Bericht zur verdichteten Bauweise und Lockerung des Heimat- und Denkmalschutzes

I. Zusammenfassung

Landrat Ruedi Cathry, Schattdorf, reichte am 20. Mai 2015 ein Postulat zu «Verdichtete Bauweise und Lockerung des Heimat- und Denkmalschutzes» ein. Mit dem parlamentarischen Vorstoss werden dem Regierungsrat verschiedene Fragen zur Beantwortung vorgelegt. Er wird ersucht einen Bericht zu erstellen, der die vergangene und künftige Bauzonenentwicklung und die zukünftigen Herausforderungen im Bereich der Verdichtung und Siedlungsentwicklung nach innen darlegt. Weiter ist die Frage zu beantworten, ob die bestehenden Heimatschutz- und Denkmalschutzvorschriften einer verstärkten Innenentwicklung und Verdichtung entgegenstehen.

Der vorliegende Bericht zeigt auf, dass aufgrund der Umsetzung des am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) sich die zukünftige räumliche Entwicklung der Urner Gemeinden massgeblich innerhalb der heute bestehenden Bauzonengrenzen abspielen wird. Der steigende Druck auf das Kulturland, die Hochwasserereignisse, die steigende Mobilität und die damit verbundenen Kosten und Immissionen aber auch die Umsetzung der RPG-Revision zeigen, dass eine Neuorientierung der Siedlungsentwicklung auch in Uri notwendig ist. Im Vordergrund steht eine Abkehr von der Siedlungsentwicklung in der Fläche zu einer qualitativ guten, verstärkten Entwicklung in den bestehenden Siedlungsräumen und an bereits gut erschlossenen Lagen (Siedlungsentwicklung nach innen).

Die effiziente Nutzung und Verdichtung der Bauzonen ist in allen zwanzig Urner Gemeinden eine wichtige Zukunftsaufgabe. Sie ist für die Gemeinden anspruchsvoll. Es geht darum, eine flächensparende Bebauung und Verdichtung neuer und bestehender Bauzonen unter Wahrung einer hohen Wohnqualität, den Anliegen des Ortsbildschutzes, den bestehenden Erschliessungsvoraussetzungen und weiterer Interessen umzusetzen. Die Aufgabe kann nur gelingen, wenn die besondere lokale Situation in jeder Gemeinde bzw. im Quartier miteinbezogen wird. Im Rahmen massgeschneiderter Verfahren müssen ortsspezifische Lösungsansätze in den Gemeinden gefunden werden.

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Bereich des Heimatsschutzes und der Denkmalpflege stehen dieser Aufgabe nicht im Weg. Eine Untersuchung in drei Ortskernen zeigt auf, dass gerade in historischen Ortskernen und Kernzonen heute sehr hohe Dichten bestehen und das Potential für eine weitergehende Verdichtung begrenzt ist. Die Ziele zur Verdichtung, zur Wohnqualität und zum Ortsbildschutz miteinander zu vereinbaren erfordert eine ortsspezifische Auseinandersetzung, eine generelle Regelung über Bauvorschriften führt oft nicht zum Ziel.

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung 1
II. Ausführlicher Bericht 3
1. Ausgangslage 3
2. Bezug zur Umsetzung RPG-Revision 4
3. Beantwortung der Fragen 4
3.1. Wie sieht es mit den bestehenden Baulandkapazitäten in den einzelnen Gemeinden im Kanton Uri aus und wie lange reichen diese noch aus? 4
3.1.1. Bestehende Bauzonenkapazitäten 4
3.1.2. Zukünftiger Bauzonenbedarf Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) 5
3.1.3. Zukünftiger Bauzonenbedarf Arbeitszonen und weiterer Bauzonen 7
3.2. Wieviel Kulturland wurde in den letzten 10 Jahren in den einzelnen Gemeinden in Bauland eingezont, und wieviel von diesem Bauland wurde verbaut? 7
3.3. Wieviel Kulturlandreserve besteht heute in den einzelnen Gemeinden, welches zurzeit realistisch in Bauland eingezont werden könnte? 8
3.4. Wie entwickelten sich die Siedlungsgebiete in den einzelnen Gemeinden in Vergangenheit und wie sieht diese Entwicklungsplanung in Zukunft aus? 9
3.4.1. Siedlungsentwicklung in Uri bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts 9
3.4.2. Entwicklung der vergangenen 50 Jahre 10
3.4.3. Zukünftige Herausforderungen 10
3.5. Wo können in den einzelnen Gemeinden Bauzonen im Sinne von verdichtetem Bauen optimiert bzw. besser eingestuft werden? 11
3.5.1. Rahmenbedingungen 11
3.5.2. Anspruchsvolle Umsetzung in der Gemeinde 12
3.5.3. Gebietsspezifische Umsetzung 12
3.6. Wo und wie könnten die Heimatschutz und Denkmalschutzvorschriften gelockert werden, um die erwähnten Ziele zu erreichen? 14
3.6.1. Gesetzliche Grundlagen Bund 15
3.6.2. Gesetzliche Grundlagen Kanton 16
3.6.3. Grundsätzliches zur Verdichtung und dem Ortsbildschutz 16
3.6.4. Untersuchung der heutigen Dichte von typischen geschützten Ortskernen im Kanton Uri 17
3.6.5. Fazit gemäss den errechneten Dichten der typischen Kernzonen 18
3.6.6. Umgang mit Schutzobjekten 20
3.7. Was für Möglichkeiten gibt es, dass beim Umgang mit Heimat- bzw. Denkmalpflegevorschriften die Gebäudeeigentümer ein verbessertes Mitspracherecht erhalten? 21
3.8. Macht es nicht Sinn, dass auf das Instrumentarium der Ausnützungsziffer einer Parzelle in allen Gemeinden verzichtet wird? 22
3.9. Was wäre das Potential von zusätzlich schaffendem Nutzwohnraum in den einzelnen Gemeinden, wenn folgendes geprüft und umgesetzt würde: a) Bauzonen höher einstufen, b) Bauvorschriften realistisch lockern, c) Heimatschutz- und Denkmalpflegevorschriften lockern 24
3.9.1. Bauzonen höher einstufen 24
3.9.2. Bauvorschriften realistisch lockern (Abstände, Gebäudehöhen, Ausnützungsziffern von

Parzellen usw.) 25
3.9.3. Heimatschutz- und Denkmalvorschriften lockern 25

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Siedlung Turmmatte Altdorf (Foto: ARE) 14
Abbildung 2: Siedlung Pro Familia, Altdorf (Foto: ARE) 14
Abbildung 3: Haus Ringli mit Anbau, Isenthal (Foto: Christof Hirtler) 21

Tabelle 1: Bestehende Kapazitäten in Bauzonen pro Gemeinde (ARE 2016) 5
Tabelle 2: Bauzonenbedarf in den Gemeinden 2030/2040 (Wohn-, Misch- und Zentrumszonen WMZ, gemäss Richtplananpassung) 6
Tabelle 3: Neueinzonungen 2005-2015 und davon bebaute Fläche in Hektaren (Lisag AG / ARE 2016) 8
Tabelle 4: Vergleich ermittelte Dichten in geschützten Ortskernen 18

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Am 20. Mai 2015 reichte Landrat Ruedi Cathry, Schattdorf, mit Zweiunterzeichner Landrat Andreas Bilger, Seedorf, ein Postulat zu «Verdichtete Bauweise und Lockerung des Heimat- und Denkmalschutzes» ein. Mit dem parlamentarischen Vorstoss wird der Regierungsrat ersucht, einen Bericht zu erstellen, der insbesondere folgende Fragen klärt:

1. Wie sieht es mit den bestehenden Baulandkapazitäten in den einzelnen Gemeinden im Kanton Uri aus und wie lange reichen diese noch aus?
2. Wieviel Kulturland wurde in den letzten 10 Jahren in den einzelnen Gemeinden in Bauland eingezont, und wieviel von diesem Bauland wurde verbaut?
3. Wieviel Kulturlandreserve besteht heute in den einzelnen Gemeinden, welches zurzeit realistisch in Bauland eingezont werden könnte?
4. Wie entwickelten sich die Siedlungsgebiete in den einzelnen Gemeinden in Vergangenheit und wie sieht diese Entwicklungsplanung in Zukunft aus?
5. Wo können in den einzelnen Gemeinden Bauzonen im Sinne von verdichtetem Bauen optimiert bzw. besser eingestuft werden?
6. Wo und wie könnten die Heimatschutz und Denkmalschutzvorschriften gelockert werden, um die erwähnten Ziele zu erreichen?
7. Was für Möglichkeiten gibt es, dass beim Umgang mit Heimat- bzw. Denkmalpflegevorschriften die Gebäudeeigentümer ein verbessertes Mitspracherecht erhalten?
8. Macht es nicht Sinn, dass auf das Instrumentarium der Ausnützungsziffer einer Parzelle in allen Gemeinden verzichtet wird?

9. Was wäre das Potential von zusätzlich schaffendem Nutzwohnraum in den einzelnen Gemeinden, wenn folgendes geprüft und umgesetzt würde:
    a. Bauzonen höher einstufen
    b. Bauvorschriften realistisch lockern (Abstände, Gebäudehöhen, Ausnützungs-ziffern von Parzellen usw.)
    c. Heimatschutz- und Denkmalpflegevorschriften lockern

In seiner Antwort vom 29. September 2015 erklärte sich der Regierungsrat bereit, die obigen im Postulat aufgeworfenen Fragen genauer zu prüfen und in einem Bericht zu beantworten. Der Landrat überwies das Postulat entsprechend der Empfehlung des Regierungsrats am 27. Januar 2016.

2. Bezug zur Umsetzung RPG-Revision

Am 1. Mai 2014 sind das teilrevidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) und die revidierte Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) in Kraft getreten. Ziele der RPG-Revision sind ein haushälterischer Umgang mit dem Boden, die massvolle Festlegung von Bauzonen und kompakte Siedlungen. Die Dörfer sollen nach innen weiterentwickelt werden, beispielsweise durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Damit sollen der Verschleiss von Kulturland eingedämmt und hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, Strom, Wasser und Abwasser vermieden werden.

