

## Faktenblatt Initiativen Luzerner Kulturlandschaft und Gegenvorschlag

*Warum der Regierungsrat die Initiativen ablehnt und stattdessen den Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative zur Annahme empfiehlt.*

(vgl. Botschaft B 169 des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 14. Mai 2019 und Volksbotschaft zur Volksabstimmung vom 29. November 2020)

### Die Initiativen sind unnötig...

#### ...weil sie von falschen Tatsachen ausgehen

Die Initiativen gehen von einer Raumplanung aus, wie sie vor Jahren z.T. üblich war. In der Zwischenzeit hat sich sehr viel bewegt: Die rechtlichen Grundlagen wurden verschärft und das Bewusstsein der Bevölkerung für eine schonende, Boden sparende Raumplanung ist stark gewachsen. Der Zersiedelung wird mit den geltenden Planungsinstrumenten wirksam entgegengewirkt. Sowohl Einzonungen auf der grünen Wiese als auch neue Einfamilienhaussiedlungen sind weitgehend Geschichte.

#### ...weil die verfolgten Ziele grösstenteils anerkannt sind

Die mit den Initiativen verfolgten Ziele sind weitgehend unbestritten und vom eidgenössischen und kantonalen Gesetzgeber anerkannt. Daher wurde das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) im Jahre 2014 revidiert. Mit der Revision wurde die Siedlungsentwicklung nach innen (Verdichtung) als zentrale Massnahme zum Schutz des Bodens und zur Eindämmung der Zersiedelung gestärkt. Priorisiert wird immer das Wachstum innerhalb der bestehenden Bauzone. Gleichzeitig wurden die Voraussetzungen für Einzonungen verschärft. Das Bevölkerungswachstum ist soweit möglich in den bestehenden Bauzonen aufzufangen (z.B. mit Nachverdichtung, Aufstockung, Aufzoning etc.). Auch im Kanton Luzern besteht Konsens, dass mit der beschränkten Ressource Boden sorgfältig umzugehen ist. Der Kantonale Richtplan (KRP) und das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) mit der zugehörigen Verordnung wurden an das geänderte RPG angepasst.

#### ...weil die notwendigen Vorschriften vorhanden sind und deren Umsetzung funktioniert

Der KRP gibt unter anderem vor, welches Bevölkerungswachstum den einzelnen Gemeinden zugestanden wird und wie gross die Bauzonen sein dürfen. Er wurde im Jahre 2015 im Rahmen einer Teilrevision den verschärften Vorgaben des RPG angepasst und vom Bundesrat genehmigt. Der KRP bildet die Grundlage für die kommunalen Ortsplanungen. Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) wurde im Jahre 2013 revidiert und setzt die Siedlungsentwicklung nach innen in den Fokus. Alle Gemeinden des Kantons Luzern müssen ihre Ortsplanungen bis Ende 2023 gesamthaft revidieren und an die veränderten übergeordneten Vorgaben anpassen. Zahlreiche Gemeinden müssen zudem ihre überdimensionierten Bauzonen durch Rückzonungen verkleinern. Die Umsetzung dieser Vorschriften ist im Gang.

### Die Initiativen sind schädlich...

#### ...weil sie unzweckmässige Rechtsfolgen an falsche Begriffe knüpfen

Um das Kulturland zu schützen, knüpft die Gesetzesinitiative an den Begriff der «landwirtschaftlichen Nutzfläche» (LN) an. LN werden durch die landwirtschaftliche Begriffsverordnung definiert und sind von der Einteilung in Bau- und Nichtbauzone weitgehend unabhängig. Zuständig für die Einteilung in LN ist die Dienststelle Landwirtschaft und Wald. Im Kanton Luzern liegen rund 1'000 Hektaren LN innerhalb der Bauzone (Stand Oktober 2020). Damit wird also nicht nur Land ausserhalb der Bauzone («Kulturland») geschützt, sondern unbebautes Land generell – soweit es LN ist. Die zulässige Nutzung der LN wird durch die Gesetzesinitiative stark eingeschränkt – eine zonenkonforme Überbauung ist nur noch in Ausnahmefällen möglich und nur soweit ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel verfolgt wird. Faktisch kann dies zu Bauverboten innerhalb der Bauzone führen, was materiellen Enteignungen nahekommen würde. Es ist mit erheblichen Entschädigungsforderungen zu Lasten der Gemeinwesen zu rechnen.

