

LUZERN



Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009

*Entwurf Kantonsratsbeschluss
über die Genehmigung*

Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat die Genehmigung einer Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009. Mit der Teilrevision wird der Richtplan an die neuen Anforderungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes angepasst. Änderungen sind zudem wegen des Agglomerationsprogrammes Luzern und des revidierten kantonalen Planungs- und Baugesetzes nötig. Im Richtplan werden die wichtigsten Ziele und Massnahmen der kantonalen Raumordnungspolitik zu den Raumstrukturen, zur Siedlungsentwicklung, zum Verkehr, zur Wirtschaftsentwicklung, zur Landschaft sowie zur Ver- und Entsorgung festgelegt.

Ziel der vorliegenden Teilrevision des kantonalen Richtplans ist in erster Linie dessen Anpassung an die neuen Vorgaben des teilrevidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten sind. Weiter werden mit der Teilrevision verschiedene Punkte bereinigt, die der Bundesrat bei seiner Genehmigung des kantonalen Richtplans 2009 bemängelt hatte. Zudem wird das Agglomerationsprogramm Luzern der 2. Generation behördenverbindlich im Richtplan verankert. Schliesslich führt auch die am 1. Januar 2014 in Kraft getretene Teilrevision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes zu – allerdings geringen – Anpassungen des Richtplans.

Der Entwurf der Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009 wurde während 60 Tagen öffentlich aufgelegt, sodass alle Interessierten Stellung nehmen konnten. Insgesamt sind 118 Stellungnahmen mit rund 1500 Anträgen und Bemerkungen zum Entwurf eingegangen. Der Regierungsrat hat in der Folge einzelne Richtplankinhalte gegenüber dem Auflageentwurf geändert und die Teilrevision des Richtplans beschlossen. Nach der Genehmigung der Teilrevision durch den Kantonsrat bedarf diese zusätzlich der Genehmigung durch den Bundesrat.

Der Richtplan setzt verbindliche Leitplanken für die Entwicklung des Kantons Luzern in den nächsten zehn und mehr Jahren. Er ermöglicht es den politischen Behörden, die angestrebten Entwicklungsziele zu bestimmen und die operative Ausführung an die zuständigen Instanzen zu delegieren, denen er dabei angemessene Handlungsspielräume belässt.

Der Richtplan ist für die Behörden und Dienststellen, nicht aber für Private verbindlich. Er ist vom Bund, von den Nachbarkantonen, dem erlassenden Kanton, den regionalen Entwicklungsträgern und den Gemeinden bei allen Entscheidungen über raumwirksame Tätigkeiten und Vorhaben sowie bei der Verabschiedung von Erlassen zu beachten. Den Privaten und der Wirtschaft dient der Richtplan als Orientierungshilfe. Er schafft mit seiner Auslegeordnung Transparenz und vermittelt so Stabilität und langfristige Sicherheit, wie sie auch für private Investitionen erforderlich sind.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung einer Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009.

1 Ausgangslage

Bund, Kantone und Gemeinden regeln ihre räumliche Entwicklung in Raumplanungskonzepten, Sachplänen, Richtplänen und Nutzungsplänen. Die Grundlage dafür bilden das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) und – für den Kanton Luzern – das kantonale Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735). Die kantonalen Richtpläne enthalten Grundlagen und Strategien insbesondere zu räumlichen Strukturen, Siedlung, privatem und öffentlichem Verkehr, Landschafts- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tourismus, Erholung, öffentlichen Bauten und Anlagen sowie zu Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen. Sie zeigen auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher Reihenfolge und mit welchen Instrumenten vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

Mit Inkrafttreten des teilrevidierten RPG am 1. Mai 2014 ergeben sich neue Anforderungen an den kantonalen Richtplan. Wesentliche Anpassungen ergeben sich aus drei zentralen Vorgaben des RPG: erstens dem haushälterischen Umgang mit dem Boden, dem Stopp der Zersiedlung und der Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen, zweitens der besseren Abstimmung von Siedlung und Verkehr sowie drittens den Präzisierungen zu den Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt.

Solange die Kantone nicht über einen vom Bundesrat genehmigten, den bundesrechtlichen Vorgaben entsprechenden Richtplan verfügen, ist die Ausscheidung neuer Bauzonen seit Inkrafttreten der RPG-Teilrevision unzulässig. Die Kantone haben gemäss der übergangsrechtlichen Bestimmung in Artikel 38a RPG fünf Jahre Zeit, den Richtplan dem neuen Recht anzupassen. Je rascher der kantonale Richtplan revidiert wird, desto kürzer ist die Dauer der planerischen Einschränkung und Unsicherheit für die Kantone, die Gemeinden und die weiteren Betroffenen.

