Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

17. Mai 2016

Nr. 2016-317 R-362-30 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Genehmigung der Richtplananpassung

I. Zusammenfassung

Am 3. März 2013 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) angenommen. Ziele der Revision des Raumplanungsgesetzes sind ein sorgsamer Umgang mit dem Boden, die Begrenzung der Siedlungsausdehnung sowie das Schaffen von kompakten Siedlungen. Dörfer und Städte sollen qualitativ nach innen weiter entwickelt werden, beispielsweise durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Mit der Umsetzung verbunden ist eine Anpassung des kantonalen Richtplans und die Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 40.1111). Mit der vorliegenden Richtplananpassung wird aufgezeigt, wie die Entwicklung nach innen in Uri erfolgen wird. Neben den Inhalten, die sich direkt aus dem revidierten RPG ergeben, werden mit der Richtplananpassung die raumrelevanten Bestandteile des Schutz- und Nutzungskonzepts Erneuerbare Energien (SNEE) und das Landschaftsschutzgebiet Winterhorn behördenverbindlich festgelegt. Zudem werden mit der Richtplananpassung und der damit verbundenen Revision der kantonalen Waldverordnung (KWV; RB 40.2111) die Grundlagen zur Festlegung statischer Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen geschaffen.

Die wichtigsten Änderungen im Überblick:

- *Die raumordnungspolitischen Ziele und das Raumkonzept (Kapitel 2 und 3 des Richtplans) werden redaktionell überarbeitet und mit Aussagen zu den Entwicklungsräumen und Gemeindetypen ergänzt.*
- *Das Siedlungsgebiet (bestehende und zukünftige Bauzonen) der kommenden 25 Jahre wird quantitativ festgelegt.*
- *Die für die Berechnung des Bauzonenbedarfs der Gemeinden massgeblichen Grundlagen werden festgelegt (Entwicklung Bevölkerung und Beschäftigte).*
- *Die Anforderungen an Neueinzonungen von Bauzonen werden ergänzt.*
- *Gemeinden mit deutlich zu grossen Bauzonen werden aufgefordert, die Bauzonen zu überprüfen und massgeblich zu reduzieren. Vorgaben dazu werden festgelegt.*
- *Das Siedlungsleitbild der Gemeinden wird als wichtiges Instrument für eine qualitativ hochstehende Siedlungsentwicklung nach innen gestärkt.*

- *Die Inhalte des Schutz- und Nutzungskonzepts Erneuerbare Energien (SNEE) werden in den Richtplan überführt.*
- *Das Landschaftsschutzgebiet Winterhorn wird in den Richtplan überführt.*
- *Die Voraussetzung für die Festlegung statischer Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen wird im Richtplan geschaffen.*

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung	1
II.	Ausführlicher Bericht	4
1.	Ausgangslage	4
2.	Hauptbestandteile der Richtplananpassung.....	4
2.1	Siedlungsentwicklung	4
2.2	Schutz- und Nutzungskonzept Erneuerbare Energien (SNEE)	5
2.3	Statische Waldgrenzen im Landwirtschaftsgebiet.....	5
2.4	Weitere Anpassungen	5
3.	Prozess der Richtplananpassung	6
3.1	Öffentliche Mitwirkung.....	6
3.2	Vorprüfung durch den Bund	7
4.	Genehmigung	7
4.1	Genehmigung durch den Landrat	7
4.2	Genehmigung durch den Bundesrat.....	7
5.	Antrag	8

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Am 1. Mai 2014 sind das teilrevidierte Bundesgesetz über die Raumplanung und die revidierte Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) in Kraft getreten. Gleichzeitig wurden auch die technischen Richtlinien Bauzonen und die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung publiziert. Die konkrete Umsetzung der RPG-Revision ist Aufgabe des Kantons und der Gemeinden. Innert fünf Jahren muss diese Richtplanrevision bereinigt und vom Bundesrat genehmigt sein. Solange kein vom Bundesrat genehmigter Richtplan vorliegt, gelten restriktive Übergangsbestimmungen (Art. 38a Abs. 1 und 2 RPG). Sollte nach Ablauf der Übergangsfrist kein vom Bundesrat genehmigter Richtplan vorliegen, ist die Ausscheidung neuer Bauzonen komplett unzulässig (Art. 38a Abs. 3 RPG).

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.

