

**KANTONSRATSPROTOKOLL**

Sitzung vom 15. Mai 2017  
Kantonsratspräsident Andreas Hofer

**B 72 Änderung des Planungs- und Baugesetzes mit Schwerpunkt  
Mehrwertausgleich; Entwurf Änderung von PBG und  
Enteignungsgesetz / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement****1. Beratung**

Für die Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie (RUEK) spricht  
Kommissionspräsident Josef Dissler.

Josef Dissler: Am 3. März 2013 hat das Schweizer Stimmvolk die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) mit knapp 63 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Die Hauptstossrichtung der Vorlage, die Zersiedelung zu stoppen, wurde auch im Kanton Luzern mit 68 Prozent Ja-Stimmen deutlich befürwortet. Gemäss den mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes neu eingefügten Regelungen in Artikel 5 Absatz 1 sind künftig Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen. Dieser Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder bei dessen Veräusserung fällig. Der Ertrag ist in erster Linie für Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen, die aus Rückzonungen entstehen und Enteignungen gleichkommen, sowie für weitere planerische Massnahmen zu verwenden. Laut Vorgaben des RPG hat das kantonale Recht den Ausgleich so zu gestalten, dass mindestens die Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden. Ebenfalls macht das Bundesrecht die Vorgabe, dass das kantonale Recht innert fünf Jahren angepasst werden muss. Werden diese Änderungen per 1. Mai 2019 nicht in Kraft treten, gilt wieder das Moratorium, und eine Ausscheidung neuer Bauzonen ist nicht zulässig. Keine Vorgaben macht das Bundesrecht zu einer Mehrwertabschöpfung für Um- und Aufzonungen. Hier sind die Kantone frei und können selber gestalten. Zur Ausarbeitung der Gesetzesvorlage hat der Regierungsrat im April 2013 eine vom Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) geführte Projektgruppe eingesetzt. Viele Verbände und insbesondere der VLG wurden in einer Vorkonsultation über den Vernehmlassungsentwurf informiert. Nach der Vernehmlassung, die vom Dezember 2015 bis März 2016 dauerte, wurde die Vorlage im Rahmen der Vernehmlassungsergebnisse angepasst. In der vorliegenden Botschaft B 72 wird nun die bundesrechtlich zwingende Abgabepflicht von 20 Prozent bei Neueinzonungen und ebenfalls eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent bei Auf- und Umzonungen mit Gestaltungsplan- und Sondernutzungsplanpflicht vorgeschlagen. Auch die möglichen Finanzflüsse werden in der Botschaft dargestellt und die Auswirkungen aufgezeigt. Die Mehrwertabgaben bei Neueinzonungen fliessen in einen kantonalen Fonds. Diese Gelder können für die Abgeltung bei Auszonungen eingesetzt werden. Einzonungen unter 300 m<sup>2</sup> werden von einer Mehrwertabgabe befreit. Der Fonds wird vom Kanton verwaltet und der Bestand alle zwei Jahre vom Regierungsrat überprüft. Überschüssige Mittel werden zu je zur Hälfte an den Kanton und die Gemeinden für kantonale und kommunale Massnahmen der Raumplanung zurückverteilt. Bei Um- und Aufzonungen mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht bleiben die generierten Mittel bei den Gemeinden. Mehrwerte unter 100 000 Franken oder unter 100 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche sind nicht abgabepflichtig. Als Alternative besteht die Möglichkeit eines verwaltungsrechtlichen Vertrags anstelle einer Veranlagung der

Abgabe. Die Mittelverwendung ist für kommunale Massnahmen der Raumplanung bestimmt. Ebenfalls wird die Motion M 78 von Daniel Piazza zur Festlegung der Kompetenz des Kantonsrates zum Beschluss über den kantonalen Richtplan umgesetzt. Die RUEK wurde am 13. März 2017 umfassend von Regierungsrat Robert Küng, Thomas Buchmann, Departementssekretär BUWD, und Erik Lustenberger, Leiter Rechtsdienst BUWD, informiert. Robert Küng betonte, dass ein gutes Projekt vorliege. Der bundesrechtliche Minimalsatz sei übernommen worden, und die Verdichtung sei ein grosses Anliegen. Auch die Mittelverteilung sei gegenüber andern Kantonen anders geregelt. Die Hälfte der Kantone würden sämtliche Mittel aus der Mehrwertabgabe selbst einnehmen. Am 10. April 2017 hat die RUEK die Botschaft B 72, Änderung des Planungs und Baugesetzes mit Schwerpunkt Mehrwertausgleich, beraten. Die Kommission ist mit 13 zu 0 Stimmen auf die Vorlage eingetreten. Der Mitbericht der WAK wurde zur Kenntnis genommen und die Anträge mitberücksichtigt. Beim Eintreten war die Mehrwertabgabe für Neueinzonungen unbestritten. Hier wurde argumentiert, dass die bundesrechtliche Vorgabe nicht geändert werden könne. Grössere Diskussionen wurden über die Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen in festgelegten Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht geführt. Die Anträge gingen von Streichung der Mehrwertabgabe im Gesetz bis zu einem höheren Abgabesatz. Beide Extreme fanden in der Kommission keine Mehrheiten. Die RUEK sprach sich deutlich für einen einheitlichen Abgabesatz von 20 Prozent aus. Die Verständlichkeit und der Grundsatz der Gleichheit sind einer Mehrzahl der Kommissionsmitglieder wichtig. Der Antrag der WAK, dass im gesamten Planungs- und Baugesetz der Begriff preisgünstiger Wohnungsbau auch mit dem Begriff gemeinnütziger Wohnungsbau ergänzt wird, ist für alle entsprechenden Artikel übernommen worden. Im Weiteren verlangt die Kommission einen Zahlungsaufschub von zwölf Monaten und dass die Veranlagungskosten von den Gemeinden übernommen werden. Die entsprechenden Artikel wurden so angepasst. Bei der Schlussabstimmung stimmte die Kommission mit 10 zu 3 Stimmen der Botschaft für eine Mehrwertabschöpfung sowohl bei Einzonungen und Auf- und Umzonungen zu und empfiehlt, der Kommission zu folgen. Ein neuer Aspekt, welcher nicht in der Gesetzesrevision enthalten ist, wurde von der Kommission angesprochen. Hier geht es um die altrechtlichen Sondernutzungsplanungen und ihre Überführung in das revidierte PBG. Da keine Übergangsbestimmungen vorgesehen sind, müssen diese bei Ortsplanungsrevisionen aufgehoben und dem neuen Recht angepasst werden. Die RUEK hat dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement einstimmig den Auftrag erteilt, zur 2. Beratung einen Übergangsvorschlag zu unterbreiten.

Für die SVP-Fraktion spricht Fredy Winiger.

Fredy Winiger: Für die SVP ist klar, dass die eidgenössischen Vorgaben durch die Annahme der Revision des RPG auch im Kanton Luzern umgesetzt werden müssen. Die minimale Vorgabe des Bundes sind 20 Prozent Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen. Der Bund überlässt es aber den Kantonen, für Um- und Aufzonungen ebenfalls eine Mehrwertabgabe zu erheben. Bei der Vernehmlassung zur Mehrwertabgabe hat sich die SVP klar gegen eine Abgabe bei Um- und Aufzonungen ausgesprochen. In der heute vorliegenden Änderung des PBG mit Schwerpunkt Mehrwertausgleich sind einige Anliegen der SVP aufgenommen worden. Jedoch sind wir nach wie vor der Meinung, dass bei Um- und Aufzonungen gänzlich auf eine Mehrwertabgabe verzichtet werden sollte. Auch bei einer Abgabe für Um- und Aufzonungen nur bei Grundstücken mit Gestaltungsplan- oder Bebauungsplanpflicht ist der administrative Aufwand für die Gemeinden sehr hoch. Mit einer vertraglichen Lösung kann eine Mehrwertabgabe ganz oder teilweise umgangen werden. Dies sehen wir als sehr problematisch an, da dies zu grossen Diskussionen führen wird. Wo kann was auf Kosten der Um- oder Aufzonung noch verwirklicht werden? Zudem besteht mit der vertraglichen Regelung das Risiko, dass es zu Ungleichheiten und sogenannten „Kuhhandeln“ kommt, was unter Umständen zu langen Prozessen mit grossem administrativem Aufwand ausarten kann. Weiter sind wir der Meinung, dass diese Mehrwertabgabe ein grosses Hindernis für die innere Verdichtung darstellt, da Grundeigentümer erstens den grossen Aufwand scheuen und zweitens diese Abgabe

das ganze Bauvorhaben um einiges verteuern wird. Dies wiederum führt dazu, dass der Druck auf Neueinzonungen massiv erhöht wird, was wiederum Verlust von Kulturland und Fruchtfolgefleichen bedeutet. Alles in allem wird das Wohnen um einiges verteuert. Die Grundstückpreise werden in die Höhe getrieben, was ganz klar ein Preisschild mit sich trägt und Auswirkungen auf Wohneigentum und die Wohnungsmieten hat. Wo soll denn da der preisgünstige und gemeinnützige Wohnungsbau noch Platz haben? Diese Abgabe bewirkt genau das Gegenteil. Deshalb setzt sich die SVP ein, auf eine Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen ganz zu verzichten. Wir sind auch der Überzeugung, dass es nicht sinnvoll sein kann, bei einer teilweisen Überbauung eines eingezonten Grundstücks die gesamte Mehrwertabgabe einzuverlangen. Bei einem grossen Grundstück kann dies die Bauherrschaft überdimensional belasten. Dies sehen wir nicht als kundenfreundlich an gegenüber einem KMU, das in einer ersten Phase nur einen Teil des Grundstücks überbauen möchte. Zu den einzelnen Anträgen werden wir uns in der Detailberatung äussern. Die SVP tritt auf die Botschaft B 72 ein und behält sich vor, bei Ablehnung ihrer Anträge die Gesetzesänderung in der Schlussabstimmung abzulehnen.

Für die CVP-Fraktion spricht Raphael Kottmann.

Raphael Kottmann: Die Hintergründe der Gesetzesanpassung sind bekannt. Am 3. März 2013 hat das Schweizer Stimmvolk mit 62,9 Prozent Ja-Stimmen das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) angenommen. Der Artikel 5 zu den planungsbedingten Vor- und Nachteilen respektive Mehr- und Minderwerten wurde mit Mindestvorgaben zuhanden der Kantone konkretisiert. Ich erlaube mir zu dieser zentralen Frage des Raumplanungsrechtes – die nun Gegenstand dieser Debatte bildet – kurz auf die Hintergründe und die Genese der Bestimmung einzugehen. Die Frage des politischen und juristisch sinnvollen Umgangs mit Planungsminderwerten und insbesondere Planungsmehrwerten ist seit der Entstehung des RPG in seiner ersten Fassung aus dem Jahr 1979 höchst umstritten. Die Einführung der Mehrwertabgabe war denn auch im Rahmen der parlamentarischen Beratung zum neuen RPG der am kontroversesten diskutierte Streitpunkt und bildete erneut das „Stück des Widerstands“. Die Bestimmung ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass es ungerecht wäre, wenn planungsbedingte „unverdiente“ Wertsteigerungen vollständig in privater Hand blieben, während der Staat enteignungsähnliche Wertverminderungen bereits von Verfassung wegen entschädigen muss. Seit 38 Jahren herrscht nun diese Asymmetrie zwischen der Privatisierung von Planungsmehrwerten und der Sozialisierung von Planungsminderwerten. Dem Gedanken der Gerechtigkeit sowie der Verwirklichung der Rechtsgleichheit dienend, wollte schon der alte Artikel 5 des RPG von 1979 einen Ausgleich zwischen Vorteils- und Nachteilstatbeständen schaffen. Das Bundesrecht erteilte den Kantonen bereits vor der ersten RPG-Revision den Auftrag, dass Vor- und Nachteile, die aus Nutzungsplanungen resultierten, auszugleichen sind. Trotz des Gesetzgebungsauftrags an die Kantone wurde der bundesgesetzgeberischen Intention nur ungenügend Nachachtung verschafft und die Aufnahme in die kantonalen Gesetze vor der ersten RPG-Revision nur sehr zurückhaltend oder gar nicht vollzogen. Aufgrund der gegebenen Kontroverse wurde die Frage im Kanton Luzern bewusst aus der PBG-Revision im Jahr 2013 herausgelöst und einer detaillierten Analyse mit Wirkungsfolgenabschätzung unterzogen. Wie die CVP bereits im Vernehmlassungsverfahren festgehalten hat, ist sie mit der generellen Stossrichtung sowie den Zielen und Grundsätzen der Regelungen zum Mehrwertausgleich sowie auch mit den übrigen Gesetzesänderungen im Wesentlichen einverstanden. Es ist dem Departement gelungen, einen austarierten Gesetzesentwurf zuhanden der RUEK und des Parlaments zu unterbreiten. Namentlich folgende Vorschläge und Lösungsansätze des Gesetzesentwurfs begrüsst die CVP: Erstens die minimale und einheitliche Abschöpfung bei Neueinzonungen; zweitens die flexible, subsidiäre Ausgestaltung des Abschöpfungs-Regimes bei Um- und Aufzonungen; drittens die Beschaffung von landwirtschaftlichen Ersatzbauten zur Selbstbewirtschaftung; viertens die klaren Kriterien bei Rückzonungen gekoppelt an die reichhaltige Rechtsprechung und Vollzugspraxis; fünftens die Verteilung der Erträge aus der Mehrwertabgabe. Zu einzelnen Themen möchte ich namens der CVP-

