



# Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

29. Januar 2019

**Nr. 2019-55 R-362-30 Interpellation Ruedi Cathry, Schattdorf, zu Planungs- und Baugesetz, Funktionalität Gesetzesänderung; Antwort des Regierungsrats**

## I. Ausgangslage

Am 5. September 2018 reichte Landrat Ruedi Cathry, Schattdorf, zusammen mit zwei Mitunterzeichnenden, eine Interpellation zur Funktionalität der Gesetzesänderung des Planungs- und Baugesetzes ein.

Die Interpellation nimmt Bezug auf die Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 21. Mai 2017 (PBG; RB 40.1111). Der Landrat hat die entsprechende Vorlage am 31. August 2016 zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet. In der Abstimmung vom 21. Mai 2017 hat das Urner Stimmvolk die Gesetzesänderung angenommen. Am 1. Juni 2017 ist diese in Kraft getreten. Grundlage für die Gesetzesänderung bildete die letzte Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700).

Gestützt auf Artikel 127 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) stellt Landrat Ruedi Cathry vier Fragen.

## II. Antwort des Regierungsrats

1. *Wie zeigen sich die ersten Erfahrungen in den Gemeinden mit diesen Ein-, Um- und Auszonungen gemäss PBG? In welchen Gemeinden wurde was und wie schon umgesetzt?*

Seit dem Inkrafttreten der vom Landrat am 31. August 2016 genehmigten Richtplananpassung und der vom Volk am 21. Mai 2017 angenommenen Änderung des PBG haben sieben Gemeinden ihre Nutzungsplanungen revidiert. Verschiedene Gemeinden sind zurzeit im Begriff, entsprechende Nutzungsplanrevisionen durchzuführen. In letzter Zeit gestaltet sich die Raumplanung für die Gemeinden als besonders anspruchsvoll. Denn es gilt, eine Vielzahl neuer Rechtsvorschriften des Bundesrechts und des kantonalen Rechts fristgerecht umzusetzen.

Ein direkter Handlungsbedarf mit konkreten Umsetzungsfristen besteht für diejenigen Gemeinden, welche deutlich überdimensionierte Bauzonen aufweisen. Entsprechend den Festlegungen des kantonalen Richtplans sind die betreffenden Gemeinden angewiesen, ihre Bauzonen innert fünf Jahren

nach Inkrafttreten des Richtplans massgeblich zu reduzieren. Unüberbaute, nicht erschlossene Bauzonen dürfen in der Zwischenzeit nicht weiter erschlossen werden. Die betreffenden Gemeinden müssen ihre Nutzungspläne bis spätestens am 31. August 2021 (fünf Jahre seit Genehmigung durch den Landrat) anpassen. Sämtliche Gemeinden müssen zudem spätestens innert zehn Jahren, d. h. bis 31. August 2026, ihre Bauzonen gesamthaft hinsichtlich ihrer Lage und Dimensionierung mit dem Ziel einer bedarfsgerechten Bauzonendimensionierung überprüfen (kantonaler Richtplan, Abstimmungsanweisung 4.1-8).

Ein Überblick über den Stand der kommunalen Nutzungsplanrevisionen ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

<i>Gemeinde</i>	<i>Letzte Gesamt-/Teilrevision NP</i>	<i>Überdimensionierte BZ die bis 31.08.2021 reduziert werden müssen?</i>	<i>Umgesetzt?</i>	<i>Bemerkungen</i>
Altdorf	09.09.2014	Nein	-	
Andermatt	28.04.2015	Nein	-	
Attinghausen	15.04.2014	Nein	-	
Bauen	13.03.2018	Ja	Nein	
Bürglen	10.12.2013	Nein	-	
Erstfeld	04.04.2017	Nein	-	
Flüelen	27.02.2018	Nein	-	
Göschenen	27.02.2018	Ja	Nein	
Gurtellen	04.07.2017	Ja	teilweise	
Hospental	21.05.2013	Ja	Nein	
Isenthal	28.06.2016	Nein	-	
Realp	18.12.1995	Ja	Nein	Gesamtrevision läuft
Schattdorf	10.03.2015	Nein	-	
Seedorf	09.01.2018	Nein	-	
Seelisberg	16.12.2014	Ja	Nein	
Silenen	05.04.2016	Ja	Nein	
Sisikon	03.07.2001	Ja	Nein	Gesamtrevision läuft
Spiringen	01.04.2014	Ja	Nein	Revision läuft
Unterschächen	13.03.2018	Nein	-	
Wassen	02.07.2013	Ja	Nein	Gesamtrevision läuft

Tabelle 1: Überblick Stand Nutzungsplanung (Stand 1. Januar 2019)

Sieben Gemeinden haben ihre Nutzungsplanungen bereits an die neuen Anforderungen angepasst (grau markierte Gemeinden).

