



## KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 22. Juni 2021  
Kantonsratspräsidentin Ylfete Fanaj

### **A 485 Anfrage Hartmann Armin über Härtefälle, Verhandlungslösungen und Augenschein bei Rückzonungen / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement**

Armin Hartmann ist mit der Antwort des Regierungsrates teilweise zufrieden und verlangt Diskussion.

Armin Hartmann: Meine Begründung dafür, dass ich mit der Antwort nur teilweise zufrieden bin, ist vielleicht ein wenig hart. Im Prinzip könnte ich zufrieden oder sogar sehr zufrieden sein, nicht mit dem Inhalt, denn die Situation um die Rückzonungen bleibt unbefriedigend, aber mit der Art und Weise, wie die Antwort aufgebaut ist. Die Antwort ist klar, sie ist verständnisvoll, sie kommt dem Anliegen entgegen, und – was mir besonders bemerkenswert erscheint – sie weist von sich aus auf eine politische Option hin. Das habe ich so noch nie erlebt, und dafür spreche ich dem Regierungsrat ein Lob aus. Warum müssen wir trotzdem darüber diskutieren? Es gibt Unklarheiten in der Antwort. Wir müssen die Unklarheiten beseitigen, was unter «Verhandlungslösungen» verstanden wird. Ich verstehe darunter, dass man in gewissen Fällen eine friedliche Lösung anstrebt, wenn die betroffene Partei sagt, sie sei einverstanden, dass man nur eine Teilfläche auszont. Wenn also betroffene Eigentümer sagen, «Ich müsste fünf Parzellen auszonen. Ich bin einverstanden, wenn wir uns auf vier einigen», dann kommt man dem Anliegen des Eigentümers entgegen. Ich entnehme der Antwort, dass man sich hier offen zeigt. Das Zweite ist die Frage des Augenscheins. Ich bin froh, dass die Regierung bereit ist, hier vermehrt den Kontakt zu suchen, aber es braucht wahrscheinlich noch mehr Enthusiasmus, als man aus der Antwort herauslesen kann. Ich kann Ihnen empfehlen, auf die Betroffenen zuzugehen, das Gespräch zu suchen und vor Ort die Dinge anzuschauen, auch wenn Sie am Schluss keinen Spielraum haben. Sprechen Sie mit den Betroffenen, denn nur das beruhigt die Situation. Ich habe in den letzten Monaten viele Telefone, Mails und Zuschriften erhalten, und nach weit über 100 Stunden Austausch mit Betroffenen kann ich Ihnen sagen, dass es diese Personen am meisten schmerzt, wenn sie nicht angehört werden. Gehen Sie auf diese Leute zu, hier haben wir Verbesserungspotenzial. Das ist auch der Grund, warum ich mit der Antwort nur teilweise zufrieden bin. Das Problem der Rückzonungen ist nicht gelöst, das ist mir bewusst. Aber die Regierung zeigt eine mögliche Option auf, nämlich die Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage zur Entschädigung von Härtefällen. Diesen Ball habe ich aufgenommen, und ich habe bereits eine entsprechende Motion eingereicht. Wir müssen das Problem gemeinsam lösen, ohne in diesem Kanton zu viel Geschirr zu zerschlagen. Wir müssen den Spielraum im Bereich der Rückzonungen nutzen, und wir müssen einigermaßen verträgliche Lösungen schaffen. Ich hoffe darum, dass sich alle in diesem Saal, sowohl im Parlament als auch in der Regierung, noch einmal einen Ruck geben und wir eine gemeinsame Lösung für schwierige Massnahmen finden.