Fraktion bereits bei der Eintretensdebatte einige Aspekte besonders hervorheben. Im Rahmen der Detailberatung werde ich auf einzelne Elemente vertieft eingehen. Der gewählte Abgabesatz von 20 Prozent auf Neueinzonungen gemäss der Botschaft entspricht den bundesrechtlichen Minimalvorgaben. Um die Grundeigentümer und die Bauherrschaft nicht ungebührlich zu belasten, begrüsst die CVP des Kantons Luzern diesen bundesrechtlich vorgegebenen Minimalsatz ebenso wie auch die Freigrenzen, mit denen infolge Geringfügigkeit Planungsmehrwerte bis 100 000 Franken respektive Einzonungen unter 300 m<sup>2</sup> von der Mehrwertabgabe nicht erfasst werden. Die Untersagung der Umgehung der Abgabepflicht durch Parzellierung befürworten wir ebenfalls. Der Gesetzesentwurf enthält eine subsidiäre Abgabepflicht auch für Um- und Aufzonungen, sofern keine vertragliche Lösung greift. Diese zweistufige Ausgestaltung begrüsst die CVP explizit. Es ist korrekt und entspricht dem Volkswillen, wenn grundsätzlich sämtliche erheblichen Planungsmehrwerte verhältnismässig betroffen sind. Die Einschränkung der Abgabebetbestände bei Um- und Aufzonungen auf Gebiete mit Sondernutzungsplanungen respektive mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht trägt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung und ist zielführend. Aufgrund der Beschränkung der Abgabebetbestände und der Möglichkeit von vertraglichen, flexiblen und auf die kommunalen Bedürfnisse abgestimmten Lösungen wird im Sinn der Klarheit und einer effizienten Vollzugspraxis der einheitliche Satz von 20 Prozent auf den generierten Mehrwerten befürwortet. Wenn keine Einigkeit im Vertrag möglich ist, kann sich der Grundeigentümer oder auch die Gemeinde bei einem Ausstieg auf diese allgemeinen, für alle planerischen Mehrwerte geltenden Leitplanken berufen. Sondertatbestände und Ausnahmen von Ausnahmen wollen wir vermeiden. Diese Gesetzeskonzeption eröffnet die Möglichkeit für massgeschneiderte Lösungen vor Ort und schafft mit Blick auf die per se hohe Komplexität der inneren Verdichtung klare Spielregeln und damit für alle beteiligten Parteien das nötige Mass an Rechtssicherheit. Wie uns nicht nur in der Kommissionsberatung verdeutlicht wurde, sprechen viele Gründe für die Abgabepflicht für Um- und Aufzonungen im vorgeschlagenen Sinn. Nebst den genannten Aspekten ist insbesondere hervorzuheben, dass die Lösung im Einklang mit der Mehrheit der Kantone steht und durch die subsidiär einheitliche Ausgestaltung effiziente Abläufe und eine kostengünstige Vollzugspraxis sicherstellt sowie der Wildwuchs in den Gemeinden minimiert wird. Wir teilen die Meinung der Regierung, dass die konzeptionelle Ausgestaltung einen positiven Anreiz für die innere Verdichtung schafft und durch qualitätsvolle Innenentwicklungen im Baugebiet der Druck auf das wertvolle und der Ernährungssicherheit dienende Kulturland reduziert wird. Wir müssen bei all den Nutzungsansprüchen um das knappe Gut Boden eine Win-win-win-Situation für alle Beteiligten – die Gemeinde, die Grundeigentümer und die Bevölkerung – anstreben. Mit dem Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form werden wir diesem hehren Ziel bestmöglich gerecht. Aus all diesen Gründen ist die CVP für eine Abschöpfung auch von erheblichen planerischen Mehrwerten im vorgenannten restriktiven Sinn bei Um- und Aufzonungen. Nicht einverstanden sind wir mit der teilweisen Überwälzung der Veranlagungskosten auf den Grundeigentümer bei Um- und Aufzonungen. Entsprechend ist der Antrag der RUEK zu § 105e Absatz 5 zu unterstützen. Auch dem § 105g Absatz 2, der das Verhältnis zum Steuerrecht bei vertraglich festgelegten Mehrwertabgaben regelt, stimmen wir zu. Die verfahrensrechtliche Frage in § 105e Absatz 3 mit der Möglichkeit zur Gewährung einer Zahlungsfrist ab Fälligkeit von maximal zwölf Monaten sind wir einverstanden. Alternativ stand zur Diskussion, den Zeitpunkt der Fälligkeit selber flexibler zu gestalten. Die Diskussion in der vorberatenden Kommission hat aber gezeigt, dass es besser ist, den Zeitpunkt der Fälligkeit zu belassen und mit der Möglichkeit eines befristeten Zahlungsaufschubes zu arbeiten. Das kantonale Recht hat nach Artikel 5 Absatz 1quater RPG die angemessene Frist festzulegen, in der eine landwirtschaftliche Ersatzbaute zu beschaffen ist. Diese Frist wird in der Botschaft auf zwei Jahre festgelegt. In der Vernehmlassung haben wir hier eine Frist von vier Jahren vorgeschlagen, was aber keinen Niederschlag im Gesetzesentwurf gefunden hat. Das Argument war, dass je länger die Frist angesetzt wird, desto mehr Unsicherheiten entstehen. Das können wir nachvollziehen und

haben von diesem Begehren Abstand genommen. Nebst den klaren, in Anlehnung an die reichhaltige Rechtsprechung und Praxis festgelegten Kriterien, wann eine Rückzonung entschädigungspflichtig ist und wann eine solche entschädigungslos hinzunehmen ist, unterstützen wir namentlich auch die Regelung der Verfahrenskostenanlastung. Wenn die Gemeinde eine Rückzonung nach Artikel 15 Absatz 2 RPG beschliesst, kann der betroffene Grundeigentümer im Schätzungsverfahren prüfen lassen, ob ein Anspruch auf Entschädigung aus materieller Enteignung besteht. Wird dies von der Schätzungskommission bejaht, muss die Gemeinde neben den Kosten der Enteignung auch für die Verfahrenskosten des von der Rückzonung betroffenen Grundeigentümers aufkommen. Verneint die Schätzungskommission einen Entschädigungsanspruch, muss die Gemeinde die Verfahrenskosten für das Schätzungsverfahren in der Regel ebenfalls tragen, es sei denn, es werde mutwillig prozessiert. Die Übernahme der Verfahrenskosten in diesem Sinn ist wichtig und richtig. Es kann nicht sein, dass im Zusammenhang mit Rückzonungen zusätzlich negative finanzielle Konsequenzen vom Grundeigentümer zu tragen sind. Die vorgeschlagene Lösung zur Mittelverteilung begrüßen wir. Wichtig ist, dass generierte Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen bei der Standortgemeinde verbleiben und auch die Erträge aus Einzonungen wie vorgesehen primär für Rückzonungen verwendet werden. Die solidarische Zurückverteilung an die Gemeinden von allfälligen Überschüssen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl und der Fläche verdient Zustimmung. Damit wird die Solidarität zwischen städtischen und ländlichen Gebieten im Kanton Luzern gestärkt. In formeller Hinsicht unterstützen wir den aus der WAK kommenden Antrag, statt des Begriffs „preisgünstig“ das Begriffspaar „preisgünstig oder gemeinnützig“ zu verwenden. Diese Formulierung eröffnet mehr Spielraum für die Gemeinden, was wir befürworten. Es betrifft die §§ 36 Absatz 2, 43 Absatz 3, 75 Absatz 4, 105a Absatz 2 lit. e und 105d Absatz 3. Ich werde mich dazu in der Detailberatung nicht mehr äussern. Als Hinweis zuhanden der Regierung weisen wir darauf hin, dass das Gesetz bezüglich der Rückzahlung bevorschusster Beträge an die Gemeinden relativ offen ist. Die Verordnung dazu bleibt mit einer Kann-Formulierung ebenfalls recht vage. Wohl steht in der Botschaft und in den Kommissionsprotokollen, dass diese Rückzahlungen erfolgen würden. Dies ist aber zu unverbindlich. Wir beantragen, dass der Verordnungsgeber in § 34b Absatz 4 der Planungs- und Bauverordnung (PBV) eine klare Muss-Formulierung statuiert. Gegebenenfalls kann der Regierungsrat anlässlich der nachfolgenden Debatte dazu Stellung nehmen. Zusammenfassend halte ich namens der CVP-Fraktion fest, dass die Stossrichtung des Gesetzes stimmt und es gelungen ist, eine bundesrechtskonforme und austarierte Vorlage zu präsentieren. Ich unterstreiche: Für die CVP war und ist zentral, dass erstens die Abgabehöhe auf das geforderte bundesrechtliche Minimum beschränkt und damit die Grundeigentümer nicht übermässig belastet werden und zweitens als Korrektiv dazu im Sinn der Effizienz und der Fairness sämtliche generierten erheblichen Planungsmehrwerte abgeschöpft werden. Die drei E für Effizienz, Einfachheit und grösstmögliche Einheitlichkeit im sowieso überaus komplexen Gebiet werden mit dem Gesetzesentwurf realisiert. Die nötige Flexibilität und Anpassungsfähigkeit auf die regionalen und lokalen Gegebenheiten sind mit der zweistufigen Ausgestaltung und der Ausstiegsklausel bei Um- und Aufzonungen gewahrt. Die Vorlage wird diesen Hauptvorgaben gerecht und ermöglicht eine schlanke, aber gesetzeskonforme Umsetzung, ohne ein Bauzonenmoratorium zu provozieren. In diesem Sinn tritt die CVP-Fraktion auf die Botschaft ein und wird, sofern die Vorlage im Rahmen der Beratung nicht in Schieflage gerät, dieser auch einstimmig zustimmen.

Für die FDP-Fraktion spricht Fabian Peter.

