



# **Volksinitiativen «Luzerner Kulturlandschaft» und Gegenvorschlag**

*Entwürfe Kantonsratsbeschlüsse und Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative in der Form einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes*



## **Zusammenfassung**

**Die beiden Volksinitiativen «Luzerner Kulturlandschaft» (eine Verfassungs- und eine Gesetzesinitiative) verlangen, dass die Qualität in der Raumplanung gesteigert und dem Schutz der Landschaft und des Kulturlandes stärker Rechnung getragen wird. Hierzu sollen die Kantonsverfassung und das Planungs- und Baugesetz ergänzt werden. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Initiativen abzulehnen. Der Gesetzesinitiative stellt der Regierungsrat einen Gegenentwurf gegenüber, der zur Annahme empfohlen wird.**

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat die Entwürfe von zwei Kantonsratsbeschlüssen, mit denen die Volksinitiativen «Luzerner Kulturlandschaft» (Verfassungs- und Gesetzesinitiative) abgelehnt werden sollen, sowie den Entwurf einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes als Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative.

Die Initiativen sind in der Form von ausformulierten Entwürfen einer Änderung der Kantonsverfassung sowie von neuen Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes abgefasst. Die Verfassungsinitiative fordert mehr Qualität in der Raumplanung. Die vorgeschlagene neue Bestimmung legt zu diesem Zweck allgemeine Grundsätze fest: Schutz der Landschaft und des Kulturlandes, haushälterische Nutzung des Bodens, Eindämmung der Zersiedelung, Schutz der Kulturlandschaften sowie Einordnung der Siedlungen ins Landschaftsbild. Mit der Gesetzesinitiative fordern die Initiantinnen und Initianten einen schnellen, verbindlichen und einheitlichen Vollzug des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, vor allem in den Bereichen Boden- und Kulturlandschutz. Die Gesetzesinitiative konkretisiert den Vollzug durch einen quantitativen und qualitativen Schutz der landwirtschaftlich nutzbaren Böden, insbesondere der Fruchtfolgeflächen, durch die Festlegung des Siedlungsgebietes und die Aufwertung der Kulturlandschaften mit raumplanerischen Massnahmen sowie durch klare Vollzugskompetenzen auch ausserhalb der Bauzonen und im ländlichen Raum.

Der Regierungsrat anerkennt die Anliegen der Initiativen in weiten Teilen, lehnt sie aber aus den folgenden Gründen ab:

- Die Argumente der Initiantinnen und Initianten nehmen auf eine Ausgangslage Bezug, wie sie heute nicht mehr besteht. Die Raumplanung hat sich verändert, seit im Jahr 2014 das eidgenössische Raumplanungsgesetz revidiert worden ist. Seither werden die Grundsätze der Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung streng umgesetzt. Die Initiativen sind deshalb unnötig.
- Die Initiativen verhindern eine zweckmässige Raumplanung, die alle Interessen einbezieht. Raumplanung ist wichtig, damit sich Kanton und Gemeinden weiterentwickeln können. Die Initiativen verunmöglichen eine auf die Interessen der Gesamtbevölkerung ausgerichtete, differenzierte Raumplanung.
- Die Initiativen verhindern, dass die Entwicklung dort stattfindet, wo die nötige Infrastruktur vorhanden ist. Stattdessen fördern sie die Bautätigkeit an peripheren, unzweckmässigen Lagen und provozieren den Bau zusätzlicher Infrastrukturanlagen. Damit führen die Initiativen gerade zu einer weiteren Zersiedelung.
- Die Aufnahme einer Bestimmung zur Raumplanung widerspricht dem Modell der Luzerner Kantonsverfassung.

Der Regierungsrat stellt der Gesetzesinitiative einen Gegenentwurf gegenüber. Dieser berücksichtigt wesentliche Anliegen der Gesetzesinitiative, ohne den raumplanerischen Spielraum für den Kanton und die Gemeinden allzu sehr einzuschränken. Der Regierungsrat empfiehlt den Gegenentwurf zur Annahme.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1 Die Volksinitiativen</b> .....	<b>4</b>
1.1 Wortlaut der Initiativen.....	4
1.2 Zustandekommen und Behandlung .....	6
1.3 Begründung der Verfassungs- und der Gesetzesinitiative .....	7
<b>2 Stellungnahme zu den Volksinitiativen</b> .....	<b>7</b>
2.1 Formelles.....	7
2.1.1 Verfassungsinitiative .....	7
2.1.2 Gesetzesinitiative .....	8
2.2 Materielles .....	9
2.2.1 Verfassungsinitiative .....	9
2.2.2 Gesetzesinitiative .....	13
2.3 Folgen einer Annahme der Initiativen.....	21
2.3.1 Allgemein.....	21
2.3.2 Fallbeispiele .....	23
2.4 Zwischenfazit.....	24
<b>3 Entwicklung seit der RPG-Revision 2014</b> .....	<b>25</b>
3.1 Kantonaler Richtplan .....	25
3.2 Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur gemäss KRP .....	26
3.3 Strategie «Siedlungsentwicklung nach innen» .....	27
3.4 Aktiver Schutz von Fruchtfolgeflächen .....	28
3.5 Kantonale Strategie zum Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen («Rückzonungsstrategie») .....	29
3.6 Änderungen des Planungs- und Baugesetzes .....	30
3.7 Vollzug.....	31
3.7.1 Kantonale Planungszone Gemeinde Vitznau .....	31
3.7.2 Vorprüfung und Genehmigung kommunaler Nutzungsplanungen .....	31
3.8 Kantonale Arbeitshilfen .....	31
3.8.1 Wegleitung Ortsplanungsverfahren.....	32
3.8.2 Luzerner Bauzonen-Analysetool (Lubat).....	32
3.8.3 Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung .....	32
<b>4 Neue bundesgerichtliche Rechtsprechung</b> .....	<b>32</b>
<b>5 Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative</b> .....	<b>33</b>
5.1 Die Bestimmungen im Einzelnen .....	33
<b>6 Situation in anderen Kantonen</b> .....	<b>35</b>
6.1 Zürich .....	36
6.1.1 Initiative .....	36
6.1.2 Vergleich mit dem Kanton Luzern .....	36
6.2 Bern.....	37
6.2.1 Initiative .....	37
6.2.2 Unterschiede zum Kanton Luzern .....	38
6.3 Thurgau .....	38
6.3.1 Initiativen .....	38
6.3.2 Unterschiede zum Kanton Luzern .....	39
<b>7 Antrag</b> .....	<b>40</b>
<b>Entwürfe</b> .....	<b>41</b>

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe dreier Kantonsratsbeschlüsse, mit denen die beiden Volksinitiativen «Luzerner Kulturlandschaft» (eine Verfassungs- und eine Gesetzesinitiative) abgelehnt werden sollen und der Gesetzesinitiative ein Gegenentwurf in der Form einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes gegenübergestellt wird.

## 1 Die Volksinitiativen

### 1.1 Wortlaut der Initiativen

Am 22. Mai 2018 reichte ein überparteiliches Initiativkomitee innert der gesetzlichen Sammlungsfrist die «Verfassungsinitiative Luzerner Kulturlandschaft» ein. Gestützt auf § 20 der Verfassung des Kantons Luzern (KV; SRL Nr. 1) stellt das Initiativkomitee folgendes Begehren auf Änderung der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

#### **«§ 11a Schutz der Kulturlandschaft**

Der Kanton und die Gemeinden sorgen für:

- a. die Bewahrung der Luzerner Kulturlandschaft in ihrer Schönheit und ihren Schutz vor Zersiedlung und Verunstaltung,
- b. den Schutz des Bodens und insbesondere des landwirtschaftlich nutzbaren Kulturlandes für eine gesunde Lebensmittelproduktion und Selbstversorgung,
- c. die Sicherstellung der Lebensräume für eine Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten (Biodiversität),
- d. eine reizvolle und wohnliche Gestaltung der Landschaft mit Städten und Dörfern und eine Verbesserung der Lebensqualität,
- e. die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen.»

Am selben Tag, ebenfalls innert der gesetzlichen Sammlungsfrist, reichte das Komitee zudem die «Gesetzesinitiative Luzerner Kulturlandschaft» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern stellt das Initiativkomitee folgendes Begehren auf Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

#### **«§ 35 Zonenplan**

<sup>1a</sup> Die Bauzonen sind so festzulegen, dass für die Landwirtschaft genügend als Kulturland geeignete Flächen erhalten bleiben.

#### **§ 40 Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen**

<sup>1</sup> Die landwirtschaftlichen Nutzflächen sind grösstmöglich zu erhalten.

<sup>2</sup> Sie dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich.

<sup>3</sup> Sie dürfen nur eingezont oder für eine nicht den Zielsetzungen gemäss Absatz 2 entsprechende Nutzung beansprucht werden, sofern

- a. die bundesrechtlichen Vorschriften eingehalten sind,
- b. der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht erreicht werden kann,
- c. der Nachweis des konkreten Bedarfs gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben erbracht ist,
- d. sichergestellt ist, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden,
- e. eine weitere Zerschneidung der Landwirtschaftsflächen möglichst vermieden wird,
- f. eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen wird, wobei bei der Interessenabwägung insbesondere auch das Interesse an der Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen zu berücksichtigen ist und
- g. dadurch ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel verfolgt wird.

<sup>4</sup> Als auch aus der Sicht des Kantons wichtige Ziele im Sinne von Absatz 3f gelten:

- a. die Verwirklichung öffentlicher Infrastrukturaufgaben von Bund, Kanton oder Gemeinden,
- b. die Verwirklichung weiterer öffentlicher Aufgaben wie den Wasserbau, den Schutz vor Naturgefahren, die Förderung der Biodiversität und die Schaffung oder Erhaltung von naturnahen Lebensräumen,
- c. die Erweiterung von Arbeitszonen für bestehende Betriebe,
- d. die qualitätsvolle Wohnraumentwicklung möglichst innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes.

<sup>5</sup> Abgetragenes Bodenmaterial aus Flächen, die neu anders als gemäss § 40 Absatz 2 genutzt werden, ist für die Verbesserung degradierter Böden zu verwenden.

#### **§ 41** *Fruchtfolgeflächen*

<sup>1</sup> Fruchtfolgeflächen sind grundsätzlich vollumfänglich zu erhalten. Der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen gemäss den Vorgaben des Bundes ist in jedem Fall dauernd zu wahren.

<sup>2</sup> Die Einzonung von Fruchtfolgeflächen ist nur unter den vom Bundesrecht genannten Voraussetzungen zulässig.

<sup>3</sup> Fruchtfolgeflächen dürfen für eine nicht den Zielsetzungen der Landwirtschaftszonen entsprechende Nutzung nur unter den Voraussetzungen von § 40 Absätze 3 und 4 beansprucht werden.

<sup>4</sup> Werden Fruchtfolgeflächen beansprucht, sind diese zu kompensieren. Ausgenommen von der Kompensationspflicht sind Massnahmen zur Förderung der Biodiversität.

<sup>5</sup> Als Kompensation gilt die Rückzonung von nicht überbautem Land mit der Qualität von Fruchtfolgeflächen in die Landwirtschaftszone oder die Neuerhebung von Fruchtfolgeflächen mit entsprechender Qualität durch Bodenkartierung auf dem Gemeindegebiet.

<sup>6</sup> Fruchtfolgeflächen sind innert 5 Jahren nach Inkrafttreten dieser Gesetzesbestimmung in den Zonenplänen aller Gemeinden klar erkenntlich einzutragen.

## **§ 42** *Erhaltung und Aufwertung des Landschaftsraumes*

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden sorgen auch ausserhalb der Bauzonen für die Einschränkung der Zersiedelung und für die Erhaltung und Aufwertung des Landschaftsraumes. Dies geschieht insbesondere durch folgende Massnahmen:

- a. Sie berücksichtigen bei ihren Planungen und Projektierungen umfassend die Ansprüche von Natur, Landschaft und nutzbarem Kulturland.
- b. Sie legen sachgerechte Schutz- und Pufferzonen zur Erhaltung wertvoller Natur- und Landschaftsräume fest.
- c. Sie erlassen im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben Bau- und Gestaltungsvorschriften für die ausserhalb der Bauzonen zulässigen Bauten und Anlagen und sorgen für eine gute Eingliederung in das Landschaftsbild.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat wählt eine Kommission für den Schutz, die Erhaltung und Aufwertung der Landschaftsräume und der Kulturlandschaft. Die Kommission berät den Regierungsrat in allen diesen Fragen.»

### **1.2 Zustandekommen und Behandlung**

Zur Verfassungsinitiative reichte das Initiativkomitee innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 6527 gültige Unterschriften ein. Gleichentags reichte das Initiativkomitee zudem 5845 gültige Unterschriften zur Gesetzesinitiative ein. Am 5. Juni 2018 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 Absatz 3 des Stimmrechtsgesetzes (StRG) vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) die Verfassungs- und die Gesetzesinitiative als zustande gekommen (vgl. Kantonsblatt Nr. 23 vom 9. Juni 2018, S. 1848 ff. bzw. 1851 ff.). Die Verfassungsinitiative verlangt in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung der Kantonsverfassung. Die Gesetzesinitiative verlangt ebenfalls in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes.

Gemäss § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert eines Jahres, seit das Zustandekommen einer Initiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise ungültig (§ 82c Abs. 1a KRG). Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil 1C\_92/2010 des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen Volksinitiativen für gültig oder ungültig erklärt werden, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG).

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 des Kantonsratsgesetzes den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG).

Beschliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e StRG).

### **1.3 Begründung der Verfassungs- und der Gesetzesinitiative**

Das Initiativkomitee begründet seine Begehren mit der Sorge um die Landschaft und die Heimat. Die Zersiedelung schreite trotz revidiertem Raumplanungsgesetz voran. Reich strukturierte Landschaften und landwirtschaftliche Nutz- und Fruchtfolgeflächen gingen fortlaufend verloren. Auch ausserhalb der Bauzone im ländlichen Raum werde das Zersiedeln leichtgemacht und die Anzahl der Gebäude nehme laufend zu. Es sei augenfällig, dass im Kanton Luzern eine ganzheitliche, qualitative und ästhetische Sicht der Raumplanung nicht vorhanden sei. Es gebe keine Konzepte für eine Landschaftsentwicklung und für den Schutz der Kulturlandschaft.

Mit der Verfassungsinitiative will das Initiativkomitee mehr Qualität in der Raumplanung erreichen. Die vorgeschlagene Bestimmung legt hierfür allgemeine Grundsätze fest: der Schutz der Landschaft und des Kulturlandes, die haushälterische Nutzung des Bodens, das Eindämmen der Zersiedelung, der Schutz der Kulturlandschaften sowie das Einordnen der Siedlungen ins Landschaftsbild.

Mit der Gesetzesinitiative wollen die Initiantinnen und Initianten einen schnellen, verbindlichen und einheitlichen Vollzug des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, vor allem in den Bereichen Boden- und Kulturlandschutz, erreichen. Die Gesetzesinitiative konkretisiert den Vollzug durch einen quantitativen und qualitativen Schutz der landwirtschaftlich nutzbaren Böden, insbesondere der Fruchtfolgeflächen, durch die Festlegung des Siedlungsgebietes und die Verbesserung der Kulturlandschaften mit raumplanerischen Massnahmen sowie durch klare Vollzugskompetenzen auch ausserhalb der Bauzonen und im ländlichen Raum.

## **2 Stellungnahme zu den Volksinitiativen**

### **2.1 Formelles**

Gemäss § 22 Absatz 3b der Kantonsverfassung müssen Initiativen auf Teilrevision der Kantonsverfassung und Gesetzesinitiativen die Einheit der Form und die Einheit der Materie beachten. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Formen der nicht-formulierten und der formulierten Initiative nicht miteinander verbunden werden und nur Erlasse der gleichen Rechtsform verlangt werden (§ 132 StRG). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht (§ 133 StRG).

#### **2.1.1 Verfassungsinitiative**

Die «Verfassungsinitiative Kulturlandschaft Luzern» wurde als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht, ohne dass Elemente der allgemeinen Anregung enthalten wären. Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

Mit der Initiative soll die Kantonsverfassung um eine neue Bestimmung zum Schutz der Kulturlandschaft ergänzt werden. Die neue Bestimmung legt fest, dass Kanton und Gemeinden für die Bewahrung der Luzerner Kulturlandschaft in ihrer Schönheit

und ihren Schutz vor Zersiedlung und Verunstaltung, für den Schutz des Bodens und insbesondere des landwirtschaftlich nutzbaren Kulturlandes, für die Sicherstellung der Lebensräume für eine Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten (Biodiversität), für eine reizvolle und wohnliche Gestaltung der Landschaft mit Städten und Dörfern und eine Verbesserung der Lebensqualität sowie für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen sorgen. Diese Elemente stehen untereinander in einem sachlichen Zusammenhang, weshalb auch die Einheit der Materie gewahrt ist.

Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihnen aus den nachfolgenden Gründen die Ablehnung der «Verfassungsinitiative Kulturlandschaft Luzern». Wir verzichten jedoch – anders als bei der Gesetzesinitiative – darauf, Ihrem Rat im Sinn von § 82b Absatz 2 KRG einen Gegenentwurf zu dieser Initiative zu unterbreiten.