Der Bundesrat hat den Richtplan des Kantons Uri mit Beschluss vom 20. September 2013 genehmigt. Die Umsetzung der RPG-Revision erfordert eine Anpassung des kantonalen Richtplans. Zudem muss der Kanton im Planungs- und Baugesetz eine Rechtsgrundlage zur Umsetzung der Mehrwertabgabe und zur besseren Verfügbarkeit von Bauland schaffen. Zudem wurden weitere Anpassungen des kantonalen Richtplans im Zusammenhang mit dem Schutz- und Nutzungskonzept Erneuerbare Energien in Uri (SNEE), dem Landschaftsschutzgebiet Winterhorn und den Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen vorgenommen. Der Kanton hat dort, wo er die Zunahme der Waldfläche verhindern will, im Richtplan Gebiete zu bezeichnen, wo statische Waldgrenzen festgelegt werden können. Dies erfordert eine entsprechende Anpassung der kantonalen Waldverordnung. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs erfolgte die Erarbeitung der Richtplananpassung mit der Änderung des PBG und der KWV koordiniert.

2. Hauptbestandteile der Richtplananpassung

2.1 Siedlungsentwicklung

Der Kanton muss im kantonalen Richtplan aufzeigen, wie die Siedlungsentwicklung in Uri verstärkt nach innen erfolgen soll. Zudem muss er die Gesamtgrösse und die Verteilung des Siedlungsgebiets für die nächsten 25 Jahre festlegen und sicherstellen, dass die Bauzonen der Gemeinden dem voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre entsprechen. Überdimensionierte Bauzonen müssen reduziert werden. Weiter sind Massnahmen zu treffen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland.

Der Kanton zeigt im Richtplan auf, von welchen Planungsannahmen er für den Richtplanhorizont bis 2040 ausgeht. Basierend auf den Szenarien des Bundesamts für Statistik (BFS) hat der Kanton Uri dazu eine eigene *Bevölkerungs- und Beschäftigtenprognose Kanton Uri* erstellt. Sie zeigt die

Bandbreite auf, in der sich die Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen im Richtplanungshorizont bis 2040 entwickeln können. Das BFS hat inzwischen kantonale Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015 bis 2045 veröffentlicht, wonach die Bevölkerung in Uri in diesem Zeitraum nicht zunimmt, sondern relativ stabil bleibt (Referenzszenario). Beim hohen Szenario wird mit rund 38'000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 2030 gerechnet. Dieses Szenario bildet die massgebliche Grundlage für die Dimensionierung der Bauzonen.

So oder anders: Entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben sind in Uri die Bauzonen insgesamt zu gross. Kantone mit zu grossen Bauzonen müssen im Richtplan aufzeigen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist sie die Anforderungen nach Artikel 15 RPG erfüllen (bedarfsgerechte Dimensionierung der Bauzonen). Die Richtplananpassung enthält deshalb erhöhte Anforderungen zu Ein- und Umzonungen und Vorgaben zu Rückzonungen. In allen 20 Urner Gemeinden bestehen heute genügend Bauzonen für die zukünftige Entwicklung. Es müssen Massnahmen zur Mobilisierung und besseren Verfügbarkeit der Bauzonen und für eine effiziente und bodensparende Nutzung der bestehenden Bauzonen (Verdichtung) getroffen werden. In verschiedenen Gemeinden sind die Bauzonen deutlich zu gross und müssen reduziert werden.

2.2 Schutz- und Nutzungskonzept Erneuerbare Energien (SNEE)

Der Regierungsrat hat am 26. Juni 2013 (Nr. 2013-391 R-750-18) das Schutz- und Nutzungskonzept Erneuerbare Energien im Kanton Uri (SNEE) verabschiedet. Darin wird festgehalten, dass bei der nächsten Revision des Richtplans die nutzbaren und geschützten Gewässer bzw. Gewässerabschnitte wie auch mögliche Standorte für künftige Windparks in den Richtplan aufgenommen werden. Entsprechend dem SNEE werden die Gewässer bzw. Gewässerabschnitte im Richtplan bezeichnet, für die eine Wasserkraftnutzung grundsätzlich möglich ist. Die Nutzung dieser Gewässer ist direkt mit dem Schutz anderer Gewässer- bzw. Gewässerabschnitte verbunden. Diese Gewässer werden ebenfalls aufgeführt. Die im SNEE definierten Grundsätze zu den Nutzungsmöglichkeiten der Wind- und der Sonnenenergie werden übernommen.

