



Sitzung vom: 25. August 2014
Beschluss Nr.: 50

**Nachtrag zum Baugesetz:
Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung
der Baubegriffe (IVHB);
Feststellungen zum Einsatz von Nutzungsziffern und Freigabe zur zweiten
externen Vernehmlassung.**

Bericht des Bau- und Raumentwicklungsdepartements:

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 25. Juni 2013 (Nr. 585) hat der Regierungsrat einen Nachtrag zum Baugesetz vom 12. Juni 1994 (BauG, GDB 710.1) betreffend Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) in erster Lesung verabschiedet und für das Vernehmlassungsverfahren freigegeben. Die Vernehmlassung fand von Anfang Juli bis Ende Oktober 2013 statt. Der in die Vernehmlassung gegebene Entwurf konzentrierte sich auf die Umsetzung der IVHB in das kantonale Baurecht. Es wurden keine grundlegenden materiellen Anpassungen, wie z.B. Verzicht der Nutzungsziffern vorgesehen.

Im Entwurf des Nachtrags zum Baugesetz waren folgende Nutzungsziffern gemäss IVHB als „Kann“-Formulierung enthalten: Geschossflächenziffer, Baumassenziffer, Überbauungsziffer und Grünflächenziffer. Im Rahmen der Vernehmlassung hat keine Einwohnergemeinde den Antrag gestellt, die Möglichkeit zur Anwendung von Nutzungsziffern in Art. 15 BauG zu streichen.

Am 11. Februar 2014 verabschiedete der Regierungsrat Botschaft und Entwurf zum Baugesetz-Nachtrag betreffend IVHB nach zweiter Lesung an den Kantonsrat.

Die vorberatende Kommission des Kantonsrats (Kommission kantonale Hochbauten) tagte am 24. und 27. März 2014 und beschloss nach intensiven Beratungen verschiedene Änderungsanträge. Wesentlich ist vor allem der Antrag zur Aufhebung von Art. 15 BauG. Die Kommission beantragte dem Kantonsrat, die von der IVHB definierten Nutzungsziffern abzulehnen. Die Ablehnung hätte letztlich zur Folge, dass das Mass der zulässigen baulichen Nutzung im Kanton Obwalden nicht mehr mit einer Nutzungsziffer bestimmt werden dürfte.

Die Kommission begründete ihren Antrag zur Aufhebung von Art. 15 BauG insbesondere damit, dass drei Nutzungsziffern (Geschossflächenziffer, Baumassenziffer, Überbauungsziffer) und dazu noch eine Grünflächenziffer im kleinen Kanton Obwalden zu einer zu grossen Vielfalt führen würde.

Der Kantonsrat hat am 16. April 2014 den Nachtrag zum Baugesetz betreffend Umsetzung der IVHB in erster Lesung beraten. Er ist dabei dem Antrag der vorberatenden Kommission, Art. 15 BauG aufzuheben, gefolgt.

Am 30. April 2014 hat die Kommission zusammen mit dem Bau- und Raumentwicklungsdepartement die Gemeindebehörden über diese neue Ausgangslage informiert. Der Kantonsrat hat am 21. Mai 2014 die zweite Lesung zum Baugesetz-Nachtrag betreffend Umsetzung der IVHB abtraktandiert.

In der Folge hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 26. Mai 2014 (Nr. 487) das Bau- und Raumentwicklungsdepartement beauftragt, eine Vernehmlassung zu Art. 15 BauG durchzuführen.

2. Handhabung von Nutzungsziffern gemäss Art. 15 BauG im Kanton Obwalden

Im Kanton Obwalden verwenden sechs von sieben Einwohnergemeinden eine Nutzungsziffer, um das Wachsen des Siedlungsgebiets – vorab für Bereiche mit Wohnnutzung – auf die erwünschte Entwicklung auszurichten. Die Einwohnergemeinde Engelberg begrenzt die Überbaubarkeit in den Wohnzonen mit einer in absoluten Massen festgelegten Grundfläche. Diese Massnahme ist als eine Überbauungsziffer zu werten. Die Einwohnergemeinde Kerns kennt zurzeit als Einzige keine Nutzungsziffer, regelt aber das Mass der baulichen Nutzung in den Wohnzonen zusätzlich mit einem grossen Grenzabstand. Die Einwohnergemeinde Lungern sieht mit der Revision des Bau- und Zonenreglements vor, auf eine Nutzungsziffer zu verzichten (Stand: Genehmigungsverfahren). Das Mass der baulichen Nutzung wird durch Abstandsvorschriften und Dimensionierung der Bauten bestimmt. Alle Gemeinden besitzen also Steuerungsinstrumente, welche neben der Regelung der Überbaubarkeit der Grundstücke auch die Erhaltung qualitativ hochwertigen Aussenraums zum Ziel haben.

