



Sitzung vom: 14. Juni 2016

Beschluss Nr.: 547

## **Interpellation betreffend Bewilligungspraxis von altrechtlichen Wohnbauten ausserhalb der Bauzone:**

### **Beantwortung.**

#### **Der Regierungsrat beantwortet**

die Interpellation „Bewilligungspraxis von altrechtlichen Wohnbauten ausserhalb der Bauzone“, welche von Kantonsrat Peter Seiler, Sarnen, und 16 Mitunterzeichneten am 19. Mai 2016 (Nr. 54.16.04) eingereicht worden ist, wie folgt:

#### **1. Gegenstand**

Die Interpellanten stellen verschiedene Fragen zur Behandlung von Erweiterungen von Wohnbauten ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens nach Art. 24c Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) im Zusammenhang mit der vom Bund verfügten Kontrollmassnahme (Art. 46 Abs. 2 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000; RPV, SR 700.1).

#### **2. Sachlage**

Seit der RPG-Revision von 2012 dürfen die vor 1972 errichteten, zonenfremden Wohnbauten ausserhalb der Bauzone nur noch bei Vorliegen qualifizierter Gründe ausserhalb des Gebäudevolumens erweitert werden. Qualifizierte Gründe liegen gemäss Art. 24c Abs. 4 RPG dann vor, wenn die Erweiterung für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet ist, die Eingliederung in die Landschaft zu verbessern.

Die im Kanton gelebte Vollzugspraxis hat der Regierungsrat mit Beantwortung der Interpellation „Bauen ausserhalb der Bauzone: Gleiche Praxis für Ferien- und Wohnhäuser“ vom 17. November 2015 (54.15.09) an der Kantonsratssitzung vom 28. Januar 2016 dargelegt: *„Für die Beurteilung, ob eine Erweiterung für die zeitgemässe Wohnnutzung, die energetische Sanierung oder die bessere Einpassung 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 m<sup>2</sup> zuzulassen. Auf eine besondere Prüfung, ob ein Erweiterungskriterium erfüllt ist, wird zugunsten einer einfachen Handhabung in der Praxis verzichtet.“* Die gelebte, grosszügige Praxis wurde vom für das Bauen ausserhalb der Bauzone zuständigen Amt für Raumentwicklung und Verkehr (ARV) entwickelt. Sie entstand insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass davon ausgegangen wurde, dass im Kanton Obwalden Wohnbauten vor 1972 eher klein ausfielen und traditionell von Stallbauten getrennt errichtet worden sind, womit Erweiterungen innerhalb des Gebäudevolumens nur in geringem Masse möglich sind.

Beim Vollzug zeigte sich allerdings vermehrt, dass Bauherrschaften die gewährten Erweiterungen nach Art. 24c Abs. 4 RPG i.V.m. Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV oft nicht für eine zeitgemässe Wohnnutzung, eine energetische Sanierung oder eine bessere Einpassung in die Landschaft verwendeten, sondern damit zusätzliche, neue Wohneinheiten schufen. Deshalb musste das mit dem Vollzug der Bundesgesetzgebung beauftragte Amt eingreifen: Das ARV informierte im November 2015 auf der Homepage des Kantons („häufige Fragen und Antworten zum Bauen ausserhalb der Bauzone“) bzw. mit E-Mail an alle Planenden vom 23. November 2015, dass aufgrund der Vorgaben des Bundesrechts im Rahmen einer Erweiterung des Gebäudevolumens keine zusätzliche Wohneinheit geschaffen werden darf.

Einige Kantonsräte empfanden diese Interpretation des Bundesrechts durch das ARV wohl als zu streng. In der Folge nahm ein Kantonsrat Mitte Januar 2016 direkt mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) Kontakt auf. Die Rückmeldung des ARE, Sektion Recht, vom Januar 2016 – teilweise unter Verweis auf die Erläuterungen zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung aus dem Jahr 2007, welche nach der Verschärfung des RPG im November 2012 nicht mehr vollumfänglich Geltung haben – brachte jedoch nicht die erhoffte Klarheit in dieser Angelegenheit. Verschiedene Kantonsräte und Planende interpretierten die Rückmeldung des ARE dahingehend, dass das Erweiterungspotenzial gemäss Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV von max. 30 Prozent bzw. 100 m<sup>2</sup> auch für die Erstellung einer zusätzlichen Wohneinheit in Anspruch genommen werden könne. In der darauf entfachten Diskussion wurde immer wieder der Vorwurf erhoben, dass der mögliche Spielraum durch den Kanton bzw. durch das zuständige Amt nicht ausgeschöpft werde, der Kanton zu streng sei und dass das ARE die Interpretation des Bundesrechts durch das ARV angeblich nicht teile. So auch in der Kantonsratssitzung vom 28. Januar 2016. Hier fiel u.a. folgendes Votum: *„Man sagt immer, das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) habe dies bestimmt oder es stehe im eidgenössischen Gesetz. Kantonsrat Hampi Lussi kann sich vielleicht noch einmal dazu äussern. Er hat dies mit dem ARE abgeklärt und nicht dieselben Aussagen wie das Bau- und Raumentwicklungsdepartement (BRD) gemacht“* (vgl. Kantonsratsprotokoll KR-Sitzung vom 28. Januar 2016, S. 219, Votum Kantonsrat Peter Seiler).