Die konkrete Umsetzung der RPG-Revision ist Aufgabe des Kantons und der Gemeinden und erfordert eine Anpassung des kantonalen Richtplans und des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 40.1111). Die Ziele der RPG-Revision decken sich mit den Anliegen der Postulanten und werden auch durch den Regierungsrat unterstützt. Bereits der geltende Urner Richtplan legt fest: «Die Siedlungsausdehnung wird begrenzt, der Kulturlandverlust und die Zersiedlung der Landschaft werden gestoppt. Für die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft werden Entwicklungspotentiale an zentraler Lange im bestehenden Siedlungsgebiet konsequent genutzt.» (Kantonaler Richtplan, Richtungsweisende Festlegung 4.1).

Mit der laufenden Richtplananpassung und der Änderung des PBG zur Umsetzung des revidierten RPG werden die Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen auf kantonaler Stufe umgesetzt. Der vorliegende Bericht nimmt deshalb in verschiedenen Teilen direkter Bezug auf die Richtplananpassung.

3. Beantwortung der Fragen

3.1. Wie sieht es mit den bestehenden Baulandkapazitäten in den einzelnen Gemeinden im Kanton Uri aus und wie lange reichen diese noch aus?

3.1.1. Bestehende Bauzonenkapazitäten

Die bestehenden Bauzonenkapazitäten sowie die zukünftige Bauzonenentwicklung sind grundlegender Bestandteil der Richtplananpassung zur Umsetzung des revidierten RPG. Ausgehend

vom Bericht zur Richtplananpassung[1] bestehen in den heutigen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen Kapazitäten für rund 40‘500 Einwohner und Beschäftigte. Dazu kommen zusätzliche Kapazitäten in Arbeitszonen (Gewerbe- und Industriezonen), Tourismuszonen und in bestehenden Gebäuden ausserhalb der Bauzonen.

Folgende Kapazitäten an Einwohnern und Beschäftigten bestehen in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) der einzelnen Gemeinden (Einwohner und Beschäftigte: Stand 2013/2014; WMZ: Stand 2016):

Gemeinde	**Bestehende Einwohner + Beschäftigte in WMZ**	**Verdichtungsreserven in *bebauten* WMZ**	**Kapazität in *unbebauten* WMZ**	**Total Kapazitäten in WMZ**
Altdorf	11'566	57	956	12'579
Andermatt	1'887	92	206	2'185
Attinghausen	1'435	8	213	1'656
Bauen	137	10	62	209
Bürglen	3'498	0	357	3'856
Erstfeld	3'636	0	296	3'932
Flüelen	2'000	6	103	2'109
Göschenen	408	0	77	485
Gurtnellen	331	5	142	479
Hospental	211	15	38	264
Isenthal	310	0	54	364
Realp	158	12	46	215
Schattdorf	4'922	0	514	5'436
Seedorf	1'705	4	140	1'849
Seelisberg	564	23	142	729
Silenen	1'616	0	542	2'158
Sisikon	346	2	67	415
Spiringen	429	13	68	511
Unterschächen	470	0	73	544
Wassen	435	0	91	526
Kanton Uri	**36'064**	**246**	**4189**	**40'499**

Tabelle 1: *Bestehende Kapazitäten in Bauzonen pro Gemeinde (ARE 2016)*

3.1.2. Zukünftiger Bauzonenbedarf Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ)

Der Regierungsrat geht im Rahmen der Richtplananpassung für die Ermittlung des zukünftigen Bauzonenbedarfs in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen von einer Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung entsprechend dem maximal möglichen Szenario Hoch des Bundesamts für Statistik (BFS) aus[1]. Dieses sieht für die nächsten 15 Jahre bis zum Jahr 2030 für den ganzen Kanton eine Zunahme der Bevölkerung und Beschäftigten um 5.5% auf rund 38‘000 Einwohner und Beschäftigte vor. Die Prognosen des Bundes wie auch diejenigen des Kantons Uri gehen davon aus, dass sich das Wachstum zwischen 2030 und 2040 abschwächt und sich die Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahl in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen zwischen 38‘000 und 39‘000 einpendelt.

[1] Umsetzung revidiertes RPG in Uri, Richtplananpassung, Mai 2016

Die bestehenden Baulandkapazitäten in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen reichen somit aus, um die Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung der nächsten 15 bis 25 Jahre und darüber hinaus aufzunehmen. In einigen Gemeinden sind die Bauzonen deutlich überdimensioniert, d.h. die Bauzonenkapazitäten sind deutlich grösser als die angenommene Entwicklung in den nächsten 15 Jahren. Grundsätzlich sind für die mittel- bis langfristige Entwicklung in allen Urner Gemeinden genügend Bauzonen vorhanden. Zusätzlich besteht in allen Gemeinden die Möglichkeit die Bauzonen durch gezielte Verdichtungen besser zu nutzen, dies ist, vor dem Hintergrund der Stossrichtung der Richtplananpassung, sogar erwünscht.

Die Bauzonenauslastung stellt die Bauzonenkapazitäten der zukünftigen Entwicklung gegenüber. Eine Bauzonenauslastung von 100 % sagt aus, dass die Bauzonen dem zukünftigen Bedarf entsprechen. Bei einer Bauzonenauslastung von < 100 % sind die Bauzonen in einer Gemeinde zu gross. Bei einer Bauzonenauslastung von > 100 % besteht rein rechnerisch (und ohne zukünftige Verdichtungsmassnahmen) ein zusätzlicher Bauzonenbedarf. Die nachfolgende Tabelle zeigt die heutige Bauzonenauslastung für die angenommene Entwicklung der kommenden 15 Jahre bzw. den Zeithorizont 2030. Ausgehend von der langfristigen Entwicklung des gesamten Kantons und den bestehenden Bauzonenkapazitäten in den Gemeinden wird zudem eine Einschätzung zum langfristigen Bauzonenbedarf in den Gemeinden dargestellt.

Gemeinde	Auslastung WMZ 2030	Bauzonenbedarf 2030	Bauzonenbedarf 2040
Altdorf	98%	🟡	🟡
Andermatt	92%	🔴	🔴
Attinghausen	91%	🔴	🔴
Bauen	68%	🔴	🔴
Bürglen	95%	🟡	🟡
Erstfeld	98%	🟡	🟡
Flüelen	100%	🟡	🟢
Göschenen	88%	🔴	🔴
Gurtnellen	72%	🔴	🔴
Hospental	84%	🔴	🔴
Isenthal	89%	🔴	🔴
Realp	77%	🔴	🔴
Schattdorf	95%	🟡	🟡
Seedorf	97%	🟡	🟡
Seelisberg	80%	🔴	🔴
Silenen	78%	🔴	🔴
Sisikon	87%	🔴	🔴
Spiringen	87%	🔴	🔴
Unterschaechen	90%	🔴	🔴
Wassen	86%	🔴	🔴
Kanton Uri	**94%**	🔴	🔴

🟢 Bedarf an zusätzlichen WMZ
🟡 genug WMZ
🔴 zu viele WMZ

Tabelle 2: Bauzonenbedarf in den Gemeinden 2030/2040 (Wohn-, Misch- und Zentrumszonen WMZ, gemäss Richtplananpassung)

3.1.3. Zukünftiger Bauzonenbedarf Arbeitszonen und weiterer Bauzonen

Schwieriger zu beziffern ist der Bedarf an Arbeitszonen (Gewerbe- und Industriezone), Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen sowie Zonen für Sport- und Freizeitanlagen. Das Mittlere Szenario (UR-Mittel) der Prognose der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahl 2030 und 2040 geht davon aus, dass neben dem normalen Wachstum der Beschäftigtenzahlen die Sonderfaktoren Tourismusresort Andermatt (TRA) und Entwicklungsschwerpunkt Urner Talboden (ESP UT) massgebend zum Beschäftigtenwachstum beitragen. Da sich diese beiden Sonderfaktoren auf bereits bestehende Bauzonen beziehen, braucht es keine zusätzlichen Arbeitszonen. Die Zunahme der Anzahl Beschäftigten kann vollständig innerhalb bestehender Arbeitszonen aufgefangen werden.

Die Ausscheidung neuer Arbeitszonen setzt gemäss Artikel 30a der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) voraus, dass der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführt, welche die haushälterische Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet. Sie bildet laut dem Entwurf zum kantonalen Richtplan die Grundlage für die bedarfsgerechte Dimensionierung der Arbeitszonen. Für die Ausscheidung neuer Arbeitszonen ist der Bedarfsnachweis durch die Gemeinde im Erläuterungsbericht mit der entsprechenden Nutzungsplanungsrevision darzulegen. Vor einer Erweiterung oder Neueinzonung von Arbeitszonen wird durch den Kanton auf der Grundlage der Übersicht der Siedlungsflächenpotentiale Raum+ Uri und bekannter verfügbarer Leerstände in bestehenden Gebäuden geprüft, ob die Arbeitszonenerweiterung bedarfsgerecht ist. Dies ist dann der Fall, wenn für die vorgesehene Nutzung keine geeigneten, verfügbaren bestehenden Siedlungsflächenpotentiale oder Leerstände vorhanden sind. Dabei sind die obigen Anweisungen zur räumlichen Verteilung zu berücksichtigen. Begründbare Reserven für Betriebserweiterungen bereits ansässiger Betriebe bleiben möglich. Mit der Neueinzonung oder Umzonung von Arbeitszonen muss eine effiziente und bodensparende Bebauung sichergestellt werden.

Grundlage für die Dimensionierung der übrigen Bauzonen, insbesondere der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen bilden konkrete Bedürfnisse. Momentan sind aber in den Gemeinden keine Erweiterungen oder Neubauten von öffentlichen Anlagen geplant, die eine Bauzonenerweiterung erfordern würden. Der Bauzonenbedarf wird durch die Gemeinde im Erläuterungsbericht mit der entsprechenden Nutzungsplanungsrevision dargelegt. Es ist aufzuzeigen, aufgrund welcher Überlegungen die Bauzonenerweiterung bedarfsgerecht im Sinne von Artikel 15 RPG ist.

3.2. Wieviel Kulturland wurde in den letzten 10 Jahren in den einzelnen Gemeinden in Bauland eingezont, und wieviel von diesem Bauland wurde verbaut?

Im Kanton Uri sind seit dem Jahr 2005 knapp 55 Hektaren Kulturland von der Landwirtschaftszone in eine Bauzone eingezont worden (entspricht rund 75 Fussballfeldern). Von diesen neuen Bauzonen sind bis heute rund 31 Hektaren überbaut worden. Die restlichen 24 Hektaren sind noch nicht überbaut und werden heute noch teilweise landwirtschaftlich genutzt.