Der Stand der Nutzungsplanung ist von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich. Es gibt Gemeinden, deren Nutzungsplanungen den neuen Richtplanvorgaben bereits vollständig entsprechen (Erstfeld, Flüelen, Seedorf, Unterschächen). Einzelne Gemeinden erfüllen die Aufgaben des Richtplans bezüglich Rückzonungen nur zum Teil und müssen bis zum Jahr 2021 im Rahmen einer Nutzungsplanrevision weitere Rückzonungen vornehmen (Gurtellen, Göschenen, Bauen, Hospental, Seelisberg, Silenen). In anderen Gemeinden ist die Umsetzung schon weit fortgeschritten (Realp, Sisikon, Spiringen, Wassen). In den übrigen Gemeinden ist eine Überprüfung der Bauzonendimensionierung im Rahmen

der nächsten Revision der Nutzungsplanung, spätestens aber bis 2026, notwendig (Altdorf, Andermatt, Attinghausen, Bürglen, Isenthal, Schattdorf).

In der Praxis zeigt sich, dass die Gemeinden in der Lage sind, die Vorgaben der RPG-Revision umzusetzen, auch wenn die damit verbundenen Prozesse sehr anspruchsvoll sind. Der Kanton unterstützt die Gemeinden mit Finanzbeiträgen (Art. 77 PBG), und das Amt für Raumentwicklung begleitet diese mit Merkblättern und Arbeitshilfen.

2. *Wieviel Land wurde als Bauland inzwischen neu eingezont, bzw. ausgezont? Was für Mehrwertabgaben konnten in den Mehrwertabgaben-Fonds eingelegt werden? Reichen diese Gelder um allfällige Auszonungen zu finanzieren? Wenn nein, wie wurde der Fonds geäufnet?*

Seit dem 1. Juni 2017 finden die Vorschriften über die Mehrwertabgabe bei allen Ein- und Umzonungen Anwendung. Fünf Gemeinden haben seither Ein-, Aus- oder Umzonungen vorgenommen. Der Stand der Ein-, Aus- und Umzonungen ergibt sich aus der folgenden Tabelle, wobei die letzte Nutzungsplanrevision der Gemeinde Gurtnellen nicht berücksichtigt ist, weil diese vor Inkrafttreten der Änderung des PBG beschlossen worden ist.

<i>Gemeinde</i>	<i>Letzte Gesamt-/ Teilrevision NP</i>	<i>Einzonungen</i>	<i>Umzonungen</i>	<i>Auszonungen</i>	<i>Bemerkungen</i>
Bauen	13.03.2018	-	1'488 m <sup>2</sup>	-	
Flüelen	27.02.2018	9'535 m <sup>2</sup>	87'978 m <sup>2</sup>	2'228 m <sup>2</sup>	Grossflächige Umzonungen aufgrund neuer Zonenbezeichnungen im PBG (Umzonungen ohne Mehrwert)
Göschenen	27.02.2018	677 m <sup>2</sup>	2'400 m <sup>2</sup>	-	
Seedorf	09.01.2018	12'997 m <sup>2</sup>	225 m <sup>2</sup>	9'076 m <sup>2</sup>	
Unterschächen	13.03.2018	925 m <sup>2</sup>	-	1'102 m <sup>2</sup>	

*Tabelle 2: Ein-, Um- und Auszonungen seit Inkrafttreten PBG am 1. Juni 2017 (Stand 1. Januar 2019)*

Nicht alle von den Gemeinden beschlossenen Ein- und Umzonungen lösten eine Mehrwertabgabe aus. So insbesondere in den Gemeinden, welche ihre Nutzungsplanung und ihre Bau- und Zonenordnung noch nicht an die Anforderungen des neuen PBG angepasst haben. So kann die Umzonung bestehender Sport- und Freizeitanlagen in eine PBG-konforme Nutzungszone zwar technisch als «Umzonung» betrachtet werden, ist aber mit keinem erheblichen Mehrwert verbunden. Dasselbe gilt auch für die «Einzonung» bestehender Verkehrsflächen in die Verkehrszone. Das Amt für Raumentwicklung stellt jeweils durch Verfügung fest, ob eine Mehrwertabgabepflicht besteht (Art. 45g Abs. 1 PBG). Insgesamt konnten aufgrund der aufgeführten Nutzungsplanungen mehrwertabgabepflichtige Ein- und Umzonungen im Umfang von 17'572 m<sup>2</sup> festgestellt werden.