Philipp Bucher: Die Rückzonungsthematik ist sehr schwierig, das zeigen nicht nur

Berichte in den Medien. Es wurden in unserem Rat bereits vier Vorstösse von Armin Hartmann und Urs Marti behandelt. Es gilt aber klar festzustellen, dass die Regierung hier einen Volksauftrag auszuführen hat. Die Umsetzung der Rückzonungsstrategie hat ihren Ursprung im revidierten Raumplanungsgesetz (RPG), welches die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Schweiz mit 62,9 Prozent Ja-Stimmen am 3. März 2013 beschlossen haben. Im Kanton Luzern fand die Vorlage gar eine Zustimmung von mehr als 68 Prozent. Für uns sind die Antworten der Regierung auf diese Anfrage ausführlich und schlüssig. In diesem Sinn danken wir der Regierung. Die Antworten zeigen, wie hochkomplex das Thema ist. Sie zeigen auch, dass die Emotionen ebenfalls sehr gross sind. Der Rechtsdienst des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes (BUWD) und der Präsident der Schätzungscommission haben verschiedene Abklärungen gemacht. Diese zeigen, dass die Voraussetzungen im Bundesrecht für eine Entschädigung streng sind und auch vonseiten des Bundes keine Bestrebungen für grosszügigere Entschädigungen vorhanden sind. Solche bräuchten notabene durchaus erhebliche finanzielle Mittel, welche nirgends budgetiert sind. Zudem hat unser Rat im Planungs- und Baugesetz (PBG) den minimalen Ansatz von 20 Prozent für die Abgabe des Mehrwertes von Einzonungen beschlossen. Im Rechtsgutachten von Lukas Bühlmann wurde die Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern beurteilt. Es ging darum, ob diese die bundesrechtlichen Vorgaben einhält oder ob sie zu streng ist. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass der Kanton den Spielraum so weit wie möglich nutzt und den Grundeigentümerinnen sogar noch entgegenkommt. Aufgrund der Unzufriedenheit vieler Grundeigentümer sind hier dennoch gewisse Zweifel angebracht. Dass kein Vergleich mit der Praxis in anderen Kantonen vorgenommen wurde, ist aus unserer Sicht ein Mangel. Immerhin geht es hier um die Umsetzung der Bundesgesetzgebung. Daraus liesse sich durchaus schliessen, dass die Praxis in den Kantonen nicht allzu unterschiedlich sein dürfte. Aus unserer Sicht ist es bei der Umsetzung der Rückzonungsstrategie von zentraler Bedeutung, dass die Grundeigentümer von betroffenen Grundstücken entsprechend entschädigt werden. Eines lässt sich nicht abstreiten: Wenn Sie Besitzer eines eingezonten Grundstückes sind und dieses nun in die Nicht-Bauzone zurückgezont wird, verlieren sie rasch sehr viel Geld. Es ist dabei unerheblich, ob sie das Grundstück käuflich erworben oder von ihren Eltern geerbt haben. Natürlich ist für diesen Wertausgleich der Entschädigungsfonds vorgesehen. Dieser wird bekanntlich aus der Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen oder Aufzonungen gespeist. Leider hüllt sich die Regierung in beharrliches Schweigen darüber, ob und wie hoch dieser Fonds gefüllt ist. Könnte es sein, dass aufgrund der zurückhaltend realisierten Neueinzonungen erhebliche Mittel fehlen? Müssen wir gar erwarten, dass die Strategie in dieser Beziehung nicht aufgeht? Klärende Informationen würden hier wohl etwas Licht ins Dunkel bringen.

Korintha Bärtsch: Es ist nicht das erste Mal, dass wir im Kantonsrat über die Rückzonungsstrategie sprechen, und es ist nicht das erste Mal, dass Regierungsrat Fabian Peter beziehungsweise sein Personal dafür kritisiert wird. Die Grünen und Jungen Grünen haben Regierungsrat Fabian Peter immer unterstützt, wir finden die Strategie der Rückzonungen oder besser gesagt der Nichteinzonungen richtig. Wenn ich jetzt aber in der Antwort lese, dass viele Pläne nur vom Schreibtisch aus angeschaut wurden und wenig Augenschein vor Ort stattgefunden hat, dann werde ich stutzig. Ich weiss, und das wissen eigentlich alle in diesem Saal, dass die Ressourcen gerade bei der Dienststelle Raum und Wirtschaft (Rawi) sehr knapp sind und die Rückzonungsstrategie eine extreme Herausforderung ist. Aber ich glaube, dass es hier Verbesserungspotenzial gibt. Man muss genug Ressourcen dafür bereitstellen, damit die Personen unterstützt werden, denn für Rückzonungen zuständig zu sein, ist für das Verwaltungspersonal kein Vergnügen. Es ist nicht nur Fabian Peter, welcher diese schwierige Aufgabe bewältigen muss. Es ist auch eine schwierige Aufgabe für die Gemeinden, welche das Bundesrecht schlussendlich vollziehen müssen. Aber es kann nicht sein, dass man sich jetzt aus der Verantwortung schleichen will und sagt, man hätte es nicht so gemeint, und die Rückzonungen müssten alle finanziell entschädigt werden. Es gibt Härtefälle, und der Kanton Luzern weist sie aus, zum Beispiel