Vor diesem Hintergrund und mit dem Ziel, Klarheit zu schaffen, hat das ARV daraufhin anfangs März 2016 offiziell das ARE um eine Stellungnahme gebeten. Anfang April 2016 erhielt das ARV ein Antwortschreiben des ARE, Sektion Recht, das fachlich zur Anfrage Stellung nahm und zweierlei festhielt: Zum einen bestätigt das ARE, dass die Schaffung einer zusätzlichen Wohneinheit nicht unter das zeitgemässe Wohnen fällt. Zum anderen erachtet es die im Kanton Obwalden gelebte Praxis, wonach pauschal eine Erweiterung der Wohnbaute um 30 Prozent bzw. 100 m<sup>2</sup> zugestanden wurde, als bundesrechtswidrig und ermuntert das ARV, diese Praxis aufzugeben.

Mit Schreiben vom 15. April 2016, ohne Intervention des BRD, ordnete die Direktorin des ARE an, dass per sofort sämtliche Bewilligungen nach Art. 24c RPG mit Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild dem ARE eröffnet werden müssen (Art. 46 Abs. 2 RPV). Diese Massnahme werde gemäss diesem Schreiben deshalb erlassen, weil der Kanton „offenbar wenig Spielraum für eine Korrektur aus eigenem Antrieb sieht“. Der Regierungsrat wurde umgehend über die angeordnete Kontrollmassnahme des Bundes in Kenntnis gesetzt und über die weiteren Schritte auf dem Laufenden gehalten.

Um zu verhindern, dass das ARE künftig gegen Entscheide des Kantons Beschwerde führt und um die hängigen Gesuche weiterbehandeln zu können, wurde die gelebte kantonale Praxis durch das ARV umgehend angepasst. Das Bedürfnis und der Druck der Gesuchstellenden und Planenden nach Lösungen war gross.

Der Informationsfluss nach aussen wurde via Medienmitteilung, E-Mails an den Kantonsrat, Schreiben an die Gemeinden (Bauamtsleitende und Gemeinderäte) und Planenden sowie via Gesprächen mit direkt Betroffenen sichergestellt.

Hängige Gesuche und neue Vorabklärungen konnten gestützt auf die neuen Praxis bereits teilweise weiterbearbeitet werden. Nun gilt es, wie im Schreiben an alle Betroffenen angekündigt, Erfahrungen mit der neuen Praxis zu sammeln und diese, soweit nötig, zu verfeinern. Dies gilt insbesondere auch für die von den Interpellanten aufgeworfene Frage, ob es nicht zu restriktiv sei, wenn Erweiterungsgesuche betreffend Einfamilienhäuser, die mehr als 100 m<sup>2</sup> aBGF aufweisen, durch den Kanton nicht beurteilt werden:

Sollte sich zeigen, dass die neue Praxis die Schwellenwerte (bis 100 m<sup>2</sup> aBGF Einfamilienhaus, bis 200 m<sup>2</sup> aBGF Zweifamilienhaus, bis 300 m<sup>2</sup> aBGF Dreifamilienhaus) für eine Beurteilung zu restriktiv ansetzt, und damit notwendige Erweiterungen für das zeitgemässe Wohnen, eine energetische Sanierung oder die bessere Eingliederung in die Landschaft nach Art. 24c Abs. 4 RPG verunmöglicht, so werden diese überprüft und angepasst. Vor diesem Hintergrund wurde im Departement entschieden, bis auf Weiteres auch begründete Erweiterungsgesuche bei jenen Häusern zu prüfen, die flächenmässig über den durch die neue Praxis gesetzten Schwellenwerten liegen. Die Wesensgleichheit und sämtliche anderen Voraussetzungen (vgl. Praxishandbuch S. 11 ff.) sind in jedem Fall zu prüfen, d.h. auch wenn keine Erweiterung beantragt wird.

