

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

26. Januar 2010

Nr. 2010-38 R-150-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Planungs- und Baugesetz (PBG); Stellungnahme für die zweite Lesung

I. Auftrag

In seiner Sitzung vom 18. November 2009 hat der Landrat das PBG in erster Lesung verabschiedet. Vor der Schlussabstimmung hat er jedoch folgenden Beschluss gefasst:

Die Vorlage wird an den Regierungsrat zurückgewiesen mit folgenden Direktiven:

- a) Die vom Landrat in erster Lesung verabschiedete Vorlage ist daraufhin zu prüfen, ob sich durch die beschlossenen Änderungen Widersprüche ergeben haben.*
- b) Die Kostenfolgen, die die Vorlage für die Gemeinden hat, sind aufzuzeigen.*
- c) Artikel 9 und 19a sind den Gemeinden zur Stellungnahme vorzulegen und in der JDK nochmals zu behandeln.*

Die vorliegende Stellungnahme des Regierungsrats erfüllt die erteilten Rückweisungsaufträge.

II. Allfällige Widersprüche

Aus der in erster Lesung verabschiedeten Fassung des PBG ergaben sich keine inneren oder gesetzgeberischen Widersprüche.

III. Kostenfolgen für die Gemeinden

Die Anpassung der kommunalen Nutzungsplanungen an das PBG hat für die Gemeinden einmalige finanzielle Auswirkungen. Diese variieren je nach Grösse der Gemeinde

und hängen vom vorhandenen Standard der Nutzungsplanung ab. Die finanziellen Aufwendungen reduzieren sich allerdings um rund die Hälfte, wenn die Anpassung der Nutzungsplanung an das PBG mit einer ohnehin anstehenden ordentlichen Revision verbunden wird.

Das Amt für Raumentwicklung hat in Altdorf und Göschenen mit dem jeweiligen verwaltungsexternen Planungsbüro der Gemeinde die absehbaren Aufwendungen für die Anpassung der Nutzungsplanung detailliert ermittelt. In Altdorf ergeben sich einmalige Aufwendungen von rund Fr. 80'000.-- und in Göschenen von rund Fr. 20'000.--.

Wenn alle 20 Gemeinden ihre Nutzungsplanung im Rahmen einer besonderen Revision dem PBG anpassen, belaufen sich die Aufwendungen insgesamt auf rund Fr. 700'000.--. Erfolgen diese Anpassungen hingegen im Rahmen einer ordentlichen Nutzungsplan-Revision, reduzieren sie sich auf rund Fr. 350'000.--. Zu beachten ist in jedem Fall, dass sich der Kostenaufwand für die Gemeinden auf mehrere Jahre verteilt.

IV. Bemerkungen zu Artikel 9 und 19a gemäss Auftrag des Landrats

Artikel 9

41 Wortlaut

Der Landrat hat beschlossen, den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Artikel 9 Absatz 1 mit folgendem Satz zu ergänzen:

Dabei berücksichtigt er die Bedürfnisse der Landwirtschaft gemäss der landwirtschaftlichen Planung.

42 Vernehmlassung der Gemeinden

Im Vernehmlassungsverfahren haben sich neun Gemeinden gegen eine Ergänzung des Artikels 9 und acht dafür ausgesprochen. Während die befürwortenden Gemeinden es als richtig erachten, die Anliegen der Landwirtschaft bei der Richtplanung besonders zu vermerken, entgegnen die ablehnenden Gemeinden, die Interessen der Landwirtschaft seien zwar wichtig, dürften aber nicht einseitig bevorteilt werden. Erwähnt man im Richtplan die Landwirtschaft, müssten alle Interessengruppen aufgeführt werden. Zudem nenne das Bundesrecht die Landwirtschaft als wichtiges Element im Rahmen der Richtplanung.

43 Haltung des Regierungsrats

Auch der Regierungsrat lehnt die Ergänzung in Artikel 9 Absatz 1 ab. Denn diese ist raumplanerisch unnötig und raumplanungsrechtlich fragwürdig. Unnötig ist sie, weil die Kantone nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) ohnehin verpflichtet sind, im Richtplan die Gebiete festzustellen, die sich für die Landwirtschaft eignen. Und raumplanungsrechtlich fragwürdig ist die Ergänzung, weil sie einen einzelnen Wirtschaftszweig, ein einzelnes Raumplanungselement hervorhebt, obwohl daneben andere, gleichwertige bestehen. Zudem ist festzuhalten, dass die "landwirtschaftliche Planung", die im Richtplan berücksichtigt werden soll, nach Auskunft von *suissemelio*¹ eher ein Vorgehensplan ist, um die Interessen der Landwirtschaft zu berücksichtigen. Die "landwirtschaftliche Planung" sei denn auch für kleinere Gebiete, nicht für einen ganzen Kanton gedacht. Insofern könnten die Bedürfnisse der Landwirtschaft im Richtplan kaum "gemäss der landwirtschaftlichen Planung" berücksichtigt werden, wie das in Artikel 9 vorgesehen werden soll.