Fabian Peter: Leistung soll sich lohnen. Die FDP ist als staatstragende Partei bereit, Verantwortung zu übernehmen. Wir sind bereit, dem Staat Mittel für die Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Das kann in Form von Steuern, Gebühren oder Abgaben geschehen. Zentral ist, dass der Staat möglichst wenig Aufgaben übernimmt, weil der mündige Bürger grundsätzlich mit seiner Eigenverantwortung für sich sorgen kann. Natürlich braucht es aber Regeln für unsere Gesellschaft, damit wir ein geordnetes Leben führen können. Die Leistungen des Staates müssen aber vor allem immer wieder

auf ihre Notwendigkeit und Kosteneffizienz überprüft werden. Das Anliegen vom Stopp der Zersiedelung und der Ausgleich vom planungsbedingten Mehr- oder Minderwert haben beim Volk anlässlich der eidgenössischen Abstimmung zum Raumplanungsgesetz 2013 eine grosse Unterstützung und eine Mehrheit von zwei Dritteln gefunden. Die Kantone müssen jetzt die Details regeln, so auch der Kanton Luzern. Die FDP vertritt die Grundhaltung, dass sich Leistung lohnen muss. Wann immer eine Wertschöpfung mit Arbeitsleistung erzielt und Geld verdient wird, soll der Staat möglichst wenig davon wegnehmen. So schaffen wir weiterhin den Anreiz zur Leistungsorientierung, die unsere Schweiz so stark macht. Aufgrund dieses Grundsatzes ist eine Abgabe für die durch einen staatlichen Planungsakt verursachte Wertsteigerung zu legitimieren. Durch den Grundeigentümer hat keine Arbeit stattgefunden, um die Wertsteigerung zu erhöhen. Die Gesamtquote der Abgabe soll aber auch im Mass gehalten werden. So wird gewährleistet, dass auch weiterhin ein Interesse an Ein- und Umzonungen besteht und dadurch die notwendigen Bauflächen für Wohnen und Gewerbe zur Verfügung stehen. Ein haushälterischer, aber effizienter Umgang mit der beschränkten Fläche ist natürlich ebenfalls ein wichtiges Anliegen dieses Geschäfts. Die verschiedenen kleineren Änderungen des Planungs- und Baugesetzes unterstützt die FDP; es handelt sich dabei oft um den Nachvollzug des Bundesrechts oder um eine Verbesserung oder Klärung des bestehenden Gesetzes. Der Revisionsvorschlag ist zwischen den Gemeinden und dem Kanton ausgewogen. Die FDP findet es grundsätzlich richtig, die Mehrwertabgabe für Einzonungen beim bundesrätlichen Minimalsatz von 20 Prozent zu belassen. Unser liberales Herz ist aber auch gespalten. Bei der vorgeschlagenen Abgabe bei Auf- und Umzonungen hält sich unsere Begeisterung in Grenzen, unser liberales Herz wird sogar in zwei Hälften gespalten. Den einen geht die Abgabe einfach zu weit, da man die Grundeigentümer bei Einzonungen mehr belasten will, als es das vom Bund vorgegebene Minimum vorsieht. Die anderen finden die von der Regierung vorgeschlagene Lösung massvoll und genügend flexibel für die Gemeinden, sodass gerade mit den vertraglichen Lösungen eben auch ein Mehrwert für alle Bürgerinnen und Bürger der Standortgemeinde entsteht. Schlussendlich handelt es sich, wie meistens in der Politik, um eine Interessenabwägung. Die RUEK-Mitglieder der FDP sind überzeugt, dass mit der Einschränkung auf Bebauungs- und Gestaltungsplanpflichtgebiete, die von einem Parlament oder der Gemeindeversammlung festgelegt werden, eine sinnvolle Einschränkung für die Um- und Aufzonungen gefunden worden ist. Mit einer kantonalen Regelung für Um- und Aufzonungen ist die Rechtssicherheit und somit auch die Planungssicherheit für Investoren grösser. Das Subsidiaritätsprinzip scheint mit der vorgeschlagenen Lösung ebenfalls erfüllt zu werden. So oder so ist sich die FDP sehr wohl bewusst, dass die innere Entwicklung und die Umsetzung des RPG eine grosse Herausforderung für die Gemeinden und ihre Gemeinderäte bedeuten. Viele liberale Gemeinderäte übernehmen darum Verantwortung und werden im Kanton Luzern alles daran setzen, dass es für die Gesellschaft zu guten Lösungen kommt. Die Freiheit, der Handlungsspielraum für die Gemeinden und die Gemeindeautonomie müssen respektiert werden. Die FDP tritt auf die Vorlage ein, da wir im Kanton bis spätestens am 1. Mai 2019 eine Regelung haben müssen, denn sonst droht ein Einzonungsmoratorium durch den Bund. Die FDP unterstützt alle Anträge der RUEK, in welchen ja auch die Anträge aus dem Mitbericht der WAK eingeflossen sind. Zu den weiteren Anträgen werde ich mich anlässlich der Detailberatung äussern.

Für die SP-Fraktion spricht Hasan Candan.

Hasan Candan: Wir verzichten darauf, nochmals den Gesamtkontext der Vorlage zu rekapitulieren und kommen gleich zu des Pudels Kern“. Quasi über Nacht werden Grundeigentümer zu Millionären, ohne einen Finger dafür zu krümmen. Durch einen verwaltungs-hoheitlichen Akt wird ihr Land zu Bauland und gewinnt massiv an Wert. Der Wertzuwachs entsteht vielmehr dadurch, weil die öffentliche Hand in der Vergangenheit Investitionen in die Planung, Erreichbarkeit, Infrastruktur oder Aufenthaltsqualität getätigt hat. Es ist deshalb gerecht, dass ein Teil dieses Geldes zur Allgemeinheit zurückfliesst. Die Regierung und die Mehrheit im Rat sind der Ansicht, dass 20 Prozent fair und genug sind – wir teilen diese Ansicht nicht. Es ist höchst fraglich, ob es dem Wählerwillen entspricht,

wenn man sich nun auf das Minimum beschränkt. Zur Erinnerung: Der Kanton Luzern hat das revidierte Raumplanungsgesetz mit einem Anteil von 68 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Die Zustimmung in der Stadt Luzern betrug sogar 78 Prozent, und in den urbanen Gemeinden wie Sursee, Oberkirch, Kriens, Horw, Ebikon, Adligenswil, aber auch in Buchrain, Hochdorf und Rothenburg betrug sie ebenfalls über 70 Prozent. Diese Gemeinden haben etwas gemeinsam: Es wird langsam eng, oder es wird immer enger. Die Menschen in diesen Gemeinden leiden aber nicht unter Klaustrophobie, sondern mit ihrem Abstimmungsverhalten bringen sie zum Ausdruck, dass durch innere Verdichtung haushälterisch mit dem Boden umgegangen werden soll. Wenn nun verdichtet gebaut wird, braucht es Investitionen, damit Arbeits- und Wohnqualität sowie Erholungs-, Erlebnis- und Begegnungsräume in der Gemeinde erhalten bleiben. Es ist augenscheinlich, dass diese Investitionen in urbanen oder dicht besiedelten Gebieten höher sind. Die Planung und Umsetzung werden zunehmend komplexer und anspruchsvoller, je dichter ein Gebiet bebaut ist. Deshalb ist eine Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen von mehr als 20 Prozent für diese Gemeinden gerechtfertigt. Andere urbane Kantone wie Bern, Zürich, Solothurn, Basel-Land, Aargau, Freiburg oder Zug wählen genau diesen Schritt; sie anerkennen die besonderen Bedürfnisse dieser Gemeinden und erlauben einen höheren Abgabesatz als 20 Prozent bei Auf- und Umzonungen. In diesem Zusammenhang möchten wir noch etwas erwähnen. In den letzten Tagen haben wir immer wieder das Argument gehört, vor allem von Vertretern der SVP oder der FDP, dass wir mit einem flexiblen Mehrwertabgabesatz bei Auf- und Umzonungen allein dastehen in der Zentralschweiz respektive im Vergleich mit Ob- und Nidwalden, Uri oder Schwyz. Ich muss ihnen sagen, sie haben recht. Wir haben aber eine Frage, die uns in diesem Zusammenhang sehr auf der Zunge brennt. Warum wollen sie sich überhaupt mit diesen Kantonen vergleichen? Der Kanton Luzern hat über 400 000 Einwohner und Einwohnerinnen, in den Kantonen Uri, Nidwalden und Obwalden leben nicht einmal ein Zehntel so viele Personen. In der Stadt Luzern leben 85 000 Menschen, in Emmen und Kriens sind es über 25 000. Zum Vergleich: In Sarnen sind es 10 000, in Altdorf und Stans noch weniger. Nach diesen Ausführungen erübrigt es sich, mit wem wir uns in Fragen zur inneren Verdichtung vergleichen sollen. Von meiner Richtung aus gesehen schauen Sie geradeaus, oder drehen Sie ihren Kopf gegen links, statt nach rechts zu schauen. Es gibt noch einen anderen Grund, weshalb sich die zuvor erwähnten Gemeinden so massiv für das revidierte Raumplanungsgesetz ausgesprochen haben. Es wird nämlich für immer mehr Menschen in unserem Kanton schwierig, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Dies ist schon lange nicht nur ein Problem von Personen, die in der Stadt Luzern leben; die Agglomerationsgemeinden und besonders die Stadt Sursee sind ebenfalls davon betroffen. In den letzten zehn Jahren sind die Mieten um 40 bis 50 Prozent gestiegen, obwohl eine Studie der Raiffeisenbank zum Schluss kommt, dass die Mieten um 40 Prozent tiefer sein sollten. Gerade vor Kurzem konnte man lesen, dass der Leerwohnungsbestand im Vergleich zum Vorjahr ansteigt – auf hohem Niveau – und dass dies vor allem 5-Zimmer-Wohnungen betrifft. Die Regierung spricht in diesem Zusammenhang von einer Entspannung des Wohnungsmarktes. Wer aber mit den Menschen auf der Strasse spricht, der kommt zum Schluss, dass die 5-Zimmer-Wohnungen leer stehen, da sich Familien diese nicht mehr leisten können. Vergleicht man diese Entwicklungen mit anderen urbanen Regionen, ist vielmehr davon auszugehen, dass sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt verschärfen wird, nicht zuletzt da für den Kanton Luzern prognostiziert wird, dass im Jahr 2035 50 000 Menschen mehr in unserem Kanton leben werden; das entspricht fünfmal der Einwohnerzahl der Stadt Sursee. Dass Vertreter der SVP und der FDP sich für die Hauseigentümer stark machen und eine Mehrwertabschöpfung bei Auf- und Umzonungen ablehnen, ist ihr gutes Recht. Sie ignorieren aber gleichzeitig, dass 65 Prozent der Menschen in unserem Kanton Mieterinnen und Mieter sind, in der Stadt Luzern sind es sogar über 80 Prozent. Wir sehen dies deshalb ein wenig anders. Die SP setzt sich für die Interessen der Mieterinnen und Mieter ein. Die Mittel der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen können Gemeinden für die Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau verwenden. Gemeinnützig ist nicht gleich preisgünstig. Wir erachten es als wichtig, dass diese von uns geforderte klare Präzisierung

nun im Gesetz festgeschrieben wird. Ein höherer Abgabesatz als 20 Prozent ermöglicht es, im Kanton Luzern mehr bezahlbaren Wohnraum zu fördern und die Spekulation mit Boden stärker einzudämmen. In der Beratung der nun diskutierten Vorlage zeigte sich die SP immer kompromissbereit und suchte das Gespräch mit den anderen Parteien. Das sind wir weiterhin. Die SP stellt aber zwei Bedingungen an das neue Planungs- und Baugesetz, damit sie dem Gesetz zustimmen kann: Erstens müssen die Auf- und Umzonungen unter die Mehrwertabgabe fallen, und zweitens – wie unser Antrag es verlangt – soll die Flexibilität geschaffen werden, dass Gemeinden einen höheren Abgabesatz erheben können gemäss ihren individuellen Bedürfnissen und Herausforderungen bei der inneren Verdichtung. Ob wir der Änderung des Planungs- und Baugesetzes zustimmen können oder es in der Schlussabstimmung ablehnen werden, entscheiden wir nach Verlauf der Debatte im Rat. Die SP beschliesst Eintreten.