Neben der RPG-Teilrevision haben drei weitere Gründe zu Anpassungen des Richtplans geführt. So nannte der Bundesrat bei seiner Genehmigung des kantonalen Richtplans 2009 verschiedene Punkte, die noch bereinigt werden sollten. Im Weiteren gilt es, das Agglomerationsprogramm Luzern der 2. Generation (AP LU 2G) behördenverbindlich im Richtplan zu verankern. Schliesslich hat auch die per 1. Januar 2014 in Kraft gesetzte Teilrevision des PBG einen – allerdings geringen – Anpassungsbedarf beim Richtplan zur Folge.

Parallel zur Teilrevision des Richtplans lässt unser Rat eine Gesetzesvorlage zum Mehrwertausgleich erarbeiten, die auch eine Folge des teilrevidierten RPG ist. Zur Einführung und Regelung der Mehrwertabgabe werden wir Ihrem Rat eine separate Botschaft unterbreiten.

Aus Zeit- und Kostengründen wurde die vorliegende Teilrevision des Richtplans inhaltlich weitgehend durch das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement unter Einbezug seiner Dienststellen erarbeitet. Die Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie Ihres Rates wurde in zweckmässigen Abständen informiert. Ebenso wurden bedarfsgerecht die regionalen Entwicklungsträger (RET) und der Verband Luzerner Gemeinden über den Stand der Revisionsarbeiten orientiert.

2 Stossrichtungen der Teilrevision

Die Dringlichkeit der Anpassung des kantonalen Richtplans rechtfertigt die Beschränkung auf eine Teilrevision. Diese Teilrevision umfasst nur Änderungen, die aufgrund der RPG- und PBG-Änderung, des AP LU 2G und der bundesrätlichen Vorgaben aus der Genehmigung des Richtplans 2009 erforderlich sind. Im Folgenden werden die wesentlichen Stossrichtungen und Anforderungen an die Teilrevision des Richtplans angeführt.

2.1 Agglomerationsprogramm Luzern

Das APLU 2G ist mit der Teilrevision im Richtplan und damit auch für die Gemeinden behördenverbindlich zu verankern. Dieses Vorgehen ist die Voraussetzung dafür, dass mit dem Bund eine Leistungsvereinbarung über das AP LU 2G abgeschlossen werden kann und sich der Bund finanziell an den Infrastrukturmassnahmen beteiligt. Die mit dem teilrevidierten RPG ausdrücklich geforderte Abstimmung von Siedlung und Verkehr wird darüber hinaus für das ganze Kantonsgebiet konkretisiert.

2.2 Räumliche Entwicklung in den nächsten 15 bis 25 Jahren

Das teilrevidierte RPG gibt vor, dass im Richtplan die räumliche Entwicklung des Kantons festgelegt wird. Zudem soll im Richtplan aufgezeigt werden, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf diese Entwicklung aufeinander abgestimmt werden. Mit der Teilrevision ist daher die räumliche Entwicklung stärker differenziert unter Berücksichtigung des erwarteten Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstums für die nächsten 15 bis 25 Jahre zu lenken.

2.3 Überkommunale Abstimmung und gemeindespezifische Entwicklung des Siedlungsgebietes

Das teilrevidierte RPG fordert eine regionale beziehungsweise überkommunale Abstimmung des Siedlungsgebietes und der Bauzonen. Im Weiteren sind die mit der Raumentwicklungsstrategie vom September 2012 (vgl. Koordinationsaufgabe R1-4) bereits eingeführten acht Gemeindekategorien im Richtplan zu verankern und die Gemeinden diesen Kategorien zuzuweisen. Für jede der acht Gemeindekategorien werden Aussagen zur massgebenden Dichte (Anzahl Einwohner pro Bauzonenfläche) und zur Beurteilung von Neueinzonungen basierend auf dem erwarteten, räumlich differenzierten Wachstum gemacht. Die kumulativ erforderlichen Voraussetzungen für Neueinzonungen müssen aufgrund des teilrevidierten RPG massgeblich ergänzt und präzisiert werden. Mit der Teilrevision des Richtplans werden zudem die Kriterien für die Festlegung von regionalen Siedlungsbegrenzungen und deren Anpassung umschrieben. Neu ist auch das Vorgehen im Umgang mit überdimensionierten Bauzonen darzustellen.

