

2022_OG V 22 36. Planungs- und Baurecht. Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 RPG. Genehmigung der Teilrevision einer kommunalen Nutzungsplanung. Bedarfsgerechtigkeit von Arbeitszonen (Gewerbezone). Übrige innere Nutzungsreserven, das heisst solche, welche über die Kategorie der begründbaren Reserven für Betriebserweiterungen hinausgehen, sind bei der Bedarfsberechnung, ungeachtet ihrer rein faktischen Verfügbarkeit, einzubeziehen. Im konkreten Fall war bei der Einzonung einer Fläche von 3'466m² in die Gewerbezone einerseits nicht von einer begründbaren Reserve für Betriebserweiterungen bereits ansässiger Betriebe auszugehen und bestand andererseits kein genügend ausgewiesener Bedarf für eine über begründbare Reserven hinausgehende weitere Ausdehnung der Gewerbezone. Die Einzonung wurde zurecht vom Regierungsrat nicht genehmigt. Eine kompensatorische Auszonung in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen konnte an diesem Ergebnis nichts ändern. Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde der betroffenen Einwohnergemeinde.

Obergericht, 26. Mai 2023, OG V 22 36

Aus den Erwägungen:

2.

2.1 Gemäss Art. 26 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [RPG, SR 700]) genehmigt eine kantonale Behörde die Nutzungspläne und ihre Anpassungen. Sie prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 26 Abs. 2 RPG). Unter Nutzungsplänen sind sowohl die raumplanerischen Erlasse zu verstehen, welche die zulässige Nutzung örtlich festlegen, als auch die generell-abstrakten Vorschriften, die den Inhalt der Nutzung regeln (Alexander Ruch, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Rz. 7 zu Art. 26 unter anderem mit Hinweis auf BGer 1C_87/2012 vom 27.11.2012 E. 3). Art. 17 Abs. 4 und Art. 44 Abs. 1 PBG sehen dementsprechend vor, dass die Bauordnung und die Nutzungspläne nur gültig sind, wenn sie vom Regierungsrat genehmigt sind. Gemäss Art. 17 Abs. 4 PBG genehmigt der Regierungsrat die Bauordnung, wenn sie dem übergeordneten Recht entspricht. Gemäss Art. 44 Abs. 1 PBG prüft der Regierungsrat die Nutzungspläne darauf hin, ob sie recht- und zweckmässig sind.

2.2 Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Art. 15 Abs. 3 RPG). Land kann gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es sich für die Überbauung eignet (lit. a); es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (lit. b); Kulturland damit nicht zerstückelt wird (lit. c); seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist (lit. d); und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (lit. e). Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (Art. 15 Abs. 5 RPG).

2.3 Auf der Grundlage des RPG definiert der kantonale Richtplan für die Siedlungsentwicklung und -begrenzung die richtungsweisende Festlegung 4.1, wonach die zukünftige Siedlungsentwicklung konsequent nach innen gelenkt wird. Die Siedlungsausdehnung wird dadurch begrenzt, der Kulturlandverlust und die Zersiedlung der Landschaft werden gestoppt. Die Siedlungsentwicklung soll sich am Grundsatz der Nachhaltigkeit orientieren, insbesondere sollen Siedlungen verdichtet und mit der Ressource Boden (Landwirtschaftsland) sparsam umgegangen werden (Richtplan Ziff. 4.1 S. 2). Neuzonungen sollen nur noch möglich sein, wenn damit eine bodensparende und effiziente Nutzung der neu eingezonten Flächen sichergestellt werden kann. Die Gemeinden setzen diese Anforderung in den Nutzungsvorschriften der Bau- und Zonenordnung um. Die Anforderung gilt auch für Gewerbe- und Industriezonen und weitere Bauzonen. Den Gemeinden stehen zur Mobilisierung der Siedlungsflächenpotenziale verschiedene Instrumente zur Verfügung. Die kantonale Übersicht der Siedlungsflächenpotenziale Raum+ Uri gilt als wichtige Grundlage. Diese wird regelmässig aktualisiert und