2.3 Statische Waldgrenzen im Landwirtschaftsgebiet

Der Bund hat mit der Revision des Waldgesetzes vom 1. Juli 2013 (WaG; SR 921.0) verschiedene Instrumente geschaffen, um den ungehemmten Waldeinwuchs einzudämmen und so das Kulturland besser zu schützen. In erster Linie kann der Waldeinwuchs mit aktiven Bewirtschaftungsmassnahmen eingedämmt werden. Dort, wo der Kanton die Waldflächenzunahme gänzlich verhindern will, kann er zudem statische Waldgrenzen festlegen (Art. 10 WaG). Diese Gebiete hat der Kanton vorgängig im Richtplan zu bezeichnen (Art. 12a Waldverordnung [WaV]; SR 921.01). Unter der Leitung der Sicherheitsdirektion hat eine Begleitgruppe Lösungen zum Umgang mit der zunehmenden Waldfläche formuliert. Die erarbeitete Stossrichtung wurde in einem weiteren Schritt mit dem Erstunterzeichnern der Motion Christian Arnold zu Anpassung der kantonalen Waldverordnung, die die Einführung statischer Waldgrenzen auf dem gesamten Kantonsgebiet fordert, abgeglichen.

2.4 Weitere Anpassungen

Weitere Bestandteile der Richtplananpassung bilden die Aufnahme des Landschaftsschutzgebiets

Winterhorn, weitere kleinere Anpassungen und geringfügige redaktionelle Anpassung der Kapitelstruktur. Eine für alle Beteiligten tragbare Umsetzung des Landschaftsschutzgebiets Winterhorn wird zurzeit geprüft. Das Landschaftsschutzgebiet Winterhorn wird als Vororientierung in den kantonalen Richtplan aufgenommen. Damit wird deutlich gemacht, dass für die Umsetzung noch viele Fragen offen sind und zwischen den Beteiligten noch ein erheblicher Abstimmungsbedarf besteht.

3. Prozess der Richtplananpassung

Gemäss Artikel 10 PBG erarbeitet der Regierungsrat den kantonalen Richtplan. Er gibt der Bevölkerung, den Gemeinden, den Korporationen und weiteren Trägern raumwirksamer Aufgaben sowie den beschwerdeberechtigten Organisationen Gelegenheit, bei der Erarbeitung des Richtplans in geeigneter Weise mitzuwirken. Die Justizdirektion hat die Richtplananpassung im Auftrag des Regierungsrats zusammen mit den kantonalen Fachstellen und den Gemeinden erarbeitet.

Die inhaltlichen Grundlagen wurden in einer ersten Phase innerhalb unterschiedlicher Teilprojekte erarbeitet. Die Grundlagenarbeiten beinhalteten auch den gezielten Miteinbezug der Gemeinden. An Einzelgesprächen mit allen 20 Gemeinden wurden die vorgesehenen Anpassungen des kantonalen Richtplans und des PBG vorgestellt und hinsichtlich der Auswirkungen auf die Nutzungsplanung der Gemeinde diskutiert.

Aufgrund der Komplexität der Aufgabenstellung und im Interesse einer zielgerichteten und breit abgestützten Erarbeitung der Vorlagen war es zweckmässig, dass sich der Regierungsrat im Sinne eines Zwischenentscheids zum Stand der laufenden Arbeiten äussert. Dazu wurden dem Regierungsrat Arbeitshypothesen als Grundlage für die weiteren Umsetzungsarbeiten vorgelegt. Diese wurden durch den Regierungsrat am 16. November 2014 bestätigt. Darauf aufbauend wurden die Änderungsvorlagen erarbeitet.

3.1 Öffentliche Mitwirkung

Nach der Anhörung der kantonalen Amtsstellen beauftragte der Regierungsrat mit Beschluss vom 15. September 2015 (RRB Nr. 2015-567 R-362-30) die Justizdirektion, den Entwurf der Richtplananpassung von Mitte September bis Mitte November 2015 zur öffentlichen Mitwirkung aufzulegen, die Bevölkerung, Gemeinden, die beschwerdeberechtigten Organisationen und die Nachbarkantone in geeigneter Weise auf die Möglichkeit zur Mitwirkung aufmerksam zu machen und die Richtplananpassung dem Bundesamt für Raumentwicklung zur Vorprüfung einzureichen. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs erfolgte die öffentliche Mitwirkung zeitgleich koordiniert mit dem Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des PBG und zur Änderung der KWV.

