionalen Räumen einzufügen.

#### Instrumente des Bundes (Art. 14-20 des Entwurfs)

Der Verankerung des Raumkonzeptes Schweiz im neuen Raumentwicklungsgesetz ist zuzustimmen. Allerdings ist es weder erforderlich noch sachgerecht, diesem (wie auch anderen Konzepten) nach seiner Verabschiedung durch den Bundesrat - gleich den Sachplänen des Bundes oder des kantonalen Richtplans - Verbindlichkeit für die Behörden aller Stufen, also auch für die Kantone und Gemeinden, zukommen zu lassen (Art. 18 des Entwurfs). Zu fordern ist gerade auch vor der verfassungsrechtlichen Ordnung (vgl. Art. 75 BV) vielmehr, dass eine solch weit reichende Behördenverbindlichkeit einer Umsetzung der angestrebten Entwicklung in Sachplänen für jene Aufgabenbereiche bedarf, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

Im Übrigen sind die präzisierenden Regelungen namentlich zu Sachplänen zu begrüßen.

### Instrumente zur Planung in funktionalen Räumen (Art. 21-24 des Entwurfs)

Den Regelungen in den Art. 21 ff. des Entwurfs zu den Planungen in funktionalen Räumen kann in weiten Teilen zugestimmt werden. Unklar ist allerdings das Verhältnis der beiden Sätze in Art. 22 des Entwurfs. Dort wird im ersten Satz ausgeführt, die wesentlichen Ergebnisse dieser Planungen würden in die Sachpläne des Bundes und die kantonalen Richtpläne übernommen. Mit der Übernahme der Ergebnisse in die Sachplanung des Bundes und die kantonale Richtplanung werden diese nach den dafür vorgesehenen Bestimmungen (vgl. Art. 18 und 34 des Entwurfs) für die Behörden verbindlich. Weshalb vor diesem Hintergrund im zweiten Satz in Art. 22 des Entwurfs nochmals bestimmt wird, sie (was?) würden mit der Verabschiedung bzw. Genehmigung durch den Bund für die Behörden aller Stufen verbindlich, ist daher nicht klar. Entweder ist die Bestimmung somit überflüssig oder - was verfassungsrechtlich allerdings nicht zu halten wäre - den Planungen in funktionalen Räumen selbst käme unmittelbar behördenverbindliche Wirkung zu. Darauf deutet auch die Regelung in Art. 23 Abs. 5 des Entwurfs hin, obwohl auch hier wieder eine Übernahme der richtplanrelevanten Elemente des Agglomerationsprogramms in den kantonalen Richtplan vorgegeben wird (vgl. dazu Art. 23 Abs. 6 des Entwurfs). Eine solche doppelte Behördenverbindlichkeit ist klar abzulehnen.

Auch mit Blick auf die Regelungen in Art. 23 des Entwurfs ist nicht klar, weshalb die Städte neben den Gemeinden als eigentliche Planungsträger besonders erwähnt werden. Nicht zuletzt auch zur Bewältigung der Aufgaben in der Raumplanung ist nämlich vielmehr eine Vereinfachung der Strukturen anzustreben, wie sie der Kanton Luzern in den vergangenen Jahren konsequent verfolgte.

### Kantonale Richtplanung (Art. 25-34 des Entwurfs)

Abzulehnen ist die verbindliche Vorgabe an die Kantone, im Rahmen der kantonalen Richtplanung ein kantonales Raumkonzept zu erarbeiten (Art. 26). Es soll den Kantonen überlassen bleiben, welche konzeptionellen Vorarbeiten sie als Grundlage für den kantonalen Richtplan leisten wollen und welche Form sie dafür wählen. Zentrales Steuerungs- und Lenkungsinstrument des Kantons - auch auf strategischer Ebene - ist der kantonale Richtplan und soll es auch bleiben. Hier ein zusätzliches Instrument einzuführen ist nicht nötig und letztlich für die Raumplanung kein Gewinn.

