



Sitzung vom: 17. November 2015

Beschluss Nr.: 194

**Interpellation betreffend „Bauen ausserhalb der Bauzone: Gleiche Praxis für Ferien- und Wohnhäuser“:
Beantwortung.**

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation „Bauen ausserhalb der Bauzone: Gleiche Praxis für Ferien- und Wohnhäuser“, welche von Kantonsrat Peter Wälti, Giswil und 36 Mitunterzeichnenden am 22. Oktober 2015 (Nr. 54.15.09) eingereicht worden ist, wie folgt:

1. Gegenstand der Interpellation

Die Interpellanten machen geltend, dass gemäss Art. 24c des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) sowie Art. 42 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) Wohnbauten ausserhalb der Bauzone, welche vor 1972 erstellt wurden, um max. 30 Prozent bzw. 100 m² erweitert werden dürfen. Hierfür müssten verschiedene Kriterien erfüllt sein. Bei der Beurteilung der Erweiterungsmöglichkeiten werde weder auf nationaler noch auf kantonaler Ebene zwischen Ferien- und Wohnhäusern unterschieden.

Die Interpellanten erheben vor diesem Hintergrund gegenüber dem Bau- und Raumentwicklungsdepartement (BRD) den Vorwurf, es habe ohne gesetzgeberischen oder politischen Auftrag den Vollzug des RPG und der RPV geändert und dadurch eine Praxisänderung vorgenommen, welche nicht kommuniziert worden sei. Was vor zwei Jahren bewilligt worden sei, erweise sich nun als nicht mehr bewilligungsfähig. So habe das BRD noch im Januar 2014 die Erweiterung eines Ferienhauses um 30 Prozent bewilligt, während im Spätsommer 2015 die Vorabklärung betreffend ein Ferienhaus ergeben habe, dass eine Erweiterung um 30 Prozent nicht mehr möglich sei. Dies obwohl weder der Bund noch der Kanton Obwalden zusätzliche gesetzliche Bestimmungen erlassen hätten. Die Interpellanten erachten die eingeführte Praxisänderung als willkürlich und nicht nachvollziehbar, und zwar aus folgenden Gründen:

- Das BRD unterscheide willkürlich zwischen Wohn- und Ferienhäusern. So verhindere es eine häufigere Nutzung der Ferienhäuser oder deren dauerhafte Bewohnung. Die Nachbarschaft veröde und sterbe aus. Das BRD fördere dadurch die unliebsamen kalten Betten, statt auf mehr warme Betten zu setzen. Die Praxis komme auch in jenen Gemeinden zur Anwendung, deren Anteil an Ferienwohnungen 20 Prozent nicht übersteige.
- Die Praxis des BRD stehe diametral zur Strategie des Regierungsrats betreffend Standortentwicklung und dem Image als Vorzeigekanton für Neuzuzüger und gute Steuerzahler.
- Der Kantonsrat habe an seiner Sitzung vom 4. Dezember 2014, anlässlich der Amtsdauerplanung 2014, BRD, Ziffer 7.3, zur Baukultur innerhalb und ausserhalb der Bauzonen mit grossem Mehr zwei parlamentarische Anmerkungen beschlossen.

2. Sachlage

2.1 Geltende Praxis

Es ist zutreffend, dass der Bundesgesetzgeber für Wohnhäuser, welche nach Art. 24c RPG beurteilt werden, eine maximale Erweiterung von 30 Prozent bzw. 100 m² zulässt. Erweiterungen bis zu dieser Obergrenze sind indessen nur zulässig, soweit und in dem Umfang als sie für die zeitgemässe Wohnnutzung, die energetische Sanierung oder die bessere Einpassung in die Landschaft notwendig sind. Das wird durch Art. 24c Abs. 4 RPG verbindlich festgelegt. Der Bundesgesetzgeber will Erweiterungen somit nur zulassen, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind.

