



Botschaft des Regierungsrats zum Nachtrag II zum Baugesetz (Nutzungsziffer)

2. Dezember 2014

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Nachtrag II zum Baugesetz (Nutzungsziffer) mit dem Antrag, darauf einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Hans Wallimann
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

Zusammenfassung	3
I. Ausgangslage	4
1. Gegenstand	4
2. Durchlaufenes Verfahren	4
2.1 Bezug zur Vorlage Umsetzung IVHB ins kantonale Recht.....	4
2.2 Materieller Änderungsvorschlag durch Kommission	4
2.3 Vernehmlassungsentwurf samt erläuterndem Bericht.....	5
2.4 Separater Nachtrag II zum Baugesetz mit neuer Ausnutzungsziffer.....	5
3. Rechtliche Vorgaben	6
3.1 Geltendes Baurecht	6
3.2 IVHB.....	6
4. Vernehmlassungsergebnisse	6
II. Nutzen der Nutzungsziffern	7
1. Zweck von Nutzungsziffern	7
2. Gezielter Einsatz von Nutzungsziffern	8
3. Qualitative Verdichtung nach innen	8
4. Zusätzlichen Aufwand vermeiden	9
5. Auswirkungen auf Bauzonenkapazitäten bei einem Verzicht auf Nutzungsziffern	9
6. Vorteile der neuen Ausnutzungsziffer gegenüber anderen Nutzungsziffern	9
7. Fazit	10
III. Erläuterungen zum Entwurf für einen neuen Art. 15 BauG	10

Zusammenfassung

Der Nachtrag II zum Baugesetz (Nutzungsziffer) grenzt die heute bestehende Vielfalt an Nutzungsziffern auf eine einzige Nutzungsziffer, die neue Ausnützungsziffer, ein. Damit trägt er dem Wunsch nach Vereinheitlichung und vereinfachten Verfahren Rechnung.

Mit Beibehaltung der Möglichkeit, im kommunalen Baureglement eine Nutzungsziffer festzulegen, können die Gemeinden weiterhin im Rahmen ihrer Ortsplanungen die Nutzungsintensität in einzelnen Bauzonen aus Gründen der Wohnattraktivität und Wohnhygiene besser begrenzen und zielgerichtet bestimmen. Auf diese Lösung wird unter Ziff. II. detailliert eingegangen.

Gestützt auf einen Antrag der kantonsrätlichen Kommission betreffend die Vorlage „Nachtrag zur Umsetzung der IVHB ins kantonale Recht“, hat der Kantonsrat das Thema Nutzungsziffern aufgegriffen. Eine Streichung der Nutzungsziffern im kantonalen Baugesetz bedeutet für die Gemeinden, dass sie das raumplanerische Instrument Nutzungsziffer nicht mehr in ihre Bau- und Zonenreglemente aufnehmen dürfen. Heute arbeiten fünf der sieben Gemeinden zur Festlegung der Nutzungsintensität in Wohnzonen sowie für die Berechnung der Bauzonenkapazität mit Nutzungsziffern. Den Nachtrag zur Umsetzung der IVHB ins kantonale Recht hat der Kantonsrat in erster Lesung am 16. April 2014 beraten und samt Änderungsantrag der kantonsrätlichen Kommission betreffend Verzicht auf Nutzungsziffern beschlossen. Die zweite Lesung der Vorlage im Kantonsrat vom 21. Mai 2014 hat der Kantonsrat abtraktandiert und zur Durchführung einer Vernehmlassung betreffend Nutzungsziffern bei den Einwohnergemeinden an den Regierungsrat zurückgewiesen.

Nachdem

- der zeitnahe Beitritt zur IVHB bzw. deren Umsetzung ins kantonale Recht vom Kantonsrat ausdrücklich gewünscht worden ist,*
- über die Umsetzung der IVHB ins kantonale Recht grundsätzlich Konsens besteht,*
- die Frage der Abschaffung von Nutzungsziffern eine von der Umsetzung der IVHB ins kantonale Recht unabhängige, materielle Frage des kantonalen Baurechts ist und*
- bereits einige Gemeinden auf den Weg gegangen sind, ihre Bau- und Zonenreglemente IVHB-konform zu gestalten bzw. solche Arbeiten in den anderen Gemeinden bereits geplant sind,*

unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat seinen Entwurf betreffend Art. 15 BauG (Nutzungsziffer) in einem separaten Nachtrag II zum Baugesetz.

