



Sitzung vom: 31. Mai 2016
Beschluss Nr.: 514

Motion betreffend „Einführung von Streusiedlungszonen in Obwalden“: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion „Einführung von Streusiedlungszonen in Obwalden“, welche von den Kantonsräten Albert Sigrist und Peter Wälti, Giswil, sowie von 39 Mitunterzeichneten am 14. April 2016 (Nr. 52.16.01) eingereicht worden ist, wie folgt:

1. Gegenstand und Begründung der Motion

Die Motionäre verlangen vom Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Einführung von Streusiedlungszonen in Obwalden gemäss Art. 18 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) vorzulegen. Von der neuen Nutzungszone versprechen sich die Motionäre, dass der Verfall von ganz oder teilweise ungenutzten Ökonomiebauten, welche grösstenteils ausserhalb der Bauzone stehen, verhindert oder zumindest eingedämmt werden kann. Diese landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Gebäude in der Landwirtschaftszone sollen vor dem Verfall geschützt und wieder einer sinnvollen Nutzung zugeführt werden. Dabei soll es möglich werden, innerhalb der Streusiedlungszone neue Nutzungen wie Wohn-, Gewerbe- oder Freizeiträume aber auch Pferdestallungen, Vereinslokale oder Lagerräumlichkeiten entstehen zu lassen.

Die Motionäre begründen die Motion wie folgt:

Die Landschaft des Kantons Obwalden ist durch eine offene, verstreute Siedlungsstruktur geprägt. Charakteristisch sind einzelne kleinere Ökonomiebauten in wohlproportionierter Holzstruktur sowie vielerorts hochstämmige Obstplantagen. Diese traditionelle Streubauweise droht zu verschwinden und hat als kulturelles Erbe einen sehr hohen Wert. Ihr Erhalt ist auch aus wirtschaftlichen, ökologischen und touristischen Gründen erforderlich. In Zeiten von sehr knappen Landreserven im Kanton ist es ein Gebot der Stunde, solche leer stehenden Ökonomiegebäude einer neuen Nutzung zuzuführen. Ob in diesen leer stehenden Ökonomiegebäuden durch Nutzungsänderungen neue Wohn- oder Freizeiträume, Kleingewerberäume oder Pferdeställe, Lager- oder Vereinslokale entstehen, sollte sekundär sein. Wichtig ist vielmehr, dass solche Gebäude ohne äussere Veränderung des Landschaftsbildes um- oder auch neugebaut werden können. Der Kantonsrat als gesetzgebende Behörde ist gefordert, den Bauämtern im Kanton die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu verschaffen. Ein vielversprechender Weg dazu ist eine spezielle Nutzungszone ausserhalb der Bauzone, die auf Art. 18 Abs. 1 RPG abgestützt die sogenannte Streusiedlungszone.

2. Weshalb die vorliegende Motion in ein Postulat umgewandelt werden soll.

2.1 Überblick

Die Motionäre möchten im Kanton auf Art. 18 Abs. 1 RPG abgestützte Streusiedlungszonen ausserhalb der Bauzone schaffen, damit dort stehende, nicht mehr landwirtschaftlich genutzte Ökonomiegebäude umgenutzt werden können zu Wohnzwecken oder in Freizeiträume, in Kleingewerberäume, Pferdeställe, oder Lager- und Vereinslokale. Auch ein Um- oder Wiederaufbau solcher Gebäude soll möglich sein.

Mit dem von den Motionären geforderten Gesetzgebungsauftrag (kantonale Rechtsgrundlage zur Schaffung von Streusiedlungszonen) können die von ihnen angestrebten Ziele (Umnutzung von landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Ökonomiegebäuden in Streusiedlungszonen inkl. Um- und Neubau) nicht erreicht werden (vgl. Ziff. 2.2, 2.3).

Indessen lässt der Bund andere Möglichkeiten betreffend Umnutzung von nicht mehr landwirtschaftlich genutzten Ökonomiegebäuden zu und neue Möglichkeiten tun sich gegebenenfalls auch im Rahmen der laufenden RPG-Revision auf (vgl. Ziff. 2.4 und 2.5).

Schlussfazit und Antrag des Regierungsrats zielen entsprechend darauf ab, die vorliegende Motion in ein Postulat umzuwandeln, damit das Anliegen der Motionäre betreffend Streusiedlung adäquat weiterverfolgt werden kann (vgl. Ziff. 3).

