

LUZERN



Änderung des Planungs- und Baugesetzes mit Schwerpunkt Mehrwertausgleich

*Entwurf Änderung von PBG und
Enteignungsgesetz*

Zusammenfassung

Zentraler Gegenstand der vorliegenden Änderung des Planungs- und Baugesetzes ist die Einführung des Mehrwertausgleichs im kantonalen Recht. Damit wird der in Artikel 5 Absatz 1^{bis}–1^{sexies} des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes festgehaltene Gesetzgebungsauftrag erfüllt. Darüber hinaus sind weitere Anpassungen von Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes zur Nutzungsplanung, zu den Bauvorschriften und zum Aufsichtsrecht vorgesehen.

Die geplante Mehrwertabgabe umfasst die bundesrechtlich zwingend zu erfassenden Neueinzonungen, deren Satz bei der Mindestvorgabe im Bundesrecht von 20 Prozent belassen werden soll. Da mit dem neuen Raumplanungsgesetz im Wesentlichen eine Verdichtung nach innen erreicht werden soll, erscheint es zentral, auch die durch Verdichtung in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht oder mit Bebauungsplänen geschaffenen erheblichen Mehrwerte der Abgabe zu unterstellen, um mit diesen Mitteln die damit zusammenhängenden öffentlichen Aufgaben mitzufinanzieren. Daher soll die Mehrwertabgabe auch Um- und Aufzonungen in Gebieten mit einer im Zonenplan festgelegten Bebauungsplan- oder Gestaltungsplanpflicht sowie den Erlass oder die Änderung von Bebauungsplänen umfassen. Dafür wird ebenfalls ein kantonal abschliessend festgelegter Satz von 20 Prozent vorgeschlagen. In diesen Fällen wird die Abgabe allerdings nur subsidiär erhoben, das heisst, wenn die Gemeinde mit den betroffenen Grundeigentümern keinen verwaltungsrechtlichen (bzw. städtebaulichen) Vertrag abschliessen kann.

Die Mittel aus Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungsplan- oder Gestaltungsplanpflicht sowie aus dem Erlass oder der Änderung von Bebauungsplänen verbleiben vollumfänglich bei den Standortgemeinden. Die Mittel aus Neueinzonungen werden einem vom Kanton verwalteten Fonds zugewiesen, der primär für die Zahlung von Entschädigungen für Rückzonungen zu äufnen ist. Die nicht benötigten Mittel werden hälftig zwischen Gemeinden und Kanton aufgeteilt und sind für raumplanerische Aufgaben (insbes. Massnahme zur inneren Verdichtung, für Aufwertungen des öffentlichen Raums, der Siedlungsqualität und von Natur und Landschaft sowie zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus) zu verwenden. Die kantonalen Mittel werden für übergeordnete raumplanerische Aufgaben des Kantons verwendet, die auch im Interesse der Gemeinden liegen.

Die mit der Mehrwertabgabe erhobenen Mittel dürften über eine längere Periode betrachtet ausreichen, um im Kanton Luzern die bundesrechtlich zwingend notwendigen Rückzonungen aus dieser Abgabe zu finanzieren. Die Auswirkungen auf die Grundstückgewinnsteuer und den Finanzausgleich sind marginal. Die Gemeinden werden bei Entschädigungszahlungen infolge Rückzonungen mit der gewählten Fondslösung finanziell erheblich entlastet. Allfällige Verluste bei der Grundstückgewinnsteuer können zudem über die Einnahmen aus Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht sowie aus dem Erlass oder der Änderung von Bebauungsplänen mehr als kompensiert werden.

In der Vernehmlassung fanden die generelle Stossrichtung und die Ziele und Grundsätze der Regelungen zum Mehrwertausgleich und zu den übrigen Gesetzesänderungen grossmehrheitliche Zustimmung. Von den Parteien äusserten sich CVP, FDP, SVP und Grüne zustimmend, SP und GLP lehnten die Vorlage ab.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	5
1.1 Ausgangslage.....	5
1.2 Weitere Gründe für eine Gesetzesrevision	6
1.3 Vorgehen	6
1.4 Parlamentarische Vorstösse	7
2 Grundlagen Mehrwertabgabe	8
2.1 Ausgangslage.....	8
2.2 Bisherige gesetzliche Regelung.....	8
2.3 Entstehungsgeschichte	9
2.4 Regelungsauftrag an die Kantone	10
3 Hauptpunkte der Revision	11
3.1 Mehrwertabgabe	11
3.2 Übrige Anpassungen im PBG.....	12
3.3 Ergänzung des kantonalen Enteignungsgesetzes.....	12
4 Finanzielle Auswirkungen der Mehrwertabgabe	12
4.1 Finanzbedarf.....	12
4.2 Erwartete Erträge.....	14
4.3 Verhältnis zur Grundstückgewinnsteuer	15
4.4 Auswirkungen auf den Finanzausgleich	15
4.5 Würdigung	16
5 Ergebnis der Vernehmlassung	16
5.1 Allgemein.....	16
5.2 Anpassungen	17
6 Kosten	19
7 Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen	20
7.1 Mehrwertabgabe	20
7.2 Übrige Anpassungen des Planungs- und Baugesetzes.....	41
7.3 Änderung des Enteignungsgesetzes	50
8 Antrag	51
Entwurf	52

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 3. März 2013 hiessen die Stimmberechtigten die von den eidgenössischen Räten am 15. Juni 2012 beschlossene Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [RPG, SR 700]) mit einem Ja-Anteil von knapp 63 Prozent gut. Die Hauptstossrichtung der Vorlage, die Zersiedlung zu stoppen, wurde somit von der Bevölkerung, insbesondere auch jener im Kanton Luzern, wo der Ja-Anteil über 68 Prozent betrug, deutlich befürwortet. Die Teilrevision des RPG trat am 1. Mai 2014 in Kraft.

Gemäss den mit der Teilrevision des RPG neu eingefügten Regelungen in Artikel 5 Absatz 1^{bis}-1^{sexies} sind künftig Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen. Dieser Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder bei dessen Veräusserung fällig. Der Ertrag ist in erster Linie für Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen, die aus Rückzonungen entstehen und Entengungen gleichkommen, sowie für weitere planerische Massnahmen zu verwenden. Das kantonale Recht hat den Ausgleich so zu gestalten, dass mindestens die Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden, und kann Ausnahmen von der Erhebung der Abgabe vorsehen. Die bezahlte Abgabe ist nach den bundesrechtlichen Vorgaben bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Zudem ist bei der Ermittlung des Planungsvorteils jener Betrag in Abzug zu bringen, der zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird, sofern die Ersatzbeschaffung innert angemessener Frist erfolgt.

Die bundesrechtlichen Regelungen zum Mehrwertausgleich änderten im Zuge der Beratungen der RPG-Revisionsvorlage in den eidgenössischen Räten mehrmals. Die definitive Fassung war bis kurz vor der Schlussabstimmung am 15. Juni 2012 nicht klar. Bis zu jenem Zeitpunkt aber war das Vernehmlassungsverfahren zu der von Ihrem Rat am 17. Juni 2013 verabschiedeten Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (vgl. Botschaft B 62 vom 25. Januar 2013) weitgehend abgeschlossen. Die Einführung und Regelung des Mehrwertausgleichs ist daher Gegenstand der vorliegenden separaten Revisionsvorlage. Die Regelungen zum Mehrwertausgleich haben die Kantone gemäss den Übergangsrechtlichen Vorgaben in Artikel 38a Absatz 4 RPG

innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 (also bis 1. Mai 2019) zu erlassen. Nach Ablauf dieser Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen so lange unzulässig, als der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 Absatz 1 RPG verfügt.

1.2 Weitere Gründe für eine Gesetzesrevision

Wie oben ausgeführt, bildet der Mehrwertausgleich den Anlass für die vorliegende Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG, SRL Nr. 735). Überdies hat sich seit der umfassenden Revision des PBG vom 17. Juni 2013 (in Kraft seit dem 1. Januar 2014) in Detailfragen weiterer Anpassungsbedarf ergeben. Es handelt sich dabei um folgende Punkte:

- Ergänzung zum Verfahren bei Anordnungen des Regierungsrates in planungsrechtlichen Fragen,
- Umklassierung der Weilerzone in eine Nichtbauzone und inhaltliche Anpassung an den kantonalen Richtplan,
- Umklassierung der Deponie- und der Abbauzone in Nichtbauzonen,
- Bedingungen und Auflagen oder Befristungen für Ein- und Umzonungen,
- Qualitätsartikel zu den Aussengeschoss- und Umgebungsflächen,
- Präzisierung des Anwendungsbereichs des behindertengerechten Bauens,
- Definition des Begriffs der Hochhäuser,
- Präzisierung der kommunalen Kompetenzen im Rahmen der Bauaufsicht und -kontrolle und
- Aufsicht über den Vollzug des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen.

Schliesslich wird in dieser Vorlage auch die von Ihrem Rat am 14. März 2016 erheblich erklärte Motion von Daniel Piazza (M 78, eröffnet am 3. November 2015) über den Beschluss über den Richtplan durch den Kantonsrat umgesetzt.

1.3 Vorgehen

Die Regelungen zum Mehrwertausgleich haben die Kantone gemäss den übergangsrechtlichen Vorgaben in Artikel 38a Absatz 4 RPG innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 (wie bereits gesagt bis 1. Mai 2019) zu erlassen. Sie sind, wie die Ausführungen in der Ausgangslage zeigen, komplex und erfordern umfassende Vorbereitungsarbeiten. Zu prüfen waren – neben den raumplanerischen Aspekten – namentlich auch die Auswirkungen auf die Steuer- und die Finanzausgleichsgesetzgebung.

Zur Ausarbeitung der Gesetzesvorlage setzte unser Rat daher am 16. April 2013 eine vom Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) geführte Projektgruppe ein, der im Weiteren Vertretungen des Finanzdepartementes (steuerliche Aspekte), des Justiz- und Sicherheitsdepartementes (Aspekte des Finanzausgleichs) sowie der Gemeinden (Vertretung wurde durch den Verband Luzerner Gemeinden

[VLG] bestimmt) angehört. Im Einzelnen setzte sich die Projektgruppe wie folgt zusammen:

- Thomas Buchmann, Departementssekretär BUWD (Leitung),
- Bruno Bucher, Gemeinderat Sursee und Vertreter des Bereichs Bau/Umwelt/Wirtschaft des VLG,
- Hanspeter Hürlimann, Gemeindeammann Meggen und Vertreter des Bereichs Finanzen des VLG,
- Cornelius Müller, Gemeinderat Hitzkirch und Vertreter des Bereichs Bau/Umwelt/Wirtschaft des VLG (nach dessen Rücktritt als Gemeinderat ersetzt durch Roland Emmenegger, Gemeindeammann Hochdorf),
- Ruedi Heim, Leiter Recht und Aufsicht der Dienststelle Steuern,
- Herbert Lustenberger, Gemeinderat Ebikon und Amt für Gemeinden,
- Mike Siegrist, Leiter Abteilung Raumentwicklung, Dienststelle Raum und Wirtschaft,
- Erik Lustenberger, Leiter Rechtsdienst Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement.

Von September 2013 bis Mai 2015 traf sich die Arbeitsgruppe zwölfmal zur Beratung der Vorlage. Dabei wurden bereits in einer frühen Phase verschiedene Interessenverbände (Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband, Kantonaler Gewerbeverband, Hauseigentümerverband, Umweltverbände [Pro Natura, Landschaftsschutzverband Vierwaldstättersee], Mieterinnen- und Mieterverband sowie regionale Entwicklungsträger [Sursee Mittelland und LuzernPlus]) angehört, um deren Anliegen bei der Erarbeitung der Vorlage mitberücksichtigen zu können. Diesen Verbänden wurde der Entwurf im Frühling 2015 nochmals zu einer Vorkonsultation zugestellt, wobei ihnen mitgeteilt wurde, welche Anliegen im Vernehmlassungsentwurf berücksichtigt und welche nicht berücksichtigt werden konnten. Überdies wurde die Vorlage mehrmals mit dem Verband Luzerner Gemeinden besprochen.

Nach der Vernehmlassung, die vom Dezember 2015 bis 24. März 2016 dauerte, wurde die Vorlage im Rahmen einer abschliessenden Sitzung der Projektgruppe gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse angepasst und bereinigt.

1.4 Parlamentarische Vorstösse

Ihr Rat erklärte am 6. Mai 2013 das Postulat P 739 von Hilmar Gernet (eröffnet am 14. September 2010) über die Mehrwertabschöpfung bei Einzonungen: Geld bleibt in den Gemeinden erheblich. Ziel des noch vor der obligatorischen Einführung der Mehrwertabgabe auf Bundesebene eingereichten Vorstosses war es, die Gemeinden über vertragliche Vereinbarungen vom Mehrwert, der durch kommunale Planungsentscheide entsteht, profitieren zu lassen. Das Begehren des Postulats wird mit der vorliegenden Änderung des PBG umgesetzt, auch wenn die Erhebung der Mehrwertabgabe bei Einzonungen nicht über eine Vereinbarung, sondern auf dem Verfügungsweg erfolgen soll.

Ihr Rat erklärte weiter am 14. März 2016 die Motion M 78 von Daniel Piazza (eröffnet am 3. November 2015) über den Beschluss über den Richtplan durch den

Kantonsrat erheblich. Ziel des Vorstosses ist es, dass die Leitplanken für die künftige Entwicklung des Kantons Luzern nicht wie bisher vom Regierungsrat (mit Genehmigung durch den Kantonsrat), sondern vom Kantonsrat beschlossen werden. Das Begehren des Postulats wird mit der vorliegenden Änderung des PBG ebenfalls umgesetzt.

2 Grundlagen Mehrwertabgabe

2.1 Ausgangslage

Ein zentraler Bestandteil des revidierten RPG, das als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative der Umweltverbände vom Volk am 3. März 2013 angenommen wurde, bildet die Präzisierung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags über den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte. Für die Planungsmehrwerte sieht das neue Gesetz eine Mindestregelung für die Ausgestaltung durch die Kantone vor, und es enthält eine Sanktion für jene Kantone, die fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes keine Regelung getroffen haben. In den Kantonen, die noch keine Mehrwertabgabe kennen oder die über eine Regelung verfügen, welche die bundesrechtlichen Minimalanforderungen nicht vollumfänglich erfüllt, besteht somit Gesetzgebungsbedarf.

Die Raumplanung weist dem Boden unterschiedliche Möglichkeiten der Nutzung zu und schafft für die Betroffenen damit Vor- und Nachteile. Land, auf dem bauliche Nutzungen zulässig sind, weist in der Regel einen deutlich höheren Wert auf als Land, das den landwirtschaftlichen Nutzungen vorbehalten bleibt. Auch innerhalb der Bauzonen selber bestehen unter anderem aufgrund der planerischen Festlegungen unterschiedliche Bodenwerte. Mit planerischen Massnahmen werden zwar stets Ungleichheiten geschaffen und entsprechend ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit in der Raumplanung von beschränkter Bedeutung. Gewissen wirtschaftlichen Auswirkungen planerischer Massnahmen will das schweizerische Recht jedoch begegnen und zur Gewährleistung der Gerechtigkeit und Lastengleichheit Vor- und Nachteile aufgrund von Planungsmassnahmen ausgleichen (Art. 5 Abs. 1 RPG).

2.2 Bisherige gesetzliche Regelung

Bereits das 1980 in Kraft getretene Raumplanungsgesetz sah einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile vor, die durch Planungen entstanden sind. Die Kantone waren verpflichtet, diesen Ausgleich gesetzlich zu regeln. Beim Vorteilsausgleich handelte es sich bereits bisher um einen zwingenden Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. Die offene Formulierung von Artikel 5 Absatz 1 RPG und die in den parlamentarischen Beratungen des Gesetzes Ende der 1970er-Jahre wiederholt unterstrichene Freiheit der Kantone in der Ausgestaltung des Ausgleichs haben den zwingenden Charakter dieses Auftrags in der Vergangenheit jedoch stets

relativiert. Auch konnte der Bund die Erfüllung des Rechtsetzungsauftrags gegenüber säumigen Kantonen nicht durchsetzen, weil ihm Sanktionsmöglichkeiten fehlten. Die Besteuerung von Planungsmehrwerten wurde teilweise auch als unerwünscht angesehen, weil die Vorteilsabgabe an eine nicht geldmässige Realisation anknüpft, wovon vor allem finanzschwächere Grundeigentümerinnen und -eigentümer betroffen sind. Daher hat sich die Abgabe in der Schweiz nur wenig durchgesetzt. Eine grosse Mehrheit der Kantone (ausgenommen Basel-Stadt und Neuenburg) ist untätig geblieben und hat den Gesetzgebungsauftrag in den mehr als 30 Jahren des Bestehens des Bundesgesetzes nicht umgesetzt. Auch der Kanton Luzern erfasst den Mehrwert lediglich indirekt über die Grundstückgewinnsteuer. Das Bundesrecht gab den Kantonen bei der Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs bereits in der 1980 in Kraft getretenen Fassung vor, dass der Ausgleich nur «erhebliche» Vor- und Nachteile erfassen darf und dass er «angemessen» sein muss. Die Ausgleichspflicht beschränkt sich somit auf erhebliche Wertsteigerungen. Die Kantone sind nicht verpflichtet, jede geringfügige Wertschwankung auszugleichen. Eine solche Verpflichtung stünde in keinem vernünftigen Verhältnis zum damit verbundenen Verwaltungsaufwand. Angemessenheit bedeutet, dass die Abgabe in einem angemessenen Verhältnis zum entstandenen Mehrwert stehen muss und – zusammen mit weiteren Abgaben – nicht konfiskatorisch sein darf.

2.3 Entstehungsgeschichte

Mit der revidierten und vom Volk am 3. März 2013 mit klarer Mehrheit angenommenen Fassung des Raumplanungsgesetzes wird der mehr als 30-jährige Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung eines Planungsausgleichs in Form einer Mindestregelung präzisiert (Art. 5 Abs. 1^{bis}–1^{sexies} RPG). Im Gesetzesentwurf des Bundesrates an das Parlament war eine solche Präzisierung noch nicht enthalten. Gemäss Bundesrat hätte die bisherige Regelung unverändert weitergeführt werden sollen. In der Detailberatung verschärfte der Ständerat den Gesetzesentwurf in mehreren Punkten (u. a. Abgabebatz von 25 %). Neu in die Vorlage eingebaut wurden Mindestvorschriften für die Kantone zur Ausgestaltung der Mehrwertabgabe. Die kantonale Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), welcher der Vorschlag des Ständerates zu weit ging, nahm den Ball auf und formulierte einen eigenen Vorschlag, der nach der Zustimmung im Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren auch die Unterstützung des Nationalrates fand. Den Landwirten kam man ganz am Schluss der Beratungen in Bezug auf die Erstellung neuer Bauten als Folge von Neueinzonungen entgegen. So wird der bei der Einzonung von Landwirtschaftsland errechnete Planungsvorteil um den Betrag gekürzt, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung erforderlich ist.

2.4 Regelungsauftrag an die Kantone

Das revidierte RPG enthält in Artikel 5 Absatz 1^{bis-1sexies} folgende Mindestvorgaben für die Kantone:

1^{bis} Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.

1^{ter} Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a^{bis}, verwendet.

1^{quater} Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

1^{quinquies} Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder
- b. der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

1^{sexies} Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

Die bundesrechtliche Mindestregelung beschränkt sich auf wenige zentrale Fragen. Damit stehen den Kantonen vielfältige Ausgestaltungsmöglichkeiten offen. Mit Blick auf die bundesrechtlichen Minimalanforderungen im revidierten RPG bedarf es namentlich

- Aussagen zur genauen Verwendung der Erträge (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG), insbesondere jener Erträge, die nicht für die Finanzierung von Rückzonungen benötigt werden (Bezeichnung der Verwendungsmöglichkeiten im Rahmen von Artikel 3 RPG und Festlegung eines allfälligen Ertragssplittings mit den Gemeinden),
- einen Entscheid über die Abgabepflicht der Gemeinwesen in Fällen, in denen Kantone oder Gemeinden Grundstückseigentümer sind (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} Unterabs. a RPG),
- die Festlegung eines Freibetrags, damit der Abgabbeertrag nicht in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} Unterabs. b RPG),
- eine Präzisierung der Frist, innerhalb derer die Kosten für landwirtschaftliche Ersatzbauten zur Selbstbewirtschaftung, die wegen der Einzonung nötig geworden sind, vom Mehrwert in Abzug gebracht werden können, sowie
- die Regelung der Zuständigkeit und der Modalitäten der Abgabbeerhebung.

3 Hauptpunkte der Revision

3.1 Mehrwertabgabe

Die Abgabe umfasst zunächst die bundesrechtlich zwingend zu erfassenden Neueinzonungen, deren Satz bei der Mindestvorgabe im Bundesrecht von 20 Prozent belassen werden soll. Darüber hinaus umfasst die Abgabe auch Um- und Aufzonungen in Gebieten mit einer im Zonenplan festgelegten Bebauungsplan- oder Gestaltungsplanpflicht sowie den Erlass oder die Änderung von Bebauungsplänen, für die ebenfalls ein kantonaler Satz von 20 Prozent vorgeschlagen wird. Für letztere Tatbestände wird die Abgabe allerdings nur subsidiär erhoben, das heisst wenn die Gemeinde mit den betroffenen Grundeigentümern keinen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen kann. Da mit dem neuen RPG im Wesentlichen eine Verdichtung nach innen erreicht werden soll, erscheint es zentral, auch die durch Verdichtung in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht oder mit Bebauungsplänen geschaffenen erheblichen Mehrwerte der Abgabe zu unterstellen, um mit diesen Mitteln die damit zusammenhängenden öffentlichen Aufgaben mitzufinanzieren.

Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG). Analog der Grundstückgewinnsteuer sollen Bund, Kanton, Einwohner- und Kirchgemeinden von der Abgabe befreit werden. Ebenso sollen Planungsmehrwerte bis zu 100000 Franken und Einzonungen von weniger als 300 m² generell von der Abgabe befreit werden. Für die Berechnung der Abgabe soll der Planungsmehrwert (basierend auf dem Verkehrswert, nicht dem Katasterwert) massgebend sein. Die Gemeinde ermittelt den Planungsmehrwert und veranlagt die Abgabe.

Die Mehrwertabgaben aus Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungsplan- oder Gestaltungsplanpflicht sowie aus dem Erlass oder der Änderung von Bebauungsplänen sollen vollumfänglich bei den Standortgemeinden verbleiben. Die Mittel aus Neueinzonungen sollen hingegen einem vom Kanton verwalteten Fonds zugewiesen werden, der primär für die Zahlung von Entschädigungen für Rückzonungen zu äufnen ist. Die nicht benötigten Mittel im Fonds werden hälftig zwischen Gemeinden und Kanton aufgeteilt und sind für raumplanerische Aufgaben (insbesondere Massnahme zur inneren Verdichtung, für Aufwertungen des öffentlichen Raums, der Siedlungsqualität und von Natur und Landschaft sowie zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus) zu verwenden (vgl. Erläuterungen zu § 105d Abs. 1 und 3 und die Abbildungen 1 und 2 in dieser Botschaft). Die kantonalen Mittel sollen für übergeordnete raumplanerische Aufgaben des Kantons verwendet werden, die auch im Interesse der Gemeinden liegen. Die Regelung der Mehrwertabgabe erfolgt abschliessend durch den Kanton. Es ist kein Ausführungsrecht der Gemeinden erforderlich.

3.2 Übrige Anpassungen im PBG

Die übrigen Änderungen des PBG, die wir Ihnen vorschlagen, betreffen Anpassungen an das übergeordnete Recht (Umklassierung der Deponie- und Abbauzone und der Weilerzone zu Nichtbauzonen [§§ 35 Abs. 3 und 4, 47, 51, 59a und 59b PBG Entwurf]) oder an geänderte technische Vorgaben (Definition des Begriffs der Hochhäuser [§ 166 PBG Entwurf]). Gemäss dem neuen § 36 PBG können Nutzungsplanänderungen an Bedingungen und Auflage geknüpft werden, oder es kann eine Frist für die Überbauung festgelegt werden, bei deren unbenützlichem Ablauf eine entschädigungslose Rückzonung möglich ist. Überdies werden die §§ 18 PBG (Anordnungen des Regierungsrates), 157 PBG (Anwendungsbereich behindertengerechtes Bauen) und 203 PBG (Bauaufsicht und -kontrolle) präzisiert. Neu eingefügt werden eine Regelung zur Ablösung von privatrechtlichen Baubeschränkungen, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen, im Verfahren nach Enteignungsgesetz (§ 39 Abs. 5 PBG Entwurf), und ein Qualitätsartikel betreffend Aussengeschos- und Umgebungsflächen, der im Zusammenhang mit der Überbauungsziffer von Bedeutung ist (§ 154a). Im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) soll unser Rat als Aufsichtsbehörde für dessen Vollzug bezeichnet werden (§ 208 Abs. 2 PBG Entwurf). Schliesslich wird auch die von Ihrem Rat am 14. März 2016 erheblich erklärte Motion M 78 von Daniel Piazza über den Beschluss über den Richtplan durch den Kantonsrat umgesetzt (§ 7 PBG Entwurf).

3.3 Ergänzung des kantonalen Enteignungsgesetzes

Es ist vorgesehen, dass die nach Artikel 5 Absatz 2 RPG beziehungsweise § 106 PBG von der Gemeinde geschuldeten Entschädigungen für Rückzonungen aus einem vom Kanton verwalteten Fonds entrichtet werden. Um die Rechtmässigkeit solcher Zahlungen zu überprüfen, ist die Möglichkeit der Beiladung des Kantons in das Schätzungsverfahren nach kantonalem Enteignungsgesetz vom 29. Juni 1970 (kEntG; SRL Nr. 730) vorzusehen (§ 78 Abs. 3 kEntG Entwurf).

4 Finanzielle Auswirkungen der Mehrwertabgabe

4.1 Finanzbedarf

Basierend auf dem teilrevidierten RPG mit den Stossrichtungen Zersiedlungsstopp, Siedlungsentwicklung nach innen und Kulturlandschutz wurde die von unserem Rat am 26. Mai 2015 vorgenommene Teilrevision des kantonalen Richtplans (KRP) mit Beschluss Ihres Rates vom 14. September 2015 genehmigt. Der Bundesrat genehmigte den KRP des Kantons Luzern am 22. Juni 2016. In Kapitel Z2-1 des KRP wird von einem Bevölkerungswachstum um knapp 60000 Einwohner bis 2035 auf dannzumal rund 450000 Einwohnerinnen und Einwohner ausgegangen. In der neuen Koordina-

tionsaufgabe R1-5 sind die Schwerpunkte der künftigen Ortsplanungen verankert, namentlich die Fokussierung auf die Siedlungsentwicklung nach innen und die massgebenden Wachstumswerte an Einwohnern für die Beurteilung von allfälligen Neueinzonungen. Im Richtplankapitel S1 sind die vorhandenen unüberbauten Bauzonen per Ende 2014 dargestellt. In den meisten Gemeinden sind diese nicht unerheblich. In der Koordinationsaufgabe S1-5 ist das Luzerner Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT) als zentrales, auf der Analyse von georeferenzierten Daten basierendes Instrument verankert, mit dem die vorhandenen und auch die geplanten Bauzonenkapazitäten umfassend ermittelt und dargestellt werden können. In den Koordinationsaufgaben S1-6 und S1-7 sind die umfangreichen Voraussetzungen für künftige Neueinzonungen sowie die tieferen Anforderungen für Neueinzonungen unter gleichzeitiger Kompensation mittels Auszonungen aufgeführt. In der Koordinationsaufgabe S1-8 ist festgelegt, dass die Gemeinden insbesondere bei unüberbauten Bauzonen, die schon längere Zeit keine Entwicklung aufweisen, peripher gelegen und schlecht erschlossen sind oder nicht zonenkonform genutzt werden, konkret Auszonungen prüfen müssen. In der Koordinationsaufgabe S1-9 schliesslich ist festgehalten, dass das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement und die Dienststelle Raum und Wirtschaft eine Strategie zu den überdimensionierten Bauzonen entwickeln, die Rückzonungen oder Umlagerungen von überdimensionierten oder raumplanerisch ungünstig gelegenen Bauzonen aufzeigt.

Basierend auf all diesen neuen Richtplaninhalten, insbesondere dem erwarteten Bevölkerungswachstum und den vorhandenen Bauzonenkapazitäten, lässt sich im Rahmen einer ersten Abschätzung festhalten, dass nur ein kleinerer Teil der Gemeinden in den nächsten Jahren noch Einzonungsbedarf aufweisen dürfte und sich einige Gemeinden mit Rückzonungen werden auseinandersetzen müssen. Für erste Abschätzungen des Mittelbedarfs für Rückzonungen wurden primär unüberbaute Bauzonen erfasst, die kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllen:

- zu mehr als einem Drittel ihres Umfangs an die Nichtbauzone grenzend,
- der öV-Angebotsstufe 2 oder geringer zugeordnet,
- Einzonungsdauer mehr als 8 Jahre,
- kein Gestaltungsplan vorhanden und
- kein laufendes Baubewilligungsverfahren.

In der Summe konnte so eine Fläche von rund 75 Hektaren (ha) ermittelt werden, bei der Rückzonungen zu prüfen sein werden. Für weitere unüberbaute Bauzonen bedarf es zusätzlicher Abklärungen. Von einer Überprüfung ausgeschlossen sind jene unüberbauten Bauzonen, die von überbauten Bauzonen umschlossen und deshalb aus raumplanerischer Sicht nicht für Auszonungen geeignet sind.

Gestützt auf die im Jahr 2013 quartierbezogen erhobenen Landrichtwerte (Auswertungen von Handänderungen 2009 bis 2013 sowie Marktbeobachtungen) lässt sich für die 75 ha, für die eine Rückzonung zu prüfen sein wird, ein Landwert von knapp 350 Millionen Franken abschätzen. Wegen verschiedener Faktoren, wie zum Beispiel peripherer Lage, fehlender Erschliessung oder fehlender Entwicklungsabsichten, liegt die Wahrscheinlichkeit, dass bei Rückzonungen tatsächlich Entschädigungen wegen materieller Enteignung ausbezahlt werden müssen, bei höchstens 50 Prozent, auch wenn sich zur Praxis unter dem revidierten Raumplanungsgesetz noch keine

verlässlichen Aussagen machen lassen, zumal die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu Entschädigungszahlungen für Rückzonungen in der Vergangenheit restriktiv war. Trotz der bestehenden Unsicherheiten ist folglich von einem Mittelbedarf für Entschädigungen von etwa 150 bis 200 Millionen Franken auszugehen. Des Weiteren ist für die Rückzonungen mit einer eher langen Dauer über drei Ortsplanungsperioden von je 15 Jahren, also 45 Jahren, zu rechnen. Werden die Rückzonungen und die entsprechende Mittelverwendung über einen überschaubaren Zeithorizont von 20 Jahren betrachtet, so reduzieren sich die Entschädigungskosten für Rückzonungen nach Artikel 15 Absatz 2 RPG auf rund 75 bis 100 Millionen Franken.

In diesen Zahlen sind die Rückzonungspotenziale von Wohn- und Mischzonen berücksichtigt. Allfällige Rückzonungen von Arbeitszonen können noch nicht abgeschätzt werden, weil gestützt auf Artikel 30a Absatz 3 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) und gemäss Koordinationsaufgabe S6-4 des kantonalen Richtplans zunächst die regionalen Entwicklungsträger unter Beizug verschiedener Beteiligter eine Analyse der bestehenden Arbeitszonen zu machen haben. Erst danach kann festgestellt werden, ob allenfalls auch längerfristig nicht benötigte Arbeitszonen rückgezont werden müssen.

4.2 Erwartete Erträge

Basierend auf den neuen Richtplaninhalten, insbesondere dem erwarteten Bevölkerungswachstum und den vorhandenen Bauzonenkapazitäten, lässt sich im Rahmen einer ersten Abschätzung festhalten, dass in den nächsten 20 Jahren nur für einen kleineren Teil der Gemeinden noch Einzonungen erforderlich sein dürften (vgl. Kap. 4.1). Für diese Gemeinden lassen sich realistisch zu erwartende Einzonungen von rund 80 bis 100 ha ermitteln.

Gestützt auf die im Jahr 2013 quartierbezogen erhobenen Landrichtwerte (Auswertungen von Handänderungen 2009 bis 2013 sowie Marktbeobachtungen) lässt sich für die in den nächsten 20 Jahren zu erwartenden Einzonungen ein Planungsmehrwert von etwa 550 bis 700 Millionen Franken abschätzen. Bei einem Mehrwertabgabesatz von 20 Prozent für Einzonungen ergeben sich Abgaben in der Höhe von rund 110 bis 140 Millionen Franken. Es ist allerdings anzunehmen, dass dieser Betrag tiefer ausfällt wegen der Möglichkeit, den Planungsmehrwert um den Betrag zu kürzen, der innert zwei Jahren seit Rechtskraft der Einzonung zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird (§ 105b Abs. 3 PBG Entwurf). In diesen Zahlen sind die Einzonungspotenziale von Wohn- und Mischzonen berücksichtigt. Allfällige Einzonungen von Arbeitszonen können noch nicht abgeschätzt werden (vgl. Kap. 4.1 am Schluss).

Einzonungen, die mit Auszonungen kompensiert werden und so eine besser geordnete Siedlungsentwicklung ermöglichen, müssen kantonal vorgeprüft und genehmigt werden und ausdrücklich als solche kompensatorische Nutzungsplanungsänderung eingestuft werden. In diesen Fällen können die Gemeinden den abzuschöpfenden Mehrwert für die gleichzeitige Auszonung verwenden, wenn bezüglich der Entschädigung für die kompensatorische Auszonung eine Einigung zwischen Kanton,

Gemeinde und betroffenen Grundeigentümern zustande kommt (§ 105d Abs. 2 PBG Entwurf). Der kantonale verwaltete Fonds (vgl. Kap. 3.1), der primär die Verlagerung von Bauzonen innerhalb des Kantons finanziell ausgleicht, wird davon nicht tangiert.

4.3 Verhältnis zur Grundstückgewinnsteuer

Die Mehrwertabgabe knüpft im Gegensatz zur Grundstückgewinnsteuer nicht an eine Veräusserung an, sondern an einen kommunalen Planungsakt. Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe allerdings tritt erst bei der Veräusserung oder der Überbauung eines Grundstücks ein. Die Mehrwertabgabe kann also im letzteren Fall auch ohne Verkauf des Grundstücks anfallen.

Im Kanton Luzern werden die Grundstücksgewinne in einem dualen System abgeschöpft. Zum einen erfolgt dies für Privatvermögen über das Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer vom 31. Oktober 1961 (GGStG; SRL Nr. 647) und zum anderen für Geschäftsvermögen über die Einkommens- oder Gewinnsteuer. Die Grundstückgewinnsteuer geht weit über die Mehrwertabgabe hinaus. Es werden grundsätzlich alle Verkäufe von Grundstücken unabhängig davon erfasst, ob der Gewinn auf einen Planungsmehrwert oder auf sonstige Wertsteigerungen zurückzuführen ist. Die Grundstückgewinnsteuer bleibt somit auch nach der Einführung der Mehrwertabgabe unverändert bestehen, die bezahlte Mehrwertabgabe ist aber nach Artikel 5 Absatz 1^{sexies} RPG bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Dies gilt auch für die Grundstücksgewinne aus Geschäftsvermögen (vgl. § 105g PBG Entwurf).

Damit stellt sich die Frage, welche Steuerausfälle durch den Abzug der Mehrwertabgabe bei der Grundstückgewinn-, der Einkommens- oder der Gewinnsteuer zu erwarten sind. Ausgehend von den erwarteten Erträgen der Planungsmehrwertabgabe von rund 110 bis 140 Millionen Franken für Einzonen in den nächsten 20 Jahren (vgl. Kap. 4.2) beziehungsweise 5,5 bis 7 Millionen Franken pro Jahr und einem durchschnittlichen Steuersatz von 25 Prozent ergeben sich pro Jahr Einnahmenverluste von insgesamt etwa 1,4 bis 1,8 Millionen Franken für den Kanton und die Gemeinden zusammen. Da die Erträge der Mehrwertabgabe infolge Beschaffungen landwirtschaftlicher Ersatzbauten im Sinn von § 105b Absatz 3 PBG Entwurf tendenziell – wie erwähnt – eher noch tiefer ausfallen werden, dürften sich auch die Ausfälle bei den genannten Steuern entsprechend noch etwas verringern. Im Ergebnis können diese Steuerausfälle vernachlässigt werden.

4.4 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Mit dem Finanzausgleich werden finanzschwache Gemeinden mit ausreichenden ungebundenen Mitteln ausgestattet, damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen können. Sie erhalten eine garantierte Mindestausstattung von 86,4 Prozent, die sich auf das Ressourcenpotenzial pro Einwohner und Einwohnerin im kantonalen Mittel bezieht. Für den Finanzausgleich 2016 wurde für die Luzerner Gemeinden ein gesamtes Ressourcenpotenzial von 1,19 Milliarden Franken errechnet.

Der Verlust von Steuereinnahmen wird einen sehr geringen Einfluss auf den Finanzausgleich haben. Das Ressourcenpotenzial aller Gemeinden geht um die geschätzten 1,4 bis 1,8 Millionen Franken (vgl. Kap. 4.3) zurück und ist somit vernachlässigbar.

4.5 Würdigung

Die Prognosen über die Höhe der Erträge aus der Mehrwertabgabe wie auch über die Höhe der zu leistenden Entschädigungen für Rückzonungen sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Über eine längere Periode betrachtet, dürften die mit der Mehrwertabgabe eingenommenen Mittel aber ausreichen, um im Kanton Luzern die bundesrechtlich zwingend notwendigen Rückzonungen aus der Mehrwertabgabe zu finanzieren, und zwar aus folgenden drei Gründen:

- Ein erheblicher Teil der notwendigen Rückzonungen dürfte nach der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine Entschädigungspflicht nach sich ziehen.
- Die Verkehrswerte für das rückzuzonende Bauland in den wachstumsschwachen Regionen des Kantons Luzern liegen teilweise um ein Mehrfaches unter den Verkehrswerten für das in den wachstumsstarken Gemeinden neu eingezonte Bauland.
- Der Mittelbedarf für Rückzonungen liegt unter den geschätzten Erträgen, die aus der vorgeschlagenen, der bundesrechtlichen Mindestvorgabe entsprechenden Mehrwertabgabe resultieren.

Die Auswirkungen der neuen Mehrwertabgabe auf die Grundstückgewinnsteuer und den Finanzausgleich werden marginal sein. Die finanzielle Entlastung der Gemeinden bei Entschädigungszahlungen infolge Rückzonungen ist durch die gewählte Fondslösung erheblich. Allfällige Verluste bei der Grundstückgewinnsteuer können zudem über die Einnahmen bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht sowie bei Bebauungsplänen mehr als kompensiert werden.

5 Ergebnis der Vernehmlassung

5.1 Allgemein

Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement führte zum Entwurf eines revidierten Planungs- und Baugesetzes (Mehrwertvorlage) von Dezember 2015 bis 24. März 2016 ein breites Vernehmlassungsverfahren bei den interessierten Kreisen durch (kantonsinterne Stellen, regionale Organisationen der Gemeinden, Verband Luzerner Gemeinden, Gemeinden, Interessenverbände und -gemeinschaften sowie politische Parteien).

In den knapp 90 eingegangenen Stellungnahmen fanden die generelle Stossrichtung und die Ziele und Grundsätze der Regelungen zum Mehrwertausgleich und zu den übrigen Gesetzesänderungen grossmehrheitliche Zustimmung. Von den Parteien äusserten sich CVP, FDP, SVP und Grüne zustimmend, SP und GLP lehnten die

Vorlage ab. Die über die bundesrechtlichen Minimalanforderungen hinausgehende Abgabepflicht für Um- und Aufzonungen und für Bebauungspläne wurde im Grundsatz grossmehrheitlich begrüsst, insbesondere von allen Parteien ausser der SVP. Zur konkreten Ausgestaltung und zu praktischen Vollzugsfragen wurden aber Vorbehalte geäussert. Gewünscht wurde insbesondere, dass bei Um- und Aufzonungen anstelle von Verfügungen auch vertragliche Lösungen möglich sein sollen. Verlangt wurde auch, dass die Veräusserungstatbestände im Gesetz geklärt werden. Auch wurde eine Vorschrift angeregt, die verhindert, dass mit einer Parzellierung die Abgabepflicht umgangen werden kann. Schliesslich wurde angeregt, dass die Informationen zur Erfassung des Status eines abgabepflichtigen Grundstücks für Interessierte öffentlich zugänglich zu machen seien. Auch zu einigen anderen Gesetzesbestimmungen gingen vereinzelt kritische Anregungen und Ergänzungsvorschläge ein. Diesen Einwänden haben wir – soweit mit der Stossrichtung der Vorlage vereinbar – im vorliegenden Entwurf weitgehend Rechnung getragen. Die gegenüber der Vernehmlassungsvorlage geänderten oder ergänzten Bestimmungen sind aus der Tabelle in Kapitel 5.2 ersichtlich.