Die vorgeschlagene Konkretisierung des Inhalts des kantonalen Richtplans verdient Zustimmung. Sie deckt sich im Wesentlichen mit der in den vergangenen Jahren auch in der Praxis entwickelten Grundsätzen. Vermisst wird allerdings, namentlich in den allgemeinen Regelungen zum Richtplaninhalt (Art. 27 des Entwurfs) die *Erwähnung des Waldes*. Es lässt sich nicht mehr länger halten, den Wald als Gegenstand und Inhalt der Raumplanung von dieser auszunehmen. Vielmehr hat der Wald, der grundsätzlich weiterhin geschützt sein soll, Bestandteil einer ganzheitlichen Raumentwicklung zu sein. Dem ist durch entsprechende Ergänzungen in den Art. 27 und 30 des Entwurfs sowie einer darauf abgestimmten Anpassung des Waldgesetzes Rechnung zu tragen. Zudem ist zu prüfen, ob in den genannten Artikeln nicht auch die Bereiche Umwelt, Risikovorsorge und Energie anzuführen sind, gilt es doch in diesen Bereichen ebenfalls bedeutende raumwirksame Aufgaben zu erfüllen.

Die Regelung in Art. 27 Abs. 5 des Entwurfs, wonach Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im kantonalen Richtplan behandelt werden müssen, greift sehr weit. Dies gilt umso mehr, als letztlich eine Vielzahl an Vorhaben in irgendeiner Form erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben können und eine Abgrenzung im Einzelnen (Auswirkungen schon erheblich) äusserst schwierig ist. Gemäss Erläuterungsbericht sind offenbar in erster Linie verkehrsentensive Einrichtungen wie grosse Einkaufszentren, Fachmärkte und Industrieansiedlungen oder Infrastrukturen im touristischen Bereich ge-

meint. Wir gehen davon aus, dass die mit dem Gesetzesentwurf vorgeschlagene Bestimmung dahingehend zu verstehen ist, als der kantonale Richtplan für solche Vorhaben Zuordnungs-, Koordinations- und Abstimmungsregeln vorzusehen hat. Sollte aber die Bestimmung Grundlage dafür sein, dass der kantonale Richtplan künftig Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt standortgenau zu bezeichnen hätte, wäre Art. 27 Abs. 5 in dem zur Vernehmlassung vorgelegten Wortlaut abzulehnen.

Auf eine solche problematische und schwerfällige Positivplanung deutet Art. 28 Abs. 2 des Entwurfs hin, der darüber hinaus unmittelbare materielle Vorgaben zu Standorten für Industrie- und Gewerbenutzungen sowie für verkehrsintensive Einrichtungen von regionaler Bedeutung enthält. Diese mit den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes im Bereich der Raumplanung (vgl. Art. 75 BV) ohnehin nicht vereinbare Regelung ist auch in der Sache abzulehnen, da die genannten Nutzungen keinesfalls nur in Entwicklungsschwerpunkten, sondern etwa auch in Siedlungszentren oder im Bereich von (in ihrer Dimensionierung über Entwicklungsschwerpunkte hinaus reichenden) Hauptentwicklungsachsen zuzulassen sind.

Im Gesetzesentwurf (Art. 28 und 29) wird detaillierter vorgegeben, was der kantonale Richtplan in den beiden Bereichen Siedlung und Verkehr aufzuzeigen hat. Deren gegenseitige Abstimmung ist von grosser Bedeutung, was in den gesetzlichen Regelungen allerdings kaum zum Ausdruck kommt.

