

«Massiver Eingriff in Eigentumsfreiheit»

INWIL/KANTON In vier Wochen stimmen die Luzernerinnen und Luzerner über die Kulturlandinitiativen ab. Diese wollen den Boden besser schützen und die Zersiedelung stoppen. Der Inwiler Bau- und Umweltdirektor, Regierungsrat Fabian Peter, sagt, warum er die Vorlagen für gefährlich hält – und wieso er grossen Respekt vor der Abstimmung hat.

von **Christian Hodel**

Fabian Peter, Boden schützen, Zersiedelung stoppen, Biodiversität fördern: Das verlangen die Initiativen «Luzerner Kulturlandschaft». Was soll daran falsch sein?

Fabian Peter: An diesen drei Zielen ist gar nichts falsch. Der Regierungs- und der Kantonsrat anerkennen diese Anliegen. Wir stören uns aber am Wortlaut – vor allem von der Gesetzesinitiative. Da sie ausformuliert ist, kann ihr Wortlaut nicht geändert werden. Es hat ein paar grobe Pferdefüsse drin, die sich in der Umsetzung sehr negativ auswirken, sehr radikal sind und am Ziel deutlich vorbeischiessen. Darum haben wir einen Gegenvorschlag gemacht.

Wie unterscheidet sich dieser von der Initiative?

Ich muss vorausschicken, dass es eine sehr komplexe Vorlage mit vielen juristischen Feinheiten ist. Mit dem Gegenvorschlag haben wir nun aber einen Kompromiss gefunden. Ein Problem der Initiative ist, dass sie den Begriff «Landwirtschaftliche Nutzfläche» verwendet. Dabei handelt es sich um Land, das landwirtschaftlich genutzt wird, das aber nicht nur ausserhalb, sondern auch innerhalb rechtskräftig ausgewiesener Bauzonen liegt. Im Kanton gibt es rund 1000 Hektaren von solchem eingezonten Land (Anm. d. Redaktion: Das entspricht etwa der Fläche der Gemeinde Inwil). Bei Annahme der Gesetzesinitiative wären diese Flächen per sofort nicht mehr ohne Weiteres bebaubar. Das schafft eine hohe Rechtsunsicherheit und beschneidet massiv die Eigentumsrechte. Der Gegenvorschlag hingegen verwendet den Begriff Kulturland. Dies umschreibt Land ausserhalb der Bauzone. Das gibt uns mehr Spielraum. Der Gegenvorschlag schützt das Kulturland künftig besser, wie es auch die Initiative fordert. Aber es wird nach wie vor eine Abwägung zwischen Interessen der Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft stattfinden können.

Und weiter?

Ein weiterer Knackpunkt sind die Fruchtfolgeflächen. Also Flächen, die der Ernährungssicherheit dienen, auf denen Gemüse und Getreide angepflanzt werden können. Der Bund gibt uns Kontingente vor, wie viele solcher Flächen wir haben müssen. Bereits heute gilt: Werden solche Flächen bebaut – was bereits heute an sehr hohe Voraussetzungen geknüpft ist und die Ausnahme bildet – müssen sie vollständig kompensiert werden. Entweder durch Rückzonungen, indem jemand anderes sein Land hergibt – was sehr schwierig ist – oder durch sogenannte Bodenverbesserungen. Plakativ gesagt heisst das: Schlechter Boden wird so aufgewertet, dass daraus guter Boden wird. In der Praxis wird diese Methode in 95 Prozent der Fälle angewendet. Die Gesetzesinitiative verlangt, dass diese Kompensationsmethode nicht mehr möglich ist. Es wären nur noch Rückzonungen oder Neuerhebungen möglich. Das ist faktisch kaum umsetzbar.

Wird die Initiative angenommen, ist es künftig nicht mehr möglich, bestes Landwirtschaftsland zu überbauen. Für die Landwirtschaft wäre das ein Gewinn.

Wer künftig einen Stall bauen oder erweitern will, hat massiv Probleme, wenn die Initiative angenommen wird.



