



Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
Telefax 041 210 65 73
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
3003 Bern

Luzern, 26. November 2013

Protokoll-Nr.: 1296

Teilrevision der Raumplanungsverordnung, Technische Richtlinien Bauzonen und Ergänzung Leitfaden kantonale Richtplanung, Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. März 2013 wurde die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) angenommen. Seither sind die notwendigen Umsetzungsinstrumente erarbeitet worden. Angepasst wurde insbesondere die Raumplanungsverordnung (RPV). Für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen sind die Technischen Richtlinien Bauzonen (TR Bauzonen) massgebend. Diese Richtlinien hat der Bund zusammen mit den Kantonen erarbeitet. Vervollständigt werden die Verordnung und die Richtlinien durch eine Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung im Bereich Siedlung (LF Richtplanung). Diese drei Umsetzungsinstrumente sind inhaltlich sehr eng miteinander verflochten. Gegenstand der Vernehmlassung sind zudem jene Bestimmungen, die nötig sind, um die vom Parlament am 22. März 2013 beschlossene Teilrevision des RPG zur Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone umzusetzen.

Das eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation hat mit Schreiben vom 28. August 2013 unter anderem die Kantone zu einer Stellungnahme eingeladen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich Ihnen und halte im Namen und Auftrag des Regierungsrats zur Vernehmlassungsvorlage das Folgende fest:

Grundsätzliches:

Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung darf der Bund im Bereich der Raumplanung nur Grundsätzliches regeln. Diese Kompetenz des Bundes ermöglicht es zwar, die Grundzüge dieser Materie zu regeln. Die Detailregelungen bleiben aber Aufgabe der Kantone. Damit wird einerseits sichergestellt, dass eine mehr oder weniger gesamtschweizerische Harmonisierung erreicht wird. Andererseits kann auf die spezifischen Verhältnisse in den einzelnen Kantonen eingegangen werden und für die Kantone besteht weiterhin ein erheblicher Regelungs- und Gestaltungsspielraum.

Mit der RPV-Teilrevision wird das angeführte föderale Prinzip kaum berücksichtigt. Es entsteht der Eindruck, dass der Vollzug zentralistisch durch den Bund und das zuständige Bundesamt kontrolliert werden soll. Dies führt zu überbordenden Kontrollfunktionen und löst fragwürdigen administrativen Aufwand aus. Diese Vorgehensweise ist klar abzulehnen. Mit

der RPV-Teilrevision ist die Kompetenzordnung, wie sie in der Raumplanung für die verschiedenen Staatsebenen gilt, einzuhalten. Damit kann die RPV auch entschlackt und vereinfacht werden.

Ziel der vom Volk am 3. März 2013 angenommenen RPG-Teilrevision ist es, die Zersiedelung und den Kulturlandverlust zu stoppen. Die neue Ausgestaltung der Richtpläne soll zur besseren Steuerung der Siedlungsentwicklung beitragen, höhere Anforderungen an die Neueinzonung sollen überdimensionierte Bauzonen verhindern und schliesslich soll der Bau- und Landhortung entgegengetreten werden. Im vorliegenden RPV-Revisionsentwurf widerspiegeln sich diese Ziele jedoch nicht. Stattdessen sind Kompetenzverschiebungen zum Bund, eine überbordende, einseitige Mitteilungspflicht der Kantone und über das RPG hinausgehende Einschränkungen vorgesehen.