5.2 Anpassungen

Die folgende Tabelle zeigt die gegenüber der Vernehmlassung vorgenommenen Änderungen oder Ergänzungen der Vorlage. In den Kurzbeschrieben wird der Grund für die Anpassung der Vorlage genannt. Weitere Details können den Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen in Kapitel 7 entnommen werden.

geänderte Vorschrift	Thema und Begründung
§ 7	Festlegung der Kompetenz des Kantonsrates zum Beschluss über den kantonalen Richtplan (Umsetzung Motion M 78 Daniel Piazza)
§ 13 Abs. 2	Festlegung einer verkürzten Frist für die öffentliche Auflage von geringfügigen Anpassungen des kantonalen Richtplans
§ 14 Abs. 4	Redaktionelle Bereinigung wegen der aufgehobenen Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Kantonsrat
§ 39 Abs. 5	Vorschrift zur Aufhebung von privatrechtlichen Baubeschränkungen, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen
§ 59a	Ersatzneubauten in den Weilerzonen sind zulässig, wenn die bundesrechtlichen Vorgaben erfüllt sind.
§ 105 Abs. 3b und c	Einschränkung der Abgabestatbestände bei Um- und Aufzonungen auf Gebiete mit Bauungs- oder Gestaltungsplanpflicht

geänderte Vorschrift	Thema und Begründung
§ 105 Abs. 4	Abgabebefreiung für Einzonungen unter 300 m ²
§ 105 Abs. 5	Umgehung der Abgabepflicht durch Parzellierung wird untersagt.
§ 105a	Möglichkeit der vertraglichen Mehrwertabschöpfung anstelle einer Veranlagung in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht
§ 105b Abs. 1b	Anpassung der Abgabebetbestände aufgrund der Änderung in § 105 Abs. 3b und c zuvor. Aufgrund der Beschränkung der Abgabebetbestände und der Möglichkeit von vertraglichen Lösungen anstelle von Abgaben wird ein Einheitssatz von 20 Prozent ohne Abweichungsmöglichkeiten festgelegt.
§ 105c Abs. 1a und 2a	Als Stichtag für den Tatbestand der Überbauung wird anstelle der Bauvollendung die Rechtskraft der Baubewilligung festgelegt.
§ 105c Abs. 1b und 2b	Unter den Begriff der Veräusserung fällt zur Vereinfachung des Vollzugs allein der Tatbestand des Grundstückverkaufs nach Art. 216 OR. Die Überbauung als auslösender Tatbestand kommt ohnehin immer zur Anwendung.
§ 105c Abs. 4	Klarstellung, dass bei einer späteren Nutzungsplanänderung kein Anspruch auf Rückerstattung der Mehrwertabgabe besteht.
§ 105d Abs. 5	Die kantonalen Aufwendungen für die Verwaltung werden dem Fonds vorab belastet.
§ 105e Abs. 1	Es besteht die Möglichkeit zum Aufschub der Veranlagung, wenn noch der Erlass eines Bebauungsplans zur Festlegung der Dichte erforderlich ist.
§ 105e Abs. 5	Wird kein verwaltungsrechtlicher Vertrag abgeschlossen, trägt bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplans die Grundeigentümerschaft die Kosten des Veranlagungsverfahrens.
§ 105e Abs. 6	Als Verwalter des Fonds muss dem Kanton ein Einsichtsrecht in die Veranlagungsakten zustehen, und er muss eine zu tiefe Veranlagung anfechten können, um die Interessen des Fonds zu wahren.
§ 105e Abs. 7	Der Status des Grundstücks bezüglich Mehrwertabgabe soll öffentlich sein. Im Raumkataster sollen Veranlagung, Fälligkeit und Bezahlung der Abgabe ersichtlich sein.
§ 115 Abs. 2	Streichung des Ausschlusses des Zugangs zum Kantonsgericht

geänderte Vorschrift	Thema und Begründung
§ 154a	Zur Unterstützung der inneren Verdichtung wird im Sinn eines Qualitätsartikels verlangt, dass qualitativ hochstehende Aussengeschos- und Umgebungsflächen geschaffen werden.
§ 157 Abs. 3	Klarstellung, dass die Vorschriften für behindertengerechtes Bauen nur zum Zug kommen, wenn mehr als 6 Wohnungen beziehungsweise mindestens 25 Arbeitsplätze <i>pro</i> Gebäude erstellt werden.
§ 203 Abs. 3 und 5	Es wird klargestellt, dass die zuständigen Behörden Grundstücke auch im Rahmen der Bauaufsicht betreten können und dass nach Vorankündigung Flugaufnahmen erstellt werden dürfen.
§ 225a Abs. 2	Für eine Rückzoning nach Art. 15 Abs. 2 des revidierten RPG können die Gemeinden eine Rückerstattung der allfälligen Entschädigungszahlung geltend machen, auch wenn sie vor dem Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesrevision beschlossen wurde.

6 Kosten

Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement ist verantwortlich für das Controlling des vom Kanton verwalteten Fonds (§ 31e Abs. 1 des Entwurfs der geänderten Planungs- und Bauverordnung [PBV]; SRL Nr. 736). Die Kosten für die Verwaltung des Fonds werden dem Fonds belastet (§ 105d Abs. 5 PBG Entwurf), und zwar nach Aufwand. Der Initialisierungsaufwand dürfte am Anfang eher hoch sein und mit zunehmender Verbreitung der neuen Abgabe und der Mechanismen in der Praxis über die Jahre abnehmen. Eine zweite Spitze dürfte sich ergeben, wenn die von den Gemeinden vorzunehmenden Rückzonungen rechtskräftig werden und die Grundeigentümerinnen und -eigentümer ein Schätzungsverfahren einleiten, in das sich auch der Kanton beiladen lassen kann. In Phasen mit einem hohen Aufwand ist von rund einer Vollzeitstelle auszugehen. Denkbar ist auch, dass gewisse Leistungen von Privaten eingekauft werden.

Folgende Aufgaben sind vom Kanton zu erfüllen:

- Einrichtung eines Fonds und dessen Bewirtschaftung,
- Prüfung, ob die Veranlagung erfolgt und die Abgabe bei Fälligkeit in den Fonds einbezahlt wird,
- Prüfung, ob die Höhe des Mehrwerts richtig ermittelt wurde,
- Einsprachen oder Beschwerden gegen Veranlagungsentscheide, wenn die Interessen des Fonds beeinträchtigt erscheinen,
- Bewirtschaftung eines Systems zur Veröffentlichung des Status der von der Mehrwertabgabe betroffenen Grundstücke,

- Vorbereitung der Entscheide des Regierungsrates zur Rückerstattung von Entschädigungen für Rückzonungen aus dem Fonds an die Gemeinden,
- Beurteilung, ob bei kompensatorischen Auszonungen Beiträge gesprochen werden können,
- Verteidigung der Interessen des Fonds durch Beiladung in Schätzungsverfahren betreffend materielle Enteignung infolge von Rückzonungen sowie
- Beratung der Gemeinden im Vollzug.

7 Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen

7.1 Mehrwertabgabe

Die Vorschriften zum Mehrwertausgleich ergänzen die heutigen Regelungen im Planungs- und Baugesetz. Die systematische Einordnung erfolgt unter den §§ 105 und 105a–h. Die heutige Regelung in § 105 PBG ist nicht mehr erforderlich (vgl. § 76 des Strassengesetzes; für Baulinien gestützt auf das PBG gelten die allgemeinen Bestimmungen gemäss § 106 PBG bzw. § 81 kEntG). Das Unterkapitel «4.1 Übernahmepflicht» wird ersetzt durch «4.1 Planungsvorteile». Die Überschrift des Kapitels 4 lautet neu: «Planungsvorteile und -nachteile und Beiträge».

§ 105 Abgabepflicht

§ 105 PBG behandelt die Abgabepflicht, wobei die Absätze 1 und 2 das Subjekt der Abgabe, also die Abgabepflichtigen, bestimmen und Absatz 3 das Objekt der Abgabe, also den Gegenstand der Abgabe, regelt.

Absatz 1

In Absatz 1 wird der Begriff der Planänderung eingeführt. Eine Planänderung umfasst sowohl eine Änderung der Bau- und Zonenordnung (Ein-, Um- oder Aufzonung) als auch den Erlass oder die Änderung eines Bebauungsplanes. Klargestellt wird damit, dass sich der Mehrwert aus einer der genannten Planänderungen ergeben muss, nicht durch anders begründete Wertsteigerungen.

Der Mehrwert entsteht im Zeitpunkt der Planänderung, also mit Rechtskraft der Genehmigung durch den Regierungsrat oder bei Beschwerden mit der Rechtskraft des Beschwerdeentscheids. Ab dann ist die Abgabe geschuldet. Damit wird der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin im Zeitpunkt der Rechtskraft der Planänderung abgabepflichtig. Bei Baurechten ist der Baurechtsgeber oder die Baurechtsgeberin abgabepflichtig.

Im Bebauungsplan kann gegenüber der Grundnutzung eine erhebliche Mehrnutzung vorgesehen werden, weshalb dessen Unterstellung unter die Abgabepflicht aus Gründen der Gleichbehandlung angezeigt ist. Besteht eine Gestaltungsplanpflicht (§ 75 Abs. 1 PBG), ist gemäss der Regelung im PBG ebenfalls eine erhebliche Mehrnutzung von 20 Prozent zulässig, welche bereits auf Stufe Bau- und Zonenordnung festgelegt wird und folglich auch in diesem Zeitpunkt abgeschöpft werden kann. Für andere Gestaltungspläne ist lediglich noch eine Mehrnutzung von maximal 10 Pro-

zent (§ 75 Abs. 2 PBG) zulässig, weshalb in diesen Fällen von der Erhebung einer Mehrwertabgabe abgesehen werden soll.

Das gesetzliche Pfandrecht genügt zur Sicherstellung der Abgabeforderung nicht (vgl. Bemerkungen zum gesetzlichen Pfandrecht bei den Erläuterungen zu § 105f). Vorgesehen ist deshalb die solidarische Haftung aller Rechtsnachfolgenden.

Absatz 2

Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} Unterabs. a RPG). Von dieser Möglichkeit soll Gebrauch gemacht werden. Da die Mehrwertabgabe enge Bezüge zur Grundstückgewinnsteuer hat, soll die Regelung zur Mehrwertabgabe soweit möglich auf diejenige zur Grundstückgewinnsteuer abgestimmt werden. Die Abgabebefreiung erfolgt somit durch Verweis auf das Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer. Nach § 5 GGStG sind von der Grundstückgewinnsteuer befreit: der Bund und seine Anstalten nach Massgabe des Bundesrechts, Gewinne aus Veräusserung durch den Staat Luzern, eine luzernische Einwohner- oder Kirchgemeinde, sofern das Grundstück innerhalb der betreffenden Gemeinde liegt, und die ausländischen Staaten für ihre inländischen, ausschliesslich dem unmittelbaren Gebrauch der diplomatischen und konsularischen Vertretungen bestimmten Liegenschaften sowie die von der Steuerpflicht befreiten institutionellen Begünstigten nach Artikel 2 Absatz 1 des Gaststaatesgesetzes vom 22. Juni 2007 (SR 192.12) für die Liegenschaften, die Eigentum der institutionellen Begünstigten sind und die von deren Dienststellen benützt werden.

Absatz 3

Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} Unterabs. b RPG). Im Einleitungssatz zu Absatz 3 werden Planungsmehrwerte bis zu 100 000 Franken von der Abgabe befreit. Damit sollen geringfügige Arrondierungen von Bauzonen von der Abgabe befreit werden. Bereits die Einzonung einer kleinen Fläche zum Beispiel für die Ergänzung einer Strasse mit einem Trottoir kann diesen Betrag erreichen oder übersteigen (z. B. 250 m² x 400 Franken). In der Praxis sind solche abgabebefreiten Einzonungen selten und fallen kaum ins Gewicht. Gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung sollen gemäss Absatz 4 neu auch Einzonungen von weniger als 300 m² von der Abgabe befreit werden. Mit einem konkreten Flächenmass entfällt die Ermittlung des Mehrwerts, was den Vollzug für die Gemeinden vereinfacht.

Gegenstand der Abgabe bilden die neue und dauerhafte Zuweisung von Land in eine Bauzone (Einzonung), die Umzonung von Land von einer Bauzone in eine andere Bauzonentart (Umzonung) in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht und die Anpassung von Nutzungsvorschriften (Aufzonung) in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht. Zusätzlich kann der Erlass oder die Änderung eines Bebauungsplanes, soweit damit ein Mehrwert von über 100 000 Franken geschaffen wird, Gegenstand der Abgabe sein. Der Tatbestand der Einzonung entspricht der bundesrechtlichen Minimalvorgabe. Die Tatbestände der Um- und der

Aufzoning in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht und des Erlasses oder der Änderung des Bebauungsplanes gehen über die bundesrechtliche Minimalvorgabe hinaus. Der Unterschied zwischen den Regelungen in den Unterabsätzen 3b und 3c (Gebiete mit Bebauungsplanpflicht) sowie 3d besteht darin, dass Bebauungspläne auch in Gebieten erlassen werden können, die im Zonenplan nicht als bebauungsplanpflichtig bezeichnet sind, so etwa wenn Hochhäuser oder Einkaufsbeziehungsweise Fachmarktzentren geplant werden sollen (§ 166 Abs. 2 und § 170 Abs. 2 PBG). Auch kann das kommunale Bau- und Zonenreglement die Bebauungsplanpflicht für bestimmte grössere Vorhaben vorschreiben, ohne dass örtlich bereits eine Bebauungsplanpflicht im Zonenplan festgelegt wäre.

Mit der Umzoning einer Arbeitszone in eine Wohnzone oder in eine Wohn- und Arbeitszone kann ein erheblicher Mehrwert geschaffen werden. Die Aufzoning ist mit einer Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten verbunden, in der Regel durch Erhöhung der Nutzungsziffer oder der zulässigen Höhe. Um- und Aufzonungen sind ebenfalls der Abgabe zu unterstellen, weil es keinen Unterschied macht, ob ein Mehrwert durch eine Einzoning oder eine Um- oder Aufzoning entsteht. Zudem wird mit dem neuen RPG und dem teilrevidierten kantonalen Richtplan die Siedlungsentwicklung in erster Linie nach innen angestrebt. Mit der Abgabe erhalten die Gemeinden einen Anreiz, die Potenziale der inneren Verdichtung auszunutzen und die ihnen so zufließenden zusätzlichen finanziellen Mittel dafür einzusetzen. Die gleichen Überlegungen gelten für Bebauungspläne. Denn wie oben bereits ausgeführt, kann auch mit dem Erlass oder der Änderung eines Bebauungsplanes erheblich von der Grundnutzung abgewichen werden, weshalb sich auch in diesen Fällen die Unterstellung unter die Abgabepflicht aufdrängt. Überdies wird das zulässige Nutzungsmass häufig erst im Bebauungsplan festgelegt, weshalb auf Stufe Bau- und Zonenordnung eine Abgabe noch gar nicht erhoben werden kann. Aufgrund der mehrheitlichen Ablehnung in der Vernehmlassung sollen keine Abgaben erhoben werden für Materialabbaustellen, die lediglich temporär genutzt und anschliessend wieder der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden. Auch die Ausweitung einer Abgabepflicht auf Ausnahmegewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen wurde in der Vernehmlassung abgelehnt, weshalb darauf verzichtet wird.

Die Abgabepflicht für Um- und Aufzonungen und Bebauungspläne wurde in der Vernehmlassung grossmehrheitlich begrüsst. Es wurde aber die Befürchtung geäußert, der administrative Aufwand für die Gemeinden könnte zu gross werden, wenn bei einer Gesamtrevision der Ortsplanung die Mehrwertabgabe auch für die Eigentümerinnen und Eigentümer von Einfamilienhäusern veranlagt werden müsste. Im Fokus des Abgabetatbestands stehen denn auch nicht die Eigentümerinnen und Eigentümer von Einfamilienhausparzellen, sondern solche von grösseren Arealen mit Entwicklungspotenzial. Hier entstehen den Gemeinden zusätzliche Kosten unter anderem für Infrastrukturanlagen und den öffentlichen Raum. Die Gemeinden machten in der Vernehmlassung den Vorschlag, dass sie selbst die Gebiete festlegen können sollen, in denen die Abgabe geschuldet sei. Dieser Vorschlag wird in dem Sinn aufgenommen und umgesetzt, dass die Mehrwertabgabe – neben dem Tatbestand des Erlasses oder der Änderung eines Bebauungsplanes – nur noch in Gebieten mit einer im Zonenplan festgelegten Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht geschuldet

sein soll. In diesen Gebieten werden in der Regel gegenüber der Normalbauweise höhere Dichten festgelegt, und die Grundeigentümerinnen und -eigentümer profitieren von einer erheblichen Mehrnutzung, die abgeschöpft wird. Verdichtung mit Qualität ist allerdings nicht gratis zu haben. Die Mehrwertabgabe sichert den Gemeinden die Mittel, die sie für die Finanzierung einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen beziehungsweise für die Verdichtung benötigen. Ein verursachergerechter Ansatz verlangt, dass diese Kosten nicht von der Allgemeinheit allein getragen werden. Diese Bedingung erfüllt die Mehrwertabgabe, denn hier beteiligen sich die wirtschaftlich Nutzniessenden einer höheren Ausnutzung finanziell an den Kosten der Verdichtung, zum Beispiel für den Ausbau der Infrastruktur. Eine Mehrwertabgabe ist folglich in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht sachgerecht. Mit der Einschränkung auf diese Gebiete hat es die Gemeinde auch in der Hand, steuernd einzugreifen. Die Abgabe wird grundsätzlich nur in Gebieten mit Entwicklungspotenzial erhoben. Damit wird das mögliche Abgabesubstrat gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf auf wenige grössere Areale und damit deutlich eingeschränkt. Daher rechtfertigt es sich, einen um 5 Prozent erhöhten Einheitssatz von 20 Prozent vorzusehen. Ein Einheitssatz entspricht dem Willen einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, die keine kommunalen Sonderregelungen wünschen, um unnötige Standortkonkurrenz unter den Gemeinden zu vermeiden. Auf die Besonderheiten von bestimmten Gebieten (Bebauungsplanpflicht aus Ortsbildschutzgründen oder zur Sanierung bestehender Gebiete) kann im Rahmen von verwaltungsrechtlichen Verträgen eingegangen werden (vgl. § 105a PBG Entwurf).

Absatz 4

Mit der Abgabebefreiung bis zu einem Mehrwert von 100000 Franken gemäss § 105 Absatz 3 PBG Entwurf sollen geringfügige Arrondierungen von der Abgabepflicht befreit werden. Die Festlegung eines Freibetrags entbindet allerdings nicht von der Ermittlung des Mehrwerts, was mit administrativem Aufwand verbunden ist. Aus Praktikabilitätsüberlegungen ist deshalb zusätzlich eine Befreiung für Einzonungen von weniger als 300 m² vorgesehen. Solche Kleinsteinzonungen sind in der Praxis vor allem bei Arrondierungen (z. B. zur Erstellung eines Trottoirs oder eines Radstreifens) anzutreffen, für die Erstellung von Neubauten reicht eine solche Fläche nicht aus.

Absatz 5

Mit der Befreiung einer Fläche von weniger als 300 m² von der Abgabepflicht besteht ein gewisses Risiko, dass versucht wird, die Abgabepflicht durch Parzellierungen zu umgehen. Mit Absatz 5 wird erreicht, dass eine Parzellierung unbeachtlich bleibt, wenn damit die Fläche künstlich verkleinert werden soll, um der Abgabepflicht zu entgehen. Ein Grundeigentümer oder eine Grundeigentümerin kann somit eine Fläche von 1000 m² nicht in vier Grundstücke von 250 m² aufteilen, um der Abgabepflicht zu entgehen. Auch durch eine Veräusserung von je 250 m² grossen Grundstücken an verschiedene Personen kann keine Aufspaltung der Gesamtgrundstücksgrösse erreicht werden, welche zu einer Abgabebefreiung führen würde.

§ 105a Vertraglicher Mehrwertausgleich

Absatz 1

Um den Gemeinden bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungsplan- oder Gestaltungsplanpflicht oder beim Erlass beziehungsweise bei der Änderung von Bebauungsplänen einen grösseren Handlungsspielraum zu geben, soll ein neuer § 105a zum vertraglichen Mehrwertausgleich in das Planungs- und Baugesetz eingefügt werden. Verwaltungsrechtliche Verträge in diesem Sinn (auch städtebauliche Verträge genannt) sind in der Praxis verbreitet und unter der Voraussetzung zulässig, dass ein Gesetz diese Handlungsform ausdrücklich vorsieht, dafür Raum lässt oder sie zumindest nicht ausdrücklich ausschliesst. Mit § 105a PBG Entwurf wird dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen. Mit verwaltungsrechtlichen Verträgen können Private zu einer Leistung im öffentlichen Interesse verpflichtet werden, zu welcher sie die öffentliche Hand mittels Verfügung nicht zwingen könnte, weil hierzu die erforderliche gesetzliche Grundlage fehlt.

Mit solchen Verträgen kann auch die Akzeptanz für grössere Bauvorhaben und Projekte zur inneren Verdichtung erhöht werden, weil die Bevölkerung erkennt, dass die hohen Planungs- und Infrastrukturkosten dafür zumindest teilweise auf die Grundeigentümerinnen und -eigentümer sowie die Investoren überwältzt und so die Gemeindefinanzen geschont werden. Ohne solche Kostenüberwälzungen dürfte die Bereitschaft der Bevölkerung, an der Urne oder an der Gemeindeversammlung grösseren Um- und Aufzonungen zuzustimmen, in vielen Fällen fehlen. Zudem sind die Grundeigentümerinnen und -eigentümer sowie die Investoren an solchen Verträgen durchaus interessiert. Einerseits können sie durch Investitionen in der Umgebung ihrer Liegenschaften – zum Beispiel in Grünanlagen oder Ausbauten zugunsten des öffentlichen Verkehrs – deren Wert erhöhen. Andererseits können damit Planungsprozesse beschleunigt und Rechtsstreitigkeiten mit Anwohnerinnen und Anwohnern vermieden werden (vgl. Raum & Umwelt, September 5/2014, Städtebauliche Verträge).

Absatz 2

Der Vertragsinhalt ist innerhalb der rechtlichen Schranken grundsätzlich verhandelbar und abhängig vom Einverständnis der Vertragspartner. Bisher nutzten viele Städte und Gemeinden diesen Spielraum, indem sie mit Grundeigentümerinnen und -eigentümern Infrastruktur- und andere Verträge zur Beteiligung an den Kosten für öffentliche Einrichtungen abschlossen, sei es in Form von Geld- oder von Sachleistungen. Verwaltungsrechtliche Verträge können weiter gehen als die bekannten Infrastrukturverträge. Gegenstand eines solchen Vertrages können unterschiedlichste Leistungen sein. So können Leistungen vereinbart werden, welche die Gemeinde und die Grundeigentümerinnen und -eigentümer mit Blick auf die Realisierung grösserer Bauvorhaben erbringen (z.B. Vereinbarungen über die Verteilung der Planungskosten, die Finanzierung von Machbarkeitsstudien, Studienaufträgen, Wettbewerben). Sie können aber auch – wie die Infrastrukturverträge – Beiträge der Grundeigentümer an die erweiterte Erschliessung (z.B. öV-Einrichtungen, Strassen, Fuss- und Velowege), an die Gestaltung des öffentlichen Raums oder die Errichtung von Gemeinschaftsanlagen vorsehen. Auch die Abtretung von Land für öffentliche Anlagen

und Einrichtungen oder der Abtausch von Land können Gegenstand eines solchen Vertrages sein. Denkbar ist es auch, die Etappierung einer Überbauung oder die Verpflichtung, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen, zu regeln. Der Anwendungsbereich von verwaltungsrechtlichen Verträgen ist also sehr breit. Die Aufzählung in Absatz 2 ist daher nicht abschliessend.

