

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 84

über eine Standesinitiative zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung

Übersicht

Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat eine Botschaft über eine Standesinitiative zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vor. Mit der Standesinitiative wird den zuständigen Räten des Bundes beantragt, im Bundesgesetz über die Raumplanung die Voraussetzungen zu schaffen, dass künftig für alle vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellten Wohnbauten ausserhalb des Baugebietes die gleichen Änderungs-, Erweiterungs- und Wiederaufbaumöglichkeiten bestehen. Wie die schon seit längerer Zeit nicht landwirtschaftlich genutzten Wohnbauten sollen auch Wohnhäuser, die bis anhin landwirtschaftlich genutzt wurden, heute aber für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden, im Rahmen der ohnehin geltenden gesetzlichen Schranken geändert, erweitert und insbesondere auch wiederaufgebaut werden können.

Am 26. Januar 2004 hat der Grosse Rat die Motion M 854 von Alois Hodel über eine Standesinitiative zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung erheblich erklärt und dem Regierungsrat damit den Auftrag erteilt, eine Botschaft zu einer Standesinitiative mit der genannten Stossrichtung auszuarbeiten. Die Initiative zielt darauf ab, der Landwirtschaft, die nach wie vor einem starken Strukturwandel unterliegt, mehr Spielraum für die künftige Nutzung des bestehenden Wohnraums zu gewähren. Sie trägt so dazu bei, den ländlichen Raum, der den Kanton Luzern immer noch wesentlich prägt, zu stärken. Ohne den Grundsatz der Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet zu durchbrechen, leistet sie einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der ländlichen Infrastruktur und damit auch der dezentralen Besiedlung des Landes.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über eine Standesinitiative zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Mit der Standesinitiative wird verlangt, dass im Raumplanungsgesetz die Voraussetzungen geschaffen werden, damit künftig für alle vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellten Wohnbauten ausserhalb des Baugebietes die gleichen Änderungs-, Erweiterungs- und Wiederaufbaumöglichkeiten bestehen. Wie die schon seit längerer Zeit nicht landwirtschaftlich genutzten Wohnbauten sollen auch Wohnhäuser, die bis anhin landwirtschaftlich genutzt wurden, heute aber für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden, im Rahmen der ohnehin gelgenden gesetzlichen Schranken geändert, erweitert und insbesondere auch wiederaufgebaut werden können.

I. Einleitung

Am 26. Januar 2004 hat Ihr Rat die Motion M 854 von Alois Hodel über eine Standesinitiative zur Änderung des Raumplanungsgesetzes erheblich erklärt (Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2004, S. 319). Die Motion verlangt, dass den zuständigen Räten des Bundes mit einer Standesinitiative das Bedürfnis nach einer Änderung des Raumplanungsgesetzes aufgezeigt werde, wie es aufgrund der veränderten Gegebenheiten ausserhalb der Bauzonen entstanden sei. Der landwirtschaftliche Strukturwandel führe dazu, dass viele bestehende Bauten ausserhalb der Bauzonen für ihre bisherige Nutzung nicht mehr benötigt würden, gefährde die dezentrale Besiedlung des Landes sowie die auch durch Bauten geprägten Landschaftsbilder. Deshalb sei ein umgehendes Handeln auf gesetzgeberischer Ebene erforderlich.

Der Grosse Rat hat gemäss Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und gemäss § 38 der Luzerner Staatsverfassung das Recht, beim Bund Standesinitiativen einzureichen. Die Standesinitiative ist eines der wichtigsten Mittel der Einflussnahme der Kantone beim Bund. Die in der Motion vorgebrachten Anliegen sind für die künftige Entwicklung des ländlichen Raums auch im Kanton Luzern von entscheidender Bedeutung, sodass die Einreichung einer Standesinitiative gerechtfertigt erscheint.