Während dem Mitwirkungsverfahren wurden die Gemeinden, die Korporationen, die politischen Parteien, die Verbände und die beschwerdeberechtigten Organisationen an einer Informationsveranstaltung eingehend über die Änderungsvorlagen zur Umsetzung des revidierten RPG informiert. Im Rahmen der Mitwirkung gingen rund 100 Eingaben zur Richtplananpassung ein. Die Ergebnisse der öffentlichen Mitwirkung wurden gemäss Artikel 7 RPV im Mitwirkungsbericht zusammengefasst und den Umgang mit den Eingaben dokumentiert (siehe Beilage

Mitwirkungsbericht). Die Hinweise aus der Mitwirkung flossen soweit möglich in die Überarbeitung der Richtplananpassung ein.

3.2 Vorprüfung durch den Bund

Mit Schreiben vom 15. September 2015 reichte die Justizdirektion den Entwurf der Richtplananpassung dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zur Vorprüfung ein. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) lud die Mitglieder der Raumordnungskonferenz des Bunds (ROK) zur Stellungnahme zur Richtplananpassung ein.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) würdigte in seinem Vorprüfungsbericht vom 17. März 2016 die aus Sicht des Bunds guten und sorgfältig erarbeiteten Grundlagen im Siedlungsbereich. Zu einem grossen Teil werden die Anforderungen an die Umsetzung des revidierten RPG erfüllt. Die Vorgaben im Richtplan für die Bauzonendimensionierung und die Überprüfung der Bauzonen zielen in die richtige Richtung, sind aber bezüglich Fristen und der Verbindlichkeit noch nicht ausreichend. Die Ergebnisse der Vorprüfung wurden zusammengefasst und dokumentiert (siehe Beilage Mitwirkungsbericht). Die im Vorprüfungsbericht des Bunds formulierten Vorbehalte wurden in der aktualisierten Richtplananpassung berücksichtigt und die entsprechenden Aufträge umgesetzt.

4. Genehmigung

Der kantonale Richtplan wird verbindlich:

- für die Behörden des Kantons, sobald der Landrat ihn genehmigt hat;
- für den Bund und die Nachbarkantone, sobald der Bundesrat ihn genehmigt hat.

4.1 Genehmigung durch den Landrat

Der Richtplan ist als Ganzes zu behandeln und zu genehmigen. Änderungen des Richtplans in einzelnen Abschnitten sind daher nicht unmittelbar durch den Landrat möglich. Der Beschluss des Landrats über die Genehmigung des Richtplans unterliegt nicht dem Referendum, weil Referenden - soweit hier von Bedeutung - nur gegen Rechtserlasse sowie Beschlüsse zulässig sind und auch das Planungs- und Baugesetz kein Referendum vorsieht. Die Richtplananpassung hat keine unmittelbaren Ausgaben für den Kanton und die Gemeinden zur Folge. Entsprechende Ausgaben sind in einem für die betreffende Ausgabenhöhe vorgesehenen Erlass durch die zuständigen Behörden zu beschliessen und bedürfen einer Grundlage im Voranschlag.

4.2 Genehmigung durch den Bundesrat

Mit der Erarbeitung der Richtpläne haben die Kantone in den Grundzügen zu bestimmen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Dabei haben sie die Konzepte und Sachpläne des Bunds sowie die Richtpläne der Nachbarkantone zu berücksichtigen. Im Genehmigungsverfahren prüft der Bund, ob die kantonalen Richtpläne diese Voraussetzungen erfüllen. Mit der Genehmigung durch den Bund wird somit festgestellt, dass ein kantonaler Richtplan dem Raumplanungsgesetz entspricht und die Interessen des Bunds und der Nachbarkantone berücksichtigt sind (Art. 11 Abs. 1 RPG). Für den Bund und die Nachbarkantone wird der Richtplan erst mit der Genehmigung durch den Bund verbindlich.

Zudem werden damit die Übergangsbestimmungen nach Artikel 38a Absatz 2 RPG aufgehoben.

5. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Richtplananpassung wird genehmigt.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Beilagen

- Richtplananpassung (mit Änderungen) (Beilage 1)
- Bericht zur Richtplananpassung (kein Bestandteil der Genehmigung) (Beilage 2)
- Mitwirkungsbericht zur Richtplananpassung (kein Bestandteil der Genehmigung) (Beilage 3)