weiterentwickelt (a.a.O. Ziff. 4.1 S. 3). Als Voraussetzungen für Neueinzonungen sieht der kantonale Richtplan gemäss Abstimmungsanweisung (AA) Ziff. 4.1-3 unter anderem vor, dass ein Bedarfsnachweis nach AA Ziff. 4.1-4 vorliegt und dieser im Bericht nach Art. 47 RPV ausgewiesen wird. Es dürfen keine geeigneten Siedlungsflächenpotenziale innerhalb der bestehenden Bauzonen in Form von unüberbauten Flächen, Umnutzungs- oder Verdichtungsmöglichkeiten vorhanden sein. Dabei ist die tatsächliche Verfügbarkeit nicht ausschlaggebend. Für die Neueinzonung von Arbeitszonen ist zudem AA Ziff. 4.1-7 zu berücksichtigen. Gemäss AA Ziff. 4.1-7 Abschnitt 6 wird auf der Grundlage der Übersicht der Siedlungsflächenpotenziale Raum+ Uri und bekannter verfügbarer Leerstände in bestehenden Gebäuden geprüft, ob die Arbeitszonenerweiterung bedarfsgerecht ist. Dies ist dann der Fall, wenn für die vorgesehene Nutzung keine geeigneten, verfügbaren bestehenden Siedlungsflächenpotenziale oder Leerstände vorhanden sind. Begründbare Reserven für Betriebserweiterungen bereits ansässiger Betriebe bleiben möglich.

2.4 Wie im kantonalen Richtplan festgehalten, bildet die Übersicht der Siedlungsflächenpotenziale Raum+ Uri die Grundlage für die Beurteilung des Baulandbedarfs. Bei Raum+ handelt es sich um eine ausgereifte Methode zur Schaffung von Übersichten über Siedlungsreserven. Darin werden insbesondere auch mobilisierungsrelevante Eigenschaften von Reserven erfasst, beispielsweise die aktuelle Nutzung der Areale, der Stand der Planung und Erschliessung, eventuelle Entwicklungserkenntnisse, die Verfügbarkeit etc. Die auf Grundlage der Methode Raum+ entwickelte Plattform wird von mehreren Kantonen benutzt und unterhalten und dient unter anderem als Instrument zur «Arbeitszonenbewirtschaftung» im Sinne von Art. 30a Abs. 2 RPV (siehe www.raumplus.ethz.ch, zuletzt besucht: 12.05.2023).

3.

3.1 Die Einwohnergemeinde Schattdorf legte mit Publikation im Amtsblatt Nr. 14 vom 8. April 2022 die Teilrevision der Nutzungsplanung öffentlich auf. Bestandteil der Teilrevision war insbesondere die im kommunalen Entwicklungskonzept für den Entwicklungsschwerpunkt (ESP) Arbeitsplatzgebiet Schattdorf vorgezeichnete Erweiterung der Gewerbezone und die rückwärtige Erschliessung im Gebiet Ried Nord. Im Rahmen der Genehmigungsprüfung kam der Regierungsrat des Kantons Uri als Vorinstanz zum Schluss, dass die gemäss aufgelegter Nutzungsplanung vorgesehene Bauzonenerweiterung (Gewerbezone 2) von der heutigen Bauzonengrenze bis zur neuen Erschliessungsstrasse als kleinere Bauzonenerweiterung für notwendige Betriebserweiterungen bereits ansässiger Unternehmen beurteilt werde. Sie könne als bedarfsgerecht betrachtet werden und entspreche den Vorgaben des kantonalen Richtplans. Hingegen könne die Einzonung der Gewerbezone 2 westlich der neuen Erschliessungsstrasse nicht genehmigt werden. Die neu eingezonte Bauzone im Umfang von 3'466 m² werde im Westen durch das bestehende Eisenbahntrasse und im Süden durch die Riedstrasse begrenzt. Sie diene nicht der Betriebserweiterung bereits ansässiger, direkt angrenzender Unternehmen. Aufgrund der umfangreich bestehenden unbebauten Gewerbe- und Industriezonenflächen in der Gemeinde Schattdorf (circa 8,5 ha gemäss Raum+ Uri, Stand 2022) sowie weiteren 12 ha Gewerbe- und Industriezonen im nördlichen Unteren Reusstal (Altdorf, Bürglen, Flüelen) seien die Anforderungen des Richtplans und von Art. 15 RPG für die Neueinzonung zusätzlicher Gewerbezone, die über kleinere Bauzonenerweiterungen für notwendige Betriebserweiterungen bereits ansässiger Unternehmen hinausgingen, nicht erfüllt. Aus diesem Grund sei die Einzonung der Fläche von 3'466 m² auf der Parzelle Nr. 55, westlich der neuen Erschliessungsstrasse, in die Gewerbezone 2 nicht zu genehmigen.

