

Bau-, Umwelt und Wirtschaftsdepartement
des Kantons Luzern
Herr Fabian Peter, Regierungsrat
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Luzern, 26. März 2021

Stellungnahme zum Entwurf Planungsbericht Klima und Energie

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 11. Januar 2021 zur Stellungnahme zum Entwurf des Planungsberichts Klima und Energie eingeladen. Der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) nimmt dazu gerne innert Frist wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Der Verband VLG wird sich in seiner Stellungnahme im Wesentlichen auf die Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung möglicher Massnahmen beschränken und daher die einzelnen Stossrichtungen und Massnahmen auch nicht politisch bewerten. Dies ist Aufgabe des Kantonsparlaments. Bereits jetzt ist aber absehbar, dass den Gemeinden bei der Umsetzung eine entscheidende Rolle zukommen wird. Daher liegt der Fokus primär auf der Umsetzbarkeit, Wirksamkeit und den möglichen Kosten.

Der Bericht ist nach Auffassung des VLG sehr umfassend, systematisch aufgebaut, nachvollziehbar und darum ein sehr gutes Planungswerk. Der VLG bedankt sich an dieser Stelle für die grosse und umfassende Arbeit, die da geleistet wurde.

Der VLG begrüsst den im Bericht erwähnten Grundsatz, dass in erster Linie Anreizsysteme und erst danach Verbote zum Tragen kommen sollen. Verbote bringen in der Regel auch auf kommunaler Ebene einen massiv grösseren Regulierungs- und Kontrollaufwand mit sich als Anreizsysteme. Diesbezüglich ist für den VLG zentral, dass den Gemeinden stets ein Mindestmass an Handlungs- und Ermessensspielraum gegeben wird, demgegenüber der Kanton aber sein fachliches Knowhow zu Verfügung stellt.



Auch im Sinne der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips unterstützt der VLG diese Stossrichtung. Er ist der Meinung, dass die Bevölkerung nur mit Überzeugungsarbeit über die Wichtigkeit der Reduktion des Ausstosses von CO₂ ins Bild gesetzt werden kann, dies aber gleichzeitig das Vertrauen in die politischen Massnahmen stärkt.

In diesem Sinne weisen wir auf den Vorbildcharakter der Gemeinden hin, wenn man in Betracht zieht, dass viele Gemeinden schon seit Jahren sog. Energiestädte sind und vielerorts innovative kommunale Energieprojekte (Wärmeverbände, Solarprojekte, Förderung Holzbauten etc.) angestossen und umgesetzt wurden. Gerade bei den kommunalen Exekutiven ist diesbezüglich also eine hohe Sensibilität vorhanden. Und es besteht auch die Erkenntnis, dass mit kommunalen Projekten unter Mitwirkung der Bevölkerung viel erreicht werden kann.

Zentral für die Gemeinden ist ebenfalls, dass der Kanton Luzern seine Strategie im Gesamtrahmen der Bundesstrategie einbettet und von rein kantonsspezifischen Lösungen, welche bei den Nachbarkantonen keine Anwendung finden, möglichst absieht. Idealerweise spricht er sich dabei mit den Nachbarkantonen zwecks Abgleichung der Strategien/Philosophien ab. Vor allem bei Themen betr. Natur wie bspw. Biodiversität sowie Land- und Waldwirtschaft sind Gemeinden entlang der Kantons Grenzen sonst besonders ungünstig betroffen, wenn auf Luzerner Boden etwas anderes gilt als einige hundert Meter weiter in einer anderen Gemeinde eines Nachbarkantons.

Schliesslich weisen wir darauf hin, dass nebst dem Klimabericht zentrale «Nebenstrategien» am Laufen sind, die den vorliegenden Bericht deutlich beeinflussen werden und umgekehrt. Das sind u. E. die Strategie Wasserversorgung und die kantonale Mobilitätsstrategie. Beide sollen im neuen Richtplan Eingang finden. Der Richtplan selbst wiederum stellt ebenfalls wichtige Weichen für das Klima. Es ist daher eine grosse Herausforderung, diese verschiedenen Strategien in Einklang mit der vorgesehenen Stossrichtung des vorliegenden Planungsberichts zu bringen.

