



---

**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  
info@are.admin.ch

Luzern, 12. Mai 2015

Protokoll-Nr.: 539

## **Anhörung zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2014 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation die Kantonsregierungen eingeladen, zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes Stellung zu nehmen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrats bedanke ich mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und teile Ihnen Folgendes mit:

Der Kanton Luzern unterstützt die ausführliche Stellungnahme der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) zur Vorlage sowohl in formeller als auch materieller Sicht und lehnt die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) ab.

### ***Falscher Zeitpunkt***

In den vergangenen Jahren wurden das RPG und die Raumplanungsverordnung (RPV) in hoher Kadenz revidiert. Die Kantone wurden von diesen Revisionen insoweit tangiert, als Revisionen der kantonalen Gesetzgebung (z.B. Mehrwertabgabe) und der kantonalen Richtpläne erforderlich wurden. Diese Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen. Mit grossem Aufwand verbunden war und ist zudem die Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe sowie der Zweitwohnungsinitiative. Daneben besteht ein erhebliches Bedürfnis der Gemeinden und Privaten, über die Entwicklung dieser Rechtsänderungen und ihre Auswirkungen fundiert informiert und dokumentiert zu werden. Entsprechend sind nicht nur zahlreiche Arbeitshilfen, Formulare, Merkblätter und Dokumentationen anzupassen, sondern auch verschiedene Kommunikationsmassnahmen notwendig. Der Aufwand zur Umsetzung der ersten Etappe der Revision des RPG ist damit beträchtlich und anspruchsvoll, weshalb andere Projekte mangels Ressourcen nicht oder nur verzögert umgesetzt werden können. Bis sich das neue Recht etabliert hat, sind überdies Analysen der ersten Revisionsetappe nur äusserst begrenzt möglich. Wir erachten jedoch derartige Analysen als grundlegend für eine weitere Etappe der RPG-Revision. Eine Sistierung der zweiten Etappe ist daher geboten.

Der Anspruch jeder Gesetzesrevision muss es sein, ein gutes, klares und praxistaugliches Gesetz zu schaffen, welches langfristig Bestand haben kann. Hierfür braucht es Zeit. Das Ziel, in möglichst kurzer Zeit möglichst viel zu revidieren, ist verfehlt, zumal die Kernthemen wie die Abgrenzung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet, die Raumentwicklung und der Bodenschutz Gegenstand der ersten Revisionsetappe waren und somit im Gesetz bereits verankert werden konnten. Ein dringender Revisionsbedarf besteht daher nicht. Bei fehlender Dringlichkeit muss die Gesetzesqualität oberste Priorität haben. Der vorgelegte Entwurf genügt diesem Anspruch in sprachlicher, systematischer und konzeptioneller Hinsicht nicht, weshalb er gesamthaft und ohne Zeitdruck zu überarbeiten ist.

### ***Inhalt der Vorlage***

In materieller Hinsicht beinhaltet die Vorlage Stossrichtungen, die im Grundsatz richtig sind. Die Überarbeitung einiger Themen, beispielsweise jene der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, des Bauens ausserhalb der Bauzonen, der besseren Verankerung des Schutzes von Kulturland, aber auch der Verstärkung der überkommunalen und überregionalen Zusammenarbeit, ist in materieller Hinsicht angezeigt. Da wir die Vorlage aufgrund der vorangehenden Ausführungen gesamthaft ablehnen, beschränken wir uns auf eine Stellungnahme zu einigen Schwerpunktthemen.

#### *1. Titel: Einleitung*

Der 1. Titel soll mit neuen Bestimmungen und Bestimmungen aus der Raumplanungsverordnung ergänzt werden. Wir können den Anspruch, Ziele und Planungsgrundsätze möglichst umfassend zu beschreiben, nachvollziehen. Wir sind jedoch der Ansicht, dass dies die bereits zuvor bestehende Problematik einer wenig systematischen und bisweilen anwendungsfreundlichen Auflistung zahlreicher Partikularinteressen noch verschärft. Verschiedene Ziele liessen sich zusammenfassen (z.B. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup>, b; lit. a, d<sup>bis</sup> E-RPG), andere Ziele scheinen wesensfremd (z.B. Art. 1 Abs. 2 lit. f E-RPG). Dasselbe gilt für die Planungsgrundsätze (Art. 3 Abs. 2 lit. e [Wiederholung von Art. 1 Abs. 1 lit. a], Abs. 3 lit. a<sup>ter</sup> E-RPG). Wir regen an, die Bestimmungen zu den Zielen und Grundsätzen umfassend zu überarbeiten, neu zu strukturieren und dabei den Stufenbau der Rechtsordnung (Gesetz vs. Verordnung) stärker zu berücksichtigen. Im Übrigen sind unpräzise Modewörter wie "nachhaltig" zu vermeiden.