Mit Blick auf die Dimensionierung der Siedlungsflächen und der Bauzonen soll es künftig Aufgabe des kantonalen Richtplans sein, die Grösse der Siedlungsfläche insgesamt (also im ganzen Kanton) sowie in den einzelnen Gemeinden zu bestimmen und für eine bedarfsgerechte Grösse der Bauzonen zu sorgen (Art. 28 Abs. 1a und 1f des Entwurfs). Die Bauzonengrösse bestimmt sich gemäss Art. 40 Abs. 2b des Entwurfs nach dem regional ausgewiesenen Bedarf. Es ist nicht klar, wie sich diese Regelungen zueinander verhalten. Überdies ist eine Begrenzung des Siedlungs- und Baugebietes auf allen drei Ebenen nicht zweckmässig. Erschwerend kommt hinzu, dass die Vorgabe, die Bauzonen nach dem regionalen Bedarf abzugrenzen, in der Praxis, namentlich bei der Durchführung der kommunalen Nutzungsplanungsverfahren, zu grossen Schwierigkeiten führen wird. In der vorgeschlagenen Form sind die genannten Regelungen zur Siedlungs- und Bauzonengrösse daher abzulehnen.

Zu den Regelungen zum Richtplanverfahren sind keine Bemerkungen anzubringen.

#### Nutzungsplanung (Art. 35-58 des Entwurfs)

Der Entwurf des neuen Raumentwicklungsgesetzes gibt das geltende Zonenordnungssystem, in dem Bauzonen, Landwirtschaftszonen, Schutzzonen und weitere Zonen unterschieden werden, formal auf und trennt neu nur noch zwischen Bauzonen und Kulturlandzonen. Eine Notwendigkeit für diesen Systemwechsel besteht nicht. Allein die Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten, die sich nach heutigem Recht ergeben, vermag jedenfalls den Wechsel nicht zu begründen, zumal sich das geltende System aus unserer Sicht bewährt hat. Es ist denn auch bezeichnend, dass in Art. 35 des Entwurfs nicht nur von den neu zu unterscheidenden Bauzonen und Kulturlandzonen die Rede ist (Absatz 2), sondern gleichzeitig die Notwendigkeit der Ausscheidung von Schutzzonen und Gefahrenzonen für schützenswerte oder gefährdete Gebiete angeführt wird (Absatz 3). Damit nimmt der Entwurf die vier Zonentypen des heutigen Rechts letztlich - zumindest indirekt - wieder auf.

Die Änderung des Zonenordnungssystems ist aber auch abzulehnen, weil mit der Einführung der Kulturlandzone - gerade mit Blick auf die Differenzierungsmöglichkeiten innerhalb dieser Zone (vgl. Art. 48 und 51 des Entwurfs) - die verfassungsmässigen Ziele der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens sowie geordneten Besiedlung des

Landes keineswegs besser durchgesetzt werden können, im Gegenteil die konsequente Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet dadurch eher verwässert wird. Unnötig verkompliziert werden dadurch auch die bundesrechtlichen Regelungen zu den zulässigen Bauten, Anlagen und Nutzungen in der Kulturlandzone (vgl. Art. 52 ff. des Entwurfs). Die Kantone verfügen mit der im geltenden Recht bestehenden Möglichkeit, weitere Zonen (neben den Bauzonen, den Landwirtschaftszone und den Schutzzonen) vorzusehen, bereits über ausreichend Spielraum, um regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Die neu vorgeschlagene Regelung dagegen hält die Kantone zur Schaffung einer kantonalen Nutzungsordnung für das Gebiet der Kulturlandzonen an und wird damit über kurz oder lang zu 26 verschiedenen Nutzungssystemen ausserhalb der Bauzonen führen.