II. Bemerkungen zu einzelnen Punkten

a) Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel

Hier sind die Gemeinden im Sinne der Bemerkungen in Ziffer I vor allem bei der **Wasserwirtschaft**, beim **Umgang mit Naturgefahren** sowie bei der **Raumentwicklung** stark betroffen, weil dort teilweise ausgeprägte kommunale Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bestehen.

aa) Wasserwirtschaft

Bei der Wasserwirtschaft wird auf den Grundlagenbericht Wassernutzung hingewiesen. Bei der Erarbeitung der geplanten Strategie «Wassernutzung» ist es dem VLG wichtig, dass die Gemeinden als «Wasserverantwortliche» bei der Erarbeitung adäquat beteiligt werden, kennen sie doch die lokalen Gegebenheiten am besten. Dasselbe gilt für die kommunalen Genossenschaften, Korporationen, aber auch für die regionalen Verbände im Rahmen der Aktivitäten der regionalen Entwicklungsträger (vgl. Massnahme KA-WW6). Es wird auch auf die bisherigen Massnahmen verwiesen, wo die Gemeinden und Regionen vielfach bereits weitsichtige Massnahmen zur Verhinderung von Wasserknappheiten getroffen haben.

ab) Umgang mit Naturgefahren

Hier werden Gemeinden im voralpinen Gebiet u. U. stärker betroffen sein. Durch das vermehrte Auftreten von Starkniederschlägen können aber auch dicht besiedelte Gebiete in den Einzugsbieten der grösseren Flüsse betroffen werden. Dabei ist es dem VLG sehr wichtig, dass die Gemeinden wie bis anhin im Rahmen des Risikomanagements gebührend einbezogen werden und gute Lösungen für Schutzmassnahmen gefunden werden können (Vorgehen analog revidiertes Wasserbaugesetz und Planungsbericht Naturgefahren). Sollte der Klimawandel noch vermehrt zusätzliche Massnahmen zum Schutz der Infrastruktur, aber auch für den ordentlichen Unterhalt nach sich ziehen (z. B. vermehrte Schäden durch Hitze), müssten den Gemeinden mehr kantonale Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Als Reaktion auf die verstärkt auftretende Hitze ist dem Thema «Kälteerzeugung» grössere Beachtung zu schenken. Hier stehen entsprechende Bauweisen und Bepflanzungen mit Bäumen im Vordergrund, also nicht technische Aufrüstungen mit energieintensiven Klimaanlage. Dies kann wiederum Auswirkungen auf kommunale Bauvorschriften nach sich ziehen und Auswirkungen auf Raumentwicklungen und Gebäude haben.

ac) Raumentwicklung

Auch bei der Raumentwicklung geht es um eine sehr zentrale Gemeindetätigkeit, bei welcher der Klimawandel und der Schutz davor eine wichtige Rolle spielt. Bereits der kantonale Richtplan stellt hier unweigerlich wichtige Weichen. In diesem Zusammenhang ist bei den geplanten Massnahmen unter Ziff. KA-R-2 - 5 ein besonderes Augenmerk auf den gebührenden Einbezug der Gemeinden sowie auf die sog. Vollzugstauglichkeit dieser Massnahmen zu legen. Zudem könnte sich die Diskussion über die Entwicklungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden im Rahmen des neuen Richtplans wieder entzünden (vgl. letzter Richtplan), da gewisse Vorgaben im Rahmen des Klimaberichts als zu starke Einschränkungen für einzelne Gemeinden empfunden werden könnten. Daher bedarf es einer sorgfältigen Auslegeordnung und Kommunikation. Wir verweisen dabei auf die Wichtigkeit von Anreizen in der Gesetzgebung, welche den Gemeinden gerade in der kommunalen Ortsplanung in der Regel gewissen Handlungsspielraum eröffnet. Schliesslich besteht eine starke Wechselwirkung zum Thema Verkehr und Mobilität (vgl. nachfolgende Bemerkungen), die u. E. konkret thematisiert werden muss. Da gegenwärtig an die 40 Gemeinden mit Ortsplanungsrevisionen beschäftigt sind, ist das Thema Orts- und Raumplanung mit höchster Priorität zu behandeln. Die kantonalen Stellen sind aufgefordert, den Gemeinden entsprechende Unterstützung zu bieten.