II. Ausgangslage, geltendes Recht

Am 1. September 2000 sind das revidierte Raumplanungsgesetz und die dazugehörige Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) in Kraft getreten. Seither umschreibt das Bundesrecht abschliessend den Zweck der Landwirtschaftszone und führt im Weiteren ausdrücklich die in dieser Zone zulässigen, also zonenkonformen Bauten und Anlagen auf (Art. 16 und 16a RPG). Dazu zählen neben den Bauten, Anlagen und Nutzungen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind, namentlich Bauten, Anlagen und Nutzungen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebs dienen. Das Bundesrecht führt im Weiteren eine Vielzahl von möglichen Ausnahmen vom Erfordernis der Zonenkonformität für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen an (Art. 24 ff. RPG). Einzelne dieser Ausnahmemöglichkeiten sind im Raumplanungsgesetz und in der Raumplanungsverordnung abschliessend geregelt (standortgebundene Bauten und Anlagen, Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen, nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe, bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen sowie zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen). Bei den übrigen Ausnahmetatbeständen steht es den Kantonen frei, diese im kantonalen Recht vorzusehen (landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen, schützenswerte Bauten und Anlagen, Bauten in Streusiedlungsgebieten sowie landschaftsprägende Bauten). Im Kanton Luzern wurden diese Ausnahmemöglichkeiten vollumfänglich ausgeschöpft (siehe dazu § 181 des Planungs- und Baugesetzes, PBG; SRL Nr. 735).

Eine der zuletzt genannten, neu eingeführten kantonalrechtlichen Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen regelt die Zulässigkeit von landwirtschaftsfremden Wohnnutzungen in landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind (Art. 24d Abs. 1 und 3 RPG, § 181 Abs. 1a und 2 PBG). Die Zulässigkeit solcher landwirtschaftsfremden Wohnnutzungen weicht erheblich von den Änderungs-, Erweiterungs- und Wiederaufbaumöglichkeiten ab, die bei Wohnbauten bestehen, die schon seit längerer Zeit nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden. Die Unterscheidung erwies sich in der Praxis als schwer nachvollziehbar: So dürfen zwar landwirtschaftliche Wohnhäuser, die aufgrund des Strukturwandels in der Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden und für nicht landwirtschaftliche Wohnzwecke umgenutzt werden sollen, unter Wahrung der äusseren Erscheinung und der baulichen Grundstruktur umgebaut und saniert werden. Ausgeschlossen ist es dagegen, das bestehende Wohnhaus durch einen den geänderten Bedürfnissen entsprechenden Neubau zu ersetzen. Im Gegensatz dazu ist für bereits zonenwidrig genutzte Wohnbauten diese Möglichkeit des freiwilligen Wiederaufbaus (allenfalls verknüpft mit einer Erweiterung der Wohnfläche um maximal 30 Prozent) gegeben.

Mit einer Anpassung der Raumplanungsverordnung sollte diese Differenzierung eliminiert und für sämtliche Wohnbauten in der Landwirtschaftszone, die vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig bestanden, dieselben Änderungs-, Erweiterungs- und Wiederaufbaumöglichkeiten geschaffen werden. Die Vernehmlassungsantworten zu diesem Änderungsvorschlag, den der Kanton Luzern vorbehaltlos unterstützt hatte, fielen

jedoch kontrovers aus. Der Bundesrat beschränkte sich daher auf eine Ergänzung der Raumplanungsverordnung mit Ausführungsbestimmungen zu Artikel 24d Absätze 1 und 3 RPG (neuer Art. 42a RPV). Mit dieser Verordnungsänderung vom 21. Mai 2003, in Kraft seit dem 1. Juli 2003, wurde der Handlungsspielraum der Bewilligungsbehörden allerdings entgegen den Erwartungen weiter eingeschränkt. Namentlich die Möglichkeit des freiwilligen Wiederaufbaus von ehemals landwirtschaftlich genutzten Wohnbauten, die nach dem 1. Juli 1972 für nicht landwirtschaftliche Zwecke umgenutzt wurden, bleibt weiter ausgeschlossen.