Handwechsel von Grundstücken, die in den letzten ein bis zwei Jahren erfolgt sind, bei denen glaubhaft gemacht werden soll, dass zum Zeitpunkt des Handwechsels nicht bekannt war, dass es eine potenzielle Rückzonungsfläche ist. Zudem muss eine persönliche oder soziale Komponente vorhanden sein, zum Beispiel ein Erwerb eines Hauses durch eine Familie als Wohnsitz. Das sind gut formulierte Punkte für einen Härtefall. Wenn man noch weiter gehen will, ist es für die G/JG-Fraktion nicht mehr dem Gesetz entsprechend, welches das Bundesgericht will. In dieser Diskussion zu den Rückzonungen muss man immer wieder daran denken, was passiert ist, als Ortsplanungsrevisionen mit vielen eingezonten Bauzonen gemacht wurden. Es wurde Geld verteilt. Durch jede Umzonung von Landwirtschaftsland in eine Bauzone erfolgte über Nacht eine extreme Wertsteigerung. Das muss man sich immer wieder vor Augen führen, wenn man darüber diskutiert, warum die Rückzonungen so schwierig sein werden.

Andy Schneider: Die Antworten des Regierungsrates sind sehr umfassend und klar. Dass sich kein Geld im Mehrwertabgabefonds befindet, ist darauf zurückzuführen, dass sich unser Rat, im Speziellen die bürgerliche Ratsmehrheit, für den minimalen Prozentsatz von 20 Prozent ausgesprochen hat. Sich jetzt darüber zu beklagen, dass die Mittel fehlen, ist aus unserer Sicht nicht zulässig. Es ist im Interesse der betroffenen Gemeinden, dass die überdimensionierten Bauzonen zeitnah zurückgezont werden, da sonst die weitere Entwicklung der Gemeinden blockiert wird. Ebenso sind die Gemeinden in der Pflicht, die überdimensionierten Bauzonen im Rahmen der Ortsplanung zu beheben. Sie sind der Hauptverursacher und sollten sich darum an den Entschädigungen beteiligen. Grundsätzlich gilt es festzuhalten, dass der Kanton Luzern Grundeigentümern in vielen Punkten sehr entgegenkommt und bundesrechtliche Vorgaben überhaupt nicht restriktiv auslegt. Bei wirklichen Härtefällen sollen sich die Gemeinden kulant zeigen und gemäss Verursacherprinzip – weil sie zu viel eingezont haben – die Betroffenen entschädigen.

Michael Kurmann: Herzlichen Dank dem Regierungsrat für die Antworten. Armin Hartmann hat mit seiner Anfrage bezüglich der umstrittenen Rückzonungen in den Rückzonungsgemeinden des Kantons Luzern auf die teils sehr schwierigen Situationen hingewiesen. Rückzonungen in den betroffenen Gemeinden sind hochemotionale und schwierige Themen. Die Antworten auf seine Fragen sind klar, ausführlich, interessant, aber leider auch ernüchternd, weil die Grundlage zum neuen RPG, dem wir auch im Kanton Luzern für Entschädigungen zugestimmt haben, praktisch keinen Spielraum mehr offenlässt; dies ist auch für alle Beteiligten ernüchternd, ob auf Gemeinde- oder Besitzerseite. Auf Gemeindeseite besteht zudem der grosse Druck auf die Ortsplanungsrevisionen. Es kommt zu grossen Verzögerungen, bei denen für die einen Gemeinden wichtige Themen nicht abgeschlossen werden können. Leider lässt das RPG nur Schwarz oder Weiss zu, also alles oder nichts. Für lösungsbringende Ansätze würde in den meisten Fällen eine Abstufung bei den Entschädigungen etwas bringen. Wir hoffen nur, dass das Thema Rückzonungen in den Gemeinden nicht zu einer neverending Story wird.