b) Massnahmen im Bereich Klimaschutz

Auch hier konzentriert sich der VLG auf diejenigen Punkte, die direkt und indirekt stark in die kommunale Kompetenz und Tätigkeiten einfließen. U. E. sind das vornehmlich «**Mobilität und Verkehr**», «**Gebäude**» sowie «**Vorbild Kanton Luzern**».

ba) Mobilität und Verkehr

Sämtliche Gemeinden sind stark und unmittelbar davon betroffen; die Gemeinden in städtischen Gebieten aber in etwas anderer Art als die Gemeinden in peripheren, ländlichen Regionen. Dementsprechend sind auch die Herausforderungen und die möglichen Massnahmen unterschiedlicher Natur. Während in ersteren Gebieten Themen wie Reduktion des MIV sowie die weitere Förderung des ÖV und des Langsamverkehrs im Fokus stehen, stehen in den zweiten Regionen beinahe gegenteilige Herausforderungen mit entsprechenden Massnahmen im Fokus. Dort wird der MIV allein aufgrund der Geografie weiterhin eine grössere Bedeutung haben als der ÖV. Trotzdem wird sich auch dort die Mobilität verändern, aber kaum vermindern.

Verkehr und Mobilität haben schliesslich einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Raumplanung. So stellt die gute Erreichbarkeit von Ortschaften nachweislich ein erheblicher Standortvorteil dar. Dieser Wechselwirkung ist bei der Massnahmenplanung, v. a. wenn es um die vorgeschlagenen Massnahmen in Ziff. KS-M-3 geht, besondere Beachtung zu schenken. Auch hier ist u. E. zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu unterscheiden, da sie verschiedene Herausforderungen und Bedürfnisse haben. So können integrale Radverkehrswege in städtischen Regionen durchaus eine Entlastungswirkung herbeiführen, währenddessen in ländlichen Gebieten wohl eher andere Massnahmen im Vordergrund stehen müssen, schon allein wegen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

Das bedeutet wiederum, dass der Mobilität im Sinne der Erreichbarkeit weiterhin eine hohe Beachtung geschenkt werden muss. Dem zu revidierenden Richtplan bekommt dabei eine Schlüsselfunktion zu. Die gegenseitigen Zusammenhänge zwischen Mobilität-Erreichbarkeit-Entwicklungsmöglichkeiten-Richtplanung-Ortsplanung müssen u. E. auch im vorliegenden Bericht noch klarer und deutlicher akzentuiert werden. Zweifellos wird es rund um die Mobilität erneut zu politischen Diskussionen über die Trennung von Arbeiten und Wohnen kommen, nun aber unter dem Aspekt des ambitionierten CO₂-Reduktionsziels. Die Richtplanung wird hier wegweisende Entscheide zu fällen haben. Gerade ländlichere und eher periphere Gemeinden hegen die Erwartung, dass dort die Weiterentwicklung des Arbeitsplatzangebots wieder vermehrt möglich sein wird, was sich entsprechend auf die Pendlerströme und den Verkehr niederschlagen kann. Entsprechende politische Entscheide – sowohl im Rahmen des Klimaberichts als auch im Rahmen der Richtplanung – haben weitreichende Konsequenzen, die oft nicht von Beginn weg sichtbar und deshalb gut abzuwägen sind. Diesem zentralen Punkt wird im Bericht noch zu wenig Beachtung geschenkt. Dazu erwartet der VLG weiterhin wichtige Inputs aus der noch laufenden Diskussion zur kantonalen Mobilitätsstrategie.