Gestützt auf den Expertenbericht, das Ergebnis der Vernehmlassung (vgl. hierzu detailliert I. Ziff. 4) sowie mit Blick auf andere (Zentralschweizer) IVHB-Kantone, welche ebenfalls eine neue Ausnützungsziffer anwenden (namentlich Aargau, Schaffhausen, Schwyz, Uri und Zug), erachtet es der Regierungsrat für angezeigt und notwendig, betreffend Nutzungsziffern dem Kantonsrat den vorliegenden Nachtrag II zum Baugesetz bezüglich Art. 15 BauG (Nutzungsziffer) vorzulegen.

I. Ausgangslage

1. Gegenstand

Gegenstand des vorliegenden Nachtrags II zum Baugesetz (Nutzungsziffer) ist die Anpassung von Art. 15 BauG.

Der Nachtrag II zum Baugesetz (Nutzungsziffer) grenzt die heute bestehende Vielfalt an Nutzungsziffern auf eine einzige Nutzungsziffer, die neue Ausnützungsziffer, ein. Damit trägt er dem Wunsch nach Vereinheitlichung und vereinfachten Verfahren Rechnung. Mit der Beibehaltung der Möglichkeit, im kommunalen Baureglement eine Nutzungsziffer festzulegen, können die Gemeinden weiterhin im Rahmen ihrer Ortsplanungen die Nutzungsintensität in einzelnen Bauzonen aus Gründen der Wohnattraktivität und Wohnhygiene besser begrenzen und zielgerichtet bestimmen.

2. Durchlaufenes Verfahren

2.1 Bezug zur Vorlage Umsetzung IVHB ins kantonale Recht

Am 29. Juni 2012 hat der Kantonsrat den Beitritt Obwaldens zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe und Messweisen (IVHB) beschlossen. Der Anstoss, den Beitritt zum Konkordat IVHB zeitnah anzugehen, erfolgte auf einen breit abgestützten parlamentarischen Vorstoss von Kantonsrat Klaus Wallimann hin.

Die Bestimmungen der IVHB sind nicht direkt anwendbar, sie müssen ins kantonale Recht überführt werden. Entsprechend hat der Regierungsrat nach erfolgtem Beitritt einen Nachtrag zum Baugesetz betreffend Umsetzung der IVHB erarbeiten lassen, ihn dem externen Vernehmlassungsverfahren unterstellt und mit Beschluss vom 11. Februar 2014 an den Kantonsrat verabschiedet. Inhaltlich hat sich die regierungsrätliche Vorlage auf die Umsetzung der IVHB ins kantonale Baurecht beschränkt. Bewusst ist auf grundlegende materielle Anpassungen des Baugesetzes, wie z.B. den Verzicht oder die Beschränkung der anwendbaren Nutzungsziffern, verzichtet worden.

2.2 Materieller Änderungsvorschlag durch Kommission

Die vorberatende Kommission des Kantonsrats (Kommission Kantonale Hochbauten) hat am 24. und 27. März 2014 den Nachtrag zur Umsetzung der IVHB ins kantonale Recht behandelt. Anlässlich ihrer Beratung hat sie eine grundlegende materielle Änderung des Baugesetzes in die Vorlage eingebracht: Auf die in Art. 15 BauG geregelten drei möglichen Nutzungsziffern soll komplett verzichtet und der Artikel ersatzlos gestrichen werden (Nulllösung).

Die Anpassung des Baugesetzes entsprechend dem Änderungsantrag der kantonsrätlichen Kommission bedeutet für die Gemeinden, dass sie das raumplanerische Instrument Nutzungsziffer nicht mehr in ihre Bau- und Zonenreglemente aufnehmen dürfen. Heute arbeiten fünf der sieben Gemeinden zur Festlegung der Nutzungsintensität in Wohnzonen sowie für die Berechnung der Bauzonenkapazität mit Nutzungsziffern (vgl. auch Ziff. 3.1). Die Gemeinde Engelberg bestimmt die Nutzungsintensität in Wohnzonen indirekt über maximale Gebäudegrundflächen, diese Bestimmung ist mit der Überbauungsziffer vergleichbar.

Begründet hat die kantonsrätliche Kommission Ihren Änderungsantrag insbesondere damit, dass im kleinen Kanton Obwalden nicht eine Vielzahl von Möglichkeiten betreffend Nutzungsziffern gelten soll. Dieser Zustand müsse im Sinne der durch die IVHB angestrebten Harmonisierung behoben werden. Zudem könnten die Bauzonen ohne Nutzungsziffer besser und stärker verdichtet werden. Ohne Nutzungsziffer würden überdies die Berechnungen dazu entfallen und das Baubewilligungsverfahren würde entsprechend einfacher.