2.4 Siedlungsentwicklung nach innen, Siedlungserneuerung und -qualität

Der Richtplan hat vertiefte Aussagen zur Siedlungsentwicklung nach innen, zur Siedlungserneuerung und zur Siedlungsqualität zu machen. Die Aussagen im teilrevidierten Richtplan dazu stützen sich auf eine Reihe von Grundlagen des Kantons (Arbeitshilfe Siedlungsentwicklung nach innen, Infopapier zur Baulandverflüssigung, Arbeitshilfe Baulandumlegung u. a.).

2.5 Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt

Bei den Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt wird das Richtplananpassungsverfahren konkretisiert. Mit der Teilrevision des Richtplans werden zusätzliche Kriterien für die Standortevaluation festgelegt.

2.6 Weitere inhaltliche Anpassungen

Weitere Änderungen betreffen die folgenden Themen: Instrumente der regionalen Entwicklungsträger, Strategien Wohnschwerpunkte und Arbeitsplatzgebiete, Kriterien für die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr, Skigebietserweiterungsprojekt Sörenberg, Weiler, Streusiedlungsgebiete, Landschaft und Biodiversität, Schonung der Fruchtfolgefleichen sowie Energie.

3 Ergebnis des Mitwirkungsverfahrens

3.1 Öffentliches Auflageverfahren

Der Entwurf der Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009 lag gemäss § 13 Absatz 2 PBG vom 29. Juli 2014 bis 26. September 2014 während 60 Tagen öffentlich auf. Während der Auflagefrist konnten sich alle Interessierten zum Entwurf äussern. Eingegangen sind 118 Stellungnahmen mit insgesamt etwa 1500 Anträgen. Die Anträge und ihre Behandlung sind in einem umfassenden Mitwirkungsbericht dokumentiert.

Zur Teilrevision gingen sowohl zustimmende als auch kritische Stimmen ein. Die wichtigsten Anliegen und Anträge lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das erwartete kantonale Bevölkerungswachstum soll erhöht werden.
- Die Stärkung der RET beziehungsweise ihre Aufgabe, raumwirksame Tätigkeiten zu koordinieren, wird kritisch beurteilt.
- Eine Zweiteilung des Kantons durch die Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur beziehungsweise durch die Zuteilung der Gemeinden in zwei Gruppen soll vermieden werden. Die Einteilung in acht Gemeindekategorien mit zwei Hauptgruppen soll überarbeitet werden.
- Die regionale Lenkung des Wachstums beziehungsweise die für die einzelnen Gemeindekategorien angegebenen Wachstumswerte zur Beurteilung von Neueinzonungen werden kritisiert.
- Die Festlegung des Siedlungsgebietes wird teilweise abgelehnt. Vor allem die neuen, strengeren Regeln bei Ein- und Auszonungen werden kritisiert.

3.2 Überarbeitung des Auflageentwurfs

Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen zum öffentlich aufgelegten Entwurf der Teilrevision des Richtplans 2009 und des Ergebnisses der Vorprüfung durch das Bundesamt für Raumentwicklung wurde der Auflageentwurf in einzelnen Punkten inhaltlich überarbeitet. Grössere Anpassungen wurden insbesondere in folgenden Richtplankapiteln (Kap.) und Koordinationsaufgaben (KA) vorgenommen:

Kap. Z2-1	stärkere Berücksichtigung der Dynamik des Bevölkerungswachstums
Kap. R1	klare, auf die Raum-, Achsen- und Zentrenstrategie bezogene Bezeichnung der Gemeindekategorien
KA R1-5	Fokus auf die Innenentwicklung und Vereinfachung des Lenkungssystems für Neueinzonungen mittels Wachstumswerten
Kap. S1	präzisere Darstellung der Ausgangslage zu den Bauzonen
KA S1-1	neue Definition des Siedlungsgebietes und einer Entwicklungsreserve für Einzonungen
KA S1-8 und S1-9	Präzisierung der Vorgaben für Aus- und Rückzonungen
Kap. S7	Reduktion der Anzahl strategischer Arbeitsgebiete

4 Erläuterungen zu den wichtigsten Änderungen

Die oben beschriebenen Gründe für die Teilrevision und die aufgezeigten Stossrichtungen und Anforderungen führten zu einer Reihe von zentralen Änderungen und Neuerungen in den Kapiteln «Z Raumordnungspolitische Zielsetzungen», «R Raumstruktur» und «S Siedlung». Die Kapitel «M Mobilität», «L Landschaft» und «E Energie» wurden dagegen nur geringfügig angepasst. Im Folgenden werden die zentralen inhaltlichen Anpassungen erläutert. Dazu gehören auch Anpassungen, die sich aus der öffentlichen Auflage ergeben haben.