bb) Gebäude

Im Wissen, dass die Gebäude einen massgeblichen Anteil zur Senkung des CO₂-Ausstosses beitragen können, ist von gewichtigen Implikationen auf Stufe Gemeinde auszugehen; sei es in der kommunalen Ortsplanung, aber auch im Rahmen von Baubewilligungsverfahren, bis hin zu steuerlichen Begünstigungen energietechnischer Massnahmen, welche auf Ebene Kanton und Gemeinden wiederum zu Steuerausfällen führen können. Zudem stellen sich gerade im Gebäudebereich viele Vollzugs- und Anreizfragen. Es ist dabei die Frage zu stellen, ob bspw. die vorgeschlagene Massnahme KS-G2.2 aus Sicht der Gemeinden zielführend und verhältnismässig ist, müssen doch dann gerade solche Massnahmen kommunal umgesetzt und vollzogen werden. Aus langjähriger kommunaler Erfahrung erreichen solche sog. Verbotsvorschriften das eigentlich anvisierte – und inhaltlich begrüssenswerte – Ziel vielfach nicht. Solche Vorschriften erzeugen im Gegenteil vielfach ein unerwünschtes Verhalten der betroffenen Eigentümerschaft (keine Sanierung, Investitionsstopp, Verkauf an sanierungsunwillige Dritte etc.), was diesfalls kontraproduktiv ist. Die besten Erfahrungen machen die Gemeinden im kommunalen Baubewilligungsverfahren stets mit Förder- resp. Anreizprogrammen. Vielfach ist es auch so, dass gerade auf kommunaler Ebene Verbindungen zu Eigentümerschaften bestehen und den lokalen Exekutiven die Gelingensbedingungen bekannt wären. Es soll hier einfach nochmals auf die Verhältnismässigkeit resp. das Kosten-Nutzen-Verhältnis hingewiesen werden. Vielleicht gäbe es gerade auf kommunaler Ebene noch andere Möglichkeiten, das erwünschte Verhalten der Eigentümerschaften herbeizuführen. Hier sieht man im Rahmen der Weiterentwicklung der Mustervorschriften der Kantone (MuKEn) eine gute Grundlage. Wir verweisen nochmals die Wichtigkeit eines gewissen Handlungs- und Ermessensspielraums, der den Gemeinden unbedingt zu überlassen ist.

Ein Augenmerk ist zudem auch auf die mögliche Verteuerung der Bauten wegen zusätzlicher Bau- und Planungskosten infolge neuer Vorschriften zu richten. Daraus kann sich eine problematische Entwicklung sowohl im Bereich des allgemeinen Mietzinsniveaus als auch der Wohnpreise ergeben, was beides nicht im Sinne der Gemeinden sein kann. Da diese Verteuerung einseitig auf gesetzlich verordnete Massnahmen und nicht auf eine Marktentwicklung zurückzuführen wäre, könnte die öffentliche Hand dann wiederum zu Steuerungsmassnahmen im Sinne einer Dämpfung aufgerufen sein, was stets sehr schwierig ist.