Absatz 3

Absatz 3 hält ausdrücklich fest, dass Grundeigentümerinnen und -eigentümer die Veranlagung der Mehrwertabgabe verlangen können, wenn sie mit einer vertraglichen Lösung nicht einverstanden sind. Sie können also nicht auf vertraglichem Weg zu Leistungen verpflichtet werden, die sie nicht übernehmen wollen. Auf der anderen Seite kann auch die Gemeinde nicht gänzlich auf Gegenleistungen verzichten. Richtschnur für die zu vereinbarenden vertraglichen Leistungen ist die Höhe der Mehrwertabgabe. Es kann aber nach oben und unten abgewichen werden. Sachleistungen oder die Einräumung von Rechten zugunsten der Allgemeinheit sind nicht immer finanziell quantifizierbar. So ist das öffentliche Interesse an bestimmten Leistungen zugunsten der Allgemeinheit häufig nicht nur monetär (z. B. Wegrecht zur Verbesserung der Sicherheit der Schüler). Zudem kann auf dem Vertragsweg auch auf besondere Verhältnisse Rücksicht genommen werden, so wenn etwa nicht die Entwicklung eines Gebietes, sondern – wie in Ortskernen oder aus Ortsbildschutzgründen – die Bewahrung der Bausubstanz im Vordergrund steht. Auch Infrastrukturanlagen können Gegenstand von verwaltungsrechtlichen Verträgen sein. Soweit gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen ein Baubeitrag geleistet werden muss, kommt ein solcher zur Mehrwertabgabe dazu. Es sind auch Lösungen denkbar, wonach ein Teil des Mehrwertausgleichs als Abgabe und ein Teil als Sachleistung oder Rechtseinräumung abgegolten wird. Die Planung und die diesbezüglichen vertraglichen Vereinbarungen müssen schliesslich auch gegenüber den Stimmberechtigten gerechtfertigt werden können.

§ 105b Höhe und Bemessung der Mehrwertabgabe

Absatz 1

In Absatz 1 wird die Höhe der Mehrwertabgabe bei Einzonungen auf 20 Prozent des Mehrwerts festgelegt. Eine deutliche Mehrheit sprach sich in der Vernehmlassung für den Minimalsatz von 20 Prozent aus. Von den Parteien sprachen sich CVP, SVP, FDP und GLP dafür aus, SP und Grüne schlugen eine Erhöhung auf 60 beziehungsweise 50 Prozent vor. Wir schlagen Ihrem Rat vor, nicht über die bundesrechtliche Mindestvorgabe hinauszugehen. Zum einen soll die Siedlungsentwicklung in erster Linie durch innere Verdichtung und nicht durch Neueinzonungen erfolgen, weshalb die Unterstellung der Um- oder Aufzonung in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht und des Erlasses sowie der Änderung von Bebauungsplänen unter die Abgabe im Vordergrund steht. Zudem haben Untersuchungen ergeben, dass bereits mit einer Abgabe von 20 Prozent eine erhebliche Gesamtsteuerbelastung von teilweise gegen 50 Prozent resultiert.

Beim Abgabesatz für Um- und Aufzonungen sowie bei Bebauungsplänen ergab sich in der Vernehmlassung eine mehrheitlich ablehnende Haltung zu unterschied-

lichen kommunalen Lösungen, weil dies zu einem unerwünschten Standortwettbewerb führe. Teilweise wurde eine Erhöhung des Satzes auf bis zu 50 Prozent postuliert, teilweise sollte eine Erhöhung kommunal möglich sein. Wir sehen unter Berücksichtigung des Vernehmlassungsergebnisses und abweichend von der Vernehmlassungsvorlage (Abgabesatz von 15 % mit der Möglichkeit, diesen um 5 % zu erhöhen oder zu senken bzw. ganz darauf zu verzichten) einen Einheitssatz von 20 Prozent für alle Gemeinden vor ohne die Möglichkeit, in kommunalen Reglementen davon abzuweichen. Für einen fixen kantonalen Satz sprechen Gründe der Einfachheit, Einheitlichkeit, Rechtsgleichheit, Transparenz und Harmonisierung sowie der Umstand, dass die Gemeinden auf kommunaler Ebene nicht ausdrücklich eine Regelung vorsehen müssen. Damit wird auch der Steuerwettbewerb nicht zusätzlich angeheizt. Vorgesehen ist also im Sinn einer Gleichbehandlung auch mit den Einzonungen ein Satz von 20 Prozent. Dies ist gerechtfertigt, weil – anders als in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgesehen – durch die Beschränkung der Abgabepflicht auf Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht insgesamt deutlich weniger Abgaben erhoben werden. Zudem kann anstelle der Erhebung der Abgabe auch ein verwaltungsrechtlicher Vertrag (§ 105a PBG Entwurf) abgeschlossen werden, was den Grundeigentümerinnen und -eigentümern die Aushandlung von besser auf ihre Verhältnisse zugeschnittenen Lösungen ermöglicht.

Absatz 2

Absatz 2 definiert den planungsbedingten Mehrwert und dessen Berechnung. Auszugehen ist dabei von der Formel «Verkehrswert des Landes mit (bzw. nach) Planänderung minus Verkehrswert des Landes ohne (bzw. vor) Planänderung». Der planungsbedingte Mehrwert ist nach anerkannten Methoden zu ermitteln, wie sie schon heute für die Bestimmung von Verkehrswerten bestehen und namentlich aus dem Enteignungsrecht bekannt sind. Gegebenenfalls kann somit neuen Schätzungsverfahren und -methoden aus dem Bereich der ökonomischen, hedonischen Schätzung Rechnung getragen werden, sobald sie im Schätzungsalltag anerkannt sind. Im Einzelfall werden die Gemeinden entscheiden müssen, ob eine einfache Schätzung mittels Erfahrungswerten durch eine sachverständige Person genügt oder ob eine eigentliche Expertise notwendig ist. Der ermittelte Planungsmehrwert bildet die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertabgabe. Stichtag für die Festlegung des Planungsmehrwertes ist der Tag der Rechtskraft der Planung. Da eine bevorstehende Einzonung den Landwert bereits nach oben treibt, ist für den Verkehrswert des Landes ohne Planänderung der Landwert vor Bekanntwerden der planerischen Massnahme massgebend.

Die Schätzung des Verkehrswertes (auf dem Markt erzielbarer Preis) entspricht nicht dem amtlich von der Dienststelle Steuern ermittelten Landwert (Katasterwert), der auf einer viel längerfristigen Perspektive beruht und deshalb gerade bei Umzonungen oft nicht mehr dem aktuellen Verkehrswert entsprechen dürfte. Für die Berechnung des Mehrwerts (Verkehrswert mit und ohne planerische Massnahme) sind die beiden Verkehrswerte zu vergleichen. Es kann nicht der Katasterwert mit dem durch die planerische Massnahme erhöhten Verkehrswert verglichen werden. Das wäre in der Regel zum Nachteil des Grundeigentümers oder der Grundeigentümerin, weil der Katasterwert unter dem Verkehrswert liegt.

Für die Berechnung des Mehrwerts bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung von Bebauungsplänen ist das abstrakte Nutzungspotenzial massgebend (unabhängig von der bestehenden Überbauung). Wer das grössere Nutzungspotenzial baulich nicht ausschöpfen will, muss aber (ausser bei einem Verkauf des Grundstücks) keine Mehrwertabgabe bezahlen, solange er keine wesentliche bauliche Erweiterung vornimmt (vgl. Erläuterungen zu § 105c Abs. 2a PBG Entwurf). Massgebend für den Mehrwert ist die Differenz zwischen dem heutigen Nutzungspotenzial und dem nach der Um- oder Aufzonung oder durch einen Bebauungsplan realisierbaren Nutzungspotenzial.

Wenn zuerst eingezont wird (mit Festlegung einer bestimmten Nutzungsdichte) und in einem zweiten Schritt über einen Bebauungsplan eine Mehrnutzung realisiert wird, muss zweimal veranlagt werden. Wenn die Ein-, Um- oder Aufzonung mit einer Bebauungsplanpflicht verbunden wird, das Mass der Nutzung also erst mit dem Bebauungsplan festgelegt wird, kann die Gemeinde gemäss dem neu eingefügten Satz 2 von § 105e Abs. 1 PBG Entwurf die Veranlagung aufschieben, damit diese nur einmal nach dem Erlass des Bebauungsplanes vorzunehmen ist.

Absatz 3

Nach Artikel 5 Absatz 1^{quater} RPG ist für die Bemessung der Abgabe der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird. Aus der Entstehungsgeschichte der Ausnahmebestimmung für landwirtschaftliche Ersatzbauten geht hervor, dass der Planungsvorteil nur dort entsprechend zu kürzen ist, wo auf dem eingezonten Areal betrieblich notwendige Gebäude abgebrochen und an einem andern Ort neu erstellt werden müssen (Verlegung Betriebsstandort). Es handelt sich dabei um einen bundesrechtlich geregelten Begriff, den der kantonale Gesetzgeber nicht ändern kann. Das kantonale Recht hat nur die angemessene Frist festzulegen: Vorliegend wird diese auf zwei Jahre festgesetzt. Die Frist beginnt mit der rechtskräftigen Einzonung zu laufen. Es stellt sich hier die Frage, was vorgekehrt werden muss, um die zweijährige Frist einzuhalten. Der Begriff «verwendet» deutet darauf hin, dass das Bauvorhaben erstellt sein muss (Vollendung der Bauten und Anlagen vor dem Bezug gemäss § 203 Abs. 1d PBG). Davon ist vorliegend auszugehen. Dabei ist die zweijährige Frist zu kurz, wenn die Dauer eines Baubewilligungs- und allfälligen Rechtmittelverfahrens eingerechnet werden muss. Die Dauer solcher Verfahren ist daher bei der Berechnung abzuziehen. Der Stillstand dauert von der Einreichung des Baugesuchs bis zum Zeitpunkt, an dem die Baubewilligung rechtskräftig wird. Diese Regeln gelten auch für den Fall eines allfälligen Zivilverfahrens.

§ 105c Fälligkeit der Mehrwertabgabe und Rückerstattung

Hier gilt es zu regeln, wann die durch eine Planänderung entstandene Abgabeschuld vom Grundeigentümer oder von der Grundeigentümerin zu bezahlen ist. Dabei war der Grundsatz wegleitend, dass die Abgabe erst bei einem aus der Planänderung entstandenen Geldzufluss zu bezahlen ist.

Absatz 1

Nach der bundesrechtlichen Vorgabe von Artikel 5 Absatz 1^{bis} RPG wird der Ausgleich bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig.

In der Vernehmlassungsvorlage war für den Tatbestand der Überbauung die Vollendung der Bauten und Anlagen vor dem Bezug gemäss § 203 Absatz 1d PBG als Zeitpunkt der Fälligkeit vorgesehen. Dies wurde in der Vernehmlassung teilweise kritisiert und stattdessen die Rechtskraft der Baubewilligung vorgeschlagen. Dieser Zeitpunkt ist in der Tat klarer definiert, was der Rechtssicherheit dient und Streitigkeiten über die Fälligkeit verhindert. Diese Anregung haben wir deshalb in den Änderungsentwurf aufgenommen.

Bei der Veräusserung des Grundstücks soll die Abgabe mit dem Eintritt der neuen Rechtslage fällig werden. Der Begriff Veräusserung ist ein bundesrechtlicher Begriff. Eine Veräusserung sollte nur dann angenommen werden, wenn der Eigentümerschaft dadurch auch die finanziellen Mittel zufließen, um die Abgabe zu bezahlen. In diesem Sinn ist der Begriff restriktiv auszulegen. Spätestens bei einer Überbauung wird die Abgabe ohnehin fällig. Zu der im Bundesrecht nicht näher definierten Veräusserung finden sich in den Kantonen verschiedene Regelungen, so Verweise auf die Steuergesetze oder Grundstückgewinnsteuergesetze, eine allgemeine Umschreibung der Veräusserung (Übertragung von Grundeigentum und was dem wirtschaftlich gleichkommt) oder eine Beschränkung auf ausgewählte Tatbestände. Oberstes Ziel muss die Schaffung von Rechtssicherheit sein. Dies könnte mit einem Verweis auf die Steuergesetzgebung zwar erreicht werden, dabei würden aber zahlreiche, auch gesellschaftsrechtliche Tatbestände erfasst, was wiederum praktische Vollzugsschwierigkeiten zur Folge hätte. Zudem war die Idee wegleitend, dass die Veräusserung einen Geldfluss auslöst, mit dem die Abgabe bezahlt werden kann. Viele Veräusserungstatbestände, wie Erbschaft, Schenkung, Tausch, Einräumung eines Kaufrechts, bewirken aber gerade keinen Geldfluss. Aus den genannten Gründen soll im Sinn einer einfachen und praktikablen Lösung eine Beschränkung auf den Grundstückskauf nach Artikel 216 des Obligationenrechts (SR 220) erfolgen, zumal der Bund keine konkrete Umschreibung der Veräusserung vorgibt. Diese Lösung rechtfertigt sich umso mehr, als der zweite Fälligkeitstatbestand der Überbauung in jedem Fall die Abschöpfung des Mehrwerts garantiert.

Der Eintritt der neuen Rechtslage bestimmt sich nach Zivilrecht. Beim Grundstückskauf erfolgt der Eigentumsübergang rückwirkend auf den Eintrag im Tagebuch (Art. 972 des Zivilgesetzbuches [ZGB], SR 210).

Absatz 2

Absatz 2 legt die Fälligkeit bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht und bei Erlass oder Änderung von Bebauungsplänen fest. Fällig wird die Mehrwertabgabe beim Tatbestand der Überbauung auch hier – anders als noch in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen – mit der Rechtskraft der Baubewilligung (vgl. Erläuterungen zu Abs. 1). Da es sich bei um- und aufgezonten Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Bebauungsplänen auch um bereits (teilweise) überbaute Gebiete handeln kann, erfasst der Tatbestand der «Überbauung» einerseits Neubauten und andererseits erhebliche Ände-

rungen an bestehenden Bauten. Der Begriff Neubauten umfasst auch Ersatzneubauten und zusätzliche Neubauten auf einem nur teilweise überbauten Grundstück.

Bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung von Bebauungsplänen kann in bereits überbauten Gebieten erst durch die Realisierung der Mehrnutzung (An- und Umbauten) ein Mehrwert realisiert werden. Bei An- und Umbauten soll deshalb – anders als bei Neubauten – nicht jedes Bauvorhaben (z.B. energetische Sanierung) die Abgabepflicht auslösen. Die Abgabe soll nur erhoben werden, wenn die Mehrnutzung in einem wesentlichen Ausmass realisiert wird und zumindest potenziell einen Geldzufluss bewirkt. Es stellt sich daher die Frage, was als «erhebliche Änderung» gelten soll. Würde diese von der Erstellung einer Wohneinheit abhängig gemacht, könnte ein falscher Anreiz geschaffen werden, indem allenfalls auf die innere Verdichtung verzichtet würde und dennoch zusätzliche Flächen realisiert würden. Es ist daher besser, auf eine Fläche abzustellen, die genügend gross gewählt wird, um mit kleineren Ausbauten (Wohnraumerweiterungen, zusätzliche Zimmer, Einliegerwohnungen) noch keine Abgabepflicht auszulösen. Deshalb wird vorgeschlagen, auf Verordnungsstufe 100 m² Hauptnutzfläche gemäss Schweizer Norm SN 504 421 (Ausgabe 2004) als massgebliche Grenze für eine erhebliche Änderung zu definieren (§ 31a Abs. 1 PBV Entwurf). Um Missbräuche zu verhindern, wird in der Verordnung klargestellt, dass der Stichtag für die Erweiterung um 100 m² die Rechtskraft der massgeblichen Um- oder Aufzonung in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie des Erlasses oder der Änderung von Bebauungsplänen ist. Ab diesem Zeitpunkt werden die Erweiterungen zusammengerechnet und, sobald 100 m² überschritten sind, die Abgabepflicht ausgelöst (vgl. § 31a Abs. 2 PBV Entwurf). Es können also nicht mehrere Teilerweiterungen unter 100 m² ausgeführt werden, um die Abgabepflicht zu umgehen. Dies hat zur Folge, dass die Gemeinden über die Erweiterungen in geeigneter Weise eine Kontrolle zu führen haben.

Die erläuterte Regelung verhindert, dass in Gebieten mit bereits bestehender Überbauung eine Abgabe zu bezahlen ist, ohne dass das zusätzliche Nutzungspotenzial realisiert wird. In diesen Fällen gibt es für die Abgabepflicht insgesamt drei Hürden: (1) Es muss sich um ein Gebiet mit Sondernutzungsplanpflicht oder mit Bebauungsplan handeln, (2) der Mehrwert muss den Freibetrag von 100 000 Franken übersteigen, und (3) die baulichen Massnahmen müssen durch die Erstellung von mehr als 100 m² Hauptnutzfläche eine Abgabepflicht auslösen, was sowohl beim Verzicht auf die Realisierung der neu zulässigen Mehrnutzung als auch bei energetischen Sanierungen, Modernisierungen und geringfügigen Erweiterungen nicht der Fall ist.

Bei der Veräusserung, die abweichend von der Vernehmlassungsvorlage neu auf den Tatbestand des Grundstückskaufs beschränkt wird, tritt die Fälligkeit mit dem Eintritt der neuen Rechtslage ein. Im Übrigen kann auf die Ausführungen zu Absatz 1 verwiesen werden.

Absatz 3

Nach Absatz 3 wird bei einer teilweisen Überbauung eines eingezonten Grundstücks und bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung von Bebauungsplänen die gesamte Mehrwert-

abgabe fällig, selbst wenn nur ein Teil der neu insgesamt zulässigen Nutzung realisiert wird. Absatz 3 regelt nicht die Frage, welche bauliche Änderung die Fälligkeit auslösen soll (das regelt Absatz 2), sondern die Frage, von welchem Mehrwert für die – einmal fällige – Abgabe auszugehen ist. Die Basis für die Berechnung soll dabei der ganze durch die Einzonung, die Um- oder Aufzonung oder den Erlass oder die Änderung von Bebauungsplänen bewirkte Mehrwert sein, unabhängig davon, ob er vollumfänglich realisiert wird. Von Absatz 3 werden zwei Fälle erfasst: (1) Überbauung eines Teils eines neu eingezonten Grundstücks, (2) Neubauten oder erhebliche bauliche Änderungen bei um- oder aufgezonten Grundstücken in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht oder in Bebauungsplangebieten, ohne dass die eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten vollständig umgesetzt werden. In all diesen Fällen bildet somit – auf das einzelne Grundstück als Abgabeobjekt bezogen – der ganze potenzielle Mehrwert die Basis für die Abgabe. Es findet also keine etappierte Erhebung des Mehrwerts statt, auch wenn die Mehrausnutzung noch nicht vollständig realisiert wird. Bei Neubauten gilt dies zudem auch, wenn gegenüber dem bisherigen Zustand keine Mehrnutzung realisiert wird. Das liegt im Interesse der Förderung der inneren Verdichtung und setzt einen entsprechenden Anreiz.

Generell ist zu beachten, dass sich die Mehrwertabgabe auf einzelne Grundstücke (nicht auf ein-, um- oder aufgezonte Flächen) bezieht. Wird bei einer eingezonten Fläche ein Teil abparzelliert, wird bei der Überbauung dieser Fläche die Abgabe demzufolge nur für diesen Teil (neues Grundstück) fällig. Das macht insbesondere bei Etappierungen Sinn und folgt dem Grundsatz der Abgabeerhebung beim Geldzufluss (vgl. aber das Verbot der Parzellierung zur Umgehung der Abgabepflicht gemäss § 105 Abs. 5 PBG Entwurf).

Mit dem Begriff der teilweisen Überbauung sind nicht Kleinbauten (§ 112a Abs. 2c PBG) oder bauliche Anlagen (wie Parkplätze) gemeint, sondern Bauten mit Wohn- und Arbeitsnutzungen.

Absatz 4

Mit dieser gegenüber der Vernehmlassungsvorlage neu eingefügten Bestimmung wird klargestellt, dass kein Anspruch auf Rückerstattung der Mehrwertabgabe besteht, wenn aufgrund einer späteren Nutzungsplanänderung ein Grundstück ab- oder ausgezont wird.