III. Revisionsarbeiten auf Bundesebene

Mehrere parlamentarische Vorstösse, die in den letzten Jahren im National- und im Ständerat eingereicht wurden, befassen sich mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen und verlangen eine Anpassung der geltenden Ordnung. Es sind dies, um die wichtigsten zu nennen:

- die parlamentarische Initiative John Dupraz, mit welcher der Initiant eine offensere Umschreibung der Änderungs-, Erweiterungs- und Wiederaufbaumöglichkeiten sowohl bei bestehenden zonenwidrigen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24c Abs. 2 RPG) als auch bei landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind, für landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen (Art. 24d Abs. 1 und 3 RPG) anstrebt; die Initiative wurde im Nationalrat am 3. Oktober 2002 eingereicht, ihr wurde am 11. Dezember 2003 Folge gegeben,
- die Motion Hermann Weyeneth, wonach Raumplanungsgesetz und -verordnung so zu ändern seien, dass bei rechtmässig für die landwirtschaftliche Nutzung erstellten Bauten und Anlagen, die heute dafür nicht mehr benötigt werden, die Zonenkonformität trotz Hofaufgabe und allenfalls Verkauf des Gebäudes erhalten bleibt; die Motion wurde im Nationalrat am 13. Dezember 2002 eingereicht und am 17. Dezember 2004 abgeschrieben,
- die Motion Hans Lauri, wonach Raumplanungsgesetz und -verordnung so zu ändern seien, dass der bestehende umbaute Raum in ganzjährig genutzten landwirtschaftlichen Wohngebäuden in stärkerem Umfang als unter dem geltenden Recht für zeitgemäss landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen verwendet werden kann; die Motion wurde im Ständerat am 19. Juni 2003 eingereicht und am 25. September 2003 angenommen,
- die gleichnamige Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; die Motion wurde im Nationalrat am 20. Juni 2003 eingereicht und am 3. Oktober 2003 angenommen,
- die parlamentarische Initiative Rudolf Joder, mit der eine Revision des Raumplanungsrechtes in der Art verlangt wird, dass die bestehenden Gebäudevolumen ausserhalb der Bauzone und in der Landwirtschaftszone besser und umfassender genutzt werden können; die Initiative wurde im Nationalrat am 20. Juni 2003 eingereicht und im Plenum noch nicht behandelt.

Im Weiteren reichte der Kanton Bern am 15. Oktober 2003 eine Standesinitiative ein, wonach der Bund zusammen mit den Kantonen eine Neukonzeption für eine differenzierte Förderstrategie für den ländlichen Raum zu entwickeln und die einschränkenden Bestimmungen in der Raumplanungsgesetzgebung zu lockern habe. Der Erlass von Rechtsvorschriften zur Umnutzung von nicht mehr landwirtschaftlich genutztem Wohnraum sei in die abschliessende Kompetenz der Kantone zu delegieren. Der Standesinitiative wurde im Ständerat am 30. September 2004 aus verfahrensökonomischen Gründen, und weil sie teilweise zu weit greife, keine Folge gegeben.

Gleichwohl befassen sich zurzeit sowohl eine Subkommission der national-rätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Dupraz wie auch das zuständige Bundesamt für Raumentwicklung als Folge der beiden angenommenen Motionen von Hans Lauri sowie der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei mit einer Neukonzeption des Raumplanungsrechtes. Es ist vorgesehen, die entsprechende Revision im Jahr 2007 im Parlament zu beraten, wobei der Bundesrat gemäss seiner jüngst bekannt gegebenen Absicht die Revisionsarbeiten aufteilen und namentlich die in der Initiative Dupraz enthaltenen Anliegen vorziehen will.

IV. Situation im Kanton Luzern

Wie wir in der Botschaft B 76 vom 20. Oktober 2000 zu den Entwürfen eines Grossratsbeschlusses über die Initiative «Einkaufen vor Ort – Grosszentren mit Mass» und einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes dargelegt haben, zielte die am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Revision des Planungs- und Baugesetzes unter anderem darauf ab, die im Bundesrecht den Kantonen zugestandenen Möglichkeiten bei der Gewährung von Ausnahmen vom Erfordernis der Zonenkonformität bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen im ganzen Umfang auszuschöpfen (GR 2001, S.278 f.). In § 181 PBG werden denn auch alle bundesrechtlich zulässigen kantonalen Ausnahmemöglichkeiten angeführt und in das kantonale Recht übernommen. Vor dem Hintergrund des nach wie vor laufenden Strukturwandels in der Landwirtschaft kommt dabei dem in § 181 Absatz 1a PBG genannten Ausnahmetatbestand, der in nicht mehr benötigten, in ihrer Substanz aber erhaltenen landwirtschaftlichen Wohnbauten landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zulässt, in der Praxis am meisten Bedeutung zu. Denn von der Neuausrichtung der Agrarpolitik des Bundes ist der Kanton Luzern in besonders starkem Mass betroffen. Zwei bis drei Prozent der rund 5500 noch bestehenden Landwirtschaftsbetriebe, wovon sich nahezu 2000 Betriebe in Hügel- und Berggebieten (Entlebuch, Napf-Gebiet) mit einem ausserordentlich hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben befinden, müssen jährlich als Folge des Strukturwandels aufgegeben werden. Die Zahl der ehemals für landwirtschaftliche Zwecke erstellten und verwendeten, heute dafür aber nicht mehr benötigten Wohnbauten nimmt folglich laufend zu.