bc) Vorbild Kanton Luzern – Vorbild Gemeinde

So wie der Bericht ein Kapitel «Vorbild Kanton Luzern» enthält, könnte man sich ein analoges Leitbild für die Luzerner Gemeinden vorstellen. Letztlich bilden sie die öffentliche Hand auf der dritten Staatsebene. Die Bevölkerung kümmert es wenig, ob sie es mit der Gemeinde, dem Kanton oder dem Bund zu tun hat. Von daher wäre eine «Gemeindestrategie» im Sinne des Kapitels 6.8 zu diskutieren, damit die Gemeinden befähigt und ermuntert würden, sich an die kantonale Vorbildfunktion anzulehnen und ebenfalls eine Vorbildfunktion einzunehmen. Dabei sei auf die Eingangsbemerkung hingewiesen, wo aufgezeigt wurde, dass die Gemeinden schon heute in vielerlei Hinsicht gerade beim Thema Energie eine Vorbildfunktion einnehmen und bereits unzählige Projekte lanciert wurden (Energiestädte, Wärmeverbünde, Solardächer, Bauen mit Holz etc.). So entsprechen die meisten Energieplanungen der Luzerner Gemeinden bereits weitgehend der Zielsetzung «Netto Null». Es kann daher nicht darum gehen, in einem kantonalen Planungsbericht die Gemeinden in derselben Art wie der Kanton zu verpflichten. Es soll auch nicht darum gehen, dass jede Gemeinde noch zusätzlich eine selbständige Klimastrategie erarbeiten muss. Denn sie werden genügend gefordert sein, die kantonale Strategie zu adaptieren. Es sei an dieser Stelle an das sehr fortschrittliche kantonale Energiegesetz verwiesen, welches bereits heute viele Vorgaben macht, die auch im Rahmen des Klimaberichts noch Gültigkeit haben werden. Dennoch sollte im Bericht die Frage beantwortet werden, was mit den Gemeinden ist. Immerhin können Handlungen einzelner Gemeinden, welche bspw. eine spezielle Klimamassnahme ergreifen, eine messbare Wirkung im Kanton entfalten. (z. B. der Stadt Luzern, welche allein einen Fünftel der Kantonsbewohner beherbergt). Das soll nochmals hervorheben, dass die Gemeinden die entscheidenden Umsetzer der Klimastrategie sind. Dazu sollte im Planungsbericht noch näheres ausgeführt werden. Des Weiteren könnte auch Food Waste thematisiert werden, bilden doch die Gemeinden im Rahmen von Schulen, Kindertagesstätten und Heimen eine zentrale Drehscheibe dazu.

III. Kosten für die Gemeinden / Finanzierung

Ohne auf einzelne mögliche Massnahmen einzugehen ist bereits heute absehbar, dass die Gemeinden bei der Umsetzung vieler der vorgesehenen Massnahmen eine Schlüsselrolle spielen und dass in den Gemeinden massive Mehrkosten in verschiedenen Bereichen anfallen werden. Nicht zufälligerweise wird in der Zeitschrift «Schweizer Gemeinde» 3/2021 auf diesen Umstand hingewiesen. Diese können im Bericht richtigerweise nicht oder noch nicht quantifiziert werden. Es ist aber unabdingbar, dass Kanton und Gemeinden rechtzeitig über die Finanzierung dieser Aufgaben diskutieren. Es kann nicht sein, dass der Kanton das Programm auf seiner Stufe beschliesst, bei welchen das Preisschild ungefähr erkennbar ist. Im Anschluss daran haben die Gemeinden möglicherweise massiv höhere Folgekosten zu bewältigen, über die heute noch niemand etwas Konkretes weiss. Sicherlich werden nicht alle Gemeinden gleich stark von den Massnahmen und den damit verbundenen Kosten betroffen sein. Es müsste dann aber über eine faire Aufteilung dieser Kosten zwischen Kanton und Gemeinden diskutiert werden.

Deshalb verlangt der VLG, dass im Planungsbericht diesbezüglich konkrete Ausgaben und mögliche Szenarien aufgezeigt werden. Es ist zu überlegen, ob im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden insgesamt nicht von einer neuen Verbundaufgabe ausgegangen werden müsste, welche eine Finanzierungsaufteilung der Gesamtkosten zwischen Kanton und Gemeinden zur Folge hätte. Andere Möglichkeiten könnte bspw. ein sog. Klimafonds bilden, aus dem gewisse Projekte gespiesen werden oder spezielle Regelungen im Finanzausgleich, um die unvermeidlich entstehenden regionalen Disparitäten aufzufangen. Wir verweisen auch auf den geplanten Klimafonds im Rahmen der Totalrevision des CO₂-Gesetzes, der u. a. auch für Projekte von Gemeinden offen sein wird und offen sein muss. Es geht zum jetzigen Zeitpunkt nicht darum, bereits konkrete Lösungen vorzuschlagen, sondern rechtzeitig auf diesen heiklen Punkt resp. auf die absehbare Problematik hinzuweisen. Es sei hier ergänzend auf die Ausführungen auf Seite 150 ff. des Berichts verwiesen.