Die «Verfassungsinitiative Luzerner Kulturlandschaft» wird den Stimmberechtigten des Kantons sowohl im Fall ihrer Annahme (§ 82d KRG) als auch im Fall ihrer Ablehnung durch den Kantonsrat (§ 82f KRG) zur Abstimmung zu unterbreiten sein, es sei denn, sie werde vom Initiativkomitee zurückgezogen (§ 146 Abs. 1 StRG).

### **2.1.2 Gesetzesinitiative**

Die «Gesetzesinitiative Kulturlandschaft Luzern» wurde als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht, ohne dass Elemente der allgemeinen Anregung enthalten wären. Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

Die Initiative sieht die Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes um einen neuen Absatz bei einem bestehenden Paragraphen sowie um drei neue Paragraphen vor. Mit dem neuen § 35 Absatz 1a soll sichergestellt werden, dass für die Landwirtschaft genügend als Kulturland geeignete Flächen erhalten bleiben. Der neue § 40 bezweckt die grösstmögliche Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen, die der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich dienen sollen. Er definiert ferner die Voraussetzungen, die für eine Einzonung neu zu erfüllen sind. Der neue § 41 ist den Fruchtfolgeflächen und deren Schutz gewidmet, während der neue § 42 die Erhaltung und die Aufwertung des Landschaftsraumes bezweckt. Diese Elemente stehen untereinander in einem sachlichen Zusammenhang, weshalb auch die Einheit der Materie gewahrt ist.

Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihnen aus den nachfolgenden Gründen die Ablehnung der «Gesetzesinitiative Luzerner Kulturlandschaft». Wir unterbreiten Ihrem Rat indes einen Gegenentwurf zu dieser Initiative (§ 82b Abs. 2 KRG).

Die «Gesetzesinitiative Luzerner Kulturlandschaft» ist, wenn sie Ihr Rat – wie von uns beantragt – ablehnt, der Volksabstimmung zu unterbreiten (§ 82f KRG). Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h Abs. 2 KRG). Nimmt Ihr Rat die «Gesetzesinitiative Luzerner Kulturlandschaft» an und lehnt er den Gegenentwurf ab, unterliegt die Initiative dem fakultativen Referendum (§ 82d KRG). Etwas anderes gilt nur bei einem Rückzug der Initiative, der bis zur Veröffentlichung der Anordnung der Volksabstimmung möglich ist (§ 146 Abs. 1 StRG). In diesem Fall erklärt unser Rat das Volksbegehren aufgrund einer gültigen Rückzugserklärung als erledigt und macht den Rückzug öffentlich bekannt (§146 Abs. 4 StrG). Sollte Ihr Rat den Gegenentwurf vor dem Rückzug

der Gesetzesinitiative annehmen, unterliegt allein dieser dem fakultativen Referendum (§ 24 Abs. 1a KV).

## **2.2 Materielles**

Für die Beurteilung einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Regeln auszulegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist grundsätzlich vom Wortlaut einer Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Der Text einer Initiative muss genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, sodass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Das Erfordernis der hinlänglichen Klarheit gilt sowohl bei einem ausgearbeiteten Entwurf als auch bei einer allgemeinen Anregung. Bei Letzterer sind an die Formulierung allerdings keine allzu hohen Ansprüche zu stellen, da gewisse Unklarheiten oder Widersprüche bei der Ausarbeitung des Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 129 I 392 E. 2.2 S. 395).

### **2.2.1 Verfassungsinitiative**

#### **2.2.1.1 Grundsätzliches**

Die Initiative will den Schutz der Kulturlandschaft als Staatsaufgabe in der Luzerner Kantonsverfassung verankern.

Im Wesentlichen sollen der Kanton und die Gemeinden sorgen für

- die Bewahrung der Luzerner Kulturlandschaft in ihrer Schönheit,
- den Schutz der Luzerner Kulturlandschaft vor Zersiedelung,
- den Schutz des Bodens und des nutzbaren Kulturlandes sowie
- die Sicherstellung der Lebensräume für eine Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten (Biodiversität).

Damit sollen die folgenden Zwecke erreicht werden:

- eine gesunde Lebensmittelproduktion und Selbstversorgung,
- eine reizvolle und wohnliche Gestaltung der Landschaft mit Städten und Dörfern,
- eine Verbesserung der Lebensqualität sowie
- die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen.

Nachfolgend gehen wir auf die einzelnen Elemente der Verfassungsinitiative näher ein.

#### **2.2.1.2 Bewahrung der Luzerner Kulturlandschaft in ihrer Schönheit**

Die Verfassungsinitiative will die Luzerner Kulturlandschaft in ihrer Schönheit bewahren. Welche Gebiete des Kantons Luzern im Sinne der Initiative heute als schön einzustufen und somit zu bewahren sind, lässt die Initiative unbeantwortet. Werden die verfolgten Zwecke näher in Betracht gezogen, sind wohl wenig bebaute Landschaften sowie kulturhistorisch wertvolle Ortschaften im Fokus der Bestimmung. Das Anliegen, solches zu bewahren, wird von unserem Rat nicht in Frage gestellt. Wir sind allerdings der Ansicht, dass die bestehenden gesetzlichen Regelungen für den Schutz und die Bewahrung der Kulturlandschaft ausreichen. Eine zusätzliche Verankerung in der Luzerner Kantonsverfassung erachten wir nicht als notwendig. Nachfolgend werden die wichtigsten geltenden Gesetzesbestimmungen aufgeführt.

Das Raumplanungsgesetz legt die folgenden konkreten Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG) fest, die von den mit Planungsaufgaben betrauten Behörden zu beachten sind. Es sind dies:

- die Schonung der Landschaft (Abs. 2); insbesondere sollen
  - der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben (Unterabs. a),
  - sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen (Unterabs. b),
  - See- und Flussufer freigehalten und der öffentliche Zugang und die Begehung erleichtert werden (Unterabs. c),
  - naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Unterabs. d),
  - die Wälder ihre Funktionen erfüllen können (Unterabs. e).
- die Gestaltung der Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und die Begrenzung in ihrer Ausdehnung (Abs. 3); insbesondere sollen (Auszug)
  - Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind (Unterabs. a),
  - Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Unterabs. a<sup>bis</sup>).

Das Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz [LwG]; SR 910.1) legt als allgemeinen Grundsatz fest, dass der Bund dafür zu sorgen hat, dass die Landwirtschaft [...] einen wesentlichen Beitrag zur Pflege der Kulturlandschaft leistet (Art. 1c LwG). Zur Erhaltung einer offenen Kulturlandschaft sowie zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften richtet der Bund sogenannte Kulturlandschafts- beziehungsweise Landschaftsqualitätsbeiträge aus (Art. 71, 74 LwG).

Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) bezweckt unter anderem, das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern (Art. 1a). Basierend darauf wird beispielsweise das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) erarbeitet. Dank dem ISOS werden schützenswerte Ortsbilder in der Planung berücksichtigt und soweit möglich und zweckmässig erhalten.

Auf kantonaler Ebene sind vor allem die §§ 140 ff. des Planungs- und Baugesetzes zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes sowie der Kulturdenkmäler bedeutsam.

### **2.2.1.3 Schutz der Luzerner Kulturlandschaft vor Zersiedelung**

Den Schutz vor Zersiedelung anerkennt unser Rat als sehr wichtig für eine langfristig nachhaltige Raumplanungspolitik. Der Schutz vor Zersiedelung stellt eines der wichtigsten Ziele der Raumplanung dar. So ist in Artikel 1 Absatz 1 des Raumplanungsgesetzes der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet verankert. In Absatz 2 ist der Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen verankert. Auch die bereits erläuterten Planungsgrundsätze gemäss Artikel 3 des Raumplanungsgesetzes dienen dem Schutz vor Zersiedelung.

Die erforderlichen Rechtsgrundlagen sind damit nach Ansicht unseres Rates bereits vorhanden, weshalb eine Verankerung dieses gesamtschweizerisch geltenden Grundsatzes in der Luzerner Kantonsverfassung unnötig ist.

#### **2.2.1.4 Schutz des Bodens und des nutzbaren Kulturlandes**

Das in Unterabsatz b der Verfassungsinitiative verankerte Ziel des Schutzes des Bodens und insbesondere des landwirtschaftlich nutzbaren Kulturlandes, das eine gesunde Lebensmittelproduktion und Selbstversorgung gewährleisten soll, hat sowohl einen quantitativen als auch einen qualitativen Aspekt. Einerseits geht es um die räumliche Ausdehnung dieses geschützten Bodens, also um die Flächen, andererseits um deren Qualität. Für die Lebensmittelproduktion braucht es beides. Unser Rat anerkennt auch dieses Anliegen in seinem Kern, allerdings zeigt sich auch hier, dass die rechtlichen Grundlagen zum Schutz des Bodens bereits zahlreich und ausreichend vorhanden sind.

Die haushälterische Nutzung des Bodens als Massnahme des quantitativen Bodenschutzes ist eines der Hauptziele der Raumplanung. Daher ist sie in der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankert (Art. 75 Abs. 1 BV). Bestätigt und konkretisiert wird die haushälterische Nutzung des Bodens unter anderem in den Artikeln 1, 3 Absatz 2a und 15 Absatz 3 des Raumplanungsgesetzes.

In qualitativer Hinsicht sind vor allem die Artikel 26 ff. der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) zu den Fruchtfolgeflächen bedeutsam. Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2a RPG). Fruchtfolgeflächen sind grundsätzlich der Landwirtschaftszone zuzuteilen und dürfen nur ausnahmsweise und nur unter strikten Voraussetzungen eingezont werden (Art. 30 RPV). Ihr Schutz wird in § 3 der kantonalen Planungs- und Bauverordnung (PBV) vom 29. Oktober 2013 (SRL Nr. 736) konkretisiert.

Dem Bodenschutz verpflichtet ist weiter das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG]; SR 814.01) mit seinen Verordnungen – insbesondere mit der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo; SR 814.12) sowie der Verordnung über die Vermeidung und die Verwertung von Abfällen (VVEA; SR 814.600). So soll das Umweltschutzgesetz gemäss dessen Artikel 1 Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft erhalten. Im Sinn der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden können, frühzeitig zu begrenzen. Die erwähnten Verordnungen regeln detailliert, wie mit abgetragenem oder ausgehobenem Boden umzugehen ist und dass dieser soweit möglich wieder als Boden zu verwenden ist.

#### **2.2.1.5 Sicherstellung der Lebensräume für eine Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten (Biodiversität)**

In der vorliegenden Botschaft soll für den Begriff «Biodiversität» die Definition massgebend sein, die im Rahmen der Biodiversitätskonvention 1992 in Rio verabschiedet wurde. Auch das nationale Biodiversitätsprogramm («Strategie Biodiversität Schweiz») basiert darauf. Gemäss der in der vorliegenden Botschaft verwendeten Definition umschreibt der Begriff «Biodiversität» die Vielfalt aller Lebensformen, welche sowohl die Vielfalt der terrestrischen und aquatischen Ökosysteme, die Vielfalt der Arten als auch die genetische Vielfalt innerhalb der Arten umfasst und die

Wechselbeziehungen innerhalb und zwischen diesen Ebenen. Unser Rat ist sich der grossen Bedeutung der Sicherung und der Förderung der Biodiversität bewusst.

Die Biodiversität wird im Wesentlichen durch die etablierten Aufgabenfelder im Natur-, Arten-, Biotop- und Umweltschutz gesichert und gefördert. Auf Bundesebene bestehen zahlreiche Gesetze, Verordnungen, Strategien und Instrumente, welche direkt oder indirekt die Sicherung und Förderung der Biodiversität zum Ziel haben. Ergänzend dazu verfügt der Kanton Luzern über eine Reihe wichtiger Erlasse, Konzepte und Instrumente mit gleicher Stossrichtung, aber konkretisiert auf die Luzerner Verhältnisse. Eine zusätzliche Verankerung der Biodiversität in der Luzerner Kantonsverfassung erachten wir nicht als notwendig und als mit dem Modell der Kantonsverfassung nicht vereinbar.

Das Thema Biodiversität sowie ihre Sicherung und Förderung wird in der kantonalen Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Kanton Luzern detailliert erläutert. Die Vernehmlassung zum Entwurf des massgeblichen Planungsberichtes, welcher online zur Verfügung steht, erfolgte im letzten Quartal 2018. Der Planungsbericht wird Ihrem Rat voraussichtlich im Herbst 2019 unterbreitet.

### **2.2.1.6 Zusammenfassung Verfassungsinitiative**

Die Anliegen der Initiative sind aus Sicht unseres Rates nachvollziehbar. Allerdings erachten wir eine Ergänzung der Kantonsverfassung, wie von der Initiative verlangt, aus den folgenden Hauptgründen als unzweckmässig und unnötig:

– *Keine Stärkung des Schutzes der Kulturlandschaft durch Ergänzung der Kantonsverfassung*

Das Initiativkomitee erhofft sich durch die Aufnahme der vorgeschlagenen Bestimmung in die Kantonsverfassung eine stärkere Gewichtung der vorgebrachten Anliegen und einen erhöhten Schutz der angesprochenen Güter. Die Bestimmung ist allerdings rein programmatisch und wenig konkret formuliert. Sie gewährt keinerlei Rechtsanspruch und ist somit nicht durchsetzbar. Der Schutz der Kulturlandschaft wird demnach durch die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung nicht gestärkt.

– *Beständigkeit der Kantonsverfassung*

Die Kantonsverfassung wurde im Jahr 2006 von Ihrem Rat beraten und Anfang 2007 verabschiedet. Das Luzerner Stimmvolk hat sie in der Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 angenommen. Am 1. Januar 2008 ist sie in Kraft getreten und somit erst seit elf Jahren in Kraft. Aus Gründen der Beständigkeit sollten Änderungen an derart grundlegenden Erlassen von vornherein nur in Ausnahmefällen vorgenommen werden. Im Rahmen der parlamentarischen Debatte entschied sich Ihr Rat – entgegen dem Antrag der Verfassungskommission, aber in Übereinstimmung mit unserem Rat –, die Regelungsdichte vor allem im Bereich der Grundrechte und der Staatsaufgaben zurückzunehmen. Auf eine sogenannte Vollverfassung, die alle fünf Hauptfunktionen<sup>1</sup> einer Verfassung ausführlich erfüllen würde, wurde in der parlamentarischen Debatte ausdrücklich verzichtet (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 2006, S. 1826 und 1868). Die Verfassung sollte sich auf Unerlässliches und Wesentliches beschränken.<sup>2</sup> Entsprechend die-

---

<sup>1</sup> Die fünf Hauptfunktionen einer Verfassung sind Ordnungs-, Organisations-, Machtkontroll-, Integrations- und Orientierungsfunktion.

<sup>2</sup> Prof. Dr. Paul Richli, Übersicht über die Luzerner Kantonsverfassung mit Hinweisen auf andere Kantonsverfassungen, N 1 ff., in: Prof. Dr. Paul Richli, Dr. Franz Wicki (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung, Luzern / Bern 2010.

sem Grundgedanken finden sich in der Kantonsverfassung keine über die Grundfunktionen hinausgehenden Regelungen. Insbesondere wurde auf die Umschreibung von Einzelaufgaben verzichtet. Die Aufnahme einer Bestimmung zum Schutz der Kulturlandschaft würde diesem bewusst gewählten Verfassungsmodell widersprechen.

- *Keine unnötige Wiederholung von geltendem Recht*  
Schliesslich sollte eine auf das Wesentliche und Unerlässliche reduzierte Kantonsverfassung keine Regelungen wiederholen, die in Gesetzen des Bundes und des Kantons bereits vorhanden sind und ohnehin gelten. Wie aufgezeigt wurde, sind die mit der Initiative verfolgten Anliegen im übergeordneten Recht des Bundes und auch im kantonalen Gesetzesrecht ausnahmslos berücksichtigt.

## **2.2.2 Gesetzesinitiative**

Die Gesetzesinitiative konkretisiert die mit der Verfassungsinitiative angestrebten Ziele mit einem neuen Absatz zu einem geltenden und drei gänzlich neuen Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz. Die Ziele der Initiative lauten:

- Erhaltung von genügend für die Landwirtschaft geeigneten Flächen (§ 35 Abs. 1a),
- Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen (§ 40),
- Schutz der Fruchtfolgeflächen (§ 41) und
- Erhaltung und Aufwertung des Landschaftsraumes (§ 42).

Nachfolgend gehen wir auf die einzelnen Elemente der Gesetzesinitiative näher ein. Vorab allerdings ist ein Blick auf die neueren Entwicklungen bei den Bauzonen und deren Überbauung im Kanton Luzern angezeigt.

### **2.2.2.1 Entwicklung der Bauzonen im Kanton Luzern**

Laut Aussagen des Initiativkomitees in seinem «Argumentarium» (S. 8) wurden im Kanton Luzern zwischen 2007 und 2014 jährlich 50 Hektaren Wohn-, Misch- und Arbeitszonen neu eingezont. Der kantonale Richtplan (KRP) erlaube zudem, dass zwischen 2015 und 2035 pro Jahr weiterhin 35 Hektaren Landfläche verbaut werden.