3.2 Die beschwerdeführende Einwohnergemeinde Schattdorf ist der Auffassung, der kantonale Richtplan sehe für die Einzonung von Arbeitszonen – im Unterschied zur Einzonung von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen, für welche die tatsächliche Verfügbarkeit nicht ausschlaggebend sei – vor, dass eine Neueinzonung dann bedarfsgerecht sei, wenn für die vorgesehene Nutzung keine geeigneten, verfügbaren (Hervorhebung durch die Beschwerdeführerin, Anm. des Gerichts) bestehenden Siedlungsflächenpotenziale oder Leerstände vorhanden seien. Mithin werde die tatsächliche Verfügbarkeit für die Einzonung von Arbeitszonen als ausschlaggebend erachtet. Die Bestimmung im

Richtplan für die Einzonung von Arbeitszonen gehe im Sinne einer *lex specialis* derjenigen zur Einzonung von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen ausdrücklich vor. Aus wirtschaftlichen Gründen sei die unterschiedliche Handhabung auch sachlich begründet.

3.3 Die Vorinstanz legt AA Ziff. 4.1-7 Abschnitt 6 des kantonalen Richtplanes dahingehend aus, dass die gemäss letztem Satz «begründbaren Reserven für Betriebserweiterungen bereits ansässiger Betriebe» als «nicht verfügbar» im Sinne des zweiten Satzes der AA Ziff. 4.1-7 Abschnitt 6 zu qualifizieren und sie dementsprechend bei der Bedarfsermittlung nicht zu berücksichtigen seien (Vernehmlassung an das Gericht vom 12.12.2022, OG-act. 4.4, S. 2). Hingegen seien bei der Bedarfsermittlung die inneren Nutzungsreserven zu berücksichtigen, wobei deren tatsächliche Verfügbarkeit – entsprechend der AA 4.1.3 – nicht ausschlaggebend sei. Eine andere Auslegung würde gemäss Auffassung der Vorinstanz dem Bundesrecht, insbesondere Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG, widersprechen.

3.4 AA Ziff. 4.1-3 des kantonalen Richtplans spricht davon, dass für Neueinzonungen in Arbeitszonen (wozu die hier vorliegende Gewerbezone 2 zu zählen ist, siehe AA Ziff. 4.1-7) «zudem» die AA Ziff. 4.1-7 zu berücksichtigen sei. Der Wortlaut («zudem») spricht grundsätzlich für eine allgemeine Geltung der AA Ziff. 4.1-3 für alle Neueinzonungen, somit auch für die Neueinzonung von Arbeitszonen. Entsprechend ist nachvollziehbar, dass die Vorinstanz bei ihrer Beurteilung die AA Ziff. 4.1-3 des kantonalen Richtplans bei der Genehmigung der Neueinzonung der hier vorliegenden Gewerbezone berücksichtigte. Andererseits trifft zu, dass mit AA Ziff. 4.1-7 im kantonalen Richtplan Spezialvorschriften für Neueinzonungen von Arbeitszonen bestehen. Nach dem Spezialitätsgrundsatz, wonach abweichende Spezialregelungen allgemeinen Regelungen vorgehen (*lex specialis derogat legi generali*; vergleiche BGer 2C_404/2016 vom 21.03.2017 E. 2.2 nicht publ. in BGE 143 II 268), würden somit abweichende Regelungen in AA Ziff. 4.1-7 den allgemeinen Regelungen in AA Ziff. 4.1-3 vorgehen (wobei auch der Spezialitätsgrundsatz nicht absolut gilt; vergleiche BGE 147 I 225 E. 4.2). Dahin zielt die Argumentation der Beschwerdeführerin, welche dafürhält, die speziellere Bestimmung von AA Ziff. 4.1-7, welche die Verfügbarkeit der Siedlungsflächenpotentiale erwähnt, stehe der allgemeinen Bestimmung von AA Ziff. 4.1-3, welche die Verfügbarkeit der Siedlungsflächenpotentiale für nicht massgeblich erklärt, entgegen. Dem ist jedoch präzisierend entgegenzuhalten, dass die Vorinstanz AA Ziff. 4.1-7 nicht den Charakter einer *lex specialis* abspricht. Vielmehr geht auch die Vorinstanz davon aus, dass für die Neueinzonung von Arbeitszonen eine speziellere Vorschrift gilt. Vereinfacht gesprochen geht die Vorinstanz davon aus, dass die Verfügbarkeit der Siedlungsflächenpotentiale bei Neueinzonungen von Arbeitszonen im Unterschied zu übrigen Neueinzonungen «in einem gewissen Sinne» berücksichtigt wird, nämlich dahingehend, dass «begründbare Reserven für Betriebserweiterungen bereits ansässiger Betriebe» bei der Bedarfsermittlung als «nicht verfügbar» ausgeschieden werden. Gemäss Auffassung der Vorinstanz ist unter AA Ziff. 4.1-7 somit mit «Verfügbarkeit der Siedlungsflächenpotentiale» etwas anderes zu verstehen als unter der allgemeinen Vorschrift von AA Ziff. 4.1-3. Letztlich kann mithin bloss strittig sein, ob die Auslegung der von der Vorinstanz als *lex specialis* erkannten Vorschrift von AA Ziff. 4.1-7, wonach nur «begründbare Reserven für Betriebserweiterungen bereits ansässiger Betriebe» bei der Bedarfsermittlung als «nicht verfügbar» auszuscheiden sind, zutreffend ist. Dies ist nachfolgend zu prüfen.