Den grössten Anteil der Einzonungen der letzten zehn Jahre betrafen die besonderen Bauzonen (Tourismus- und Freizeitzonen, Zonen für öffentliche Nutzungen und Zone für besondere Anlagen und Betriebsstätten). Bei diesen handelte es sich vorwiegend um projektbezogene Einzonungen wie zum Beispiel das Tourismusresort und Skiinfrastrukturanlagen in Andermatt (ohne Golfplatz), das

Holzheizkraftwerk in Göschenen, das Event-Center in Seelisberg, der Golfplatz in Seedorf oder Schulhauserweiterungen in Attinghausen und Seedorf.

Gut 43% der Neueinzonungen (23.4 ha) der letzten Jahre machten die Wohn-, Misch und Zentrumszonen aus. Die Arbeitszonen beschränkten sich auf rund 14% der Neueinzonungen (7.5 ha).

Gemeinde	Wohn-, Misch- und Zentrumszonen [ha]	Arbeitszonen [ha]	besondere Bauzonen [ha]	Total Einzonungs-fläche 2005-2015 [ha]	Davon inzwischen bebaut 2005-2015 [ha]
Altdorf	7.6	0.0	0.0	**7.6**	4.3
Andermatt	0.7	0.0	13.3	**14.0**	6.0
Attinghausen	1.9	0.0	0.2	**2.1**	1.0
Bauen	1.7	0.0	0.0	**1.7**	0.9
Buerglen	3.4	0.3	0.0	**3.7**	1.0
Erstfeld	0.1	2.7	0.0	**2.8**	1.9
Goeschenen	0.6	0.0	1.0	**1.5**	1.0
Hospental	0.6	0.1	0.0	**0.7**	0.6
Isenthal	0.0	0.0	0.1	**0.2**	0.2
Schattdorf	1.5	3.1	0.4	**5.0**	3.7
Seedorf	0.1	0.9	6.1	**7.1**	6.8
Seelisberg	0.4	0.4	2.6	**3.4**	2.7
Silenen	4.0	0.2	0.1	**4.3**	0.4
Spiringen	0.8	0.0	0.2	**1.0**	0.6
Unterschaechen	0.1	0.0	0.0	**0.1**	0.1
Wassen	0.0	0.0	0.1	**0.1**	0.1
Kanton Uri	**23.4**	**7.5**	**24.1**	**55.0**	**31.3**

Tabelle 3: *Neueinzonungen 2005-2015 und davon bebaute Fläche in Hektaren (Lisag AG / ARE 2016)*

3.3. Wieviel Kulturlandreserve besteht heute in den einzelnen Gemeinden, welches zurzeit realistisch in Bauland eingezont werden könnte?

Zur langfristigen Steuerung und Begrenzung der Siedlungsflächen werden im kantonalen Richtplan Siedlungsbegrenzungslinien festgelegt[2]. Diese folgen im Wesentlichen dem heutigen zusammenhängenden Siedlungsgebiet, berücksichtigen die Anliegen der Landwirtschaft, des Landschaftsschutzes und weiterer wichtiger übergeordneter Interessen, die einer Siedlungsausdehnung entgegenstehen. Auch Naturgefahren, Gewässerräume, Wälder, Hochspannungsleitungen und wichtige Infrastrukturanlagen wie Eisenbahn und Nationalstrasse zeigen Siedlungsbegrenzungslinien auf. Die Siedlungsbegrenzungslinien sind bei den Nutzungsplanungen zu berücksichtigen. Neueinzonungen sind nur innerhalb der Siedlungsbegrenzungslinien möglich. Sie stellen eine übergeordnete räumliche Leitlinie für die langfristige Siedlungsentwicklung dar.

[2] Kantonaler Richtplan, Richtplankarte und Kapitel 4 Siedlung

Der Bedarf von Neueinzonungen muss aber auch innerhalb der Siedlungsbegrenzungslinien nachgewiesen werden. Wie bereits dargelegt, bestehenden in allen Urner Gemeinden für die mittel- bis langfristige Entwicklung bereits heute grundsätzlich genügend Bauzonen. Nur ganz wenige Gemeinden (z.B. Flüelen) werden einen zusätzlichen Bauzonenbedarf nachweisen können. Massgeblich dafür wird aber die zukünftige effektive Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung in den Gemeinden sein. Zusätzlich besteht in allen Gemeinden die Möglichkeit die Bauzonen durch gezielte Verdichtungen besser zu nutzen, dies ist, vor dem Hintergrund der Stossrichtung der Richtplananpassung, sogar erwünscht. Dementsprechend bestehen aus heutiger Sicht – mit Ausnahme der Gemeinde Flüelen- in keiner Gemeinde Kulturlandflächen die kurz- bis mittelfristig realistisch eingezont werden könnten. Hingegen werden durch notwendige Rückzonungen in Gemeinden mit deutlich überdimensionierten Bauzonen Bauzonen reduziert und damit zusätzliches Kulturland auch langfristig vor Überbauung geschützt.

Aus heutiger Sicht besteht auch kein wesentlicher Bedarf nach Erweiterungen von öffentlichen Zonen oder Arbeitszonen. Eine Abschätzung dazu ist allerdings deutlich schwieriger und mit grossen Unsicherheiten verbunden.

3.4. Wie entwickelten sich die Siedlungsgebiete in den einzelnen Gemeinden in Vergangenheit und wie sieht diese Entwicklungsplanung in Zukunft aus?

3.4.1. Siedlungsentwicklung in Uri bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts[3]

Die Siedlungsentwicklung in Uri wurde schon immer durch die besonderen topografischen Verhältnisse und die Naturgefahren geprägt. Dörfer und Ortschaften wurden am Hangfuss des Haupttals, im Schutz des Bannwalds und an vor Überschwemmungen geschützten Lagen errichtet. Bis ins 19. Jahrhundert entstand im nördlichen Teil des unteren Reusstals eine dichte Besiedlung mit Dörfern unterschiedlicher Grösse in Hangfusslage, auf Schuttkegeln und am Seeufer. Erstfeld ist der einzige ganz in der Ebene liegende Ort und war bis zum Bahnbau nur ein kleiner Weiler. Die Ortschaften haben dörflichen und teilweise auch kleinstädtischen Charakter (Altdorf). In den Seitentälern, im südlichen Teil des unteren Reusstals, um den Vierwaldstättersee und im oberen Reusstal entwickelten sich die Dörfer aus einer ausgedehnten Streusiedlung mit Einzelhöfen heraus: Weiler verdichteten sich zu kleineren Ortskernen. Im Urserntal entstanden weit auseinanderliegende, geschlossene Dörfer an lawinensicheren Stellen am Hangfuss. Die bedeutendsten Ortsteile innerhalb der Siedlungen bilden im ganzen Kanton meistens die Teilstücke entlang der Passstrassen oder wichtiger Verbindungsstrassen. Die Strassen und Gassen werden oft mit dichten Giebelfronten begleitet.

Ausschlaggebend für die Entwicklung von Altdorf, aber auch des ganzen Kantons im 19. Jahrhundert waren der Bau der Eisenbahn und die Reusskorrektur. Die ebene Fläche des unteren Reusstals wurde für die Landwirtschaft aber auch für die Siedlungsentwicklung nutzbar. Die vormals kompakten Ortskerne entwickelten sich entlang der Ausfallsachsen weiter. Erstfeld wurde zum Eisenbahnerdorf. In Amsteg, Gurtnellen-Wiler, Wassen und Göschenen richteten sich die wichtigsten Ortsteile ebenfalls auf die Verkehrsachsen aus. Mit dem Bau der neuen Verkehrsträger kam der

[3] Auf der Grundlage von: Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz. Ortsbilder von nationaler Bedeutung Kanton Uri. Charakteristik des Kantons und seiner Regionen. Bern 1994/95.

Wachstumsschub. Die reichlich vorhandene Wasserkraft und die gute Erschliessung durch die Gotthardbahn bildete die Basis für die industrielle Entwicklung im unteren Reusstal. Die damit zusammenhängenden Bauten (z.B. der Kabel- und Gummiwerke, Dätwyler) prägten das untere Reusstal des frühen 20. Jahrhunderts. Andermatt, Seelisberg und Flüelen aber auch Göschenen wurden durch die touristische Entwicklung wesentlich geprägt.

3.4.2. Entwicklung der vergangenen 50 Jahre[4]

In den vergangenen 50 Jahren ist die Reussebene rund um Altdorf durch das Wachstum von Industrie- und Dienstleistungsbetrieben, die Ausdehnung von Wohnquartieren und den Bau der Autobahn zu einer Agglomeration mit städtischem Ausmass und Charakter geworden. Etwa 80 Prozent der gesamten Urner Bevölkerung und 85 Prozent der Arbeitsplätze befinden sich in diesem Raum. Entstanden im Zusammenhang mit dem Bau der Gotthardbahn noch geschlossene neue Dörfer und Dorfteile, so brachte das spätere Wachstum nach dem zweiten Weltkrieg weitreichende Veränderungen in den peripheren Bereichen der Siedlungen. Ausgedehnte Neubaubereiche greifen heute weit in die Talebenen hinein und verbinden insbesondere den nördlichen Teil des unteren Reusstals zu einem durchgehenden, dichten und wenig übersichtlichen Geflecht von Siedlungsflächen und Landwirtschaftsland. Die Hochwasserereignisse in Uri zeigten, dass das Schadenpotential und die Verletzlichkeit der zentralen Siedlungsräume empfindlich zugenommen haben. Im oberen Reusstal, in den Seitentälern und um den See war die Neubautätigkeit weniger ausgeprägt. Aber auch hier wurden in fast allen Weilern und Dörfern Neubauten errichtet. Sie fügen sich in der Regel besser in die vorhandenen baulichen Strukturen ein. Das starke Siedlungsgefüge der alten Dorfkerne im Urserntal mit den dicht entlang der Durchgangsachsen gereihten Gebäuden blieb in kompakter Weise weitgehend erhalten. Mit der touristischen Entwicklung wurden die Siedlungen in dichter Weise ergänzt. Andermatt war in den vergangenen Jahren insbesondere durch die Realisierung des Tourismusresorts geprägt.

3.4.3. Zukünftige Herausforderungen

Durch die expansive Siedlungsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte und die weiteren Ausbauten der Verkehrsachsen (Neue Alpentransversale NEAT, Schwerverkehrszentrum SVZ) ist das Kulturland im unteren Reusstal stark unter Druck geraten. Der steigende Druck auf das Kulturland, die Hochwasserereignisse, die steigende Mobilität und die damit verbundenen Kosten und Immissionen aber auch die Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes zeigen, dass eine Neuorientierung der Siedlungsentwicklung auch in Uri notwendig ist. Im Vordergrund steht eine Abkehr von der Siedlungsentwicklung in der Fläche zu einer qualitativ guten, verstärkten Entwicklung in den bestehenden Siedlungsräumen und an bereits gut erschlossenen Lagen (Siedlungsentwicklung nach innen).

Ausgehend von der Testplanung im Jahr 2006 und den folgenden Planungsarbeiten zur Raumentwicklung unteres Reusstal (REUR) wurde diese Stossrichtung bereits verfolgt und mit der Totalrevision des kantonalen Richtplans 2012 durch den Landrat bestätigt. Mit der Richtplananpassung zur Umsetzung des revidierten RPG, dem konkretisierten Raumkonzept und mit

[4] Auf der Grundlage von: Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz. Ortsbilder von nationaler Bedeutung Kanton Uri. Charakteristik des Kantons und seiner Regionen. Bern 1994/95.

der Erarbeitung des Agglomerationsprogramms Unteres Reusstal (AP URT) werden die Voraussetzungen für eine gemeindeübergreifend abgestimmte Raumentwicklung und eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen auf kantonaler und regionaler Stufe geschaffen.

Die Gemeinden sind gefordert, diese Vorgaben auf kommunaler Stufe umzusetzen. Wesentliches Instrument dazu ist das kommunale Siedlungsleitbild. Mit dem kommunalen Siedlungsleitbild zeigen die Gemeinden auf:

- Wie sich die Siedlungen langfristig entwickeln sollen und wie diese mit den Planungen der umliegenden Gemeinden und mit den technischen und sozialen Infrastrukturplanungen (z.B. Strassen) abgestimmt sind.
- Welche Gebiete sich für eine gezielte Verdichtung und Transformation im Hinblick auf eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen eignen und mit welchen Massnahmen dies umgesetzt werden soll. Dies unter Berücksichtigung der ÖV-Erschliessungsqualität, des Ortsbildschutzes und einer angemessenen Wohnqualität.
- Welche Entwicklungsziele hinsichtlich der angestrebten Dichte pro Quartier bestehen, wie die Nutzerdichte in den Quartieren gehalten bzw. mit welchen Massnahmen sie erhöht werden kann.
- Mit welchen Massnahmen die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven angegangen wird.
- Wie eine bedarfsgerechte Bauzonendimensionierung sichergestellt werden kann.

(gemäss Richtplananpassung, AA 4.1-2 Kommunales Siedlungsleitbild).

Die ländlichen Gemeinden stehen teilweise noch vor weiteren Herausforderungen. Sie müssen die Rahmenbedingungen schaffen, um möglichst gut von Entwicklungen in der Region (z.B. im Umfeld des Entwicklungsschwerpunkts Urner Talboden oder dem Tourismusresort Andermatt) profitieren können. Die Bewohnerschaft (Einheimische und Neuzuzüger) ist dafür auf attraktiven, günstigen Wohnraum angewiesen und stellt spezifische Ansprüche an das Wohnungsangebot (z. B. Wohnungsgrössen, Ausstattung, Kleinwohnungen, Wohngemeinschaften usw.) und das Wohnumfeld (z. B. Einkaufsmöglichkeiten, Ladenöffnungszeiten, Kinderbetreuung, Erreichbarkeit). Mit dem «Modellvorhaben Wohnraumförderung» werden die Gemeinden bei diesen Fragen unterstützt, mit dem Ziel, die Dynamik in die bestehenden Dorfkerne zu lenken und als Bestandteil einer nachhaltigen Dorfkernentwicklung umzusetzen.

3.5. Wo können in den einzelnen Gemeinden Bauzonen im Sinne von verdichtetem Bauen optimiert bzw. besser eingestuft werden?

3.5.1. Rahmenbedingungen

Mit der Richtplananpassung und dem in Erarbeitung befindlichen Agglomerationsprogramm Unteres Reusstal (AP URT) zeigt der Kanton zusammen mit den Gemeinden auf, welche Vorgaben für eine gemeindeübergreifend abgestimmte Raumentwicklung und eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen auf kantonaler und regionaler Stufe bestehen. Zudem werden auch mit dem «Modellvorhaben Wohnraumförderung» diese Themen zum Teil aufgegriffen. Eine wichtige Grundlage stellt die «Übersicht über vorhandene Siedlungsflächenpotentiale innerhalb des Baugebietes Raum^{+}» dar. Damit werden seit 2009 zusammen mit den Gemeinden im gesamten Kantonsgebiet Siedlungsflächenpotentiale, d.h. Entwicklungsmöglichkeiten in bestehenden

Bauzonen, ermittelt, bewertet und dargestellt. Ziel ist es, jederzeit einen qualifizierten Überblick über die Potentiale an Siedlungsflächen innerhalb der bestehenden Bauzonengrenzen zu haben, um eine zielgerichtete, effiziente und ressourcenschonende Raumentwicklung zu ermöglichen. Insbesondere mit den kommunalen Siedlungsleitbildern sollen auf der Basis von Raum+ Prioritäten für eine gezielte Siedlungsentwicklung nach Innen gesetzt und Massnahmen zur Mobilisierung dieser Flächen festgelegt werden.

Die effiziente Nutzung neuer und die Verdichtung bestehender Bauzonen ist nicht nur eine Anforderung des RPG (Art. 1 Abs. 2 RPG, Art. 3 Abs. 3 RPG, Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG, Art. 5a Abs. 3 RPV), sie ist eine Voraussetzung dafür, dass die angestrebte Einwohner- und Beschäftigtenentwicklung in den bestehenden Bauzonen der Gemeinden ermöglicht und umgesetzt werden kann. Bereits im geltenden Richtplan bestehen Festlegungen, die die Gemeinden anweisen die Erneuerung und Verdichtung bestehender Quartiere und Ortskerne umzusetzen (siehe kantonaler Richtplan Kapitel 4.2 Siedlungsgestaltung und-infrastruktur). Zudem sieht das PBG vor, dass für die Bauzonen eine Mindestausnützung definiert werden muss (Art. 17 Abs. 3 PBG).

3.5.2. Anspruchsvolle Umsetzung in der Gemeinde

Eine flächensparende Bebauung und Verdichtung neuer und bestehender Bauzonen soll unter Wahrung einer hohen Wohnqualität, den Anliegen des Ortsbildschutzes und den bestehenden Erschliessungsvoraussetzungen umgesetzt werden. Die Ziele zur Verdichtung, zur Wohnqualität und zum Ortsbildschutz miteinander zu vereinbaren stellt kein Widerspruch dar. Die Aufgabe ist aber anspruchsvoll und kann nur dann gelingen, wenn die besondere lokale Situation in jeder Gemeinde bzw. im Quartier miteinbezogen wird. Es ist Aufgabe der Gemeinden aufzuzeigen, wo in und in welcher Weise die Nutzungsplanung mit dem Ziel einer dichteren Bauweise angepasst werden kann bzw. soll. In den einzelnen Gemeinden müssen dafür ortsspezifische Lösungsansätze gefunden werden.

Die effiziente Nutzung und Verdichtung der Bauzonen ist in allen Gemeinden eine wichtige Zukunftsaufgabe. Die Umsetzung soll möglichst mit den bestehenden Instrumenten angegangen werden können. Die Gemeinden definierten als Grundlage für die Nutzungsplanung ihre mittel- bis langfristigen Entwicklungsvorstellungen und –strategien in einem kommunalen Siedlungsleitbild und legen Massnahmen für die Umsetzung fest. Das Siedlungsleitbild ist das richtige Instrument, um abgestimmt auf die lokale Situation Gebiete zu bezeichnen, die sich für eine gezielte Verdichtung und Transformation im Hinblick auf hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen eignen. Im Hauptzentrum Altdorf und den Regionalzentren Erstfeld und Andermatt wird dabei eine hohe, in den zentrumsnahen Gemeinden eine mittlere Dichte mit entsprechender Nutzungsdurchmischung erwartet. Zudem sollen die Quartiere analysiert und die angestrebten Dichten pro Quartier festgelegt werden. Damit besteht auch eine abgestützte planerische Grundlage für die Festlegung der Mindestausnützung gemäss Artikel 17 Absatz 3 PBG. Besonders bei Neueinzonungen besteht zudem die Anforderung eine den örtlichen Verhältnissen angepasste, bodensparende und effiziente Bebauung umzusetzen. Dies gilt sowohl für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen wie auch für Arbeitszonen und weitere Bauzonen[5].

[5] Umsetzung revidiertes RPG in Uri, Richtplananpassung, Mai 2016

3.5.3. Gebietsspezifische Umsetzung

Für die anschliessende Umsetzung ist die Akzeptanz der Bevölkerung und Grundeigentümerschaft ein entscheidender Faktor. Ein mögliches Vorgehen kann beinhalten, dass auf der Grundlage bestehender Analysen über die ganze Gemeinde (z.B. Übersicht Raum+ Uri) quartier- oder gebietsweise Spielräume in Abstimmung mit allen Interessen (z.B. Ortsbildschutz) ermittelt werden, anschliessend konkrete Ziele und Strategien ausgehandelt und in einem nächsten Schritt räumlich konkretisiert, verbindlich festgelegt und z.B. mit Quartiergestaltungsplänen umgesetzt werden[6]. Mit einem solchen Vorgehen kann eine qualitätsvolle Innenentwicklung mit einem Mehrwert für alle Beteiligten umgesetzt werden.

Für bereits überbaute Gebiete können sehr unterschiedliche Strategieansätze im Vordergrund stehen: von einer vollständigen Umstrukturierung eines Areals bis zum Bewahren bestehender Strukturen und Qualitäten. Je nach Struktur des Gebiets können auch mehrere Strategieansätze parallel wirksam sein – das Bewahren einzelner historisch bedeutsamer Gebäude kann beispielsweise in Kombination mit der Weiterentwicklung oder der Erneuerung der umgebenden Bebauung betrachtet werden.

Folgende Strategieansätze für überbaute Gebiete können unterschieden werden[7]:

Bewahren
Bestehende Struktur: Bestehende Wohn- und Mischquartiere; Zentrums- und Dorfkerne; Ortsbildschutzgebiete
Kernelemente Entwicklung: Identifizieren und Schützen erhaltenswerter Bebauung; Erhalt und Aufwertung vorhandener Qualitäten; Erhalt vorhandener Strukturen

Erneuern
Bestehende Struktur: Bestehende Wohn- und Mischquartiere; Zentrums- und Dorfkerne; Arbeitsgebiete
Kernelemente Entwicklung: Behutsamer Eingriff in bestehende Strukturen, Beheben von städte- bzw. ortsbaulichen Missständen und Aufwertungen, weitgehender Erhalt vorhandener Baustrukturen, punktuelle bauliche Ergänzung

Weiterentwickeln
Bestehende Struktur: Bestehende Wohn- und Mischquartiere; Zentrums- und Dorfkerne; Arbeitsgebiete
Kernelemente Entwicklung: Identifizieren und Ausnutzen, von planungsrechtlichen/technischen Entwicklungsreserven, Erhalt bestehender städtebaulicher Grundmuster und Weiterentwicklung/Teilersatz bestehender Baustrukturen; Realisierung höherer Dichten

---

[6] Argumentarium und Wegweiser Qualitätsvolle Innenentwicklung von Städten und Gemeinden durch Dialog und Kooperation», Hochschule Luzern 2014
[7] Arbeitshilfe Siedlungsentwicklung nach innen. Kanton Luzern. Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi). 2013.

Umstrukturieren / Neuorientieren
Bestehende Struktur: Bestehende Wohn- und Mischquartiere; Zentrums- und Dorfkerne; Bahnareal- und Industrie-/ Gewerbebrachen; Bahnareal- und Industrie-/Gewerbebrachen
Kernelemente Entwicklung: Typologische Neuinterpretation eines Areals; Städtebauliche Akzentuierung unter Einbezug neuer Bauformen zur Realisierung höherer Dichten und neuer Nutzungsansätze.

Als Beispiele für diese gebietsspezifische Umsetzung können die Quartiere Turmmatte und Pro Familiaweg in Altdorf genannt werden (siehe Abbildungen 1 und 2). Im Quartier Turmmatte wurde eine historische Arbeitersiedlung aus den 1940er-Jahren, erhalten und durch gezielte Eingriffe auf heutige Wohnbedürfnisse angepasst (Parkierung, individuelle Aussenräume, mehr Wohnflächen). Das Areal wurde dabei, um die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu gewährleisten, an den Rändern durch mehrgeschossige Neubauten ergänzt. Anders bei der Genossenschaftssiedlung Pro Familiaweg. Hier hat sich gezeigt, dass ein Abbruch und Neubau die beste Lösung ist. Der Neubau wurde auf der Grundlage eines Architekturwettbewerbs mit Hilfe eines Quartiergestaltungsplans (QGP) umgesetzt.

Abbildung 1: *Siedlung Turmmatte Altdorf (Foto: ARE)*

Abbildung 2: *Siedlung Pro Familia, Altdorf (Foto: ARE)*

3.6. Wo und wie könnten die Heimatschutz und Denkmalschutzvorschriften gelockert werden, um die erwähnten Ziele zu erreichen?

Wie in den vorangehenden Abschnitten dargelegt wurde, gibt es in Uri grundsätzlich genügend Bauzonen. Es bestehen sowohl Reserven in den teilweise bereits überbauten wie auch in den nicht bebauten Bauzonen. In allen Gemeinden können deshalb für die zukünftige Entwicklung genügend andere Reserven genutzt werden, bevor die aus Sicht des Ortsbildschutzes und der Denkmalpflege besonders empfindlichen Gebiete dafür im Vordergrund stehen müssten.

Die Verdichtung in den Bauzonen kann grundsätzlich durch nachstehende zwei Bereiche der denkmalpflegerischen und ortsbildschützerischen Aufgaben beeinflusst werden:

a) Bei ***Ortsplanungen oder Quartiergestaltungsplänen***: Hier können im Rahmen der Planungsverfahren die Stellungnahmen der Fachstelle oder der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (NHSK) die Verdichtungsbestrebungen beeinflussen.
b) Beim ***Einzelschutz von Objekten***, insbesondere in den Kernzonen: Hier kann der Schutz eines Objektes eine Verdichtung indirekt beeinflussen, wenn z.B. dieses nicht durch einen Neubau ersetzt werden kann, der allenfalls eine höhere Ausnützung des Grundstücks ermöglicht hätte.

3.6.1. Gesetzliche Grundlagen Bund

Im Bereich des Heimatschutzes und der Denkmalpflege (zur Thematik der Verdichtung) gilt es zuerst die verschiedenen gesetzlichen Grundlagen der Bundes- und Kantonsgesetzgebung zu betrachten. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) und die Verordnung (NHV; SR 451.1) regeln die Aufgaben von Bund und Kantonen. In Artikel 3 NHG ist u.a. dargestellt: «*Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben.*» Weiter werden im NHG die Bundesinventare von Objekten mit nationaler Bedeutung unter Artikel 5ff behandelt. Für die Thematik der Verdichtung - insbesondere von Kernzonen, bzw. Kernbereichen von Dörfern – sind, neben weiteren gesetzlichen Auflagen des Bundes, die nachstehenden *Bundesinventare*, bzw. Verordnungen zu berücksichtigen:

a) Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12)
b) Schweizerische Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS Inventar), vom Bundesrat und die dazugehörende Verordnung (KGSV; SR 520.31).
c) Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (VBLN; SR 451.11)

Im Kanton Uri gibt es sechs Gemeinden deren Gebiete ganz oder teilweise Bestandteil des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) sind: Seelisberg, Bauen, Sisikon, Bristen, Teile von Isenthal und Seedorf. Die Liste der Ortsbilder von nationaler Bedeutung gemäss dem Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS, nationale Einstufung) umfasst die folgenden Gemeinden: Altdorf, Amsteg (Gde. Silenen),

Andermatt, Bauen, Bürglen, Dörfli (Gde. Silenen), Erstfeld, Flüelen, Göschenen, Gurtnellen-Wiler, Hospental, Maderanertal Berghotel (Gde. Silenen).

Im Kanton Uri sind - im gesamtschweizerischen Vergleich - überdurchschnittlich viele Ortsbilder national eingestuft. Für diese Ortsbilder gilt grundsätzlich von Bundesrechtswegen eine ungeschmälerte Erhaltung. Dies gilt auch für die BLN-Objekte und die weiteren Bundesinventare. Gemäss der neueren Rechtssprechung des Bundesgerichtes haben die Kantone und Gemeinden die Bundesinventare in Richt- und Nutzungsplanung umzusetzen, bzw. zu berücksichtigen[8].

Mit dem Bundesgerichtsentscheid (BGE) Rüti[9] wurde die grosse Bedeutung der Bundesinventare nach Artikel 5 Absatz 1 NHG bestätigt und klargemacht, dass für die Kantone und Gemeinden auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben eine Pflicht zur Berücksichtigung dieser Bundesinventare besteht. Dem ISOS kommt gemäss BGE Rüti grundsätzlich Konzeptcharakter zu. Entsprechend muss das ISOS bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, also auch bei der Siedlungsentwicklung nach innen, von Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden. Das ist insbesondere auch dann der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen wird. Das ISOS zeigt die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes aus nationaler Sicht auf, ist jedoch nicht bereits das Resultat der Interessenabwägung. Das ISOS dient insbesondere dazu, die Entwicklung eines Ortes besser zu verstehen und seine Identität zu bewahren.

3.6.2. Gesetzliche Grundlagen Kanton

Das kantonale Gesetz über den Natur- und Heimatschutz (kNHG; RB 10.5101) bezweckt im Grundsatz (Art. 1), « *schützenswerte Landschaften, Erholungsräume und Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler und deren Umgebung zu schonen, und, wo das Schutzinteresse überwiegt, zu erhalten.»*

Dieses Gesetz umfasst einerseits die Mitwirkung in raumplanerischen Fragen (Richtplanung, Nutzungsplanungen und Quartiergestaltungpläne) und andererseits den Schutz von Einzelobjekten und Gebieten. Das in Artikel 17ff kNHG bezeichnete Schutzinventar umfasst Einzelobjekte und Gebiete. Das mehrheitlich immer noch gültige Verzeichnis aus dem Jahre 1978 wird laufend gemeindeweise überarbeitet. Die bereits überarbeiteten Gemeinden sind: Unterschächen (1999), Sisikon (2001) und Realp (2014).

3.6.3. Grundsätzliches zur Verdichtung und dem Ortsbildschutz

Auch auf Bundesebene und in anderen Kantonen wurde die Frage, wie die Siedlungsentwicklung nach innen in Einklang mit dem Ortsbildschutz umgesetzt werden kann, thematisiert. Die Arbeitsgruppe «ISOS und Verdichtung» unter der Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung hat sich mit der Fragestellung befasst, inwieweit eine Verdichtung durch das rechtlich bindende Bundesinventar (siehe 3.6.1) verhindert oder gar verunmöglicht wird[10]. Im Kanton Zürich hat das Amt

[8] Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung. ARE, ASTRA, BAFU, BAK. Bern 2012.

[9] Bundesgerichtsentscheid Rüti vom 1. April 2009 (BGE 135 II 209)

für Raumentwicklung einen Leitfaden zu dieser Thematik herausgegeben[11]. Insgesamt kommt die oben erwähnte Arbeitsgruppe des Bundes, bzw. der Leitfaden zum Schluss, dass es keine Patentrezepte für die Umsetzung der Verdichtung in geschützten Ortsbildern gibt. Das Vorgehen wird jedoch umfassend beschrieben; alle Verdichtungskonzepte sollen auf einer umfassenden Analyse des Ortes beruhen und die verschiedenen Teilaspekte und Interessen berücksichtigen. Ebenso ist die Verdichtung nicht ein Prozess, der «von oben herab» verordnet wird, sondern er soll unter einer hohen Mitwirkung der Bewohner und Fachkräfte durchgeführt werden.

Um die innere Verdichtung erfolgreich umzusetzen, ist auf eine hohe Qualität der Bauten sowie Aussen-, Freiräume und Platzgestaltungen zu achten. Jeder Verdichtung geht eine umfassende Analyse des Ortes voraus; jedes Dorf und somit sein Dorfkern besitzt seine spezifische Eigenart. Bestimmte Gemeinden in Uri weisen selbst im Kern einen losen volumetrischen Charakter der Siedlungsstruktur auf (z.B. Bürglen); andere sind mit dicht aneinander gereihten Bauten gesäumt (z.B. Andermatt, Göschenen). Ebenso ist die Geschossigkeit nicht in jedem Dorfkern gleich. Vielen Dorfkernen ist gemeinsam, dass sie Bauten aus unterschiedlichen Epochen aufweisen, die in ihrer Gesamtheit den spezifischen Charakter und die Stimmung im Ort erzeugen. Die erstellte Analyse gibt Antworten auf Fragen wie:

- Welches sind die spezifischen Eigenarten des Dorfes, ihrer Bauten, Zwischen- und Platzräume?
- Welches sind die identitätsstiftenden Orte und Bauten im Dorf?
- Welches sind deutliche unternutzte Grundstücke oder Volumina - oder Baulücken?
- Welches sind fehlbesetzte Nutzungen in Bauzonen (bestehende zonenfremde Nutzungen)?
- Gibt es Gebiete und Flächen, die Blockaden - wie z.B. nicht bauinteressierte Besitzer - ausgesetzt sind?

Nach einer umfassenden Analyse sind die entsprechenden Massnahmen unter Einbezug von Eigentümern, Bewohnern, Behörden und Fachleuten gemeinsam zu erarbeiten. Erst bei diesem Schritt kann erkannt werden, ob, wo, und in welchem Ausmass in einer Gemeinde Verdichtungsmöglichkeiten bestehen. Diese Bereiche müssen nicht zwangsweise im Dorfkern liegen. Es ist somit möglich, dass Verdichtungspotentiale an Orten ermittelt werden können, die bis anhin nicht im Fokus der Betrachtungen lagen. Für Verdichtungen in den Dorfkernen ist es sinnvoll, diese anhand eines einfachen Volumenmodells zu überprüfen. Generelle Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen (BZO), wie z.B. Geschossigkeit oder Dichte erhöhen führen nicht zum Ziel. So kennen auch die bestehenden Kernzonen in der Regel keine Ausnützungsziffern. Grundsätzlich ist die bauliche Entwicklung nach innen ein massgeschneiderter Prozess (siehe auch Kapitel 3.5.2 und 3.5.3).

3.6.4. Untersuchung der heutigen Dichte von typischen geschützten Ortskernen im Kanton Uri

Um die bereits heute bestehende Dichte von Ortskernen in Uri aufzuzeigen und daraus Schlüsse zu den Verdichtungsmöglichkeiten zu ziehen, wurden die Ortskerne von Bürglen, Flüelen und Göschenen näher untersucht. Sämtliche dieser Ortskerne sind als Ortsbilder von nationaler Bedeutung im ISOS enthalten.

---

[10] ISOS und Verdichtung. Bericht der Arbeitsgruppe. Bundesamt für Raumentwicklung. 17.11.2015

[11] Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen, Leitfaden des Amtes für Raumentwicklung, 04/2015

Für die Untersuchung wurde die Ausnützungsziffer (AZ) als Dichteziffer gewählt. Diese Ziffer wird im Kanton Uri in der Regel für die Bestimmung der Dichte im Siedlungsgebiet verwendet. Bei der Untersuchung wurden die in den jeweiligen Bau- und Zonenordnungen enthaltenen gemeindespezifischen Vorgaben, wie die AZ zu berechnen ist, berücksichtigt. Die nachstehenden Zahlen wurden aufgrund von Begehungen vor Ort und den bestehenden Grundlagen der amtlichen Vermessung ermittelt. Öffentliche Areale, wie z.B. die Parzelle der Kirche Bürglen wurden nicht berücksichtigt.

Ergebnisse[12]

Gemeinde	**Bürglen** (Kernzone)
Ermittelte durchschnittliche Dichte in der Kernzone (ca. AZ):	**0.65**
Vergleich zu umliegenden Zonen (ohne Grünzonen):	Gewerbezone: AZ: min. 0.30. max. AZ: keine öffentliche Zone: keine AZ W2: AZ max. 0.50 WG3: AZ max. 0.60 WG4: AZ max. 0.70
Bemerkungen:	Die Bau- und Zonenordnung von Bürglen (BZO) gibt keine maximale AZ für die Kernzone vor.

Gemeinde	**Flüelen** (Kernzonen 1, 2, 3 und 4 insgesamt)
Ermittelte durchschnittliche Dichte in der Kernzone (ca. AZ):	**1.82**
Vergleich zu umliegenden Zonen (ohne Grünzonen):	öffentliche Zone: keine AZ W2: keine AZ
Bemerkungen:	Die Bau- und Zonenordnung von Flüelen (BZO) gibt keine maximale AZ für die Kernzone vor.

Gemeinde	**Göschenen** (Kernzonen 1 und 2 insgesamt)
Ermittelte durchschnittliche Dichte in der Kernzone (ca. AZ):	**0.88**
Vergleich zu umliegenden Zonen (ohne Grünzonen):	öffentliche Zone: keine AZ W2: AZ max. 0.40 WG3: AZ max. 0.70
Bemerkungen:	Die Bau- und Zonenordnung von Göschenen (BZO) gibt für die Kernzone 1 keine AZ vor; für die Kernzone 2 hingegen schreibt sie eine AZ von max. 0.8 vor.

Tabelle 4: *Vergleich ermittelte Dichten in geschützten Ortskernen*

[12] Untersuchung SWR Geomatik AG, Altdorf (2016)

3.6.5. Fazit gemäss den errechneten Dichten der typischen Kernzonen

Die in den Gemeinden Bürglen, Flüelen und Göschenen exemplarisch durchgeführte Untersuchung der drei Dorfkerne zeigt, dass die Kernzonen bereits heute sehr dicht überbaut sind. Die Ausnützung liegt deutlich höher als in den umliegenden Zonen. In Flüelen besteht schon heute eine sehr hohe Dichte (AZ 1.82).

Das Verdichtungspotential in den Kernzonen und damit in den Gebieten mit den höchsten Ortsbildschutzinteressen, ist sehr beschränkt, weil diese Gebiete schon heute zu den am dichtesten bebauten Gebieten des Kantons gehören. Zu beachten sind zudem auch die wohnhygienischen Anforderungen (wie Belichtung, Besonnung usw.) und die Frage, ob für eine weitere Verdichtung in diesen Gebieten überhaupt eine Mieter- oder Eigentümerschaft gewonnen werden kann. Einen grundsätzlicher Konflikt zwischen dem Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen und dem Ortsbildschutz kann deshalb nicht erkannt werden. Die Herausforderung besteht in den dicht überbauten Ortskernen wohl vielmehr darin, die Gebäude zu unterhalten, eine zeitgemässe Wohnqualität bieten zu können und durch attraktive Erdgeschossnutzungen einen Beitrag zur Belebung der Ortskerne zu leisten.

Ferner gilt es zu beachten, dass öffentliche Räume und Plätze einen wesentlichen Beitrag zur Identität der Bewohner beitragen. Nur mit der Lebendigkeit des Ortes und der öffentlichen Räume lässt sich die Siedlungsqualität erhalten, die dannzumal auch die Wohnraumnachfrage erhöht. Wohl liegen die Verdichtungspotentiale hauptsächlich ausserhalb der Kernzonen - in den angrenzenden Zonen und Gebieten.

Es gibt in der Schweiz viele Beispiele von konzeptionell gelungenen «inneren Verdichtungen». So hat sich z.B. im Kanton Bern die Gemeinde Köniz dazu entschieden, Begegnungsplätze als Flanierbereiche und identitätsstiftende Bauten im Kern zu erhalten, und die Verdichtung ausserhalb dieses Gebiets umzusetzen. Dafür wurde Köniz 2012 mit dem Wakkerpreis des Schweizer Heimatschutzes ausgezeichnet. Ein ähnliches Beispiel wurde in Scharans (Kt. Graubünden) umgesetzt: Die qualitativ hochwertige und rücksichtsvolle Verdichtung im Dorfkern wurde unter engem Einbezug der lokalen Bevölkerung entwickelt; das daraus entstandene Verdichtungskonzept konnte den Charme und Charakter des Dorfes als Kulturgut bewahren.

Die Fragestellung, inwieweit das kantonale Natur- und Heimatschutzgesetz die Verdichtung in den historischen Kernzonen verhindert, kann wie folgt beantwortet werden: Das kantonale Natur- und Heimatschutzgesetz statuiert den Grundsatz, dass Ortsbilder - wo das Schutzinteresse überwiegt - zu erhalten sind. Zu beachten gilt es, dass bundesrechtliche Vorgaben (NHG, ISOS, BLN) bestehen, die durch den Kanton nicht geändert werden können. Die konkrete Umsetzung erfolgt im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung. Die Fachstelle für Denkmalpflege und Ortsbildschutz des Kantons - wie auch die kantonale Natur- und Heimatschutzkommission - unterstützen die massvolle Verdichtung am richtigen Ort. In jedem Fall erfolgt die Umsetzung gemeinsam mit den Gemeinden und beinhaltet eine umfassende Interessensabwägung der Ortsbildschutzanliegen mit den Raumplanungsanforderungen oder weiteren gesetzlichen Anforderungen.

In Uri können aus den letzten Jahren einige Beispiele sinnvoller Verdichtungen in Ortsbildern von

nationaler Bedeutung dargelegt werden. Beispiele sind: Gebiet Hofstatt in Altdorf (Quartierrichtplan und Quartiergestaltungsplan), Tourismusresort mit Hotel Chedi in Andermatt (Umzonung und Quartiergestaltungsplan), Gebiete Rossmättel, Untere Turmmatt und Wegmatt in Altdorf (Quartiergestaltungspläne). Diese Beispiele zeigen auf, dass in Uri der Verdichtung der Bauzonen eine hohe Priorität beigemessen wird und die bestehenden gesetzlichen Grundlagen einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen nicht im Weg stehen.

3.6.6. Umgang mit Schutzobjekten

Es gilt nun - neben der Verdichtung der Kernzonenbereiche und den Fragen des allgemeinen Ortsbildschutzes - auch die Fragestellungen einer allfälligen Erschwerung der Verdichtung durch das Vorhandensein von Schutzobjekten (Einzelobjekten) im kantonalen Schutzverzeichnis zu betrachten. Das kNHG bezweckt, Kulturdenkmäler und deren Umgebung zu schonen.