Artikel 19a

Der vom Landrat beschlossene Artikel 19a stiess im Vernehmlassungsverfahren auf breite Unterstützung. Nur zwei Gemeinden sprechen sich dagegen aus, während die übrigen das neue Instrument zur Baulandverflüssigung begrüssen. Auch der Regierungsrat unterstützt die neue Bestimmung. Sie erlaubt, mit geeigneten Mitteln die Verflüssigung des Baulands zu fördern.

V. Bemerkungen zu weiteren Artikeln

Der Landrat hat in seiner ersten Lesung des PBG gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage einige Änderungen beschlossen, für die der Regierungsrat Rückkommen und Beschluss der regierungsrätlichen Fassung beantragt. Dabei handelt es sich um folgende Artikel:

¹ Schweizerische Vereinigung für ländliche Entwicklung, die die "landwirtschaftliche Planung" erarbeitet hat.

Artikel 11

Antrag

Der Regierungsrat beantragt, Artikel 11 so zu beschliessen:

Der Regierungsrat kann kantonale Nutzungspläne mit Nutzungsvorschriften erlassen, um:

- a) gemeindliche Nutzungspläne aufeinander abzustimmen;*
- b) öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen, die regionale oder kantonale Bedeutung haben, planerisch zu sichern.*

Begründung

Artikel 11 hat in der beantragten Fassung eine besondere Bedeutung für die künftige Gestaltung des Kantons. Diese Bestimmung, die vom kantonalen Nutzungsplan handelt, will sicherstellen, dass kantonal bedeutsame Projekte raumplanerisch gesichert werden können. Selbstverständlich muss der Regierungsrat zusammen mit der betroffenen Gemeinde den Weg über den gemeindlichen Nutzungsplan suchen, was in aller Regel gelingen wird. Nur im äussersten Fall, wenn alle anderen Bemühungen scheitern, kann er zum Mittel des kantonalen Nutzungsplans greifen. Dabei wird der Regierungsrat die sich widerstreitenden Interessen gegeneinander abwägen. Wichtig aber ist, dass Vorhaben, die im Interesse des gesamten Kantons liegen, nicht an der Opposition einer einzelnen Gemeinde scheitern. Selbstverständlich handelt es sich hier nur darum, die planungsrechtlichen Grundlagen sicherzustellen. Das Bauvorhaben, das damit ermöglicht werden soll, gilt mit dem rechtskräftigen kantonalen Nutzungsplan selbstverständlich nicht als beschlossen. Vielmehr sind die ordentlichen Bau- bzw. Kreditverfahren durchzuführen.

Artikel 51 Absatz 3

Antrag

Der Regierungsrat beantragt, die Bestimmung in der ursprünglichen Fassung zu belassen, nämlich:

³Überbauungen im Rahmen von neuen Quartierplänen oder Quartiergestaltungsplänen müssen dem Minergiestandard entsprechen.

Begründung

In seinem Bericht und Antrag vom 25. August 2009 an den Landrat (S. 34 f.) hat der Regierungsrat den Vorteil dieser Bestimmung einlässlich begründet und dabei insbesondere auf die verabschiedete Gesamtenergiestrategie vom 30. September 2008 hingewiesen. Ergänzend ist Folgendes zu bemerken:

Bei Minergie handelt es sich um einen gesamtschweizerischen Standard. Der Begriff "Minergie" ist klar definiert und in der Praxis erprobt, so dass er ohne weiteres im Bauverfahren angewendet werden kann. Den planenden Baufachleuten ist Minergie vertraut und für die fachgerechte Umsetzung stehen erprobte Formulare, Tools und Anwendungshilfen zur Verfügung.

Im Vergleich zur geltenden Gesetzgebung werden die Anforderungen an die Gebäudehülle nicht wesentlich verschärft. Hingegen bringt Minergie einen erheblichen Zusatzeffekt bezüglich Energieeffizienz. Mit Minergie ist sichergestellt, dass Bauvorhaben auch im Bereich der Lüftungswärmeverluste sowie bei der Warmwasser- und Wärmeerzeugung optimiert werden. Zudem verfügt Minergie über ein Zertifizierungsverfahren, welches sicherstellt, dass die Standards einheitlich erreicht werden.