2.2 Gesetzliche Grundlagen

Das Bundesrecht legt in Art. 15 bis 17 RPG die Grundsätze zur Ausscheidung von Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen so fest, dass die Trennung von Siedlungsgebieten (Bauzonen) und Nichtsiedlungsgebieten (Nichtbauzonen) gewährleistet ist. Artikel 18 Abs. 1 RPG gibt den Kantonen grundsätzlich die Möglichkeit im kantonale Recht weitere Nutzungszonen vorzusehen.

Weil das Raumplanungsgesetz eine so genannte bundesrechtliche Rahmengesetzgebung darstellt, die aus diesem Grund in vielen Bereichen keine detaillierten Ausführungsbestimmungen enthält, ermöglicht Art. 18 Abs. 1 RPG den Kantonen, die bundesrechtliche Grundsatzregelung einerseits auszugestalten und zu verfeinern sowie andererseits zu ergänzen. Dieser Präzisierungs- und Ergänzungsauftrag an die Kantone erlaubt es den Planungsbehörden, der besonderen Situation entsprechende Massnahmen zu treffen, Lücken zu schliessen oder ungeplante Gebiete in der Nutzungsordnung zu vermeiden.

Die Möglichkeit der Kantone, gestützt auf Art. 18 Abs. 1 RPG weitere Nutzungszonen zu schaffen, hebt aber die Bundesvorgaben betreffend das Bauen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen nicht aus: Während die Kantone und Gemeinden für das Bauen innerhalb der Bauzonen einen grossen raumplanerischen und baurechtlichen Gestaltungsfreiraum haben, ist das Bauen ausserhalb der Bauzonen insbesondere durch die Bundesvorschriften von Art. 24 ff. RPG bzw. Art. 34 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) stark reglementiert und definiert. Das gilt auch für weitere Nutzungszonen der Kantone nach Art. 18 Abs. 1 RPG. Namentlich erlaubt Art. 18 Abs. 1 RPG den Kantonen nicht, Spezialzonen ausserhalb der Bauzonen zu schaffen, in welchen die vom Bund statuierten speziellen Normen betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzonen nicht gelten. Bei den von den Motionären gewünschten Streusiedlungszonen nach Art. 18 Abs. 1 RPG würde es sich gemäss Bundesrecht um kantonale oder kommunale Nutzungszonen ausserhalb der Bauzone handeln. Für solche Nutzungszonen ausserhalb der Bauzone sind neben den Vorgaben von Art. 18 Abs. 1 RPG deshalb zusätzlich auch die detaillierten Vorschriften von Art. 39 RPV zu Streusiedlungsgebieten und zu landschaftsprägenden Bauten einzuhalten.

RPV 6. Abschnitt: Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

Art. 39 Bauten in Streusiedlungsgebieten und landschaftsprägende Bauten

¹ In Gebieten mit traditioneller Streubauweise, die im kantonalen Richtplan räumlich festgelegt sind und in denen die Dauerbesiedlung im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung gestärkt werden soll, können die Kantone als standortgebunden (Art. 24 Bst. a RPG) bewilligen:

- a. die Änderung der Nutzung bestehender Bauten, die Wohnungen enthalten, zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken, wenn sie nach der Änderung ganzjährig bewohnt werden;
- b. die Änderung der Nutzung bestehender Bauten oder Gebäudekomplexe, die Wohnungen enthalten, zu Zwecken des örtlichen Kleingewerbes (beispielsweise Käsereien, Holzverarbeitende Betriebe, mechanische Werkstätten, Schlossereien, Detailhandelsläden, Wirtshäuser); der Geweranteil darf in der Regel nicht mehr als die Hälfte der Baute oder des Gebäudekomplexes beanspruchen.

² Die Kantone können die Änderung der Nutzung bestehender, als landschaftsprägend geschützter Bauten als standortgebunden bewilligen, wenn:

- a. Landschaft und Bauten als Einheit schützenswert sind und im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt wurden;
- b. der besondere Charakter der Landschaft vom Bestand der Bauten abhängt;
- c. die dauernde Erhaltung der Bauten nur durch eine Umnutzung sichergestellt werden kann; und
- d. der kantonale Richtplan die Kriterien enthält, nach denen die Schutzwürdigkeit der Landschaften und Bauten zu beurteilen ist.

³ Bewilligungen nach diesem Artikel dürfen nur erteilt werden, wenn die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben.

⁴ Bewilligungen nach Absatz 2 fallen dahin, wenn die Schutzwürdigkeit der Baute oder, soweit dies im Verantwortungsbereich der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers liegt, der sie umgebenden Landschaft nicht mehr gegeben ist.

⁵ Bei rechtswidrigen Veränderungen in Landschaften nach Absatz 2 sorgt eine kantonale Behörde dafür, dass die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes verfügt und vollzogen wird.