Für die bis jetzt vorliegenden Ein- und Umzonungen ist von einer potenziellen Einlage in den Mehrwertabgabefonds in der Höhe eines sechsstelligen Betrags auszugehen. Der genaue Betrag lässt sich heute nicht exakt beziffern, weil noch nicht in allen Gemeinden rechtskräftige Veranlagungen der Mehrwertabgabe vorliegen. Dabei ist zu beachten, dass die Mehrwertabgabe im Zeitpunkt der Ein-

bzw. Umzonung zwar festgestellt wird, die Bezahlung der Abgabe jedoch erst bei der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks fällig wird (Art. 45i PBG). Erst zu diesem Zeitpunkt fliesst die Abgabe in den zweckgebundenen, kantonalen Mehrwertabgabefonds. Entschädigungen bei Auszonungen werden nur dann aus dem Fonds geleistet, wenn diese einer materiellen Enteignung gleichkommen. Dies dürfte nur bei einem kleinen Teil der Auszonungen der Fall sein. Falls der Fonds im fraglichen Zeitpunkt nicht genügend Mittel aufweist, hat der Kanton die Entschädigung vorzuschüssen (siehe Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 16. Mai 2016, S. 17 f).

Zur Höhe des Mehrwertabgabefonds hat der Regierungsrat im Bericht und Antrag an den Landrat zur Änderung des PBG erklärt, dass mit einem Mehrwertabgabesatz von 30 Prozent die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe bei Ein- und Umzonungen genügend hoch sein dürften, um die Kosten für zusätzliche entschädigungspflichtige Auszonungen decken zu können. Der Landrat hat die Höhe der Mehrwertabgabe gegenüber dem Antrag des Regierungsrats jedoch reduziert und auf 20 Prozent festgelegt. Kann keine Kostendeckung erreicht werden, müsste ein Teil der Entschädigungen mit allgemeinen Steuergeldern finanziert werden. Insgesamt muss aber festgehalten werden, dass sich die finanziellen Auswirkungen der Mehrwertabgabe auch aus heutiger Sicht nur sehr grob schätzen lassen, da viele Faktoren direkt von zukünftigen Entscheidungen von Gemeinden und Grundeigentümern abhängen (Ein-, Um-, Rückzonungen, Handänderungen, Bauvorhaben). Zudem fallen die Einnahmen und die Kosten nicht gleichmässig und nicht zum gleichen Zeitpunkt an und verteilen sich über einen längeren Zeitraum.<sup>1</sup>

Der kantonale Richtplan sieht für die Umsetzung der notwendigen Rückzonungen konkrete Umsetzungsfristen vor. Mittel- bis langfristig soll in sämtlichen Gemeinden eine bedarfsgerechte Bauzonendimensionierung umgesetzt sein. Damit werden nur noch in Ausnahmefällen entschädigungspflichtige Auszonungen anfallen. Umzonungen und in Ausnahmefällen auch Neueinzonungen werden auch längerfristig nötig sein, um eine situations- und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung zu ermöglichen. Daraus ergibt sich, dass zumindest langfristig eine genügende Fondsdeckung sichergestellt ist und die Gelder auch für weitere Aufgaben der Raumplanung verwendet werden könnten (gemäss Art. 45m PBG).

3. *Konnten erste Erfahrungen mit Auszonungen gemacht werden? Wie praktizieren die Gemeinden diesen Prozess? Werden statt Auszonungen bewusst die Fristen für die Bebauung nach PBG und gemeindlichen Vorgaben eingehalten?*

Erste Erfahrungen mit Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen bestehen in den Gemeinden Gurtellen, Realp, Sisikon, Spiringen und Wassen. Teilweise sind diese Verfahren noch nicht rechtskräftig bzw. noch im Gang. Auszonungen, die den Zweck verfolgen, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, erfolgen immer im Rahmen eines ordentlichen Nutzungsplanverfahrens. Dabei werden Nutzungspläne entsprechend den gesetzlichen und planerischen Vorgaben sowie den Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde (gestützt auf ein kommunales Siedlungsleitbild) überprüft und angepasst. Die Gemeinden haben die Bevölkerung in geeigneter Weise zur Mitwirkung einzuladen (Art. 4 RPG und 43 Abs. 5 PBG). Bei direkt betroffenen Grundeigentümern suchen die Gemeindebehörden in