Den Nachtrag zur Umsetzung der IVHB ins kantonale Recht hat der Kantonsrat in erster Lesung am 16. April 2014 beraten und samt Änderungsantrag der kantonsrätlichen Kommission betreffend Verzicht auf Nutzungsziffern beschlossen, nachdem ein Rückweisungsantrag an die Regierung nach zwei Abstimmungen (zuerst 24 zu 24, dann 26 zu 24) knapp abgelehnt worden ist.

Die zweite Lesung der Vorlage im Kantonsrat vom 21. Mai 2014 hat der Kantonsrat abtraktantiert und zur Durchführung einer Vernehmlassung betreffend Nutzungsziffern bei den Einwohnergemeinden an den Regierungsrat zurückgewiesen. Die Gründe für diesen Entscheid sind gewesen, dass die Aufhebung der Nutzungsziffern (Nulllösung) innerhalb und ausserhalb des Rats kontrovers diskutiert worden ist, dass sich insbesondere die davon am meisten betroffenen Gemeinden skeptisch geäussert haben und dass die Gemeinden bemängelt haben, zu diesem Punkt sei keine Vernehmlassung durchgeführt worden. Der Kantonsrat hat sich vor diesem Hintergrund genauer über die Auswirkungen einer Aufhebung der Nutzungsziffern informieren lassen und insbesondere die Haltung der Einwohnergemeinden zu dieser für sie zentralen Frage mit einer Vernehmlassung abholen wollen.

2.3 Vernehmlassungsentwurf samt erläuterndem Bericht

Das Vernehmlassungsverfahren zu den Nutzungsziffern hat der Regierungsrat von Anfang September bis Ende Oktober 2014 durchgeführt.

Der Vernehmlassungsentwurf samt erläuterndem Bericht stellt eine vereinheitlichte neue Nutzungsziffer sowie die Möglichkeit, keine Nutzungsziffer anzuwenden, der reinen Nulllösung ohne Option einer Nutzungsziffer gegenüber. Den zur Vernehmlassung unterbreiteten Möglichkeiten liegt der Bericht eines unabhängigen Planungsbüros zu Grunde. Der Expertenbericht ist in Auftrag gegeben worden, um den Gemeinden eine neutrale Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen.

2.4 Separater Nachtrag II zum Baugesetz mit neuer Ausnutzungsziffer

Die Einwohnergemeinden fordern im Rahmen der Vernehmlassung, das Baugesetz solle ihnen weiterhin die Möglichkeit offenlassen, mindestens eine Nutzungsziffer in ihr Bau- und Zonenreglement aufnehmen zu dürfen. Weiterhin soll ihnen auch die Möglichkeit offenstehen, keine Nutzungsziffer anzuwenden.

Gestützt auf den Expertenbericht, das Ergebnis der Vernehmlassung sowie mit Blick auf andere (Zentralschweizer) IVHB-Kantone, welche ebenfalls eine neue Ausnutzungsziffer anwenden (namentlich Aargau, Schaffhausen, Schwyz, Uri und Zug), erachtet es der Regierungsrat für angezeigt und notwendig, betreffend Nutzungsziffern dem Kantonsrat den vorliegenden Nachtrag II zum Baugesetz bezüglich Art. 15 BauG (Nutzungsziffer) vorzulegen.

Der Nachtrag nimmt die vom Kantonsrat gewünschten Vereinheitlichungen und Vereinfachungen der Verfahren auf. Er gibt den Gemeinden die Möglichkeit, die neue Ausnutzungsziffer in ihre Bau- und Zonenreglemente grundsätzlich aufzunehmen und für die von den Gemeinden definierten Bauzonen, insbesondere die Wohnzonen, zur Anwendung zu bringen. Gleichzeitig lässt er aber auch weiterhin den Verzicht auf die Anwendung einer Nutzungsziffer zu. Auf diese Lösung wird unter Ziff. II detailliert eingegangen.

Nachdem

- der zeitnahe Beitritt zur IVHB bzw. deren Umsetzung ins kantonale Recht vom Kantonsrat ausdrücklich gewünscht worden ist,
- über die Umsetzung der IVHB ins kantonale Recht grundsätzlich Konsens besteht,
- die Frage der Abschaffung von Nutzungsziffern eine von der Umsetzung der IVHB ins kantonale Recht unabhängige, materielle Frage des kantonalen Baurechts ist und

- bereits einige Gemeinden auf den Weg gegangen sind, ihre Bau- und Zonenreglemente IVHB-konform zu gestalten, bzw. solche Arbeiten in den anderen Gemeinden bereits geplant sind,
- unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat seinen Entwurf betreffend Nutzungsziffer in einem separaten Nachtrag II zum Baugesetz.

