



Kantonsrat

Sitzung vom: 14. März 2016, nachmittags

Protokoll-Nr. 94

Nr. 94

Motion Piazza Daniel und Mit. über den Beschluss über den Richtplan durch den Kantonsrat (M 78). Erheblicherklärung

Daniel Piazza begründet die am 3. November 2015 eröffnete Motion über den Beschluss über den Richtplan durch den Kantonsrat. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte er an seiner Motion fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng die Motion ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

„Die nachfolgende Zusammenstellung zu den Kompetenzregelungen in den Kantonen bei der Festsetzung der Richtplaninhalte im Rahmen von Gesamt- oder grösseren Teilrevisionen zeigt folgendes Bild:

- In 6 Kantonen (BS, GR, SG, BE, NE und TI) ist der Regierungsrat allein für die Festsetzung des Richtplans zuständig. Im Kanton Bern wird bei Gesamtrevisionen das Parlament in Kenntnis gesetzt.
- In 14 Kantonen (LU, SZ, UR, OW, GL, AI, AR, TG, SH, SO, BL, VS, FR und JU) erlässt der Regierungsrat unter Beteiligung des Parlaments den Richtplan. Die Beteiligung des Parlaments ist dabei unterschiedlich. Sie geht von der einfachen Kenntnisnahme durch das Parlament (SO, FR) über den Einbezug der zuständigen parlamentarischen Kommission (SZ), über die Festlegung der Grundlagen der anzustrebenden Entwicklung durch das Parlament (SZ, BL) bis zu seiner gesamthaften Genehmigung oder Ablehnung (LU, UR, OW, GL, AI, AR, TG, SH und VS).
- In 6 Kantonen (ZH, AG, ZG, NW, VD und GE) setzt das Parlament auf Antrag des Regierungsrates den Richtplan fest.

Am 15. November 2015 hat das St. Galler Stimmvolk mit rund 60 Prozent Nein-Stimmen eine Änderung der Kompetenzregelung für den Richtplan verworfen. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen bleibt somit weiterhin für den Erlass des Richtplans zuständig.

Bundesrechtlich sind alle der genannten Regelungssysteme zulässig. Die geltende Kompetenzregelung für den Erlass des Richtplans des Kantons Luzern entspricht der im schweizerweiten Vergleich mit Abstand häufigsten Form. Für die Zuständigkeit des Regierungsrates sprechen im Hinblick auf die Funktion des Richtplans vorab folgende Gründe:

- Mit der Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten kommt dem Richtplan bei Gesamt- oder Teilrevisionen eine Aufgabe von hoher Komplexität zu. Diese lässt sich am effizientesten bewältigen, wenn das für die Planung zuständige Organ als verhältnismässig kleines Kollegium funktioniert, das freie Diskussionen zulässt und ausserdem direkt auf die mit raumwirksamen Tätigkeiten befassten Fachstellen zurückgreifen kann. Diese strukturellen Voraussetzungen sind bei einem Parlament nicht gegeben.
- Bei einzelnen inhaltlichen Änderungen besteht die Gefahr, dass die Abstimmung der verschiedenen Ziele (richtungsweisende Festlegungen) und Massnahmen (Koordinationsaufgaben) verloren geht, was mit Blick auf die vielen Sachzusammenhänge fatal wäre. Die konkrete Umsetzung der verschiedenen Vorgaben des Richtplans würde damit erheblich erschwert.

- Im Weiteren verlangt der Richtplan als dynamisches Steuerungsinstrument eine fortwährende Bewirtschaftung und Anpassung. Das zuständige Organ muss sich somit wiederholt und in verhältnismässig kurzen Abständen mit Richtplananpassungen auch von geringerer Tragweite befassen, was nicht Aufgabe des Parlaments sein kann.
- Der Richtplan ist auch ein Handlungsinstrument mit zu bearbeitenden Koordinationsaufgaben. Dabei liegt das Schwergewicht bei den Massnahmen und somit auf der operativen Ebene.

Aus den angeführten Gründen erachten wir die geltende Kompetenzregelung im Planungs- und Baugesetz, die auch bei der letzten grossen, am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Teilrevision dieses Gesetzes unbestritten blieb, als richtig und zweckmässig. Dies gilt gerade auch mit Blick auf die bundesrechtlich vorgeschriebene Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bundesrat. Die dabei vom Bund im vorausgehenden Vorprüfungsverfahren gesetzten Rahmenbedingungen engen den Spielraum erheblich ein. Nur ein unmittelbarer – und in jedem Fall zu bewahrender – Austausch mit den betroffenen Bundesstellen, wie er mit der heutigen Regelung gewährleistet ist, erlaubt eine optimale Nutzung dieses Spielraums. Im Übrigen dienen uns die Bemerkungen, die Ihr Rat im Rahmen der Genehmigung einer (Teil-)Revision des Richtplans einbringt, bei der nächstfolgenden Gesamt- oder Teilrevision des Richtplans (rund alle 4 bis 5 Jahre) als wichtige Grundlage und werden jeweils sachgerecht eingearbeitet.

Im Sinn dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion abzulehnen.“

Fredy Winiger empfiehlt im Namen der SVP-Fraktion, die Motion als Postulat erheblich zu erklären. Die Regierung liege mit ihrer Befürchtung nicht ganz falsch, wonach das Ausarbeiten des Richtplans durch das Parlament wenig zielführend sei, schliesslich handle es sich um ein komplexes Werk. Nach Meinung der SVP-Fraktion sei deshalb ein Kompromiss anzustreben. Bei der letzten Richtplanrevision hätten sowohl die Regierung als auch die Dienststelle Raum und Wirtschaft die Landgemeinden, insbesondere das Gewerbe, zu wenig berücksichtigt und dadurch benachteiligt. Eine Kompromisslösung sollte auf dem Modell der Kantone Schwyz und Baselland basieren. Bei diesem Modell werde dem Rat ein erweitertes Mitspracherecht zugestanden.

Marcel Budmiger beantragt im Namen der SP-Fraktion, die Motion als Postulat erheblich zu erklären. Anlässlich der Beratung zur Teilrevision des Richtplans sei sowohl in der vorbereitenden Kommission wie auch im Rat die Kritik geäussert worden, dass eine Einflussnahme durch das Parlament nur sehr beschränkt möglich sei. Nebst einem Antrag zur Rückweisung könnten lediglich Bemerkungen eingereicht werden. Er überlasse es dem Rat abzuschätzen, welches Gewicht diesen Bemerkungen in ein paar Jahren noch beigemessen werde. Die SP-Fraktion begrüsse eine vermehrte Mitsprache des Parlaments beim Richtplan. Sie verstehe aber auch die Befürchtungen der Regierung, da es sich um eine sehr komplexe Thematik handle. Bei inhaltlichen Änderungen könnte die zwischen den verschiedenen Zielen und Massnahmen getroffene Abstimmung verloren gehen. Das Parlament sollte mehr Mitsprache erhalten, aber ohne sich dabei verzetteln zu können.

Daniel Piazza hält an seiner Motion fest. Im Jahr 2013 habe das Schweizer Stimmvolk dem neuen Raumplanungsgesetz mit 63 Prozent zugestimmt. Im Kanton Luzern seien es sogar 68 Prozent Ja-Stimmen gewesen. Das Gesetz sehe vor, dass die Siedlungsentwicklung künftig in erster Linie in den bereits bestehenden Bauzonen erfolge. Spätestens seit der Diskussion über die Teilrevision des Richtplans anlässlich der September-Session 2015 sei allen klar geworden, dass der Richtplan enorm an Gewicht gewonnen habe. Seit der Änderung des Raumplanungsgesetzes per 1. Mai 2014 werde die gesamte Entwicklung eines Kantons verstärkt über den kantonalen Richtplan gesteuert. Im Unterschied zu früher müsse der Richtplan die Grösse und die Verteilung der Siedlungsfläche im Kanton insgesamt aufzeigen und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt werden solle. Anlässlich der Diskussion über die Teilrevision des Richtplans habe der Rat zwar auf Probleme oder wichtige Themen hinweisen können, es sei ihm aber nicht möglich gewesen, Änderungen vorzunehmen. Zurzeit bestehe lediglich die Möglichkeit, Bemerkungen einzureichen, die anlässlich der nächsten Revision berücksichtigt werden könnten. Der Richtplan beinhalte elementare Entscheide für den Kanton. Trotzdem könne der Kantonsrat bis zur nächsten Revision im Jahr 2019 oder