3. Externes Gutachten

Zur Vorbereitung der externen Vernehmlassung hat das Bau- und Raumentwicklungsdepartement dem Aargauer Planungsbüro ARCOPLAN, Ennetbaden, den Auftrag erteilt, in einem unabhängigen Gutachten die Anwendung von Nutzungsziffern unter Berücksichtigung der IVHB-Vorgaben zu beurteilen. Das Gutachten vom 13. August 2014 fasst die Eignung der Nutzungsziffern gemäss der IVHB wie folgt zusammen:

- Die **Geschossflächenziffer** eignet sich als Mass der baulichen Dichte inklusive aller unterirdischer Geschossflächen und aller Nebennutz-, Verkehrs-, Konstruktions- und Funktionsflächen. Als Nachteil kann angesehen werden, dass das gesamte Volumen erfasst wird, obwohl raumplanerisch vor allem der oberirdische Anteil interessiert. Sie ist als Dichteziffer daher nur teilweise geeignet.
- Das sichtbare Mass der baulichen Dichte wird mit der **Baumassenziffer** erfasst. Sie ist grundsätzlich als Dichteziffer geeignet. Der Nachteil ist, dass die Berechnung je nach Geländeform aufwendig ist.
- Mit der **Überbauungsziffer** wird primär der „flächige“ Überbauungsgrad eines Grundstücks definiert. Es ist keine eigentliche Dichteziffer. Sie ist am ehesten für Arbeitszonen (Gewerbe- und Industriezonen), jedoch nicht für Zonen mit Wohnbauten geeignet.
- Die **Grünflächenziffer** ist keine Dichteziffer, da sie den flächigen Anteil der Grünflächen definiert. Sie dient primär siedlungsgestalterischen und ökologischen Anforderungen. Sie eignet sich am ehesten für Arbeitszonen oder als Ergänzung zur Geschossflächenziffer bzw. Ausnützungsziffer in Wohnzonen.

Eine weitere Nutzungsziffer ist die Ausnützungsziffer. Es gibt Kantone, welche auch im Rahmen der IVHB anstelle der Geschossflächenziffer die Ausnützungsziffer beibehalten haben bzw. einführen werden.

- Die **Ausnützungsziffer** ist eine Dichteziffer, welche die effektive bauliche Dichte erfasst. Sie eignet sich insbesondere für Wohn- und Mischzonen (Zone mit Wohn- und Gewerbeanteil).

Im Gutachten wird im Sinne der anzustrebenden Harmonisierung des Baurechts empfohlen, im Baugesetz eine einheitliche Nutzungsvorschrift als „Kann-Vorschrift“, differenziert nach Zonenart, einzuführen. Den Einwohnergemeinden wird die Beibehaltung oder (Wieder-)Einführung der Ausnützungsziffer, als vor allem für die Wohn- und Mischzonen geeignetste Nutzungsziffer, empfohlen. Die Ausnützungsziffer wird empfohlen, da keine Nutzungsziffer gemäss IVHB als vorbehaltlos geeignet beurteilt werden kann, um den eigentlichen raumplanerischen Zweck der nach aussen in Erscheinung tretenden baulichen Dichte zu erfassen.

4. Folgerungen aus Sicht des Bau- und Raumentwicklungsdepartements

Jede Nutzungsziffer hat ihre Vor- und Nachteile, alle jedoch haben den Zweck, die Siedlungsstruktur, die Aussenraumqualität und die wohnhygienischen Verhältnisse positiv zu beeinflussen. Die Anwendung von Nutzungsziffern in Ergänzung zur Regelung der Grenz- und Gebäudeabstände, der Geschosshöhe sowie der Gebäudemasse führt innerhalb des gleichen Wohnzonentyps zu gleich bleibenden wohnhygienischen Verhältnissen und zur erwünschten Bebauungs- bzw. Siedlungsstruktur.

Beim Wegfall der Möglichkeit, Nutzungsziffern in den Ortsplanungen anzuwenden, wird die Siedlungsentwicklung innerhalb der gleichen Wohnzone zukünftig wesentlich von den Grundstücksmessungen und insbesondere von der Form abhängen. Neu können in homogen überbauten Quartieren massiv höher überbaute Parzellen und vollständig heterogene Bebauungsstrukturen entstehen, ohne dass die Einwohnergemeinde baurechtliche Möglichkeiten besitzt, regulierend in die Bebauung einzugreifen. Die Einwohnergemeinden werden also neue Regelungsmöglichkeiten zur Lenkung der Entwicklung einführen müssen.