Sollen solche landwirtschaftliche Gebäude durch Nichtlandwirte bewohnt werden können, bedarf es dafür – mit oder ohne bauliche Massnahmen – einer Ausnahmewilligung. Das Alter der umzunutzenden Wohnbauten, gewandelte An-

sprüche sowie baupolizeiliche (Geschoss Höhen, Belichtung, Erschliessung) und andere Gründe rufen regelmässig nach mehr oder weniger eingreifenden baulichen Anpassungsarbeiten. Ihr Ausmass ist allerdings durch die bundesrechtlichen Vorgaben in Artikel 24d Absatz 3 RPG stark eingegrenzt, insbesondere müssen die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben. Gemäss den nachträglich in die Raumplanungsverordnung aufgenommenen und seit dem 1. Juli 2003 geltenden Bestimmungen in Artikel 42a, mit denen sich der Handlungsspielraum der Bewilligungsbehörden – wie oben ausgeführt (Kap. II) – entgegen den Erwartungen nochmals verminderte, bedeutet dies, dass die genutzte Fläche um höchstens 60 Prozent, maximal aber um 100 m², und ausschliesslich innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens erweitert werden darf. Ein Wiederaufbau (Ersatzbau) ist nur nach einer Zerstörung des Gebäudes durch höhere Gewalt erlaubt. Mit diesen Einschränkungen wird nicht nur häufig eine zeitgemäss künftige Wohnnutzung verhindert, sondern auch der mit der Neuausrichtung der Agrarpolitik des Bundes in die Wege geleitete landwirtschaftliche Strukturwandel unnötig gehemmt. Denn Kleinbetriebe sind bei den gegebenen raumplanerischen Rahmenbedingungen versucht, weiterhin die Voraussetzungen eines landwirtschaftlichen Gewerbes gemäss den Vorgaben des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht zu erfüllen. Das wiederum führt dazu, dass nur wenig Bewirtschaftungsflächen, die grössere Betriebe für ihren Bestand und ihre Entwicklung im liberalisierten Markt unbedingt benötigen, verfügbar sind und auf den landwirtschaftlichen Bodenmarkt kommen.

Für die Stärkung und Entwicklung des ländlichen Raums, der den Kanton Luzern immer noch wesentlich prägt, ist eine massvolle Lockerung der geltenden raumplanungsrechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen zur Umnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Wohnhäuser (Begrenzung der Wohnraumerweiterung auf das bestehende Gebäudevolumen und Beschränkung der Wiederaufbaumöglichkeit auf Fälle, bei denen das Wohngebäude durch höhere Gewalt zerstört wurde) dringend erforderlich. Denn bei der Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebs sollte ausreichend Spielraum zur Verfügung stehen, um ein den heutigen Ansprüchen genügendes Wohnhaus mit besserer Raumeinteilung und zeitgemässer Nutzung verwirklichen zu können. Neben der weiterhin möglichen Totalsanierung muss daher in allen Fällen auch ein Ersatzneubau zulässig sein, zumal die finanziellen Aufwendungen bei einer Sanierung häufig gleich hoch oder sogar höher sind als bei einem Neubau. Die ohnehin für alle Bauten und Anlagen geltenden bau-, umwelt- und erschliessungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die Beschränkung der Erweiterungsmöglichkeiten

- auf maximal 30 Prozent der Wohnfläche ausserhalb und auf maximal 60 Prozent der Wohnfläche innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens,
 - in jedem Fall aber auf eine zusätzliche Wohnfläche von höchstens 100 m²,
- stellen sicher, dass die Entwicklung trotz den genannten Lockerungen weder raumplanerisch noch landwirtschaftspolitisch ausufert. Die dahingehende Praxis, wie sie im Kanton Luzern vor Inkrafttreten der Änderungen des Raumplanungsgesetzes und der neuen Raumplanungsverordnung am 1. September 2000 bestand, hatte sich durchwegs bewährt und in keiner Weise den Grundsatz der Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet gefährdet.