Mit dieser Vorschrift kann neben einer Schadstoff- und insbesondere einer CO₂-Reduktion die Energieeffizienz gesteigert werden. Damit wird eine Synergie zwischen Energie- und Schadstoffminderung erzeugt, was angesichts des Klimaschutzes von hoher Bedeutung ist. Auch andere Kantone, etwa der Kanton Zug, haben sich zu dieser Massnahme entschlossen. Gebäude, die nach dem Minergiestandard erstellt werden, verursachen gegenüber Neubauten nach herkömmlichem Energiestandard in der Regel Baumehrkosten von drei bis fünf Prozent, höchstens aber zehn Prozent. Sehr viel besser schneiden Minergieobjekte jedoch bei den Betriebskosten, im Unterhalt und in der Werthaltigkeit ab.

Im Weiteren ist zu bedenken, dass die Vorschrift nur für Überbauungen im Rahmen neuer Quartierpläne und Quartiergestaltungspläne gilt. Beide erlauben der Bauherrschaft, im Rahmen der entsprechenden Sonderbauvorschriften das Grundstück intensiver (z. B. höhere Ausnützung, kleinere Gebäudeabstände usw.) als nach dem ordentlichen Baurecht zu überbauen. Für Bauvorhaben ausserhalb derartiger Pläne gilt die Vorschrift über den Minergiestandard nicht.

Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, im PBG diese Vorschrift aufzunehmen.

Artikel 77 Absatz 4

Antrag

Der Regierungsrat beantragt, die Bestimmung in der ursprünglichen Fassung zu belassen, nämlich:

⁴Bei Überbauungen mit intensivem Publikums- oder Güterverkehr kann die Baubehörde verlangen, dass die Überbauungen mit einem öffentlichen Verkehrsmittel erreichbar sind und die Bauherrschaft sich verursachergerecht an den Infrastrukturkosten beteiligt.

Begründung

Es leuchtet ein, dass Überbauungen mit intensivem Publikums- oder Güterverkehr mit einem öffentlichen Verkehrsmittel erreichbar sein sollen. Das dient einerseits der allgemein anerkannten Politik, die den öffentlichen Verkehr fördern will, und andererseits entlastet die Vorschrift die öffentliche Hand, indem die Bauherrschaft derartiger Überbauungen sich an den Kosten beteiligt, die notwendig sind, damit die Überbauung mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar wird. Selbstverständlich ist der Einzelfall zu prüfen, weshalb die Vorschrift als "Kann-Vorschrift" ausgestaltet ist.

VI. Antrag

Gestützt darauf beantragt der Regierungsrat dem Landrat, auf die erwähnten Artikel zurückzukommen und anschliessend folgenden Beschluss zu fassen:

1. Artikel 9 Absatz 1 wird gemäss Vorlage des Regierungsrats beschlossen.
2. Artikel 19a wird mit folgendem Wortlaut beschlossen:

Artikel 19a *vertragliche Bauverpflichtung*

¹Der Gemeinderat kann die Zuweisung von Land zur Bauzone im Rahmen von Artikel 7 von der vertraglichen Zusicherung der Eigentümerin oder des Eigentümers abhängig machen, das Land innert 5 bis 10 Jahren zu überbauen.

²Der Vertrag regelt den Fristenlauf und kann vorsehen, dass bei Nichteinhaltung der Bauverpflichtung das Land durch Feststellungsverfügung des Gemeinderats als ausgezont gilt.

³Die Bauverpflichtung ist als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anzumerken.

3. Artikel 11 wird mit folgendem Wortlaut beschlossen:

Artikel 11 Grundsatz

Der Regierungsrat kann kantonale Nutzungspläne mit Nutzungsvorschriften erlassen, um:

- a) gemeindliche Nutzungspläne aufeinander abzustimmen;*
- b) öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen, die regionale oder kantonale Bedeutung haben, planerisch zu sichern.*

4. Artikel 51 Absatz 3 wird gemäss Vorlage des Regierungsrats beschlossen.
5. Artikel 77 Absatz 4 wird gemäss Vorlage des Regierungsrats beschlossen.

Beilage:

Ergebnis der Vernehmlassung bei den Gemeinden zu Artikel 9 und 19a PBG

Ergebnis der Vernehmlassung bei den Gemeinden zu Artikel 9 und 19a PBG

Gemeinde	Artikel 9	Artikel 19a
Altdorf	nein	ja
Andermatt	nein	ja
Attinghausen	ja	ja
Bauen	keine Stellungnahme	ja
Bürglen	nein	ja
Erstfeld	nein	ja
Flüelen	nein	nein
Göschenen	via BK Urner Oberland	via BK Urner Oberland
Gurtellen	ja	ja
Hospental	keine Stellungnahme	keine Stellungnahme
Isenthal	ja	ja
Realp	nein	ja
Schattdorf	nein	ja
Seedorf	ja	ja
Seelisberg	ja	ja
Silenen	nein	ja
Sisikon	ja	ja
Spiringen	nein	nein
Unterschächen	ja	ja
Wassen	via BK Urner Oberland	via BK Urner Oberland
BK Urner Oberland	ja	ja
Total	nein: 9 / ja: 8	nein: 2 / ja: 16