In Art. 39 Abs. 1 RPV legt der Bundesgesetzgeber somit fest, wie Streusiedlungsgebiete von den Kantonen auszuscheiden sind und unter welchen Voraussetzungen dort stehende Gebäude, die Wohnungen enthalten, als standortgebunden umgenutzt werden können.

2.3 Schaffung von Streusiedlungsgebieten hat über Richtplanung zu erfolgen und ergibt keine neuen Nutzungsmöglichkeiten für Ökonomiebauten

Gestützt auf Art. 18 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 39 Abs. 1 RPV können mittels Anpassung des kantonalen Baugesetzes keine neuen kantonalen oder kommunalen Streusiedlungszonen geschaffen werden. Sollen im Kanton Gebiete für Streusiedlungen ausgeschieden werden, so hat das gemäss den geltenden Bundesvorgaben via kantonalen Richtplan zu erfolgen. Im kantonalen Richtplan können die Kantone gestützt auf Art. 39 Abs. 1 RPV Streusiedlungsgebiete ausscheiden.

Um im Kanton Obwalden Gebiete mit traditioneller Streubauweise festlegen zu können, bedarf es einer entsprechenden Anpassung des kantonalen Richtplans. Bei dieser Änderung müssen genau eingezeichnete Gebietsperimeter bestimmt werden, in denen die historisch gewachsene Streubauweise durch die Stärkung der Dauerbesiedlung und die Erhaltung der bestehenden Bausubstanz gesichert und gefördert werden soll. Mehrere der von den Motionären erwähnten Kantone haben ebenfalls in ihren Richtplänen gemäss Art 39 Abs. 1 RPV Streusiedlungsgebiete ausgeschieden. Hingegen hat kein Kanton eine neue Streusiedlungszone gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG ausgeschieden, weil dies gemäss Art 39 Abs. 1 RPV in Streusiedlungsgebieten nicht zulässig ist.

Gleichzeitig legt Art 39 Abs. 1 RPV auch verbindlich fest, was für Umnutzungen von Gebäuden in im Richtplan ausgeschiedenen Streusiedlungsgebieten möglich sind. Umnutzungen sind nämlich nur dann möglich, wenn es sich bei den in Frage kommenden Gebäuden um bestehende Bauten mit Wohnungen handelt. Für diese bisher landwirtschaftlich begründeten Wohnbauten können Bewilligungen für die Nutzung als landwirtschaftsfremde Wohnungen erteilt werden, wenn sie innerhalb des Perimeters eines Streusiedlungsgebietes liegen, in dem die dauerhafte, ganzjährige Besiedlung im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung

gestärkt werden soll. Zudem können bestehende Bauten oder Gebäudekomplexe, die Wohnungen enthalten, zu Zwecken des örtlichen Kleingewerbes verändert werden, wenn der Gewerbeteil nicht mehr als die Hälfte der Baute oder des Gebäudekomplexes beansprucht. Solche Bewilligungen zur Umnutzung werden einzelfallweise erteilt, weil die entsprechenden Bauten eben nicht in einer weiteren Nutzungszone gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG liegen.

Die Bestimmungen betreffend mögliche Umnutzungen (Art. 39 Abs. 1 Bst. a RPV) beziehen sich ausschliesslich auf bestehenden Wohnbauten, die weiterhin ganzjährig bewohnt werden und bei denen das äussere Erscheinungsbild und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben. Die in der Begründung der Motion genannten Ökonomiegebäude werden in Art. 39 Abs. 1 RPV nicht geregelt. Entsprechend gelten dort weiterhin die allgemeinen Vorgaben des Bundes betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzone und keine „gelockerten“ Umnutzungsbestimmungen, wie für die bestehenden Wohnbauten in den im kantonalen Richtplan ausgeschiedenen Streusiedlungsgebieten (nicht jedoch mit einer Bauzone gleichzusetzen).

Die Ausscheidung eines solchen Streusiedlungsperimeters im Richtplan des Kantons Obwalden ist bislang nicht erfolgt, weil von den für die Ortsplanung zuständigen Gemeinden bisher im Rahmen ihrer Änderungen und Anpassungen der kommunalen Nutzungsplanungen nie das Bedürfnis an den Kanton herangetragen worden ist, im kantonalen Richtplan genau bezeichnete Streusiedlungsgebiete gemäss Art. 39 Abs. 1 RPV festzulegen. Art. 24 ff. RPG und die entsprechenden Normen in der RPV über das Bauen ausserhalb der Bauzonen bieten für den Kanton Obwalden genügend Möglichkeiten, um Wohnbauten ausserhalb der Bauzonen weiterhin für Wohnnutzungen verwenden zu können. Für Umnutzungen von Ökonomiebauten bringt die Ausscheidung eines Streusiedlungsperimeters via kantonalen Richtplan, wie dargelegt, derzeit keine neuen Nutzungsmöglichkeiten.