Diese Aussage zum Richtplaninhalt gilt es richtigzustellen. Massgebend sind dessen Vorgaben in der Koordinationsaufgabe R1-5 «Räumlich differenzierte Entwicklung nach Gemeindekategorien» mit differenzierten Wachstumswerten für die einzelnen Gemeindekategorien. Der nachzuweisende Bauzonenbedarf als Grundvoraussetzung für Neueinzonungen wird mit den detaillierten Kapazitätsberechnungen (Lubat-Berechnungen) ermittelt, wie sie im Richtplan in der Koordinationsaufgabe S1-5 vorgegeben werden. Weiter sind allfällige Einzonungen an eine Vielzahl von weiteren Anforderungen gebunden, die kumulativ erfüllt sein müssen (vgl. KRP S1-6). Wegen der zu erfüllenden Anforderungen können Einzonungen in Wohn-, Misch- und Arbeitszonen nur noch sehr restriktiv erfolgen. Überdies erarbeitet der Kanton zurzeit – basierend auf Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes – eine Rückzonungsstrategie (gemäss KRP, S1-9), die per Saldo zu einer Verkleinerung der Bauzonen in den kommenden Jahren führen wird (vgl. Kap. 3.5).

Die von den Initiantinnen und Initianten angeführte Zahl von 35 ha Bauzonenwachstum pro Jahr ist rein theoretischer Natur. Sie bezieht sich nicht auf die Bauzonen als solche, sondern auf das gegenüber dem Bund ausgewiesene, maximal zulässige Siedlungsgebiet (vgl. KRP, S1-1). Dieses umfasst neben den Bauzonen auch die Reservezonen (Nicht-Bauzonen), für deren Zuweisung zu einer Bauzone die genannten Anforderungen zuerst noch erfüllt sein müssen.

Das Wachstum der Wohn-, Misch- und Arbeitszonen wurde seit 2014 auf wenige Hektaren pro Jahr reduziert. Dieser Trend wird anhalten: Bei den ländlichen Gemeinden besteht (gemäss Lubat) kein Bedarf für zusätzliche Bauzonen, bei den Zentrumsgemeinden steht die Innenverdichtung klar im Vordergrund.

### **2.2.2.2 Erhaltung von genügend für die Landwirtschaft geeigneten Flächen (§ 35 Abs. 1a PBG, neu)**

Gemäss § 35 Absatz 1a der Gesetzesinitiative sind die Bauzonen so festzulegen, dass für die Landwirtschaft genügend als Kulturland geeignete Flächen erhalten bleiben. Dieses Anliegen ist in Artikel 104a Unterabsatz a der Bundesverfassung sowie in den Artikeln 1 Absätze 2a und 2d, 3 Absatz 2a, 15 und 16 des Raumplanungsgesetzes bereits enthalten und unbestritten. Durch die nochmalige Nennung im kantonalen Planungs- und Baugesetz wird der Schutz des Kulturlandes nicht verstärkt. Der neue Absatz 1a ist daher unnötig.

### **2.2.2.3 Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen (§ 40 PBG, neu)**

Mit der neuen Bestimmung strebt die Initiative den Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen an, die der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich dienen sollen. Ist beabsichtigt, solche landwirtschaftlichen Nutzflächen einzuzonen oder für eine nicht den in Absatz 2 erwähnten Zielsetzungen entsprechende Nutzung zu beanspruchen, müssen sämtliche Voraussetzungen gemäss Absatz 3 erfüllt sein (s. nachfolgend).

Die Bestimmung ist äusserst restriktiv. Die Umsetzung der im kantonalen Richtplan verankerten kantonalen Raumentwicklungsstrategie wird mit dieser Bestimmung verunmöglicht. Die Folgen einer derartigen der Stossrichtung des Richtplans diametral entgegenstehenden kantonalen Regelung sind nach Ansicht unseres Rates für den Kanton, seine Gemeinden und die Bevölkerung mit gravierenden Nachteilen verbunden und nicht akzeptabel. Im Einzelnen begründen wir unsere ablehnende Haltung wie folgt:

#### *Landwirtschaftliche Nutzflächen*

Im Zentrum der neuen Bestimmung stehen die landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN). Der Begriff stammt aus der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV) vom 7. Dezember 1998 (SR 910.91). Gemäss Artikel 14 LBV gilt als LN die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche (ohne die Sömmerungsfläche), die dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin ganzjährig zur Verfügung steht und die ausschliesslich vom Betrieb bewirtschaftet wird. Dazu gehören die Ackerfläche, die Dauergrünfläche, die Streuefläche, die Fläche mit Dauerkulturen, die Fläche mit Kulturen in ganzjährig geschütztem Anbau (Gewächshaus, Hochtunnel, Treibbeet) sowie die Fläche mit Hecken, Ufer- und Feldgehölzen, die nicht zum Wald nach dem Waldgesetz gehört. Nicht zur LN gehören Streueflächen, die innerhalb des Sömmerungsgebietes liegen oder die zu Sömmerungs- oder Gemeinschaftsweidebetrieben gehören, sowie Dauergrünflächen, die von Sömmerungs- oder Gemeinschaftsweidebetrieben bewirtschaftet werden. Nicht als LN gelten zudem unter anderem Flächen, die in Bauzonen liegen, die nach dem 31. Dezember 2013 rechtskräftig ausgeschieden wurden, sowie erschlossenes Bauland, das bis zum 31. Dezember 2013 rechtskräftig ausgeschieden wurde (Art. 16 Abs. 1c und 1d LBV). Bauzonen, die vor dem 31. Dezember 2013 rechtskräftig ausgeschieden worden und bislang nicht erschlossen sind, können demnach LN sein. Erschlossenes

Bauland, das bis zum 31. Dezember 2013 rechtskräftig ausgeschieden wurde, zählt jedoch je nach Nutzung im Einzelfall ebenfalls wieder zur LN (Art. 16 Abs. 3 LBV). Dies unter anderem dann, wenn für die massgebende Fläche ein Pachtvertrag abgeschlossen ist oder die zusammenhängend bewirtschaftete Fläche mindestens 25 Aren misst. Ausschlaggebend für die Qualifikation einer Fläche als LN ist somit die konkrete Nutzung. Die von den Initiativen geschützten LN können somit innerhalb und ausserhalb der Bauzonen liegen. Gleichzeitig gibt es Kulturland ausserhalb der Bauzone, das beispielsweise wegen Verbuschung nicht pflanzenbaulich genutzt werden kann und daher nicht als LN angerechnet wird. Solche Flächen wären von der Initiative folglich nicht betroffen.

#### *Landwirtschaftliche Nutzflächen innerhalb der Bauzone*

Landwirtschaftliche Nutzflächen können somit sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bauzonen liegen – ihre Qualifikation hängt nicht von der formalen Zuweisung einer Fläche zur Bau- oder zur Nichtbauzone ab. Deshalb wird der Begriff der LN im Raumplanungsrecht auch nicht verwendet. Darin liegt denn auch eines der Hauptprobleme der Initiative: Im Kanton Luzern gibt es – Stand Januar 2019 – rund 76'000 Hektaren LN. Rund 1,5 Prozent davon, das heisst rund 1140 Hektaren, liegen innerhalb der Bauzone, werden allerdings im Sinn der LBV landwirtschaftlich genutzt. Alleine in der Agglomeration Luzern gibt es zahlreiche solcher LN:

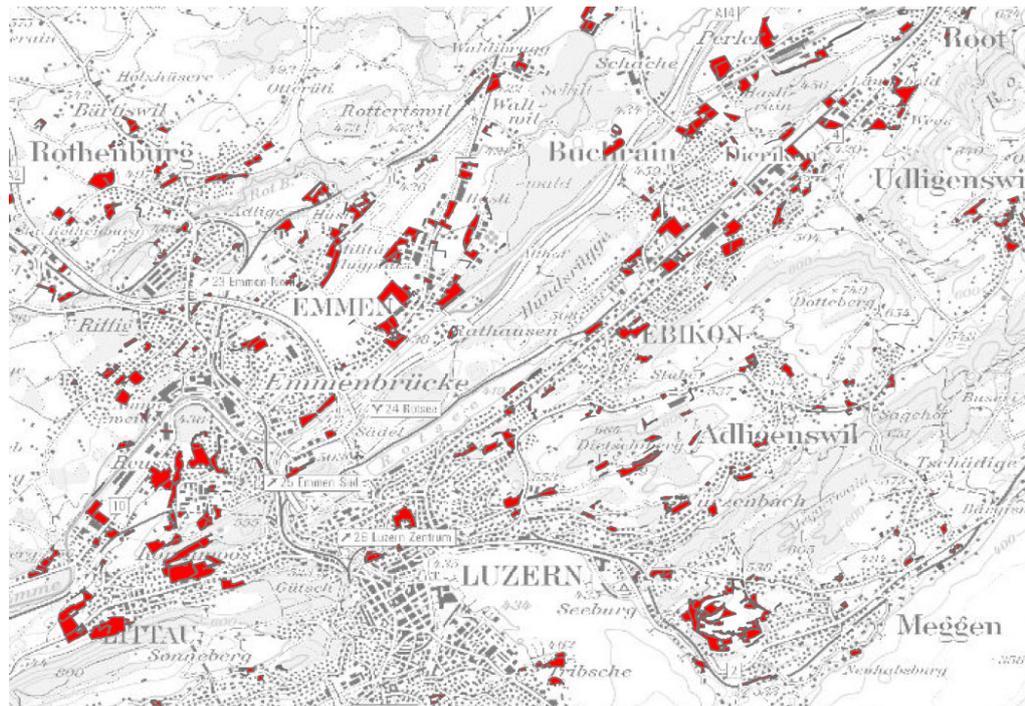


Abb. 1: Landwirtschaftliche Nutzflächen innerhalb der Bauzone (markierte Flächen) in der Agglomeration Luzern (Stand Januar 2019)

#### *Zulässige Nutzungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen gemäss Gesetzesinitiative*

Gemäss Initiative sollen die landwirtschaftlichen Nutzflächen – unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb der Bauzone liegen – den nachfolgenden drei Zielen dienen:

- langfristige Sicherung der Ernährungsbasis des Landes,
- Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder
- ökologischer Ausgleich.

Wird eines dieser Ziele verfolgt, entspricht dies dem von der Initiative verpflichtend vorgesehenen Nutzungszweck der LN.

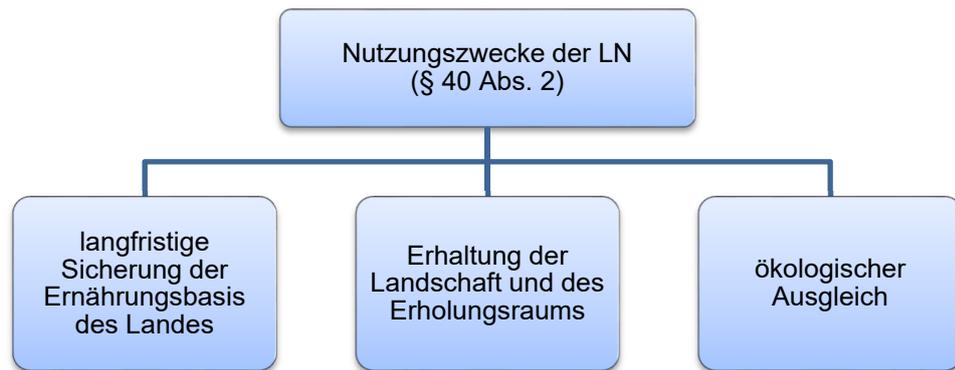


Abb. 2: Angestrebte Zwecke der LN gemäss Gesetzesinitiative

Sollen LN einzozont werden oder sollen sie für eine andere als den angestrebten Zweck gemäss § 40 Absatz 2 (z.B. für eine zonenkonforme Überbauung) beansprucht werden, müssen gemäss Initiative kumulativ die folgenden sieben Voraussetzungen erfüllt sein (Abs. 3).

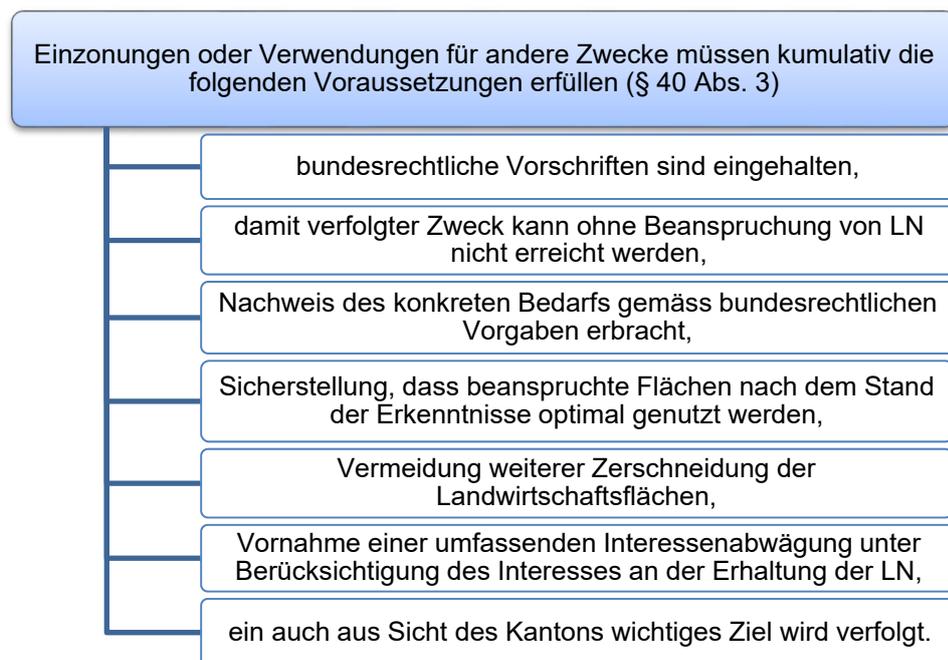


Abb. 3: Kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen für Einzonungen von LN oder für deren Verwendung für einen anderen Zweck (§ 40 Abs. 3 der Gesetzesinitiative)

Absatz 4 konkretisiert abschliessend, was ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel sein kann:

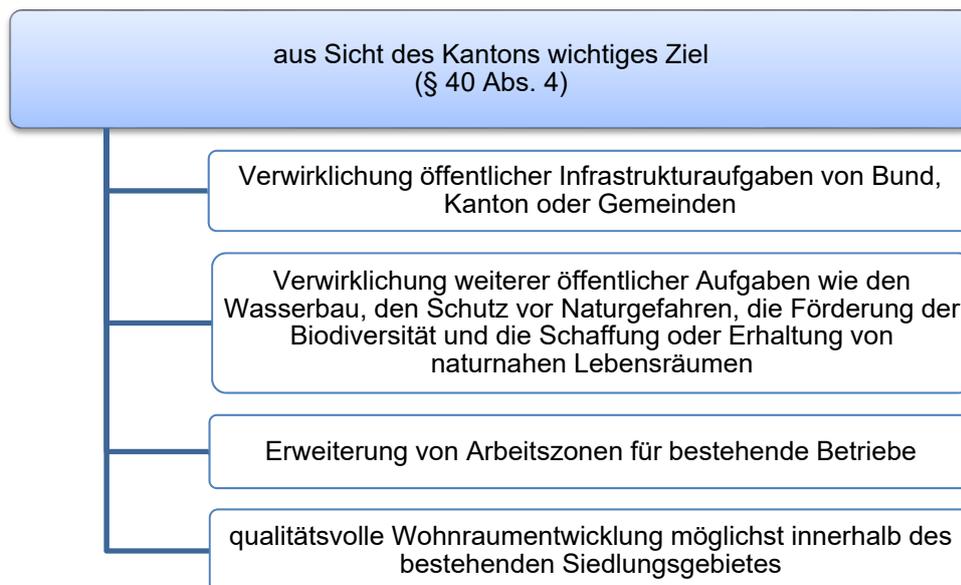


Abb. 4: Aus Sicht des Kantons wichtige Ziele gemäss § 40 Absatz 4 der Gesetzesinitiative

Alle diese Voraussetzungen werden in der Praxis praktisch nie erfüllbar sein. Damit sind gemäss Absatz 2 sowohl eine Einzonung als auch eine Verwendung für einen anderen Zweck regelmässig ausgeschlossen, was folgende Konsequenzen haben kann:

- Die zulässige Nutzung einer Parzelle wird nicht mehr durch die demokratisch legitimierte Zonenzuweisung im gesetzlich vorgesehenen Verfahren bestimmt, sondern an ihre Qualifikation als LN. LN innerhalb der Bauzone können daher nicht mehr zonenkonform genutzt werden. Die Realisierung einer Wohnüberbauung auf einer rechtskräftig eingezonten Parzelle etwa ist als Folge davon kaum mehr zulässig, weil die strengen Vorgaben gemäss § 40 Absätze 3 und 4 in der Regel nicht erfüllt sein dürften. Das käme einem weder im öffentlichen Interesse liegenden noch verhältnismässigen Eingriff in die verfassungsmässig geschützte Eigentumsgarantie gleich. Im Kanton Luzern sind rund 1140 Hektaren in den Bauzonen liegende LN betroffen.
- Führt die Verschärfung des Gesetzes zu Eigentumsbeschränkungen, die materiellen Enteignungen gleichkommen, ist mit Entschädigungsforderungen in Millionenhöhe zulasten der Gemeinden zu rechnen.
- Neuansiedlungen von Betrieben mit neuen Arbeitsplätzen wären kaum mehr möglich.
- Die raumplanerische Interessenabwägung wird – zugunsten des Erhalts der LN (nicht etwa zugunsten der «Nichtbauzonen») – einseitig vorweggenommen. Die in der Raumplanung notwendige Gesamtsicht (Einbezug aller relevanten Aspekte wie Erschliessungssituation mit öffentlichem Verkehr und Individualverkehr, Nähe zur Anspruchsgruppe, erwartete Entwicklung und Ausbaumöglichkeiten) wird stark behindert.