Für die Grüne Fraktion spricht Monique Frey.

Monique Frey: Die Grünen sind Teil der Bewegung zum Schutz unserer Kulturlands und der Landschaft. Wir treten auf die Vorlage ein. Anstoss zu dieser Änderung des Planungs- und Baugesetzes gab die Landschaftsinitiative, welche 2008 von den Umweltverbänden eingereicht wurde. Diese forderte unter anderem, dass Bund und Kantone gemeinsam für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden sorgen und dass Bauernland, Wald und Naturflächen für die Lebensmittel- und Rohstoffproduktion und als Erholungsraum erhalten bleiben. Sie forderte also faktisch einen Einzonungsstopp. Diese Initiative wurde zwar zurückgezogen, doch der indirekte Gegenvorschlag – das revidierte nationale Raumplanungsgesetz – wurde 2013 klar angenommen. Das Ziel dieser Gesetzesänderung ist es, durch die Förderung einer kompakten Siedlungsentwicklung die Zersiedelung in der Schweiz zu bremsen. Dazu sollen zu grosse Bauzonen verkleinert und bestehendes, brachliegendes Bauland effizienter genutzt werden. Damit sind Einzonungen stark eingeschränkt, und es muss ein klarer Bedarf ausgewiesen werden. Das ist auch unser Auftrag, entsprechend wurde der kantonale Richtplan 2015 erarbeitet. Wie sich das nun entwickelt, werden die laufenden Anpassungen der Bau- und Zonenpläne der Gemeinden zeigen. Im Moment sind wir aber noch nicht sicher, ob wir diese Ziele erreichen wollen, denn leider gibt es bereits ein Negativbeispiel in Sempach: Das peripher gelegene Areal Zihlweid wurde gegen die Vorbehalte der Umweltschutzorganisationen eingezont. Ist diese Einzonung wirklich im Sinn der neuen Raumplanungsgesetzgebungen? Die Begründung des Gemeinderates zeigt auf, welche Herausforderungen auf uns zukommen, wenn wir das Raumplanungsgesetz wirklich umsetzen wollen. Der Gemeinderat von Sempach meinte, von der besagten Innenentwicklung sei keine markante Bevölkerungszunahme zu erwarten, und auf den Zuwachs durch Neubauten und damit Einzonungen sei die Infrastruktur von Sempach ausgerichtet. Hier hat der Gemeinderat von Sempach nicht aufgepasst, denn er richtet sich nicht nach der aktuellen Gesetzgebung. Eine weitere Einzonung als Arbeitsgebiet ist auch in Hasle geplant. Dort soll Landwirtschaftsgebiet als Arbeitsgebiet eingezont werden, obwohl im Kanton Luzern noch sehr viele Arbeitszonen vorhanden sind. Diese Vorhaben werden wir bekämpfen, falls nicht mindestens gleich viel Land ausgezont wird. Nun komme ich auf die heute diskutierten Änderungen im kantonalen Gesetz. Um eben solche kompensatorische Auszonungen vornehmen zu können beziehungsweise diese zu grossen Bauzonen zu verkleinern und Neueinzonungen möglichst zu verhindern, wurde eine ökonomische Massnahme eingeführt: der Mehrwertausgleich. Dieser hat also zwei Aufgaben: eine Einzonung unattraktiv zu machen und mit dem aus den Einzonungen erhaltenen Geld – der Mehrwertabschöpfung – bei Auszonungen eine Entschädigung, wenn überhaupt eine materielle Enteignung vorliegt, zu bezahlen. Damit dieser Mechanismus funktioniert, muss genügend Geld abgeschöpft werden. Damit werden Einzonungen unattraktiv und Auszonungen möglich. Die nun vom Regierungsrat vorgeschlagene Mehrwertabgabe von 20 Prozent bei Einzonungen – das vom Bund verlangte Minimum – reicht nicht. Wie in der Botschaft ausgeführt, sollen zirka 75 Hektaren ausgezont werden. Das sind nur 10 Prozent der per Ende 2014 berechneten nicht überbauten Wohn- und Mischzonen. Heute haben wir bereits 750 eingezonte Hektaren. Man schätzt, dass der

Mittelbedarf für die Entschädigungen bei 150 bis 200 Millionen Franken liegt. Zu den rückzonbaren Arbeitszonen gibt es noch keine Zahlen, obwohl von den Arbeitszonen sogar über 25 Prozent, also 420 Hektaren, nicht überbaut sind. Dort wird also noch ein zusätzlicher grosser Brocken an Entschädigungszahlungen auf den Kanton zukommen. Der Regierungsrat hat mit einem Mehrwertabgabebesatz von 20 Prozent gerechnet, um in den nächsten 20 Jahren eine Höhe von maximal 140 Millionen Franken für den Fonds für den Mehrwertausgleich zu erhalten. Das reicht nicht einmal für die Entschädigungen der Wohn- und Mischzonen, geschweige denn für die Entschädigungen für Rückzonungen von Arbeitszonen. Deshalb reichen wir den Antrag ein, die Mehrwertabgabe bei Einzonungen auf 50 Prozent zu erhöhen. Damit können wir Einzonungen verhindern und wenn doch eingezont wird, das nötige Kapital erhalten, um Auszonungen vorzunehmen. Bei den Um- und Aufzonungen müssen wir im Auge behalten, dass die innere Verdichtung möglichst nicht gefährdet wird. Deshalb stimmen wir einer minimalen Abgabe von 20 Prozent zu. Hier geht es vor allem auch um die Gleichbehandlung von verschiedenen Eigentümern. Auch bei Um- und Aufzonungen profitieren Einzelne durch einen Federstrich der Politik. Dies soll gerecht abgegolten werden. Studien haben zudem aufgezeigt, dass die Mietpreise ortsabhängig sind und sehr komplex berechnet und bestimmt werden. Die Abgabe von 20 Prozent wird also nicht eins zu eins auf die Mietzinse umgerechnet. Leider werden die Mietzinse nicht nur aufgrund der Kosten berechnet, sondern die Investoren versuchen meistens, das Maximum herauszuholen. Mit dieser Gesetzesänderung machen wir einen weiteren Schritt hin zum Schutz unseres Kulturlands. Doch wie erwähnt gibt es bereits Beispiele, die den Ermessensspielraum voll ausnutzen und dabei vom Kanton gestützt und gedeckt werden. Wir unterstützen deshalb die bald lancierten Kultrulandinitiativen, welche Einzonungen quasi verhindern. Wir entscheiden je nachdem, wie die Diskussion im Rat ausgeht, ob wir dem Gesetzesentwurf zustimmen oder nicht.

Für die GLP-Fraktion spricht Urs Brücker.

Urs Brücker: Als quasi Aussenstehende – wir sind ja bedauerlicherweise aus der RUEK ausgeschlossen worden – konnten wir uns der Vorlage ziemlich emotionslos und mit der von der GLP gewohnten Sachlichkeit widmen. Mit der vorliegenden Änderung des PBG wird einerseits der schon 1980 im Raumplanungsgesetz des Bundes geforderte angemessene Ausgleich von Mehrwerten durch Planungsänderungen erreicht. Andererseits wird es durch die Verwendung der Mittel der Mehrwertabschöpfung möglich, die vom Bundesrecht verlangten Rückzonungen zu finanzieren. Offensichtlich erhitzen sich die Gemüter primär an der Frage, ob nur bei Neueinzonungen – da ist eine Mindestabgabe von 20 Prozent bundesrechtlich vorgegeben – oder auch bei Um- und Aufzonungen ein Mehrwert abgeschöpft werden soll. Für die GLP ist dies keine Frage. Wie bei den Einzonungen entstehen bei Umzonungen, zum Beispiel von einer Arbeits- in eine Wohnzone oder WohnArbeits-Zone sowie bei Aufzonungen genau die gleichen Wertzuwachsgeinne – Gewinne übrigens, die von den Grundstückbesitzern nicht durch irgendeine erbrachte Leistung, sondern durch eine Planänderung in der Gemeinde entstehen und den Glücklichen über Nacht in den Schoss fallen. Dass die Mehrwertabgabe dabei nur in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht beziehungsweise mit Bebauungsplänen verlangt wird, ist ebenso schlüssig. In diesen Entwicklungsgebieten, wo die von den Gemeinden gewünschte innere Verdichtung erfolgen soll, wird mit den Sondernutzungsplänen der Zonenplan ja ausgehebelt, und die Grundeigentümer profitieren von deutlich höheren Nutzungsdichten und damit Mehrwerten ihrer Grundstücke. Die Möglichkeit, anstelle der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen zu können, begrüsst die GLP ebenfalls. Mit diesen Verträgen eröffnet sich für die Gemeinden die Möglichkeit, nebst der gewünschten inneren Verdichtung auch öffentliche Interessen wahrzunehmen und umzusetzen. Dass mit der Mehrwertabgabe die Bodenpreise und letztlich auch die Mietzinse steigen werden, ist eine Arbeitshypothese. Wenn ich ein Grundstück kaufen will, interessiert es mich nicht, was der Verkäufer dafür bezahlt hat. Ich schaue auf den Markt, auf meine Belastung oder die mögliche Rendite. Im Einklang mit den meisten anderen Kantonen befürwortet die GLP den minimalen Abgabebesatz von 20 Prozent bei Einzonungen und auch

als einheitlichen Satz bei Um- und Aufzonungen. Die Abschöpfungs-Freigrenze von 100 000 Franken ist im schweizerischen Vergleich hoch angesetzt. Nur noch die Kantone Tessin und Genf liegen so hoch. Die meisten Kantone wollen keine Abgabenbefreiung oder befreien Mehrwerte unter 20 000 Franken von der Abgabe. Angesichts des erheblichen Aufwands für die Erhebung des Mehrwerts unterstützt die GLP aber diesen Betrag. Es macht keinen Sinn, für geringfügige Arrondierungen von Bauzonen oder für einen Abschnitt eines Velowegs den ganzen Aufwand der Mehrwerterhebung durchzuziehen. Die Botschaft B 72 ist eine ziemlich komplizierte Vorlage, und bekanntlich steckt der Teufel im Detail. Man darf gespannt sein, wie sich die Gesetzesanpassungen zum Mehrwertausgleich in den Gemeinden bei den einzelnen Vorhaben bewähren, und wir hoffen auf möglichst wenige Gerichtsverfahren. Die GLP tritt auf die Vorlage ein und wird ihr mit höchster Wahrscheinlichkeit zustimmen. Zu den einzelnen Anträgen äussern wir uns in der Detailberatung.