V. Schlussfolgerung und Antrag

Um der Landwirtschaft, die immer noch einem starken Strukturwandel unterliegt, mehr Spielraum für die künftige Nutzung des bestehenden landwirtschaftlichen Wohnraums zu gewähren, sind im Raumplanungsgesetz die Voraussetzungen zu schaffen, dass künftig für alle vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellten Wohnbauten ausserhalb des Baugebietes wieder die gleichen Änderungs-, Erweiterungs- und Wiederaufbaumöglichkeiten bestehen. Gleich den schon seit längerer Zeit nicht landwirtschaftlich genutzten Wohnbauten sollen auch Wohnhäuser, die bis anhin noch landwirtschaftlich genutzt wurden, in der Zwischenzeit aber für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden, im Rahmen der für alle Bauten und Anlagen geltenden bau-, umwelt- und erschliessungsrechtlichen Bestimmungen geändert, erweitert und neu auch wiederaufgebaut werden können. Eine solche moderate Lockerung der raumplanerischen Rahmenbedingungen, konkret also das Zulassen

- von Ersatzneubauten nicht nur bei einer Zerstörung der landwirtschaftlichen Wohnbauten durch höhere Gewalt und
- von Erweiterungen der Wohnfläche auch ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens,

leistet – abgestimmt auf die Zielsetzungen der Agrarpolitik 2007 – einen wesentlichen Beitrag zur Aufrechterhaltung der ländlichen Infrastruktur und damit auch der dezentralen Besiedlung des Landes, ohne den Grundsatz der Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet zu durchbrechen.

Wir haben in unseren Ausführungen zu den Revisionsarbeiten auf Bundesebene (vgl. Kap. III) bereits erläutert, dass sich zurzeit sowohl eine Subkommission der nationalrätslichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie als auch das zuständige Bundesamt für Raumentwicklung mit einer Neukonzeption des Raumplanungsrechtes befassen. Die Ergebnisse dieser Revisionsarbeiten sollen im Jahr 2007 im Parlament beraten werden. Die Neuausrichtung der Agrarpolitik des Bundes und der damit einhergehende Strukturwandel in der Landwirtschaft erfordern aber möglichst schnell eine Änderung der Bewilligungsvoraussetzungen für die künftige Verwendung ehemaliger landwirtschaftlicher Wohnbauten. Mit der Standesinitiative wird dieses Anliegen in Übereinstimmung mit den laufenden Revisionsarbeiten auf Bundesebene und der Stossrichtung des Planungsberichtes zur Entwicklung der Landwirtschaft im Kanton Luzern unterstrichen, welcher zurzeit erarbeitet wird (vgl. die von Ihrem Rat am 22. Juni 2004 erheblich erklärte Motion M 140 von Thomas Mathis über einen Planungsbericht zur Entwicklung der Landwirtschaft im Kanton Luzern vom 26. Januar 2004, GR 2004, S. 1511 f.).

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Grossratsbeschlusses über eine Standesinitiative zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung zuzustimmen.

Luzern, 28. Januar 2005

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Max Pfister
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Grossratsbeschluss über eine Standesinitiative zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und § 38 der Staatsverfassung des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 28. Januar 2005,

beschliesst:

1. Der Kanton Luzern unterbreitet der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung folgende Standesinitiative im Sinn einer allgemeinen Anregung:
Das Bundesgesetz über die Raumplanung ist so zu ändern, dass alle vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellten Wohnbauten ausserhalb des Baugebietes, namentlich also auch die bis anhin noch landwirtschaftlich genutzten Wohnhäuser, im Rahmen der sonst geltenden gesetzlichen Schranken zeitgemäss geändert, erweitert und insbesondere auch wiederaufgebaut werden können.
2. Der Grossratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber: