

Bericht
des Regierungsrats
an den Landrat

17. Mai 2016

Nr. 2016-316 R-150-11 Bericht zur Anpassung des Planungs- und Baugesetzes (Postulat Hans Gisler, Schattdorf)

I. Zusammenfassung

Landrat Hans Gisler, Schattdorf, reichte am 22. Oktober 2014 eine Motion zu Anpassung des Planungs- und Baugesetzes im Kanton Uri ein. Der Motionär wandelte den Vorstoss auf Antrag des Regierungsrats in ein Postulat um, das der Landrat am 15. April 2015 überwiesen hat. Der Verfasser des Postulats stellt fest, dass in den ländlichen Gebieten die Abwanderung der Wohnbevölkerung ein Problem darstelle. Es bestehe insbesondere bei den rechtlichen Grundlagen Handlungsbedarf. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen würden es verbieten, den Wohnungsbau zu fördern. Durch geeignete Anpassungen im kantonalen Planungs- und Baugesetz solle der Abwanderung und dem Kulturlandverlust entgegengewirkt werden.

Die Anliegen des Postulats sind direkt in die laufenden Umsetzungsarbeiten zur Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) in Uri eingeflossen. Mit der Richtplananpassung, dem geänderten Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 40.1111) und mit weiteren Instrumenten werden verschiedene Massnahmen getroffen, die die Anliegen des Postulats aufnehmen und stufengerecht umsetzen. Für eine weitergehende Regelung im PBG fehlt allerdings, insbesondere was das Bauen ausserhalb der Bauzonen anbelangt, dem Kanton die erforderliche gesetzgeberische Zuständigkeit, da diese aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung (Art. 75 Bundesverfassung [BV]; SR 101) beim Bund liegt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung	1
II.	Ausführlicher Bericht	3
1.	Ausgangslage	3
2.	Darstellung der Situation heute.....	3
2.1	Problemstellung und Handlungsmöglichkeiten	3
2.2	Massnahmen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen	4
2.3	Massnahmen innerhalb der Bauzonen	4
2.4	Fazit	7
3.	Antrag	7

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Am 22. Oktober 2014 haben Hans Gisler, Schattdorf, als Erstunterzeichner und Alois Arnold (1965), Bürglen, als Zweitunterzeichner eine Motion zur Anpassung des Planungs- und Baugesetzes eingereicht. Der Motionär ist dem Antrag des Regierungsrats vom 3. März 2015 gefolgt und hat die Motion in ein Postulat umgewandelt, das vom Landrat an der Session vom 15. April 2015 überwiesen wurde.

Das Postulat stellt fest, dass in den ländlichen Gebieten die Abwanderung der Wohnbevölkerung ein Problem darstelle. Es bestehe insbesondere bei den rechtlichen Grundlagen Handlungsbedarf. Aus raumplanerischer Sicht seien in den letzten Jahrzehnten zwar einige Verbesserungen gemacht worden, es sei aber noch viel Handlungsspielraum offen. Besonders beim Bauen ausserhalb der Bauzonen, auch bezüglich des Vollzugs, wäre eine kulantere Vorgehensweise angebracht. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen würden es verbieten, den Wohnungsbau zu fördern. Durch geeignete Anpassungen im kantonalen Planungs- und Baugesetz solle der Abwanderung und dem Kulturlandverlust entgegengewirkt werden.

2. Darstellung der Situation heute

2.1. Problemstellung und Handlungsmöglichkeiten

Am 1. Mai 2014 ist die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) in Kraft getreten. Ziele des revidierten RPG 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 und das Schliessen von Baulücken. Damit sollen der Verschleiss von Kulturland eingedämmt und hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, Strom, Wasser und Abwasser vermieden werden. Im kantonalen Recht muss zudem eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit bei den Einzonungen für den Ausgleich von Planungsvorteilen mindestens 20 Prozent des Mehrwerts abgeschöpft werden kann. Es ist Sache des Kantons, die RPG-Revision im Rahmen einer Anpassung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes und des kantonalen Richtplans umzusetzen. Die Stossrichtung des revidierten RPG entspricht teilweise dem Anliegen des Postulats. Im Rahmen der laufenden Umsetzung der RPG-Revision durch die Richtplananpassung, die Änderung des PBG und der kantonalen Waldverordnung (zur Festlegung von statischen Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen) konnten die Anliegen des parlamentarischen Vorstosses deshalb direkt miteinbezogen werden.