Daniel Piazza: Erlauben Sie mir einen Kommentar zur ebenfalls in der vorliegenden Änderung des PBG eingeflossenen Umsetzung der Motion M 78. Die Motionäre bedanken sich beim Regierungsrat für die zeitnahe Umsetzung. Der Kantonsrat hat den Regierungsrat mit dieser Motion beauftragt, neu dem Kantonsrat die Beschlusskompetenz über den kantonalen Richtplan zu erteilen. Mit dem vorliegenden Entwurf zur Änderung von § 7 des PBG kommt er der Forderung im Wortlaut weitgehend, wenn auch nicht vollständig, nach. Es ist eine pragmatische Lösung, welche die Stärkung der Kompetenz des Kantonsrates umsetzt und auch die Effizienz des Ratsbetriebes bei der Festsetzung von Raumplanungsinhalten gewährleistet. So kann der Kantonrat neu Leitplanken für die künftige raumplanerische Entwicklung des Kantons Luzern festlegen. Er kann damit auf der übergeordneten strategischen Ebene wichtige Pflöcke einschlagen. Dem Regierungsrat werden damit das Feld und der Rahmen für die konkrete Gestaltung definiert. Anstatt dass – wie bisher – dem Kantonsrat unbefriedigenderweise lediglich eine gesamthafte Genehmigung oder Ablehnung des Richtplans vorbehalten blieb, kann er neu die Grundlagen der anzustrebenden raumplanerischen Entwicklung des Kantons festlegen. Das ist eine gewichtige Änderung der Kompetenzen, die dem Richtplan das Gewicht verleiht, das er als eines der zentralen Entwicklungsdokumente des Kantons auch verdient. Damit hat der Kanton Luzern neu eine Regelung, die sich beispielsweise in den Kantonen Schwyz oder Baselland bereits bewährt hat.

Armin Hartmann: In der kommenden Detailberatung wird die Abgabe auf Um- und Aufzonungen das Pièce de Résistance sein. Bevor Sie hier leichtfertig eine neue, vom Bundesrecht nicht zwingend vorgegebene Abgabe einführen, bitte ich Sie zu bedenken, dass diese Abgabe mit einer freien Marktwirtschaft, mit einem liberalen Herz und einer bürgerlichen Grundhaltung nicht zu vereinbaren ist. Es gäbe viele Gründe, die diese These untermauern, ich beschränke mich aber auf drei Kernargumente. Erstens: Die Vorlage verteuert das Wohnen für Mieter und Wohneigentümer. Zwar behaupten einige das Gegenteil, aber die ökonomische Kausalkette ist eindeutig. Die Preisbildung hängt von Angebot und Nachfrage ab. Die vorgesehene Abgabe wirkt auf das Angebot ein, der Anreiz aufzuzonen fällt mit einer höheren Abgabelast. Wird weniger aufgezonnt, gehen die Flächen zurück, die geringere Menge führt zu höheren Preisen. Die Abgabe verteuert die Innenentwicklung unnötigerweise. Wir sprechen hier von Abgabebesätzen von zum Teil über 50 Prozent. Das lässt mein wirtschaftsliberales Herz bluten. Gleichzeitig nimmt der Druck auf Neueinzonungen zu, was unser Rat aber nicht will. Zweitens: Die Vorlage verkauft uns fiskalische Interessen in einem raumplanerischen Deckmantel. Die Abgabe auf Um- und Aufzonungen wird damit begründet, dass für die Gemeinden Kosten entstünden. Das ist grundsätzlich korrekt, aber für die entsprechenden Sachverhalte gibt es heute schon zwei funktionierende Instrumente. Für das Überwälzen von Kosten für öffentliche Werke gibt es die Perimeterverordnung und für das Abschöpfen von Gewinnen aus dem Liegenschaftshandel die Grundstückgewinnsteuer. Ich sehe nicht ein, warum wir noch ein weiteres Instrument brauchen. Letztlich geht es – und das wage ich als Gemeindevertreter zu sagen – um ein rein finanzielles Interesse der Gemeinden. Die Raumplanung als Grund vorzuschieben, finde ich nicht richtig, und ich kann auch als Gemeindevertreter nicht

dahinterstehen. Drittens: Die Vorlage generiert ein simples Staatsversagen. Auf der einen Seite schöpft der Staat den Mehrwert ab und verteuert damit das Wohnen weiter. Auf der anderen Seite will er die abgeschöpften Gelder wieder für preisgünstigen Wohnungsbau einsetzen. Finden Sie das nicht ein bisschen merkwürdig? Wir beklagen uns immer wieder darüber, dass der Staat aus den Fugen gerät, immer mehr Aufgaben hat und deshalb immer höhere Kosten entstehen. Mit der Unterstützung dieser Vorlage zeigen wir, dass wir selber daran schuld sind. Wir generieren einen Staatseingriff, den wir mit einem anderen Staatseingriff wieder korrigieren müssen. Lehnen Sie deshalb die Abgabe auf Um- und Aufzonungen ab.

Jürg Meyer: Wir brauchen jetzt eine Regelung, nicht erst in drei Jahren. Es liegen zurzeit viele Gestaltungspläne auf, darum benötigen wir jetzt Rechtssicherheit. Ich bitte deshalb die Antragsteller dieser an sich guten Vorlage zuzustimmen, auch wenn ihre Anträge abgelehnt würden. Es hat eine intensive Vernehmlassung stattgefunden, die städtebaulichen Verträge der Gemeinden stehen im Vordergrund. Die Mehrwertabgabe von 20 Prozent ist praktisch als Notnagel vorgesehen und lässt Flexibilität zu. Ich bin der Meinung, dass ein Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen durchaus tragbar und gerechtfertigt ist. Wenn man in den verdichteten Gebieten von einem mittleren Landkostenanteil von 15 bis 20 Prozent und einem Mehrwert von 30 Prozent ausgeht und diesen 20 Prozent besteuert, hat dies eine Auswirkung von 1 bis 1,5 Prozent auf die Mieten. Bei einer Miete von 2000 Franken kommt es zu einer Erhöhung von 20 bis 30 Franken, was tragbar ist. Die Gemeinden haben tatsächlich Ausgaben, was den Mehrwertausgleich gerechtfertigt. Im Kanton Glarus wurde der Mehrwertausgleich vor zwei Wochen an der Landsgemeinde beschlossen. Anlässlich dieser Landsgemeinde war folgender Satz zu hören: „Wird der Mehrwertausgleich gestrichen, werden die Steuerzahler zur Kasse gebeten“. In diesem Sinn hoffe ich auf eine gute Debatte und die entsprechende Zustimmung.

Heidi Scherer: Die Mehrwertabgaben für Einzonungen sind in dieser Gesetzesvorlage wohl unbestritten, da sie gemäss Bundesvorgabe zwingend sind. Hingegen gibt die geplante Einführung einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen gehörig zu reden. Folgende zwei Argumente bewegen mich dazu, der Vorlage in dieser Form nicht zuzustimmen. Die Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen ist bundesrechtlich nicht vorgeschrieben, der Kanton Luzern nimmt diese Abschöpfung freiwillig vor; das ist nicht nötig. Wenn wir schon von Abbau, Regulierungen und Bürokratie sprechen, ist eine Befürwortung sehr fragwürdig. Einige Kantone, auch Nachbarkantone, sehen keine Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen vor. Wir machen den Kanton freiwillig unattraktiver und schwächen damit die Standortattraktivität auch für Ansiedlungen. Die 20 Prozent Mehrwertabgabe aus Um- und Aufzonungen würden vollständig bei den Gemeinden bleiben. Es ist klar, dass sich die Gemeinden über mehr Geld freuen. Der Druck zur inneren Verdichtung besteht jedoch auch ohne diese zusätzliche Abgabe, da es sich um einen Vollzug der Bundesgesetzgebung handelt. Die Vorgaben für die Ortsplanung und Siedlungsentwicklung in den Gemeinden können auch ohne den zusätzlichen Geldtopf in die Richtung der inneren Verdichtung gesteuert werden. Selbstverständlich sind Planer und Raumentwicklung für die Erhebung der Abgabe, weil damit ein zusätzlicher Geldtopf bei den Gemeinden entsteht. Ich bin dagegen. Diese Gesetzesvorlage hat aus meiner Sicht noch Optimierungspotenzial.

Ruedi Amrein: Die Meinung der FDP-Fraktion ist bezüglich der Frage zur Mehrwertabgabe gespalten. Ein Teil der FDP-Fraktion steht der Mehrwertabgabe positiv gegenüber. Es geht zum einen darum, das Kulturland zu schonen, aber auch um die Folgekosten von Um- und Aufzonungen. Um- und Aufzonungen müssen vom Volk gutgeheissen werden. In dicht besiedelten Gebieten will man aber etwas für die höheren Gebäude und den zusätzlichen Verkehr. Haben wir aber nichts anzubieten, laufen wir Gefahr, dass solche Projekte nicht verwirklicht und das Kulturland nicht geschont wird. Dazu bietet sich die Mehrwertabgabe an. Solche Projekte können aber auch Folgekosten auslösen, sei es im Sozial- oder Bildungsbereich oder durch zusätzlichen Verkehr. Daher ist es sinnvoll, etwas abzuschöpfen, um die Folgekosten begleichen zu können. Weil es der Bund vorschreibt, wird bei Neueinzonungen eine Abgabe verlangt. Profitiert aber jemand von

Umzonungen, sollen keine Abgaben verlangt werden. Schlussendlich geht es aber auch um eine Gleichbehandlung. Ich bitte Sie, der Vorlage so zuzustimmen, wie sie aus der Beratung in der Kommission hervorgegangen ist.

Marcel Budmiger: Eigentlich wäre es ein Grund zur Freude, wenn gewisse Kreise plötzlich ihre mieterfreundliche Seite entdecken. Die Mieten sollen nicht weiter steigen, darin sind wir uns einig. Das bedeutet aber auch, dass die Mieten in der Vergangenheit zu stark gestiegen sind. Gegen diese Entwicklung hätte unser Rat auch etwas unternehmen können. Die Regierung sprach sich beispielsweise für mehr Transparenz bei den Mietzinserhöhungen aus, die bürgerliche Mehrheit hat die Regierung in diesem Vorhaben aber gestoppt. Als der Regierungsrat den gemeinnützigen Wohnungsbau fördern wollte, hat wieder die bürgerliche Mehrheit die Notbremse gezogen. Daher ist es unglaublich, jetzt plötzlich vor zu hohen Mieten warnen zu wollen. Es handelt sich dabei kaum um ernsthafte Sorgen um die Mieterinnen und Mieter. Falls Sie wirklich etwas gegen steigende Mieten unternehmen wollen, stoppen Sie die Immobilienspekulation mit einer Mehrwertabgabe.

Gaudenz Zemp: Bei Um- und Aufzonungen schöpft der Staat bereits heute schon 43 Prozent ab, um damit seine anspruchsvollen Aufgaben erfüllen zu können. 43 Prozent sollten aber reichen. Die Mehrwertabgabe von 20 Prozent kommt zu den 43 Prozent hinzu, insgesamt kann der Staat sogar bis zu 59 Prozent abschöpfen. Diese Zahlen kennt man sonst nur aus sozialdemokratisch regierten Ländern. Will sich der Kanton Luzern tatsächlich in diese Richtung bewegen? In diesen Ländern werden genau deshalb keine Investitionen getätigt. Aus dem Raumplanungsgesetz wird gleichzeitig ein Steuergesetz gemacht. Bei den Ein- und Auszonungen handelt es sich um ein Nullsummenspiel. Bei den Einzonungen wird etwas genommen, was den Auszonungen wieder zugutekommt. Bei den Um- und Aufzonungen geht es um ein Abschöpfen von Privatem hin zur Verwaltung. Die Verwaltung wird dieses Geld für die Anstellung von Juristen und eine Professionalisierung des Apparats benötigen. Das war aber sicher nicht die Idee hinter dem Raumplanungsgesetz. Die heute geltenden 43 Prozent sollten reichen. Um dem Gesetz zustimmen zu können, sollen die Um- und Aufzonungen aus dem Gesetzesentwurf gestrichen werden.

Michael Töngi: Ich glaube nicht, dass eine Mehrwertabgabe auf die Um- und Aufzonungen zu weniger Um- und Aufzonungen führt. Das Gegenteil wird der Fall sein. Es ist im Interesse der Gemeinden, an den ihnen vorgegebenen Aufgaben zu partizipieren. Die Gemeinden müssen dazu motiviert werden, Um- und Aufzonungen zuzulassen. Die Mehrwertabgabe unterstützt die Gemeinden bei dieser Aufgabe. Zudem wäre es schön, wenn die Mehrwertabgabe tatsächlich einen Einfluss auf die Mietzinse hätte. Mit einer Kostenmiete müsste der Vermieter die Miete aufgrund seiner tatsächlichen Kosten festlegen. Gerade bei Neubauten gilt aber die Marktmiete, die mit den Erstellungskosten wenig zu tun hat. Die Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen hat keinen Einfluss auf die Mietzinse.