### **3. Beantwortung der Fragen**

#### **3.1 Ist der Brief vom 3. März, bzw. sein Inhalt, mit dem Vorsteher des Bau- & Raumentwicklungsdepartementes und mit dem Gesamt-Regierungsrat vorher abgesprochen worden?**

Der Regierungsrat war über das Schreiben nicht informiert. Die Anfrage beim Bund wurde vom Amt für Raumentwicklung und Verkehr (ARV) im Bau- und Raumentwicklungsdepartement (BRD), als fachlich zuständige und mit den Details am besten vertraute Stelle vorgenommen. Die geltende Kompetenzordnung weist dem ARV den Vollzug der Bundesvorgaben betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu. Das angesprochene Schreiben vom 3. März 2016 erfolgte nach Rücksprache mit dem Departementsvorsteher

#### **3.2 Teilt der Regierungsrat die Einschätzungen, dass das ARV der bisher angewendeten Praxis, wie oben erläutert, negativ gegenüberstand und dem ARE einen Gesetzesverstoss (gem. Briefauszug) seitens Obwalden suggeriert hat?**

Es ist dem Regierungsrat nicht bekannt, dass das ARV der angewendeten Praxis negativ gegenüberstand. Immerhin wurde die gelebte grosszügige und vollzugstaugliche Erweiterungspraxis nach Art. 24c Abs. 4 RPG vom ARV entwickelt und entsprechend umgesetzt. Gemäss den erhaltenen Informationen war das mit dem Vollzug des Bauens ausserhalb der Bauzone betraute Amt bzw. der zuständige Departementsvorsteher lediglich nicht damit einverstanden, dass die grosszügige Erweiterungspraxis dazu verwendet wurde, neue Wohneinheiten zu schaffen, die nichts mit der Sicherstellung des zeitgemässen Wohnens oder einer energetischen Sanierung zu tun haben.

Aufgrund des Inhalts der Mail des BRD an die Mitglieder des Kantonsrats vom 28. April 2016, mit welcher die neuen Praxisregeln zugestellt wurden, sowie aufgrund gemachter Äusserungen durch den Departementsvorsteher geht der Regierungsrat davon aus, dass die Vorwürfe von einzelnen Mitgliedern des Kantonsrats an das ARV und das BRD, den vorhandenen Spielraum nicht vollständig auszuschöpfen, dieses bewogen hat, den Sachverhalt beim ARE abklären zu lassen.

#### **3.3 Bezugnehmend auf den Briefauszug: Weshalb mussten die Bauherrschaften und Planungsfirmen jahrelang jede kleinste Erweiterung genau und stichhaltig begründen und Energienachweise erbringen, wenn doch die Kriterien seitens des ARV ohnehin nicht beachtet worden sind?**

Gemäss BRD ist die Aussage, wonach jede kleinste Erweiterung stichhaltig begründet werden musste, nicht zutreffend. Nach gelebter Praxis musste bei einem Baugesuch mit einer Erweiterung nach Art. 24c RPG nicht aufgezeigt und begründet werden, gestützt auf welche Kriterien nach Art. 24c Abs. 4 RPG welche Fläche erweitert werden soll (vgl. auch 2. Sachlage). Nur vereinzelt haben Planende Begründungen für eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens geliefert.

Mit dem Energienachweis wird geprüft, ob die gesetzlichen Vorgaben betreffend Energie (neuster Stand der Technik) eingehalten werden. Zuständig hierfür ist die Gemeinde. Rechtsgrundlage bildet die Energiegesetzgebung und nicht das Raumplanungsgesetz. Allenfalls nötige Erweiterungen im Zusammenhang mit energetischen Sanierungen waren bisher immer möglich und werden es auch nach neuer Praxis sein. Sie werden aber kaum je 30 Prozent bzw. 100 m<sup>2</sup> in Anspruch nehmen.

Hingegen muss festgestellt werden, dass der beanstandete Satz im Schreiben des ARV vom 3. März 2016 missverständlich aufgefasst werden kann.

**3.4 Sind die neuen Praxisregeln schon vor dem Briefwechsel mit dem ARE entworfen worden, oder sind sie nach dem 18. April, in Abwesenheit der Amtsleiterin, im „Schnellverfahren“ erstellt worden? Falls die Regeln schon vorher entworfen worden sind: Welcher Anlass bestand zur Vorbereitung dieser Änderung?**

Die neuen Regeln wurden gemäss Aussagen des BRD nach Eingang des Schreibens der Direktorin des ARE durch das ARV erarbeitet. Sie wurden anschliessend auch dem ARE zugestellt und kurzfristig von diesem gutgeheissen. Ziel des BRD war, rasch eine neue, bundesrechtskonforme, vollzugstaugliche Praxis zu schaffen, damit die Gesuche weiterbearbeitet werden können. Die neuen Praxisregeln wurden am 27./28. April 2016, dem Kantonsrat, allen Gemeinden (Bauamtsleitende und Gemeinderäte), und allen, dem Amt bekannten Planenden im Kanton Obwalden zugestellt.