Das Postulat verlangt vom Regierungsrat auf Stufe des kantonalen Planungs- und Baugesetzes geeignete Massnahmen, die der Abwanderung und dem Kulturlandverlust in ländlichen Gebieten entgegenwirken. Er unterlässt es jedoch, diese näher zu bezeichnen. Entscheidend für die bauliche Entwicklung in ländlichen Gebieten sind bau- und planungsrechtliche Rahmenbedingungen, die möglichst gute Voraussetzungen für Investitionen im Bereich des Wohnungsbaus bieten. Mit diesen Instrumenten nicht oder nur teilweise beeinflusst werden können dagegen wirtschaftliche oder

demografische Rahmenbedingungen, die zu einer Abwanderung der Wohnbevölkerung führen können. Die diesbezügliche Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums (insbesondere der Seitentäler des Kantons, des oberen Reusstals und der äusseren Seegemeinden) erfolgt durch die bestehenden sektoral- und regionalpolitischen Instrumente. Es handelt sich zum Beispiel um die neue Regionalpolitik (NRP, Beiträge für touristische oder wertschöpfungsgenerierende Projekte), die allgemeine Kulturförderung (Fördermittel aus dem Lotteriefonds für kulturelle Projekte) aber auch um die Denkmalpflege und den Ortsbildschutz (Beiträge an die Erneuerung oder Restauration von Schutzobjekten). Daneben unterstützt der Kanton die ländlichen Gemeinden mit Begleitung und Beratungen und erstellt Leitfäden zur Umsetzung wie etwa die Arbeitshilfe Siedlungsleitbild.

2.2. Massnahmen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen

Das Bundesrecht regelt grundsätzlich abschliessend, was ausserhalb der Bauzonen gebaut werden darf. Für eine andersartige Regelung im PBG bleibt dem Kanton kein gesetzgeberischer Handlungsspielraum. Dem Kanton fehlt dafür die erforderliche gesetzgeberische Zuständigkeit, da diese aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung (Art. 75 Bundesverfassung) beim Bund liegt. Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen erfordern, neben der Baubewilligung der kommunalen Baubehörden, die Zustimmung der Justizdirektion (Art. 108 Abs. 1 PBG). Die im Vollzug vorhandenen Ermessensspielräume werden dabei - soweit dies mit dem Bundesrecht zu vereinbaren ist - durch die Vollzugsbehörden genutzt. Die Urner Praxis zum Bauen ausserhalb der Bauzonen ist breit abgestützt und bewährt. Dies zeigt sich auch darin, dass nur sehr selten Verfügungen der Justizdirektion zum Bauen ausserhalb der Bauzonen mit einer Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Die Praxis zum Bauen ausserhalb der Bauzonen wird in einem Merkblatt dargestellt, regelmässig überprüft und geänderten Rahmenbedingungen angepasst. Dazu dient auch der direkte Kontakt mit den Baubehörden der Gemeinden, z. B. im Rahmen der jährlich stattfindenden Baubehördentagung.

Über das erwähnte Merkblatt zum Bauen ausserhalb der Bauzonen hinaus, zeigt die Justizdirektion mit der Broschüre «Bauen in der Landschaft» auf, wie eine gute Einpassung und landschaftsverträgliche Umsetzung von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen möglich ist. Mit der Broschüre werden Bauherren, Planer und Behörden sensibilisiert. Eine frühzeitige Berücksichtigung qualitativer Aspekte zum Bauen ausserhalb der Bauzonen verhindert Blockaden im Bewilligungsverfahren und fördert daher effiziente Bewilligungsverfahren und -prozesse.

2.3. Massnahmen innerhalb der Bauzonen

Im Rahmen der laufenden Umsetzung der RPG-Revision durch die Richtplananpassung, die Änderung des PBG und der kantonalen Waldverordnung (zur Festlegung von statischen Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen) sind die Anliegen des parlamentarischen Vorstosses eingeflossen, wie nachfolgend dargestellt wird.