Das Bestreben, Bauten und Anlagen in den Kulturlandzonen (bzw. im Nichtbaugebiet) auf das Notwendigste zu beschränken, ist zu begrüessen (vgl. Art. 52 Abs. 1 des Entwurfs). Fraglich ist allerdings, ob diesem Grundsatz mit der den Kantonen - wie zuvor ausgeführt - gleichzeitig eingeräumten Kompetenz, die Nutzungsmöglichkeiten in den Kulturlandzonen zu differenzieren, entsprochen wird. Im Übrigen kann den vorgeschlagenen Bestimmungen zur Zulässigkeit von Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet (Art. 52-58 des Entwurfs) im Wesentlichen zugestimmt werden. Richtig ist namentlich, dass nebenbetriebliche Aktivitäten (also auch nichtlandwirtschaftliche) nur noch zulässig sind, wenn sie einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen (Art. 53 Abs. 1f des Entwurfs). Auch ist dem Vorschlag zuzustimmen, dass Bauten und Anlagen, die in ihrer Substanz erhalten und rechtmässig erstellt worden sind, ungeachtet der Frage, ob sie im Jahr 1972 noch landwirtschaftlich genutzt waren, erneuert und umgenutzt werden können (Art. 56 Abs. 1 des Entwurfs). Die Zulässigkeit von Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse (Art. 53 Abs. 1e des Entwurfs) allerdings sollte in dem Sinn eingeschränkt werden, dass eine Verwertung von Biomasse im Nichtbaugebiet allein aus Industriebetrieben und Haushaltungen ausgeschlossen bleibt. Im Weiteren dürfte die Regelung zur doppelten Kompensation des beanspruchten Bodens und des Gebäudevolumens bei Erweiterungen über das bestehende Gebäudevolumen hinaus (Art. 56 Abs. 4 des Entwurfs) in der Praxis kaum umsetzbar sein, zumal die kompensatorische Landfläche und das kompensatorische Bauvolumen regelmässig im Eigentum eines Dritten sein dürften. In jedem Fall aber wäre näher zu bestimmen, wie die Kompensation öffentlich-rechtlich sichergestellt wird und in welchem Einzugsbereich der Standort des Kompensationslandes und -volumens (der Entwurf spricht lediglich von anderswo in der Kulturlandzone) noch zu liegen hätte. Schliesslich kann nicht nachvollzogen werden, weshalb - anders als bei der zuvor angeführten Regelung zur Erneuerung und Umnutzung - nur bei jenen Bauten und Anlagen der Wiederaufbau zulässig sein soll, die schon ganzjährig bewohnt waren, bevor das Bundesrecht eine konsequente Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet vorsah (vgl. Art. 57 Abs. 2 des Entwurfs). Auch beim Wiederaufbau-recht ist von einem Stichdatum abzusehen.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist zu fragen, ob für den heute in der Verordnung verankerten Bericht an die kantonale Genehmigungsbehörde, der über die Berücksichtigung und Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung, der Anregungen aus der Bevölkerung, der Richt- und Sachplanung und der weiteren Gesetzgebung Auskunft gibt, nicht eine Grundlage im Gesetz zu schaffen ist. Vor diesem Hintergrund überzeugen die beiden speziellen Regelungen in Art. 35 Abs. 4 und 5 des Entwurfs nicht, wonach die Nutzungsplanung Massnahmen zur rationellen Energienutzung und zur Nutzung der vor Ort vorhandenen erneuerbaren Energiequellen unterstützt und mit der Störfallvorsorge zu koordinieren ist. Die behandelten Anliegen sind zwar wichtig, ihre besondere Erwähnung speziell bei der Nutzungsplanung ist aber mit der hier erforderlichen umfassenden Berücksichtigung und Abwägung aller raumplanerischen Ziele und Grundsätze kaum vereinbar. Es ist daher vielmehr sachgerecht, diese Anliegen mit den übrigen Raumentwicklungszielen in einen Zusammenhang zu stellen und sie folglich - soweit zweckmässig - in den Art. 5 ff. des Entwurfs anzuführen.