4.

4.1 Gemäss Wortlaut von AA Ziff. 4.1-3 letzter Satz ist die tatsächliche Verfügbarkeit von Siedlungsflächenpotenzialen innerhalb der bestehenden Bauzonen in Form von unüberbauten Flächen, Umnutzungs- oder Verdichtungsmöglichkeiten nicht ausschlaggebend. Diese im kantonalen Richtplan enthaltene Vorschrift steht in engem Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG, wonach Massnahmen getroffen werden sollen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche, und mit Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG, wonach Land neu einer Bauzone zugewiesen werden kann, wenn es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird, sowie mit Art. 15a RPG, welcher ausdrücklich die Kantone anhält, Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von

Bauland vorzusehen. Entsprechend sieht das kantonale Recht in Art. 45a ff. PBG zur Förderung der Verfügbarkeit verschiedene Massnahmen wie vertragliche Bauverpflichtungen und Landumlegungen vor, welche grundsätzlich für die gesamte Bauzone und somit auch für die Gewerbezone gelten (vergleiche BGE 143 II 476 E. 3.3).

4.2 Die genannten Bestimmungen, insbesondere Art. 15a RPG und Art. 45a ff. PBG, bezwecken, die bereits bestehenden Bauzonen ihrer bestimmungsgemässen Nutzung, nämlich der Überbauung, zuzuführen (Aemisegger/Kissling, Praxiskommentar RPG a.a.O., Rz. 2 zu Art. 15a). Es ist raumplanungsrechtlich unerwünscht, dass Grundeigentümer ihr Land nicht überbauen, obwohl sie von der Nutzungsplanung her die Möglichkeit dazu hätten. Die Baulandhortung stellt die Raumplanungsbehörden vor schwerwiegende Probleme. Die mangelnde Bereitschaft zur Überbauung kann für eine Gemeinde zu einem Mangel an verfügbarem Bauland führen, weshalb sich die paradoxe Situation ergeben kann, dass trotz erheblicher Baulandreserven effektiv zu wenig überbaubares Bauland vorhanden ist. Neue Einzonungen dürfen aber trotzdem keine vorgenommen werden; gehortetes Bauland ist in die Kapazitätsberechnung einzubeziehen (Aemisegger/Kissling, Praxiskommentar RPG a.a.O., Rz. 17 und 19 zu Art. 15a; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Bern 2017 N. 15 zu Art. 72-74). Bei Gewerbe- und Industriebetrieben kann es jedoch sachlich vertretbar sein, ihnen für spätere Betriebserweiterungen eine Baulandreserve zuzugestehen (Zaugg/Ludwig, a.a.O., N. 15 zu Art. 72-74).