2.3.1. Richtplananpassung

In der Richtplananpassung zur Umsetzung des revidierten RPG wurden folgende Massnahmen umgesetzt, die dem Anliegen des Postulats entsprechen:

- Das Prinzip der «dezentralen Besiedlung» schlägt sich im zulässigen Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum als Grundlage für die Bauzonendimensionierung nieder. Jeder Gemeinde, auch in Gemeinden, die in der Vergangenheit eine rückläufige Bevölkerungszahl zu verzeichnen hatten, wird zur Ermittlung des Bauzonenbedarfs ein positives Mindestwachstum für die Berechnung der Bauzonengrösse zu Grunde gelegt werden. Mit dem positiven Wachstum in den ländlichen Gemeinden wird peripheren Gebieten weiterhin eine gewisse Entwicklung ermöglicht, so dass sie ihre Funktion innerhalb ihrer Region bewahren respektive stärken können (siehe Richtplanplananpassung, Abstimmungsanweisung 4.1-5).
- Unabhängig von der Bauzonengrösse sind in jeder Gemeinde kleinere Bauzonenarrondierungen möglich, z. B. um eine bessere Bebaubarkeit der Parzellen zu gewährleisten, sofern mindestens eine flächengleiche Kompensation erfolgt (siehe Richtplananpassung, Abstimmungsanweisung 4.1-4).
- Mit dem kommunalen Siedlungsleitbild zeigen die Gemeinden aus einer mittel- bis langfristigen Perspektive ihre Ziele, Strategien und Massnahmen für eine koordinierte und zielorientierte räumliche Entwicklung der Gemeinde auf. Das Siedlungsleitbild dient dabei als strategisches Führungsinstrument des Gemeinderats. Es bildet eine Grundlage für die Revision der Nutzungsplanung und kann darüber hinaus als Wegweiser für weitere raumrelevante Massnahmen der Gemeinde bilden. So haben z. B. einzelne Gemeinden dem Siedlungsleitbild ihre Strategien und Massnahmen für ihre touristische Positionierung dargelegt, mit den übrigen räumlichen Interessen abgestimmt und so erfolgreich die Grundlage für den Ausbau ihrer touristischen Infrastrukturen (z. B. für den Langlaufsport) geschaffen. Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei der Erarbeitung kommunaler Siedlungsleitbilder mit finanziellen Beiträgen im Umfang von 70 Prozent der Planungskosten (gemäss Art. 77 PBG) (siehe Richtplananpassung, Abstimmungsanweisung 4.1-2).

2.3.2. Änderung des Planungs- und Baugesetzes

Mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderung des PBG werden Massnahmen zur besseren Verfügbarkeit des bestehenden Baulands getroffen. Bestehende zentral gelegene Bauzonen, die nicht genutzt werden können, blockieren gerade auch in kleineren Gemeinden die Entwicklung massgeblich. Die Gemeinden sind darauf angewiesen, dass bestehende Bauzonenreserven genutzt werden können und für die Entwicklung der Gemeinden zur Verfügung stehen. Mit den in der Vorlage zur Änderung des PBG vorgesehenen neuen Instrumenten haben die Gemeinden die Möglichkeit, griffige Massnahmen zu treffen, um zentral gelegene und aus Sicht der Gemeindeentwicklung wichtige Bauzonenreserven verfügbar zu machen.

Mit der Änderung des PBG wird zudem die Mehrwertabgabe im Kanton Uri umgesetzt. Die vorgeschlagene Regelung ist besonders aus Sicht der ländlichen Gemeinden - die oft über grosse Bauzonenreserven verfügen und mit Rückzonungen konfrontiert sind - vorteilhaft. Der Kanton übernimmt zukünftig, über die Mittel der Mehrwertabgabe, vollständig Entschädigungen infolge materieller Enteignung, die bei Rückzonungen anfallen können. Damit werden die Gemeinden von dieser finanziellen Verpflichtung entlastet.

2.3.3. Festlegung statischer Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen

Wie im gesamtschweizerischen Alpenraum hat die Waldfläche auch im Kanton Uri in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Dabei zeigt sich, dass der Wald vor allem in höheren Lagen über 700 m.ü.M. zunimmt. Der Waldeinwuchs auf landwirtschaftlichen Nutzflächen und in Sömmerungsgebieten bedeutet einen Verlust an land- oder alpwirtschaftlicher Produktionsfläche und eine Verminderung der flächenbezogenen Beiträge für den Bewirtschafter.

Der Bund hat mit der Waldgesetzrevision vom 1. Juli 2013 verschiedene Instrumente geschaffen, um den ungehemmten Waldeinwuchs einzudämmen und so das Kulturland besser zu schützen. Landrat Christian Arnold, Seedorf, reichte aufgrund der neuen Gesetzesgrundlagen am 23. April 2014 eine Motion zur Anpassung der Kantonalen Waldverordnung (KWV; RB 40.2111) ein, mit dem Ziel einer Einführung von statischen Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen auf dem gesamten Kantonsgebiet. Die Motion wurde am 19. November 2014 für erheblich erklärt.