Richtig ist, bei der Ausscheidung von Bauzonen (Art. 40 des Entwurfs) am Zeithorizont von 15 Jahren nicht länger festzuhalten. Wie aber zuvor bei der kantonalen Richtplanung schon ausgeführt, ist die Vorgabe, die Bauzonen nach dem regionalen Bedarf abzugrenzen, in der Praxis, namentlich bei der Durchführung der kommunalen Nutzungsplanungsverfahren, kaum durchsetzbar. Deshalb ist diese Regelung (vgl. Art. 40 Abs. 2b des Entwurfs) in der vorgeschlagenen Form abzulehnen. Vermisst wird auf der anderen Seite die notwendige Abstimmung der Ausscheidung und Abgrenzung von Bauzonen mit der Erschliessungsplanung. Diesem Aspekt ist für die Bauzonenfestlegung mehr Bedeutung zuzumessen und hat in Art. 40 des Entwurfs (und nicht bloss indirekt in Art. 44 des Entwurfs) ausdrücklich Aufnahme zu finden. Zu prüfen ist im Weiteren, ob nicht bereits im Zuge der Festlegung der Bauzonen (und nicht erst das bereits eingezonte Land [vgl. dazu Art. 47 des Entwurfs]) verstärkt konkrete Überbauungsabsichten zu verlangen sind, beispielsweise durch die Forderung konkreter Bebauungskonzepte. Die vorgeschlagenen Regelungen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 45-47 des Entwurfs) sind dahingehend zu überprüfen, insbesondere ist dort auch die entschädigungslose Rückzonung in das Nichtbaugesamt als mögliche Folge der Nichterfüllung der Fristvorgaben vorzusehen. Ohnehin drängt sich eine Überprüfung der in Art. 47 des Entwurfs geregelten Bauverpflichtung auf, soll doch diese gemäss Vorschlag für alle unüberbauten Flächen in den auch bereits festgelegten Bauzonen zum Tragen kommen. In dieser umfassenden Form aber greift eine solche Bauverpflichtung massiv in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie (vgl. Art. 26 BV) ein und ist abzulehnen.

Zu den Regelungen zur Erschliessung innerhalb der Bauzonen sind keine Bemerkungen anzubringen. Immerhin leuchtet nicht ohne weiteres ein, weshalb auch Bauten und Anlagen mit intensivem Güterverkehr mit dem öffentlichen Verkehr und für den Langsamverkehr gut erreichbar sein müssen (vgl. Art. 41 Abs. 3 des Entwurfs). Hier ist wohl eine Unterscheidung zwischen Nutzungen mit hohem Güterumschlag (Anschlussgeleise, soweit sinnvoll) und Nutzungen mit einer hohen Zahl von Arbeitsplätzen (öffentlicher Personenverkehr, Langsamverkehr) notwendig. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass - entgegen den Ausführungen in den Erläuterungen zu Art. 42 der Revisionsvorlage - für eine wirtschaftliche Erschliessung der Bauzonen keineswegs eine Verlegung von Leitungen in den Strassenkörper im Vordergrund zu stehen hat. Denn mittel- und langfristig verkürzt sich die Lebensdauer einer Strasse mit einer Vielzahl von Werkleitungen aufgrund der regelmässig notwendigen Leitungsanpassungen erheblich (um 50 und mehr Prozent).