3. Rechtliche Vorgaben

3.1 Geltendes Baurecht

Für die Bestimmung der Nutzungsintensität in den Bauzonen bietet das geltende Baugesetz den Gemeinden mit einer „Kann-Formulierung“ die drei Nutzungsziffern Ausnützungsziffer, Geschossflächenziffer und Überbauungsziffer an. Ebenfalls lässt das geltende Recht den Verzicht auf eine Nutzungsziffer zu.

Die Gemeinden haben sich in ihren heute gültigen Bau- und Zonenreglementen bezüglich der Festlegung der Nutzungsdichte, insbesondere in den Wohnzonen, wie folgt festgelegt:

- Gemeinde Sarnen: Geschossflächenziffer
- Gemeinde Kerns: Grosser Grenzabstand
- Gemeinde Sachseln: Ausnützungsziffer
- Gemeinde Alpnach: Überbauungsziffer
- Gemeinde Giswil: Ausnützungsziffer
- Gemeinde Lungern: Ausnützungsziffer
- Gemeinde Engelberg: Maximale Gebäudegrundfläche

3.2 IVHB

Die IVHB stellt Definitionen für drei Nutzungsziffern (Geschossflächenziffer, Baumassenziffer oder Überbauungsziffer) zur Verfügung. Obwohl die Berechnungen der drei Nutzungsziffern unterschiedlich ausgestaltet sind, haben alle drei den gleichen Zweck, nämlich mit einer einfachen Methode die erwünschte Nutzungsintensität einzelner Bauzonen bestimmen zu können. Die ebenfalls in der IVHB definierte Grünflächenziffer hat lediglich ergänzenden Charakter, da sie keine Nutzungsintensität durch Bauvolumen festlegt, sondern den Freiflächenanteil beeinflusst und deshalb sinnvollerweise nur in Verbindung mit den anderen Nutzungsziffern angewendet wird. Die IVHB erlaubt auch den Verzicht auf Nutzungsziffern oder die Verwendung einer selber definierten Nutzungsziffer unter Anbringung eines entsprechenden Vorbehalts zum Konkordat. Die Anbringung eines solchen Vorbehalts ist auch nach erfolgtem Beitritt möglich (vgl. zu Letzterem Ziff. III).

Im regierungsrätlichen Entwurf des Nachtrags zum Baugesetz zur Umsetzung der IVHB ist festgelegt, dass alle gemäss IVHB definierten Nutzungsziffern (d.h. die Geschossflächenziffer, die Baumassenziffer, die Überbauungsziffer und die Grünflächenziffer) möglich sein sollen, dass aber auch eine Lösung ohne Nutzungsziffern durch die Einwohnergemeinden festgelegt werden kann. Der regierungsrätliche Vorschlag hat materiell nicht in die bestehende Struktur der Nutzungsziffern der Einwohnergemeinden im Kanton eingegriffen. Er hat strukturell dem geltenden Recht entsprochen, welches verschiedene Nutzungsziffern oder den Verzicht auf eine Nutzungsziffer zulässt.

4. Vernehmlassungsergebnisse

Die externe Vernehmlassung betreffend Nutzungsziffern hat klar ergeben, dass alle Einwohnergemeinden die Beibehaltung einer Nutzungsziffer neben der Möglichkeit, auf Nutzungsziffern zu verzichten, wünschen. Sie sind insbesondere mit der Beibehaltung einer Nutzungsziffer einverstanden, wenn die Bestimmung eine „Kann-Formulierung“ enthält, d.h. ein Verzicht (generell oder für gewisse Bauzonen) nach wie vor auch möglich ist. Alle Gemeinden, mit Ausnahme der Gemeinde Alpnach (sie möchte die von ihr heute angewendete Überbauungsziffer beibehalten), die SP sowie die IG Baukultur Obwalden sprechen sich für die Einführung der neu formulierten

Ausnutzungsziffer mit einer „Kann-Formulierung“ aus. Die FDP, die CVP, die SVP sowie die Vereinigung Obwaldner Architekten und Ingenieure (VOAI) sind für die Streichung der Nutzungsziffern im Baugesetz.