§ 105d Verteilung und Verwendung der Erträge

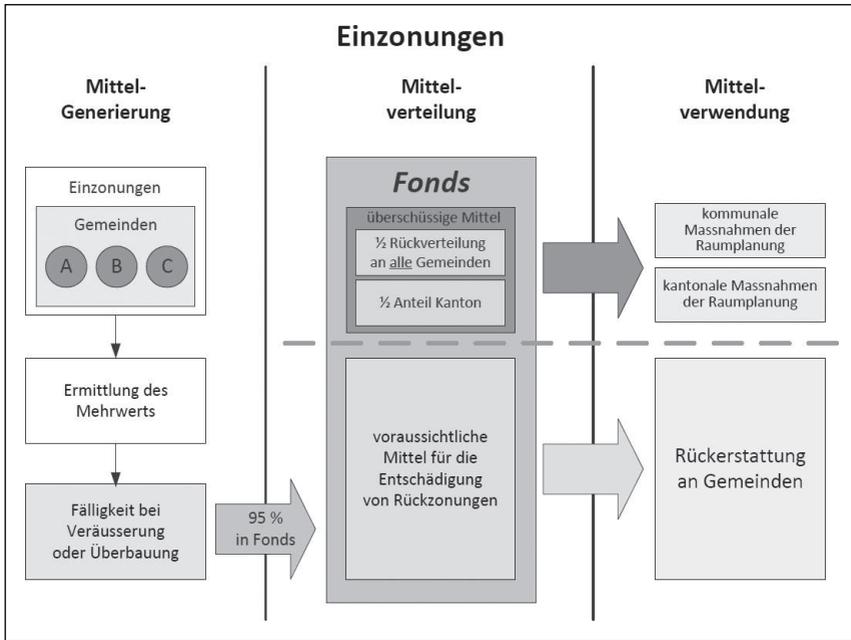
Dieser Paragraph befasst sich mit der Verteilung und Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe. Absatz 1 regelt den mit den Einnahmen der Mehrwertabgabe aus Einzonungen gespiesenen Fonds und die Verwendung der geäufteten Fondsmittel. Absatz 2 befasst sich mit der Verwendung von Mitteln aus dem Fonds für kompensatorische Auszonungen. Absatz 3 legt fest, dass die durch Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie durch Erlass oder Änderung von Bebauungsplänen eingenommenen Mittel vollumfänglich der Standortgemeinde zukommen. Absatz 4 behandelt die periodische Überprüfung des Mittelbe-

darfs, die Anpassung der Mittelaufteilung sowie die Rückverteilung nicht benötigter Mittel an die Gemeinden. Absatz 5 stellt klar, dass die kantonalen Aufwendungen für die Verwaltung dem Fonds vorab belastet werden.

Absatz 1

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Einzonungen werden einem vom Kanton im Fremdkapital verwalteten Fonds zugewiesen. Es handelt sich dabei aber nicht um Gelder des Kantons, sondern um zweckgebundene Gelder, die gemäss Artikel 5 Absatz 1^{ter} RPG für Massnahmen zur Entschädigung für Rückzonungen oder für weitere Massnahmen der Raumplanung zu verwenden sind. Die Fondsmittel sind in erster Linie zur Finanzierung von Entschädigungen zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen, inklusive Verfahrenskosten und Zinskosten bei Vorfinanzierung durch die Gemeinde, zu verwenden, wofür im Fonds die erforderlichen Mittel zu äufnen sind. Die Finanzierung von Rückzonungen wird als Solidaritätswerk angesehen, an das auch diejenigen Gemeinden einen Beitrag leisten sollen, die zukünftig noch einzonen dürfen. Die überschüssigen Mittel sind hälftig für weitere kantonale Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 RPG und die Rückverteilung an die Gemeinden nach einem vom Regierungsrat festzusetzenden Schlüssel zu verwenden. Der Regierungsrat entscheidet alle zwei Jahre unter Berücksichtigung des Fondsbestands und der zu erwartenden Erträge und Rückerstattungen an die Gemeinden über die Höhe der überschüssigen Mittel (§ 31c Abs. 1 Entwurf PBV). Die Rückverteilung erfolgt somit nicht nur an die Standortgemeinden, sondern an alle Gemeinden, denn mit der Abgabe sollen keine Anreize für Neueinzonungen geschaffen werden. In der Vernehmlassung wurden sowohl die hälftige Teilung der überschüssigen Mittel als auch die Rückverteilung an alle Gemeinden (also nicht nur an die Standortgemeinden) mit grosser Mehrheit begrüsst. Auch die Berücksichtigung der Einwohnerzahl und der Fläche je zur Hälfte (§ 31c Abs. 2 Entwurf PBV) fand Zustimmung. Damit wird die Solidarität zwischen städtischen und ländlichen Gebieten im Kanton Luzern gestärkt.

Abbildung 1: Einzonungen



Aus dem Fonds zu bezahlen sind somit in erster Linie Kosten, die den Gemeinden für Entschädigungen aus materieller Enteignung im Zusammenhang mit der nach Artikel 15 Absatz 2 RPG geforderten Reduktion überdimensionierter Bauzonen entstehen. Beitragsberechtigt sind alle Rückzonungen gestützt auf Artikel 15 Absatz 2 des revidierten RPG, selbst wenn der Beschluss der Stimmberechtigten noch vor dem Inkrafttreten der Mehrwertvorlage erfolgen sollte. Wenn die Gemeinde eine Rückzonung nach Artikel 15 Absatz 2 RPG beschliesst, kann der betroffene Grundeigentümer oder die betroffene Grundeigentümerin im Schätzungsverfahren prüfen lassen, ob ein Anspruch auf Entschädigung aus materieller Enteignung besteht. Wird dies von der Schätzungskommission bejaht, muss die Gemeinde neben den Kosten der Enteignung auch für die Verfahrenskosten des von der Rückzonung betroffenen Grundeigentümers aufkommen (§ 87 Abs. 3a kEntG). Verneint die Schätzungskommission einen Entschädigungsanspruch, muss die Gemeinde die Verfahrenskosten für das Schätzungsverfahren in der Regel ebenfalls tragen, es sei denn, es werde mutwillig prozessiert (§ 87 Abs. 3a kEntG). Diese Kosten für Entschädigungen wie auch für Verfahrenskosten (selbst wenn keine materielle Enteignung vorliegt) werden der Gemeinde aus dem Fonds zurückerstattet. Dasselbe gilt für die Zinskosten einer allfälligen Vorfinanzierung. Damit sind nicht die Zinsen einer Entschädigung gemeint, sondern die Zinsen, welche die Gemeinde bei einer Vorfinanzierung der Entschädigung bezahlen müsste. Dies könnte der Fall sein, wenn im Fonds zu einem bestimm-

ten Zeitpunkt nicht genügend Mittel zur sofortigen Rückerstattung der rechtskräftig festgelegten Entschädigung vorhanden sind und die Gemeinde diesen Betrag daher (teilweise) vorfinanzieren müsste.

In der Verordnung wird die Rückerstattung von Entschädigungen infolge Auszonungen näher geregelt (§ 31b Entwurf PBV). Zunächst wird festgehalten, dass die Gemeinde dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement die Einleitung eines Schätzungsverfahrens anzeigt (Abs. 1). Die freiwillige Bezahlung einer Entschädigung mittels Vereinbarung zulasten des Fonds ist grundsätzlich ausgeschlossen. Die Rückerstattung kann nur aufgrund eines rechtskräftigen Entscheids der Schätzungskommission oder eines Gerichtsurteils erfolgen, das die Pflicht zur Zahlung im konkreten Fall bestätigt. Ansonsten bestände die Gefahr, dass Zahlungen zulasten des Fonds erfolgen, für die rechtlich keine Veranlassung besteht. Die Gemeinde reicht dem Kanton nach rechtskräftiger Erledigung des Schätzungsverfahrens den Entscheid der Schätzungskommission beziehungsweise das Gerichtsurteil mit dem Gesuch um Rückerstattung der Entschädigung ein (Abs. 2). Ausnahmsweise kann eine Zahlung ohne Entscheid der Schätzungskommission erfolgen, wenn bezüglich Entschädigungsanspruch und dessen Höhe – allenfalls aufgrund von Präjudizien – ein klarer Fall vorliegt, was wohl nur selten der Fall sein dürfte (Abs. 2 Satz 2). Die Formulierung «in klaren Fällen» entspricht Artikel 257 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272). Denkbar ist auch eine gütliche Einigung im Schätzungsverfahren; einem solchen Vergleich kommt die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheids zu (§ 57 Abs. 2 kEntG). Die Rückerstattung an die Gemeinde erfolgt nach Massgabe der verfügbaren Fondsmittel. Der Regierungsrat erlässt dazu einen entsprechenden Entscheid (Abs. 3). Sofern im Fonds zum Zeitpunkt des Gesuchs der Gemeinde um Rückerstattung nicht genügend Mittel vorhanden sind, kann der Gemeinde später eine Nachzahlung des noch offenen Betrags gewährt werden (Abs. 4). Langfristig kann davon ausgegangen werden, dass mit den zu erwartenden Einnahmen die Kosten für die Entschädigungszahlungen beglichen werden können (vgl. Kap. 4.5). Im Zusammenhang mit den genannten Schätzungsverfahren soll § 78 kEntG mit einem Absatz 3 dahingehend ergänzt werden, dass dem Kanton Luzern bei Entschädigungsansprüchen infolge der Reduktion überdimensionierter Bauzonen nach Artikel 15 Absatz 2 RPG dem Kanton Luzern die Gelegenheit zu eröffnen ist, sich als Partei am Verfahren zu beteiligen. Da der Fonds vom Kanton verwaltet wird, muss er auch sicherstellen, dass zulasten des Fonds nur Zahlungen geleistet werden, die von Gesetzes wegen zwingend sind. Um die finanziellen Interessen des Fonds zu wahren, muss er sich daher an solchen Schätzungsverfahren beteiligen können.

Vorab ist der vom Kanton im Fremdkapital gebildete Fonds mit genügend Mitteln zu äufnen (wohl über eine Zeitspanne von 15 bis 20 Jahren), um Rückzonungen entschädigen zu können. Zum allergrössten Teil werden Entschädigungszahlungen voraussichtlich bis rund 30 Jahre nach Inkrafttreten der Vorlage zu leisten sein (vgl. Kap. 4.1). Der Mittelbedarf ist dabei laufend zu überprüfen. Ein Teil der Einnahmen kann – unter Berücksichtigung der Rückstellungspflicht – bereits während der Äufnung je hälftig an die Gemeinden rückverteilt und für kantonale Massnahmen der Raumplanung verwendet werden. Die Kosten für die Verwaltung des Fonds werden

diesem nach dem tatsächlich anfallenden Aufwand belastet (§ 105d Abs. 5 PBG Entwurf).

Das Bundesrecht weist dem Kanton zwingend die Aufgabe zu, kantonale Richtpläne zu erstellen und die kommunalen Ortsplanungen zu genehmigen. Deshalb ist Raumplanung eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Die Gemeinden haben im Rahmen des Planungsberichtes nach Artikel 47 RPV die Auswirkungen ihrer Planung auf Raum und Umwelt darzulegen. Dafür müssen Grundlagen erhoben werden (Beanspruchung Fruchtfolgeflächen, Gewässernetz usw.). Einzelne dieser Grundlagen sind zweckmässigerweise vom Kanton zu erheben und den Gemeinden zur Verfügung zu stellen. Dafür sind finanzielle Ressourcen erforderlich. Es werden daher nur solche kantonale Aufgaben aus Mitteln des Fonds finanziert, deren Erfüllung auch den Gemeinden als Grundlage für ihre Planungen dient und diese somit entlastet.

Die kantonalen Aufgaben und Massnahmen der Raumplanung im Sinn von § 105d Absatz 1 PBG Entwurf, welche aus dem Fonds finanziert werden sollen, werden in der Verordnung näher geregelt (§ 31d PBV Entwurf). Im Vordergrund stehen das Erstellen von Grundlagen für die Raumplanung von Kanton und Gemeinden, namentlich im Bereich Bodenkartierung und Aktualisierung des Gewässernetzes, übergeordnete Planungen im Interesse der Gemeinden (z. B. Entwicklungsschwerpunkte [ESP] und Agglomerationsprogramme) und Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und zur Verdichtung der Siedlungsfläche (vgl. den Hinweis in Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG auf Art. 3 Abs. 3a^{bis} RPG). Mit den beiden thematischen Schwerpunkten «Weiterentwicklung des urbanen Raumes» und «Standortentwicklung und Standortmanagement» hat unser Rat in der Regionalentwicklung zwei Möglichkeiten geschaffen, um genau in diesem Bereich die Gemeinden und die regionalen Entwicklungsträger durch gezielte Projektmitfinanzierungen zu unterstützen (Planungsbericht B 27 vom 19. Januar 2016 über die Regionalentwicklung im Kanton Luzern). Zudem konnten mit dem «Modellvorhaben Netzwerk Innenentwicklung» gemäss Koordinationsaufgabe S2-4 des kantonalen Richtplans erste Projekte dazu initiiert und durchgeführt werden. Auch allfällige weitere Grundlagen zur Innenentwicklung (etwa Beispielsammlung zur best practice) könnten darunter fallen.

Absatz 2

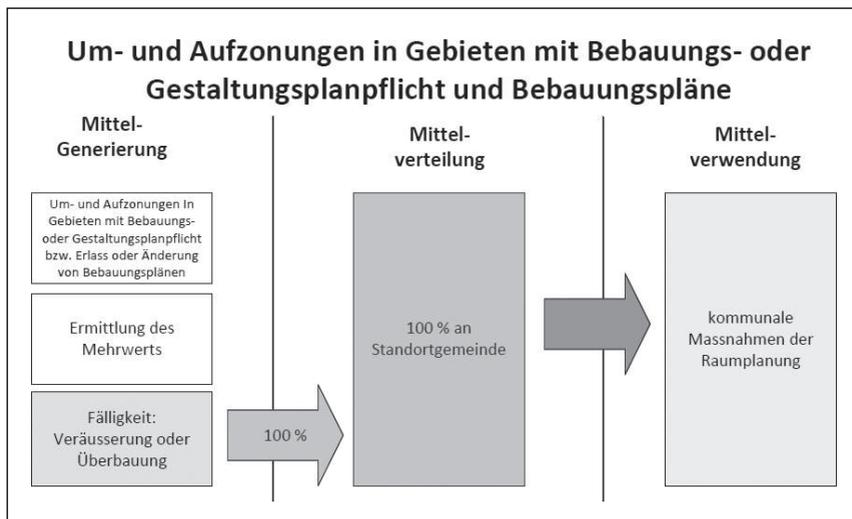
Mit der Mehrwertabgabe ist grundsätzlich nur die Reduktion überdimensionierter Bauzonen nach Artikel 15 Absatz 2 RPG (Rückzonungen) zu entschädigen. Wenn eine Gemeinde an zentraler Lage eine Neueinzonung beschliesst und gemäss der Koordinationsaufgabe S1-7 des KRP 2009 (teilrevidiert 2015) im Gegenzug eine kompensatorische Auszonung an weniger guter Lage vornehmen muss, weil die Nutzungsreserven noch nicht ausgeschöpft sind oder kein Bedarf besteht, soll der als Mehrwertabgabe für die gleichzeitige Einzonung geschuldete Betrag direkt – und sobald dieser fällig ist – als Entschädigung für die Auszonung verwendet werden dürfen. Erforderlich ist eine gütliche Einigung auf der Grundlage eines Vertrages zwischen Kanton, Gemeinde und Grundeigentümerschaft. Die Höhe der Entschädigung wird nach oben durch die Höhe des Mehrwertabgabebetrag begrenzt, der als Folge

der von der Gemeinde beschlossenen Neueinzonung geschuldet ist. Diese Mittel können ganz oder teilweise für die Auszonung eingesetzt werden; der genaue Betrag ist aufgrund der Umstände des Einzelfalls zu bestimmen. Massgebend ist dabei insbesondere die Wahrscheinlichkeit, in einem Schätzungsverfahren eine Entschädigung wegen materieller Enteignung zahlen zu müssen. Der nicht für die kompensatorische Auszonung einsetzbare Teil ist von der Gemeinde in den Fonds einzuzahlen. Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement kann diesbezüglich Richtlinien im Sinne einer Vollzugshilfe erlassen (§ 31b Abs. 5 PBV Entwurf). Eine reduzierte Entschädigung kann sich allenfalls auch für den Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin lohnen, weil er oder sie damit rechnen muss, in einem Schätzungsverfahren gar keine Entschädigung zu erhalten, weil rechtlich kein Entschädigungsanspruch besteht. Aus übergeordneter Sicht besteht ein Interesse, zweckmässige Umlagerungen von Bauzonen innerhalb der Gemeinde zu fördern. Es ist daher zu begrüssen, wenn in solchen Fällen mit einem finanziellen Beitrag eine Einigung gefunden werden kann und sich aufwendige Entschädigungsverfahren vermeiden lassen.

Absatz 3

Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie beim Erlass oder bei der Änderung von Bebauungsplänen fällt vollumfänglich der Standortgemeinde zu. Damit soll ein Anreiz für die Siedlungsentwicklung nach innen geschaffen werden. Die eingenommenen Mittel sind für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 RPG, insbesondere für Massnahmen zur inneren Verdichtung, für Aufwertungen des öffentlichen Raums und von Natur und Landschaft sowie für die Förderung der Siedlungsqualität und des preisgünstigen Wohnungsbaus zu verwenden. Die möglichen Verwendungszwecke sind bewusst möglichst offen umschrieben; die Aufzählung im Gesetz ist nicht abschliessend. Bei der Verwendung der Mittel besteht ein erhebliches Ermessen der Gemeinden, solange diese für Aufgaben der Raumplanung eingesetzt werden.

Abbildung 2: Um- und Aufzonen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht beziehungsweise Erlass oder Änderung von Bebauungsplänen



Absatz 4

Nach Ablauf einer bestimmten Zeit (15 bis 20 Jahre) wird sich der Mittelbedarf für Auszonungen reduzieren und schliesslich dahinfallen. Absatz 4 verlangt daher eine periodische Überprüfung des Mittelbedarfs. Die Mittelaufteilung ist anzupassen, wenn kein Bedarf für die Äufnung von Mitteln zur Finanzierung der Entschädigungen nach Absatz 1 mehr besteht. Ergibt sich nach rund 30 Jahren oder – wenn verlässliche Schätzungen möglich sind – früher, dass die Fondsmittel den Finanzbedarf für Entschädigungen übersteigen, werden die überschüssigen Mittel an die Gemeinden rückverteilt. Die Aufteilung der Einnahmen aus Einzonungen wird dannzumal im Gesetz neu zu regeln sein. Nicht für Entschädigungen benötigte Fondsmittel werden schliesslich an die Gemeinden rückverteilt, wobei auch diese Gelder gemäss Artikel 5 Absatz 1^{ter} RPG zweckgebunden für Aufgaben der Raumplanung zu verwenden sind.

Absatz 5

In der Projektgruppe (vgl. Kap. 1.3) wurden verschiedene Modelle zur Verwaltung des Fonds diskutiert. Dabei zeigte sich, dass zweckmässigerweise nicht die Gemeinden, sondern der Kanton die Verwaltung des Fonds übernimmt, sind doch vielfältige, zu einem guten Teil auch juristische Aufgaben (vgl. Kap. 6) zu erfüllen. Der dabei anfallende Verwaltungsaufwand ist dem Fonds vorab zu belasten. Wie vorne beschrieben, dürfte der Aufwand rund eine Vollzeitstelle betragen. Denkbar ist allerdings auch, dass einzelne Leistungen von Privaten eingekauft werden können.

§ 105e Verfahren

Absatz 1

Nach Absatz 1 wird die Mehrwertabgabe von der Gemeinde nach Rechtskraft der Planänderung veranlagt, welche einen Mehrwert des Grundstücks zur Folge hat. Es handelt sich dabei um den Zeitpunkt der Rechtskraft der Genehmigung der Planänderung oder – bei Beschwerden gegen die Planänderung – um den Zeitpunkt der Rechtskraft eines Beschwerdeentscheids. Es ist zulässig, sich vor der Einzonung über einen zu veranlagenden Preis zu einigen, der nach Rechtskraft der Planung dann verfügt wird. Dabei ist aber der Kanton als Verwalter des Fonds anzuhören, damit dieser später nicht Beschwerde führen muss, weil er mit dem Mehrwert nicht einverstanden ist.

Nach der gegenüber der Vernehmlassungsvorlage neu als zweiter Satz eingefügten Vorschrift kann die Gemeinde die Veranlagung aufschieben, wenn zur Überbauung eines Gebiets zusätzlich der Erlass eines Bebauungs- oder Gestaltungsplanes erforderlich ist. Zu unterscheiden sind zwei Fälle:

- Die Grundnutzung legt die Dichte noch nicht fest, der Mehrwert kann also erst nach Erlass des Bebauungs- oder Gestaltungsplanes bestimmt werden.
- In der Grundnutzung ist zwar eine Dichte festgelegt, die aber mit einem Sondernutzungsplan noch erhöht werden kann. Hier kann ein- oder zweistufig veranlagt werden. Einstufig bedeutet, dass erst nach Erlass des Bebauungsplanes veranlagt wird. In der Praxis ist zu empfehlen, diesen Aufschub im Rahmen einer Verfügung festzuhalten. Bei einer zweistufigen Veranlagung wird die Abgabe bei der Ein-, Um- oder Aufzonung veranlagt, und später beim Erlass des Bebauungsplanes wird ein allfälliger, durch eine zusätzliche Verdichtung geschaffener Mehrwert veranlagt.

Abgelehnt wurde in der Vernehmlassung eine Indexierung des veranlagten Abgabebetrags durch Koppelung an den Landesindex der Konsumentenpreise. Obwohl zwischen Veranlagung und Fälligkeit mehrere Jahre vergehen können, verzichten wir im Sinn des Vernehmlassungsergebnisses auf eine Indexierung.

Absatz 2

Bezüglich Einsprache und Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Einspracheentscheid wird im Sinn der Harmonisierung im Wesentlichen die Regelung des Gesetzes über die Grundstückgewinnsteuer (§ 28 Abs. 1 und § 47 Abs. 1 und 2) übernommen. Die Frist beträgt jeweils 30 Tage seit Zustellung.