Der Inwiler Regierungsrat Fabian Peter, Vorsteher des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern. Foto pd

Darüber wird abgestimmt

ABSTIMMUNGEN Neben den kantonalen «Luzerner Kulturlandinitiativen» befinden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 29. November auf eidgenössischer Ebene über zwei Vorlagen: Die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (Konzernverantwortungsinitiative) und die Volksinitiative «Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten». Ersterer verlangt, dass Unternehmen mit Sitz in der Schweiz die international anerkannten Menschenrechte und Umweltstandards auch im Ausland respektieren müssen, ebenso ihre Tochtergesellschaften. Die Volksinitiative «Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten» sieht vor, dass der Schweizerischen Nationalbank, den Stiftungen sowie den Einrichtungen der staatlichen und beruflichen Vorsorge die Finanzierung von Unternehmen untersagt wird, die mehr

als fünf Prozent ihres Umsatzes mit der Herstellung von Kriegsmaterial erwirtschaften. Die Seetaler Gemeinden haben – Stand heute – folgende kommunalen Vorlagen auf ihren Websites publiziert: **Ballwil:** Genehmigung Budget 2021; Abrechnung Sonderkredit für die Revision der Ortsplanung. **Eschenbach:** AFP 2021-2024, Budget 2021, Kenntnisnahme Gemeindestrategie 2030, Abrechnung Sonderkredit Förderbandverlängerung Kieswerk, Abrechnung Sonderkredit Um- und Ausbau 3. Stock Betagtenzentrum Dösselen, Kauf von Grundstück Nr. 24 «Löwen». **Hitzkirch:** Gemeindeinitiative zum Verbot von Windkraftanlagen. **Hochdorf:** Gesamtrevision Ortsplanung; Budget 2021; Wahl externe Revisionsstelle. **Rain:** Budget 2021; Wahl externe Revisionsstelle. **Römerswil:** Budget 2021, Bestimmung der externen Revisionsstelle 2020-2023, Überführung Grundstücke Nr. 664 und 665 ins Finanzvermögen. **chh**

Kann der Landwirt keine Fruchtfolgeflächen kompensieren, ist sein Projekt nicht realisierbar. Darum nein: Für eine zukunftsgerichtete Landwirtschaft ist die Initiative kein Gewinn.

Welche weiteren Auswirkungen hätte die Annahme der Initiative?

Grundeigentümer, die eine unbebaute Parzelle beispielsweise in der Wohnzone haben, können faktisch nicht mehr bauen, sofern die Fläche heute der landwirtschaftlichen Nutzfläche zugewiesen ist. Voraussetzung wäre laut Initiative, dass die Betroffenen ein «aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel verfolgen». Ein- oder Mehrfamilienhäuser, eine Erweiterung eines KMU-Betriebes

oder eine neue Scheune fallen nicht darunter. Auch kantonale oder kommunale Bauvorhaben hätten bei Annahme der Initiative trotz ausgewiesenem Bedarf Probleme, wenn sie Fruchtfolgeflächen beanspruchen, da diese kaum noch kompensiert werden könnten.

Dennoch: Die Initiativen sind breit abgestützt, bis hinein ins bürgerliche Lager. Macht Ihnen das Sorgen?

Mit dem Gegenvorschlag haben wir einen Kompromiss, der Zustimmung bis weit in die politische Mitte erfährt. Die Anliegen der Initianten wurden soweit möglich aufgenommen. Es gibt auch anfängliche Unterstützer der Initiative, die den Gegenvorschlag begrüssen.

Erwarten Sie einen harten Abstimmungskampf?