IV. Regionalisierte Betroffenheit – regionalisierte Massnahmen?

Aufgrund der Tatsache, dass die Luzerner Gemeinden und einzelne Regionen vom Klimawandel einerseits, aber auch von möglichen Massnahmen dagegen ganz unterschiedlich betroffen sind, lässt die Frage aufkommen, ob im Rahmen der Diskussionen zu den oben erwähnten Hauptthemen alle über den gleichen Leisten geschlagen werden können. Es könnte sich hier allenfalls eine sog. variable Geometrie aufdrängen. So ist im Rahmen des CO₂-Absenkpffads eine solche variable Geometrie resp. ein Handel mit Klimazertifikaten zwischen Gemeinden und Regionen durchaus denkbar. Es gibt Gemeinden und Regionen, die Ihr Absenkungsziel einfacher erreichen können als andere. Die Dekarbonisierung der Gasversorgung bspw. ist für diejenigen Gemeinden, welche mit Gas versorgt werden (Stadt und Agglomerationsgemeinden), eine grosse Herausforderung (vgl. Massnahme K12-E1.1). Daher wird dort der CO₂-Absenkungspfad wohl langsamer vor sich gehen. Andere Gebiete wiederum können diese Absenkung schon mit heutigen Mitteln (Energieplanung) erreichen. Gerade der Wald kann als aktives Absenkungsreservoir hier allenfalls eine ausgleichende Rolle spielen. Andererseits haben Gemeinden und Regionen mit einem hohen Landwirtschaftsanteil ihre eigenen Herausforderungen zu meistern. So könnten die einzelnen Absenkpffade durchaus verschieden gestaltet werden und unter den Gemeinden und Regionen ein Ausgleich stattfinden. Dies könnte im Rahmen der revidierten Richtplanung angegangen werden. Es sei hier schliesslich auf das Kapitel III. verwiesen, wo die erwähnten Ungleichheiten finanziell abgebildet werden müssten, ähnlich dem Ausgleich der topografischen und sozioökonomischen Ungleichheiten im Finanzausgleich.

IV. Zusammenfassung

- Der VLG erachtet den Planungsbericht als sehr gutes und sorgfältig ausgearbeitetes Planungswerk.
- Der VLG sieht die Gemeinden in der zentralen Rolle bei der Umsetzung vieler Massnahmen.
- Der VLG äussert sich nicht zu einzelnen Massnahmen, sondern legt seinen Fokus auf die Umsetzbarkeit auf Stufe Gemeinde.
- Im Zentrum für die Gemeinden stehen die Themen Verkehr und Mobilität, die Raumplanung sowie die Gebäude.
- Gerade in diesen Kernthemen sind die Gemeinden aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung sehr unterschiedlich betroffen. Auf diese Heterogenität ist im weiteren Verlauf Rücksicht zu nehmen, sowohl bei den einzelnen Massnahmen als auch bei deren Finanzierung.
- Es ist eine Herausforderung, die laufende Richtplanung, die kantonale Mobilitätsstrategie und die Strategie Wasserversorgung auch im Klimabericht abzubilden. Gleichzeitig bestehen aber auch grosse Chancen, wenn solche Prozesse gleichzeitig laufen.
- Der VLG verlangt nähere Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden.
- In den weiteren Arbeiten zum Klimabericht (aber auch bei der kantonalen Mobilitätsstrategie, dem kantonalen Richtplan und bei der Strategie Wasserversorgung) sind die Gemeinden daher weiterhin angemessen zu beteiligen.

Gerne hoffen wir, dass der Regierungsrat die Überlegungen und Gedanken aus Sicht Gemeinden in seine weiteren Arbeiten einfliessen lässt. In diesem Sinne bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Verband Luzerner Gemeinden (VLG)

Sibylle Boos-Braun
Präsidentin

Ludwig Peyer
Geschäftsführer

Kopie z. K.

Fredy Winiger, Leiter Bereich BUWD