Absatz 3

Die Mehrwertabgabe wird nach Rechtskraft der Planänderung veranlagt (Abs. 1). Die Fälligkeit tritt nicht mit der Rechtskraft der Veranlagung, sondern erst mit der Überbauung oder der Veräusserung des Grundstücks ein (§ 105c Abs. 1 und 2 PBG Entwurf). Bei Fälligkeit der rechtskräftig verfügten Mehrwertabgabe stellt die Gemeinde den Betrag in Rechnung. Ist der Eintritt der Fälligkeit strittig, so kann der Grundeigentümer innert 30 Tagen seit Zustellung der Rechnung einen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Entscheid zur Fälligkeit verlangen. Dabei kann etwa geltend gemacht werden, dass entgegen der Auffassung der Behörden keine

erheblichen baulichen Änderungen vorgenommen worden seien (§ 105c Abs. 2a PBG Entwurf). Der Abgabebetrag ist nach Ablauf von 30 Tagen seit Rechnungsstellung nach einem von unserem Rat festzusetzenden Zinssatz zu verzinsen (vgl. § 31 GGStG). Unser Rat erlässt dazu jährlich einen Beschluss über den Bezug der Staats- und Gemeindesteuern und die Zinssätze, der im Kantonsblatt publiziert wird.

Absatz 4

Da die Mehrwertabgabe einen engen Bezug zur Grundstückgewinnsteuer hat und diese teilweise ablöst (vgl. Anrechnung nach § 105g PBG Entwurf), sollen die auf das Verfahren anwendbaren Vorschriften möglichst auf das Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer abgestimmt werden. Soweit im PBG nichts anderes geregelt wird, gelten für die Veranlagung und den Bestand der Forderung sinngemäss folgende Bestimmungen des Gesetzes über die Grundstückgewinnsteuer:

- § 25: Veranlagungsbehörde und Delegation,
- § 27 Absatz 2: Inhalt des Veranlagungsentscheids,
- § 27 Absatz 3: Geheimhaltungspflicht, Amtshilfe und Mitwirkungspflichten,
- § 28 Absätze 2 und 3: Einspracheberechtigung; sinngemäss bedeutet hier: der Grundeigentümer, der Erwerber oder die zuständige kantonale Behörde sowie ein mit dem Grundpfandrecht belasteter Grundeigentümer (ist in der Regel identisch mit dem Grundeigentümer im Zeitpunkt der Ein-, Um- oder Aufzoning oder einem Erwerber),
- § 32 Absatz 3: Informationsrecht zu Pfandrechten für Grundstückgewinnsteuerforderungen,
- § 33 Absätze 1 und 2: sinngemäss bedeutet hier: für die Veranlagungsverjährung innert fünf Jahren seit Rechtskraft der Planänderung,
- § 34: sinngemäss bedeutet hier: für die Bezugsverjährung innert fünf Jahren seit Fälligkeit; massgebend für die absolute Bezugsverjährung nach Absatz 3 ist nicht die Festsetzung der Abgabe, sondern die Fälligkeit.

Die Aufsicht (§ 30 GGStG), was die Anwendung der Vorschriften des PBG betrifft, liegt nach § 208 PBG beim Regierungsrat. Eine Vorschrift zur Zahlungserleichterung (§ 31a GGStG) erübrigt sich vorliegend, weil der Abgabebetrag erst zu zahlen ist, wenn flüssige Mittel vorhanden sind. Ein Verweis auf die Bestimmungen in den §§ 34a–38a GGStG erübrigt sich, weil diese nicht einschlägig sind. Es gelten die allgemeinen Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40; §§ 174 ff. [Revision] und 115 [Berichtigung]). Auch ein Verweis auf die Strafnormen erübrigt sich, weil eine Steuerhinterziehung nicht möglich erscheint. Die Veranlagung ist in der Hand der Behörden, die von Amtes wegen von der Planänderung Kenntnis haben.

Absatz 5

Das Geld aus Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie aus dem Erlass oder der Änderung von Bebauungsplänen fliesst vollumfänglich der Gemeinde zu (§ 105d Abs. 3 PBG Entwurf). Hier hat die Gemeinde den Verwaltungsaufwand für die Veranlagung der Mehrwertabgabe selber zu tragen. Die Mehrwertabgabe aus Einzonungen wird einem Fonds zugewiesen, aus

dem in erster Linie Entschädigungen für Rückzonungen zu finanzieren sind. Der Rest wird auf Kanton und Gemeinden aufgeteilt, und der Gemeindeanteil fliesst dabei an alle Gemeinden zurück. Die Mehrwertabgabe aus Einzonungen kommt somit nicht direkt den Standortgemeinden zugute. Der Aufwand der Gemeinde für das Veranlagungs- und Bezugsverfahren ist ihr daher angemessen mit 5 Prozent des Abgabebetrags pauschal zu entgelten. Eine deutliche Mehrheit hat in der Vernehmlassung die Frage bejaht, dass bei Um- und Aufzonungen und Bebauungsplänen die Verfahrenskosten auf die Grundeigentümerinnen und -eigentümer abgewälzt werden dürfen. Von den Parteien waren SVP, GLP, SP und Grüne dafür, die FDP und die CVP dagegen. Da hier in der Regel verwaltungsrechtliche Verträge abgeschlossen werden (§ 105a PBG Entwurf), ist diese Kostenüberwälzung für das allenfalls streitige Veranlagungsverfahren gerechtfertigt.

Absatz 6

Der Kanton verwaltet den Fonds und hat deshalb auch dafür zu sorgen, dass die von Gesetzes wegen verlangten Abgaben dem Fonds in der erforderlichen Höhe zufließen. Deshalb muss er die Möglichkeit haben, in die kommunalen Akten der Veranlagungsverfahren für Einzonungen Einsicht zu nehmen. Bei den Veranlagungen bezüglich Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht beziehungsweise bei Erlass oder Änderung von Bebauungsplänen besteht kein solches Einsichtsrecht, weil diese Zahlungen vollumfänglich der veranlagenden Standortgemeinde zufallen. Dem BUWD als zuständigem kantonalem Departement steht bei Einzonungen zudem die Einsprache gegen Veranlagungsverfügungen und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Einspracheentscheide der Gemeinde zu. Das BUWD kann allerdings gegen einen allfälligen Einspracheentscheid auch ein Rechtsmittel ergreifen, ohne vorher Einsprache erhoben zu haben, wenn erst der Einspracheentscheid Anlass für eine Beschwerde gibt.

Absatz 7

In der Vernehmlassung wurde gewünscht, es sei sicherzustellen, dass jedermann Kenntnis davon haben könne (Kanton, Gemeinde, Kaufinteressentin), welches der Status eines Grundstücks bezüglich der Mehrwertabgabe ist. Insbesondere müsse wegen der solidarischen Haftung (vgl. § 105 Abs. 1 PBG Entwurf) klar sein, ob eine rechtskräftig verfügte Abgabe schon fällig ist und bezahlt wurde. Es wird geprüft, ob diese Statusmeldungen (ohne Nennung des Abgabebetrags) im Rahmen des Raumkatasters erfolgen könnten. In § 31e Absatz 2 PBV Entwurf wird deshalb vorgesehen, dass die Gemeinden der zuständigen kantonalen Stelle die Veranlagung, die Fälligkeit und die Bezahlung von Mehrwertabgaben melden.

§ 105f Gesetzliches Pfandrecht

Zur Sicherung der Forderungen und der Verzugszinsen aus der Erhebung der Mehrwertabgabe besteht nach dieser Bestimmung zugunsten des Kantons und der Gemeinden je ein den übrigen Pfandrechten im Rang vorgehendes gesetzliches Pfandrecht, und zwar für die Dauer von zwei Jahren seit Fälligkeit. Unter Vorbehalt von Artikel 836 Absatz 2 ZGB ist kein Eintrag im Grundbuch erforderlich (vgl. die For-

mulierung von § 93i EGZGB [Botschaft B 109 vom 15. April 2014 zum Entwurf einer Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch betreffend das Grundbuchrecht]). Artikel 836 Absatz 2 ZGB lautet: «Entstehen gesetzliche Pfandrechte im Betrag von über 1000 Franken aufgrund des kantonalen Rechts ohne Eintragung im Grundbuch und werden sie nicht innert vier Monaten nach der Fälligkeit der zugrunde liegenden Forderung, spätestens jedoch innert zwei Jahren seit der Entstehung der Forderung, in das Grundbuch eingetragen, so können sie nach Ablauf der Eintragsfrist Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, nicht mehr entgegengehalten werden.» Die im Gesetz vorgesehene relative Frist von vier Monaten beginnt mit der Fälligkeit zu laufen, die absolute Frist von zwei Jahren mit der (rechtskräftigen) Veranlagung der Mehrwertabgabe. Da die absolute Frist häufig abgelaufen sein wird, wenn die Mehrwertabgabe durch Veräusserung oder Überbauung fällig wird, kann das Pfandrecht ohne Eintrag gutgläubigen Dritten nicht entgegen gehalten werden. Es ist daher als zusätzliche Sicherung eine solidarische Haftung einzuführen (vgl. Erläuterungen zu § 105 Abs. 1 PBG Entwurf).

§ 105g Verhältnis zum Steuerrecht

Nach Artikel 5 Absatz 1^{sexies} RPG ist die bezahlte Abgabe bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Mit § 105g wird Artikel 5 Absatz 1^{sexies} RPG ins kantonale Recht umgesetzt. Im Kanton Luzern unterliegen Gewinne aus der Veräusserung von Geschäftsvermögen nicht der Grundstückgewinnsteuer, sondern der Einkommens- oder der Gewinnsteuer. Aus diesem Grund wird hier klargestellt, dass die Mehrwertabgabe auch als geschäftsmässig begründeter Aufwand bei den ordentlichen Steuern gilt.

§ 105h Ergänzendes Recht

Der Regierungsrat regelt das Nähere in der Verordnung. Es handelt sich dabei um folgende Themen (vgl. Entwurf der Änderung der Planungs- und Bauverordnung):

- Definition des Begriffs der erheblichen Änderung nach § 105c Absatz 2a (vgl. auch Erläuterungen dazu und § 31a PBV Entwurf),
- Vorschriften zur Rückerstattung von Entschädigungen an die Gemeinden wegen Rückzonungen (vgl. Erläuterungen zu § 105d Absatz 1 und § 31b PBV Entwurf),
- Festlegung der Höhe der überschüssigen Mittel und Schlüssel zur Rückverteilung von Geldern an die Gemeinden (vgl. Erläuterungen zu § 105d Abs. 1 und 4 und § 31c PBV Entwurf),
- Definition der kantonalen Aufgaben der Raumplanung (vgl. Erläuterungen zu § 105d Abs. 1 PBG und § 31d PBV Entwurf),
- Vorschriften zur Fondsverwaltung und zum Verfahren (§ 31e PBV Entwurf).

§ 225a Übergangsbestimmung

Absatz 1

Dieser Absatz regelt die Frage, welche Planänderung im Sinn des Übergangsrechts unter die Mehrwertabgabe fällt. Gemäss der Übergangsregelung wird die Mehrwertabgabe auf eine Planänderung erhoben, wenn die zu einem Mehrwert führende Be-

schlussfassung der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments nach dem Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung erfolgt. Massgebend ist somit die Gemeindeversammlung oder eine Urnenabstimmung. Wo Gemeindeparlamente bestehen, ist der Beschluss des Parlaments und nicht – bei einem allfälligen Referendum – die Urnenabstimmung massgebend. Der Zeitpunkt der Beschlussfassung hat gegenüber dem Zeitpunkt der Rechtskraft der Genehmigung oder der Planung den Vorteil, dass er planbar ist und für alle Beteiligten Klarheit und Rechtssicherheit besteht.

Absatz 2

Klarzustellen ist, dass für alle gestützt auf Artikel 15 Absatz 2 des revidierten RPG erfolgten Rückzonen ein Anspruch auf Rückerstattung der allfälligen Entschädigungszahlungen aus dem dafür geöffneten Fonds gemäss § 105d Absatz 1 PBG Entwurf besteht, selbst wenn der Beschluss der Stimmberechtigten zur Rückzonung noch vor dem Inkrafttreten der Mehrwertvorlage erfolgt.

7.2 Übrige Anpassungen des Planungs- und Baugesetzes

§ 7 Kantonaler Richtplan

Mit der grundlegenden Neufassung von § 7 wird die von Ihrem Rat am 14. März 2016 für erheblich erklärte Motion M 78 von Daniel Piazza umgesetzt (vgl. Kap. 1.4). Vorgesehen ist, dass der Kantonsrat künftig beim kantonalen Richtplan (KRP) neu die wesentlichen räumlichen Entwicklungsziele und -strategien (weitgehend heutiges Kapitel Z Raumordnungspolitische Zielsetzungen, vgl. aber unten) erlässt, der Regierungsrat hingegen weiterhin für die darauf abgestützten weiteren Kapitel des Richtplans sowie die Richtplankarte zuständig bleibt. Diese Kompetenzaufteilung entspricht inhaltlich derjenigen von Gesetz (Beschluss Ihres Rates) und Verordnung (Beschluss unseres Rates). Es gibt andere Kantone wie beispielsweise Schwyz, die ein solches Richtplannerlassverfahren bereits kennen.

Die in Absatz 1 aufgelisteten raumordnungspolitischen Zielsetzungen sind neu von Ihrem Rat zu beschliessen. Sie basieren auf Artikel 8 Absatz 1 RPG sowie auf den Mindestinhalten einer kantonalen Raumentwicklungsstrategie gemäss Ergänzung des Leitfadens Richtplanung des Bundesamtes für Raumentwicklung vom März 2014. Sie geben die Entwicklungsstrategie vor und entsprechen der bisherigen Struktur des Kapitels Z des geltenden KRP. Allerdings werden die Inhalte der bisherigen Koordinationsaufgabe R1-4 ins Kapitel Z überzuführen sein. Zudem wird dieses mit den wesentlichen Inhalten der richtungweisenden Festlegungen aus den einzelnen Richtplankapiteln sowie einer Raumentwicklungsstrategiekarte zu ergänzen sein. Schliesslich soll das ganze Kapitel Z künftig behördenverbindlich sein.

Gemäss § 14 Absätze 1 und 2 PBG wird der kantonale Richtplan alle zehn Jahre überprüft und nötigenfalls überarbeitet beziehungsweise bei wichtigen raumwirksamen Änderungen oder bei bedeutenden neuen raumwirksamen Aufgaben (z.B. Umsetzung geändertes Raumplanungsgesetz oder die Verankerung einer nächsten

Generation des Agglomerationsprogramms) angepasst. Für ein solches Richtplanerlassverfahren sind folgende wesentlichen Erarbeitungsschritte zu beachten:

- Festlegung der zu überarbeitenden Themen und Kapitel gestützt auf das Monitoring und unter Berücksichtigung weiterer Entwicklungen, insbesondere auf Bundesebene,
- Erstellung des KRP-Entwurfs,
- Konsultation der Fachkommission Ihres Rates, insbesondere zu dem von Ihrem Rat zu verabschiedenden Teil des KRP (Kapitel Z),
- Freigabe des KRP-Entwurfs durch unseren Rat für die 60-tägige öffentliche Auflage und die Vorprüfung durch den Bund,
- Verabschiedung raumordnungspolitische Zielsetzungen (Kapitel Z) des KRP durch unseren Rat zuhanden Ihres Rates und Erlass der übrigen Inhalte des KRP unter Berücksichtigung der Stellungnahmen aus der öffentlichen Auflage und der Vorprüfung durch den Bund,
- Beschlussfassung Ihres Rates zu den raumordnungspolitischen Zielsetzungen und Kenntnisnahme von den übrigen Inhalten des KRP,
- Bereinigung der übrigen Richtplaninhalte durch unseren Rat, falls dazu Bedarf besteht (mit erneuter Kenntnisnahme durch Ihren Rat),
- Genehmigung durch den Bundesrat.

Bei einer geringfügigen Anpassung des kantonalen Richtplans nach § 14 Absatz 4 PBG oder bei Abweichungen von geringfügiger sachlicher und räumlicher Bedeutung gemäss Koordinationsaufgabe A 3-3 wird der Richtplan in einem vereinfachten Verfahren angepasst und fortgeschrieben (z.B. Neuaufnahme oder Konkretisierung eines richtplanrelevanten Vorhabens mit entsprechendem Koordinationsstand als Voraussetzung für die Einleitung eines Nutzungsplan- und Bewilligungsverfahrens). Das vereinfachte Verfahren für geringfügige Anpassungen des KRP umfasst folgende Schritte:

- Festlegung der fortzuschreibenden Themen,
- Erstellung des KRP-Änderungsentwurfs,
- Freigabe des KRP-Entwurfs durch unseren Rat für die 30-tägige öffentliche Auflage und die Vorprüfung durch den Bund,
- Erlass der geänderten Inhalte des KRP durch unseren Rat unter Berücksichtigung der Stellungnahmen aus der öffentlichen Auflage und der Vorprüfung durch den Bund,
- Genehmigung durch den Bund.

Die vorgeschlagenen Änderungen erlauben es, der gemäss der überwiesenen Motion geforderten verstärkten Mitwirkung Ihres Rates zu entsprechen, gleichzeitig aber weiterhin eine zweckmässige und effiziente Behandlung des kantonalen Richtplans in Ihrem Rat zu gewährleisten.

§ 13 Verfahren für die Richtpläne

Bei geringfügigen Anpassungen des kantonalen Richtplans, die unser Rat schon heute von sich aus beschliessen kann (§ 14 Abs. 4 PBG), gilt neu eine verkürzte öffentliche Auflage von 30 Tagen.

§ 14 Anpassung der Richtpläne

Absatz 4 wird redaktionell bereinigt, weil der Kantonsrat den kantonalen Richtplan nicht mehr genehmigt (vgl. Erläuterungen zu § 7). Der Regierungsrat soll wie bisher geringfügige Anpassungen des kantonalen Richtplans selber vornehmen können. Diese Kompetenz betrifft alle Teile des kantonalen Richtplans, also auch jene, die der Kantonsrat nach § 7 Absatz 1 PBG Entwurf erlässt. Bei solchen geringfügigen Anpassungen ist auch keine Kenntnisnahme seitens des Kantonsrates nötig.

§ 18 Anordnungen des Regierungsrates

Absatz 2

Nach heutigem Recht kann unser Rat Massnahmen treffen, wenn die Gemeinde ihre Nutzungsplanung nicht innert Frist an übergeordnete Vorgaben anpasst. Wenn anstelle der Gemeinde unser Rat eine Planung öffentlich auflegt, ist zur Wahrung der Interessen von Betroffenen ein Verfahren mit Einsprachemöglichkeit durchzuführen. Dies soll mit dem Hinweis auf das Verfahren nach § 33b PBG klargestellt werden.

Absatz 3

Der Ausschluss des Zugangs zu einem Gericht widerspricht der Rechtsweggarantie gemäss Bundesverfassung. Dieser Absatz ist daher aufzuheben.

§ 35 Zonenplan

Absätze 3 und 4

Die Weilerzonen (§ 47), die Deponiezonen und die Abbauzonen (§ 51) werden neu den Nichtbauzonen zugeteilt (vgl. Erläuterungen zu den §§ 47 und 51). Demzufolge sind die genannten Zonen in der Aufzählung der Bauzonen in Absatz 3 zu streichen. In Absatz 4 ist die Aufzählung der Nichtbauzonen neu mit der Weilerzone sowie der Deponiezone und der Abbauzone zu ergänzen.

§ 36 Bau- und Zonenreglement

Absatz 3

§ 36 PBG sieht in Absatz 1 vor, dass die Gemeinden in den Bau- und Zonenreglementen allgemeine Bau- und Nutzungsvorschriften für das ganze Gemeindegebiet und spezielle Bau- und Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen erlassen. In Absatz 2 sind in einer nicht abschliessenden Aufzählung mögliche Regelungsgegenstände umschrieben. § 36 PBG soll mit einem dritten Absatz ergänzt werden. Danach sollen die Gemeinden in ihren Bau- und Zonenreglementen vorsehen können, dass Ein- oder Umzonungen bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses an Bedingungen oder Auflagen geknüpft werden oder eine Frist zur Überbauung festgelegt und bei unbenutztem Ablauf dieser Frist die Zonenzuweisung entschädigungslos wieder geändert wird. Die Verfügbarkeit von Bauland wird vorzugsweise im gegenseitigen Einvernehmen mit vertraglichen Mitteln sichergestellt (§ 38 Abs. 2 PBG). Als mögliche weitere Massnahme soll einer Gemeinde neu ausdrücklich die Androhung der Rückzonung offenstehen, wenn die Überbauung nicht innert einer gesetzten Frist begonnen wird. Sodann kann eine Gemeinde eine Ein- oder Umzonung mit Bedin-

gungen und Auflagen verknüpfen. Das ist rechtlich zwar schon heute zulässig, soll aber im Gesetz ausdrücklich erwähnt werden, was der Rechtssicherheit dient. Konkret kann eine Gemeinde beispielsweise die Schaffung einer Sonderbauzone mit der Bedingung verknüpfen, dass innert Frist mit der Überbauung begonnen wird und andernfalls die Einzonung dahinfällt. Ebenso soll vorgesehen werden können, dass Bauten und Anlagen rückgebaut werden müssen, wenn die standortgebundene Nutzung wegfällt. Die Gemeinde kann auch die Sicherstellung der Kosten für den Rückbau und die Rekultivierung der beanspruchten Flächen verlangen, wie dies heute beispielsweise bei Kiesabbauprojekten schon üblich ist. Solche Massnahmen setzen ein entsprechendes öffentliches Interesse voraus. Die konkrete Umsetzung einer angedrohten Rückzonung muss rechtmässig sein und erfordert deshalb eine erneute Zonenplanrevision.