Verordnungsbestimmungen:

Art. 5a RPV-Entwurf

Aus Art. 8a Abs. 1 RPG werden Aufträge für die Richtplanung abgeleitet. So bestimmt Absatz 1, dass richtigerweise die Kantone im Richtplan bestimmen, von welchem Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum ausgegangen wird. Die Szenarien des Bundesamtes für Statistik für die Bevölkerungsentwicklung sind dafür, insbesondere zur Bestimmung des Bedarfs an Bauzonen für die nächsten 15 Jahre nur bedingt hilfreich, für die Lenkung der Raumentwicklung nicht geeignet und vom BFS auch nicht dafür vorgesehen. Für die Anzahl Beschäftigte ist eine längerfristige Prognose ohnehin kaum möglich. Es kann dabei lediglich darum gehen, das vom Kanton angenommene Wachstum zu plausibilisieren, weshalb - auch mit Blick auf den Umstand, dass die Raumplanung grundsätzlich Sache der Kantone ist - dem Bund die Beweislast zu überbinden ist, dass die kantonalen Wachstumsannahmen nicht plausibel seien (vgl. Abs. 2). Ohnehin gehört der Regelungsinhalt von Abs. 2 wohl eher in die TR Bauzonen.

In Abs. 3 werden die wichtigsten Aufträge angeführt, welche die Kantone im Richtplan zu verankern haben, um eine korrekte Bauzonendimensionierung sicherzustellen. Die in Abs. 3a geforderte "laufende" Überprüfung führt zu unnötigem und unverhältnismässigem Mehraufwand. Eine "periodische" Berichterstattung genügt.

Völlig unklar ist im Weiteren, was mit der Formulierung "deutlich zu gross" in Abs. 4 gemeint ist. Hierzu bedarf es, um Schwierigkeiten im Vollzug zu vermeiden, zumindest klärende Erläuterungen.

Art. 10 Abs. 2^{bis} RPV-Entwurf

Die Einführung von Fristen für die Vorprüfung und die Prüfung des kantonalen Richtplans durch das ARE ist zu begrüssen. Die doppelte Relativierung "soll" und "in der Regel" macht aber wenig Hoffnung auf eine Änderung im Vergleich zur heutigen Praxis. Diese Praxis jedoch wird mit Blick auf die in allen Kantonen anstehende Richtplanrevision und die Bedeutung dieser (von Gesetzes wegen fristgebundenen) Revision für die weitere Entwicklung der Gemeinden nicht akzeptabel sein.

Art. 30a RPV-Entwurf

Der Begriff der Bauzone umfasst die verschiedensten Formen und Arten räumlicher Nutzungen durch bauliche Tätigkeiten. Die Unterscheidung nach Nutzungsarten ist Sache des kantonalen Rechts. Von Bundesrechts wegen sind die einzuhaltenden Rahmenbedingungen für alle Arten von Bauzonen gleich (vgl. Art. 15 RPG). Es handelt sich in erster Linie um die Ausrichtung auf den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren. Besonderer Verordnungsbestimmungen bedarf es nicht, vor allem ist eine unterschiedliche Behandlung von Wohn-, Misch-

und Zentrumszonen einerseits (Abs. 1) und Arbeitszonen andererseits (Abs. 3) nicht sachgerecht.

Ausserdem gehören die Einzelheiten über die Berechnungsweise der kantonalen Kapazitäten - wie schon ausgeführt - in die TR Bauzonen. Eine Regelung dazu wie auch eine ausdrückliche Überprüfungscompetenz des Bundes in dieser Sache (vgl. die Ausführungen zu "Grundsätzliches") bedarf es nicht.

Im Ergebnis ist daher der vorgeschlagene neue Art. 30a ersatzlos zu streichen.

Art. 30b RPV-Entwurf

Gemäss Art. 38a Abs. 1 RPG haben die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 ihre Richtpläne an die Anforderungen der Art. 8 und 8a Abs. 1 RPG anzupassen. Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Abs. 2). Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist, dass die Kantone nach Genehmigung der angepassten Richtplanung die Gesetzeskonformität ihrer Raumplanung auf der Basis der neuen Richtplanung gewährleisten. Dies wird unter anderem durch Art. 5a RPV-Entwurf und die entsprechenden Festlegungen in den TR Bauzonen konkretisiert. Für eine über Art. 38a Abs. 1 RPG hinaus zeitlich nicht begrenzte Kompensationspflicht bei neuen Bauzonen fehlt eine gesetzliche Grundlage, zumal in der Botschaft zur Revision des Raumplanungsgesetzes betont wurde, bei der fraglichen Übergangsbestimmung handle es sich um ein zeitlich beschränktes Moratorium für die Gesamtfläche der Bauzonen pro Kanton.