4.1 Räumliche Lenkung des Bevölkerungswachstums und Beschäftigtenwachstums

Aufgrund der RPG-Vorgaben werden im Kapitel «Z Raumordnungspolitische Zielsetzungen» neu Aussagen zur räumlichen Lenkung des erwarteten kantonalen Bevölkerungswachstums und Beschäftigtenwachstums gemacht. Das Wachstum soll zu rund 75 Prozent in die Zentren, in die Hauptentwicklungsachse und in die Agglomeration gelenkt werden. Rund 25 Prozent des Wachstums soll in den weiteren Gebieten stattfinden. Damit kann eine bessere Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie eine haushälterische Bodennutzung erreicht werden. Bisher entsprach die räumliche Wachstumsverteilung etwa 70 zu 30 Prozent.

Grundlage für das erwartete Bevölkerungswachstum und Beschäftigtenwachstum bildet das jeweils aktuelle mittlere Bevölkerungsszenario der Lustat Statistik Luzern für den Kanton. Für den Richtplan wird ein Bevölkerungswachstum um knapp 60 000 Einwohnerinnen und Einwohner von 2014 bis 2035 auf dannzumal 450 000 angenommen (provisorischer Stand Ende 2014: 393 528 Einwohnerinnen und Einwohner). Das Bevölkerungswachstum wird sich bis 2035 gemäss dem mittleren Szenario der Lustat degressiv entwickeln, das heisst, die durchschnittliche kantonale jährliche Wachstumsrate wird über die Jahre hinweg abnehmen (von knapp 0,9% im Jahr 2014 auf zirka 0,2% im Jahr 2035). Mittelfristig (bis 2030) wird daher von einer durchschnittlichen kantonalen Wachstumsrate von $J = 0,75$ Prozent pro Jahr ausgegangen. Die Wachstumsrate wird im Richtplan alle vier oder fünf Jahre auf das jeweils aktuelle Lustat-Szenario angepasst. Gemäss den auf das Bevölkerungswachstum abgestimmten Schätzungen der Dienststelle Raum und Wirtschaft wird bis 2035 ein Wachstum um 35 000 Beschäftigte erwartet (Stand Ende 2012: 170 000 Beschäftigte im 2. und 3. Sektor; neuere Daten sind nicht verfügbar).

4.2 Konkretisierung und Zuordnung der Gemeindekategorien

Mit dem Richtplan 2009 wurde im Kapitel «R Raumstrukturen» die Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur weiterentwickelt und ein – im Vergleich zum übrigen Raum des Kantons – stärkeres Wachstum in der Hauptentwicklungsachse und in den Zentren auch politisch befürwortet. Im Rahmen der Raumentwicklungsstrategie 2012 (vgl. KA R1-4) wurden aufbauend auf der Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur Gemeindekategorien gebildet. Diese Gemeindekategorien werden mit der vorliegenden Teilrevision weiter konkretisiert. Zudem werden die Gemeinden den Kategorien zugeordnet. Diese Konkretisierung und räumliche Differenzierung ist notwendig, um der neuen Anforderung in Artikel 15 Absatz 3 RPG zur überkommunalen Abstimmung der Bauzonen zu genügen und diese umsetzen zu können (vgl. Kap. 4.3).

4.3 Überkommunale Abstimmung und gemeindespezifische Entwicklung der Bauzonen

Eine zentrale Vorgabe des RPG ist es, die Grösse, Dichte und Verteilung der Bauzonen überkommunal abzustimmen (Art. 15 Abs. 3 RPG).

Im Kapitel «R Raumstrukturen» des kantonalen Richtplans wird neu präziser festgehalten, dass das Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum sowie die Entwicklung in allen Gemeinden zukünftig in erster Linie über eine Siedlungsentwicklung nach innen erfolgen sollen. Für die rechtskräftigen Bauzonen gibt der Richtplan dementsprechend auch künftig keine einschränkenden Wachstumsvorgaben vor.

In der nachfolgenden Tabelle sind die wesentlichen Rahmenbedingungen für die künftigen Ortsplanungen dargestellt. Für jede der acht Gemeindekategorien bestehen unterschiedliche räumliche Entwicklungsprioritäten und künftige Handlungsschwerpunkte sowie differenzierte Vorgaben zum kommunalen Bauzonenflächenbedarf pro Einwohner (Dichtevorgaben). Aufgrund des neuen RPG muss in jeder Gemeinde der Bauzonenflächenbedarf pro Einwohner künftig entweder gehalten werden (sofern er derzeit schon tiefer ist als der Durchschnittswertwert der entsprechenden Gemeindekategorie), oder er muss (falls er heute höher ist) sukzessive (in drei Ortsplanungsperioden) auf diesen Durchschnittswert gesenkt werden. Bei sehr heterogenen (Fusions-)Gemeinden können ortsteilspezifische Dichteaspekte angemessen berücksichtigt werden, wobei die künftige Entwicklung in der Regel auf den Ortskern konzentriert werden soll. Auch bei touristisch geprägten Gemeinden können – etwa bezüglich Zweitwohnungsanteil – besondere Verhältnisse bestehen, die angemessen berücksichtigt werden sollen. Die Durchschnittswerte pro Kategorie wurden aufgrund der aktuellen Bauzonenendaten per Ende 2014 festgelegt, sie bleiben langfristig konstant.