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 Waldgesetz [WaG]; SR 921.0). Diese Gebiete hat der Kanton vorgängig im Richtplan zu bezeichnen (Art. 12a Waldverordnung [WaV]; SR 921.01). Mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderung der KWV in Verbindung mit der Richtplananpassung wird die Grundlage zur Festlegung statischer Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen geschaffen. Damit werden künftig, neben den Gebieten, wo der Wald an Bauzonen grenzt, auch entlang der Landwirtschaftszone, von der Hügelzone bis zur Bergzone 4, statische Waldgrenzen festgelegt werden. Mit der statischen Waldlinie soll das Kulturland besser geschützt werden und eine Rechtssicherheit für den Eigentümer geschaffen werden.

2.3.4. Weitere Massnahmen

Im parlamentarischen Vorstoss von Hans Gisler, Schattdorf, wird auch auf das «Modellvorhaben Wohnraumförderung» hingewiesen. Im Rahmen des Programms «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014 bis 2018» unterstützt der Bund innovative Ansätze zur nachhaltigen Raumentwicklung in verschiedenen Themenschwerpunkten. Der Kanton Uri hat sich für ein Modellvorhaben im Themenschwerpunkt «Ausreichendes und bedürfnisgerechtes Wohnraumangebot schaffen» beworben. Auf Grund der Diskussion im Landrat vom 22. Oktober 2014 und der Anhörung der Gemeinden vom Dezember 2014 wurde das Projekt angepasst, der Miteinbezug aller ländlichen Gemeinden verstärkt, deren Bedürfnisse einbezogen und darauf geachtet, dass konkrete Beispiele aus dem Projektperimeter in der Praxis Nutzen stiften.

Die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Modellvorhaben sind inzwischen weiter fortgeschritten. An einem Workshop, an dem Vertreterinnen und Vertreter aller ländlichen Gemeinden Uris teilgenommen haben, wurden die Ergebnisse der Analysephase diskutiert und konkrete, für die Gemeinden nützliche, Stossrichtungen festgelegt. Die Vertiefung sieht die Weiterarbeit zu folgenden acht Themen vor:

- Übersicht über bestehende Fördertöpfe für Renovationen/Umbauten

- Muster-Pflichtenheft für Dorfkernbeauftragte
- Möglichkeiten für die Nutzung/Umnutzung von Zweitwohnungen
- Schaffung alternativer Mobilitätsangebote
- Versorgung mit grundlegender Infrastruktur (Dorfladen, Dienstleistungen)
- Förderung Wohnraumattraktivität
- Finanzielle Förderung von Sanierung/Umbauten zur Wohnraumförderung
- Umbauten von (denkmalgeschützten) Gebäuden
- Schaffung einer Informationsplattform

An den Teilprojekten sind neben den Gemeinden des engeren Projektperimeters des Urserntals und des oberen Reusstals auch Gemeinden der Seitentäler beteiligt. Alle ländlichen Gemeinden werden regelmässig über den Stand des Modellvorhabens informiert. Das Modellvorhaben ist darauf ausgerichtet, dass alle ländlichen Gemeinden von den Erkenntnissen des Modellvorhabens profitieren können. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass - neben den erwähnten Massnahmen im kantonalen Richtplan und im Planungs- und Baugesetz - mit dem Modellvorhaben weitere und auf die Bedürfnisse der ländlichen Gemeinden zugeschnittene Lösungswege aufgezeigt und unterstützt werden können.

2.4. Fazit

Die Anliegen des Postulats sind direkt in die laufenden Umsetzungsarbeiten zur Umsetzung des revidierten RPG in Uri eingeflossen. Wie aufgezeigt, werden mit der Richtplananpassung, dem geänderten PBG, der geänderten KWV, der Vollzugspraxis zum Bauen ausserhalb der Bauzonen und mit weiteren Instrumenten verschiedene Massnahmen getroffen, die die Anliegen des parlamentarischen Vorstosses Hans Gisler, Schattdorf, aufnehmen und stufengerecht umsetzen. Für eine weitergehende Regelung im PBG fehlen allerdings, insbesondere was das Bauen ausserhalb der Bauzonen anbelangt, aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung die gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten.

3. Antrag

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

1. Vom Bericht zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat Hans Gisler, Schattdorf, zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.