



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Raumentwicklung  
3003 Bern

### **Vernehmlassung zur Revision des Raumplanungsgesetzes**

Sehr geehrte Frau Direktorin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 17. Dezember 2008 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens den Regierungsrat eingeladen, zum Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Raumentwicklung Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Wir äussern uns dazu wie folgt.

#### **I. Allgemeine Bemerkungen**

Der Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Raumentwicklung bringt einige Problem-  
aspekte zur Sprache, die diskussionswürdig sind, jedoch vorgängig einer vertieften Analyse  
bedürfen und anschliessend gesetzgeberisch gemeistert werden müssen. Das gesetzliche  
Instrumentarium (Ziele, Instrumente, Massnahmen) hat sich an den potenziellen und aktuel-  
len Problemen zu messen und zu orientieren. Weil die Problemanalyse nicht sauber genug  
gemacht worden ist, ist der Gesetzesentwurf allein schon unter sachlichen Gesichtspunkten  
nur begrenzt verständlich, nachvollziehbar, nicht problemausgerichtet genug. Die unabding-  
bare rechtsrelevante Problemanalyse müsste sichtbar machen, wie sich die Ansprüche an

den gegebenen Raum - nach Räumen differenziert - verändert haben und welche Ziele unter dem Gesichtspunkt des "Gemeinwohls" bzw. der öffentlichen Interessen in Abwägung zu den Privaten raumplanerisch zu verfolgen sind.

Der Gesetzesentwurf weist erhebliche rechtliche Defizite auf. So ist die Verfassungsmässigkeit der Regelungsvorschläge viel zu wenig geklärt. Dies beginnt beim Abweichen vom verfassungsrechtlichen Begriff der Raumplanung (Art. 75 Bundesverfassung), führt hinüber zu den Zuständigkeitsvorbehalten zu Gunsten des Bundes und zu Lasten der Kantone sowie zu den Anforderungen an das Bodenrecht in Würdigung der Eigentumsgarantie. Auch sind die wirtschaftlichen Aspekte nicht verfassungsrechtlich hinreichend hinterfragt. Es fragt sich, ob die sachlich angezeigte Raumplanung (Raumordnungspolitik) nicht gar nach einer Verfassungsänderung verlangt, beispielsweise was die Bundeszuständigkeiten im Bereich der Agglomerationspolitik, des Bundes-Raumordnungskonzepts usw. angeht. Im Weiteren wäre zu klären, ob angesichts der umfassenden Kompetenzen des Bundes im Bereich von Umwelt und Verkehr überhaupt noch mit einem Grundsatzgesetz für die Raumplanung auszukommen ist.

Gesetzestechisch kann nicht von einem geglückten Entwurf gesprochen werden. Der Gesetzesentwurf schlägt eine Vielzahl von neuen Begriffen vor, welche inhaltlich keine Verbesserungen bringen und Verwirrung stiften können. So ist es oft unklar, ob es sich um bestimmte oder unbestimmte Begriffe handelt, wo Planungsermessen bzw. gesetzliche Gebundenheiten bestehen. Eine Grundsatzgesetzgebung darf nicht eine Summe von irgendwelchen Regelungen nach Art und Bestimmtheit umfassen. Sie muss vielmehr klarstellen, in welchen Punkten die Kantone gefordert sind, in welchen Punkten sich der Bund - ausnahmsweise - direkt durchsetzen will und muss. Bloss auf eine nachgelagerte bundesrätliche Verordnung zu verweisen, ist fragwürdig, denn ein Grundsatzgesetz des Bundes findet seine Umsetzung im kantonalen Recht und nicht seine Umsetzung im Bundesrecht.

## **II. Bemerkungen zu einzelnen Inhalten des Gesetzesentwurfs**

Auch wenn wir den Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form nicht unterstützen, nehmen wir zu einzelnen Inhalten wie folgt Stellung.

### Zuständigkeit für die Raumplanung

Die Zuständigkeit für die Raumplanung muss auch in Zukunft schwergewichtig bei den Kantonen liegen. Wir sind deshalb mit der Aussage im Erläuterungsbericht, dass daran nichts geändert werden soll, grundsätzlich einverstanden. Allerdings widersprechen einzelne Be-

stimmungen diesem klaren Bekenntnis. Mit der Ausdehnung der Verbindlichkeit des Raumkonzepts Schweiz auf die Behörden aller Stufen werden die Kantone in ihrer Handlungsfreiheit tendenziell eingeschränkt. Zudem bedeutet die Bestimmung in Artikel 34, wonach der Richtplan auch für den Kanton und die nachgelagerten Planungsstufen erst mit der Genehmigung durch den Bund in Kraft tritt, einen erheblichen Eingriff in die Autonomie der Kantone und wird deshalb abgelehnt.

#### Stärkung der kantonalen Richtpläne

Wir unterstützen grundsätzlich die Bestrebungen, den kantonalen Richtplan als zentrales Instrument der Raumplanung zu stärken. Die Vorgaben des Bundes für die kantonalen Richtpläne in denjenigen Bereichen, welche Bundesinteressen tangieren, sind klarer zu formulieren. Es kann nicht sein, dass die kantonalen Richtpläne durch Planungen in funktionalen Räumen oder Agglomerationsprogrammen gesteuert werden.