Grundsätzlich sind diese Bauten gemäss den gesetzlichen Anforderungen zu erhalten und zu restaurieren. Gestützt auf ein konkretes Bauvorhaben wird im Baubewilligungsverfahren geprüft, ob der geplante bauliche Eingriff die Schutzziele beeinträchtigt. Durch einen frühen Miteinbezug der kantonalen Fachstelle für Denkmalpflege können vielfach Lösungen gefunden werden, die die Interessen der Bauherrschaft und die Schutzziele unter einen Hut bringen. Dieses kooperative Vorgehen, wonach das angestrebte Schutzziel in erster Linie auf freiwilligem Weg erreicht werden soll, hat sich in Uri in den letzten Jahren bewährt und ist im kNHG explizit vorgesehen (Art. 4 Abs. 3 kNHG).

Ein umfassender Schutz, der den Ersatz von allen Bauten innerhalb der Kernzone auferlegt, ist in der kantonalen Denkmalschutzgesetzgebung für die Kernzonen nicht vorgesehen. Massgeblich für Bauvorhaben in den Kernzonen sind die jeweiligen Vorschriften der kommunalen Bau- und Zonenordnungen.

Es gibt viele Beispiele in den letzten Jahren, wo geschützte oder schützenswerte Gebäude durch Anbauten ergänzt wurden. Genannt werden können z.B.: Zieri-Haus (Gerichtsgebäude) in Altdorf, Jauch’sches Haus (Suworow-Haus) in Altdorf, Haus Kirchgasse 8 in Andermatt, Militär-Villen in Andermatt (Umnutzung zum Gesundheitszentrum; in Planung), Haus Herrengasse 16 in Altdorf, Haus Ringlin in Isenthal (siehe Abbildung 3) oder Haus Seedorferstrasse 60 in Seedorf. Diese Form der inneren Verdichtung deckt einerseits heutige Wohn- oder weiter Nutzungsansprüche ab und lässt ein Objekt auch weiterhin den Charakter des Dorfes mitprägen. Es gibt zudem immer wieder Fälle, wo zu Gunsten einer sinnvollen Dorfentwicklung Gebäude aus dem kantonalen Schutzverzeichnis entlassen wurden. Beispiele dazu: Gasthaus Weisses Kreuz in Flüelen, Hotel Kulm in Seelisberg, Haus Exer in Gurtnellen.

Die Beispiele zeigen, dass auf den bestehenden gesetzlichen Grundlagen mit Augenmass nach guten und sinnvollen Lösungen gesucht wird, damit sich ein Dorf im Sinne ein qualitätsvollen «Siedlungsentwicklung nach innen» weiterentwickeln kann.

Abbildung 3: *Haus Ringli mit Anbau, Isenthal (Foto: Christof Hirtler)*

3.7. Was für Möglichkeiten gibt es, dass beim Umgang mit Heimat- bzw. Denkmalpflegevorschriften die Gebäudeeigentümer ein verbessertes Mitspracherecht erhalten?

Das kantonale Gesetz über den Natur- und Heimatschutz bezweckt, schützenswerte Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Kulturdenkmäler und deren Umgebung zu schonen, und - wo das Schutzinteresse überwiegt - zu erhalten. Schutzmassnahmen setzen voraus, dass das Objekt, das geschützt werden soll, schutzwürdig ist. Schutzwürdig sind Objekte, die sich durch ihre Einmaligkeit, ihre Seltenheit oder ihr harmonisches Gesamtbild auszeichnen. Dabei sind auch der ökologische Stellenwert sowie die kulturelle, historische und wissenschaftliche Bedeutung der Objekte mit zu berücksichtigen.

Der Regierungsrat erlässt ein kantonales Inventar jener Schutzobjekte, die er als schutzwürdig erachtet (Art. 17 kNHG). Bevor ein Schutzobjekt in das kantonale Schutzinventar aufgenommen oder daraus gestrichen wird, sind der Eigentümer und die betreffende Gemeinde anzuhören. Schutzobjekte, die in einem Bundesinventar (z.B. Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz ISOS) aufgeführt sind, werden jedoch ohne weiteres in das kantonale Schutzinventar aufgenommen. Das kantonale Schutzinventar und dessen Änderungen sind im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Bevor die zuständigen Behörden Eigentumsbeschränkungen verfügen, haben sie zu versuchen, das angestrebte Schutzziel auf freiwilligem Weg zu erreichen. Zu diesem Zweck können sie ihm Rahmen der verfügbaren Kredite Vereinbarungen treffen, Dienstbarkeiten begründen oder Schutzobjekte erwerben (Art. 4 kNHG). Die Regelung, wonach der Denkmalsschutz auf freiwilliger Basis mit dem Grundeigentümer anzustreben ist, hat sich in Uri in der Praxis bewährt.

Schutzmassnahmen für ein Einzelobjekt von nationaler und regionaler Bedeutung erlässt der Regierungsrat, solche für Schutzobjekte von lokaler Bedeutung die betreffende Gemeinde. Schutzmassnahmen für ein Ortsbild oder eine homogene Baugruppe werden im Rahmen eines Nutzungsplanverfahrens erlassen (Art. 11 kNHG). Massgebend sind damit die Artikel 42 ff. des

Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 40.1111). Danach erfolgt die Anhörung der betroffenen Grundeigentümer im Rahmen des in Artikel 42 PBG umschriebenen Auflage- und Einspracheverfahrens. Dieses bildet Grundlage für die Gewährung des rechtlichen Gehörs im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren. Die öffentliche Planauflage reicht in der Regel aus, um einem Grundeigentümer die Wahrnehmung der ihm zustehenden Rechtsmittel und insbesondere die Geltendmachung des Anspruchs auf rechtliches Gehör zu ermöglichen (Aemisegger/Haag, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung zu Art. 33 N 25).

Eine besondere gesetzliche Vorschrift, welche die Gemeinden verpflichten würde, die von einer Revision der Nutzungsplanung z.B. durch eine Ortsbildschutzzone betroffenen Grundeigentümer vorgängig persönlich schriftlich zu benachrichtigen, erscheint nicht als zweckmässig. Andernfalls könnten sich beispielsweise in Fällen, da infolge Unkenntnis des Wohnsitzes des Grundeigentümers eine persönliche Anzeige tatsächlich nicht möglich ist, Unsicherheiten über die Rechtswirkung einer von der Gemeinde beschlossenen Nutzungsbeschränkung ergeben. Dem steht selbstverständlich nicht entgegen, dass in der Praxis einzelne Gemeinden neben der öffentlichen Publikation des Auflage- und Einspracheverfahrens auf freiwilliger Basis die der Gemeindeverwaltung bekannten Grundeigentümer persönlich benachrichtigen.

3.8. Macht es nicht Sinn, dass auf das Instrumentarium der Ausnützungsziffer einer Parzelle in allen Gemeinden verzichtet wird?

Die Aufgabe der Nutzungsplanung ist es, die zulässige Nutzung des Bodens zu ordnen (Art. 14 RPG). Diese Aufgabe ist für die Raumplanung zentral, denn bereits die Ziele und Grundsätze des RPG zeigen auf, dass sehr unterschiedliche Interessen für eine geordnete Besiedlung und Nutzung des Bodens eine Rolle spielen und berücksichtigt werden. Die Raumplanung soll die natürlichen Lebensgrundlagen schützen, die Siedlungsentwicklung nach innen lenken, eine angemessenen Wohnqualität berücksichtigen, kompakte Siedlungen schaffen, die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft schaffen und erhalten, die Landschaft schonen, Kulturland erhalten, dafür sorgen, dass Siedlung, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen, Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung gestaltet werden, Wohngebiete vor schädlicher oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden, Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten usw. (Art. 1 und 3 RPG).

Mit der Nutzungsplanung werden diese unterschiedlichen Interessen an die Art und das Mass der Nutzung des Bodens ermittelt, beurteilt, gegeneinander abgewogen und soweit möglich berücksichtigt. Mit dem Nutzungsplan wird daraufhin die Art der Nutzung des Bodens (Wohnnutzung, öffentliche Nutzung, industrielle Nutzung usw.) und das Mass der Nutzung (Einfamilienhausquartier, 4-geschossige geschlossene Bauweise, Hallenbauten, Hochhäuser) grundeigentümerverbindlich festlegt. Das Lehrbuch zur kommunalen Richt- und Nutzungsplanung sagt dazu: *«Nutzungspläne lokalisieren, differenzieren und dimensionieren die gesetzlich zulässige Nutzung des Bodens und des damit verbundenen Raumes nach Art und Identität.»*[13]

Das Nutzungsmass ist dabei zwingender Bestandteil. Wird das Nutzungsmass nicht festgelegt, kann

[13] Gilgen, Kurt: Kommunale Richt- und Nutzungsplanung: ein Lehrbuch, vdf, Hochsch.-Verl. ETH Zürich, 2001

z.B. bei Wohnzonen kein Einfluss auf wesentliche Interessen wie die Wohnhygiene (Besonnung, Luftzirkulation), das Orts- und Landschaftsbild, eine angemessene Wohnqualität oder genügende Freiräume genommen werden. Das Nutzungsmass zu definieren ist zudem wichtig, um eine ausreichende Versorgung der Bauzonen mit Wasser, Abwasser, Strom und Heizenergie usw. sicherzustellen und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr zur ermöglichen. Auch das PBG legt fest, dass *«insbesondere Vorschriften zu erlassen sind über: das Mass der baulichen und betrieblichen Nutzung»* und *«Die Bauordnung für die einzelnen Zonen eine Mindestausnützung vorzuschreiben hat.»* (Art. 17 Abs. 2 und 3 PBG).

Die in vielen Urner Gemeinden geltende Ausnützungsziffer ist eine besondere Form der Dichteziffern. Sie dient dazu das zulässige «Mass» der Nutzung in einer bestimmten Zone des Nutzungsplans festzulegen. Der Regierungsrat bestimmt im Reglement zum Planungs- und Baugesetz (RPBG; RB 40.1115) die Baubegriffe und Messweisen. Dabei sind die Gemeinden in der Wahl der Nutzungsziffer frei (Art. 2 Abs. 3 RPBG). Der Regierungsrat hat diese Ausnahmen von der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) bewusst ausbedungen, damit die Gemeinden die Nutzungsziffern entsprechend ihrer Bedürfnisse wählen können. Die Gemeinden können die weit verbreitete *Ausnützungsziffer* (Verhältnis zwischen der anrechenbaren Geschossfläche und der Grundstücksfläche) weiter verwenden oder eine andere Nutzungsziffer[14] verwenden, wie z.B. die *Geschossflächenziffer* (Verhältnis der Summe aller Geschossflächen zur Grundstücksfläche), *Baumassenziffer* (Verhältnis des Bauvolumens zur Grundstücksfläche), *Überbauungsziffer* (Verhältnis der Gebäudefläche zur Grundstücksfläche), *Grünflächenziffer* (Verhältnis der Grünfläche zur Grundstücksfläche) oder sogar auf eine eigentliche Dichteziffer verzichten.