<sup>1</sup> Nr. 2016-315 R-150-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 40.1111) vom 17. Mai 2016

der Regel das direkte Gespräch mit den betroffenen Grundeigentümern. Auf diese Weise lassen sich vielfach Bauzonenflächen finden, die sich aus raumplanerischer Sicht zur Auszonung eignen und für die keine Überbauungsabsicht durch die Eigentümerschaft besteht.

Die Erfahrung zeigt, dass eine möglichst frühzeitige Kontaktaufnahme der Gemeindebehörden mit den betroffenen Grundeigentümern wichtig ist. Zudem haben die Gemeinden mit dem Instrument des kommunalen Siedlungsleitbilds eine räumliche Gesamtsicht zu schaffen, die sicherstellt, dass die Auszonungen in Abstimmung mit den Entwicklungszielen der Gemeinde erfolgen.

Kein unmittelbarer Zusammenhang zu den notwendigen Rückzonungen ergibt sich aus der Überbauungsfrist von zwölf Jahren (Art. 45a PBG). Diese dient der Mobilisierung von Bauland, ist aber für die Frage der bedarfsgerechten Dimensionierung der Bauzonen und der Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 RPG) nicht relevant. Die Befristung im Sinne des Artikels 45a PBG dient zusätzlich zur Förderung von verfügbarem Bauland. Wird ein Grundstück nicht innerhalb dieser Frist überbaut, kann die Einwohnergemeinde ein Kaufrecht zum Verkehrswert ausüben, sofern das öffentliche Interesse das entgegenstehende private Interesse überwiegt (Art. 45a Abs. 2 PBG). Das öffentliche Interesse verweist auf unüberbaute, ungenutzte Bauparzellen, deren Überbauung aus Sicht der Gemeindeentwicklung von zentraler Bedeutung sind. Es handelt sich also vorwiegend um Flächen an zentraler, gut erschlossener Lage. Die Frist zur Überbauung soll in erster Linie mithelfen, dass diese Bauzonenflächen effektiv zur Verfügung stehen bzw. überbaut werden und nicht blockiert bleiben. Diese Flächen stehen bei Rückzonungen für eine bedarfsgerechte Bauzonendimensionierung hingegen nicht im Vordergrund, da diese in der Regel an raumplanerisch guten und geeigneten Lagen liegen. Selbstverständlich bleibt es der Gemeinde unbenommen, bei geänderten Verhältnissen den Nutzungsplan auch bezüglich der betreffenden Gebiete zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen bzw. eine Fläche später auszuzonen (gemäss Art. 45 PBG). Diese Konzeption wurde auch im Bericht und Antrag zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes entsprechend erläutert (siehe S. 4, Flussdiagramm Massnahmenkaskade)<sup>2</sup>.

Die Frist gemäss Artikel 45a PBG dient nicht zur Umsetzung von Rückzonungen, sondern der Förderung der Verfügbarkeit von Flächen an raumplanerisch geeigneten Lagen. Wäre die Frist gemäss Artikel 45a PBG bei Auszonungen anwendbar, wären die Anforderungen des Raumplanungsgesetzes, wonach überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind (Art. 15 Abs. 2 RPG), sowie die Umsetzungsfristen gemäss kantonalem Richtplan (fünf Jahre bzw. zehn Jahre) nicht vollziehbar.

*4. Wie funktioniert der Auszonungsprozess, bei bereits vor Inkraftsetzung des Gesetzes eingezontem Bauland? Wie wird sichergestellt, dass bei Auszonungen ohne grosse bürokratische Hindernisse die Minderwertentschädigung geleistet wird?*

Unter «Auszonung» versteht man die Zuweisung eines Grundstücks von der Bauzone (z. B. Wohnzone) in eine Nichtbauzone (in der Regel in die Landwirtschaftszone) im Rahmen einer Anpassung eines Nutzungsplans. Dies kann aufgrund notwendiger Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen erfolgen oder aus einem anderen Grund. Nutzungspläne und Nutzungsvorschriften werden überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Um Nutzungspläne

<sup>2</sup> Nr. 2016-315 R-150-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 40.1111) vom 17. Mai 2016

und Nutzungsvorschriften zu ändern, ist das gleiche Verfahren durchzuführen wie für deren Erlass (Art. 45 PBG). Das gilt auch für Auszonungen. Der Zeitpunkt der Einzonung des betreffenden Bau-lands ist dabei nicht massgebend. Die Änderung des PBG mit Inkraftsetzung am 1. Juni 2017 und der behördenverbindliche, vom Landrat am 31. August 2016 genehmigte kantonale Richtplan, stellen wesentliche geänderte Grundlagen dar, die eine Überprüfung der Nutzungspläne rechtfertigen.