#### Baubewilligung (Art. 59-64 des Entwurfs)

Die Befristung von Baubewilligungen, die neu für alle unbewohnten und für alle leicht entfernbareren Gebäude, Anlagen und Gebäudeteile im Nichtbaugesamt Anwendung finden soll (Art. 61 Abs. 1 des Entwurfs), ist in dieser allgemeinen Form abzulehnen. Die Regelung mag zwar für leicht entfernbarere Gebäude, Anlagen und Gebäudeteile sachgerecht sein. Zu bedenken ist aber, dass selbst für diese Kategorie von Bauten und Anlagen (welche Begriffe auch in diesem Zusammenhang Verwendung finden sollten) im Vollzug (Verlängerung der Bewilligung oder Rückbau) erfahrungsgemäss erhebliche Probleme zu erwarten sind. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb die Befristung für sämtliche (zonenkonforme) Ökonomiegebäude ebenfalls greifen soll. Diese Ungleichbehandlung ist weder sachlich noch rechtlich haltbar. Überdies greift die Regelung in Art. 61 Abs. 3 des Entwurfs, der die Zuständigkeiten für Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes bestimmt, wenn diese nicht fristgerecht erfolgt, in unzulässiger Weise in die kantonalen Verfahrenskompetenzen ein und führt - etwa im Kanton Luzern - zu einer unsinnigen Zweiteilung der Vollzugszuständigkeiten. Aus denselben Gründen ist auch die Vorgabe in Art. 62 Abs. 4 des Entwurfs abzulehnen, wonach im Nichtbaugesamt eine kantonale Behörde - wie bisher - nicht nur über alle Vorhaben zu entscheiden hat, sondern neu auch generell die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes anzuordnen hat.

### Abgaben (Art. 65-70 des Entwurfs)

Die schon geltende Regelung, wonach das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile vorsehen kann (neu als Kann-Vorschrift ausgestaltet [vgl. Art. 70 Abs. 1 des Entwurfs]), soll durch eine bundesrechtliche Versiegelungsabgabe (bei einer Überbauung oder Versiegelung von Land im Nichtbaugebiet [Art. 65 des Entwurfs]) und durch eine ebenfalls bundesrechtlich normierte Wohnflächenabgabe (bei der Schaffung neuer Wohnflächen [Art. 66 des Entwurfs]) ergänzt werden. Wir lehnen diese beiden Abgaben aus grundsätzlichen und praktischen Überlegungen ab. Auch diese Abgaben sollen - ausser bei landwirtschaftlichen Nutzungen (so Art. 65 Abs. 2 und 66 Abs. 2 des Entwurfs) - den Mehrwert aufgrund neuer oder erweiterter Wohn- und Arbeitsnutzungen im Nichtbaugebiet abschöpfen. Zu bedenken ist dabei aber, dass den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern mit der Realisierung der fraglichen Nutzungen zwar wohl ein Mehrwert entsteht, ihnen aber keine realen Geldmittel zufließen, aus denen sie die fraglichen Abgaben bestreiten könnten. Die Abgaben unterscheiden sich daher insoweit nicht von der Mehrwertabschöpfung gemäss Art. 70 Abs. 1 des Entwurfs, auf deren Einführung der Kanton Luzern nicht zuletzt aus den angeführten Gründen verzichtet hat.

Im Weiteren ist zu bedenken, dass die Erhebung solcher Abgaben - entgegen den Ausführungen in den Erläuterungen - zu einem beträchtlichen Mehraufwand führen würde und keinesfalls einfach wäre. Überdies führten die fixen Beträge, die pro Quadratmeter zu leisten wären, angesichts der regional unterschiedlichen Bodenpreise zu erheblichen Ungleichheiten. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die vorgesehene Anrechnung der vorgeschlagenen Abgaben an die Anlagekosten bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer (vgl. Art. 69 Abs. 1 des Entwurfs) die Einnahmen aus dieser Steuer schmälerten, was bei der Finanzplanung zu berücksichtigen wäre.

### Aufsicht (Art. 71-74 des Entwurfs)

Keine Bemerkungen.

### Rechtsschutz (Art. 75 des Entwurfs)

Keine Bemerkungen.

### Reservebauzonen (Art. 76-79 des Entwurfs)

Die Regelungen zu den Reservebauzonen sind ersatzlos zu streichen. Die Bestimmungen sind praktisch nicht umsetzbar und führen zu einer unnötigen Verkomplizierung der Nutzungsplanung. Bei einem Festhalten am geltenden Zonenordnungssystem, bei dem Bauzonen, Landwirtschaftszonen, Schutzzonen und weitere Zonen unterschieden werden, ist ein Zurückgreifen auf das Konstrukt der Reservebauzonen nicht erforderlich. Als weitere Zonen können nämlich bereits heute Siedlungsreserveflächen (im Kanton Luzern sogenannte Übrige Gebiete) ausgeschieden werden, die noch nicht als Bauzonen gelten, auf denen aber - andere neue Erkenntnisse vorbehalten - nach den Vorstellungen der Gemeinden das Baugebiet in einem späteren Zeitpunkt vergrössert werden soll.