Deshalb ist auch Art. 30b RPV-Entwurf ersatzlos zu streichen.

Art. 32 RPV-Entwurf

Mit der RPG-Revision wurden die Regelungen zum Erschliessungsrecht teilweise neu gefasst. Neuer Regelungen dazu bedarf es auf Verordnungsebene nicht, weshalb Art. 32 RPV unverändert zu belassen ist.

Art. 32a und 32b RPV-Entwurf

Die Regelungen in Art. 32a RPV-Entwurf sind sehr (zu) detailliert und schränken den kantonalen Handlungsspielraum unnötig ein. Im Weiteren wirkt die Aufzählung in Art. 32b RPV-Entwurf sehr umständlich formuliert, ist teilweise in sich widersprüchlich und daher zu vereinfachen.

Im revidierten, auf den 1. Januar 2014 in Kraft tretenden kantonalen Recht sind die bundesrechtlichen Vorgaben bereits weitgehend umgesetzt. Abgesehen von den erwähnten, noch erforderlichen Anpassungen und Vereinfachungen sind vorgeschlagenen Bestimmungen nachvollziehbar, praxistauglich und entsprechen der Energiestrategie des Bundes und des Kantons Luzern.

Art. 34b RPV-Entwurf

Die Regelung für die Haltung und Nutzung von Pferden ausserhalb der Bauzonen auf Gesetzes- und Verordnungsebene sind sehr begrüssen. Die bis anhin geltenden Vorgaben in der Wegleitung "Pferde und Raumplanung" führten oftmals zu Diskussionen in der Anwendung und die Unterscheidung von Pensions- und Heimtieren war in der Praxis nicht praktikabel.

Mit der Revision werden viele Probleme entschärft und klare Anwendungsgrundlagen zur zonenkonformen Pferdehaltung und deren Abgrenzung zur hobbymässigen Pferdehaltung geschaffen. Den vorgeschlagenen Regelungen in Art. 34b RPV-Entwurf ist zuzustimmen.

Art. 42b RPV-Entwurf

Für die hobbymässige Tierhaltung werden mit den vorgeschlagenen Regelungen ebenfalls klare Verhältnisse geschaffen. Ergänzungen oder Anpassungen sind nicht erforderlich.

Art. 45a RPV-Entwurf

Gemäss RPG ist der Ertrag aus der Mehrwertabgabe in erster Linie für die Entschädigung von Auszonen zu verwenden (Art. 5 Abs. 2 RPG). Die Erträge können des Weiteren für weitere Massnahmen nach Art. 3 RPG, insbesondere Abs. 2a und Abs. 3a^{bis}, verwendet werden. Damit bestehen bereits ausführliche Regelungen zur Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe, weshalb eine weitergehende Publikation unnötig und unzweckmässig ist. Im Übrigen ist der mit der Veröffentlichungspflicht in Abs. 1 (Kennzahlen der räumlichen Entwicklung) verursachte administrative Aufwand absolut unverhältnismässig und klar abzulehnen. Art. 45a RPV-Entwurf ist folglich ebenfalls ersatzlos zu streichen.

Art. 46 RPV-Entwurf und Art. 27 Abs. 2f NHV

In diesen Bestimmungen werden die Kantone verpflichtet, dem ARE (teilweise dem BAFU) laufend Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Art. 26 RPG und Bauen ausserhalb Bauzone zu eröffnen, wenn die in den Bestimmungen angeführten Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Regelungen sind abzulehnen. Die damit einhergehende Kontrolladministration widerspricht den verfassungsmässigen Vorgaben im Bereich Raumplanung. Ohnehin dürften gerade auch beim Bund kaum genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, um diese Bestimmungen ernsthaft umzusetzen.