Zusätzlich entfallen die bisherigen Grundlagen für die Bestimmung von Bauzonenkapazitäten und innerem Verdichtungspotenzial des Siedlungsgebiets. Allein für diese raumplanerisch notwendigen Führungsinstrumente müssen neue Regelungen eingeführt und auf ihre Wirksamkeit hin vorerst überprüft werden. Die Überarbeitung der Ortsplanungen ohne Nutzungsziffern wird für die Einwohnergemeinden aufgrund der fehlenden Erfahrungswerte viel Aufwand erfordern, wenn damit die raumordnungspolitischen Zielsetzungen erreicht und die gesetzlichen Anforderungen erfüllt werden sollen.

Die vom Kantonsrat in erster Lesung beschlossene vollständige Aufhebung von Art. 15 BauG und damit der Nutzungsziffern ist aus fachlicher Sicht in verschiedener Hinsicht nicht günstig. Die Ergebnisse des Gutachtens bestätigen die Praxis in den Obwaldner Gemeinden: Insbesondere für Wohn- und Mischzonen ist eine Nutzungsziffer aus wohnhygienischen Gründen und zur Sicherstellung der erwünschten Bebauungsstruktur zweckmässig. In reinen Arbeitszonen kann hingegen von einer Nutzungsziffer abgesehen werden.

Das Bau- und Raumentwicklungsdepartement gibt einer Regelung, welche die oberirdisch sichtbaren Volumen im Verhältnis zur verbleibenden Freifläche regelt, den Vorzug. Eine solche drückt am besten das aus, was den Charakter einer entsprechenden Überbauung ausmacht.

Keine der von der IVHB definierten Nutzungsziffern entspricht dieser bevorzugten Regelung. Die Überbauungsziffer regelt nicht die Dichte und die neue Geschossflächenziffer umfasst auch die unterirdischen Nutzungen. Dieser Aspekt ist in Obwaldens Wohn- und Mischzonen jedoch von untergeordneter Bedeutung.

Als geeignete Nutzungsziffer wird vom Bau- und Raumentwicklungsdepartement deshalb die Ausnützungsziffer erachtet, welche sinngemäss der Geschossflächenziffer nach Art. 15 Abs. 3 BauG entspricht. Aufgrund der obenstehenden Beurteilung empfiehlt das Bau- und Raumentwicklungsdepartement, die Ausnützungsziffer als einzige Nutzungsziffer im Sinne einer „Kann“-

Formulierung in das Baugesetz aufzunehmen. Damit steht es den Einwohnergemeinden offen, ob sie die Ausnützungsziffer anwenden werden oder nicht.

Im Falle, dass die Einwohnergemeinden die Ausnützungsziffer einführen, haben sie ihre Zonenpläne und Baureglemente zu überprüfen und entsprechend anzupassen. Jedoch gilt zu beachten, dass bei einem Verzicht auf jegliche Nutzungsziffern die Anpassung für die Einwohnergemeinden mit Nutzungsziffern bedeutend schwieriger und zeitaufwendiger wird, da sie ihnen unbekannte Massnahmen wie z.B. präzisierende Abstandsvorschriften zu definieren haben.

Die Einwohnergemeinden, welche keine Nutzungsziffer anwenden, haben in jedem Fall Massnahmen zur Gewährleistung einer geordneten Siedlungsstruktur festzulegen. Insbesondere sind die Abstandsvorschriften zu präzisieren sowie ergänzende Bestimmungen zur Einordnung in die Siedlungsstruktur und zur Sicherstellung der Aussenraumqualität zu definieren. Dies trägt auch zum Erreichen der strategischen Leitidee der Langfriststrategie 2022+ bei, welche eine der Landschaft angepasste Baukultur vorsieht.

Mit dieser Empfehlung zur Einführung einer Nutzungsziffer wird zugleich das Ziel der Kommission betreffend Harmonisierung der Nutzungsziffern im Kanton berücksichtigt.

5. Vorschlag Neuregelung von Art. 15 BauG

Gestützt auf das Gutachten wird folgender Wortlaut für die neue Regelung im Baugesetz vorgeschlagen (Kommentar nachfolgend):

Art. 15 *Ausnutzung* a. *Ausnützungsziffer*

¹ Die Gemeinden können das Mass der zulässigen baulichen Nutzung mit der Ausnützungsziffer bestimmen.