2.4 Bestehende und allfällige künftige Möglichkeiten für die Umnutzung von Ökonomiebauten

2.4.1 *Geltender Richtplan*

Um landschaftsprägende Bauten, d.h. auch Ökonomiegebäude, vor dem Verfall zu schützen und wieder einer sinnvollen Nutzung zuzuführen, kann in gewissen Fällen Art. 39 Abs. 2 RPV über landschaftsprägende Bauten zur Anwendung gelangen (Gesetzestext vgl. oben Ziff. 2.2): Um diese Bestimmung anwenden zu können, muss der kantonale Richtplan Kriterien enthalten, nach denen die Schutzwürdigkeit der Landschaften und der Bauten zu beurteilen ist. Anschliessend müssen die entsprechenden Landschaften und Bauten als Einheit als schützenswert eingestuft werden und im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung bereits unter Schutz gestellt worden sein. Auf der Grundlage dieser Kriterien und Einstufungen können dann einzelne Bewilligungen für die Umnutzung dieser geschützten Bauten erteilt werden, wenn das äussere Erscheinungsbild und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben.

Der kantonale Richtplan 2006–2020 enthält im Richtplantext (RPT) 44 Aussagen über den Umgang mit landschaftsprägenden Bauten. Obwohl der RPT 44 seit rund zehn Jahren im kantonalen Richtplan enthalten ist, ist bisher von den für die Ortsplanung zuständigen Gemeinden noch kein Antrag für die raumplanerische Anwendung dieses Richtplantextes im Rahmen ihrer Nutzungsplanungen erfolgt. Die Umnutzung bestehender Ökonomiegebäude gestützt auf Art. 39 Abs. 2 RPV und RPT 44 wäre grundsätzlich bereits heute möglich.

Unter Einhaltung der in Art. 39 Abs. 2, 3 und 4 RPV aufgezählten Voraussetzungen können Nutzungsänderungen bestehender, landschaftsprägend geschützter Bauten (darunter auch Ökonomiebauten) als standortgebunden bewilligt werden. Die nötige richtplanerische Vorgabe ist im RPT 44 enthalten.

2.4.2 Umnutzung nach Art. 24a RPG

Primär erfolgt heute eine Umnutzung von nicht mehr der Landwirtschaft dienenden Ökonomiebauten nach den Voraussetzungen von Art. 24a RPG (Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen). Danach können ehemalige Ställe, Remisen etc. gegebenenfalls zu einem stillen Lager, Garagen etc. umgenutzt und weiter verwendet werden. Eine Nutzung für Wohnräume, Kleingewerbe, Vereinslokale oder ähnliches oder der Neubau solcher Ökonomiebauten ist danach jedoch gemäss dem geltenden Bundesrecht in aller Regel unzulässig.

2.4.3 Anstehende Revision des RPG im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen

Insbesondere ist zu erwähnen, dass sich im Rahmen der Revision des RPG im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen neue Möglichkeiten ergeben könnten. Die auf Stufe Bundesverwaltung derzeit laufenden Revisionsarbeiten werden auch durch die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK verfolgt und das Gespräch gesucht.

3. Schlussfazit und Antrag

Gestützt auf die dargelegte Sach- und Rechtslage und insbesondere auch im Hinblick auf die anstehende Revision des RPG auf Stufe Bund, erscheint es dem Regierungsrat zielführend, die vorliegende Motion in ein Postulat umzuwandeln. So kann das Anliegen der Motionäre betreffend Umnutzung von Ökonomiegebäuden zielgerichtet und unter Berücksichtigung sich allenfalls ergebender neuer Möglichkeiten weiter verfolgt werden. Der Regierungsrat schlägt vor, das Thema in die jährliche Berichterstattung im Geschäftsbericht aufzunehmen.

Entsprechend beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion „Einführung von Streusiedlungszonen in Obwalden“ in ein Postulat umzuwandeln.

Protokollauszug an:

- Kantonsratsmitglieder sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Bau- und Raumentwicklungsdepartement
- Amt für Raumentwicklung und Verkehr
- Staatskanzlei
- Rechtsdienst
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Notker Dillier
Landschreiber-Stellvertreter

Versand: 8. Juni 2016