Allfällige Entschädigungen bei Auszonungen richten sich nach Artikel 45I PBG. Führen Planungsmassnahmen, die der Kanton verfügt oder genehmigt hat, zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (sogenannte materielle Enteignung), leistet der Kanton dafür die Entschädigung.

Erfüllt eine Auszonung die Voraussetzungen einer materiellen Enteignung, besteht eine Entschädigungspflicht des Kantons. Bereits bisher bestand rechtlich die Möglichkeit, bei Auszonungen eine Entschädigung aus materieller Enteignung geltend zu machen. Dafür musste der betroffene Grundeigentümer jedoch den Klageweg ans Obergericht einschlagen. In Artikel 45I Absatz 2 PBG wird das Verfahren zur Festlegung der Entschädigung aus materieller Enteignung festgelegt. Die Konzeption des Gesetzes verfolgt eine möglichst einfache Lösung. Sinngemäss verweist Artikel 45I Absatz 2 PBG auf das Verfahren des Gesetzes über die Enteignung (Expropriationsgesetz; RB 3.3211), das auch bei der formellen Enteignung zur Anwendung kommt. Können sich die Parteien über das Vorliegen einer materiellen Enteignung und über die Höhe der Entschädigung einigen, ist die Durchführung eines besonderen Verfahrens nicht erforderlich. Der Kanton zahlt die vereinbarte Entschädigung aus. Dies erfolgt auf Grundlage einer Vereinbarung des Kantons mit dem betroffenen Grundeigentümer, welche vom Regierungsrat zeitgleich mit der entsprechenden Revision der kommunalen Nutzungsplanung (d. h. der Auszonung) genehmigt wird. Dieses pragmatische Vorgehen kommt bei Fällen zum Zug, bei denen von vornherein klar ist, dass die Voraussetzungen einer materiellen Enteignung gegeben sind.

Gemäss Praxis des Bundesgerichts sind die Voraussetzungen einer materiellen Enteignung erfüllt, wenn der entsprechende Nutzungsplan schon vorher RPG-konform war, mit der Auszonung eine wesentliche Nutzungsbeschränkung vorhanden ist und eine Überbauung des Grundstücks mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft durch den Eigentümer möglich gewesen wäre. Das Grundstück muss erschlossen und baureif sein. Einer raschen Überbauung dürfen keine tatsächlichen oder rechtlichen Hindernisse entgegenstehen (z. B. Quartiergestaltungsplanpflicht, bedeutende Ausnahmebewilligungen, Naturgefahren). Massgebend dafür sind der Stand der kommunalen und kantonalen Planung, die Lage und Beschaffenheit des Grundstücks, die Erschliessungsverhältnisse sowie die bauliche Entwicklung in der Umgebung (BGE 125 II 433; 123 II 487; 121 II 423; 119 Ib 128). Bei Uneinigkeit über das Vorliegen einer materiellen Enteignung oder über die Höhe der Entschädigung kann sich der Eigentümer nach Eintritt der Rechtskraft der Auszonung an die kantonale Schätzungskommission wenden. Die Schätzungskommission stellt dann fest, ob eine materielle Eignung vorliegt. Ist dies der Fall, legt sie auch die Höhe der Entschädigung fest.

Für eine weitergehende Entschädigung besteht keine gesetzliche Grundlage und damit auch kein behördlicher Ermessensspielraum. Der Mehrwertabgabefonds ist zweckgebunden für die Finanzierung von Entschädigungen aus materieller Enteignung (Art. 45k Abs. 2 PBG).

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Interpellationstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rat-

hauspresse; Standeskanzlei; Amt für Steuern; Amt für Raumentwicklung; Direktionssekretariat Justiz-  
direktion und Justizdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats  
Standeskanzlei Uri  
Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. B. C.', written in a cursive style.