² Die Ausnützungsziffer ist das Verhältnis der anrechenbaren Geschossflächen zur anrechenbaren Grundstücksfläche.

Art. 15a b. *Anrechenbare Geschossfläche*

¹ Als anrechenbare Geschossflächen gelten alle oberirdischen Geschossflächen, einschliesslich der Mauer- und Wandquerschnitte.

² Angerechnet werden Flächen, deren lichte Höhe über 1.8 m liegt.

³ Die Flächen oder Teilflächen, die eine lichte Höhe von 4.8 m übersteigen, werden in jedem Geschoss angerechnet.

⁴ Dachgeschossflächen werden zweifach gerechnet, soweit die lichte Höhe mehr als 5.5 m beträgt.

⁵ Nur teilweise oberirdische Geschosse werden dem aus dem massgebenden Terrain herausragenden Geschossanteil angerechnet.

Art. 15b c. *Anrechenbare Grundstücksfläche*

¹ Zur anrechenbaren Grundstücksfläche gehören die in der entsprechenden Bauzone liegenden Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile.

² Die Flächen der Hauszufahrten werden angerechnet.

³ Nicht angerechnet werden die Flächen der Grund-, Grob- und Feinerschliessung.

Art. 15c d. *Nutzungsübertragung*

¹ Noch nicht beanspruchte Nutzungsanteile können auf angrenzende Grundstücke innerhalb der gleichen Grundnutungszone übertragen werden. Solche Nutzungsübertragungen sind im Grundbuch bei den beteiligten Grundstücken anzumerken oder einzutragen. Die Löschung bedarf der Zustimmung der Baubewilligungsbehörde.

² Die Nutzungsübertragung ist nicht zulässig, wenn eines der beteiligten Grundstücke im Perimeter eines Quartierplans liegt sowie zwischen zwei Baubereichen innerhalb eines Quartierplanperimeters.

Kommentar:

- Art. 15 enthält den neuen Grundsatz, dass als Instrument zur Regelung der Nutzungsdichte die Ausnützungsziffer angewendet werden kann und umschreibt deren Inhalt. Abs. 1 entspricht sinngemäss Art. 15 Abs. 3 des geltenden BauG.
- Art. 15a und 15b definieren im Sinne des bisherigen Art. 15 Abs. 5 BauG die massgebenden Teile, welche zur Bestimmung der Ausnützung einzusetzen sind. Art. 15a Abs. 2 entspricht der Ziffer 8.2 der IVHB, welche hier als kantonales Recht übernommen wird. In den Absätzen 3 bis 5 von Art. 15a werden Spezialfälle zur Berechnung der anrechenbaren Geschossfläche geregelt. Die Definition der anrechenbaren Grundstücksfläche (Art. 15b) ist durch die IVHB vorgegeben.
- Art. 15c regelt im Sinne des bisherigen Art. 15 Abs. 7 BauG die Möglichkeiten der Nutzungsübertragung.

6. Auswirkung auf die IVHB

Die IVHB sieht die Ausnützungsziffer nicht vor. Wird also der Empfehlung des Bau- und Raumentwicklungsdepartements gefolgt, wird von der Einführung der Nutzungsziffern gemäss IVHB abgesehen. Dazu muss die kantonale Beitrittserklärung zur IVHB – analog wie dies andere Kantone getan haben – mit einem entsprechenden Vorbehalt versehen werden. Erste mündliche Abklärungen haben ergeben, dass dies möglich ist.

7. Weiteres Vorgehen

Die Einwohnergemeinden, politischen Parteien und Organisationen, allgemeine Wirtschaftsorganisationen (Gewerbeverband Obwalden, Regionalentwicklungsverband Sarneraatal, Standort Promotion in Obwalden) und Berufsverbände (Vereinigung Obwaldner Architekten und Ingenieure, Planerbüros) sollen die Gelegenheit erhalten, sich im Rahmen einer Vernehmlassung zur Neuregelung von Art. 15 BauG zu äussern. Sie erhalten die Vernehmlassungsunterlagen samt Begleitschreiben. Zudem führt das Bau- und Raumentwicklungsdepartement eine Informationsveranstaltung durch.

Schliesslich werden die Vernehmlassungsunterlagen wie üblich im Internet aufgeschaltet und mit einer Medienmitteilung begleitet.

Gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse wird das Bau- und Raumentwicklungsdepartement den bisherigen Entwurf des Nachtrags zum Baugesetz anpassen und unterbreitet diesen dem Regierungsrat zur Beschlussfassung und Verabschiedung an den Kantonsrat.