Für den Regierungsrat spricht Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Fabian Peter.

Fabian Peter: Die Luzerner Stimmbevölkerung hat sich vor acht Jahren deutlich mit über zwei Drittel Jastimmen für die Revision des RPG ausgesprochen. Die Vorgaben sind klar: Bauzonen dürfen maximal dem voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren entsprechen. Die Konsequenzen sind drastisch: wo zu viel Bauland vorhanden ist, muss rückgezont werden. Dies ist in rund einem Viertel der Luzerner Gemeinden der Fall. Die Voraussetzung für eine Entschädigung bei einer Rückzonung regelt das Bundesrecht. Die Vorgaben sind streng, das haben auch Abklärungen mit dem Präsidenten der kantonalen Schätzungskommission ergeben. Es gibt auch keine Abstufung. Es gibt keinen Mittelweg, sondern nur alles oder nichts. Entweder gibt es eine Entschädigung, oder es gibt keine. Wenn es eine Entschädigung gibt, dann gibt es eine volle. Natürlich würde eine grosszügige Abgeltung den Prozess der Rückzonungen erleichtern. Die Kriterien festzulegen, wer wann wie viel erhält, ist ebenfalls nicht so einfach, aber wir werden das bei der erwähnten Motion von Armin Hartmann ausführlich diskutieren können. Für Entschädigungen auf kantonaler Ebene müsste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, und die nötigen finanziellen Mittel