§ 39 Siedlungsentwicklung nach innen

Absatz 5

Nach Artikel 15a Absatz 1 RPG treffen die Kantone in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen. Zu den Massnahmen, um Bauland verfügbar zu machen, gehören auch Massnahmen, die Baubeschränkungen aufheben. Dabei geht es um Baubeschränkungen, die bislang verhinderten, dass bestimmte Flächen der öffentlich-rechtlichen Bauordnung entsprechend baulich genutzt werden konnten. Absatz 5 dient zusammen mit dem schon geltenden § 38 PBG der Umsetzung des bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrags. Während § 38 PBG unter anderem die Verfügbarkeit von Grundstücken, die von Grundeigentümerinnen und -eigentümern nicht zur Überbauung freigegeben werden (Baulandhortung), sicherstellen soll, hat § 39 Absatz 5 zum Ziel, bauwillige Grundeigentümerinnen und -eigentümer nicht durch privatrechtliche Baubeschränkungen daran zu hindern, das gemäss Bau- und Zonenordnung mögliche Nutzungspotenzial auszuschöpfen. Die innere Verdichtung wird in der Praxis insbesondere durch Höhenbeschränkungen behindert. Verdichten bedeutet mitunter auch, höher zu bauen und bestehende Bauten aufzustocken.

Verdichten ist gemäss revidiertem Raumplanungsgesetz ein Ziel und ein wichtiger Grundsatz der Planung. Die Planungsbehörden unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2a^{bis} und b RPG). Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3a^{bis} RPG). Bei der inneren Verdichtung geht es grundsätzlich darum, kompakte Siedlungen mit Lebens- und Wohnqualität zu schaffen und dadurch die Zersiedelung der offenen Landschaftsräume zu stoppen. Eine haushälterische Nutzung des Bodens bedeutet in der Bauzone regelmässig, an vorgegebenen Orten und in der maximal zulässigen Art Bauten zu erstellen. Verdichten setzt den Rahmen für die Gebäudeanordnung sowie die Höhe und die Volumen der Bauten. Privatrechtliche

Baubeschränkungen laufen den Zielen der inneren Verdichtung und damit dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung der öffentlich-rechtlichen Bau- und Zonenordnung zuwider. In gewissen Gebieten bestehen aufgrund von privatrechtlichen Baubeschränkungen Schattenbauordnungen, welche die öffentlich-rechtlichen Vorschriften unterlaufen.

Das Bundesgericht hat sich schon wiederholt dahingehend geäußert, dass beispielsweise ein Gestaltungsplan oder öffentlich-rechtliche Bauvorschriften nicht von sich aus bestehende Dienstbarkeiten ausser Kraft zu setzen vermögen (BGE 134 III 341 E.2.2 S. 345). Wie bereits erwähnt, kommt dem öffentlichen Interesse an der Siedlungsentwicklung nach innen mit dem revidierten RPG eine grundlegende Bedeutung für die Raumplanung zu. Absatz 5 Satz 1 PBG Entwurf ordnet daher an, dass die Gemeinde privatrechtliche Baubeschränkungen, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen, im Verfahren nach Enteignungsgesetz aufhebt. Auch andere Kantone (ZH, BE, GE) kennen Regelungen zur Aufhebung von Dienstbarkeiten (vgl. Raum & Umwelt 4/2016, S. 21). Die Gemeinde hat eine Ablösung von privaten Baubeschränkungen primär auf dem Verhandlungsweg anzustreben. Sie hat dem oder der Berechtigten auf jeden Fall einen Gegenwert anzubieten, wenn ihm oder ihr mit der Ablösung ein Schaden zugefügt wird. Denkbar sind Geldzahlungen, aber auch die Übernahme der Kosten für eine Wegverlegung (wenn ein bestehender, mit Dienstbarkeit rechtlich gesicherter Weg die optimale bauliche Nutzung eines Grundstücks verhindert) oder weitere räumliche Massnahmen zugunsten der Privaten. Der Gegenwert soll aber nicht höher sein als der Verkehrswert, der bei einer Enteignung zu bezahlen wäre. Auch sollen keine Vorteile vereinbart werden, die mit der Aufhebung der Dienstbarkeit nichts zu tun haben. Nur wenn keine gütliche Aufhebung der privatrechtlichen Eigentumsbeschränkungen möglich ist, soll als Ultima Ratio von der Enteignung Gebrauch gemacht werden. Die Enteignung kann koordiniert mit einem Planungs- oder Baubewilligungsverfahren, aber auch unabhängig davon erfolgen. Unser Rat kann in diesen Fällen das Enteignungsrecht auch Dritten erteilen. Es ist also denkbar, dass ein bauwilliger Grundeigentümer das Enteignungsverfahren einleitet, um eine die maximale Nutzung seines Grundstücks behindernde Dienstbarkeit abzulösen, wenn keine gütliche Einigung mit dem oder der Dienstbarkeitsberechtigten möglich ist. Da der inneren Verdichtung ein erhebliches öffentliches Interesse zukommt, ist eine Aufhebung von privatrechtlichen Baubeschränkungen insbesondere immer dann zulässig, wenn bei voller baulicher Nutzung eine oder mehrere zusätzliche Wohnungen erstellt werden können. Auch ohne eine bauliche Nachverdichtung ist die Aufhebung von Quartierservituten zulässig, welche teilweise aus einer Zeit vor der modernen Raumplanungs- und Baugesetzgebung stammen und heute gewissermassen als privatrechtliche Schattenbauordnungen die öffentlich-rechtliche Bauordnung unterlaufen.

Im Streitfall wird die Höhe der Entschädigung von der Schätzungskommission festgesetzt. Wenn privatrechtliche Baubeschränkungen ganze Quartiere betreffen, sollte zweckmässigerweise die Gemeinde die Aufhebung im Rahmen eines Planungsverfahrens anstreben und die entsprechenden Verfahren durchführen. Die dabei anfallenden Kosten kann sie den interessierten Grundeigentümerinnen und -eigentümern nach Massgabe des ihnen erwachsenden Vorteils ganz oder teilweise überbinden.

§ 47 Weilerzone

Die bisherigen Regelungen in § 47 zur Weilerzone werden neu, angepasst an das übergeordnete Recht, unter § 59a bei den Nichtbauzonen eingefügt. Nach Artikel 33 RVP können zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen besondere Zonen nach Artikel 18 RPG, beispielsweise Weiler- oder Erhaltungszonen, bezeichnet werden, wenn der kantonale Richtplan (Art. 8 RPG) dies in der Karte oder im Text vorsieht. Weilerzonen sind nach Bundesrecht Nichtbauzonen, weshalb dort bei Baugesuchen eine kantonale Behörde die Zustimmung erteilen muss. Das Planungs- und Baugesetz ist insoweit an das übergeordnete Bundesrecht anzupassen (vgl. dazu auch den Vorprüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung zur Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 18. Dezember 2014, Ziff. 2.32).

Bei der Ausscheidung von Weilerzonen sind die übergeordneten Vorgaben zu beachten. Weilerzonen sind wie erwähnt nach Bundesrecht (Art. 33 RVP) Zonen, die zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen bezeichnet werden können, weshalb sie unter den Nichtbauzonen zu führen sind. Baubewilligungen in den Weilerzonen erfordern daher eine Zustimmung des Kantons. Weilerzonen dienen vorab der baulichen Bestandswahrung. Eine Neubaustrategie widerspricht generell den Vorgaben für das Bauen ausserhalb der Bauzonen und den Zielen des Erhalts der ländlichen Strukturen. Mit diesen Zielen vereinbar sind bauliche Massnahmen, die zum Erhalt und der Pflege der bestehenden Bausubstanz und zum Erhalt der traditionellen Kulturlandschaft beitragen. Dabei sind bauliche Ergänzungen in untergeordnetem Ausmass (An- und Umbauten, Neben- und Kleinbauten, Nutzungsänderungen sowie allenfalls einzelne Ersatzneubauten) zulässig, sofern die bestehende Infrastruktur für die Erschliessung ausreichend ist. Die Abgrenzung der Weilerzonen ist eng am baulichen Bestand entlang vorzunehmen. Dabei ist auch die Erhaltung des Charakters der historischen Ortsbilder zu berücksichtigen (vgl. Erläuterungen zum KRP, Kapitel S 4 Weiler und Kleinsiedlungen, S. 92).

In den Weilerzonen sind die bestehenden baulichen, räumlichen und nutzungsmässigen Strukturen zu erhalten und harmonisch in die Landschaft einzugliedern. Weiter gehende Massnahmen wie An- und Umbauten, Neben- und Kleinbauten, Nutzungsänderungen sowie allenfalls einzelne Ersatzneubauten können nur so weit geprüft werden, wie sie zur Verhinderung der Abwanderung der Wohnbevölkerung und für eine massvolle bauliche Erneuerung erforderlich sind und der Erhaltung des Weilercharakters dienen. Neubauten sind nicht mehr erlaubt. Die traditionelle landwirtschaftliche Nutzung und Bewirtschaftung hat Vorrang vor anderen Nutzungen, insbesondere vor nichtlandwirtschaftlichen Wohnnutzungen. Die baulichen und nutzungsseitigen Massnahmen zum Erhalt der Weiler sind nur so weit zulässig, als sie keinen Ausbau der Infrastruktur für die Erschliessung (Strassen, Strom, Wasser, Abwasser usw.) zur Folge haben (vgl. KRP 2009, teilrevidiert 2015, Koordinationsaufgabe S 4-2 Ausscheiden von Weilerzonen in der kommunalen Nutzungsplanung, S. 94). Die Gemeinden haben bei der nächsten Revision der Ortsplanung die vorhandenen Weilerzonen anhand der kantonal festgelegten Kriterien und Definitionsmerkmale zu überprüfen und diese gegebenenfalls anzupassen. Dabei weisen sie die Weilerzonen als Nichtbauzonen aus. Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei der Bearbeitung und verlangt insbesondere bei Weilerzonen mit Neubaugrundstücken die

Herstellung des bundesrechtskonformen Zustandes. Wenn nötig ist mit dem Erlass einer Planungszone gemäss § 81 PBG eine nicht auf die übergeordneten Vorgaben abgestimmte Neubautätigkeit zu verhindern (vgl. KRP, Koordinationsaufgabe S 4-3 Überprüfung bestehender Weilerzonen, S. 94).

§ 51 Deponiezone, Abbauzone

Die bisherigen Regelungen in § 51 zur Deponie- und zur Abbauzone werden neu unter § 59b bei den Nichtbauzonen eingefügt. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision 2015 des KRP forderte der Luzerner Verband Kies und Beton (LVKB), die Deponie- und Abbauzonen seien neu den Nichtbauzonen zuzuweisen, weil das Gebiet nur temporär nicht landwirtschaftlich genutzt werde. Damit kann auch verhindert werden, dass diese in der Regel in der Landwirtschaftszone liegenden Zonen der Gemeinde neu als Bauzonen angerechnet werden. Überdies werden heute auch auf denjenigen Flächen solcher Zonen, die trotz Einzonung weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden, keine Direktzahlungen ausbezahlt. Der Kanton Luzern ist gemäss LVKB heute der einzige Kanton, der Abbauzonen als reine Bauzonen behandelt und keine Direktzahlungen leistet. Mit der Zuweisung zu den Nichtbauzonen soll die Ausrichtung von Direktzahlungen auf den landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen von Deponie- und Abbauzonen wieder ermöglicht werden.

§§ 59a und 59b

Vgl. dazu die Erläuterungen zu den §§ 47 und 51.

§ 75

Absatz 4

In den §§ 36 Absatz 2 Ziffer 19 und 45 Absatz 3 PBG wie auch in § 105d Absatz 3 PBG Entwurf wird von preisgünstigem Wohnungsbau gesprochen, in § 75 Absatz 4 dagegen versehentlich von gemeinnützigem Wohnungsbau. In der Klammerbemerkung von § 75 Absatz 4 PBG soll daher künftig ebenfalls der Begriff preisgünstiger Wohnungsbau verwendet werden.

§ 115 Strassenbenennung, Häusernummerierung

Absatz 2

Der zweite Satz von Absatz 2 ist zu streichen, weil der Ausschluss des Zugangs zu einem Gericht der Rechtsweggarantie gemäss Bundesverfassung widerspricht.

§ 154a Aussengeschoß- und Umgebungsflächen

Im Rahmen der inneren Verdichtung der Siedlungen kommt den dem Aufenthalt dienenden Aussengeschoßflächen (Balkone, Loggien, Terrassen, Dachzinnen und -gärten) und Umgebungsflächen (Aufenthaltsflächen, Spielflächen, Grünflächen, Wege, Veloabstellplätze) erhöhte Bedeutung zu. Mit der Änderung vom 28. Juni 2016 wurde in der Planungs- und Bauverordnung daher ein neuer § 13 Absatz 1f^{bis} eingefügt. Danach kann die Gemeinde in Sondernutzungsplänen für Aussengeschoß- und Umgebungsflächen spezifische (qualitative wie auch massliche) Vor-

gaben machen und den Nachweis verlangen, dass diese Flächen zweckmässig dimensioniert und angeordnet sind (§ 13 Abs. 2 PBV). Mit § 154a wird im Planungs- und Baugesetz ein allgemeiner Qualitätsartikel eingefügt, der generell für Wohngebäude mit sechs und mehr Wohnungen, also auch ausserhalb von Sondernutzungsplänen, gilt. Nach Absatz 1 wird verlangt, dass bei solchen Wohngebäuden in angemessenem Umfang qualitativ hochstehende, der Wohn- und Aufenthaltsqualität dienende Aussengeschos- und Umgebungsflächen (vgl. zu diesen Begriffen Schweizer Norm SN 504416 [Ausgabe 2003]) erstellt werden. Der angemessene Umfang bei Aussengeschosflächen für den Aufenthalt im Freien hängt vom konkreten Projekt ab; als Richtgrösse sollten in der Regel 10 bis 15 Prozent der Hauptnutzflächen der zugehörigen Wohnungen nicht unterschritten werden. Der angemessene Umfang der Umgebungsflächen hängt vom konkreten Projekt ab und ist daher projektbezogen zu beurteilen. Unter qualitativ hochstehend sind bei Umgebungsflächen insbesondere drei Punkte zu verstehen: Die Umgebungsflächen sind ausreichend zu dimensionieren, sie sind für verschiedene Benutzergruppen (Kinder und Jugendliche, Familien und ältere Personen) vielfältig nutzbar zu gestalten, und sie sind zweckmässig anzuordnen und auszustatten. Die Umgebungsflächen sollen auch die Funktion eines Treffpunktes und Aufenthaltsraumes haben. Die Vorgaben von § 158 PBG bezüglich der Pflicht zur Erstellung von Spielplätzen und Freizeitanlagen sind als *lex specialis* neben § 154a PBG weiterhin zusätzlich einzuhalten. § 154a PBG geht aber deutlich über § 158 PBG (Erstellung von Spielplätzen und Freizeitanlagen) hinaus, indem er alle Umgebungsflächen gemäss Schweizer Norm SN 504416 (Ausgabe 2003) umfasst, also auch allgemeine Plätze, Aufenthaltsbereiche mit Sitzgelegenheiten, Bäume, Bepflanzung und Grünbereiche, Fusswege, Beleuchtung, Veloparkplätze usw., und somit die Aussenraumgestaltung umfassend regelt.

Die Gemeinde kann Ausnahmen bewilligen, wenn die Erstellung dieser Flächen aufgrund der örtlichen Verhältnisse nicht möglich oder zweckmässig ist oder die Wohn- und Aufenthaltsqualität anderweitig sichergestellt wird. Bezüglich Aussengeschosflächen wie Loggien und Balkone kann es vorkommen, dass diese aufgrund der örtlichen Verhältnisse (z. B. wegen Lärm oder Störfallrisiken) nicht zweckmässig sind oder nicht erstellt werden dürfen, weil ein Wohngebäude in einer Ortsbildschutzzone gewisse gestalterische Anforderungen erfüllen muss. Wenn die Erstellung der Aussengeschosflächen grundsätzlich möglich ist, soll im Sinn der architektonischen Freiheit auch eine anderweitige Sicherstellung der Wohnqualität zulässig sein, etwa durch wintergartenähnliche Konstruktionen oder französische Fenster bei beheizten Wohnflächen (welche somit keine Aussengeschosflächen gemäss SIA-Norm darstellen). In bestimmten Fällen kann es zudem zweckmässig sein, allgemein zugängliche Innenhöfe, Terrassen oder gemeinschaftlich nutzbare Räume für den Aufenthalt von Bewohnerinnen und Bewohnern innerhalb des Gebäudes zu erstellen. Da es sich lediglich um eine Ausnahmebestimmung handelt, besteht hier ein Ermessen der Baubewilligungsbehörde, ob sie eine alternative Lösung als qualitativ gleichwertig erachtet. Insbesondere in innerstädtischen Gebieten kann es sich aufgrund der örtlichen Verhältnisse ergeben, dass Umgebungsflächen nicht in genügendem Ausmass erstellt werden können. Auch die Zweckmässigkeit kann, beispielsweise an stark befahrenen Strassen, fraglich sein. Denkbar ist auch hier, dass die Aufenthaltsqualität anderwei-

tig sichergestellt wird, wenn die örtlichen Verhältnisse die Erstellung von Umgebungsflächen verunmöglichen oder zumindest unzweckmässig erscheinen lassen. Zu denken ist beispielsweise an Nutzungsvereinbarungen bezüglich unmittelbar in der Nähe gelegener Umgebungsflächen, welche dieselbe Funktion erfüllen. Solche Ausnahmen sind allerdings restriktiv zu handhaben.

§ 157 Behindertengerechtes Bauen

Absatz 3

Ziel der Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 17. Juni 2013 war, dass nur Wohngebäude mit mindestens sechs Wohnungen innerhalb desselben Gebäudes die Vorschriften für behindertengerechtes Bauen einhalten müssen. Für Einfamilienhäuser sollten diese Vorschriften nicht gelten, auch wenn sie Teil einer Arealüberbauung sind. Aus diesem Grund wurde der Begriff Überbauungen in § 157 PBG im Gegensatz zur Regelung bei den Spielplätzen und Freizeitanlagen (§ 158 Abs. 1 PPB) aus dem Gesetz gestrichen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die gewählte Formulierung immer noch dahingehend Interpretationsspielraum offen lässt, als diese Vorschriften auch für Einfamilienhäuser einer Arealüberbauung zur Anwendung kommen sollen (LGVE 2016 IV Nr. 9). Aus diesem Grund soll nun mit dem Wort jeweils verdeutlicht werden, dass die Vorschriften nur zur Anwendung kommen, wenn mindestens sechs Wohnungen pro Gebäude erstellt werden. Einfamilienhäuser und Reiheneinfamilienhäuser sollen so nicht mehr darunter fallen, auch wenn sie Teil einer Arealüberbauung bilden.

§ 166

Absatz 1 und 2

Die im Planungs- und Baugesetz festgesetzte Höhe von 25 m, ab der Gebäude als Hochhäuser gelten, war auf die bisher geltende Brandschutznorm abgestimmt. Ab dem 1. Januar 2015 traten neue Brandschutzvorschriften in Kraft. Gemäss der darin neu vorgesehenen Gebäudeeinteilung gelten als Hochhäuser Gebäude mit mehr als 30 m Gesamthöhe. Brandschutzmässig müssen also erst ab 30 m Gebäudehöhe besondere Vorkehrungen getroffen werden, was sich auf die Kosten auswirkt. Die entsprechende Bestimmung im PBG ist im Sinn der Harmonisierung der Vorschriften auf die neue Regelung abzustimmen. Diese Erhöhung um fünf Meter ist planerisch vertretbar, zumal Häuser bis 35 m nicht als Hochhäuser sondern als höhere Häuser gelten (vgl. dazu Hochhauskonzept der Regionalplanung Luzern vom 19. September 2008, S. 5). Für Häuser bis 30 m ist eine Sondernutzungsplanpflicht nicht in jedem Fall sachgerecht. Es steht den Gemeinden allerdings offen, in ihren Bau- und Zonenordnungen nach ortsplangerischen Gesichtspunkten auch für solche Häuser eine Sondernutzungsplanpflicht und weitere Bauvorschriften zu erlassen. Hochhäuser, nach Absatz 1 sind somit neu Bauten mit einer Gesamthöhe von mehr als 30 m. Demzufolge ist in Absatz 2 auch das Mass für die Privilegierung industrieller Bauten (Befreiung von der Bebauungsplanpflicht) und das Mass für die generelle Bebauungsplanpflicht jeweils um 5 m zu erhöhen.

§ 203 Meldepflicht, Bauaufsicht und -kontrolle

Im Titel wird das Wort Bauaufsicht ergänzt, weil Kontrollen von illegalen Bauten oder Nutzungsänderungen auch ausserhalb des Baubewilligungsverfahrens möglich sein müssen. Der zweite Satz von Absatz 3 wird gestrichen und neu als Absatz 5 geführt. Danach dürfen die amtlichen Stellen zur Ausübung ihrer Funktion (Bauaufsicht und -kontrolle) das Baugrundstück und die benachbarten Grundstücke jederzeit betreten. Bereits nach heutigem Recht sind Flugaufnahmen als mildere Massnahme im Betretungsrecht enthalten. Zur Schonung der Ressourcen der Verwaltung und aus Praktikabilitätsgründen soll im Gesetz verdeutlicht werden, dass im Rahmen der allgemeinen Bauaufsicht nach entsprechender Vorankündigung auch Flugaufnahmen (z. B. mit Drohnen) zulässig sind. In den anderen Fällen ist nicht zwingend eine Vorankündigung nötig, weil sonst gewisse illegale Nutzungen gar nicht aufgedeckt werden könnten.