Die Durchführung der Vernehmlassung, deren Auswertung sowie die Beschlussfassung und Verabschiedung durch den Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats beanspruchen einen Zeitraum von voraussichtlich mindestens vier Monaten.

Damit die Vernehmlassungsergebnisse möglichst rasch ausgewertet werden können, soll ein Fragebogen zugestellt werden, den die zur Vernehmlassung eingeladenen Kreise gestützt auf das Gutachten und ihre Einschätzung beantworten. Zentrale Elemente des Fragebogens sind unter anderem die Fragen:

- ob die zur Vernehmlassung eingeladenen Kreise mit der Einführung der Ausnützungsziffer ins BauG als einzige Nutzungsziffer im Sinne einer „Kann“-Formulierung einverstanden sind (die „Kann“-Formulierung lässt den Einwohnergemeinden offen, eine Ausnützungsziffer für Zonen, in denen dies sinnvoll ist [insbesondere in Wohn- und Mischzonen] zu übernehmen).

- ob die zur Vernehmlassung eingeladenen Kreise mit der Formulierung von Art. 15 und 15a unter Berücksichtigung von Art. 15b und 15c einverstanden sind (vergleiche Ausführungen unter Ziff. 5).

Erwägungen:

1.

Die vorgeschlagene Neuregelung von Art. 15 BauG ist mit Blick auf die erwünschte qualitätsvolle Entwicklung der Siedlungsgebiete Obwaldens nachvollziehbar. Die Empfehlung zur Einführung einer einzigen Nutzungsziffer im Sinne einer Harmonisierung wird unterstützt. Die Einwohnergemeinden behalten damit auch weiterhin die Möglichkeit, die Nutzung in Bezug auf das Ausmass und das Erscheinungsbild der Siedlung zu lenken.

Unabhängig davon, ob die Möglichkeit zur Anwendung einer Nutzungsziffer gemäss der vorgeschlagenen Neureglung von Art. 15 BauG eingeführt wird, wirkt sich die in der Langfriststrategie 2022+ aufgeführte strategische Leitidee zur Förderung einer der Landschaft angepassten Baukultur auf die Ortsplanungen aus.

2.

Die vorgeschlagene Neuregelung von Art. 15 BauG wird einem externen Vernehmlassungsverfahren unterstellt. Für die Vernehmlassung wird Zeit bis 31. Oktober 2014 eingeräumt. Folgende Kreise sind zur Vernehmlassung einzuladen: Einwohnergemeinden, politische Parteien und Organisationen, allgemeine Wirtschaftsorganisationen (Gewerbeverband Obwalden, Regionalentwicklungsverband Sarneraatal, Standort Promotion in Obwalden) und Berufsverbände (Verseinerung Obwaldner Architekten und Ingenieure, Planerbüros).

Am 29. September 2014 findet eine Informationsveranstaltung ab 17.00 Uhr statt.

Die Vernehmlassungsunterlagen werden auf der Webseite des Kantons aufgeschaltet und die Publikation mit einer Medienmitteilung begleitet.

Beschluss:

1. Der im Fragebogen integrierte Entwurf für die vorgesehene Neuregelung von Art. 15 BauG sowie das zugehörige Gutachten der ARCOPLAN vom 13. August 2014 wird für das Vernehmlassungsverfahren freigegeben.
2. Das Bau- und Raumentwicklungsdepartement wird beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren im Sinne der Erwägungen durchzuführen. Dieser Regierungsratsbeschluss ist mit den Vernehmlassungsunterlagen den eingeladenen Kreisen zuzustellen und im Internet aufzuschalten.
3. Das Bau- und Raumentwicklungsdepartement wird beauftragt, das weitere Verfahren betreffend Anpassung der Beitrittserklärung zur IVHB abzuklären.
4. Es wird eine von der Staatskanzlei erarbeitete Medienmitteilung verbreitet.

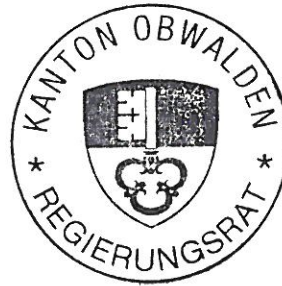
Protokollauszug an:

- Bau- und Raumentwicklungsdepartement
- Amt für Raumentwicklung und Verkehr
- Staatskanzlei (de)
- Rechtsdienst

Im Namen des Regierungsrats



Dr. Stefan Hossli
Landschreiber



Versand: 3. September 2014