Es kann offenbleiben, ob der Wortlaut der Initiative die Absichten des Initiativkomitees effektiv abbildet. Angesichts des klaren Wortlauts der Initiative und der Regel, Initiativen nach ihrem Wortlaut auszulegen (vgl. Kap. 2.2), ist darauf abzustellen. Wird die Initiative angenommen, erstreckt sich der Schutz der LN gemäss Wortlaut der Initiative auf LN sowohl innerhalb wie auch ausserhalb der Bauzonen.

### *Zuständigkeit für die Bestimmung der LN*

Zuständig für die Bestimmung der LN ist die kantonale Dienststelle Landwirtschaft und Wald (Lawa). LN sind aufgrund der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung) vom 23. Oktober 2013 (SR 910.13) direktzahlungsberechtigt. Die Bestimmung von Flächen als LN ist dynamisch und von der raumplanerischen Zonierung nur bedingt abhängig. Mit der Initiative würde die zulässige Nutzung nicht mehr an die von der Gemeinde festgelegte Zone, sondern an die Qualifikation und die Nutzung der Fläche als LN geknüpft, womit in die Kompetenz der Gemeinden für ihre Ortsplanung eingegriffen würde.

### *Verwendung von abgetragem Bodenmaterial (Abs. 5)*

Die Initiative regelt in § 40 Absatz 5 verbindlich, dass abgetragenes Bodenmaterial aus Flächen, die neu anders als gemäss § 40 Absatz 2 genutzt werden, für die Verbesserung degradierter Böden zu verwenden ist. Auch dieses Anliegen ist grundsätzlich unbestritten. Allerdings regelt das Bundesrecht heute mit der VVEA und der VBBo, wie mit abgetragenen Boden umzugehen ist (vgl. Kap. 2.2.1.4). Diese Regelungen basieren auf dem USG und sind für die Kantone verbindlich. Die Initiative schränkt die dort aufgeführten Verwendungsmöglichkeiten ein, was – wenn nicht gar unzulässig – zumindest unzweckmässig, nicht zielführend und daher abzulehnen ist.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass eine Verbesserung degradierter Böden nur mit qualitativ hochwertigem Bodenmaterial möglich ist. Minderwertiges Bodenmaterial taugt nicht für die Bodenverbesserung. Auch daher funktioniert die Initiativbestimmung nicht.

### *Fazit*

- Der Initiativtext verwendet mit den LN einen ungeeigneten Begriff. LN liegen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen. Die Bestimmung kann zu einem Bauverbot auf rechtskräftig eingezonten Bauzonen von rund 1140 Hektaren führen, die bislang landwirtschaftlich genutzt werden. Wenn diese Flächen nicht mehr der Zonenzuweisung entsprechend genutzt werden können, ist mit erheblichen Entschädigungsforderungen zulasten der Gemeinden zu rechnen.
- Die Verwendung von abgetragem Bodenmaterial ist im Bundesrecht geregelt. Solches Material ist gemäss geltendem Recht soweit möglich wieder als Boden zu verwerten. In der Praxis ist die Vorgabe unbestritten und es wird ihr nachgelebt. Eine kantonale Bestimmung ist – soweit mit dem übergeordneten Recht überhaupt vereinbar – unzweckmässig.
- Die Bestimmung untergräbt die gesetzlich vorgesehene Zuständigkeitsordnung, wonach die Stimmberechtigten einer Gemeinde darüber entscheiden, ob Land einer Bauzone zugewiesen wird und entsprechend genutzt werden kann. Mit der Initiative würde diese Kompetenz zumindest teilweise indirekt auf die kantonale Dienststelle Lawa übergehen.

### **2.2.2.4 Schutz von Fruchtfolgeflächen (§ 41 PBG, neu)**

Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2a RPG); sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert (Art. 26 RPV).

Gemäss dem neuen § 41 der Gesetzesinitiative sind Fruchtfolgeflächen vollumfänglich zu erhalten. Das Mindestkontingent, das vom Bund vorgeschrieben wird, ist dauernd zu wahren. Ausnahmsweise zulässig ist gemäss Absatz 3 ihre Verwendung für eine nicht den Zielsetzungen der Landwirtschaftszonen entsprechende Nutzung unter den Voraussetzungen von § 40 Absätze 3 und 4 der Initiative (vgl. Kap. 2.2.2.3). Unter anderem muss also ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel verfolgt werden, und der verfolgte Zweck darf ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht erreicht werden können. Werden Fruchtfolgeflächen ausnahmsweise beansprucht, so sind sie zu kompensieren – entweder durch Rückzonung von nicht überbautem Land mit der Qualität von Fruchtfolgeflächen in die Landwirtschaftszone oder durch Neuerhebung einer Fruchtfolgefläche mit entsprechender Qualität durch Bodenkartierung auf dem Gemeindegebiet (Abs. 5). Unser Rat lehnt diese Bestimmung, die eine Verschärfung der heute geltenden Rechtsgrundlage darstellt, aus den nachfolgenden Gründen ab.

#### *Fruchtfolgeflächen sind bereits heute geschützt*

Der Schutz von Fruchtfolgeflächen hat in den vergangenen Jahren nicht nur im Kanton Luzern, sondern auch auf Bundesebene stark an Bedeutung gewonnen, ist unbestritten und rechtlich verankert (vgl. Kap. 3.4). Die neue Bestimmung ist daher unnötig.

#### *Wiederholung von Bundesrecht*

Die eidgenössische Raumplanungsverordnung definiert, unter welchen Voraussetzungen die Einzonung von Fruchtfolgeflächen zulässig ist (Art. 30 RPV). Die Initiative wiederholt diese Voraussetzungen, was weder nötig noch sinnvoll ist.

#### *Kompensationsmassnahmen sind nicht praxistauglich*

Im Kanton Luzern gilt gestützt auf § 3 der Planungs- und Bauverordnung seit 2013 eine Kompensationspflicht bei der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen. Bis Ende Februar 2019 standen drei Kompensationsmöglichkeiten zur Verfügung:

- Rückzonung von nicht überbautem Land mit der Qualität von Fruchtfolgeflächen in die Landwirtschaftszone,
- Schaffung neuer Fruchtfolgeflächen durch Verbesserung von degradierten Böden, namentlich durch die Wiederverwertung des Bodenmaterials aus den beanspruchten Fruchtfolgeflächen (Bodenverbesserung) sowie
- Neuerhebung von Fruchtfolgeflächen mit entsprechender Qualität durch Bodenkartierung auf dem ganzen Gemeindegebiet.

Die Initiative streicht die Kompensationsmöglichkeit durch Bodenverbesserung (Abs. 5). In der Praxis kommt allerdings allein diese Form zum Tragen. Es finden sich in den Gemeinden nämlich kaum Flächen, die sich für eine Rückzonung eignen (Bauzonen mit Fruchtfolgeflächen-Qualität). Nicht jede Gemeinde verfügt überhaupt über solche Flächen, weshalb diese Kompensationsmöglichkeit in der Praxis bislang auch nie zur Anwendung kam. Dasselbe gilt für die Neuerhebung von Fruchtfolgeflächen durch Bodenkartierung auf dem ganzen Gemeindegebiet. Unser Rat hat beschlossen, mit einer Teilrevision der Planungs- und Bauverordnung vom 12. Februar 2019 (in Kraft seit 1. März 2019) die Möglichkeit der Neukartierung als Kompensationsmassnahme zu streichen, da ohnehin davon auszugehen ist, dass sich mit der Neukartierung der Umfang der Fruchtfolgeflächen insgesamt nicht erhöht. In der Praxis ist einzig die Kompensation durch Bodenverbesserung von Bedeutung. Un-

ser Rat ist überzeugt, dass dies die sinnvollste Methode ist, um für die Landwirtschaft gute, fruchtbare Böden zu schaffen und damit auch den Selbstversorgungsgrad des Landes zu erhalten.

#### *Raumplanerische Entwicklung gemäss Richtplan wird verunmöglicht*

Fruchtfolgefleichen liegen häufig im flachen Land und daher auch dort, wo sich der Kanton Luzern gemäss kantonalem Richtplan entwickeln soll – entlang den Hauptentwicklungsachsen, wo die notwendige Infrastruktur vorhanden ist. Die strenge Bestimmung der Gesetzesinitiative führt dazu, dass eine Beanspruchung von Fruchtfolgefleichen faktisch verunmöglicht wird, da eine Kompensation praktisch ausgeschlossen ist, und so die angestrebte Entwicklung entlang der Hauptachsen letztlich verhindert wird. Dies gilt gleichermassen für eine zweckmässige Siedlungsentwicklung wie auch für öffentliche Infrastrukturen wie beispielsweise Schulen, Strassen oder Sportplätze. Findet die Entwicklung abseits der Hauptentwicklungsachsen statt, ist ein massiver Ausbau der Infrastruktur in der Peripherie notwendig. Die Zersiedelung, die mit der Revision 2014 des Raumplanungsgesetzes (RPG-Revision 2014) gestoppt respektive gar rückgängig gemacht werden soll, würde damit weiter zunehmen.

Schliesslich ist eine massvolle Entwicklung gerade entlang den Hauptentwicklungsachsen im Interesse des Kantons und seiner Bevölkerung. Ein attraktiver Wirtschaftsstandort sorgt für Arbeitsplätze und damit auch für Wohlstand. Geschieht dies mit Augenmass und sorgfältig, sind die Auswirkungen tragbar. In jedem Fall ist eine umfassende Interessenabwägung notwendig. Die Initiativen verunmöglichen dieses Abwägen, weshalb unser Rat sie als schädigend für den Kanton Luzern beurteilt.

#### *Darstellung der Fruchtfolgefleichen in den kommunalen Zonenplänen*

Schliesslich sollen gemäss § 41 Absatz 6 der Initiative Fruchtfolgefleichen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesbestimmung in den Zonenplänen aller Gemeinden klar erkenntlich eingetragen werden. Die Kosten dieser Massnahme und die damit verbundenen Schwierigkeiten in der Praxis werden von den Initianten nicht aufgezeigt. Eine solche Darstellung in den Zonenplänen setzt jedoch voraus, dass zuerst sämtliche Gemeinden – allenfalls finanziert durch den Kanton – ihre Landwirtschaftsböden gemäss einer vom Bund anerkannten Methode untersuchen lassen. In der Antwort auf das Postulat P 193 von Alain Greter über die Wiederaufnahme der Bodenkartierung hat unser Rat im Jahr 2012 aufgezeigt, dass für die Kartierung von knapp 50'000 ha noch nicht kartierter Landwirtschaftsböden mit Gesamtkosten von rund 15 Millionen Franken zu rechnen ist. Seit 2012 hat der Kanton Landwirtschaftsböden im Umfang von rund 7000 Hektaren kartieren lassen. Es fehlen somit die erforderlichen Bodendaten für rund 40'000 Hektaren, was mit Gesamtkosten von rund 12 Millionen Franken verbunden ist.

Nach Vorliegen der Bodenkartierungen müssten sämtliche Gemeinden innerhalb der in der Initiative genannten fünf Jahre die Nutzungspläne anpassen, sie dem Kanton zur Vorprüfung und den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung unterbreiten und sie schliesslich vom Kanton genehmigen lassen. Abgesehen davon, dass diese Vorgabe enorme Ressourcen auf Seiten Gemeinden und Kanton beansprucht, ist der Nutzen nicht ohne Weiteres ersichtlich. Schon heute ist vor jeder geplanten Einzonung eine Bodenuntersuchung und -kartierung durchzuführen. Zeigt sich, dass die Einzonung notwendig ist und dass es sich dabei um Fruchtfolgefleichen handelt, wird einer Einzonung ohne umfassende Interessenabwägung und ohne ein verbindliches Kompensationsprojekt nicht zugestimmt.

### **2.2.2.5 Erhaltung und Aufwertung des Landschaftsraumes (§ 42 PBG, neu)**

Der neue § 42 PBG bezweckt im Wesentlichen die Einschränkung der Zersiedelung und die Erhaltung und Aufwertung des Landschaftsraumes ausserhalb der Bauzonen. Aufgezählt werden Massnahmen, welche diese Zwecke zu erreichen helfen. Die Liste ist nicht abschliessend. Schliesslich ist vorgesehen, dass unser Rat für diese Zwecke eine Kommission wählt, welche unseren Rat in den entsprechenden Fragen berät.

Unser Rat anerkennt die Bedeutung straffer Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone. Zuständig für die Gesetzgebung betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzone ist jedoch der Bund. Das Bundesrecht ist weitgehend abschliessend, weshalb auf Stufe Kanton für eigene Regelungen kaum Raum besteht. Zudem ist auf eidgenössischer Ebene die 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes in Bearbeitung («RPG 2»). Diese Revision dreht sich grösstenteils um das Bauen ausserhalb der Bauzone. Unser Rat empfiehlt, dieser eidgenössischen Revision nicht mit kantonalen Bestimmungen vorzugreifen.

Bezüglich der vorgeschlagenen Kommission ist auf den geltenden § 4 des Planungs- und Baugesetzes zu verweisen, wonach unser Rat für einzelne Sachbereiche beratende Kommissionen einsetzen kann. Eine eigenständige Rechtsgrundlage im Sinne der Initianten ist somit entbehrlich. Dies gilt umso mehr, als sich bisher kein Bedarf für die Einsetzung einer solchen Kommission ergeben hat, zumal die kantonalen Dienststellen über ein breites und fundiertes Know-how verfügen.

## **2.3 Folgen einer Annahme der Initiativen**

### **2.3.1 Allgemein**

Die Annahme der Initiativen hätte einschneidende Folgen.

- *Bestehende Bauzonen an peripheren Lagen würden nicht rückgezont, sondern bebaut – Zunahme der Zersiedelung*

Wie nachfolgend aufgezeigt wird (vgl. Kap. 3), hat die RPG-Revision 2014 dazu geführt, dass die Siedlungsentwicklung nach innen und die Verdichtung massgeblich an Bedeutung gewonnen haben. Zudem unternimmt der Kanton vieles, um überdimensionierte Bauzonen an raumplanerisch ungeeigneten Stellen rückzuzonen (vgl. Kap. 3.5 zur kantonalen Rückzonungsstrategie). Dank der Rückzonungsstrategie soll die Entwicklung dorthin gelenkt werden, wo sie raumplanerisch sinnvoll ist: an zentrale Lagen und entlang den Hauptentwicklungsachsen gemäss KRP, wo die notwendigen Infrastrukturen, wie öffentlicher Verkehr, Arbeitsplätze, Spitäler usw., bereits vorhanden sind. Im Gegenzug können an den peripheren, schlecht erschlossenen Lagen Flächen in die Landwirtschaftszone ausgezont werden. Sind aber Einzonungen in den Zentren und entlang den Hauptentwicklungsachsen nicht mehr möglich, werden die bestehenden, überdimensionierten Bauzonen an den ungünstigeren Lagen attraktiver und die Wahrscheinlichkeit, dass diese rückgezont werden, schwindet.

- *Kantonaler Richtplan nicht umsetzbar*

Der kantonale Richtplan wurde nach der RPG-Revision 2014 an die neuen Vorgaben angepasst. Er entspricht diesen und wurde vom Bundesrat genehmigt. Vorgesehen ist die Entwicklung des Kantons entlang der Y-Achse und in den

Zentren. Entlang der Y-Achse liegen jedoch viele Fruchtfolgeflächen. Die Gesetzesinitiative verhindert die fachlich richtige Entwicklungsstrategie mit der Vorgabe, dass die Kompensation von Fruchtfolgeflächen durch Bodenaufwertung nicht mehr zulässig sein soll (vgl. Kap. 2.2.2.4). Stattdessen ist davon auszugehen, dass die Entwicklung genau dort stattfinden würde, wo sie aus raumplanerischen Gründen eben nicht hingehört: in der Peripherie, weg von der Y-Achse und den Zentren, dorthin, wo die notwendige Infrastruktur fehlt. Die Zersiedelung würde dadurch nicht gebremst, sondern gar verstärkt.

– *Faktisches Bauzonenmoratorium*

Die Gesetzesinitiative führt faktisch zu einem Bauzonenmoratorium. Dies infolge der gegenüber heute eingeschränkten Möglichkeiten, beanspruchte Fruchtfolgeflächen zu kompensieren (vgl. Kap. 2.2.2.4). Die Initiative setzt nämlich voraus, dass Fruchtfolgeflächen zwingend zu kompensieren sind, ohne jedoch praktikable Kompensationsmethoden zur Verfügung zu stellen.