Die Befürworter der Nutzungsziffer legen insbesondere dar, dass mit einer Nutzungsziffer jene gewünschte Siedlungsentwicklung, welche auch die Wohnhygiene, die Wohnqualität und die Freiräume berücksichtigt, besser und gezielter zu steuern ist und die Bauzonenkapazitäten gut ermittelt werden können. Zudem kann mit der Nutzungsziffer jene maximale und minimale Nutzung eindeutig festgelegt werden, welche für die effiziente Nutzung der Bauzonen sowie für die Verdichtung nach innen notwendig ist.

Die Gegner der Nutzungsziffer weisen daraufhin, dass mit der Einführung einer Nutzungsziffer die gewünschte Vereinheitlichung innerhalb des Kantons nicht erreicht wird und zudem komplizierte Berechnungen notwendig sind. Bei der zukünftigen Siedlungsentwicklung stehen in erster Linie die höhere Verdichtung und die haushälterische Bodennutzung im Vordergrund, welche ohne Nutzungsziffer besser und einfacher erreicht werden können.

Die Einwohnergemeinde Alpnach, die bereits heute in ihrem Baureglement die Überbauungsziffer kennt, ist für die Beibehaltung der Überbauungsziffer, da diese IVHB-konform ist. Im Falle, dass eine Nutzungsziffer eingeführt wird, ist auch die FDP für die Überbauungsziffer.

Die im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Anliegen der Gemeinden betreffend Ausnahmeregelungen für gewisse untergeordnete Gebäudeteile bei der Berechnung der neuen Ausnutzungsziffer, konnten grösstenteils in den Entwurf aufgenommen werden.

II. Nutzen der Nutzungsziffern

1. Zweck von Nutzungsziffern

Nutzungsziffern verfolgen den Zweck, die Nutzungsintensität und die Siedlungsstruktur zu bestimmen.

Wenn in Bauzonen keine Nutzungsziffern zur Anwendung gelangen, hängt die Siedlungsstruktur wesentlich von den Grundstücksdimensionen (gross oder klein) und ihrer Form (quadratisch, rechteckig, länglich schmal, schräg oder dreieckig) ab. In homogen überbauten Quartieren können, je nach Grundstücksform und -grösse, massiv höher genutzte Parzellen und vollständig heterogene Bebauungsstrukturen entstehen, ohne dass das Baurecht betroffenen Nachbarn oder der Einwohnergemeinde wirksame Instrumente anbietet, regulierend in die unterschiedliche Bebauungsdichte einzugreifen.

Die Anwendung von Nutzungsziffern in Ergänzung zur Festlegung von Grenz- und Gebäudeabständen, der Geschosshöhe sowie der Gebäudemasse führt innerhalb des gleichen Bauzonentyps zu gleich bleibenden wohnhygienischen Verhältnissen und zur erwünschten Bebauungs- bzw. Siedlungsstruktur. Entsprechend sind Nutzungsziffern in Wohnzonen für die Sicherstellung der Wohn- und Aussenraumqualität sowie die wohnhygienisch guten Verhältnisse das zentrale raumplanerische Instrument.

Nutzungsziffern dienen sodann als Grundlage für die Berechnung der vorhandenen Siedlungskapazitäten und der zukünftigen Siedlungsentwicklung sowie als raumplanerisches Instrument zur Sicherstellung der Siedlungsqualität.

2. Gezielter Einsatz von Nutzungsziffern

Bereits heute wenden die Einwohnergemeinden bei ihren Ortsplanungen das raumplanerische Instrument der Nutzungsziffer gezielt und nicht einfach flächendeckend an.

In jenen Bauzonen, welche gemäss den raumplanerischen Zielen auf Nutzungsmaximierung ausgerichtet sind, wie Industriezonen, reinen Gewerbebezonen oder Kernzonen, findet sich bereits heute keine Nutzungsziffer, da die maximal mögliche Ausnutzung dieser Bauzonen das zentrale und überwiegende Ziel der Ortsplanung darstellt.

Grenz- und Gebäudeabstände sind in diesen Bauzonen auf die minimal notwendigen Masse reduziert und die Gebäudehöhen und Geschosshöhen auf maximale Werte festgelegt, damit eine maximale Ausnutzung erreicht werden kann. In diesen Bauzonen sollen bezüglich Bauvolumen und Ausnutzung innerstädtische Verhältnisse entstehen können. Kriterien wie Belüftung, Aussenbelichtung, Besonnung, Aussicht oder ausreichende Freiflächen für Spiel-, Freizeit- und Grünflächen spielen hier keine oder bloss eine untergeordnete Rolle. Auch in Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen oder in gewissen Spezialzonen wird heute bewusst auf Nutzungsziffern verzichtet. Das jeweilige Ausmass der baulichen Nutzung wird durch die Bedürfnisse der Öffentlichkeit und die speziellen Ansprüche im Einzelfall festgelegt.