Tabelle 1: Entwicklung und Dichtevorgaben sowie Wachstumswerte für Neueinzonungen

Gemeinde- kategorie	Räumliche Entwicklungsprioritäten und Handlungsschwerpunkte (Auswahl; vollständige Auflistung in KA R1-5 des Richtplans)	Bauzonen- flächen- bedarf (m ² /E)	Wachstumswert für Neueinzonungen; J = durchschnittl. jährl. Wachstumsrate Bevölkerung (%)
Generelle Vorgaben für alle Gemeindekategorien: Wachstum und Entwicklung primär durch Siedlungsentwicklung nach innen Neueinzonungen nur bei nachgewiesenem Bauzonenbedarf			
Z	Z1 – Zentrumsfunktionen stärken	85	≤ J +0,25%
	Z2 – urbane Qualitäten grossräumig schaffen	135	
	Z3 – hohe bis sehr hohe Dichten fördern	145	
	Z4 – urbane Qualitäten in Zentrumslagen schaffen	165	
A	A – Ortskerne stärken – urbane Qualitäten in Zentrumslagen schaffen, signifikante Verdichtung	185	≤ J (+ evtl. Bonus für urban orientierte Gemeinden)
	A – Ortskerne stärken – ländliche Siedlungsqualität weiterentwickeln		
L	L1 – ländliche Stützpunktfunktionen und Ortskerne stärken – ländliche Siedlungsqualität weiterentwickeln	210	≤ J –0,25% (+ evtl. Bonus für L1-Gemeinden)
	L2 – Ortskerne stärken – ländliche Siedlungsqualität weiterentwickeln	225	
	L3 – Ortskerne stärken und ländliche Siedlungsqualität erhalten – Qualitäten traditioneller ländlicher Siedlungsstrukturen aufnehmen und weiterentwickeln	240	

Neueinzonungen sind künftig nur noch zulässig, wenn ein ausgewiesener Bedarf besteht und verschiedene weitere Voraussetzungen erfüllt sind (KA S1-6). Um den Bedarf beurteilen zu können und der vom RPG geforderten überkommunalen Abstimmung der Bauzonen zu entsprechen, sieht der teilrevidierte Richtplan eine räumliche Lenkung (KA R1-5) vor. Auf der Grundlage der für den Kanton erwarteten durchschnittlichen jährlichen Bevölkerungswachstumsrate J (vgl. Kap. 4.1) werden für die verschiedenen Gemeindekategorien unterschiedliche Wachstumswerte für Neueinzonungen festgelegt. Mit den Wachstumswerten soll die Entwicklung der Neu-

einzuordnungen überkommunal gelenkt und abgestimmt werden. Für Z-Gemeinden (Zentrumsgemeinden) gilt ein Wachstumswert für Neueinzuordnungen, der über der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate für den Gesamtkanton liegt ($\leq J + 0,25\%$). Für A-Gemeinden (Gemeinden auf der Hauptentwicklungsachse) gilt für die Beurteilung von Neueinzuordnungen ein Wachstumswert, der maximal der durchschnittlichen gesamtkantonalen Wachstumsrate entspricht ($\leq J$). Für L-Gemeinden (Gemeinden in der Landschaft) ist ein Wachstumswert unter der durchschnittlichen gesamtkantonalen Wachstumsrate vorgesehen ($\leq J - 0,25\%$). Geringfügige Abweichungen und ein Wachstumsbonus sind für A- und L1-Gemeinden möglich, wenn diese eine qualitätsvolle und substanziell erhöhte Verdichtung mit signifikanter Verminderung des Bauzonenflächenbedarfs nachweisen. Dies ist im Einzelfall zu beurteilen. A-Gemeinden können sich je nach ihren Voraussetzungen für zwei verschiedene Entwicklungsprioritäten entscheiden («urbane Qualitäten in Zentrumslagen schaffen» oder «ländliche Siedlungsqualität weiterentwickeln»).