– *Verlust des raumplanerischen Handlungsspielraums*

Der raumplanerische Handlungsspielraum von Kanton und Gemeinden ginge mit der Annahme der Gesetzesinitiative verloren. Neue Bauzonen könnten nicht mehr dort geschaffen werden, wo sie raumplanerisch sinnvoll und zweckmässig sind, beispielsweise dort, wo wichtige Infrastrukturen bereits vorhanden sind. Verkehrswege müssten ausgebaut werden, wodurch weiterer Landverlust resultieren würde.

– *Zusätzliche Erschwerung von Einzonungen*

Neueinzonungen sind gemäss Gesetzesinitiative nur zulässig, wenn auch ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel verfolgt wird. Dies gilt gemäss geltendem Bundesrecht ohnehin für die Einzonung von Fruchtfolgeflächen, nicht aber für Einzonungen generell (Art. 30 RPV). Die Initiative dehnt diese strenge Voraussetzung auf sämtliche Einzonungen aus. Die Initiative definiert abschliessend, welches Ziele wichtig sind (vgl. § 40 Abs. 4 der Gesetzesinitiative). Vorgesehen sind vier Kategorien:

- die Verwirklichung öffentlicher Infrastrukturaufgaben von Bund, Kanton oder Gemeinden,
- die Verwirklichung weiterer öffentlicher Aufgaben wie des Wasserbaus, des Schutzes vor Naturgefahren, der Förderung der Biodiversität und der Schaffung oder Erhaltung von naturnahen Lebensräumen,
- die Erweiterung von Arbeitszonen für bestehende Betriebe,
- die qualitätsvolle Wohnraumentwicklung möglichst innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes.

Die Einzonung von landwirtschaftlichen Nutzflächen für die Ansiedlung eines neuen Betriebs ist damit ausgeschlossen. Findet ein interessierter Betrieb keine verfügbaren Flächen innerhalb der Bauzone, ist eine Ansiedlung nicht möglich. Richtig ist zwar, die Erweiterung bestehender Betriebe als ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel zu definieren. Müsste aber Fruchtfolgefläche in Anspruch genommen werden und könnte diese nicht kompensiert werden, könnte der bestehende Betrieb am heutigen Standort ebenfalls nicht erweitert werden. Unklar ist schliesslich, wie die Regelung zu verstehen ist, wonach die qualitätsvolle Wohnraumentwicklung möglichst innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes zu erfolgen hat. Eine strikte Auslegung der Bestimmung könnte zur Folge haben, dass Einzonungen nur noch zulässig wären, wenn innerhalb des Siedlungsgebietes keine Kapazitäten mehr vorhanden wären. Oder dass in einer gesamtkantonalen

Betrachtung zuerst alle Siedlungsgebiete ausgeschöpft werden müssten, bevor Neueinzonungen zulässig wären – obwohl gegebenenfalls die bestehenden Siedlungsgebiete aus raumplanerischer Sicht unzweckmässig sind (z.B. peripher, in einer ländlichen Gemeinde weitab der Zentren).

– *Pauschale Priorisierung des Bodenschutzes gegenüber den Bedürfnissen der Bevölkerung*

Der Bodenschutz ist wichtig. Das ist unbestritten. Wichtig sind aber auch die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft. Die Initiative führt zu einer undifferenzierten Priorisierung des Bodenschutzes, ohne die in der Raumplanung stets erforderliche umfassende Interessenabwägung überhaupt zuzulassen. Dies ist weder im Interesse des Kantons noch seiner Gemeinden, noch der Bevölkerung.

Wie nachfolgend unter Kapitel 3 erläutert, wird spätestens seit der RPG-Revision 2014 und der damit zusammenhängenden Überarbeitung der kantonalen Planungsinstrumente und Rechtsgrundlagen sehr viel unternommen, um die Zersiedelung einzudämmen und den Boden zu schützen. Diese neue Praxis hat sich in der Zwischenzeit weitgehend etabliert. Sowohl das Bewusstsein für die Herausforderungen der Raumplanung als auch die Akzeptanz der neuen Strategie nehmen zu. Es braucht allerdings noch Zeit, bis die Umsetzung auf kommunaler Stufe abgeschlossen ist. Nicht zweckmässig wäre es, während dieses laufenden Prozesses die Spielregeln zu verschärfen. Stattdessen sollte das Ergebnis der laufenden Verfahren abgewartet werden.

Unser Rat ist zudem überzeugt, dass sich ein Kanton auch weiterentwickeln können muss und die verschiedenen Interessen jeweils gegeneinander abzuwägen sind. Die Vorlage priorisiert den Landschaftsschutz nach Ansicht unseres Rates in einer unverhältnismässig starren Art und Weise zum Nachteil des Kantons Luzern.

### **2.3.2 Fallbeispiele**

Die konkreten Folgen der Initiativen sollen nachfolgend anhand von vier Beispielen aufgezeigt werden.

– *Ein neuer Sportplatz soll gebaut werden*

Neue Sportplätze werden in der Regel auf ebenem Land erstellt. Solche Landstücke sind sehr oft Fruchtfolgeflächen. Vorab stellt sich die Frage, ob neue Sportplätze überhaupt als eine «öffentliche Infrastrukturaufgabe» von Bund, Kanton oder Gemeinde im Sinne von § 40 Absatz 4a qualifiziert werden können. Falls nein, ist dessen Realisierung ausgeschlossen. Falls ja, setzt die Realisierung weiter voraus, dass allfällig beanspruchte Fruchtfolgeflächen vollständig kompensiert werden. Eine Kompensation ist nur möglich, wenn eine ebenso grosse Fläche mit der Qualität von Fruchtfolgeflächen ausgezont oder neu kartiert wird. Da dies in der Regel nicht möglich ist, wird es auch kaum möglich sein, den Sportplatz zu bauen.

– *Ein bestehender Handwerksbetrieb soll an seinem bisherigen Standort erweitert werden*

Die Erweiterung eines bestehenden Betriebes wird als Grund für eine Einzonung allgemein anerkannt (§ 40 Abs. 4c) – nicht so die Neuansiedelung eines Betriebes. Die Erweiterung eines bestehenden Betriebs setzt aber voraus, dass der mit der Einzonung verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht erreicht werden kann. Gibt es in den bestehenden Bauzonen

noch freie Flächen, ist eine Einzonung nach dem Wortlaut von § 40 nicht möglich. Noch schwieriger wird es, wenn die Einzonung eine Fruchtfolgefläche tangiert. Zusätzlich zu den Voraussetzungen von § 40 Absatz 3 müssten dann die beanspruchten Fruchtfolgeflächen durch Rückzonung oder Neukartierung vollständig kompensiert werden. Dies ist nicht nur teuer, sondern erfahrungsgemäss sehr schwierig, da es meist nicht viele Flächen mit Fruchtfolgeflächen-Qualität in der Bauzone gibt, die ausgezont werden können. Ausserdem hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass kein Potenzial für die Neukartierung besteht (vgl. Kap. 2.2.2.4).

- *Eine Parzelle innerhalb der Bauzone, die LN ist, soll zonenkonform mit einem Wohnhaus bebaut werden*  
Um eine LN, die innerhalb der Bauzone liegt, zonenkonform zu bebauen, müssen die Voraussetzungen von § 40 der Initiative erfüllt sein. Will die Eigentümerschaft ein Haus bauen, muss folglich nachgewiesen werden, dass der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung der LN nicht erreicht werden kann, dass ein konkreter Bedarf gegeben ist und dass ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel verfolgt wird. Diese Nachweise werden kaum je zu erbringen sein, was zu einem faktischen Bauverbot innerhalb rechtskräftig ausgeschiedener Bauzonen führt. Die Eigentümerschaft wird in der Folge von der öffentlichen Hand, konkret von der Gemeinde, eine Entschädigung verlangen.
- *Ein bestehender Landwirtschaftsbetrieb möchte seinen Betrieb am bisherigen Standort um einen modernen, grösseren und tierfreundlichen Auslaufstall erweitern*  
Zur Beantwortung der Frage, ob eine Erweiterung zulässig wäre, ist entscheidend, ob die Erweiterung LN oder Fruchtfolgefläche tangieren würde. Ist dies zu bejahen, müsste die Bauherrschaft nachweisen, dass die Voraussetzungen gemäss § 40 Absatz 3 der Initiative erfüllt sind. Nachzuweisen wäre damit unter anderem, dass der mit der Erweiterung verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von LN nicht erreicht werden kann. Zudem müsste mit der Erweiterung ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel gemäss § 40 Absatz 4 der Initiative verfolgt werden. An dieser Hürde dürften Erweiterungsprojekte regelmässig scheitern, denn diese Art Nutzung lässt sich nicht unter § 40 Absatz 4 einordnen. Anders würde es sich nur dann verhalten, wenn die Erweiterung weder LN noch Fruchtfolgefläche tangieren würde. Dies dürfte in der Praxis regelmässig nicht der Fall sein und führte dazu, dass bestehenden Landwirtschaftsbetrieben kaum noch Erweiterungen zugestanden werden könnten.

## **2.4 Zwischenfazit**

Die eingereichten Volksinitiativen betreffen zentrale Grundsätze der Raumplanung, die von der Politik und der Gesellschaft grösstenteils anerkannt und unbestritten sind: Der Schutz des Bodens, die Siedlungsentwicklung nach innen, die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet sowie der haushälterische Umgang mit dem Boden beziehungsweise der Schutz und der Erhalt von Fruchtfolgeflächen. Dies zeigt sich auch darin, dass die eidgenössischen und die kantonalen Rechtsgrundlagen die von den Initiativen angestrebten Regelungen grösstenteils bereits enthalten.

Die Hauptprobleme der Initiativen sind andere:

- Erstens blendet die Argumentation der Initiative die Tatsache aus, dass mit der Revision des Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 zahlreiche Änderungen be-

schlossen wurden, welche genau die Anliegen der Initiative betreffen. Die Umsetzung des RPG 2014 ist in vollem Gange, allerdings erst teilweise sichtbar. Massgebend ist, wie die Raumplanung in Zukunft aussieht und dass sie korrekt und rechtsgleich vollzogen wird. Unser Rat ist der Ansicht, dass sie sich auch ohne die Initiative genau in die gewünschte Richtung entwickeln wird beziehungsweise bereits entwickelt hat. Im Folgenden wird unter Kapitel 3 erläutert, welche Anstrengungen auf Stufe Verwaltung gestützt auf die RPG-Revision 2014 unternommen werden. In Kapitel 4 schliesslich gehen wir auf die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts ein, um die Auswirkungen der RPG-Revision 2014 zu veranschaulichen.

- Zweitens sind die Auswirkungen der Initiativen schädlich für die Entwicklung des Kantons Luzern und seiner Bevölkerung. Die oben angeführten vier Fallbeispiele verdeutlichen dies eindrücklich.

Unser Rat beurteilt die Initiativen aus den erwähnten Gründen deshalb nicht nur als unnötig, sondern als für die Entwicklung des Kantons und seiner Gemeinden sowie für die Bevölkerung äusserst nachteilig. Beide Initiativen werden von unserem Rat daher zur Ablehnung empfohlen.

### **3 Entwicklung seit der RPG-Revision 2014**

Wie oben erwähnt, anerkennt unser Rat die von den Initiantinnen und Initianten aufgezeigten Probleme und das Anliegen, dem Schutz des Bodens und des Kulturlandes besonderes Gewicht beizumessen, zumal der Kanton Luzern stark landwirtschaftlich geprägt ist. Aus den genannten Gründen lehnt unser Rat die Initiativen allerdings ab. Einer der Hauptgründe für unsere ablehnende Haltung ist der Umstand, dass Bund und Kantone im Zuge der Revision des Raumplanungsgesetzes 2014 bereits zahlreiche Massnahmen ergriffen haben, um den Boden- und Kulturlandschutz zu stärken. Mit welchen konkreten Massnahmen der Kanton Luzern der weiteren Zersiedelung und dem Bodenverbrauch entgegenwirkt, wird nachfolgend erläutert.

#### **3.1 Kantonaler Richtplan**

Im Zuge der Revision des Raumplanungsgesetzes musste der kantonale Richtplan (KRP) 2009 an die geänderten übergeordneten Rechtsgrundlagen angepasst werden. Um die verschärften Vorgaben möglichst schnell umzusetzen, entschied sich unser Rat für eine Teilrevision, welche wir am 26. Mai 2015 beschlossen haben. Ihr Rat hat diese am 14. September 2015 genehmigt. Im Anschluss hat der Bundesrat den teilrevidierten kantonalen Richtplan am 22. Juni 2016 genehmigt. Mit der Genehmigung durch den Bundesrat wurde der Richtplan für die kantonalen und kommunalen Behörden verbindlich. Mit der Gesamtrevision des Richtplans starten wir Mitte 2019.

Hauptmerkmale des KRP sind die Konkretisierung der Vorgaben des Raumplanungsgesetzes, namentlich des Zersiedlungsstopps und der Siedlungsentwicklung nach innen. Der KRP schafft Klarheit für die künftigen Ortsplanungen. Die Gemeinden müssen ihre Ortsplanungen bis Ende 2023 an die Vorgaben des Raumplanungsgesetzes, des Planungs- und Baugesetzes und des KRP angepasst haben. Für die Beurteilung von Neueinzonungen sind die Wachstumswerte des Richtplans entscheidend. Innerhalb der rechtskräftigen Bauzonen können sich die Gemeinden jedoch unabhängig von den Wachstumswerten des Richtplans und damit auch stärker entwickeln, ohne dass weiterer Boden für neue Bauzonen verbraucht wird.

Im Rahmen der Vorprüfung und der Genehmigung der kommunalen Ortsplanungen überprüft unser Rat, ob die massgebenden Vorgaben eingehalten sind. So wird kontrolliert, ob die Siedlungsentwicklung konsequent nach innen gelenkt wird, ob die angestrebte Bevölkerungszunahme der massgeblichen Gemeindekategorie entspricht und – sollte ausnahmsweise eine Einzonung thematisiert werden – ob nicht doch innerhalb der bestehenden Bauzonen noch Möglichkeiten für eine Verdichtung bestehen.

### **3.2 Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur gemäss KRP**

Der Richtplan ist strategisches Führungs- und Leitinstrument für die räumliche Entwicklung. Mit ihm wird die angestrebte räumliche Entwicklung unter Beachtung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Gesichtspunkte gesteuert und die zuständigen Instanzen werden mit der Umsetzung beauftragt (richtungsweisende Festlegung A1). Der kantonale Richtplan bindet alle Behörden von Bund, Kanton und Gemeinden sowie alle anderen Träger öffentlicher Aufgaben, soweit sie sich mit raumwirksamen Aufgaben befassen.

Der KRP legt mit der richtungsweisenden Festlegung R1 fest, dass durch die Bildung der beiden Räume Luzern Agglomeration und Luzern Landschaft, durch die Festigung der Hauptentwicklungssachse und durch eine klare Zentrenstruktur die Stellung des Kantons Luzern innerhalb des Metropolitanraums Zürich und gleichzeitig als eigenständige Drehscheibe der Zentralschweiz gestärkt wird. Dabei bilden das Hauptzentrum, die Regional- und die Subzentren zusammen mit der Hauptentwicklungssachse das Rückgrat für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons und für dessen Positionierung im nationalen Standortwettbewerb. Sie vermitteln dem ganzen Kanton Wachstumsimpulse. Damit wird auch die Entwicklung der übrigen Gebiete mit ihren typischen Stärken und Vorzügen gefördert.

Die Bestimmung der Zentrenstruktur basiert auf elf statistischen Indikatoren und orientiert sich an der Bedeutung einer Gemeinde, also ihrer Funktion als Bevölkerungs-, Arbeitsplatz- und Versorgungszentrum. Es werden die drei Zentrentypen Haupt-, Regional- und Subzentrum unterschieden. Diese Struktur legt den Schwerpunkt auf Zentren mit grossem Entwicklungspotenzial. Den beiden Zentren Luzern und Sursee kommt eine herausragende Rolle zu.