Für die Beurteilung, ob eine Erweiterung für die zeitgemässe Wohnnutzung, die energetische Sanierung oder die bessere Anpassung in die Landschaft nötig ist, verfolgt der Kanton Obwalden eine pragmatische, sehr grosszügige Praxis bei ganzjährig bewohnten Wohnhäusern nach Art. 24c RPG: Anstatt bei jedem Bauvorhaben zu prüfen, ob eines der Erweiterungskriterien vorliegt bzw. in welchem Umfang eine Erweiterung zugelassen werden kann, entschied sich der Kanton Obwalden bei ganzjährig bewohnten Wohnhäusern nach Art. 24c RPG pauschal eine Erweiterung um 30 Prozent bzw. maximal 100 m² zuzulassen. Auf eine besondere Prüfung, ob ein Erweiterungskriterium erfüllt ist, wird zugunsten einer einfachen Handhabung in der Praxis verzichtet. Der Kanton Obwalden geht davon aus, dass bei allen, vor 1972 erbauten, ganzjährig bewohnten Wohnhäusern qualifizierte Gründe nach Art. 24c Abs. 4 RPG vorliegen. Auch beim Ersatzbau darf in Obwalden das neue, ganzjährig bewohnte Haus erweitert werden. Andere Kantone prüfen bei jeder geplanten Erweiterung, ob eines der genannten Kriterien von Art. 24c Abs. 4 RPG erfüllt ist und legen spezifisch das Mass der zulässigen Erweiterung fest, wobei sie sich in der Regel klar unter den maximal möglichen 30 Prozent bzw. 100 m² bewegen. Bei Ersatzbauten werden in anderen Kantonen in der Regel keine Erweiterungen zugelassen.

Bis April 2013 durften in Obwalden auch bloss temporär bewohnte Bauten, sprich Ferienhäuser, – unbesehen eines tatsächlichen Bedarfs – um 30 Prozent bzw. 100 m² erweitert werden. Sie wurden den ganzjährig bewohnten Häusern gleichgestellt.

2.2 Rechtsänderung vom 1. November 2012

Seit dem 1. November 2012 ist neu Art. 42 Abs. 3 Bst. c der RPV in Kraft. Diese Bestimmung setzt bei bloss temporär bewohnten Bauten, sprich Ferienhäuser, Maiensässe, Alphütten, Berggüter etc., eine qualifizierte Schranke. Danach dürfen bauliche Veränderungen keine wesentlich veränderte Nutzung ursprünglich bloss zeitweise bewohnter Bauten ermöglichen. Diese Neuerung wurde im Praxishandbuch explizit aufgenommen und erläutert. So wurde auf S. 12 unter „Wahrung der Identität hinsichtlich Art der Nutzung“ u.a. Folgendes festgehalten: „Es soll verhindert werden, dass ursprünglich (per 1. Juli 1972) lediglich temporär bewohnte Gebäude einer dauerhaften Wohnnutzung zugeführt werden.“ Vor dem Hintergrund dieser Rechtsänderung auf Stufe Bund konnte an der geltenden Praxis im Kanton Obwalden betreffend Ferienhäuser nicht mehr länger festgehalten werden. Eine Differenzierung zwischen temporär und ganzjährig bewohnten Häusern drängte sich auf; eine generelle Erweiterung um das maximale Erweiterungspotenzial war bei Ferienhäusern nicht länger statthaft, weil dies nicht bundesrechtskonform ist.

In Umsetzung des neu geltenden Bundesrechts betreffend temporär bewohnte Bauten wurde die kantonale Praxis angepasst. Danach erweist sich eine Erweiterung nur noch als bewilligungsfähig, wenn sie für das zeitgemässe Wohnen, resp. für eine zeitgemässe Nutzung als Ferienwohnung, unumgänglich ist. Entgegen der Auffassung der Interpellanten ist diese Praxisänderung – wie soeben dargelegt – die Folge einer Rechtsänderung auf Bundesebene. Aufgrund der bisherigen Praxis erreichten Ferienhäuser häufig solche Ausmasse und Standards, dass sie sich auch für dauerhaftes Wohnen eigneten, was der Gesetzgeber verhindern will. Dadurch würde eine Siedlungsentwicklung gefördert, die sich mit den Grundsätzen des Raum-

planungsrechts bzw. den klaren Vorgaben des Bundesrechts nicht mehr verträglich. Dies insbesondere hinsichtlich der Vorgaben auf Bundesebene, wonach der Boden haushälterisch genutzt werden muss und die Siedlungsentwicklung nach innen gerichtet werden soll (RPG Art. 1 Abs. 1 sowie Abs. 2). Die beschriebene Praxisänderung wurde im Übrigen einige Monate nach der Einführung des neuen Praxishandbuchs in den online zugänglichen FAQ's (Fragen und Antworten) zum Bauen ausserhalb der Bauzone weiter erläutert und konkretisiert (<http://www.ow.ch/de/kanton/publired/publikationen/?action=info&pubid=6649>).