Rosy Schmid-Ambauen: Ich nehme ebenfalls zu den Um- und Aufzonungen Stellung. Die Gemeinden sollen auf die geplanten Bauprojekte Einfluss nehmen können. Die momentanen Auflagen sind aber bereits sehr hoch. Es gibt viele Beispiele von Orten, an denen bereits eine Verdichtung vorgenommen wurde. Diese Beispiele waren aber nicht von der Mehrwertabgabe abhängig. Mir kommt es so vor, als würde man den Eigentümern oder Investoren einen Sack voller Geld zur Verfügung stellen, aber ihnen sagen, wie sie es verteilen sollen. Bereits seit Jahren wird von Wohn- und Gewerbeigentumsspezialisten darauf aufmerksam gemacht, dass Wohnungen immer weniger durch Gewerbeflächen finanziert werden können. Im Gegenteil, Gewerbeflächen müssen mit den Wohnungsmieten querfinanziert werden. Zudem will man eine qualitative Entwicklung, das ist ganz in meinem Sinn. Ich finde es aber nicht sinnvoll, den gesamten Kanton unter ein Gesetz zu stellen. Es gibt sehr viele Gemeinden, die froh über einen Investor wären, der etwas verbessern und verschönern möchte. Mit der Mehrwertabgabe werden solche Investitionen aber kaum gefördert.

Pius Müller: Ich spreche explizit zur Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen. Der Kanton Luzern geht einmal mehr über die Bundesvorgaben hinaus. Die von der Regierung vorgeschlagenen 20 Prozent Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen

sieht das Bundesgesetz nicht vor. Gemäss Botschaft sollen Um- und Aufzonungen nur in den im Zonenplan festgelegten Gebieten mit Bebauungs- und Gestaltungsplanpflicht der Mehrwertabgabe unterliegen. Da die Gemeinden selber über diese Pflichten verfügen können, muss jeder Grundeigentümer damit rechnen, einen Mehrwertausgleich leisten zu müssen. Insbesondere auf Inhaber von KMU-Betrieben kann beispielsweise der Verkauf eines umgezonten und mit einem Gestaltungsplan belegten Grundstücks massive Abgabefolgen haben. Neben der Mehrwertabgabe haben Inhaber von KMU-Betrieben zusätzlich eine Einkommens- beziehungsweise Gewinnsteuer an den Bund und den Kanton zu bezahlen. Selbständigerwerbende werden zudem noch mit 10 Prozent AHV-Abgabe belastet. Gesamthaft werden Abgaben und Steuern von über 50 Prozent fällig. Abgaben in dieser Grössenordnung sind für schweizerische Verhältnisse einmalig. Auch der Bericht des VLG zeigt klar auf, dass mit dieser Abgabe die Möglichkeit besteht, die Kassen in den Gemeinden zu füllen. Letztlich entscheidet der Markt, wer die Abgaben trägt. Es ist aber absehbar, dass eine erhebliche Verteuerung der Immobilien und Wohnkosten droht. Wenn es der Markt zulässt, werden die Abgaben auf Liegenschaftskäufer und Mieter überwältigt. Wollen wir das? Ich bin überzeugt, dass die Bestrebungen zur inneren Verdichtung nicht mit finanziellen Hindernissen erschwert werden sollten. Seit Jahren spricht man vom verdichteten Bauen. Mit der vorgeschlagenen Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen vermässelt man die aufgegleiste Strategie der inneren Verdichtung. Lehnen Sie daher die Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen ab.

Charly Freitag: Wenn Landwirtschaftsland zur Wohnzone wird, kommt eine Abgabe von 20 Prozent zum Zug. Wenn Industriezone zur Wohnzone wird, soll keine Abgabe zum Zug kommen? Das ist nicht sinnvoll, denn es wird ein massiver, planerischer Mehrwert geschaffen, ohne dass man etwas dazu beiträgt – und das nicht bei einer Einfamilienhausparzelle oder bei einem KMU-Grundstück, sondern bei Einzonungen von grossen Arealen. Es geht hier um ganze Areale und um grosse Gebiete. Dadurch werden Kosten für die öffentliche Hand verursacht. Es geht auch darum, die Verdichtung abzufangen und eine entsprechende Gestaltung im Umfeld zu schaffen. Wer soll diese Kosten übernehmen? Jeder einzelne Steuerzahler? Oder derjenige, der den planerischen Mehrwert hat? Entscheiden Sie bitte dementsprechend.

Für den Regierungsrat spricht Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng.

Robert Küng: Mit der vorliegenden Botschaft hat die Regierung einen bundesrechtlichen Gesetzauftrag zu erfüllen. Das Schweizer Volk hat dem Raumplanungsgesetz zugestimmt. Das Gesetz hat folgende Zwecke: einen Stopp der Zersiedelung, bestehende Bauzonen zu verdichten und einen Mehrwertausgleich einzuführen. Für die Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes hat sich die Regierung folgende Ziele gesetzt. Erstens: die Gleichbehandlung der anfallenden Mehrwerte durch Zonenplanentscheide in den Gemeinden. Dies wird durch eine Mehrwertabgabe auf Einzonungen und auf Um- und Aufzonungen erreicht. Zweitens: eine massvolle Abgabe. Dies erreichen wir, indem wir uns am Mindestsatz des Bundes von 20 Prozent orientieren. Drittens: hohe Qualität von Projekten bei innerer Verdichtung. Dieses Ziel wird durch die Möglichkeit erreicht, bei definierten Gebieten mit Bebauungs- und Gestaltungsplänen Verträge mit Investoren abzuschliessen. Der zu leistende Mehrbetrag bleibt bei der Gemeinde, um die Bedürfnisse und Massnahmen raumplanerischer Art zu unterstützen. Viertens: einfache Handhabung und klare Zuständigkeiten. Das erfolgt durch eine klare Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Bezüglich Geldfluss bedeutet dies, dass der Mehrwert aus Einzonungen solidarisch über alle Gemeinden hinweg für die Kosten von Rückzonungen verwendet wird. Fünftens: eine klare Untergrenze, sodass Einfamilienhausbesitzer nicht davon betroffen sind. Dies geschieht, indem der Mehrwertfreibetrag auf 100 000 Franken festgelegt wird. Schlussendlich geht es aber heute vor allem um die Frage der Um- und Aufzonungen. Dieses Thema ist von der Projektgruppe sehr ausgiebig diskutiert, detailliert bearbeitet und in die Vernehmlassung geschickt worden. Die Rückmeldungen dazu fielen grossmehrheitlich positiv aus. Minderheiten wollten schon damals höhere Abgabesätze oder einen Verzicht auf diese Um- und Aufzonungen. Den Hinweis des RUEK-Präsidenten hat die

Regierung aufgenommen. Wir werden der RUEK anlässlich der 2. Beratung einen Vorschlag bezüglich der Übergangsbestimmungen für bestehende Gestaltungspläne präsentieren. Laut der SVP-Fraktion verhindert die Mehrwertabgabe die innere Verdichtung. Denken Sie aber daran, dass der Siedlungsdruck in Zukunft sehr hoch sein wird. Der Kanton Luzern wächst stark. Für die Grundeigentümer entsteht ein Mehrwert. Ein Grundeigentümer ist sehr wohl daran interessiert, ein Areal entwickeln zu können, wenn er daraus einen entsprechenden Mehrwert generiert. Die Regierung findet es angebracht, wenn der Kanton 20 Prozent des Mehrwerts zugunsten der Qualität abschöpft. Die CVP-Fraktion verlangt bezüglich der Rückzahlung anstelle der Kann-Formulierung eine Muss-Formulierung in der Verordnung. Dies scheint bereits bereinigt worden zu sein. Die SP-Fraktion wünscht, dass die Gemeinden variable Sätze im Bereich der Um- und Aufzonungen anwenden können. Wir möchten jedoch eine Gleichbehandlung aller Gemeinden im Kanton, dies dient auch der Klarheit und Rechtssicherheit. Zur Grünen Fraktion: Die Schweiz ist noch nicht fertig gebaut. Wir werden uns mit Einzonungen, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, zu befassen haben. Wenn die Wachstumsprognosen stimmen, benötigen wir neue Einzonungen, wenn auch in ganz beschränktem Mass. Die Regierung unterstützt die Anträge der RUEK. Zu den anderen Anträgen werde ich mich anlässlich der Detailberatung äussern. Bei der Vorlage handelt es sich um ein grosses Werk, das der Mehrheit unserer Bevölkerung entspricht. Ich bitte Sie deshalb, dem Gesetz in der Gesamtabstimmung zuzustimmen, auch falls Ihre Anträge keine Mehrheit finden werden.

Der Rat tritt auf die Vorlage ein.

Antrag Winiger Fredy zu § 105 Abs. 1: Eine Mehrwertabgabe wird erhoben, wenn Land neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird (Einzonung). Alle Rechtsnachfolger haften solidarisch für die im Zeitpunkt des Liegenschaftserwerbs noch ausstehenden Mehrwertabgaben.

Fredy Winiger: Der § 105 Absatz 1 scheint das Zünglein an der Waage zu sein bei dieser Vorlage. Die SVP-Fraktion ist der Meinung, dass die Mehrwertabgabe von 20 Prozent reicht, um den gesetzlichen Auftrag der raumplanerischen Massnahmen, nämlich kompensatorische Auszonungen, wahrnehmen zu können. Es braucht auch nicht bei jeder Auszonung eine Entschädigung. Die SVP-Fraktion ist einstimmig gegen eine Mehrwertabschöpfung bei Um- und Aufzonungen. Wir sind der Meinung, dass diese Abgabe zu einem überdimensionalen administrativen Aufwand führen und ein grosses Hindernis für die inneren Aufstockungen darstellen wird. Das ist gefährlich, weil wir schliesslich eine innere Verdichtung wollen. Der Druck für Neueinzonungen wird steigen, das Wohnen wird unnötig verteuert. Was nützt es, wenn den Grundeigentümern Wert in den Schoss gelegt wird, wenn eine solche Abgabe schlussendlich eine Aufstockung verhindert? Zudem wäre Luzern nicht der einzige Kanton, der auf eine Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen verzichten würde. Die Kantone Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Genf, Neuenburg und Nidwalden verzichten darauf. Eine massgeschneiderte Lösung, die mit Verträgen ermöglicht werden könnte, sehen wir als grosse Gefahr für Ungleichheiten gegenüber den einzelnen Grundeigentümern. Weil die Beurteilung von Fall zu Fall stattfindet, kann dies zu grossen Diskussionen führen und in Einzelfällen sogar zu teuren Prozessen kommen. Deshalb soll auf die Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen gänzlich verzichtet werden. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen. Schlussendlich fliesst das Geld nicht in die allgemeine Gemeindekasse, sondern in einen Fonds für raumplanerische Zwecke.

Für die Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie (RUEK) spricht Kommissionspräsident Josef Dissler.

Josef Dissler: Der Antrag lag der RUEK vor, er wurde nach intensiver Diskussion mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt.

Hasan Candan: Es gibt kein logisches Argument gegen die Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen, ausser dass man die Grundeigentümer gegenüber den Mietern bevorzugen möchte. Die SP-Fraktion lehnt alle Anträge der SVP-Fraktion ab. Die Anträge zielen darauf ab, dass mehr Geld zu den Grundeigentümern fliesst, wodurch die Bodenspekulation erhöht wird.