#### *2. Titel: Massnahmen der Raumplanung*

Grundsätzlich sinnvoll werten wir die Ergänzung der Art. 8b bis 8e RPG zu den Richtplänehalten. Im Übrigen aber stehen wir diesem Titel kritisch gegenüber. Es werden neue Begriffe eingeführt (Raumentwicklungsstrategie Schweiz), obwohl es keine Veranlassung gibt, etablierte Begriffe zu ändern. Zudem besteht Unklarheit über die Verbindlichkeit der erwähnten Planungsinstrumente (z.B. Art. 9 Abs. 2 lit. e i.V.m. Art. 5b E-RPG). Und schliesslich wird die verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen tangiert.

#### *Kulturlandschutz*

Dem Kulturlandschutz wird seit einigen Jahren sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene vermehrt Beachtung geschenkt, was bisweilen einem Paradigmenwechsel gleichkommt. Der Kanton Luzern hat seit dem Jahre 2012 massgebliche Anstrengungen unternommen, um den Stellenwert des Kulturlandschutzes zu stärken und seine Akzeptanz bei den Gemeinden und Privaten zu fördern. Dieser Effort zahlt sich bereits heute aus. Die Gemeinden sind sensibilisiert und sich der Bedeutung intakten Kulturlandes bewusst. Seinen Niederschlag findet dieses Umdenken besonders in den kommunalen Planungen, wo die Thematik Bodenschutz mittlerweile prioritär untersucht wird. Basierend auf diesem Zwischenerfolg gilt es, die Thematik weiterhin mit Nachdruck zu bearbeiten. In naher Zukunft werden insbesondere Fragen zur Mobilisierung von verbesserungsfähigen Böden, zu einem

denkbaren Handel mit solchen Böden, zur Finanzierung, zur Kommunikation, zur Information und zur Begleitung von Bauherren, Behörden und Unternehmen zu klären sein. Es bestehen bereits mögliche Szenarien, die in einem späteren Schritt gesetzlich zu verankern sein werden. Im Übrigen aber sind wir der Ansicht, dass dem Kulturlandschutz gesetzgeberisch genügend Rechnung getragen wird. Die Grundlagen, um Beanspruchung von landwirtschaftlich wertvollem Boden an strenge Anforderungen knüpfen und gegebenenfalls untersagen zu können, sind vorhanden. Die Revision der gesetzlichen Grundlagen sollte dann erfolgen, wenn die erwähnten, sich neuerdings stellenden Fragen im Zusammenhang mit Bodenverbesserungen in der Praxis geklärt sind und sich dannzumal zeigt, dass gesetzgeberische Anstrengungen auf nationaler Ebene erforderlich sind.

Wir gehen daher mit der BPUK ein, dass der Sachplan Fruchtfolgeflächen revidiert und an die heutige Ausgangslage angepasst werden soll. Weitere gesetzgeberische Anstrengungen sind aktuell nicht angezeigt. Wir verweisen auf die Stellungnahme der BPUK.

#### *Bauen ausserhalb der Bauzone*

Unbestritten ist, dass die bestehende Regelung aufgrund ihres organischen Wachstums den Anforderungen, welche an ein Gesetz gestellt werden, nicht gerecht zu werden vermag. Ihre Anwendung ist schwierig, weshalb der Bedarf für eine umfassende Revision besteht. Da viele Bestimmungen von der RPV in das RPG überführt werden, wäre es wichtig, auch über die zu erwartenden Änderungen der RPV informiert zu werden, was bislang leider noch nicht erfolgt ist.

Den Ansatz, allgemeine Bestimmungen neu in einem separaten Abschnitt zusammenzufassen, beurteilen wir positiv. Generell ist die neue Gliederung übersichtlicher und anwenderfreundlicher. Sprachlich indes sind die Bestimmungen und ihre Überschriften zu optimieren. Wir regen weiter an, anstelle einer befristeten Bewilligung (Art. 23a Abs. 3 E-RPG) eine auflösend bedingte Bewilligung für unbewohnte oder leicht entfernbare Bauten zu prüfen.