Nicht alle Gemeinden in Uri kennen eine Dichteziffer. So sieht z.B. die BZO der Gemeinde Flüelen überhaupt keine Dichteziffer vor. Die meisten Gemeinden verzichten in besonderen Bauzonen wie z.B. in Kernzonen, öffentlichen Zonen oder in Gewerbe- und Industriezonen auf eine generelle Dichteziffer. Auch in diesen Gemeinden wird aber in den Nutzungsvorschriften der BZO direkt oder indirekt eine Aussage zum zulässigen Nutzungsmass und zur Mindestausnützung gemacht werden müssen (gemäss Art. 17 Abs. 2 und 3 PBG). Das Nutzungsmass wird z.B. in Flüelen durch die Anzahl Geschosse, Gebäude- und Grenzabstände, Mehrlängenzuschläge, die Gebäudehöhen und die maximale zulässige Gebäudelänge definiert.

Die Wahl des «Instruments» zur Festlegung des zulässigen Nutzungsmasses in einer Zone sagt noch nichts über die Höhe bzw. das Ausmass der zulässigen Nutzung aus. So hat die Gemeinde Altdorf z.B. im Umfeld des Bahnhofs Altdorf eine dichte viergeschossige Wohn- und Gewerbezone mit einer Ausnützungsziffer von maximal 1.0 (inkl. QGP-Bonus) in der Nutzungsplanung ausgeschieden, während in anderen Quartieren mit Rücksicht auf die Quartierstruktur bewusst eine tiefere Dichte gilt (z.B. W2 max. AZ 0.5 mit QGP-Bonus). Wie bereits ausführlich unter Kapitel 3.5 dargelegt, ist es Aufgabe der Gemeinde in der Nutzungsplanung gestützt auf eine räumliche Gesamtsicht (Siedlungsleitbild) eine quartierspezifische Aussage zur zulässigen Dichte zu machen und diese verbindlich in der Nutzungsplanung umzusetzen.

[14] Definitionen gemäss IVHB – Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Als Schlussfolgerung kann gesagt werden, dass der Verzicht auf das Instrument einer Dichteziffer (wie z.B. der Ausnützungsziffer) nicht geeignet ist, dem Ziel einer verbesserten Siedlungsentwicklung nach innen und stärkerer Verdichtung näher zu kommen. Das Mass der Nutzung der Bauzonen ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Nutzungsplanung gemäss dem Bundesrecht und dem kantonalen Planungs- und Baurecht. Vielmehr kann das Instrument der Dichteziffer wie z.B. der Ausnützungsziffer dazu genutzt werden, um in der Planung eine verdichte Bauweise in Abstimmung mit den weiteren raumrelevanten Interessen verbindlich umzusetzen.

3.9. Was wäre das Potential von zusätzlich schaffendem Nutzwohnraum in den einzelnen Gemeinden, wenn folgendes geprüft und umgesetzt würde: a) Bauzonen höher einstufen, b) Bauvorschriften realistisch lockern, c) Heimatschutz- und Denkmalpflegevorschriften lockern

3.9.1. Bauzonen höher einstufen

Die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, kompakte Siedlungen zu schaffen und quartierspezifische Verdichtungen zur prüfen ist eine Aufgabe die, gestützt das revidierte RPG und die Richtplananpassung, alle Gemeinden in Uri umzusetzen haben. Bereits das PBG, das seit 1. Januar 2012 in Kraft ist, legt fest, dass die Gemeinden für die einzelnen Zonen eine Mindestausnützung vorschreiben müssen (Art. 17 Abs. 3 PBG). Es ist davon auszugehen und auch erwünscht, dass die Gemeinden künftig gestützt auf das in der Richtplananpassung festgelegte Vorgehen ihre Nutzungsplanungen überprüfen und gezielt höhere Dichten oder eine Erhöhung der zulässigen Geschosszahl umsetzen. Das Potenzial an zusätzlich realisierbaren Wohnflächen kann dabei aber nicht abgeschätzt werden und ist abhängig von den entsprechenden Planungsprozessen in den Gemeinden (siehe auch 3.5 und 3.8).

Ob mit einer Erhöhung der Dichten oder der Geschosszahlen in Bauzonen einen Beitrag zur Verdichtung in einem Gebiet geleistet werden kann, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Die *Struktur* eines Quartiers wird durch die Parzellierung, die Bebauungstypologie und die Gebäudetypen (Einfamilienhäuser, Reihenhäuser, Mehrfamilienhäuser) geprägt. In sehr kleinstrukturierten Quartieren lässt sich eine massgebliche Verdichtung nur schwierig umsetzen, hier steht die Anpassungsfähigkeit an heutige Wohnbedürfnisse im Vordergrund. Die bauliche *Dichte* ergibt sich aus den bestehenden Bauvolumen. Teilweise bestehen schon heute beträchtliche Spielräume, da die heute zulässige Dichte noch nicht erreicht ist. Das *Alter* und der *Zustand* der Gebäude geben an, ob in einem Quartier in den kommenden Jahren mit grösseren Investitionen – z.B. für energetische Sanierungen - gerechnet werden kann oder ob diese Investitionen bereits erfolgt sind. Die *Nutzerdichte* zeigt auf, wieviele Bewohnerinnen und Bewohner in einem Quartier effektiv leben und ob in einem Quartier ein Generationenwechsel ansteht oder nicht. Oft ist die bauliche Struktur eines Quartiers viel wichtiger für die Nutzerdichte als die zulässige Ausnützungsziffer, so können z.B. zweigeschossige Geschosswohnungsbauten am Hang viel mehr Wohnungen und damit auch mehr mögliche Bewohner beinhalten als ein normales Einfamilienhausquartier. Besondere planungsrechtliche Rahmenbedinungen, wie z.B. bestehende Quartiergestaltungspläne, besondere städtebauliche Qualitäten, ein geschütztes Ortsbild oder viele qualitativ gute Grünräume können ebenfalls wesentlich sein bei der Frage, ob und in welchem Mass eine Erhöhung der Dichten und Geschosszahlen möglich und sinnvoll sind. Die Quartieranalyse mit der Erarbeitung des Siedlungsleitbilds zeigt auf, welche Strategieansätze zur Innenentwicklung in einem bestimmten

Quartier weiterverfolgt werden sollen (siehe 3.5.3 Quartierspezifische Umsetzung).

3.9.2. Bauvorschriften realistisch lockern (Abstände, Gebäudehöhen, Ausnützungsziffern von Parzellen usw.)

Grundsätzlich gelten die gleichen Überlegungen wie bei der Frage, ob die Ausnützungsziffer oder die Geschosszahl erhöht werden soll (siehe Kapitel 3.9.1). Bauvorschriften sollen die Dichteziffern soweit als nötig ergänzen ohne eine Überreglementierung zur Folge zu haben. Bei Gebäudehöhen sind neben Fragen des Ortsbildes (Dorfsilhouette, Landschaftsbild) auch der Schattenwurf auf Nachbarparzellen ein wesentlicher Aspekt. Abstandsvorschriften sind wichtig für die Definition der Baustruktur, haben aber auch bezüglich Wohnhygiene, Brandschutz und Zugänglichkeit der Gebäude ihre Berechtigung. Gerade bei sehr starren Abstandsvorschriften kann aber auch ein sehr einseitiges und monotones Quarterbild die Folge sein. Zudem können so unter Umständen sinnvolle Verdichtungsmassnahmen wie eine gemeinsame, zusammengebaute Garage oder eine halboffene oder geschlossene Bauweise verhindert werden.

Hier bieten insbesondere Sondernutzungspläne, wie sie Uri mit Quartiergestaltungsplänen (QGPs), Quartierplänen (QPs) oder Baulinien kennt, mehr Flexibilität. Der kantonalen Richtplan weist die Gemeinden deshalb an, dass sie Sondernutzungspläne gezielt einsetzen für die,

- die Steuerung der Siedlungsentwicklung,
- die Quartier- und Siedlungsgestaltung und die Erhaltung bzw. Steigerung der Qualität der Frei- und Grünräume,
- die räumlich zweckmässige Anordnung der Erschliessung,
- die Verbesserung der Parzellen- und Eigentumsstruktur,

um eine optimale, haushälterische und qualitätsvolle Nutzung der Bauzonen sicherzustellen (kantonaler Richtplan, Abstimmungsanweisung 4.2-5 Sondernutzungsplanungen und Landumlegung). Es ist sinnvoll das Instrumente der Sondernutzungspläne zukünftig vermehrt für die Quartiererneuerung einzusetzen, so wurde z.B. die neue Siedlung Pro Familiaweg in Altdorf mit einem QGP umgesetzt.

3.9.3. Heimatschutz- und Denkmalvorschriften lockern

Nach der heute geltenden Rechtslage (BZO) geben die Bestimmungen zu den Kernzonen schon heute nur in wenigen Fällen eine Ausnützungsziffer vor. Wie unter 3.6 aufgezeigt, bestehen gerade in historischen Ortskernen und Kernzonen bereits sehr hohe Dichten und das Potential für eine weitergehende Verdichtung ist sehr begrenzt. Eine Verdichtung der Dorfkerne muss zudem auch den wohnhygienischen Ansprüchen genügen; hier sind die Grenzen – zumindest in den drei untersuchten Dörfern – mehrheitlich bereits heute erreicht. Die unumstösslichen gesetzlichen Vorgaben des Bundes – insbesondere die Bundesinventare – setzen auch hier ihre Grenzen bezüglich der inneren Verdichtung (siehe auch Abschnitt 3.6). Darüber hinaus ist es wichtig orts- und gebietsspezifische Lösungen in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden, den betroffenen Fachstellen und den Grundeigentümern zu entwickeln. So lassen sich die Ziele einer qualitätsvollen Innentwicklung und Verdichtung mit den Interessen des Heimatschutzes und der Denkmalpflege verbinden.