Anders verhält es sich bei allen Bauzonen, welche ganz oder grösstenteils dem Wohnen gewidmet sind. In diesen Bauzonen soll gemäss den raumplanerischen Zielen und geltenden Vorgaben nicht die Nutzungsmaximierung im Vordergrund stehen, sondern ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Anteil der Bauvolumen und dem Anteil der Freiflächen. In Wohnzonen können nur mit ausreichend vorhandenen Freiflächenanteilen die dort massgebenden Kriterien wie z.B. gute Belüftung, genügende Aussenbelichtung, mögliche Besonnung, teilweise Aussicht oder ausreichende Spiel-, Freizeit- und Grünflächen erreicht werden.

Für Wohnzonen ist die Nutzungsziffer ein einfaches, effizientes raumplanerisches Instrument: Sie legt die mögliche bauliche Ausnutzung auf jenes Ausmass fest, welches noch genügend Freiflächen garantiert, um die gute Wohnqualität der Bebauung zu gewährleisten. Grenz- und Gebäudeabstände sowie die maximale Gebäudehöhe allein können die Anforderungen an die Wohnqualität nicht sicherstellen.

Ohne Nutzungsziffer liefe man Gefahr, dass z.B. Freiflächen in Wohnzonen auf ein schlecht nutzbares Minimum reduziert werden, weil sie nur noch aus Grenzabstandstreifen bestehen. Die Gemeinden und auch betroffene Nachbarn hätten ohne Nutzungsziffer auch keine direkte Rechtsgrundlage, um bei Projekten mit mangelhafter Wohnqualität (z.B. Besonnung, Freiflächen, vgl. auch oben) entsprechend einzugreifen.

Die Obwaldner Gemeinden wenden die Nutzungsziffer aus Gründen der Wohnqualität und zur Sicherstellung der erwünschten Freiflächen in Wohnzonen gezielt an. Diese, in Einklang mit den raumplanerischen Vorgaben stehende, Möglichkeit soll ihnen weiterhin offen stehen.

3. Qualitative Verdichtung nach innen

Eine hohe Ausnutzung sowie die Verdichtung nach innen sind, wie die gute Wohnqualität, gleichwertige Ziele der Raumplanung. Wenn Verdichtungen nur der Nutzungsmaximierung und der Abstandminimierung dienen, den ausgewogenen Siedlungscharakter in bestehenden Quartieren aber missachten, so werden die raumplanerischen Vorgaben nicht erfüllt.

Die innere Verdichtung muss im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen und unter Beachtung sämtlicher Ziele der Raumplanung in Angriff genommen und der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

In Kombination mit einer Nutzungsziffer lässt sich das raumplanerische Ziel der inneren Verdichtung in Wohnzonen verantwortungsvoll in Angriff nehmen. Deshalb sollen die Gemeinden weiterhin die Möglichkeit haben, selber über die Aufnahme von Nutzungsziffern in ihre Baureglemente zu entscheiden. Eine Umgehung dieses demokratischen Entscheidungsprozesses auf Stufe Gemeinden durch ein Verbot von Nutzungsziffern im Baugesetz erscheint dem Regierungsrat nicht zielführend.

4. Zusätzlichen Aufwand vermeiden

Dürfen die Gemeinden keine Nutzungsziffern mehr festlegen, so entfallen die bisher bewährten Grundlagen für die Berechnung von Bauzonenkapazitäten und für das innere Verdichtungspotenzial des Siedlungsgebiets. Zur Festlegung und Berechnung der Siedlungsentwicklung müssten die Gemeinden aufwendig neue Regelungen entwickeln, anschliessend einführen und abschliessend auf ihre Wirksamkeit überprüfen.

Auch aus diesem Grund soll die Einführung einer Nutzungsziffer durch die Gemeinden möglich bleiben.

5. Auswirkungen auf Bauzonenkapazitäten bei einem Verzicht auf Nutzungsziffern

Eine Streichung der Nutzungsziffern wird Auswirkungen auf die heute bestehenden Bauzonenkapazitäten haben. Die Kapazitäten werden sich in jenen Bauzonen der Gemeinden tendenziell erhöhen, welche heute eine Nutzungsziffer kennen. Denn in diesen Bauzonen findet der Wechsel von einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Bau- und Freiflächenanteilen hin zu maximalen Bauanteilen statt. Dieser Paradigmenwechsel führt zu teilweise grösseren Kapazitäten in den betroffenen Bauzonen.