müssten zur Verfügung gestellt werden. Der vorhandene Mehrwertabgabefonds würde nach heutigen Berechnungen dafür bei freiwilliger Entschädigung für alle Rückzonungen nicht ansatzweise ausreichen. Der genaue Stand ist mir spontan nicht bekannt. Die Strategie ist langfristig, das bedeutet, dass die Mehrwertabgaben erst in den Fonds kommen, wenn entweder die Baubewilligung auf dem neu eingezonten Land rechtskräftig erteilt wurde, seit das Gesetz gültig ist, oder ein Verkauf gemacht wurde. Solange das nicht passiert ist, gibt es von den Neueinzonungen auch kein Geld in den Fonds. Es dauert deshalb einige Jahre, bis dieser Fonds entsprechend gefüllt ist. Zudem sind die Ausgaben sehr schwierig abzuschätzen, weil die Verfahren sehr lange dauern. Erst nach einer rechtskräftigen Rückzonung kann man auf materielle Enteignung klagen. Diese Klage geht dann an die Schätzungskommission, und für diese Klage hat man zehn Jahre lang Zeit. Man kann auch nach neun Jahren noch klagen, und dann beginnt erst die zweite Phase dieses Prozesses respektive der Entschädigungsprozess. In einigen Fällen kann eine Lösung gefunden werden, wenn eben nur ein Teil der Parzelle rückgezont wird. Das ist natürlich ein Idealfall, und wir versuchen dort, wo es die raumplanerische Seite zulässt, solche Lösungen zu finden. Die Rawi und der Rechtsdienst des BUWD stehen in regelmässigem Austausch mit den betroffenen Gemeinden und bieten ihnen auch regelmässig Hilfestellungen im Sinn einer juristischen Begleitung an. Zudem besteht eine Begleitgruppe mit vier Rückzonungsgemeinden, dem Rechtsdienst, der Rawi und mir persönlich, in der wir halbjährlich zusammentreffen und die wichtigsten Grundlagen und weitere benötigte Dienstleistungen besprechen. Die Rückzonungen sind schlussendlich ein Volksauftrag, welchen der Kanton und die betroffenen Gemeinden umsetzen müssen. Dass die Rückzonungsstrategie gestützt wird, zeigt beispielsweise für mich überraschend deutlich das Abstimmungsergebnis aus Aesch. Am 13. Juni 2021 hat die Stimmbevölkerung mit 85 Prozent Jastimmen der Rückzonung der Gemeinde zugestimmt. Ein externes Gutachten und Urteile zu Planungszonen oder Enteignungen bestätigen unser bisheriges Vorgehen. Bei einer Ablehnung der Rückzonungsvorlage in den Gemeinden muss das Ortsplanungsverfahren wiederholt werden. Im Extremfall muss der Kanton eine kantonale Nutzungsplanung prüfen. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) überwacht die Kantone im Auftrag des Bundes. Es gab diesbezüglich kürzlich eine Interpellation im Bundesparlament, aus der klar ersichtlich war, dass der Bund ein Auge auf die Kantone hat. Zudem sind mittlerweile auch Einsprachen von Umweltverbänden in einigen Gemeinden eingegangen, bei denen die Rückzonungen zu wenig weit gehen. Auch dort gibt es Prozessrisiken. Wir haben den Gemeinden am Anfang kommuniziert, dass die überdimensionierten Bauzonen schlussendlich auch eine Blockade in den betroffenen Gemeinden bewirken können. Es gab ein Urteil in einer Bündner Gemeinde, in der das Bundesgericht eine Baubewilligung verweigerte und den Gemeinderat anwies, zuerst die RPG-gemässe Zonenplanung zu erstellen und erst dann zu prüfen, ob die Baubewilligung noch möglich ist. Das würde im Umkehrschluss heissen, dass in vielen dieser Gemeinden plötzlich eine Unsicherheit besteht bezüglich Baubewilligungen an verschiedenen Orten, die vielleicht nicht rückgezont werden müssen, weil eben die RPG-konforme Ortsplanung noch nicht erstellt ist. Diese Rechtsunsicherheit ist ebenfalls hoch zu gewichten. Ich komme zum Thema des Augenscheins: Wir haben uns dies sehr wohl überlegt. Wir haben einerseits das Thema der Ressourcen, wir haben aber vor allem das Thema mit dem Prozess. Die Umsetzung der Rückzonungen ist grundsätzlich Aufgabe der Gemeinden, es ist auch kein Auftrag des Kantons, sondern einer des Bundes. Die kantonalen Interessen werden bei den Vorprüfungen eingegeben. Wenn nun kantonale Planungszonen erlassen werden, dann sieht die Regierung darin auch einen Auftrag für unsere Dienststellen, um Augenscheine vorzunehmen, wenn dies nötig erscheint. Der Ablauf sieht so aus: Es gibt ein Vorprüfungsverfahren, dann legt die Gemeinde dies öffentlich auf, man kann Einsprachen machen und die Gemeindeversammlung entscheidet. Dann ist es wiederum möglich, die Einsprache an den Regierungsrat weiterzuziehen. In dem Moment, in dem die Regierung entscheiden muss, finden auch Augenscheine vor Ort mit unseren Leuten statt. Zu den Ressourcen der Rawi: Es sind alle Gemeinden im Kanton Luzern verpflichtet, bis 2023 ihre

Ortsplanungen respektive ihre Bau- und Zonenreglemente zu überarbeiten. Das hat Ihr Rat im Rahmen der Revision des PBG 2014 so festgelegt. Dies erfordert viele Ressourcen. Dazu kommt die Rückzonungsstrategie, und natürlich stehen noch andere Arbeiten an. Das fordert sehr stark. Wir stehen mit den Gemeinden in einem intensiven Austausch. Die Rawi hat pro Gemeinde drei bis vier Sitzungen durchgeführt. Am Schluss stand der zuständige Dienststellenleiter in mehrfachem Austausch mit den zuständigen Gemeinderatsmitgliedern. Man hat um Lösungen gerungen und geschaut, wo ein Entgegenkommen möglich ist und trotzdem eine rechtsgleiche Behandlung im Kanton im Rahmen der Kriterien stattfindet. Der Prozess wird noch lange dauern, und wir werden in diesem Rat wohl wieder darüber sprechen. Die anspruchsvolle Aufgabe bleibt bestehen. Es ist ein schwieriger Prozess, ich kann auch die Grundeigentümer sehr gut verstehen. Es bleibt auch für die Gemeinden und die zuständigen Gemeinderäte eine schwierige Aufgabe und auch für unsere Mitarbeitenden und die Regierung, wenn Entscheide in den Regierungsrat kommen.