Ausnahmen bei den Wachstumswerten für Neueinzuordnungen sind möglich, wenn diese im kantonalen oder regionalen Interesse liegen. Dies kann beispielsweise bei Firmenansiedlungen in strategischen Arbeitsgebieten mit einem damit einhergehenden wesentlich erhöhten Wohnzonenbedarf der Fall sein. Ausnahmen können auch bei einem regional und funktionsräumlich abgestimmten Ausgleich gemacht werden, etwa wenn eine Gemeinde aus spezifischen Gründen ein zurückhaltendes Wachstum verfolgt und dieser Verzicht mit Wachstum in einer nahe gelegenen Gemeinde kompensiert wird.

Bei Z-Gemeinden wird zwar für die Beurteilung von Neueinzuordnungen ein überdurchschnittlicher Wachstumswert zugrunde gelegt, gleichzeitig sind aber strenge Dichtevorgaben zu erfüllen. Für L-Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Wachstumswert für Neueinzuordnungen hingegen sind die Verdichtungsanforderungen vergleichsweise tiefer, zudem können sie auf das Erarbeiten von Wohnraumstrategien für spezifische Wohnbedürfnisse verzichten. Des Weiteren sollen hier bestehende Potenziale in den Bereichen natürliche Ressourcen und erneuerbare Energien sowie Tourismus, Naherholung und Freizeit mit regionalpolitischen und anderen Massnahmen in Wert gesetzt werden.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass mit den neuen richtplanerischen Vorgaben die strengeren bundesrechtlichen Anforderungen des teilrevidierten RPG (zwangsläufig verbunden mit einer Einschränkung der Gemeindeautonomie) erfüllt werden (Siedlungsentwicklung nach innen mit Verdichtung sowie überkommunale Abstimmung der Bauzonen) und dass das Bauzonenwachstum (nicht aber das Bevölkerungswachstum) künftig stärker räumlich differenziert gelenkt wird.

4.4 Definition des Siedlungsgebietes und Umgang mit überdimensionierten Bauzonen

Das Kapitel «S Siedlung» umschreibt gemäss einer zentralen Vorgabe des RPG das Siedlungsgebiet (KA S1-1). Dieses umfasst die rechtskräftigen Bauzonen (ohne Abbau- und Deponiezonen) und ist in der Richtplankarte dargestellt (die grossflächigen

Freizeit- und Erholungszone, wie z.B. Golfplätze, sind dabei separat bezeichnet). Für die von jeder Gemeinde in der jeweils nächsten Ortsplanungsrevision vorzunehmende Zuweisung der Verkehrsflächen innerhalb des Siedlungsgebietes zur Verkehrszone (gilt als Bauzone) wird ein Zuschlag (rund 8% Siedlungsfläche) eingerechnet. Zudem wird dem Siedlungsgebiet – gestützt auf die Raum-, Achsen- und Zentrenstrategie – ein nach Gemeindekategorie differenzierter Prozentsatz der Bauzonenfläche (Stand Ende 2014) als Entwicklungsreserve hinzugerechnet: 8 Prozent für Z-Gemeinden, 6 Prozent für A-Gemeinden und 4 Prozent für L-Gemeinden. Das Siedlungsgebiet für das Jahr 2035 umfasst somit insgesamt und gerundet 12000 ha. Diese Bestimmung des Siedlungsgebietes in seiner Gesamtgrösse sowie die Abstufung der Prozentwerte für die Entwicklungsreserve nach Gemeindekategorie sind das Ergebnis der Vorprüfung durch den Bund und Voraussetzung für eine Genehmigung der Änderungen des Richtplans durch den Bundesrat. Innerhalb des im Richtplan vorgegebenen Siedlungsgebietes haben die Gemeinden unter Beachtung der übrigen Vorgaben einen erheblichen Anordnungsspielraum, ohne dass Zonenplanänderungen bei den Bau- und Reservezonen stets eine förmliche Richtplananpassung, einschliesslich Genehmigung durch den Bundesrat, erforderlich machten. Zu beachten bleibt, dass der zugestandene quantitative Entwicklungsanspruch noch keinen Anspruch auf Neueinzonungen verschafft. Denn dazu sind verschiedene weitere Anforderungen gemäss den KA S1-6 und S1-7 zu erfüllen.