Raphael Kottmann: Wir lehnen den Antrag ab, da wir uns aus den genannten Gründen für eine minimale Abschöpfung sämtlicher erheblicher Planungsmehrwerte einsetzen. Alles andere ist systemfremd und fördert Schlupflöcher und Schlaumeiereien und produziert Juristenfutter. In einem ersten Schritt kann eine günstige Bauzone mit kleinem Mehrwert eingezont werden und anschliessend dann mittels Auf- und Umzonungen der grosse Mehrwert produziert werden. Das ist nur ein Beispiel. Die Praxis hat mehrfach bewiesen, dass findige Gesetzesadressaten Schlupflöcher suchen und gesetzlich gewollte Wirkungen torpediert werden. Ausschlaggebendes Kriterium ist und bleibt für uns aber, dass mit dieser Lösung der Druck auf das Nichtbaugelände, namentlich das Kulturland, erhöht würde. Wenn die Qualität der Verdichtung stimmt, haben wir peripher sogar weniger Druck. Die Grundeigentümer von Landwirtschaftsland sollen bei der Einzonung bluten. Es ist nicht einzusehen, weshalb später, wenn die grossen Würfe folgen, nichts verlangt werden soll. Es ist aber richtig, dass der minimale Satz vorgesehen wird. Die Mehrwertabschöpfung ist seit der Einführung des Raumplanungsgesetzes vorgesehen und soll nun endlich angemessen realisiert werden. Mehrwert ist Mehrwert. Wenn die Kluft zwischen Bauzone und Nichtbauzone zu gross wird, schürt dies Missgunst und kann langfristig auch nicht im Sinn der Bevölkerung im Nichtsiedlungsgebiet sein. Es ist wichtig, dass der Bauherr, der aus einer Projektverwirklichung im Sondernutzungsplangebiet auch Verantwortung für sein Umfeld und die Einbettung der Baute oder Anlage trägt und mithilft, die nötigen Infrastrukturen zu erstellen. Es kann nicht sein, dass die Allgemeinheit respektive der Steuerzahler die Kosten für die mit der Projektrealisierung einhergehenden erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt tragen muss. Der VLG sieht dies gleich. Die Idee ist nicht so kompliziert, wie das Gaudenz Zemp und Armin Hartmann empfinden. Es geht nicht um Staatsversagen oder um die Etablierung von fiskalpolitischen Instrumenten. Letztendlich geht es um die Abschöpfung von Mehrwerten.

Urs Brücker: Für die GLP ist es nicht ersichtlich, warum Wertzuwachsgegewinne bei Einzonungen anders als bei Um- und Aufzonungen behandelt werden sollen. Darum lehnen wir den Antrag 1 und folgedessen auch die Anträge 2, 4 und 6 ab.

Monique Frey: Ich kann mich dem Votum von Raphael Kottmann anschliessen. Das RPG wurde nicht nur auf Einzonungen abgestimmt. Der Bund hat nur bei Einzonungen ein Minimum festgelegt. Ohne dieses Minimum können die Kantone keine Einzonungen mehr vornehmen. Sowohl der Gesetzgeber als auch die Bevölkerung wollen aber eine gerechte Lösung, darum soll auch eine Abschöpfung bei Um- und Aufzonungen vorgenommen werden können. Auch deshalb hat die Bevölkerung dem RPG zugestimmt. Nicht nur die Bauern sollen bluten, sondern auch Investoren, die von Aufzonungen profitieren können. Die Grüne Fraktion lehnt den Antrag ab.

Fabian Peter: Wie ich bereits in meinem Eintretensvotum erklärt habe, ist die FDP-Fraktion in dieser Frage gespalten.

Für den Regierungsrat spricht Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng.

Robert Küng: Die innere Verdichtung ist die raumplanerische Herausforderung der Zukunft. Die Bevölkerung wie auch die Regierung möchten auch in verdichteten Gebieten qualitativ hohe Quartiere. Es geht um qualitative Ansprüche, denen man durch Konzepte und Planungen gerecht werden muss. Der Einbezug von sozialen, ökologischen und verkehrstechnischen Aspekten zum Wohl aller Bewohnerinnen und Bewohner soll gewährleistet werden. Auch die nachbarschaftliche Situation darf nicht vernachlässigt werden. Wir reden hier nicht von einzelnen Parzellen, sondern von grösseren Gebieten mit Bebauungs- und Gestaltungsplänen. Die Gemeinden sind gefordert; sie können an Gemeindeversammlungen nur mit überzeugenden Umzonungsanträgen antreten, um eine Mehrheit zu finden. Welch grossen Aufwand solche Arealentwicklungsprojekte mit sich bringen, können Sie anhand verschiedener Projekte in der Agglomeration mitverfolgen. Aus Sicht der Regierung ist es gerecht, dass dieser Aufwand durch den Grundeigentümer mit einer Mehrwertabgabe finanziert werden muss. Der Grundeigentümer kommt als Investor durch einen Um- und Aufzonungsentscheid zu einem grossen Mehrwert. Es ist nicht logisch, dass die öffentliche Hand mit Steuergeldern dafür aufkommen sollte. Wir bieten Ihnen

eine auf kommunale Bedürfnisse abgestimmte Lösung mit Verträgen, keine Belastung von kleinen Gebieten und Mittel für Lösungen, die eine Win-win-Situation für die Gemeinden, die Bauherrschaft und die Bevölkerung darstellen. Der vorliegende Antrag zielt aus Sicht der Regierung gegen den Kern der Vorlage. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag abzulehnen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 67 zu 43 Stimmen ab.

Mit der Ablehnung von Antrag 2 wird der nachfolgende Antrag 3 obsolet:

Antrag Winiger Fredy zu § 105 Abs. 3: Für Mehrwerte bis 100 000 Franken wird keine Mehrwertabgabe erhoben. (lit. a-d streichen).

Antrag Frey Monique zu § 105 Abs. 3: Sofern ein Mehrwert von mehr als 50 000 Franken anfällt, wird eine Mehrwertabgabe erhoben:.

Monique Frey: Für das Ermitteln der Mehrwertabgabe entsteht immer ein administrativer Aufwand, unabhängig von der Höhe des Betrags. Der höchst mögliche Freibetrag liegt bei 100 000 Franken, in vielen anderen Kantonen liegt diese Grenze bei 30 000 Franken. Ich beantrage deshalb einen Freibetrag von 50 000 Franken. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Für die Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie (RUEK) spricht Kommissionspräsident Josef Dissler.

Josef Dissler: Dieser Antrag lag der RUEK vor, er wurde mit 11 zu 2 Stimmen abgelehnt.

Hasan Candan: Die SP-Fraktion stimmt dem Antrag zu. Der administrative Aufwand steht hier zur Diskussion. Laut § 4 sind Einzonungen von weniger als 300 m<sup>2</sup> von der Abgabe befreit; das scheint mit der richtige Weg zu sein. Zusätzlich soll der Freibetrag bei 50 000 Franken festgesetzt werden.

Raphael Kottmann: Die CVP-Fraktion lehnt eine tiefere Schwelle ab. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und das KostenNutzen-Verhältnis sind mit 100 000 Franken gewahrt. Es sollen keine geringfügigen Beträge abgerechnet werden müssen. Gemäss dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement wurde dieser Betrag in der Projektgruppe lange diskutiert. 100 000 Franken tönen zwar nach viel, sind es aber nicht. Bei einem Landpreis von 400 Franken pro m<sup>2</sup> entspricht das lediglich einer Fläche von 250 m<sup>2</sup>. Damit korrespondiert der Freibetrag mit den 300 m<sup>2</sup>. In der Praxis gibt es kaum solche Fälle. Betroffen von dieser Freigrenze sind vor allem Streifenarrondierungen, etwa für Velowege.

Fabian Peter: Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag ebenfalls ab. Ich kann mich dem Votum von Raphael Kottmann anschliessen. Diese Grenze soll möglichst hoch angesetzt werden, damit die Administration tief bleibt. Bei den Einzonungen kommt zuerst der Minimalwert von 300 m<sup>2</sup> zum Zug.

Für den Regierungsrat spricht Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng.

Robert Küng: Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen. Der Vergleich mit anderen Kantonen stört mich etwas, denn wir wissen selber, was für unseren Kanton am besten ist. Zudem gibt es bei Um- und Aufzonungen die Hürde mit Sondernutzungsplänen. Dabei geht es um erhebliche Mehrwerte, was bei einem Betrag von 50 000 Franken nicht behauptet werden kann.

Der Rat lehnt den Antrag mit 88 zu 21 Stimmen ab.

Fredy Winiger zieht folgenden Antrag 4 zurück:

Antrag Winiger Fredy zu § 105a: Streichen.

Antrag Brücker Urs zu § 105a Abs. 2c: Die Beteiligung an öffentlichen Einrichtungen und Anlagen von kommunaler Bedeutung für Soziales, Gesundheit und Bildung und erneuerbare Energien,.

Urs Brücker: Die GLP möchte, dass in diesem Absatz zusätzlich die Beteiligung an Anlagen im Bereich der erneuerbaren Energien aufgeführt wird. Wenn ein Grundstückbesitzer es ermöglicht, dass auf seinem Land zum Beispiel eine Zentrale für einen Wärmeverbund mit Holz oder Seewasser für ein Trinkwasserkraftwerk oder für eine kommunale Wärmekraftkoppelungsanlage Strom und Wärme von kommunaler Bedeutung gebaut wird, soll das Gegenstand für einen Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags sein. Aufgrund der künftig steigenden Bedeutung solcher Bauten und Anlagen beantragen wir, dies explizit zu erwähnen.

Für die Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie (RUEK) spricht Kommissionspräsident Josef Dissler.

Josef Dissler: Dieser Antrag lag der RUEK nicht vor.

Hasan Candan: Die SP-Fraktion erachtet diese Formulierung als sinnvolle Ergänzung und stimmt dem Antrag deshalb zu.

Für den Regierungsrat spricht Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng.

Robert Küng: Da es sich hier tatsächlich um eine sinnvolle Ergänzung handelt, stimmt die Regierung dem Antrag zu. Wahrscheinlich bleibt es bei einem Einzelfall, die Ergänzung bietet den Gemeinden aber eine zusätzliche Möglichkeit. Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

Der Rat stimmt dem Antrag mit 64 zu 43 Stimmen zu.

Fredy Winiger zieht folgenden Antrag 6 zurück:

Antrag Winiger Fredy zu § 105b Abs. 1: Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt 20 Prozent des Mehrwerts.

Antrag Frey Monique zu § 105b Abs. 1: Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt bei Einzonungen 50 Prozent des Mehrwerts. Die Höhe der Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes 20 Prozent des Mehrwerts.

Monique Frey: Wie bereits beim Eintreten ausgeführt, will die Grüne Fraktion Einzonungen möglichst verhindern. Eine Möglichkeit dazu ist, einen ökonomischen Wert festzulegen, also eine Erhöhung der Mehrwertabgabe. Wir schlagen 50 Prozent vor. Zudem wollen wir, dass bei Um- und Aufzonungen nicht nur in Gebieten mit einem Gestaltungsplan eine Mehrwertabgabe fällig wird, sondern generell. Automatisch davon ausgenommen sind kleinere Vorhaben unter 300 m<sup>2</sup> oder unter 100 000 Franken. Es geht aber auch um die Gleichbehandlung, denn nicht in allen Gemeinden müssen Gestaltungs- und Bebauungspläne gemacht werden.

Für die Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie (RUEK) spricht Kommissionspräsident Josef Dissler.

Josef Dissler: Der Antrag lag der RUEK vor, er wurde nach erfolgter Diskussion mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt.

Für den Regierungsrat spricht Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng.

Robert Küng: Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen. Die Regierung will weder eine Erhöhung der Abgaben noch eine Ausweitung des Gesetzes. Insbesondere wollen wir keine generelle Ausweitung ohne Bebauungs- und Gestaltungsplanpflicht.