Die Vorlage ist komplex und enthält technische und juristische Feinheiten. Das ist die grosse Schwierigkeit im Abstimmungskampf. Denn die Schlagworte der Initianten klingen gut und genieszen – zu Recht – hohe Sympathie in der Bevölkerung. In der Stadt Kriens wurde jüngst eine Stopp-Wachstums-Initiative angenommen. Auch in Hochdorf hat sich die Bevölkerung schon einmal gegen ein ähnliches Begehren gestellt. Wir müssen jetzt aufzeigen, dass wir den vernünftigen Mittelweg haben, um unsere Landschaft zu schützen und gleichzeitig eine massvolle Entwicklung für die Wirtschaft, Landwirtschaft und fürs Wohnen zulassen.

Warum gibt es keinen Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative?

Die geforderten, übergeordneten Ziele sind in den geltenden Gesetzen bereits abgebildet. Zudem kennt der Kanton keine Vollverfassung, in der inhaltliche Regeln zu einzelnen Politikbereichen abgebildet sind. Die Verfassungsinitiative ist also überflüssig und bedarf keines Gegenvorschlags. Anders bei der Gesetzesinitiative. Darin werden konkrete Bestimmungen gefordert.

Mit der Gesetzesinitiative verlange man nicht mehr, als in den bundesrechtlichen Bestimmungen enthalten sei, sagen die Initianten. Sie wollen aber einen verbesserten Vollzug. Hapert es bei der Umsetzung?

Vielleicht war es das Ziel der Initiantinnen und Initianten, nicht mehr zu verlangen, als was im Bundesrecht enthalten ist. Fakt ist aber, dass nicht das gilt, was beabsichtigt wurde, sondern was im Initiativtext steht. Und daraus wird klar ersichtlich, dass die geltenden Gesetze massiv verschärft werden. Im Gegenvorschlag verwenden wir daher bewusst die vorgängig erwähnten kritischen Begriffe nicht. Betreffend Vollzug ist es so, dass bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone hauptsächlich die Gemeinden in der Verantwortung stehen. Bauen ausserhalb der Bauzone ist vom Bundesrecht weitgehend abschliessend geregelt und es braucht immer eine Bewilligung des Kantons. Die Vorgaben auf Bundesebene sind anspruchsvoll und der Vollzug ist schweizweit eine Herausforderung. Nicht nur, weil die eidgenössischen Vorgaben sehr komplex sind und immer wieder geändert wurden, sondern auch weil hinter den Bauvorhaben häufig persönliche Schicksale und Existenzen stehen, die sich nicht immer ohne Weiteres ausblenden lassen.

Die Initianten monieren, dass sich weder Gemeinden noch Kanton verantwortlich für den Schutz der Landschaft und des Kulturlandes fühlen. Es fehle an einer klaren Anlaufstelle.

Die Zuständigkeiten zwischen Gemeinden und Kanton sind geregelt. Und in unserem Bereich – der Thematik der Fruchtfolgeflächen (FFF) – fühlen wir uns sehr wohl verantwortlich. Aber es stimmt, dass es nicht eine einzige Anlaufstelle gibt. Es sind mehrere Dienststellen involviert, wobei die Dienststelle Raum und Wirtschaft die Koordination übernimmt. Unabhängig von der Initiative läuft departementsintern aktuell ein Projekt, wobei wir alle Aufgaben, die mit FFF zu tun haben, analysieren, überprüfen und der richtigen Dienststelle verbindlich zuweisen. Damit wollen wir den Vollzug und die Vollzugskontrolle stärken. Wir sind also keineswegs untätig.

Wieso will der Kanton keine Kommission für den Schutz der Landschaftsräume und des Kulturlandes, wie es die Initiative fordert?

Solche Kommissionen gab es früher. Nach der Revision des Planungs- und Baugesetzes wurden diese 2003 abgeschafft. Auch, weil sie sich nicht bewährt haben. Das Gesetz sieht aber nach wie vor vor, solche Kommissionen

einzusetzen, falls gewünscht. Ich bin aber der Meinung, dass unsere Expertinnen und Experten in den Dienststellen diese Aufgabe gut lösen. Wenn es Kommissionen braucht, dann in den Gemeinden. Sie sind viel näher dran.