#### Raumkonzept Schweiz

Der Stellenwert des Raumkonzepts Schweiz bleibt in der Vernehmlassungsvorlage diffus. Zudem werden zu wenig klare Vorgaben für die Erarbeitung des Raumkonzepts gemacht. Es darf nicht sein, dass im Rahmen eines umstrukturierten Verfahrens ein verbindliches Konzept ohne entsprechenden Einbezug der Kantone erarbeitet wird.

#### Planungen in funktionalen Räumen und Agglomerationen

Das Verhältnis der Planungen in funktionalen Räumen und der Agglomerationsprogramme zum kantonalen Richtplan und ihre Verbindlichkeit werden nicht sachgerecht geregelt. Die Verbindlichkeit hat erst mit der Aufnahme in den kantonalen Richtplan zu erfolgen.

#### Unterstützung innovativer Vorhaben

Wir begrüßen die Unterstützung innovativer Vorhaben durch den Bund. Mit verhältnismässig bescheidenen finanziellen Mitteln können positive Entwicklungen ausgelöst und Prozesse angestossen werden.

#### Mindestinhalt der kantonalen Richtpläne

Die Festlegungen im Bereich "Siedlung" - insbesondere die Bemessung der Siedlungsfläche und der Bauzonengrösse - sind sehr unklar geregelt.

### Bauen ausserhalb der Bauzonen

Im Ansatz verfehlt ist die Neukonzeption des Bauens ausserhalb der Bauzonen. Das RPG enthielt in seiner ursprünglichen Fassung eine abschliessende, klare und restriktive bundesrechtliche Regelung dessen, was ausserhalb der Bauzonen gebaut bzw. verändert werden darf. Durch die Gesetzesrevisionen von 1998 und 2007 wurde das Primat des Bundesrechts zwar aufgeweicht, aber nicht aufgegeben. Künftig soll sich das Bundesgesetz auf blosser Grundsätze beschränken, welche vom Bundesrat auf Verordnungsstufe (also "referendumsfrei") zu konkretisieren sind. Das kantonale Recht soll jedoch abweichende Konkretisierungen vornehmen können, wobei die Regelung dessen, was ausserhalb der Bauzonen zonenkonform ist, ohnehin in weitem Umfang den Kantonen und Gemeinden überlassen werden soll. Der Druck auf das Nichtbaugelände dürfte dadurch zweifellos weiter zunehmen. Überdies müsste man in Zukunft für jedes Grundstück ausserhalb der Bauzonen sowohl das Bundesrecht als auch das kantonale wie das kommunale Recht konsultieren, um feststellen zu können, was zulässig ist und was nicht.

### Landwirtschaftszone

Das geltende Recht nennt in Artikel 16 RPG die Landwirtschaftszonen ausdrücklich und beschreibt deren Aufgabe. Neu will sich der Entwurf begnügen mit dem Hinweis auf die Bauzone einerseits und die Nicht-Bauzone andererseits, ohne die Landwirtschaftszone zu erwähnen. Selbst wenn die Landwirtschaftszone inhaltlich nicht aufgegeben werden will, erachten wir es als verfehlt, diese nicht mehr ausdrücklich zu erwähnen. Die Bedeutung dieser Zone ist so gewichtig, dass eine ausdrückliche Verankerung der Landwirtschaftszone im Gesetz unerlässlich ist.

### Fruchtfolgeflächen

Der Schutz der Fruchtfolgeflächen ist nach wie vor ungenügend. Es besteht die Notwendigkeit, die Fruchtfolgeflächen auf Stufe des Nutzungsplans zu schützen.

### Reservebauzone

Zur Anpassung bestehender Bauzonen, die den Baulandbedarf überschreiten, soll auf Grund der Vernehmlassungsvorlage Land aus der Bauzone neu einer Reservebauzone zugewiesen werden können, und zwar grundsätzlich entschädigungslos. Diese Regelung kollidiert in mehrfacher Hinsicht mit übergeordnetem Recht. Sie stellt einen untauglichen Versuch dar, den Tatbestand der materiellen Enteignung zu umgehen, verstösst gegen den Grundsatz der

vollen Entschädigung und verletzt die Rechtsgleichheit, da einzelne Private inskünftig entschädigungsberechtigt werden und andere nicht.

### Übergangsbestimmungen

Auf Grund der Übergangsbestimmungen sollen die kantonalen Richtpläne und die bestehenden Bauzonen (gleichzeitig) innerhalb von fünf Jahren angepasst werden. Diese Fristsetzung erscheint als unrealistisch. Für die Bemessung der Bauzonen müssen die Kantone in einem ersten Schritt den Gemeinden im kantonalen Richtplan entsprechende Vorgaben machen. Erst wenn diese Vorgaben im kantonalen Richtplan bestehen, sind die Gemeinden in der Lage, ihre Ortsplanungen anzupassen.

### Fazit

Aus all diesen Gründen können wir die Vernehmlassungsvorlage nicht unterstützen. Wir fordern vielmehr eine inhaltlich, formell und verfassungsrechtlich einwandfreie grundlegende Überarbeitung der Gesetzesvorlage. Zudem beantragen wir, für die Überarbeitung eine Expertengruppe einzusetzen, in der auch die Kantone angemessen vertreten sind.

Sehr geehrte Frau Direktorin, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 24. April 2009



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Isidor Baumann

Der Kanzleidirektor

Dr. Peter Huber