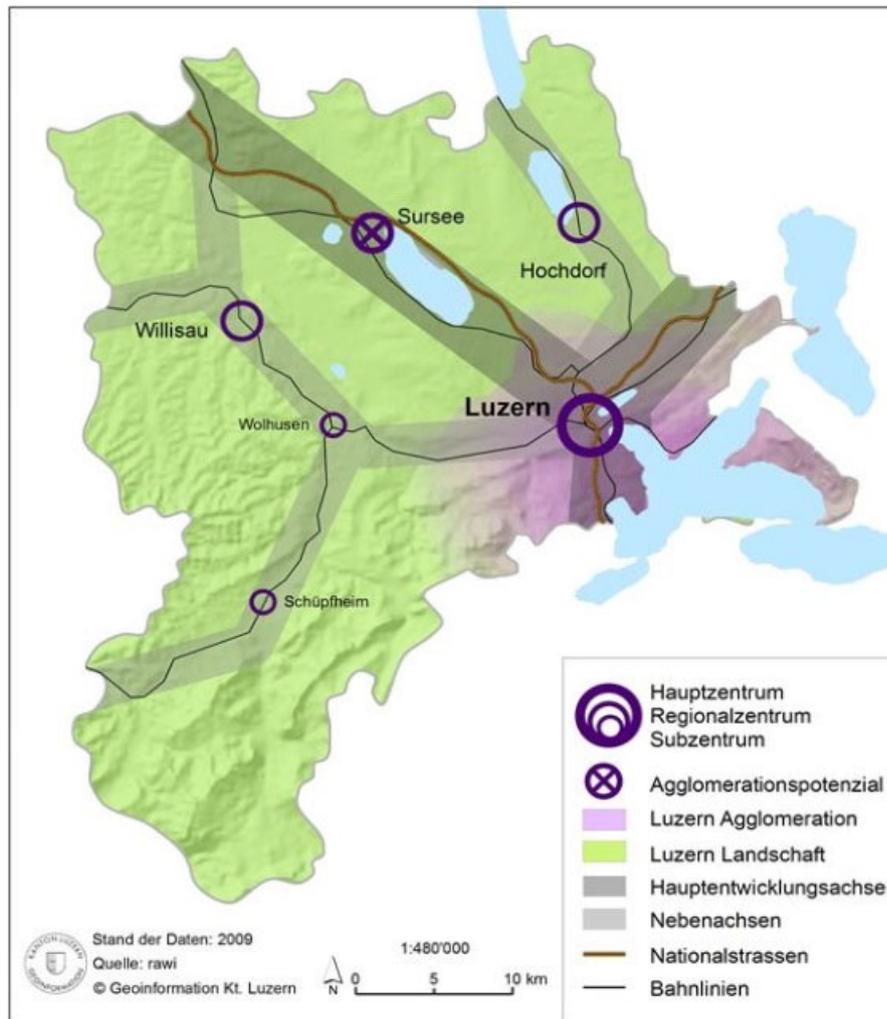


Abb. 5: Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur gemäss KRP, richtungsweisende Festlegung R1

Die Raumentwicklungsstrategie baut auf der Unterscheidung der Räume Luzern Agglomeration und Luzern Landschaft unter Berücksichtigung der Stärken und Vorzüge dieser beiden Räume auf. Dabei bilden die Hauptentwicklungsachse und die Zentren zusammen in beiden Räumen aufgrund ihrer grossen wirtschaftlichen Bedeutung den Motor der weiteren nachhaltigen Entwicklung des Kantons. Angesichts internationaler und nationaler Trends ist mit weiteren Konzentrationen und Spezialisierungen zu rechnen. Um daran erfolgreich teilhaben zu können, sind die räumlichen Vorzüge und Standortfaktoren weiter zu stärken. Die dadurch gewonnene Vielfalt fördert die regionalen Qualitäten, Stärken und Vorzüge auch ausserhalb der Hauptentwicklungsachse und der Zentren, die sich gegenseitig ergänzen können.

### 3.3 Strategie «Siedlungsentwicklung nach innen»

Gestützt auf die Raumentwicklungsstrategie gemäss Koordinationsaufgabe R1-3 des KRP gelten im Kanton Luzern folgende Grundsätze für die Siedlungsentwicklung<sup>3</sup>:

- Der Trend zur weiteren Siedlungsausdehnung soll deutlich abgebremst und der Bauzonenflächenzuwachs massgeblich reduziert werden. Innerhalb des kommunalen Entwicklungsspielraums soll die bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung kompakt und in historisch gewachsenen Strukturen erfolgen. Allen Gemeinden wird ein Einwohnerwachstum zugestanden; die Entwicklungsabsichten sind von jeder Gemeinde in einem Siedlungsleitbild darzulegen.

<sup>3</sup> <https://rawi.lu.ch/index/themen/siedlungsentwicklung.htm>

- Das weitere Einwohnerwachstum hat sich jedoch hauptsächlich auf die Zentren und die Hauptentwicklungsachse zu konzentrieren. Bei den Gemeinden auf der Hauptentwicklungsachse kann die Bauzone bei ausgewiesenem Bedarf erweitert werden; werden dabei Fruchtfolgeflächen beansprucht, ist eine umfassende Interessenabwägung erforderlich. Die Gemeinden auf der Landschaft verfügen bereits heute zumeist über ausreichend grosse Bauzonen; bei diesen Gemeinden kann das angestrebte Wachstum in aller Regel innerhalb der bestehenden Bauzonenreserven erfolgen.
- Es wird schliesslich eine bessere Ausnützung der bestehenden Bauzonen angestrebt; der Nutzung von inneren Reserven wird Priorität eingeräumt. Die Siedlungsentwicklung nach innen wird gefördert: Nutzungspotenziale werden unter Berücksichtigung der Siedlungs- und Wohnqualität und der Erschliessung standortgerecht und massgeschneidert ausgeschöpft.

### **3.4 Aktiver Schutz von Fruchtfolgeflächen**

Gemäss Bundesrecht haben die Kantone ein bestimmtes Kontingent an Fruchtfolgeflächen<sup>4</sup> dauernd zu erhalten (Art. 30 RPV). Für den Kanton Luzern gilt ein Kontingent von 27'500 ha. Um die Fruchtfolgeflächen stärker zu schützen, hat unser Rat am 21. August 2012 unter anderem die folgenden Grundsätze beschlossen:

- *Bewahrung Handlungsspielraum*  
Im Wesentlichen wurde beschlossen, dass das künftige raumplanerische Handeln ungeachtet der Grösse der gesicherten Fruchtfolgeflächen auf eine Drosselung des Bodenverbrauchs ausgerichtet sein muss. Um den Bodenverbrauch und den Verlust an Fruchtfolgeflächen wirksam zu drosseln, ohne den angestrebten Handlungsspielraum zu verlieren, hielt unser Rat fest, dass es namentlich notwendig sein werde, verstärkt auf eine nachhaltige Entwicklung der Siedlungen nach innen, auch mit Mehrfachnutzungen, auf eine Abstimmung der Verkehrs- und Energieversorgungsinfrastruktur auf diese Entwicklung sowie auf eine Erhaltung und Stärkung der Natur- und Kulturlandschaften in ihrer Vielfalt hinzuwirken.
- *Anpassung Raumordnungspolitik*  
Als wichtige Leitlinie wurde definiert, dass Fruchtfolgeflächen nur noch dort zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch genommen werden dürfen, wo dies durch höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt ist. Gleichzeitig wurde der Grundstein für die Kompensationspflicht gelegt, sollten Fruchtfolgeflächen ausnahmsweise für nichtlandwirtschaftliche Zwecke in Anspruch genommen werden dürfen.
- *Kulturlandschaft und Bewirtschaftung*  
Weiter beschloss unser Rat, dass künftig auch bei planerisch gesicherten Fruchtfolgeflächen von einer einseitigen Ausrichtung auf deren Bewirtschaftung ohne Rücksicht auf die landschaftliche Schönheit und Eigenart und ohne Berücksichtigung der jeweiligen qualitativen Eigenschaften des Bodens abzusehen ist. Die Bodenqualität soll bei der Planung vermehrt Beachtung finden.
- *Bauen ausserhalb der Bauzone*  
Ein weiteres Augenmerk richtete unser Rat auf das Bauen ausserhalb der Bauzone, welches künftig restriktiver zu handhaben sei. Der Platz- und Bodenbedarf sei so gering wie möglich zu halten. Zudem sollen dazu bevorzugt bereits geschädigte Böden freigegeben werden. Gleich wie bei den übrigen raumwirksamen Tätigkeiten sollen dafür keine Fruchtfolgeflächen in Anspruch genommen werden. Nur wenn der Bedarf für zusätzliche Flächen aufgezeigt sei und – nach der Prüfung von Alternativen und unter Abwägung der massgebenden Interessen

<sup>4</sup> <https://fruchtfolgeflaechen.lu.ch/>

– die Wahl eines anderen Standortes nachweislich ausser Betracht fällt, können ausnahmsweise Fruchtfolgeflächen beansprucht werden. Die Beeinträchtigung auch im Umfang hat sich auf das Erforderliche zu beschränken und ist durch flächengleichen Realersatz zu kompensieren.

Weiter wurden die folgenden Schritte eingeleitet:

- Die Gemeinden sowie Politik und Öffentlichkeit werden auf die angeführten Grundsätze und die Notwendigkeit einer verstärkten Berücksichtigung der Thematik Fruchtfolgeflächen bei den künftigen raumwirksamen Tätigkeiten beziehungsweise auf die Neuausrichtung der Raumordnungspolitik hingewiesen.
- Bei den damals laufenden Arbeiten zu einer Revision des Planungs- und Baugesetzes wurde geprüft, inwieweit die notwendige bessere Sicherstellung der Fruchtfolgeflächen und die erforderliche Drosselung des Bodenverbrauchs auch Anpassungen im PBG als sinnvoll erscheinen lassen.
- Sowohl bei der Vorprüfung und Genehmigung von Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden wie auch bei der Prüfung von Bebauungs- und Gestaltungsplänen sowie bei Projekt- und Baubewilligungen, mit denen raumwirksame Tätigkeiten zugelassen werden, wird künftig auf allen Ebenen auf die Beachtung der angeführten Grundsätze hingewirkt.

In der Folge erliess unser Rat am 29. Oktober 2013 den neuen § 3 der Planungs- und Bauverordnung (vgl. laufende Gesetzessammlung [6] 2013, S. 523). Dieser regelt im Detail, dass Fruchtfolgeflächen zu erhalten sind. Sollen sie ausnahmsweise einer anderen als der Landwirtschaftszone zugewiesen werden, muss dies durch überwiegende Interessen gerechtfertigt sein. Solche überwiegenden Interessen lassen sich häufig nicht begründen. In der Konsequenz kann die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen und damit das Vorhaben nicht gutgeheissen werden. Dieser strenge Massstab gilt insbesondere aufgrund einer sehr restriktiven bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Können aber überwiegende Interessen bejaht werden, so müssen die beanspruchten Fruchtfolgeflächen vollständig kompensiert werden. Eine Kompensation war dabei ursprünglich möglich durch die Auszonung von Bauzonen in Nichtbauzonen, durch die Neuerhebung von Fruchtfolgeflächen mittels Neukartierung auf dem gesamten Gemeindegebiet sowie durch Bodenverbesserung. In der Praxis hat sich Bodenverbesserung als Hauptanwendungsfall etabliert. Als nicht praktikabel hat sich seit dem Inkrafttreten von § 3 PBV die Neuerhebung erwiesen. Die Möglichkeit der Neuerhebung wurde daher mit der am 1. März 2019 in Kraft getretenen Änderung der Planungs- und Bauverordnung wieder aufgehoben (vgl. G 2019 S. 33 und Kap. 2.2.2.4).

### **3.5 Kantonale Strategie zum Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen («Rückzonungsstrategie»)**

Der KRP gibt vor, dass das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) und die Dienststelle Raum und Wirtschaft eine Strategie für den Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen zu erarbeiten haben (KA S1-9). Darin sind die Gemeinden mit Bauzonenüberkapazitäten und mit Bauzonenknappheit zu bezeichnen.

Auf der Grundlage der rechtskräftigen Bauzonen per 31. Dezember 2016 wurde bei insgesamt 21 Gemeinden Rückzonungsbedarf ermittelt. Im Juni 2018 wurden diese Gemeinden schriftlich über den Rückzonungsbedarf informiert. Die sogenannten

«Rückzonungsgemeinden» sind aufgefordert, geeignete Flächen für die Rückzonung zu bezeichnen und diese in den kommenden Ortsplanungsrevisionen in die Nichtbauzone rückzuzonen.

Im Hinblick auf die erforderliche Bauzonenauslastung von mindestens 100 Prozent, die gegenüber dem Bund ausgewiesen werden muss, und aufgrund des maximal zulässigen Siedlungsgebietes von 12'000 ha gemäss KA S1-1 des KRP liegen Rückzonungen von überdimensionierten Bauzonen im erheblichen Interesse des Kantons und seiner Gemeinden, um die Raum-, Achsen- und Zentrenstrategie umzusetzen und um die Entwicklung an den zentralen, gut erschlossenen Lagen nicht zu erschweren oder sogar zu blockieren. Die Rückzonungsstrategie wirkt damit auch der Zersiedelung entgegen.

### **3.6 Änderungen des Planungs- und Baugesetzes**

Um die Zersiedelung zu stoppen und die Verfügbarkeit von Bauland zu sichern, wurden die einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlagen in den vergangenen Jahren teilrevidiert. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insbesondere die folgenden Bestimmungen:

- § 38 PBG (Verfügbarkeit von Bauland)  
Nach dieser Bestimmung schliesst die Gemeinde mit interessierten Grundeigentümerinnen und -eigentümern Verträge ab über die Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland, die Etappierung und die Realisierung von neuen Baugebieten und die Folgen der nicht zeitgerechten Realisierung. Kommt keine vertragliche Einigung zustande, kann die Gemeinde, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, nach acht Jahren seit Inkrafttreten der Gesetzesänderung vom 17. Juni 2013 (vgl. G 2013, S. 490) oder seit Rechtskraft späterer Einzonungen ein Kaufrecht zum Verkehrswert ausüben. Die lange Zeit weit verbreitete Baulandhortung wird damit verunmöglicht. Sollte sich zeigen, dass eine unüberbaute Bauzone nicht mehr zweckmässig ist, bildet § 38 PBG zudem eine Rechtsgrundlage, um sie in die Landwirtschaftszone auszuzonen.
  
- § 39 PBG (Siedlungsentwicklung nach innen)  
Die per 1. Januar 2014 revidierte Bestimmung (vgl. G 2013, S. 490) verlangt, dass Neuüberbauungen den Boden haushälterisch nutzen. Bestehende Überbauungen sind, wo zweckmässig, zu verdichten und zu erneuern. Damit können die bestehenden Bauzonen intensiver genutzt und ihre Kapazität kann erhöht werden. Das Bedürfnis, neue Bauzonen auszuscheiden, wird damit abgeschwächt.  
Die Gemeinde hat weiter aktiv geeignete Gebiete für eine Siedlungsentwicklung nach innen zu ermitteln. Sie bezeichnet Gebiete für die verdichtete Bauweise, in denen eine gegenüber der zonengemässen Nutzung höhere Überbauungsziffer gilt. Schliesslich werden die Gemeinden aufgefordert, für bestimmte Gebiete eine bauliche Mindestnutzung für Neu- und Ersatzbauten festzulegen. Neu besteht gemäss Absatz 5 zudem eine gesetzliche Grundlage, um privatrechtliche Baubeschränkungen wie beispielsweise Höhendienstbarkeiten, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen, im Verfahren nach Enteignungsgesetz aufzuheben (vgl. G 2017-104).

### **3.7 Vollzug**

Von zentraler Bedeutung, um dem Raumplanungsrecht von Bund und Kanton zum Durchbruch zu verhelfen, ist ein konsequenter und rechtsgleicher Vollzug der geltenden Vorschriften durch die Behörden. Dazu gehören auch einschneidende Massnahmen, sollten sie im Einzelfall erforderlich sein. Im Folgenden werden zwei Beispiele der im Zuge der RPG-Revision 2014 verschärften kantonalen Vollzugspraxis dargestellt.

#### **3.7.1 Kantonale Planungszone Gemeinde Vitznau**

Am 24. April 2018 erliess unser Rat erstmals seit den 1980er-Jahren eine kantonale Planungszone. Diese Planungszone in der Gemeinde Vitznau basiert auf der vorgängig beschriebenen Rückzonungsstrategie gemäss KRP (vgl. Kap. 3.5).

Bereits im Jahr 2013 und damit noch vor Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes führte das BUWD im Vorprüfungsbericht vom 16. Oktober 2013 zur Gesamtrevision der Ortsplanung Vitznau aus, dass die Diskrepanz zwischen den übergeordneten Vorgaben und der vorhandenen Bauzonenkapazität bereinigt werden müsse. Die Bauzonen seien weiter zu reduzieren. Abgestimmt auf die kantonalen Erhebungen im Zusammenhang mit der Revision des Raumplanungsgesetzes sei mittelfristig die Überkapazität der Bauzonen der Gemeinde Vitznau in geeigneter Form zu bereinigen. Die peripheren und schlecht erschlossenen Bauzonen seien aus heutiger Sicht nicht mehr geeignet und deshalb zu reduzieren.

Da die gemäss den Vorgaben des Kantons angepasste Ortsplanungsrevision von den Stimmberechtigten abgelehnt wurde, hätten Baugesuche auf Flächen, die zur Rückzonung vorgesehen waren, wieder nach bisherigem Recht bewilligt werden müssen. Um die Rückzonungsflächen zu sichern, hat unser Rat über das Gebiet eine kantonale Planungszone erlassen.

#### **3.7.2 Vorprüfung und Genehmigung kommunaler Nutzungsplanungen**

Wesentlich für einen funktionierenden Vollzug sind die kantonale Vorprüfung und die Genehmigung kommunaler Nutzungsplanungen. Im Vorprüfungsverfahren prüfen die kantonalen Stellen die Einhaltung der Vorgaben von Gesetzen und Richtplan. Den Grundsätzen der Siedlungsentwicklung nach innen und des Bodenschutzes wird dabei eine sehr grosse Bedeutung zugemessen, ebenso dem Schutz von Fruchtfolgeflächen und dergleichen. Heute werden Vorhaben in der Vorprüfung öfter negativ beurteilt als früher und deren Realisierung damit verwehrt, was bei den Gesuchstellenden häufig auf Unverständnis stösst.