In anderen Kantonen wurden ähnliche Volksbegehren gestellt, etwa in Bern, Thurgau und Zürich. Warum sollen schärfere Massnahmen nicht auch in Luzern möglich sein?

Es gab Verschärfungen. Fakt ist aber auch, in all diesen Kantonen wurde – wie bei uns – nicht der Wortlaut einer Initiative im Gesetz aufgenommen, sondern die von der Regierung ausgearbeiteten und vom Parlament verfeinerten Bestimmungen des Gegenvorschlags.

Gemäss kantonalem Richtplan soll bis 2035 das Siedlungsgebiet um 15 Prozent wachsen. Laut Initianten sind dafür 1500 Hektaren Landwirtschaftsland nötig, rund 100 Landwirtschaftsbetriebe würden verschwinden.

Die Zahl des Bauzonenwachstums ist ein rein theoretischer Wert. Sie bezieht sich nicht auf die Bauzonen als solche, sondern auf das gegenüber dem Bund ausgewiesene, maximal zulässige Siedlungsgebiet. Das heisst: Auch die Reservazonen sind hier eingerechnet. Fakt ist: Das Wachstum der Wohn-, Misch- und Arbeitszonen wurde seit 2014 auf wenige Hektaren pro Jahr reduziert. Einzonungen sind heute nicht die Regel, sondern die Ausnahme. Primär hat Wachstum innerhalb der bestehenden Bauzonen zu erfolgen. Wie viele Landwirtschaftsbetriebe verloren gehen, hängt nicht von den Einzonungen ab, sondern vor allem vom Strukturwandel der Landwirtschaft.

Trotzdem: Es wird gebaut und gebaut. Das führt zu mehr Verkehr, mehr Lärm. Irgendwann hat die Bevölkerung genug.

Schauen Sie, es ist nicht so, dass Gemeinden munter einzonen können. Vorher wird der Bedarf gemäss Richtplan ermittelt. Zudem wird das Innenverdichtungspotenzial innerhalb der bestehenden Bauzone angeschaut. In den meisten Gemeinden kann das erlaubte Wachstum – geregelt im Richtplan – innerhalb der bestehenden Bauzone aufgefangen werden. So funktioniert Siedlungsentwicklung nach innen. Mit dem neuen Raumplanungsgesetz gab es eine deutliche Verschärfung in diesem Bereich. Der Bund gibt hier eine klare Linie vor. Was man heute sieht, sind vielfach die Auswüchse von früher.

Dennoch: Trotz neuer raumplanerischer Gesetze schreitet die Zersiedelung voran. Es wird nicht nur in bestehenden Baulücken oder im Zentrum gebaut. Die Initiative könnte hier Abhilfe schaffen.

Es wird in der Tat viel gebaut. Es gilt jedoch auch zu bedenken, dass Bauen ein wichtiger Wirtschaftszweig ist und damit viele Arbeitsplätze geschaffen und Einkommen gesichert wird. Wichtig scheint mir zwischen der Bautätigkeit und der Zersiedelung zu unterscheiden. Bauen bedeutet nicht gleich Zersiedelung. Es ist korrekt, dass auch an Orten ausserhalb des Zentrums gebaut wird. Der Grund ist, dass nach dem alten Raumplanungsgesetz, also vor 2014, noch Flächen eingezont wurden, die man heute nicht mehr einzonen könnte. Um es nochmals zu sagen: Die Gesetzesinitiative schränkt die Bautätigkeit auf rechtmässig eingezonten Bauzonen ein. Wird sie angenommen, kann auf heute unbebauten Bauzonen nicht mehr ohne Weiteres gebaut werden. Im Vergleich zur laufenden und schwierigen Umsetzung der Rückzonungsstrategie ist diese Umsetzung noch schwieriger und betrifft massiv mehr Grundeigentümer. Landwirte und KMUs könnten nur noch mit Mühe ihre Betriebe massvoll erweitern. Und Private sind ebenfalls geschädigt. Darum nochmals: Die Forderungen der Initianten sind teils berechtigt, sie gehen aber deutlich zu weit.