Abgesehen von den grundlegenden Vorbehalten zu den Reservebauzonen ist im Speziellen auf die entschädigungsrechtliche Problematik hinzuweisen. Obwohl Reservebauzonen über einen längeren Zeitpunkt hinweg Bestand haben können, müssten sie grundsätzlich entschädigungslos hingenommen werden (vgl. Art. 76 Abs. 1 des Entwurfs). Gleichwohl wird wiederum die Regelung in Art. 11 Abs. 1 des Entwurfs vorbehalten, wonach Eigentumsbe-



schränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen sind. Was das im Einzelfall bedeutet, ist völlig unklar. Praktisch sehr schwerfällig oder gar nicht handhabbar ist im Weiteren die Dreieckskonstruktion bei Neueinzonungen, die nicht Land in Reservebauzonen erfassen. Abgesehen davon, dass in solchen Fällen die Durchführung eines Landumleitungsverfahrens (Art. 45 des Entwurfs) wohl naheliegender wäre, ist in keiner Weise geklärt, welche Reservebauzonen als Kompensation der Neueinzonung in das Nichtbaugelände zurückzunehmen wären (vgl. dazu Art. 78 Abs. 1 des Entwurfs). Ungeklärt sind auch die Bemessung der Entschädigung im Einzelnen und die Abwicklung der Ausgleichszahlungen (dazu Art. 79 des Entwurfs). Schliesslich sei auf den Widerspruch hingewiesen, dass Reservebauzonen offenbar den Charakter einer besonderen (nicht überbaubaren) Bauzone haben, wofür der Begriff und die vorgeschlagene entschädigungsrechtliche Lösung spricht, gleichwohl in der Reservebauzone aber die Bestimmungen zu den Kulturlandzonen Anwendung finden sollen (vgl. Art. 76 Abs. 2 des Entwurfs).

Vollzug, Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts (Art. 80-82 des Entwurfs)

Keine Bemerkungen.

Übergangsbestimmungen (Art. 83-85 des Entwurfs)

Die Verpflichtung, dass die Kantone ihre Richtpläne bis spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Raumentwicklungsgesetzes an die neuen Anforderungen anzupassen haben (Art. 83 Abs. 1 des Entwurfs), ist namentlich in Kantonen mit kantonalen Richtplänen jüngeren Datums weder notwendig noch sachgerecht. Hier ist - wenn an einer Frist überhaupt festgehalten werden soll - eine differenziertere Lösung vorzusehen. Nichts anderes gilt auch mit Blick auf die fünfjährige Übergangsfrist zur Überprüfung und Anpassung der Bauzonen (Art. 84 Abs. 1 des Entwurfs). Auch hier kann es nicht Sinn der Regelung sein, dass sämtliche Gemeinden - ungeachtet des Planungsrhythmus - innert der relativ kurzen Frist ihre Nutzungsplanung zu überprüfen und soweit erforderlich anzupassen haben.

Der Sinn der Regelung in Art. 85 des Entwurfs ist schwer ergründbar und auch nicht notwendig.

Wir ersuchen Sie, unsere Ausführungen zum Entwurf eines neuen Raumentwicklungsgesetzes bei der weiteren Behandlung der Gesetzesvorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Max Pfister  
Regierungsrat

**Kopien an:**

- Finanzdepartement
- Justiz- und Sicherheitsdepartement
- Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation
- Dienststelle Landwirtschaft und Wald
- Dienststelle Umwelt und Energie
- Dienststelle Verkehr und Infrastruktur