3. Beantwortung der Fragen

3.1 Gemäss parlamentarischer Anmerkung zur Amtsdauerplanung sind die Grundlagen betreffend Baukultur innerhalb und ausserhalb der Bauzone auf Verordnungsstufe zu erlassen. Wieweit sind diese Arbeiten fortgeschritten und für wann ist diese Beratung im Kantonsrat vorgesehen?

Gemäss Regierungsratsbeschluss „Amtsdauerplanung 2014 bis 2018 und Budget 2015: Anmerkungen des Kantonsrats betreffend Baukultur; Entscheid über Handhabung und weiteres Vorgehen“ vom 27. Januar 2015 hat der Regierungsrat sämtliche Arbeiten in Bezug auf die Baukultur innerhalb und ausserhalb der Bauzone sistiert.

Weiter hat der Regierungsrat aufgrund der Anmerkungen des Kantonsrats beschlossen, dass die Umsetzung der Massnahme 7.3.1.1 der Amtsdauerplanung 2014–2018 im Rahmen der anstehenden Revision des Baugesetzes (voraussichtlich 2017) geprüft wird. Aus diesem Grund ist zurzeit keine Beratung im Kantonsrat vorgesehen. Bisher wurden auch keine Arbeiten bezüglich Baukultur ausserhalb und innerhalb der Bauzonen angestossen. Mit dem Nachtrag zum Praxishandbuch vom Februar 2015 ist lediglich eine Checkliste zur Illustration des geltenden Bundesrechts und der bereits geltenden Praxis eingefügt worden.

3.2 Gemäss parlamentarischer Anmerkung zur Amtsdauerplanung sistiert der Regierungsrat sämtliche Arbeiten in Bezug auf die Baukultur innerhalb und ausserhalb der Bauzonen? Wie beurteilt der Regierungsrat in diesem Zusammenhang die oben erwähnte Praxisänderung für Ferienhäuser und weshalb wurde diese nicht transparent kommuniziert?

Die flächenmässige Erweiterung von Wohnbauten ausserhalb der Bauzone und die Baukultur, sprich das Erscheinungsbild einer Baute, sind klar voneinander zu trennende Beurteilungskriterien. Ob bei einer Baute ein Anspruch auf Erweiterung besteht oder nicht, kann unabhängig von baukulturellen Aspekten geprüft werden und wird vom Bundesrecht vorgegeben. Einzig im – äusserst seltenen – Fall, wo eine Erweiterung der besseren Eingliederung in die Landschaft dienlich ist (Art. 24c Abs. 4 RPG), bestehen Berührungspunkte. Die Sistierung der Arbeiten im Zusammenhang mit der Baukultur wäre einer Praxisänderung betreffend Erweiterung von Ferienhäusern demnach nicht entgegengestanden. Im Übrigen fand die Praxisänderung – wie weiter oben ausgeführt – aber ohnehin vor der Sistierung der Arbeiten in Bezug auf die Baukultur statt und wurde im Praxishandbuch und den FAQ's der Allgemeinheit zugänglich gemacht.

Es ist jedoch durchaus zutreffend, dass auch nach der Rechts- bzw. Praxisänderung teilweise noch Bewilligungen für die Erweiterung von Ferienhäusern erteilt worden sind. Dies traf vor allem in jenen Fällen zu, wo in einer behördenverbindlichen Vorabklärung Erweiterungsmöglichkeiten zugesichert wurden oder ein Baugesuch noch vor der Rechts- bzw. Praxisänderung eingereicht worden war.

3.3 Wie beurteilt der Regierungsrat die unterschiedliche Praxis betreffend Bewilligung von Um- und Ersatzbauten für Ferien- und Wohnhäuser, für die beide nach RPG und RPV eine Erweiterung um 30 Prozent möglich ist?