§ 208 Aufsicht

Für den Vollzug des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702), das am 1. Januar 2016 in Kraft trat, sind auf kantonaler Ebene Vollzugsbestimmungen für die Aufsicht zu erlassen. Die vom ZWG geregelte Materie weist einen engen Bezug zum Raumplanungs- und Baurecht auf und wird im Wesentlichen von den kommunalen Baubewilligungsbehörden vollzogen. Aus diesem Grund soll unser Rat – wie schon für die Aufsicht über die Anwendung der Bau- und Nutzungsvorschriften – als Aufsichtsbehörde für den Vollzug des ZWG im Sinn von Artikel 15 ZWG bezeichnet werden. Soweit es sich als erforderlich erweisen sollte, können weitere Vorschriften zum Vollzug des ZWG in die Planungs- und Bauverordnung eingefügt werden.

Inkrafttreten

Das Inkrafttreten wird noch zu bestimmen sein. Das Gesetz unterliegt dem fakultativen Referendum.

Eine Befristung der neu eingeführten Regeln zum Mehrwertausgleich ist bezüglich der bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestregelung (Abgabe von 20 % bei Einzonungen) rechtlich nicht zulässig und bezüglich der Abgabe für Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie beim Erlass oder bei der Änderung von Bebauungsplänen zur Erreichung der damit verfolgten Ziele nicht sachgerecht. Bei den übrigen Bestimmungen ist eine Befristung nicht zweckmässig, weil die neu eingeführten Regelungen im Interesse der Rechtssicherheit auf Dauerhaftigkeit angelegt sein müssen.

7.3 Änderung des Enteignungsgesetzes

§ 78 III. Schätzungsverfahren

§ 78 wird mit einem neuen Absatz 3 dahingehend ergänzt, dass dem Kanton Luzern bei Entschädigungsansprüchen infolge der Reduktion überdimensionierter Bauzonen nach Artikel 15 Absatz 2 RPG die Gelegenheit zu eröffnen ist, sich als Partei am

Verfahren zu beteiligen. Da der Fonds gemäss § 105d Absatz 1 PBG vom Kanton verwaltet wird, muss dieser auch sicherstellen, dass zulasten des Fonds nur Zahlungen geleistet werden, die von Gesetzes wegen zwingend sind. Er muss sich daher am Schätzungsverfahren beteiligen können, um die finanziellen Interessen des Fonds zu wahren.

8 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf der Änderung des Planungs- und Baugesetzes mit Schwerpunkt Mehrwertausgleich zuzustimmen.

Luzern, 24. Januar 2017

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Marcel Schwerzmann
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Planungs- und Baugesetz (PBG)

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 730 | 735
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 24. Januar 2017,

beschliesst:

I.

Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. März 1989¹ (Stand 1. Juni 2015) wird wie folgt geändert:

§ 7 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 2 (*geändert*), Abs. 3 (*neu*)

¹ Der Kantonsrat erlässt als Teil des kantonalen Richtplans die behördenverbindlichen raumordnungspolitischen Zielsetzungen. Dazu zählen insbesondere:

- a. (*neu*) die Positionierung des Kantons innerhalb der Schweiz,
- b. (*neu*) die Raumstrukturen (Räume, Achsen, Zentren),
- c. (*neu*) die Verteilung der erwarteten Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung auf die Raumstrukturen,
- d. (*neu*) die Entwicklungsziele und -strategien bezüglich Siedlung, Wirtschaft, Verkehr, Landschaft, Versorgung, insbesondere mit Energie, und Entsorgung.

² Der Regierungsrat erlässt die übrigen Inhalte des kantonalen Richtplans. Der Kantonsrat nimmt davon Kenntnis.

³ Ändert der Kantonsrat die ihm vom Regierungsrat im Entwurf vorgelegten raumordnungspolitischen Zielsetzungen, passt der Regierungsrat die übrigen Inhalte des kantonalen Richtplans soweit erforderlich an.

¹ SRL Nr. 735

§ 13 Abs. 2 (*geändert*)

² Die Entwürfe der regionalen und kommunalen Richtpläne sind während 30 Tagen, der Entwurf des kantonalen Richtplans während 60 Tagen, bei nur geringfügigen Anpassungen nach § 14 Absatz 4 während 30 Tagen aufzulegen. Die Auflage ist öffentlich bekannt zu machen.

§ 14 Abs. 4 (*geändert*)

⁴ Der Regierungsrat kann in allen Teilen des kantonalen Richtplans geringfügige Anpassungen selber vornehmen.

§ 18 Abs. 2 (*geändert*), **Abs. 3** (*aufgehoben*)

² Kommt eine Gemeinde dieser Verpflichtung innert gesetzter Frist nicht nach, trifft der Regierungsrat an ihrer Stelle und auf ihre Kosten die erforderlichen Massnahmen. Falls erforderlich kommt sinngemäss das Verfahren nach § 33b zur Anwendung.

³ *aufgehoben*

§ 35 Abs. 3 (*geändert*), **Abs. 4** (*geändert*)

³ Die Bauzonen können unterteilt werden in Kern- oder Dorfzonen, Wohnzonen, Arbeitszonen, Zonen für öffentliche Zwecke, Zonen für Sport- und Freizeitanlagen, Grünzonen und Verkehrszonen.

⁴ Die Nichtbauzonen können unterteilt werden in Landwirtschaftszonen, Reservezonen, Übrige Gebiete, Gefahrenzonen, Freihaltezonen, Weilerzonen, Deponiezonen und Abbauzonen.

§ 36 Abs. 3 (*neu*)

³ Die Gemeinden können im Bau- und Zonenreglement vorsehen, dass Ein- oder Umzonungen bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses an Bedingungen oder Auflagen geknüpft werden oder dass dabei eine Frist zur Überbauung festgelegt und bei unbenütztem Fristablauf die Zonenzuweisung entschädigungslos wieder geändert wird.

§ 39 Abs. 5 (*neu*)

⁵ Sie hebt privatrechtliche Baubeschränkungen, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen, im Verfahren nach Enteignungsgesetz² auf. Der Regierungsrat kann in diesen Fällen das Enteignungsrecht auch Dritten erteilen. Die Höhe der Entschädigung wird im Streitfall von der Schätzungskommission festgesetzt. Die Gemeinde kann den interessierten Grundeigentümern die Kosten der Aufhebung der Baubeschränkungen nach Massgabe des ihnen erwachsenden Vorteils ganz oder teilweise überbinden.

² SRL Nr. [730](#)

§ 47

aufgehoben

§ 51

aufgehoben

§ 59a (neu)

Weilerzone

¹ Die Weilerzone dient der Erhaltung traditionell entstandener ländlicher Kleinsiedlungen. Sie darf nur für die durch die regionalen Entwicklungsträger als gemischt oder nicht landwirtschaftlich eingestuften Kleinsiedlungen festgelegt werden.

² Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen

- a. für die Land- und die Forstwirtschaft und
- b. für die im Bau- und Zonenreglement genau umschriebenen nicht land- und forstwirtschaftlichen Zwecke, wobei nur untergeordnete bauliche Massnahmen (An-, Klein- und Umbauten, Nutzungsänderungen) und Ersatzneubauten zulässig sind.

§ 59b (neu)

Deponiezone, Abbauzone

¹ Die Deponiezone dient dem Ablagern von Abfällen. Die Abbauzone dient dem Abbau von Erden (Stein, Kies, Lehm, Sand und dergleichen).

² Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen, die für die Ablagerung und die Wiederaufbereitung von Abfällen, den Abbau und die Aufbereitung von Erden oder die Rekultivierung und die Nachnutzung des Geländes erforderlich sind und die das Bau- und Zonenreglement für die betreffende Zone konkret vorsieht. Die Nachnutzung für die in die Deponie- oder in die Abbauzone einbezogene Fläche ist im Bau- und Zonenreglement, in einem kommunalen Richtplan oder in anderer geeigneter Weise aufzuzeigen.

³ Spätestens nach Abschluss der Deponie oder der Rekultivierung ist die betroffene Fläche im Zonenplanverfahren jener Zone zuzuteilen, die sich für die Nachnutzung eignet.

§ 75 Abs. 4 (geändert)

⁴ Sie kann im Bau- und Zonenreglement zur Gewährung von Abweichungen weitere Anforderungen (Qualität, preisgünstiger Wohnungsbau usw.) vorsehen.

Titel nach § 104 (geändert)

4 Planungsvorteile und -nachteile und Beiträge

Titel nach Titel 4 (geändert)

4.1 Planungsvorteile

§ 105 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (neu), **Abs. 4** (neu), **Abs. 5** (neu) Abgabepflicht (*Überschrift geändert*)

¹ Grundeigentümer, deren Land durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung oder den Erlass oder die Änderung eines Bebauungsplanes (Planänderung) einen Mehrwert erfährt, haben eine Mehrwertabgabe zu entrichten. Alle Rechtsnachfolger haften solidarisch für die im Zeitpunkt des Liegenschaftserwerbs noch ausstehenden Mehrwertabgaben.

² Gemeinwesen im Sinn von § 5 des Gesetzes über die Grundstückgewinnsteuer³ sind von der Abgabe befreit.

³ Sofern ein Mehrwert von mehr als 100 000 Franken anfällt, wird eine Mehrwertabgabe erhoben:

- a. bei der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land in eine Bauzone (Einzonung),
- b. bei der Umzonung von Land von einer Bauzone in eine andere Bauzonentyp (Umzonung) in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht,
- c. bei der Anpassung von Nutzungsvorschriften (Aufzonung) in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht,
- d. beim Erlass oder bei der Änderung eines Bebauungsplanes.

⁴ Einzonungen von weniger als 300 m² sind von der Abgabe befreit.

⁵ Parzellierungen zur Umgehung der Abgabepflicht bleiben unbeachtlich.

§ 105a (neu)

Vertraglicher Mehrwertausgleich

¹ Die Gemeinde kann bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes anstelle der Veranlagung einer Mehrwertabgabe mit den Grundeigentümern einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen.

² Solche Verträge regeln Rechte und Pflichten der Grundeigentümer und des zuständigen Gemeinwesens im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens. Gegenstand solcher Verträge können insbesondere sein:

- a. die Beteiligung an der Infrastruktur, insbesondere an der Förderung des öffentlichen Verkehrs und der Zugänglichkeit seiner Haltestellen,
- b. die Beteiligung an der Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere an der Erstellung und Gestaltung von Parks, Plätzen und anderen öffentlich zugänglichen Freiräumen, Grünanlagen und Erholungseinrichtungen,

³ SRL Nr. [647](#)

- c. die Beteiligung an öffentlichen Einrichtungen von kommunaler Bedeutung für Soziales, Gesundheit und Bildung,
- d. der Abtausch oder die Abtretung von Grundstücken oder Grundstücksteilen, die Einräumung von Bau- oder Nutzungsrechten für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse,
- e. die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum,
- f. die Verpflichtung zur Überbauung innert einer bestimmten Frist,
- g. die Vereinbarung eines Kaufrechts zugunsten des Gemeinwesens im Fall der Nichtüberbauung,
- h. die Verteilung der Planungskosten, die Finanzierung von Machbarkeitsstudien, Studienaufträgen und Wettbewerben.

³ Sind die Grundeigentümer mit einer vertraglichen Lösung nicht einverstanden, können sie die Veranlagung der Mehrwertabgabe verlangen.

§ 105b (neu)

Höhe und Bemessung der Mehrwertabgabe

¹ Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt bei Einzonungen, bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes 20 Prozent des Mehrwerts.

² Der Mehrwert entspricht der Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes mit und ohne Planänderung. Er ist mit anerkannten Methoden zu bestimmen.

³ Der bei einer Einzonung errechnete Mehrwert ist um den Betrag zu kürzen, der innert zwei Jahren seit Rechtskraft der Einzonung zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung im Sinn von Artikel 5 Absatz 1^{quater} des Bundesgesetzes über die Raumplanung verwendet wird. Die Dauer des Baubewilligungs- und eines allfälligen Beschwerdeverfahrens oder eines Zivilverfahrens ist nicht mitzurechnen.

§ 105c (neu)

Fälligkeit der Mehrwertabgabe und Rückerstattung

¹ Bei Einzonungen wird die Mehrwertabgabe fällig

- a. bei der Überbauung des Grundstücks nach Rechtskraft der Baubewilligung,
- b. beim Verkauf des Grundstücks mit dem Eintritt der neuen Rechtslage.

² Bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes wird die Mehrwertabgabe fällig

- a. bei Neubauten oder erheblichen Änderungen an bestehenden Bauten nach Rechtskraft der Baubewilligung,
- b. beim Verkauf des Grundstücks mit dem Eintritt der neuen Rechtslage.

³ Bei teilweiser Überbauung eines eingezonten Grundstücks und – auch wenn nur ein Teil der neu insgesamt zulässigen Nutzung realisiert wird – bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes wird die gesamte Mehrwertabgabe fällig.

⁴ Es besteht kein Anspruch auf Rückerstattung der Mehrwertabgabe bei einer späteren Nutzungsplanänderung.

§ 105d (*neu*)

Verteilung und Verwendung der Erträge

¹ Die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Einzonungen werden einem vom Kanton verwalteten Fonds zugewiesen. Die Fondsmittel sind in erster Linie zur Finanzierung von Entschädigungen zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Rückzonungen), inklusive Verfahrenskosten und Zinskosten bei Vorfinanzierung durch die Gemeinde, zu verwenden. Die überschüssigen Mittel sind hälftig für weitere kantonale Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 des Raumplanungsgesetzes und für die Rückverteilung an die Gemeinden nach einem vom Regierungsrat festzusetzenden Schlüssel zu verwenden.

² Einigen sich Kanton, Gemeinde und betroffene Grundeigentümer bei kompensatorischen Auszonungen gütlich über die dafür zu leistende Entschädigung, kann der als Mehrwertabgabe für die gleichzeitige Einzonung geschuldete Betrag ganz oder teilweise dafür eingesetzt werden.

³ Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie für den Erlass oder die Änderung eines Bebauungsplanes fällt der Standortgemeinde zu und ist für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 des Raumplanungsgesetzes, insbesondere für Massnahmen zur inneren Verdichtung, für Aufwertungen des öffentlichen Raums und von Natur und Landschaft sowie für die Förderung der Siedlungsqualität und des preisgünstigen Wohnungsbaus zu verwenden.

⁴ Der Mittelbedarf für die Aufgaben nach Absatz 1 ist periodisch zu überprüfen. Die Mittelverteilung ist anzupassen, wenn für die Äufnung von Mitteln zur Finanzierung der Entschädigungen nach Absatz 1 kein Bedarf mehr besteht. Nicht für Entschädigungen benötigte Fondsmittel werden an die Gemeinden rückverteilt.

⁵ Die Aufwendungen des Kantons für die Verwaltung des Fonds werden diesem vorab belastet.

§ 105e (*neu*)

Verfahren

¹ Die Mehrwertabgabe wird von der Gemeinde nach Rechtskraft der Planänderung veranlagt, welche einen Mehrwert des Grundstücks zur Folge hat. Die Gemeinde kann die Veranlagung aufschieben, wenn zur Überbauung eines Gebiets zusätzlich der Erlass eines Bebauungs- oder Gestaltungsplanes erforderlich ist.

² Gegen die Veranlagung kann bei der Veranlagungsbehörde innert 30 Tagen nach Zustellung der Verfügung schriftlich Einsprache erhoben werden. Die Bestimmungen von § 154 des Steuergesetzes⁴ gelten sinngemäss. Gegen die Einspracheentscheide der Veranlagungsbehörde ist innert 30 Tagen seit Zustellung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Dem Kantonsgericht steht auch die Ermessenskontrolle zu.

³ Wird die verfügte Mehrwertabgabe fällig, stellt die Gemeinde den Betrag in Rechnung. Ist der Eintritt der Fälligkeit strittig, kann der Grundeigentümer innert 30 Tagen seit Zustellung der Rechnung einen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Entscheid zur Fälligkeit verlangen. Der Abgabebetrag ist nach Ablauf von 30 Tagen seit Rechnungstellung nach einem vom Regierungsrat festzusetzenden Zinssatz zu verzinsen. Eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde hemmt den Zinsenlauf nicht.

⁴ Soweit in diesem Gesetz nichts anderes geregelt wird, gelten für die Veranlagung und den Bestand der Forderung sinngemäss die §§ 25, 27 Absätze 2 und 3, 28 Absätze 2 und 3, 32 Absatz 3, 33 Absätze 1 und 2 sowie 34 des Gesetzes über die Grundstückgewinnsteuer⁵.

⁵ Der Gemeinde steht bei Einzonungen fünf Prozent des Abgabetrags als pauschale Entschädigung für ihren Veranlagungs- und Bezugsaufwand zu. Bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes tragen die Grundeigentümer die Kosten des Veranlagungsverfahrens.

⁶ Dem Kanton steht ein Einsichtsrecht in die kommunalen Akten der Veranlagungsverfahren für Einzonungen zu. Dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement steht die Einsprache gegen Veranlagungsverfügungen und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Einspracheentscheide der Gemeinde zu.

⁷ Der Status des Grundstücks bezüglich Mehrwertabgabe ist öffentlich.

§ 105f (neu)

Gesetzliches Pfandrecht

¹ Zur Sicherung der Forderungen und Verzugszinsen aus der Erhebung der Mehrwertabgabe besteht zugunsten des Kantons und der Gemeinden je ein den übrigen Pfandrechten im Rang vorgehendes gesetzliches Pfandrecht, und zwar für die Dauer von zwei Jahren seit Fälligkeit. Unter Vorbehalt von Artikel 836 Absatz 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches⁶ (ZGB) ist kein Eintrag im Grundbuch erforderlich.

⁴ SRL Nr. 620

⁵ SRL Nr. 647

⁶ SR 210

§ 105g *(neu)*

Verhältnis zum Steuerrecht

¹ Mehrwertabgaben sind anrechenbare Aufwendungen bei der Grundstückgewinnsteuer und geschäftsmässig begründeter Aufwand bei den ordentlichen Steuern.

§ 105h *(neu)*

Ergänzendes Recht

¹ Der Regierungsrat regelt das Nähere in der Verordnung.

Titel nach § 105h *(geändert)*

4.2 Planungsnachteile

§ 115 Abs. 2 *(geändert)*

² Ihr Entscheid kann mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden.

§ 154a *(neu)*

Aussengeschoss- und Umgebungsflächen

¹ Für Wohngebäude mit sechs und mehr Wohnungen sind in angemessenem Umfang qualitativ hochstehende, der Wohn- und Aufenthaltsqualität dienende Aussengeschoss- und Umgebungsflächen zu erstellen.

² Die Gemeinde kann Ausnahmen bewilligen, wenn die Erstellung dieser Flächen aufgrund der örtlichen Verhältnisse nicht möglich oder zweckmässig ist oder die Wohn- und Aufenthaltsqualität anderweitig sichergestellt wird.

§ 157 Abs. 3 *(geändert)*

³ Bei der Errichtung, Erneuerung, Änderung und Erweiterung von Wohngebäuden mit jeweils mindestens sechs Wohnungen und von Gebäuden mit jeweils mehr als 25 Arbeitsplätzen sind die Bedürfnisse der Behinderten angemessen zu berücksichtigen.

§ 166 Abs. 1 *(geändert)*, **Abs. 2** *(geändert)*

¹ Hochhäuser sind Bauten mit einer Gesamthöhe von mehr als 30 m.

² Sie dürfen nur an ortsplannerisch geeigneten Orten und nur aufgrund eines Bebauungs- oder Gestaltungsplanes erstellt werden. Bei industriellen Bauten mit einer Gesamthöhe bis 40 m kann ausnahmsweise auf einen solchen Plan verzichtet werden. Für Hochhäuser mit einer Gesamthöhe von mehr als 40 m ist immer ein Bebauungsplan erforderlich.

§ 203 Abs. 3 (geändert), **Abs. 5** (neu)

Meldepflicht, Bauaufsicht und -kontrolle (*Überschrift geändert*)

³ Die Gemeinde hat innert drei Arbeitstagen seit Empfang der Anzeige die Übereinstimmung der Baute oder Anlage mit der Baubewilligung und mit den genehmigten Plänen und Unterlagen zu kontrollieren.

⁵ Die amtlichen Stellen dürfen zur Ausübung ihrer Funktion das Baugrundstück und die benachbarten Grundstücke jederzeit betreten. Sie können nach Vorankündigung Flugaufnahmen von Grundstücken erstellen lassen.

§ 208 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Der Regierungsrat beaufsichtigt den Vollzug des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen⁷.

§ 225a (neu)

Übergangsbestimmung der Änderung vom ...

¹ Die §§ 105–105g über den Ausgleich von Planungsvorteilen sind anwendbar, wenn die zu einem Mehrwert führende Beschlussfassung der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments nach dem Inkrafttreten der Änderung vom ... erfolgt.

² Ein Anspruch auf Rückerstattung von Entschädigungszahlungen aus dem Fonds gemäss § 105d Absatz 1 besteht für alle Rückzonungen, die sich auf Artikel 15 Absatz 2 der Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 stützen.

II.

Enteignungsgesetz (EntG) vom 29. Juni 1970⁸ (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:

§ 78 Abs. 3 (neu)

³ Bei Entschädigungsansprüchen infolge der Reduktion überdimensionierter Bauzonen nach Artikel 15 Absatz 2 des Raumplanungsgesetzes⁹ ist dem Kanton Luzern die Gelegenheit zu eröffnen, sich als Partei am Verfahren zu beteiligen.

⁷ SR 702

⁸ SRL Nr. 730

⁹ SR 700

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt am ... in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

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



No. 01-17-230421 – www.myclimate.org
© myclimate – The Climate Protection Partnership