### **3.8 Kantonale Arbeitshilfen**

Das BUWD stellt zahlreiche Instrumente, Arbeitshilfen und Wegleitungen zur Verfügung<sup>5</sup>. Diese wurden nach der Anpassung des KRP an das geänderte übergeordnete Recht an die neuen Grundlagen angepasst. Damit soll eine gesetzes- und richtplankonforme Umsetzung der Vorgaben in den kommunalen Planungen gewährleistet werden. Gleichzeitig wird mit diesen Hilfsmitteln eine rechtsgleiche Beurteilung unterstützt. Nachfolgend werden einige dieser Hilfsmittel kurz beschrieben.

---

<sup>5</sup> [https://rawi.lu.ch/down\\_loads/down\\_loads\\_rp](https://rawi.lu.ch/down_loads/down_loads_rp).

### **3.8.1 Wegleitung Ortsplanungsverfahren**

Die Wegleitung Ortsplanungsverfahren<sup>6</sup> ist das zentrale Arbeitsmittel für die Ortsplanerinnen und -planer, welche für die Gemeinden die Richt- und Nutzungsplanung erarbeiten. Die Wegleitung wurde im Jahr 2017 an die übergeordneten Vorgaben angepasst und enthält insbesondere Ausführungen zur Bauzonendimensionierung, zur Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur sowie zum Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen.

### **3.8.2 Luzerner Bauzonen-Analysetool (Lubat)**

Die haushälterische Bodennutzung und damit die Sicherstellung der Lebens- und Standortqualität sind Herausforderungen, denen sich der Kanton und die Gemeinden heute angesichts der zunehmenden Bodenknappheit und Zersiedelung vermehrt stellen müssen. Der Kanton Luzern hat im KRP wesentliche Instrumente zur Bewältigung dieser Aufgabe festgelegt. Von grosser Wichtigkeit bei der Ermittlung und Beurteilung des Bedarfs für Neueinzonungen sind die Einwohnerkapazitäten (Fassungsvermögen) der Bauzonen unter Berücksichtigung der Reserven der unbebauten Bauzonen und des Verdichtungspotenzials. Das Luzerner Bauzonen-Analysetool Lubat, ein von der Dienststelle Rawi entwickeltes Analysetool, erlaubt es, diese Kennwerte automatisch zu generieren und in einem Plan darzustellen. Die Gemeinden erhalten damit wichtige Grundlagen für die Erarbeitung von Siedlungleitbildern, Strategien der Siedlungsentwicklung nach innen und für Änderungen der Rahmen- und Sondernutzungspläne sowie der Bau- und Zonenreglemente. Gemäss KRP ist für den Nachweis der Bauzonenreserven und Bauzonenkapazitäten das Lubat zu verwenden (Koordinationsaufgabe S1-5). Damit wird sichergestellt, dass kantonsweit eine einheitliche Berechnungsmethode angewendet wird und die Berechnungen gemeindeübergreifend vergleichbar sind.

### **3.8.3 Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung**

Ebenfalls im Zuge der Änderung des Raumplanungsgesetzes und der darauf folgenden Teilrevision des KRP wurde die Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung erarbeitet. Mit dieser Arbeitshilfe werden die Ortsplanerinnen und -planer bei der Anwendung der neuen Vorgaben des KRP unterstützt.

## **4 Neue bundesgerichtliche Rechtsprechung**

Das Bundesgericht wendet die verschärften rechtlichen Grundlagen zur Raumplanung konsequent an, wie die seit der Revision im Jahr 2014 ergangene Rechtsprechung zeigt. Besonders hervorzuheben sind die folgenden Urteile, die auch im Kanton Luzern von grundlegender Bedeutung und daher von allen Planungsbehörden zu beachten sind:

- Urteil 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 betreffend Überprüfung der Bauzonenreserven vor der Erteilung einer Baubewilligung,
- Urteil 1C\_494/2016 vom 26. November 2018 betreffend Beanspruchung von Fruchtfolgefläche für Einfamilienhauszone, Nichtgenehmigung mangels optimaler Nutzung der beanspruchten Fläche,
- Urteil 1C\_62/2018 vom 12. Dezember 2018 betreffend unrechtmässigen Umbau und Umnutzung einer Stallbaute zu einer Ferien-/Wochenendaute in der Erhaltungszone der Gemeinde Arosa GR und

---

<sup>6</sup> [https://rawi.lu.ch/-/media/RAWI/Dokumente/Downloads/raumentwicklung/wegleitung\\_op\\_2014.pdf?la=de-CH](https://rawi.lu.ch/-/media/RAWI/Dokumente/Downloads/raumentwicklung/wegleitung_op_2014.pdf?la=de-CH)

- Urteil 1C\_105/2018 vom 18. Dezember 2018 betreffend Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung der Gemeinde Glattfelden ZH, Nichtgenehmigung mangels ausgewiesenem Bedarf.

Diese Entscheide machen deutlich, dass auch die Rechtsprechung ihren Teil zur Umsetzung der verschärften raumplanerischen Rechtsgrundlagen beiträgt und die rechtlichen Grundlagen tauglich sind, um die Zersiedelung und den Bodenverbrauch wirksam einzudämmen. Diese Entwicklung entspricht nach Ansicht unseres Rates den mit den Initiativen verfolgten Anliegen – ohne dass das kantonale Recht verschärft werden müsste.

## **5 Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative**

Da unser Rat die Anliegen der Initiative grundsätzlich teilt, diese aber aufgrund ihrer Strenge als äusserst nachteilig für den Kanton, die Gemeinden und die Bevölkerung beurteilt, unterbreitet er Ihrem Rat einen Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative, der zwar die Anliegen der Initiative aufnimmt, nicht aber ihre als sehr kritisch beurteilten Elemente. Mit dem Gegenentwurf soll das Planungs- und Baugesetz mit vier Bestimmungen ergänzt werden. Die vorgeschlagenen Regelungen orientieren sich an den Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Richtplans und stehen im Einklang mit den geltenden kantonalen Wegleitungen und Arbeitshilfen. Sämtliche Vorgaben sollen neu im Planungs- und Baugesetz verankert werden. Die vier neuen Bestimmungen werden im Folgenden im Detail erläutert.

### **5.1 Die Bestimmungen im Einzelnen**

#### *§ 39a Erhaltung des Kulturlandes*

Ausgangspunkt dieser neuen Bestimmung bilden § 35 Absatz 1<sup>bis</sup> sowie § 40 Absätze 1 bis 3 der Gesetzesinitiative. Die Erhaltung des Kulturlandes ist ein zentrales Ziel der Raumplanung und soll daher in einer separaten Bestimmung geregelt werden. Absatz 1 legt als Grundsatz fest, dass der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, zu erhalten sind. Wesentlich ist dabei die Verwendung des Begriffs «Kulturland» anstelle der «landwirtschaftlichen Nutzflächen», um klarzustellen, dass nur Flächen ausserhalb der Bauzone betroffen sind.

In Absatz 2 wird – in Übereinstimmung mit dem Initiativtext und dem Bundesrecht – definiert, welchen Zwecken das Kulturland dient und dass es entsprechend seinen verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden soll.

Absatz 3 orientiert sich an § 40 Absatz 3 der Gesetzesinitiative, allerdings ohne die Vorgaben aus dessen Unterabsätzen b und g zu übernehmen. Die Vorgabe, wonach Einzonungen von Kulturland nur zulässig sind, wenn der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung der Einzonungsfläche nicht erreicht werden kann (Unterabs. b), ist aus Sicht unseres Rates zu absolut formuliert und verhindert die raumplanerisch so wichtige Interessenabwägung. Die Vorgabe in Unterabsatz g verlangt, dass mit einer Einzonung von Kulturland stets auch ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel verfolgt wird. Diese Hürde für die Einzonung von Kulturland ist – im Unterschied zur Einzonung von Fruchtfolgeflächen – übermässig hoch und nicht gerechtfertigt. Im Einzelfall müssen auch kommunale Interessen genügen, um eine Einzonung von Kulturland zuzulassen. Diese beiden Vorgaben des Initiativtextes würden eine differenzierte Raumplanung und die Umsetzung des KRP verhindern. Durch die neuen Vorgaben in den Unterabsätzen c und d des Gegenentwurfs wird das Anliegen der Initiative, dass die beanspruchte Fläche soweit möglich zu reduzieren und

optimal zu nutzen ist, aufgenommen und die Hürde gegenüber dem geltenden Recht erhöht. Durch die spezifische Nennung des Ziels der Erhaltung des Kulturlandes in Unterabsatz e soll zudem dem Aspekt der Erhaltung des Kulturlandes bei der Interessenabwägung besonderes Gewicht verliehen werden.

Der sehr starre § 40 Absatz 4 des Initiativtextes (Definition der Ziele, die aus Sicht des Kantons wichtig sind) soll bewusst nicht übernommen werden. Gemäss geltendem Recht ist für eine Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen erforderlich, dass damit ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel verfolgt wird, das ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgefläche nicht sinnvoll erreicht werden kann (Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> Unterabs. a RPV). Diese Strenge ist für den Schutz der Fruchtfolgeflächen gerechtfertigt. Es wäre jedoch unverhältnismässig, diesen strengen Massstab generell auf Kulturland anzuwenden.

#### *§ 39 b Umgang mit abgetragenen Boden*

In dieser neuen Bestimmung soll der Grundsatz zum Umgang mit abgetragenen Boden geregelt werden (vgl. § 40 Abs. 5 der Gesetzesinitiative). Das Bundesrecht regelt, wie mit abgetragenen Boden umzugehen ist. Es gilt der Grundsatz, dass abgetragener Boden möglichst vollständig als Boden zu verwerten ist und dass seine Fruchtbarkeit nicht beeinträchtigt werden darf. Als nicht zweckmässig erachten wir es, den Umgang mit abgetragenen Boden gegenüber dem Bundesrecht zusätzlich einzuschränken, wie es von der Initiative vorgesehen ist.

#### *§ 39c Fruchtfolgeflächen*

Fruchtfolgeflächen sind die fruchtbarsten Böden und geniessen daher richtigerweise einen besonderen Schutz. Dem soll neu durch die Verankerung dieses Schutzes im Gesetz Rechnung getragen werden. Die bisherige Verordnungsbestimmung zu den Fruchtfolgeflächen soll daher auf Gesetzesstufe gehoben und verschärft werden.

Die Grundregel, wonach Fruchtfolgeflächen grundsätzlich zu erhalten sind, soll im neuen Absatz 1 verankert werden.

Wie vom Bundesrecht vorgesehen, ist ihre Beanspruchung in Ausnahmefällen zulässig. Die Voraussetzungen, die zusätzlich zu jenen des Bundesrechts erfüllt sein müssen, damit Fruchtfolgeflächen zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken beansprucht werden dürfen, sind im Absatz 2 aufgeführt:

- Unterabsatz a verweist auf die in § 39a Absatz 3 des Gegenentwurfs enthaltenen Voraussetzungen beim Kulturland. Demnach setzt die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen unter anderem voraus, dass die beanspruchte Fläche auf das Notwendige beschränkt und optimal genutzt wird. Der wichtige Begriff «sinngemäss» bedeutet in diesem Kontext, dass auch die Beanspruchung von Fruchtfolgefläche durch landwirtschaftliche Bauten und Anlagen so gestaltet werden muss, dass möglichst kompakte und dichte «Siedlungen» – in diesem Kontext Hofgebilde – entstehen Ein wichtiges Augenmerk muss zudem auf den qualitätsvollen und ökologisch wertvollen Freiräumen liegen.
- Unterabsatz b setzt voraus, dass überwiegende öffentliche Interessen die Beanspruchung rechtfertigen. Ebenbürtige öffentliche oder private Interessen sollen für eine Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht mehr genügen.
- Schliesslich verlangt Unterabsatz c eine Prüfung von Alternativen und Varianten ohne Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen, unter Inkaufnahme vertretbarer qualitativer Einbussen bezüglich Orts- und Landschaftsbild oder Wohngebieten.

Eine Verschärfung gegenüber dem geltenden Recht stellen die Absätze 3 und 4 dar. Sie definieren, dass als «Beanspruchung» im Sinn des neuen § 39c Absatz 2 Zuweisungen zu einer Bauzone (Einzonungen), Überbauungen sowie bodenverändernde Nutzungen gelten und dass beanspruchte Fruchtfolgeflächen in jedem Fall flächengleich zu kompensieren sind. Daraus resultiert die Gleichbehandlung all jener, die Fruchtfolgeflächen beanspruchen: Industrie, öffentliche Hand, Landwirtschaft und private Grundeigentümerinnen und -eigentümer. Dies ist gerechtfertigt, zumal ein wesentlicher Teil der Fruchtfolgeflächen, die jedes Jahr verloren gehen, durch landwirtschaftliche Bauten und Anlagen beansprucht werden. Zudem entspricht die Regelung geltendem Bundesrecht und der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Es ist nicht gerechtfertigt, die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen für Bauten und Anlagen durch die Landwirtschaft gegenüber nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen zu privilegieren. Die Kompensationspflicht soll daher generell gelten und im Vergleich zu heute ausgedehnt werden.

Als Kompensationsmassnahmen sieht Absatz 5 schliesslich entsprechend dem geltenden Recht die Rückzonung von nicht überbautem Land mit der Qualität von Fruchtfolgeflächen in die Landwirtschaftszone oder die Schaffung neuer Fruchtfolgeflächen durch die Verbesserung degradierter Böden vor, namentlich durch die Wiederverwertung des Bodenmaterials aus den beanspruchten Fruchtfolgeflächen.

Mit der Überführung in das Planungs- und Baugesetz ist der bisherige § 3 der Planungs- und Bauverordnung an das geänderte übergeordnete Recht anpassen.

#### *§ 39d Erhaltung und Aufwertung des Landschaftsraumes*

Entsprechend der Gesetzesinitiative, zielt der neue § 39d auf Flächen ausserhalb der Bauzonen ab. Es ist bekannt, dass die Zersiedelung zu einem grossen Teil auf die Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen zurückzuführen ist. Grundsätzlich regelt der Bund, was ausserhalb der Bauzone erlaubt ist. Die massgebliche Gesetzgebung lässt den Kantonen nicht viel Raum für eigene Regelungen. § 39d bewegt sich innerhalb dieses Spielraums, geht teilweise aber über die Vorgaben der Initiative hinaus.

Das Anliegen gemäss § 42 Absatz 1c der Gesetzesinitiative soll mit dem neuen Absatz 3 des Gegenentwurfs berücksichtigt werden. Demnach erlässt der Kanton Vorgaben über die Anordnung und Gestaltung der ausserhalb der Bauzonen zulässigen Bauten, Anlagen und Nutzungen. Der Katalog soll allerdings um «Nutzungen» erweitert werden, da auch sie mit massgeblichen Auswirkungen auf den Landschaftsraum verbunden sein können.

## **6 Situation in anderen Kantonen**

In den vergangenen Jahren wurden in verschiedenen Kantonen vergleichbare Volksbegehren eingereicht. Die Ergebnisse sind erwartungsgemäss vielfältig. Sie sollen im Folgenden in der erforderlichen Kürze chronologisch dargestellt werden.

## 6.1 Zürich

### 6.1.1 Initiative

Die Grünen des Kantons Zürich reichten im Mai 2011 die Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen («Kulturlandinitiative») ein. Die Initiative war in der Form der allgemeinen Anregung formuliert und lautete wie folgt:

«Eine regionale landwirtschaftliche Produktion, welche die Ernährungssouveränität mit möglichst hoher Selbstversorgung anstrebt, setzt genügend Kulturland voraus. Der Kanton sorgt deshalb dafür, dass die wertvollen Landwirtschaftsflächen und Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung wirksam geschützt werden und in ihrem Bestand und ihrer Qualität erhalten bleiben. Als wertvolle Landwirtschaftsflächen gelten die Flächen der Bodeneignungsklassen 1 bis 6, mit Ausnahme der zum Zeitpunkt der Annahme der Initiative rechtskräftig der Bauzone zugewiesenen Flächen.»

Im Juni 2012 nahmen die Zürcher Stimmberechtigten die Initiative an, nachdem der Kantonsrat sie zuvor abgelehnt hatte, ohne eine konkretisierende Umsetzungsvorlage ausarbeiten zu lassen oder einen Gegenentwurf zu beschliessen. Der Regierungsrat des Kantons Zürich arbeitete in der Folge zur Umsetzung der angenommenen Volksinitiative einen Entwurf zur Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes aus. Er unterbreitete die Vorlage am 19. Juni 2013 dem Zürcher Kantonsrat, beantragte allerdings ihre Ablehnung. Der Regierungsrat stellte sich auf den Standpunkt, die Forderungen der Kulturlandinitiative könnten auch mit dem Instrument des kantonalen Richtplans erfüllt werden. Er habe dem Kantonsrat nach der Annahme der Kulturlandinitiative einen Richtplanentwurf unterbreitet, der auch nach der Annahme der Initiative als zweckmässig, ausgewogen und zukunftsgerichtet anzusehen sei. Der Kantonsrat beschloss am 18. März 2014 die Festsetzung des revidierten kantonalen Richtplans. Auf die ihm vom Regierungsrat am 19. Juni 2013 unterbreitete Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative, den Entwurf zur Revision des Planungs- und Baugesetzes, trat er am 19. Mai 2014 nach einer Eintretensdebatte nicht ein. Die Grünen reichten daraufhin eine Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht ein. Das Bundesgericht kam in seinem Urteil 1C\_312/2014 vom 27. Mai 2015 zum Schluss, dass die Kulturlandinitiative umgesetzt werden muss und dass die Richtplanrevision dafür nicht genügt. Im September 2015 wurde die regierungsrätliche Vorlage aus dem Jahr 2013 erneut in der kantonsrätlichen Kommission für Planung und Bau beraten. Der Kantonsrat stimmte in der Folge der Umsetzungsvorlage zu, woraufhin das Behördenreferendum ergriffen wurde. Schliesslich wurde die Umsetzungsvorlage vom Volk mit einem Nein-Anteil von 59 Prozent abgelehnt.