Eine weitere zentrale Vorgabe des RPG ist die Reduktion von überdimensionierten Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG). Einzelne Gemeinden werden Auszonungen von überdimensionierten, peripher gelegenen, blockierten oder nicht zonenkonform genutzten Bauzonen zu prüfen haben (vgl. KA S1-8 sowie § 38 PBG). In der KA S1-9 ist überdies festgehalten, dass der Kanton eine kantonale Rückzonungsstrategie entwickelt und dabei planungsrechtliche Möglichkeiten und Massnahmen aufzeigt, wie mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen umzugehen ist. Bei den Reservezonen sind die Reserven je nach Gemeindekategorie auf 8, 6 oder 4 Prozent der bestehenden Bauzonenfläche (Stand Ende 2014) zu reduzieren (mit Ausnahme der Reservezonen für strategische Arbeitsgebiete und der Reservezonen bei kantonalen Entwicklungsschwerpunkten für Arbeitsnutzungen). Abweichungen von den genannten maximalen Entwicklungsreserven sind nur möglich, wenn ein regional und funktionalräumlich abgestimmter Ausgleich in untergeordnetem Mass und in der Regel innerhalb der gleichen Gemeindekategorie erfolgt.

Die Überprüfung und Anpassung der Reservezonen ist zweckmässigerweise mit der Prüfung von allfälligen Auszonungen zu koordinieren (KA S1-8).

4.5 Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen

Um eine kompakte und dichte Siedlungsentwicklung gemäss RPG-Vorgaben zu unterstützen, werden verschiedene Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt. Es wird zudem ein «Netzwerk Innenentwicklung» geschaffen, in dem verschiedene Akteure sich vernetzen, Beratungen anbieten und Projekte initiieren (KA S2-4). Der Bund unterstützt dieses Netzwerk als Modellvorhaben mit einem erheblichen Beitrag.

4.6 Fokussierung der Aufgaben der regionalen Entwicklungsträger

Um die neuen Vorgaben des RPG bezüglich Arbeitszonenmanagement umzusetzen, werden die Aufgaben der regionalen Entwicklungsträger (RET) präzisiert. Die RET haben neu die Federführung bei der Bezeichnung regionaler Arbeitsplatzgebiete und bei der Erarbeitung und Ausübung eines regionalen Arbeitszonen- und Standortmanagements. Ausserdem sind sie federführend für die Bezeichnung von Standorten für Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Andererseits werden die RET von Aufgaben in den Bereichen Wohnschwerpunkte, touristische Anlagen sowie (teilweise) Ver- und Entsorgungsaufgaben entlastet.

4.7 Festsetzung von strategischen Arbeitsgebieten

Strategische Arbeitsgebiete (SAG) gelten gemäss RPG als Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt und sind somit im Richtplan zu behandeln und zu bezeichnen. Mit der Teilrevision des Richtplans ist die Zahl der im Kapitel «S Siedlung» angeführten SAG reduziert worden. Neu sind noch die drei Standorte Inwil Schweissmatt (Gemeinde Inwil), Sempach Honrich (Stadt Sempach) und Reiden Mehlsecken (Gemeinde Reiden) als SAG bezeichnet, für die in den kommunalen Zonenplänen jeweils bereits Reservezonen festgelegt sind. Sie entsprechen den Vorgaben des RPG und weisen die grössten Realisierungschancen auf. Gestützt auf diese Bezeichnungen (Stand Festsetzung) kann bei konkretem Bedarf das kommunale oder – wo erforderlich – das kantonale Nutzungsplanverfahren für eine Einzonung angewendet werden.

4.8 Verankerung des Agglomerationsprogramms Luzern 2. Generation

Im Richtplan ist festgehalten, dass die Abstimmung der Siedlungs- und der Verkehrsentwicklung im ganzen Kantonsgebiet sicherzustellen ist. Dazu trägt das AP LU 2G mit einer Reihe von Massnahmen massgeblich bei. Die national bedeutenden Infrastrukturprojekte, wie der Durchgangsbahnhof Luzern und das Gesamtsystem Bypass, werden aktualisiert dargestellt. Im Kapitel «R Raumstrukturen» wird das AP LU 2G behördenverbindlich – inklusive Zuständigkeiten für die Umsetzung – verankert. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass nach der bundesrätlichen Genehmigung der vorliegenden Teilrevision wiederum eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Luzern als Träger des Agglomerationsprogrammes und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation zustande kommt.

4.9 Weitere wichtige Richtplanänderungen

Weiter werden die folgenden Richtplanelemente geändert:

- Die Abstimmung der Siedlungs- mit der Verkehrsentwicklung wird generell verbessert, namentlich mit Blick auf Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Diesbezüglich werden nach Massgabe des jeweils geltenden öV-Berichts die zu erreichenden öV-Angebotsstufen bezeichnet.
- Die anstehende Optimierung der Anlagen im Skigebiet Sörenberg wird räumlich abgestimmt und verankert.
- Verschiedene bundesrechtliche Vorgaben zu den Weilern und Streusiedlungsgebieten werden umgesetzt und die Richtpläne entsprechend präzisiert.
- Für den erforderlichen haushälterischen Umgang mit dem Boden werden die Rahmenbedingungen betreffend den qualitativen und quantitativen Bodenschutz (insbes. Schonung der Fruchtfolgefleichen) präzisiert.
- Schliesslich wird die Erarbeitung einer Strategie für die Entwicklung der Landschaft verankert.