Der Rat lehnt den Antrag mit 95 zu 8 Stimmen ab.

Antrag Candan Hasan zu § 105b Abs. 2 (neu): Die Gemeinden können in einem Reglement für den Ausgleich von Vorteilen aufgrund kommunaler Planungen einen höheren Satz festlegen.

Hasan Candan: Die Regierung hat sich für einen einheitlichen Abgabesatz entschieden. Die SP möchte aber, dass im Gesetz Rücksicht auf die individuellen Herausforderungen und Bedürfnisse der Gemeinden genommen wird. Davon betroffen sind vor allem urbane Gemeinden. Ländliche Gemeinden stehen vor anderen Herausforderungen als die Stadt Luzern. Dieser Tatsache möchten wir mit einem neuen Absatz im Gesetz gerecht werden. Die Gemeinden können so einen höheren Satz festlegen, müssen aber nicht. Für unsere Fraktion handelt es sich um einen zentralen Punkt in dieser Vorlage. Ich bitte Sie, unserem Antrag zuzustimmen.

Für die Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie (RUEK) spricht Kommissionspräsident Josef Dissler.

Josef Dissler: Der RUEK lag ein ähnlicher Antrag vor, dabei war ein Satz von maximal 30 Prozent vorgesehen. Zum vorliegenden Antrag kann ich aber keine Auskunft geben.

Raphael Kottmann: Die Grundsätze sollen im Sinn der Einfachheit der Gesetzgebung nicht modifiziert werden. Ein einheitlicher Satz von 20 Prozent ist angemessen – bei Einzonungen unmittelbar und bei Um- und Aufzonungen aus den genannten Gründen mittelbar beziehungsweise subsidiär. Dies garantiert eine Vereinfachung des

Praxisvollzuges und die Umsetzung auf Stufe Gemeinde und Kanton. Zudem kommt man den Grundeigentümern bereits stark entgegen mit dem Minimalsatz, mit den genannten Freigrenzen der Beschränkung bei Um- und Aufzonungen auf Sonderplanungspflichtgebiete und mit den vertraglichen Abweichungsmöglichkeiten. Ich verstehe den Sinn des Antrags nicht; es wäre sinnvoll, nochmals fundierter darüber diskutieren zu können. Die CVP-Fraktion lehnt den Antrag ab.

David Roth: Gleichheit oder gleiche Behandlung bedeutet eben nicht, alles über einen Leisten zu schlagen, sondern auf die individuellen Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen. Subsidiarität bedeutet aus unserer Sicht das Gleiche. Das führt nicht zu einem Wildwuchs, sondern dazu, dass einzelne Gemeinden diese zum Teil aufwendigen Vorarbeiten finanzieren können. Bezüglich der Verträge besteht tatsächlich noch Diskussionsbedarf. Die vertragliche Vereinbarung gilt dann, wenn sich der Grundeigentümer auf einen Vertrag einlässt. Ich würde es begrüßen, wenn in der RUEK nochmals über diese Frage befunden werden könnte und der Präsident diesen Antrag in die Kommission zurücknehmen würde.

Urs Brücker: Die GLP lehnt eine von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Lösung bei der Mehrwertabschöpfung mehrheitlich ab. Über die Gemeindegrenzen hinweg würden unterschiedliche Rechtsgrundlagen geschaffen, was weder für die Gemeinden, die Planer noch die Investoren sinnvoll ist. Zudem würde damit ein unnötiger Wettbewerb unter den Gemeinden provoziert.

Monique Frey: Die Grüne Fraktion stimmt dem Antrag zu. Es kommt nicht zu unterschiedlichen Lösungen in den Gemeinden, da grundsätzlich für jede Gemeinde der Satz von 20 Prozent gilt. Die Stadt Luzern steht aber vor einer anderen Aufgabe als beispielsweise eine Agglomerationsgemeinde, wenn es darum geht, ihr Siedlungsgebiet attraktiv zu gestalten. Dazu sollen diese Gelder genutzt werden können. Vor allem die Stadt Luzern soll genügend Gelder abschöpfen können, um den Siedlungsraum gut zu gestalten. Wir glauben aber nicht, dass deshalb die Handhabung von Gemeinde zu Gemeinde verschieden sein wird. Wir unterstützen aber auch die Rücknahme des Antrags in die Kommission.

Jürg Meyer: Ich lehne diesen Antrag ab, wir brauchen heute eine Lösung. Wir leben den Föderalismus: Wir haben einen eidgenössischen Auftrag, den wir im Kanton spezifizieren. Der Föderalismus kommt also zum Zug. Zudem geben wir uns Mühe, gemeindeübergreifend neue, attraktive Lebensräume durch Verdichten zu schaffen. Es ist ein Interesse von gesamtschweizerischen Investoren vorhanden, daher sollte es zu keinen weiteren kommunalen Lösungen kommen.

Fabian Peter: Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag ab. Wenn wir bei der Lösung der Regierung bleiben, ist die Planungs- und Rechtssicherheit im ganzen Kanton gleich. Gemäss Antrag sollen die Gemeinden einen anderen Satz festlegen können. Das würde sich theoretisch auch auf die Einzonungen auswirken. Ich kann mir aber nicht vorstellen, dass die Gemeinden den Fonds des Kantons freiwillig mit Zahlungen speisen würden. Bei den Um- und Aufzonungen ist in unserer Fraktion bereits die Mehrwertabgabe von 20 Prozent umstritten, deshalb stimmen wir noch höheren Beiträgen nicht zu.

Für die Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie (RUEK) spricht Kommissionspräsident Josef Dissler.

Josef Dissler: Ich möchte nicht selber darüber entscheiden, ob der Antrag in die Kommission zurückgenommen werden soll. Das einzige Argument für eine Rücknahme in die Kommission ist, dass es sich um einen neuen Absatz handelt. Ich möchte die RUEK-Mitglieder aber nicht übergehen, darum soll der Rat darüber befinden.

Ylfete Fanaj: Wenn der Kommissionspräsident bereit ist, den Antrag in die Kommission zurückzunehmen, müssen wir nicht darüber abstimmen, ausser es gibt einen Ablehnungsantrag.

Für die Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie (RUEK) spricht Kommissionspräsident Josef Dissler.

Josef Dissler: Wenn es formell richtig ist, bin ich bereit, den Antrag in die Kommission zurückzunehmen.

Fredy Winiger: Da heute eine Entscheidung gefällt werden muss, soll der Antrag nicht nochmals in die Kommission zurückgenommen werden. Ich stelle deshalb einen entsprechenden Ablehnungsantrag.

Irene Keller: Die FDP-Fraktion lehnt eine Rücknahme in die Kommission ebenfalls ab. Die CVP, FDP und SVP sind gegen diesen Antrag, das sind Mehrheitsverhältnisse. Wir sind deshalb dafür, dass jetzt über den Antrag befunden wird.

Hasan Candan: Eine Rücknahme des Antrags in die Kommission wäre sinnvoll. Unserer Meinung nach besteht noch ein Schlupfloch, dieses Problem sollte in der Kommission geklärt werden.

Für den Regierungsrat spricht Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng.

Robert Küng: Die Regierung möchte eine Rechtsgrundlage, die für alle Gemeinden gilt. Die Verträge sind klar umschrieben. Wird auf die Verträge nicht eingetreten, kommt der Satz von 20 Prozent zum Zug. Wir können keine Schlupflöcher erkennen. Diese einheitliche Regelung wurde in der Vernehmlassung und von der Kommission bestätigt. Bei Um- und Aufzonungen besteht im Vertrag grundsätzlich die Freiheit, mit dem Einverständnis des Investors mit dem Satz nach oben zu gehen. Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen.

Der Rat lehnt den Ordnungsantrag auf Rücknahme in die Kommission mit 82 zu 30 Stimmen ab und stimmt deshalb über den Antrag ab.

Der Rat lehnt den Antrag mit 91 zu 22 Stimmen ab.

Antrag Winiger Fredy zu § 105c Abs. 3: Bei teilweiser Überbauung eines eingezonten Grundstücks wird die Mehrwertabgabe anteilmässig fällig.

Fredy Winiger: Wir sehen nicht ein, warum bei einer teilweisen Überbauung eines Grundstücks die ganze Mehrwertabgabe fällig werden soll. Das ist weder kundenfreundlich noch sinnvoll. Es handelt sich um eine übermässige Belastung des Bauvorhabens. Davon betroffen wären meistens KMU. Ich bitte Sie, unserem Antrag zuzustimmen.

Für die Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie (RUEK) spricht Kommissionspräsident Josef Dissler.

Josef Dissler: Dieser Antrag lag der RUEK vor, er wurde aber zurückgezogen.

Raphael Kottmann: Mit Absatz 3 werden zwei Fälle erfasst: Die Überbauung eines Teils eines neu eingezonten Grundstücks und Neubauten oder erhebliche bauliche Änderungen bei um- oder aufgezonten Grundstücken in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht oder in Bebauungsplangebieten, ohne dass die eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten vollständig umgesetzt werden. In beiden Fällen bildet der auf das einzelne Grundstück als Abgabeobjekt bezogene potenzielle Mehrwert die Basis für die Abgabe. Es findet also keine etappierte Erhebung des Mehrwerts statt, auch wenn die Mehrausnützung noch nicht vollständig realisiert wird. Das liegt im Interesse der Förderung der inneren Verdichtung und setzt einen entsprechenden Anreiz. Generell ist zu beachten, dass sich die Mehrwertabgabe auf einzelne Grundstücke bezieht. Eine abweichende etappierte oder dem Baufortschritt angepasste Lösung ist kompliziert und nicht praxistauglich. Wir lehnen den Antrag ab.

Urs Brücker: Die GLP-Fraktion lehnt den Antrag ab. Ansonsten leisten wir dem Problem Vorschub, dass neu eingezonte Gebiete nicht oder nur verzögert bebaut werden. Genau das wollen wir aber nicht.

Jürg Meyer: Das Anliegen wurde von der RUEK erkannt. Deshalb wurde eine Zahlungsfrist von zwölf Monaten vorgesehen, das heisst, die Zahlung muss erst zwölf Monate nach Erteilen der Baubewilligung erfolgen. Die CVP-Fraktion lehnt deshalb den Antrag ab.

Für den Regierungsrat spricht Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng.

Robert Küng: Wenn ein Mehrwert festgelegt wird, soll auch die gesamte Mehrwertabgabe mit den entsprechenden Fristen fällig werden. Bei Um- und Aufzonungen soll ein Anreiz für ein ganzes Projekt geschaffen werden und nicht für eine Zerstückelung. Die Berechnung einer anteilmässigen Abgabe wäre kompliziert und mit grossem Aufwand für die Gemeinden verbunden. Wir möchten auch nicht, dass Bauland gehortet wird. Nur so können wir die raumplanerischen Ziele erreichen. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag abzulehnen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 74 zu 37 Stimmen ab.

Fredy Winiger zieht folgenden Antrag 10 zurück:

Antrag Winiger Fredy zu § 225a Abs. 1: Die §§ 105–105f über den Ausgleich von Planungsvorteilen sind anwendbar, wenn die zu einem Mehrwert führende Beschlussfassung der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments nach dem Inkrafttreten der Änderung vom ... erfolgt.

Fredy Winiger zieht folgenden Antrag 11 zurück:

Antrag Winiger Fredy zu § 225a Abs. 2: Ein Anspruch auf Rückerstattung von Entschädigungszahlungen aus dem Fonds gemäss § 105c Absatz 1 besteht für alle Rückzonungen, die sich auf Artikel 15 Absatz 2 der Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 stützen.

In der Gesamtabstimmung stimmt der Rat der Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG), wie sie aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 64 zu 31 Stimmen zu.