### 6.1.2 Vergleich mit dem Kanton Luzern

Anders als im Kanton Zürich wurden die Luzerner Initiativen in der Form von ausgearbeiteten Entwürfen eingereicht. Der Wortlaut der Luzerner Initiativen kann daher grundsätzlich nicht verändert werden. Allerdings kann ihnen ein Gegenentwurf mit einer abweichenden Formulierung entgegengestellt werden. Die Zürcher Initiative war als allgemeine Anregung ausgestaltet, die den Regierungsrat nach ihrer Annahme in der Volksabstimmung verpflichtete, eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten. Dem Initiativbegehren stimmte eine Mehrheit der Stimmberechtigten zu, nicht aber der späteren Umsetzung mit einer Gesetzesänderung, die konkrete Massnahmen zur Erreichung des Initiativbegehrens vorsah.

Die Umsetzungsvorlage enthielt namentlich die folgenden Elemente:

- Stärkung der Richtplanung zur Unterstützung der Siedlungsentwicklung nach innen,
- subsidiäre Festlegung minimaler Ausnützungsziffern (§ 49a der Umsetzungsvorlage),
- Ausweitung des Schutzes wertvoller Landwirtschaftsflächen auf Flächen innerhalb des Siedlungsgebietes,
- Kompensationspflicht (durch Auszonung oder Aufwertung) bei der Zuteilung von ackerfähigem Kulturland zu einer Bauzone; als ackerfähiges Kulturland galten Böden mit der Qualität von Fruchtfolgeflächen (§ 89a Abs. 1 der Umsetzungsvorlage),
- Kompensationspflicht (durch Auszonung oder Aufwertung) bei der Beanspruchung von ackerfähigem Kulturland ausserhalb der Bauzonen (§ 232a der Umsetzungsvorlage).

Regierungsrat und Kantonsrat des Kantons Zürich lehnten die Umsetzungsvorlage hauptsächlich mit dem Argument ab, mit dem kantonalen Richtplan stehe bereits ein geeignetes Instrument zur Verhinderung der Zersiedelung zur Verfügung. Zudem wurde eine Verteuerung des Bauens und Wohnens befürchtet, sollte die Vorlage angenommen werden.

Der Kanton Luzern sieht in seinen massgeblichen Rechtsgrundlagen bereits heute strikte Kompensationspflichten vor für den Fall, dass einer Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen zugestimmt wird. Ebenso enthält das geltende Luzerner Recht klare Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen (§ 39 PBG) sowie zur Verfügbarkeit von Bauland (§ 38 PBG). Zur Verhinderung der weiteren Zersiedelung wurde der KRP im Jahr 2015 an das geänderte RPG angepasst. Wir verweisen auf unsere detaillierten Ausführungen in Kapitel 3. Dies war im Jahr 2011, als in Zürich die Initiative zustande gekommen ist, noch anders. Seither aber hat sich in der Raumplanung generell, aber auch beim Bodenschutz im Besonderen, viel getan. Die heutige Situation ist mit jener vor bald zehn Jahren nicht vergleichbar.

## 6.2 Bern

### 6.2.1 Initiative

Im Juni 2014 reichte das Komitee Kulturland-Initiative die «Initiative zum Schutz des Kulturlandes (Kulturland-Initiative)» bei der Berner Staatskanzlei ein. Mit der Initiative sollte die Verfassung des Kantons Bern wie folgt geändert werden:

Verfassungsbestimmung gemäss Initiative:

Art. 33 Raum- und Bauordnung (Ergänzungen unterstrichen)

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden stellen eine haushälterische Nutzung des Bodens, eine geordnete Besiedlung des Landes und die Erhaltung von Erholungsraum sicher.

<sup>2</sup> Die Raum- und Bauordnung ist auf die erwünschte Entwicklung des Kantons auszurichten. Sie berücksichtigt die verschiedenartigen Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft sowie den Schutz der Umwelt.

<sup>3</sup> Der Kanton sorgt für die Erhaltung von genügend landwirtschaftlich nutzbarem Kulturland, insbesondere mit dem quantitativen und qualitativen Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Er schützt so wertvollen Boden nachhaltig als Ressource. Der Kanton bestimmt die Kriterien für die zulässige Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen und sorgt für angemessenen Ausgleich.

Der Berner Regierungsrat stellte der Verfassungsinitiative einen Gegenentwurf in der Form einer Änderung des kantonalen Baugesetzes gegenüber, den der Grosse Rat des Kantons Bern 2016 abänderte. Als zum Gegenentwurf kein Referendum ergriffen wurde, zog das Initiativkomitee seine Initiative zurück. Der Gegenentwurf in der Form einer Änderung des kantonalen Baugesetzes trat am 1. April 2017 in Kraft.

## 6.2.2 Unterschiede zum Kanton Luzern

### *Inhalt des Gegenentwurfs*

Der Wortlaut der Luzerner Initiativen orientiert sich stark am Berner Gegenentwurf. Unser Rat erachtet dessen Wortlaut primär wegen seiner Anknüpfung am Begriff der landwirtschaftlichen Nutzflächen als ungeeignet. Wir verweisen auf die Ausführungen in Kapitel 2.2.2.3 dieser Botschaft. Weshalb sich der Kanton Bern für diesen Begriff entschieden hat, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden.

### *Inhalt der Verfassung*

Anders als die Verfassung des Kantons Luzern enthält die Verfassung des Kantons Bern inhaltliche Vorschriften zu einzelnen Staatsaufgaben. Sie ist daher mit der Verfassung des Kantons Thurgau vergleichbar (vgl. folgendes Kap. 6.3). Ihre Ergänzung um weitere Vorschriften im Sinn des Initiativtextes hätte grundsätzlich ins Konzept der Berner Verfassung gepasst.

## 6.3 Thurgau

### 6.3.1 Initiativen

Im Kanton Thurgau wurden im Jahr 2015 eine Verfassungs- und eine Gesetzesinitiative unter dem Titel «Ja zu einer intakten Thurgauer Kulturlandschaft» in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Die Initiativen lauteten wie folgt:

Verfassungsbestimmung gemäss Initiative:

§ 77 (Ergänzungen gegenüber geltendem Recht unterstrichen):

Randtitel: Raumplanung, Bauwesen

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden ordnen die zweckmässige und haushälterische Nutzung und Überbauung des Bodens.

<sup>2</sup> Sie sorgen für die Erhaltung und den Schutz des Nichtsiedlungsgebietes.

<sup>3</sup> Sie treffen Massnahmen für eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und zur Stärkung der Siedlungserneuerung.

<sup>4</sup> Sie können Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus treffen.

Gesetzesbestimmung gemäss Initiative:

§17a (neu)

Festsetzung Baugebiet

<sup>1</sup> Das Baugebiet des Kantons Thurgau wird gemäss dem Stand der rechtskräftigen Zonenpläne der Gemeinden festgesetzt. Der Regierungsrat regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens durch Verordnung.

<sup>2</sup> Flächen des Nichtbaugebietes können in das Baugebiet überführt werden wenn:

1. mindestens die gleiche Fläche aus dem Baugebiet in das Nichtbaugebiet überführt wird oder

2. das damit verbundene Vorhaben von öffentlichem Interesse ist und ohne die Beanspruchung des Nichtbaugebietes nicht realisiert werden kann.

<sup>3</sup> Der Flächenausgleich nach Absatz 2 Ziffer 1 kann auch zwischen Gemeinden erfolgen. Der Regierungsrat regelt das Vorgehen durch Verordnung.

#### § 72a (neu)

##### Nachweis der nachhaltigen Baulandnutzung

Mit jeder Baueingabe, die einen Neubau betrifft, ist nachzuweisen, dass das Grundstück jederzeit zonenkonform und mit einer vollständigen Ausschöpfung der zulässigen Nutzung zweckmässig überbaut werden kann.

Der Thurgauer Grosse Rat erklärte im August 2016 beide Initiativen für gültig, lehnte sie allerdings ab (120:0). Gleichzeitig stimmte er den beiden Gegenentwürfen der Regierung zu. Diese lauteten wie folgt:

Gegenentwurf zur Verfassungsinitiative:

#### § 77 KV

Randtitel: Raumplanung, Bauwesen

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden ordnen die zweckmässige und haushälterische Nutzung und Überbauung des Bodens.

<sup>2</sup> Sie sorgen für die Erhaltung ~~und den Schutz~~ des Nichtsiedlungsgebietes.

<sup>3</sup> Sie treffen Massnahmen für eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und zur Stärkung der Siedlungserneuerung.

<sup>4</sup> Sie können Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus treffen.

Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative:

#### § 18 Abs. 1 Ziff. 1a (neu)

*1a. Bestimmungen über eine Mindestausnützung;*

#### § 122a (neu)

*Gesamtfläche des Siedlungsgebietes*

*<sup>1</sup> Nach der Anpassung des kantonalen Richtplans an Artikel 38a Absatz 1 und Artikel 8a Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung darf die im Richtplan festgesetzte Gesamtfläche des Siedlungsgebietes bis zum 31. Dezember 2040 nicht vergrössert werden.*

Die beiden Initiativen wurden schliesslich zugunsten der jeweiligen Gegenentwürfe zurückgezogen. Am 12. Februar 2017 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Thurgau dem Gegenentwurf zur Verfassungsinitiative mit 80,7 Prozent Ja-Stimmen zu. Der Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative kam nicht vors Volk, da das Referendum dagegen nicht zustande gekommen war.

## **6.3.2 Unterschiede zum Kanton Luzern**

### *Inhalt der Initiativen*

Die Thurgauer Initiativen sind im Vergleich zu jenen im Kanton Luzern deutlich weniger streng formuliert. Dies vor allem aufgrund des Umstandes, dass ganz konkret Flächen des «Nichtbaugebiets» im Fokus standen und nicht landwirtschaftliche Nutzflächen, wie das bei der Gesetzesinitiative im Kanton Luzern der Fall ist.

### *Inhalt der Verfassung*

Die Verfassung des Kantons Thurgau enthält – anders als jene des Kantons Luzern – inhaltliche Vorschriften zu zahlreichen Staatsaufgaben wie soziale Sicherheit und

Gesundheit, Bildung und Kultur, Umwelt, Raumordnung und Verkehr sowie Wirtschaft und ist damit eine Vollverfassung. Die Verfassungsbestimmung zum Schutz des Bodens passt daher in die geltende Thurgauer Kantonsverfassung.

## **7 Antrag**

Zusammenfassend kommt unser Rat zum Schluss, dass die beiden Initiativen aus den dargelegten Gründen für den Kanton Luzern und seine Bevölkerung äusserst nachteilig sind und daher abgelehnt werden sollen. Um den in vielen Punkten berechtigten Anliegen der Initiantinnen und Initianten aber Rechnung zu tragen, unterbreiten wir Ihrem Rat einen Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative, der diese Anliegen soweit möglich und zweckmässig aufnimmt.

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen deshalb, die Verfassungsinitiative «Luzerner Kulturlandschaft» und die Gesetzesinitiative «Luzerner Kulturlandschaft» abzulehnen und unserem Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative zuzustimmen.

Luzern, 14. Mai 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss  
über die Volksinitiative «Luzerner Kulturlandschaft»  
(Verfassungsinitiative)**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 14. Mai 2019,

*beschliesst:*

1. Die am 22. Juni 2018 eingereichte Volksinitiative «Luzerner Kulturlandschaft» (Verfassungsinitiative) wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

**Kantonsratsbeschluss  
über die Volksinitiative «Luzerner Kulturlandschaft»  
(Gesetzesinitiative)**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976, nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 14. Mai 2019,

*beschliesst:*

1. Die am 22. Mai 2018 eingereichte Volksinitiative «Luzerner Kulturlandschaft» (Gesetzesinitiative) wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Die Volksinitiative ist den Stimmberechtigten mit dem Gegenentwurf zu einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident:  
Der Staatsschreiber:

Entwurf RR vom 14. Mai 2019

## **Planungs- und Baugesetz**

### Änderung vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –  
Geändert: 735  
Aufgehoben: –

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 14. Mai 2019,

*beschliesst:*

### **I.**

Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. März 1989<sup>1</sup> (Stand 1. Januar 2019) wird wie folgt geändert:

#### **§ 39a (neu)**

Erhaltung des Kulturlandes

<sup>1</sup> Für die Landwirtschaft sind genügend grosse Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, zu erhalten.

<sup>2</sup> Das Kulturland dient der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich. Es soll entsprechend seinen verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden.

<sup>3</sup> Kulturland darf nur einer Bauzone zugewiesen werden, sofern

- a. die Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Richtplans eingehalten sind,
- b. die beanspruchte Fläche auf das Notwendige beschränkt und nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt wird,
- c. möglichst keine Landwirtschaftsflächen zerschnitten werden,
- d. möglichst kompakte und dichte Siedlungen mit qualitativollen und ökologisch wertvollen Freiräumen geschaffen werden und
- e. eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen wird, wobei insbesondere das Interesse an der Erhaltung des Kulturlandes zu berücksichtigen ist.

#### **§ 39b (neu)**

Umgang mit abgetragenem Boden

<sup>1</sup> Abgetragener Boden ist gemäss den Vorgaben des Bundesrechts möglichst vollständig als Boden zu verwerten.

#### **§ 39c (neu)**

Fruchtfolgeflächen

<sup>1</sup> Fruchtfolgeflächen sind zu erhalten.

<sup>2</sup> Fruchtfolgeflächen dürfen nur beansprucht werden, wenn

- a. die Voraussetzungen gemäss § 39a Absatz 3 sinngemäss erfüllt sind,
- b. die Beanspruchung durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt ist und
- c. Varianten und Alternativen ohne Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen unter Inkaufnahme vertretbarer qualitativer Einbussen bezüglich Orts- und Landschaftsbild oder Wohngebieten geprüft wurden.

<sup>3</sup> Als Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen im Sinn dieser Bestimmung gelten deren

---

<sup>1</sup> SRL Nr. [735](#)

- a. Zuweisung in eine Bauzone (Einzonung),
- b. Überbauung (ausserhalb der Bauzone),
- c. bodenverändernde Nutzung (ausserhalb der Bauzone).

<sup>4</sup> Werden Fruchtfolgeflächen beansprucht, sind diese flächengleich zu kompensieren.

<sup>5</sup> Als Kompensation gilt die Rückzonung von nicht überbautem Land mit der Qualität von Fruchtfolgeflächen in die Landwirtschaftszone oder die Schaffung neuer Fruchtfolgeflächen durch Verbesserung degradierter Böden, namentlich durch die Wiederverwertung des Bodenmaterials aus den beanspruchten Fruchtfolgeflächen.

<sup>6</sup> Der Regierungsrat regelt das Nähere in der Verordnung.

### **§ 39d (neu)**

Erhaltung und Aufwertung des Landschaftsraumes

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden sorgen ausserhalb der Bauzonen für die Einschränkung der Zersiedelung und für die Erhaltung und Aufwertung der Landschaft.

<sup>2</sup> Sie treffen zu diesem Zweck insbesondere folgende Massnahmen:

- a. Berücksichtigung der Anliegen des Natur-, des Landschafts- und des Kulturlandschutzes bei Planungen und Projektierungen,
- b. Festlegung von Schutzzonen zur Erhaltung wertvoller Natur- und Landschaftsräume,
- c. Sicherstellung einer guten Eingliederung von Bauten und Anlagen in das Landschaftsbild,
- d. Priorisierung von Umnutzungen und Umbauten bestehender Bauten gegenüber Neubauten.

<sup>3</sup> Der Kanton erlässt Vorgaben über die Anordnung und Gestaltung der ausserhalb der Bauzonen zulässigen Bauten, Anlagen und Nutzungen.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat kann Ausführungsvorschriften erlassen.

## **II.**

Keine Fremdänderungen.

## **III.**

Keine Fremdaufhebungen.

## **IV.**

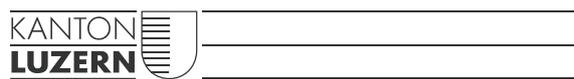
Die Änderung tritt am \_\_\_\_\_ in Kraft. Sie ist den Stimmberechtigten als Gegenentwurf zur abgelehnten Gesetzesinitiative «Luzerner Kulturlandschaft» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

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