4.3 Wortlaut sowie Sinn und Zweck des Planungsgrundsatzes der besseren Nutzung von ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen sowie der Instrumente zur Mobilisierung von Baulandreserven sprechen für die Auslegung von AA Ziff. 4.1-7 des kantonalen Richtplans, wie sie von der Vorinstanz vorgenommen wurde. Würde der Auslegung der Beschwerdeführerin gefolgt und würden unüberbaute Flächen innerhalb der Bauzone, die aus Gründen, welche vielfältig sein können (Spekulation, unzureichende Parzellenstruktur etc., siehe Aemisegger/Kissling, Praxiskommentar RPG a.a.O., Rz. 17 f. zu Art. 15a), tatsächlich nicht überbaut beziehungsweise einer Überbauung entzogen werden, bei der Kapazitätsberechnung ausgeschieden, würden die bundesrechtlich vorgesehenen und kantonalrechtlich umgesetzten Massnahmen zur Mobilisierung von Baulandreserven sowie die Bestimmungen zur Einzonung von Bauland ihres Sinnes entleert. Denn im Ergebnis würde dies bedeuten, dass bei der Neueinzonung von Bauzonen (hier in Form einer Gewerbezone) unter Umständen grosse innere Nutzungsreserven unberücksichtigt blieben, was – wie die Vorinstanz zutreffend erkannt hat – bundesrechtswidrig wäre (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG). Dem Umstand, dass es womöglich innere Nutzungsreserven gibt, welche tatsächlich nicht verfügbar sind, kann schliesslich gerade mit den Massnahmen nach Art. 45a ff. PBG begegnet werden. Kein gangbarer Weg ist es jedoch, unter Umständen grosse Nutzungsreserven und damit letztlich überdimensionierte Bauzonen bei der Bedarfsberechnung auszublenden, um eine weitere Ausdehnung der Bauzone zu legitimieren. Dies würde die Überdimensionierung der Bauzonen nur perpetuieren und dem Ziel der bedarfsgerechten Bauzonendimensionierung diametral entgegenlaufen. Da die Gewerbezone zur übergeordneten Zonenart der Bauzone gehört, kann für die Gewerbezone und deren Dimensionierung und Bedarfsberechnung im Grundsatz nichts anderes gelten. Bestehen – unabhängig von der tatsächlichen Verfügbarkeit im Sinne von AA Ziff. 4.1-3 letzter Satz – zu grosse Gewerbebezonen, weil es innere Nutzungsreserven gibt, die unter Umständen Mobilisierungsmassnahmen nach Art. 45a ff. PBG unterzogen werden könnten, rechtfertigt es sich nicht, weitere Gewerbebezonen einzuzonen. Für die spezifischen Bedürfnisse, welche bei der Einzonung von Gewerbebezonen raumplanungsrechtlich durchaus zu berücksichtigen sind (dazu sogleich E. 4.4), besteht auch im Rahmen der Auslegung der Vorinstanz genügend Raum.

4.4 Auch den Interessen der Gewerbe- und Industriebetriebe trägt die Auslegung der Vorinstanz ausreichend Rechnung. Begründbare Reserven für Betriebserweiterungen bereits ansässiger Betriebe bleiben zulässig (vergleiche E. 3.3 f. sowie E. 4.2 hievor). Das wird dadurch erreicht, dass diese Reserven als «nicht verfügbar» im Sinne von AA Ziff. 4.1-7 Abschnitt 6 betrachtet und bei der Bedarfsermittlung ausgeschieden werden. Hiervon ist die Vorinstanz ausgegangen für den Bereich direkt angrenzend an die bestehenden Betriebe östlich der neuen Erschliessungsstrasse. Hingegen sind übrige

innere Nutzungsreserven, welche über die Kategorie der begründbaren Reserven für Betriebserweiterungen hinausgehen, als «verfügbar» im Sinne von AA Ziff. 4.1-7 Abschnitt 6 zu qualifizieren, auch wenn sie im Sinne von AA Ziff. 4.1-3 letzter Satz rein faktisch nicht verfügbar sein mögen. Das führt – wie bereits oben erwähnt (E. 3.4 hievor) – zu einem unterschiedlichen «Verfügbarkeitsbegriff» in AA Ziff. 4.1-7 Abschnitt 6 im Vergleich zur allgemeinen Vorschrift der AA Ziff. 4.1-3 letzter Satz. Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, ist die unterschiedliche Begriffsbestimmung indessen sachlich begründet und trägt – was auch der Beschwerdeführerin ein wichtiges Anliegen ist – den besonderen Bedürfnissen von Gewerbe- und Industriebetrieben Rechnung. Im Ergebnis ist es jedenfalls nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz übrige innere Nutzungsreserven, das heisst solche, welche über die Kategorie der begründbaren Reserven für Betriebserweiterungen hinausgehen, als «verfügbar» im Sinne von AA Ziff. 4.1-7 Abschnitt 6 qualifiziert und im Übrigen die rein faktische Verfügbarkeit im Sinne der allgemeinen Vorschrift der AA Ziff. 4.1-3 letzter Satz nicht berücksichtigt. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass die übrigen inneren Nutzungsreserven, ungeachtet ihrer rein faktischen Verfügbarkeit, bei der Bedarfsberechnung einbezogen werden, was dem Bundesrecht entspricht. Die Betrachtungsweise der Beschwerdeführerin würde dagegen, wie aufgezeigt, gegen Bundesrecht verstossen.