Das Bundesrecht gibt verbindlich vor, dass „bauliche Veränderungen keine wesentlich veränderte Nutzung ursprünglich bloss zeitweise bewohnter Bauten ermöglichen“ sollen (Art. 42 Abs. 3 Bst. c RPV). Somit differenziert bereits der eidgenössische Gesetzgeber zwischen ganzjährig und bloss temporär bewohnten Bauten. Die von den Interpellanten kritisierte Unterscheidung zwischen ganzjährig und bloss temporär bewohnten Häusern ist demnach keineswegs willkürlich, sondern vom Bundesgesetzgeber vielmehr explizit vorgegeben. Sie ist auch sachlich begründbar: Der Gesetzgeber sieht zwar vor, dass altrechtliche zonenwidrige Wohnbauten ausserhalb der Bauzone massvoll erweitert werden dürfen, jedoch nur sofern dies für ein zeitgemässes Wohnen erforderlich ist (Art. 24c Abs. 4 RPG). Es ist nachvollziehbar, dass die Bedürfnisse sowie Platz- und Komfortansprüche für den kurzzeitigen Aufenthalt in Ferienhäusern oder -wohnungen tiefer und entsprechend restriktiver zu handhaben sind als für ganzjährig bewohnte Bauten. Erweiterungen sollen deshalb nur in einem engen Rahmen möglich sein (z.B. für eine fehlende Toilette; wobei grundsätzlich auch hier die Toilette im Gebäudeinnern realisiert werden muss, sofern dies möglich ist). Insbesondere nicht bewilligungsfähig sind bauliche Massnahmen an Ferienhäusern, die auf eine ganzjährige Bewohnbarkeit der Bauten abzielen (vgl. Art. 42 Abs. 3 Bst. c RPV). Dadurch würde eine Nutzungssteigerung (verbunden mit Mehrverkehr etc.) ermöglicht, welche das Identitätskriterium von Art. 42 Abs. 1 RPV verletzen würde. Die Nutzung soll gegenüber der Nutzung per 1. Juli 1972 nicht intensiviert werden. Ein wesentliches Ziel des Raumplanungsrechts ist, dass nicht noch mehr zonenwidriger Wohnraum ausserhalb der Bauzonen entsteht und künftig nicht mehr Menschen ausserhalb des Baugebiets wohnen als heute. Ein Wohnhaus, welches per 1. Juli 1972 temporär bewohnt, d.h. als Ferienhaus genutzt wurde, soll auch weiterhin diesem Zwecke dienlich sein und dafür genutzt werden können, aber nicht mehr. Sollte sich jemand entscheiden, ein Ferienhaus als Erstwohnsitz zu nehmen, so ist dies aus rechtlicher Sicht zulässig. Jedoch ist die Wohnsitznahme ausserhalb der Bauzone und die damit einhergehende Zersiedelung nicht noch durch behördliche Bewilligungen für die Erweiterung von Ferienhäusern zu fördern.

3.4 Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass es aus Sicht der Standortentwicklung begrüssenswert ist an die öffentliche Infrastruktur angegliederte Ferienhäuser dauerhaft zu bewohnen?

Es ist nicht ganz klar, was mit dem Begriff „an die öffentliche Infrastruktur angegliedert“ gemeint ist. Der Regierungsrat versteht darunter die Erschliessung von Ferien- und Wohnbauten, Gewerbegebäuden, etc. innerhalb der Bauzonen, wie sie vom Raumplanungsgesetz gefordert ist. Die Ferienhäuser innerhalb einer Bauzone im Kanton Obwalden sind somit grundsätzlich am Netz der öffentlichen Infrastruktur angeschlossen, Ferienhäuser ausserhalb der Bauzone dagegen nicht. Sie sind unter anderem deshalb nicht dauerhaft zu bewohnen, weil die Aufwendungen der öffentlichen Hand für die öffentliche Infrastruktur in erster Linie auf die Bauzonen ausgerichtet werden sollen, wo sie durch eine möglichst konzentrierte bauliche Nutzung entsprechend besser finanzierbar bleiben. Der Bund als Gesetzgeber trägt damit der Tatsache Rechnung, dass gemäss dem Grundsatz der Unterscheidung zwischen Bau- und Nichtbauzonen nicht noch mehr Menschen ausserhalb des Baugebiets Wohnsitz nehmen sollen, weil sonst die Zersiedelung mit ihren Nachteilen gefördert würde.

Abschliessend sei noch erwähnt, dass Ferienhäuser ausserhalb der Bauzone immer nach den Vorschriften gemäss RPG und RPV beurteilt werden, unabhängig davon, ob sie sich in einer

Gemeinde mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent befinden oder nicht (vgl. Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 [noch nicht in Kraft]).

Protokollauszug an:

- Kantonsratsmitglieder sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Interpellationstext)
- Bau- und Raumentwicklungsdepartement
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats



Dr. Stefan Hossli
Landschreiber



Versand: 18. November 2015