2020 nichts dazu sagen. Die CVP fordere mit ihrer Motion, dass künftig der Kantonsrat auf Antrag der Regierung hin den Richtplan festsetze. Der Kantonsrat müsse bei solchen strategisch wichtigen Themen stufengerecht darüber entscheiden können. Spätestens wenn das Raumplanungsgesetz 2 in Kraft trete, könne man froh sein, wenn der Kantonsrat bei der Umsetzung des Richtplans mitentscheiden könne. Wenn der Kantonsrat die Kompetenz erhalte, Änderungen einzubringen, werde der Regierungsrat im vorgelagerten Prozess automatisch dazu gezwungen, bereits vor der Vernehmlassung die verschiedenen Akteure mit einzubeziehen. Die Debatten über den Richtplan würden dadurch zwar nicht einfacher und schon gar nicht kürzer, aber die Resultate umso besser.

Samuel Odermatt lehnt die Motion im Namen der GLP-Fraktion ab. Die GLP teile die Meinung des Regierungsrates, wonach der Richtplan weiterhin durch den Kantonsrat genehmigt werden solle. Der Kantonsrat habe mit dem heutigen System bereits die Möglichkeit, strategisch auf das operative Geschäft Einfluss zu nehmen. Er könne jederzeit Vorstösse einreichen und dadurch den Regierungsrat mit Anpassungen im Richtplan beauftragen. Das Gleiche sei über das Einreichen von Bemerkungen oder Aufträgen möglich. Die Anpassungen könnten durch den Regierungsrat so vorgenommen werden, dass sie in das Gesamtkonzept des Richtplans integriert werden könnten. Die im Richtplan aufgeführten Massnahmen und Ziele würden durch gegenseitige Abhängigkeiten bestimmt. Eine einzelne Änderung könne zu einer grossen Anzahl von nachfolgenden Änderungen führen. Die GLP sei der Meinung, dass der Richtplan aufgrund seiner Aufgabe, der Abstimmung von raumwirksamen Tätigkeiten, eine möglichst hohe Kohärenz benötige. Eine direkte parlamentarische Intervention wäre deshalb nicht dienlich.

Michael Töngi unterstützt die Motion im Namen der Grünen Fraktion. Der Richtplan sei als Planungsinstrument aufgewertet worden. Deshalb sei es wichtig, dass der Kantonsrat als Legislative diesen wichtigen Grundlagenbericht intensiver berate als bis anhin. Man müsse sich aber bewusst sein, welche Arbeit damit auf den Kantonsrat zukomme. Im Kanton Zürich sei der Richtplan über mehrere Monate hinweg von der Kommission beraten worden, bevor der Rat anlässlich einer Sondersession habe darüber befinden können. Themen wie etwa die Siedlungsentwicklung oder die Verdichtung würden mehr Gewicht erhalten, wenn der Rat darüber entscheiden könne. Die Grüne Fraktion lasse das Argument der Regierung nicht gelten, wonach die Behandlung des Richtplans im Rat zu kompliziert wäre. Schliesslich müssten zum Teil auch komplizierte Gesetzesänderungen von den Ratsmitgliedern behandelt werden.