Der Entscheid, wer ausserhalb der Bauzonen für die Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands zuständig ist, betrifft die innerkantonale Organisation und hat damit weiterhin in der Kompetenz der Kantone zu verbleiben.

#### *Verkehrs- und Energieinfrastrukturen*

Für wichtige Verkehrs- und Energieinfrastrukturen von gesamtschweizerischem Interesse bedarf es eines entsprechenden Instruments, womit der Bund die entsprechenden Räume sichern kann. Dabei ist jedoch die verfassungsmässige Kompetenzordnung, wonach Raumplanung Sache der Kantone ist (Art. 75 BV), soweit als möglich zu wahren. Überdies ist bei der vorsorglichen Sicherung von Räumen darauf zu achten, dass nur so viel Raum gesichert wird, wie wirklich nötig ist. Die Raumsicherung greift sehr stark in die Autonomie der Kantone und ihre Planungsmöglichkeiten ein. Daher ist sie auf ein Minimum zu reduzieren.

#### *Nutzung des Untergrundes*

Der Kanton Luzern hat mit dem Gesetz über die Gewinnung von Bodenschätzen und die Nutzung des Untergrunds vom 6. Mai 2013 (SRL Nr. 670) die Thematik "Nutzung des Untergrunds" bereits geregelt. Der Erlass wurde am 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt. Art. 8e Abs. 2 E-RPG ist somit bereits abgebildet.

## *Übergangsbestimmungen*

Gemäss der Übergangsbestimmung (Art. 38b E-RPG) müssen fünf Jahre nach der Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bundesrat die Planungen für funktionale Räume, die überkantonal einer gemeinsamen Planung bedürfen, vorliegen, andernfalls diese unter Federführung des Bundes auf Kosten der pflichtigen Gemeinwesen erarbeitet und beschlossen werden. Wir lehnen diese Übergangsbestimmung ab. Die verfassungsmässige Kompetenzordnung würde ohne Not untergraben. Der Aufwand für eine gute Beplanung der überkantonalen funktionalen Räume ist immens, und die Beteiligung verschiedener Kantone führt ihrerseits zu Mehraufwand und Verzögerungen. Nach der Übergangsbestimmung zur Änderung vom 15. Juni 2012 (Art. 38a RPG), die drastisch in die kantonale und kommunale Planung eingegriffen hat, lehnen wir eine weitere Übergangsbestimmung dieser Art mit Nachdruck ab. Nicht zuletzt stellen wir auch in Frage, ob der Bund in der Lage wäre, eine solche komplexe Planung mit den vorhandenen Ressourcen durchzuführen.

## *Änderung des Umweltschutzgesetzes*

Zumindest im Groben müsste bekannt sein, wie der Bundesrat die Anforderungen an das Verfahren zur Wirkungsbeurteilung, insbesondere an die Dokumentation und die Beteiligung der betroffenen Behörden und weiterer Kreise, regeln will (Art. 10<sup>bis</sup> Abs. 3 USG). Unklar bleibt überdies Sinn und Zweck dieser neuen Bestimmung, zumal Art. 47 RPV und Art. 11 USG weitreichende Anforderungen an die Beurteilung und Berichterstattung von Auswirkungen der Planung auf die Umwelt enthalten. Schliesslich ist unklar, ob diese Änderung zu einer Ausdehnung der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung führt. Wir sind der Ansicht, dass aufgrund der zahlreichen aufgeworfenen Fragen hierzu ein separates und transparentes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist.

Generell fällt auf, dass viele Formulierungen unklar sind und der Gesetzestext sowie die dazugehörigen Erläuterungen nicht immer übereinstimmen. Teilweise fallen die Erläuterungen auch äusserst dürftig aus, was darauf hinweist, dass die Vorlage nicht zu Ende gedacht ist. Schliesslich ist im Rahmen der Überarbeitung der Vorlage ein besonderes Augenmerk auf die Vollzugstauglichkeit der Vorlage zu richten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Ausführungen bei der Weiterbearbeitung der Vorlage.

Freundliche Grüsse



Robert Küng  
Regierungsrat