**3.5 Hat der Gesamt-Regierungsrat die neuen Praxisregeln vom 26. April 2016 vor deren Publikation genehmigt?**

Nein. Die Zuständigkeit zum Erlass dieser Praxisregeln liegt gemäss der geltenden kantonalen Kompetenzordnung beim zuständigen ARV bzw. beim BRD. Der Vorsteher des BRD informierte den Gesamtregierungsrat am 17. Mai 2016 im Rahmen einer Aussprache.

**3.6 Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass die Werte sehr niedrig angesetzt sind und die eingehende Einzelfallprüfung bei darüber liegenden Objekten so verunmöglicht wird?**

Die Kompetenz für die Erarbeitung der Praxisregeln liegt beim zuständigen Departement. Der Regierungsrat war somit weder befugt noch verpflichtet, Einfluss auf den Erlass zu nehmen.

**3.7 Was bewog den Regierungsrat dazu, so schnell und unter Missachtung der einzelnen Umstände eine strengere Praxis als bundesrechtlich nötig einzuführen?**

Siehe Antworten auf Fragen 3.5 und 3.6.

**3.8 Ist der Regierungsrat bereit, die bundesrechtlich unnötigen Flächenbegrenzungen (100 m<sup>2</sup> bestehend pro Wohneinheit) zurückzuziehen und die Gesuche, wie nach Bundesrecht vorgesehen, einzelfallabhängig und unter Einbezug der drei Kriterien nach Art. 24c Abs. 4 RPG zu prüfen.**

Wie bereits in der Beantwortung der Fragen 3.5 und 3.6 ausgeführt wurde, liegt die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien beim BRD. Der Regierungsrat kann das zuständige Departement lediglich ersuchen, praxistaugliche Kriterien, welche aber dem Bundesrecht entsprechen müs-

sen, zu erlassen. Gemäss den erhaltenen Informationen sind Anpassungen möglich. Überdies prüft das ARV begründete Gesuche auch, wenn die in der neuen Praxis aufgeführten Schwellenwerte überschritten sind.

Betreffend das äussere Erscheinungsbild, welches neben dem Ausmass der flächenmässigen Erweiterungen von Wohnbauten ein zentrales Kriterium für die Wahrung der Identität gemäss Art. 42 Abs. 1 RPV darstellt, wurden bereits durch eine gemischte Arbeitsgruppe zehn Regeln verabschiedet und publiziert.

**3.9 Teilt der Regierungsrat die Ansicht der Interpellanten, wonach die Bewilligungspraxis bei 24c-Bauten in Obwalden, unter Berücksichtigung des Raumplanungsgesetzes, grundsätzlich möglichst grosszügig gehandhabt werden soll?**

Der Kanton Obwalden bzw. das zuständige Amt handhabte den Erweiterungsspielraum gemäss Art. 24c Abs. 4 RPG i.V.m. Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV gemäss Intervention des ARE zu grosszügig. Die darüber hinaus von Planenden geforderten zusätzlichen Wohneinheiten sind unter dem Aspekt des zeitgemässen Wohnens gemäss Intervention des ARE ebenfalls nicht bundesrechtskonform, weshalb dieses gegenüber dem Kanton eine Kontrollmassnahme nach Art. 46 Abs. 2 RPV angeordnet hat. Das ARE interveniert aber diesbezüglich auch bei anderen Kantonen, indem es die Eröffnung von Entscheiden verlangt oder Beschwerde führt.


Aus Sicht des Regierungsrats darf auch künftig der vom Bund gewährte Ermessensspielraum ausgenutzt, aber nicht überschritten werden. Der Regierungsrat, das zuständige Departement und das ARV legen Wert darauf, möglichst bald zu erreichen, dass der Bund die Kontrollmassnahme wieder aufhebt.

Parallel wurden mit den Vertretern des Kantons Obwalden im eidgenössischen Parlament – auf der Grundlage des Aussprachepapiers vom Mai 2016 – Schritte auf nationaler Ebene thematisiert, welche möglicherweise eine Öffnung begünstigen. Allenfalls ergeben sich solche im Rahmen der Revision des RPG im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen.

Protokollauszug an:

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

Im Namen des Regierungsrats

  
Dr. Stefan Hossli  
Landschreiber



Versand: 22. Juni 2016