*Beispiel: Eine Familie hat ein unbebautes Stück Land in der Wohnzone (Bauzone), das sie nach dem kommunalen Bau- und Zonenreglement mit einem Wohnhaus überbauen dürfte. Da das Stück Land aber der LN zugewiesen ist, ist der Bau trotz «Bauzone» nicht gewährleistet.*

### **...weil sie zu starr sind und den raumplanerischen Spielraum zu stark einschränken**

Die Initiativen messen dem Schutz des Bodens oberste Priorität zu. Bedürfnisse beispielsweise der Bevölkerung, der Landwirtschaft oder der Wirtschaft werden von vornherein als weniger wichtig qualifiziert. Die raumplanerische Interessenabwägung wird dadurch verhindert. Eine bedürfnisorientierte Raumplanung, die verschiedenen Zielen dient, ist nicht mehr möglich. Die heutige Raumplanung zeichnet sich aber genau dadurch aus, dass sie alle möglichen Interessen einer Gesamtschau unterzieht und einzelfallweise abwägt, welches die optimale Lösung ist.

### **...weil sie die Entwicklung gemäss Kantonalem Richtplan verhindern und die Zersiedelung verstärken**

Zwischen den Initiativen und dem geltenden Recht besteht insoweit Einigkeit, als die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (FFF) zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken nur in Ausnahmefällen zulässig sein soll, und dass die FFF im Falle ihrer Beanspruchung vollständig zu kompensieren sind. Dies ist richtig, um die am besten für die Landwirtschaft geeigneten Böden zu schützen und zu erhalten. Unterschiedliche Ansichten bestehen allerdings zu den zulässigen Kompensationsmassnahmen. Während das geltende Recht die sogenannte «Bodenverbesserung» und die Auszonung von Bauzone mit FFF-Qualität in die Landwirtschaftszone als zulässige Massnahmen vorsieht, lässt die Gesetzesinitiative nur die Auszonung und die Neukartierung zu. Seit der Einführung der Kompensationspflicht von FFF im Jahr 2012 hat sich allerdings gezeigt, dass die Neukartierung keine praxistaugliche Methode ist. Auch die Auszonung hat sich nicht bewährt. Beide «Kompensationsmethoden» führten in der Praxis zu kaum neuen FFF. Die einzige funktionierende Methode ist die Bodenverbesserung. Sollten die Initiativen angenommen werden, würde diese Methode aber unzulässig werden, was zur Folge hätte, dass FFF kaum mehr kompensiert werden können und daher auch nicht mehr beansprucht werden dürften.

*Beispiel: Eine Gemeinde braucht ein neues Schulhaus, in der Bauzone hat es aber keinen Platz. Da es sich um ein auch aus kantonaler Sicht wichtiges Interesse handelt, wäre der Neubau an sich zulässig. Falls FFF benötigt werden, muss diese kompensiert werden. Findet sich keine Rückzonungsfläche mit Fruchtfolgeflächen-Qualität, kann das Schulhaus wahrscheinlich nicht gebaut werden.*

*(\*) Das Infrastrukturprojekt kann beliebig ausgetauscht werden.*

Der KRP lenkt die Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in die Zentren und entlang der Hauptentwicklungsachse. Dadurch erfolgt das Wachstum dort, wo die benötigte Infrastruktur wie Einkaufsmöglichkeiten, Schulen, Verkehrsanlagen etc. vorhanden ist. Die weitere Zersiedelung kann dadurch wirksam eingedämmt werden. Entlang der Hauptentwicklungsachse befinden sich allerdings viele FFF. Können FFF nicht kompensiert und daher nicht mehr beansprucht werden, kann in diesem Bereich keine Entwicklung passieren. Als Folge davon wird die Entwicklung andernorts stattfinden, was letztlich zur Zunahme der Zersiedelung führen wird – genau das, was mit den Initiativen eigentlich verhindert werden soll.

### **Fazit**

*Mit der Annahme der Gesetzesinitiative sind massive Einschränkungen und nachteilige Auswirkungen verbunden. Daher hat der Regierungsrat einen Gegenvorschlag erarbeitet, der vom Kantonsrat präzisiert wurde. Mit der Annahme des Gegenvorschlags und der Ablehnung der Initiativen werden zwei Ziele erreicht:*

- 1. Den Anliegen der Initiative – Verstärkung Bodenschutz und Eindämmung der Zersiedelung – wird Rechnung getragen, und*
- 2. Die geschilderten nachteiligen Auswirkungen der Gesetzesinitiative werden verhindert.*

*Daher empfehlen Regierungs- und Kantonsrat, **beide Initiativen abzulehnen** und den **Gegenvorschlag zu unterstützen**. Der Regierungsrat empfiehlt weiter, in der **Stichfrage den Gegenvorschlag zu unterstützen**.*