Othmar Amrein lehnt die Motion im Namen einer Mehrheit der FDP-Fraktion ab. Die FDP sei der Meinung, dass dem kantonalen Richtplan eine grosse lokale und überregionale Bedeutung zukomme. Die Leitplanken müssten den strategischen Grundlagen folgen und diverse Gesetzgebungen einhalten. Ein Team aus Fachleuten und Spezialisten müsse die Rahmenbedingungen zu einem möglichst breit abgestützten Entwurf erarbeiten. Diese Arbeiten müssten von ausgewiesenen Fachleuten und einem verhältnismässig kleinen Team vorgenommen werden. In der Vernehmlassung könnten Verbände, Parteien, Interessierte und Gemeinden Stellung dazu beziehen. Nach verschiedenen Gesprächen könne der überarbeitete Richtplan im Kantonsrat diskutiert werden. So sei es möglich, die überregionalen Interessen nochmals darin einfließen zu lassen. Eine frühere Einbindung des Kantonsrates könnte zu einer unendlichen Diskussion führen und das notwendige Fachwissen wäre infrage gestellt. Die Gefahr wäre gross, dass durch einzelne Abänderungen der gesamte Richtplan abgelehnt werden würde. Eine Mehrheit der FDP-Fraktion sei der gleichen Meinung wie der Regierungsrat, wonach die Kompetenzregelung des aktuellen Planungs- und Baugesetzes richtig und zweckmässig sei.

Markus Odermatt unterstützt im Namen der CVP-Fraktion die Erheblicherklärung der Motion. Bei einem solch wichtigen Planungsinstrument wie dem kantonalen Richtplan sollte das Parlament ein grösseres Mitspracherecht als bis anhin erhalten. Er frage sich, welchen Stellenwert das Parlament bei der Beratung des Richtplans einnehme. Die momentane Situation sei unbefriedigend. Trotz stundenlanger Beratungen in der Kommission und im Rat würden die eingereichten Bemerkungen erst im nächsten Richtplan Beachtung finden. Zudem entscheide am Schluss der Bund über den Richtplan.

Ruedi Burkard unterstützt im Namen einer Minderheit der FDP-Fraktion die Erheblicherklärung der Motion. Der Richtplan sei ein sehr wichtiges Instrument, welches dem Kanton Luzern aufzeige, wie er mit seiner Landschaft umgehen solle. Die Richtlinien dazu seien vom Bund vorgegeben, und sie würden von der Verwaltung übernommen. Der Richtplan würde

weiterhin von der Verwaltung ausgearbeitet und dem Rat unterbreitet. Der Kantonsrat sollte künftig aber direkten Einfluss auf den Richtplan ausüben und nicht nur Bemerkungen dazu überweisen können.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng die Motion ab. Die Regierung möchte an der heutigen Situation festhalten. Das Planungs- und Baugesetz bestimme, dass der kantonale Richtplan vom Regierungsrat erlassen und vom Parlament zur Kenntnis genommen oder abgelehnt werde. Der erste Richtplan sei 2010 verabschiedet worden. Ein Jahr später sei der Entwurf für ein neues Planungs- und Baugesetz vorgelegen. Nach erfolgter Beratung sei das Planungs- und Baugesetz auf den 1. Januar 2014 eingeführt worden. Während der gesamten Diskussion über das neue Planungs- und Baugesetz sei nie das Bedürfnis geäußert worden, diese Gesetzesregelung zu ändern. Einzig der kantonale Richtplan müsse sich an umfangreiche Vorgaben des Bundes halten und durch diesen genehmigt werden. Deshalb müsse er beim Bund auch zu einer Vorprüfung eingereicht werden. Die Regierung erachte den Richtplan als dynamisches Planungsinstrument, das jeweils den neuen Gesetzgebungen angepasst werden müsse. Die heutige Regelung sei sehr effizient. Um das Moratorium der Einzonungen bei den Gemeinden nicht länger hinnehmen zu müssen, sei die Teilrevision des Richtplans zeitlich forciert worden. Der Kanton Luzern habe zu den ersten fünf Kantonen gehört, die den Richtplan in Bern eingereicht hätten. Auch bei einer Überweisung der Motion bleibe das Mitspracherecht des Rates eingeschränkt, weil man sich an die Vorgaben des Bundes halten müsse; dessen sollte man sich bewusst sein. Er bitte den Rat, aus Effizienzgründen von einer Überweisung als Postulat abzusehen, weil damit ein weiterer Prüfungsauftrag verbunden wäre. Bei der Überweisung als Motion hingegen handle es sich um einen klaren Auftrag.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat die Erheblicherklärung als Motion der Erheblicherklärung als Postulat mit 54 zu 50 Stimmen vor.

In der definitiven Abstimmung erklärt der Rat die Motion mit 69 zu 33 Stimmen erheblich.