Technische Richtlinien Bauzonen:

Die in den TR Bauzonen verwendeten Berechnungen und Auslastungsprozentwerte können insbesondere dem ARE als Einschätzung der Bauzonensituation im Kanton zu Vergleichszwecken und zur Abschätzung des Ausmasses des Handlungsbedarfs dienen. Die etwas detailliertere, auf LUBAT (Luzerner BauzonenAnalyseTool) basierende Berechnung der Bauzonensituation im Kanton Luzern ergibt insgesamt ein ähnliches Bild für die gesamtkantonale Bauzonenauslastung. Eine gewisse Differenz ist bei der Gemeindekategorisierung festzustellen: Das ARE legt seiner Berechnung die 22-BFS-Gemeindetypen zugrunde, während im Kanton Luzern 8 auf der Zentren- und Achsenstruktur basierende Gemeindetypen verwendet werden. Vor diesem Hintergrund schliesst sich der Kanton Luzern ausdrücklich den folgenden Anträgen in der Stellungnahme der Schweizerischen Kantonsplanerkonferenz vom 31. Oktober 2013 an:

- In den TR Bauzonen ist ein Vermerk einzufügen, wonach die Kantone in den Verhandlungen mit dem Bund ihre eigene, im Rahmen des RPG liegende Berechnung verwenden und dass diese denen des Bundes gegenübergestellt werden können.
- Die Beweislast, dass die kantonalen Berechnungen nicht gesetzeskonform seien, liegt beim ARE.
- Auf eine Publikation der Auslastungstabelle im Anhang der TR Bauzonen ist zu verzichten, da dies falsche Erwartungen wecken kann.

Leitfaden kantonale Richtplanung:

Zentral für den Kanton Luzern ist die Möglichkeit, innerhalb eines bestimmten fachlichen und verfahrensmässigen Rahmens Aufgaben im zweckmässigen Umfang an regionale Organisationen delegieren zu können. Die dahingehende Vorbemerkung in der Stellungnahme der Schweizerischen Kantonsplanerkonferenz ist als konkreter Antrag zu verstärken, dass der ergänzte LF Richtplanung in diesem Punkt ausdrücklich konkretisiert wird.

Im Weiteren wird zur Festlegung des Siedlungsgebiets der Antrag der Schweizerischen Kantonsplanerkonferenz ausdrücklich unterstützt, wonach Kleinanpassungen bei der Variante A zu verdeutlichen sind. Dies erlaubt eine zweckmässigere Umsetzung der im RPG verankerten Forderung der regionalen Abstimmung des Siedlungsgebietes ermöglicht Vereinfachungen bei den Verfahrensabläufen sowohl beim ARE wie auch beim Kanton.

Schliesslich sei bei den Vorgaben zur Abstimmung Siedlung und Verkehr auf folgende kritischen Punkte hingewiesen:

- In der Rubrik Anforderungen werden Vorgaben zur Erschliessungsqualität verschiedener Zonen und Gebieten sowie zu flankierenden Massnahmen verlangt. Was damit konkret gemeint ist und ob der Richtplan des Kantons Luzern diese Anforderungen erfüllt, wird daraus nicht klar.
- In der Rubrik Mindestinhalte wird eine MIV-Erschliessung über kantonale und lokale Zufahrten zur Verhinderung der Überbelastung der nationalen Infrastrukturen verlangt. Die gewählte Formulierung ist zu hart. Im Kanton Luzern und auch andernorts wird angestrebt, den Verkehr zum Schutz der Siedlungsgebiete möglichst rasch auf das übergeordnete Strassennetz zu leiten. Die Autobahnen sind nicht nur für den Transitverkehr gedacht. Im Leitfaden sollten auch die Interessen der Regionen in geeigneter Weise berücksichtigt sein.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge bei der weiteren Behandlung der Vorlage.

Freundliche Grüsse



Robert Küng
Regierungsrat

Kopien:

- Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation
- Dienststelle Verkehr und Infrastruktur
- Dienststelle Landwirtschaft und Wald
- Dienststelle Umwelt und Energie
- Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (3)