5 Raubeobachtung

Gestützt auf Artikel 6 Absatz 3 RPG und Artikel 9 Absatz 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) ist mindestens alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung und deren Umsetzung sowie die bisherige Entwicklung des Siedlungsgebietes, des Verkehrs und des Kulturlandes zu berichten. Im Richtplan sind dementsprechend im Kapitel A5 insgesamt 16 Leitindikatoren bezeichnet, mit denen die bisherige räumliche Entwicklung in den wichtigsten Aspekten dargestellt werden kann. Der vorliegende Monitoring-Controlling-Bericht mit Stand Ende 2014 gibt über die bisherige räumliche Entwicklung detailliert Auskunft. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Fast im ganzen Kanton fand von 2000 bis 2014 ein – unterschiedlich starkes – Bevölkerungswachstum statt; einzig im Entlebuch ist eine Stagnation festzustellen.
- Die Bauzonenfläche hat in den letzten Jahren etwas zugenommen, vor allem aber hat der Anteil der unüberbauten Bauzonen deutlich abgenommen (sowohl in den Wohn- und Mischzonen wie auch in den Arbeitszonen).
- Die Gesamtfahrleistung im motorisierten Individualverkehr hat von 2005 bis 2010 zugenommen, der Modalsplit veränderte sich in derselben Zeitspanne zugunsten des öffentlichen Verkehrs.
- Die Fruchtfolgefleichen haben kontinuierlich abgenommen. Per Ende 2014 sind noch 27 543 ha ausgewiesen, was nur noch knapp über dem Kontingentswert von 27 500 ha liegt, den der Sachplan des Bundes für den Kanton Luzern vorgibt.

6 Genehmigung durch den Kantonsrat

Die Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009 wird nach § 7 PBG durch unseren Rat erlassen. Sie bedarf der Genehmigung Ihres Rates in der Form eines Kantonsratsbeschlusses. Die Teilrevision ist als Ganzes zu behandeln und zu genehmigen. Änderungen des Richtplaninhalts in einzelnen Abschnitten durch Ihren Rat sind daher nicht möglich.

Der Beschluss Ihres Rates über die Genehmigung der Teilrevision des Richtplans unterliegt nicht dem Referendum, weil Referenden – soweit hier von Bedeutung – nur gegen Gesetze sowie Beschlüsse, mit denen freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben ab 3 Millionen Franken bewilligt werden, zulässig sind und auch das Planungs- und Baugesetz kein Referendum vorsieht (vgl. § 24 der Verfassung des Kantons Luzern). Die Teilrevision des Richtplans aber hat keine unmittelbaren Ausgaben zur Folge. Ausgaben sind in einem für die betreffende Ausgabenhöhe vorgesehenen Erlass durch die zuständigen Behörden zu beschliessen und bedürfen einer Grundlage im Voranschlag. Erst diese Beschlüsse können mit den gesetzlichen Rechtsbehelfen angefochten werden.

7 Genehmigung durch den Bundesrat

Mit der Erstellung ihrer Richtpläne haben die Kantone in den Grundzügen zu bestimmen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Dabei haben sie die Konzepte und Sachpläne des Bundes sowie die Richtpläne der Nachbarkantone zu berücksichtigen. Im Genehmigungsverfahren hat der Bundesrat zu prüfen, ob die kantonalen Richtpläne diese Voraussetzungen erfüllen. Mit der Genehmigung durch den Bundesrat wird somit festgestellt, dass die Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009 dem Raumplanungsgesetz entspricht und die Interessen des Bundes und der Nachbarkantone berücksichtigt sind (Art. 11 Abs. 1 RPG). Für den Bund und die Nachbarkantone wird deshalb die Teilrevision des Richtplans erst mit der Genehmigung durch den Bundesrat verbindlich.

8 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009 zu genehmigen.

Luzern, 26. Mai 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung einer Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 7 Absatz 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 26. Mai 2015,

beschliesst:

1. Die Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009 vom 26. Mai 2015 wird genehmigt.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch



No. 01-15-631812 - www.myclimate.org
© myclimate - the Climate Protection Partnership