Zum heutigen Zeitpunkt können keine exakten Aussagen über das Ausmass und die Auswirkungen der Kapazitätserhöhungen in bestehenden Bauzonen gemacht werden. Auch können keine Aussagen darüber gemacht werden, was dies für Auswirkungen auf geplante Neueinzonungen hat. Im Rahmen der notwendigen Richtplanrevision wird gestützt auf das revidierte Raumplanungsgesetz das vorhandene Verdichtungspotenzial analysiert und berechnet werden. Ebenso müssen dabei die städtebaulichen Auswirkungen analysiert und beurteilt werden.

6. Vorteile der neuen Ausnützungsziffer gegenüber anderen Nutzungsziffern

Der vorliegende Entwurf Nachtrag II zum Baugesetz (Nutzungsziffer) lässt als einzige Nutzungsziffer die neue Ausnützungsziffer zu.

Die neue Ausnützungsziffer hat den Zweck, das Verhältnis zwischen dem oberirdisch sichtbaren Bauvolumen und der verbleibenden Freifläche auf der Parzelle zu bestimmen. Sie drückt von allen möglichen Nutzungsziffern am besten und unkompliziertesten aus, welchen Siedlungscharakter eine entsprechende Wohnüberbauung haben soll.

Keine der von der IVHB definierten Nutzungsziffern ist in diesen zentralen Punkten gleichwertig zur neuen Ausnützungsziffer. Die Baumassenziffer ist in der Anwendung aufwendig, insbesondere wenn noch nicht anrechenbare Bauvolumen definiert und in Abzug gebracht werden sollen. Die Überbauungsziffer regelt für sich alleine die Dichte nicht abschliessend, sondern benötigt dazu weitere Angaben zur Höhenentwicklung, und die IVHB-konforme Geschossflächenziffer umfasst leider auch die unterirdischen Geschossflächenanteile. Der Aspekt der unterirdischen Bauanteile ist in den Wohnzonen im Kanton Obwalden jedoch von untergeordneter Bedeutung.

Deshalb wird die neu formulierte Ausnützungsziffer als die für den Kanton Obwalden geeignete und praktikable Nutzungsziffer erachtet. Sie entspricht sinngemäss der Geschossflächenziffer

nach bisherigem Art. 15 Abs. 3 BauG, welche auch nur den oberirdischen Anteil der Geschossflächen in die Berechnung aufnimmt.

7. Fazit

Nutzungsziffern sind für Gemeinden das geeignete raumplanerische Instrument, um mit einer einfachen Methode die Nutzungsintensität und die Siedlungsstruktur bestimmen zu können. In Wohnzonen haben sie einen positiven Einfluss auf die Wohn- und Aussenraumqualität sowie die wohngyienischen Verhältnisse.

Die Gemeinden erhalten die Möglichkeit, die neue Ausnützungsziffer in ihre Bau- und Zonenreglemente aufzunehmen und gezielt anzuwenden. Die Gemeinden haben daneben weiterhin auch die Möglichkeit, von der Aufnahme einer Nutzungsziffer abzusehen.

Die Verankerung der neuen Ausnützungsziffer als einzige Nutzungsziffer nimmt die Anliegen des Kantonsrats auf. Sie führt, im Gegensatz zur heutigen Lösung mit drei verschiedenen Nutzungsziffern, zu einer Harmonisierung im Kanton, vereinfacht die Berechnungsweisen und steigert die Verfahrenseffizienz.

Durch ein Verbot von Nutzungsziffern fehlt den Gemeinden bei den Ortsplanungen ein bewährtes und einfaches raumplanerisches Instrument. Sie müssen diesen Mangel durch andere raumplanerische Massnahmen kompensieren, um den höheren Anforderungen des revidierten Raumplanungsgesetzes zu genügen. Dies ist, insbesondere auch bei der Festlegung und Berechnung der Siedlungsentwicklung, mit zusätzlichem Aufwand und Arbeit verbunden.

III. Erläuterungen zum Entwurf für einen neuen Art. 15 BauG

Zu Art. 15 *Ausnutzung* *a. Ausnützungsziffer*

Es wird eine neue Ausnützungsziffer definiert. Die IVHB führt diese neue Ausnützungsziffer nicht explizit im Bereich Nutzungsziffern (Ziffer 8) auf. Das Interkantonale Organ über die Harmonisierung der Baubegriffe (IOHB) lässt jedoch den Kantonen die Möglichkeit offen, anstelle der IVHB-konformen Nutzungsziffern eine eigene Ausnützungsziffer zu definieren. Die Definition ist abschliessend, das kantonale Baugesetz regelt, wie die Nutzungsziffer berechnet wird und welche Ausnahmenregelungen gelten. Im Sinne der angestrebten Harmonisierung ist die neue Ausnützungsziffer für alle Gemeinden gleich. Mit der "Kann-Formulierung" bleibt es den Gemeinden aber weiterhin überlassen, ob sie von dieser Nutzungsziffer Gebrauch machen wollen. Sie können das Mass der Nutzung auch ohne Ausnützungsziffer festlegen.

Die vorgesehene Ausnützungsziffer entspricht nicht der Ausnützungsziffer gemäss Art. 15 Abs. 2 BauG, sondern im Wesentlichen der Geschossflächenziffer gemäss Art. 15 Abs. 3 BauG. Für die im bisherigen Baugesetz definierten drei Nutzungsziffern, die alte Ausnützungsziffer, die alte Geschossflächenziffer und die alte Überbauungsziffer besteht keine Rechtsgrundlage mehr. Sie sind innerhalb einer Übergangszeit von acht Jahren durch eine IVHB-konforme Nachfolgelösung, vorzugsweise durch die neu formulierte Ausnützungsziffer, zu ersetzen.

Durch die freie Wahl der Gemeinden, die neue Ausnützungsziffer in ihre Baureglemente aufzunehmen oder die Nutzungsintensität in den einzelnen Bauzonen durch andere Bauvorschriften zu bestimmen (Beschränkung der Gebäudegrundflächen oder der Gebäudemasse, grosser Grenzabstand oder Bestimmungen zur Einordnung neuer Bauten in die bestehende Siedlungsstruktur und zur Sicherstellung der Aussenraumqualität und -quantität), entstehen keinerlei Regelungen, welche der inneren Verdichtung oder der Verdichtung über die Erhöhung der Nut-

zungsziffer zuwiderlaufen. Die innere Verdichtung umschreibt den weit verbreiteten Umstand, dass die heute von den Baureglementen angebotenen möglichen Nutzungsdichten nicht überall ausgenutzt und realisiert worden sind. Von dieser inneren Verdichtung ist die Verdichtung der Siedlungsgebiete durch höhere Nutzungsziffern zu unterscheiden. In diesem wesentlichen Regelungsbereich der Nutzungsdichte in den einzelnen Bauzonen liegt die Zuständigkeit weiterhin vollumfänglich bei den Gemeinden und ihren Baureglementen. Je nach Zweck und Lage der Bauzonen können die Gemeinden konkret mittels Festlegung unterschiedlich hoher Nutzungsziffern die Nutzungsdichte beeinflussen und eine gebietspezifische, zusätzliche Verdichtung anstreben. Die Regelungen der IVHB bieten dafür lediglich den einheitlichen Rahmen, ohne die mögliche Verdichtung durch die Gemeinden in irgendeiner Weise zu behindern.

Zu Art. 15a b. Anrechenbare Geschossfläche

Im heute gültigen Baugesetz wird die anrechenbare Geschossfläche nicht geregelt. Im neu formulierten Art. 15a zählen alle Komponenten von Geschossflächen zur anrechenbaren Geschossfläche. Dabei entsprechen die einzelnen Komponenten der Auflistung im Anhang 1 der IVHB unter der Ziffer 8.2. Die im Art. 15a verwendeten Begriffe für die einzelnen Komponenten von Geschossflächen sind bereits in der SIA-Norm 416 klar definiert und werden deshalb im Sinne einer Nettogesetzgebung im kantonalen Recht nicht noch einmal wiederholt. Um dem Anliegen der Gemeinden in der Vernehmlassung zu entsprechen, werden die fünf verwendeten Begriffe zum besseren Verständnis in der nachfolgenden Grafik aus der SIA-Norm 416 noch einmal dargestellt.

Nicht angerechnet werden jene Flächen, deren lichte Höhe ein bestimmtes Mass nicht überschreitet. Gemäss dem Vorschlag der Gemeinden entspricht das gewählte Mass mit 1.8 m dem Wert im heute gültigen Baureglement der Gemeinde Sarnen. Zusätzlich dazu sind auf Vorschlag der Gemeinden in der Vernehmlassung weitere nicht anrechenbare Flächen in die Bestimmungen aufgenommen worden.

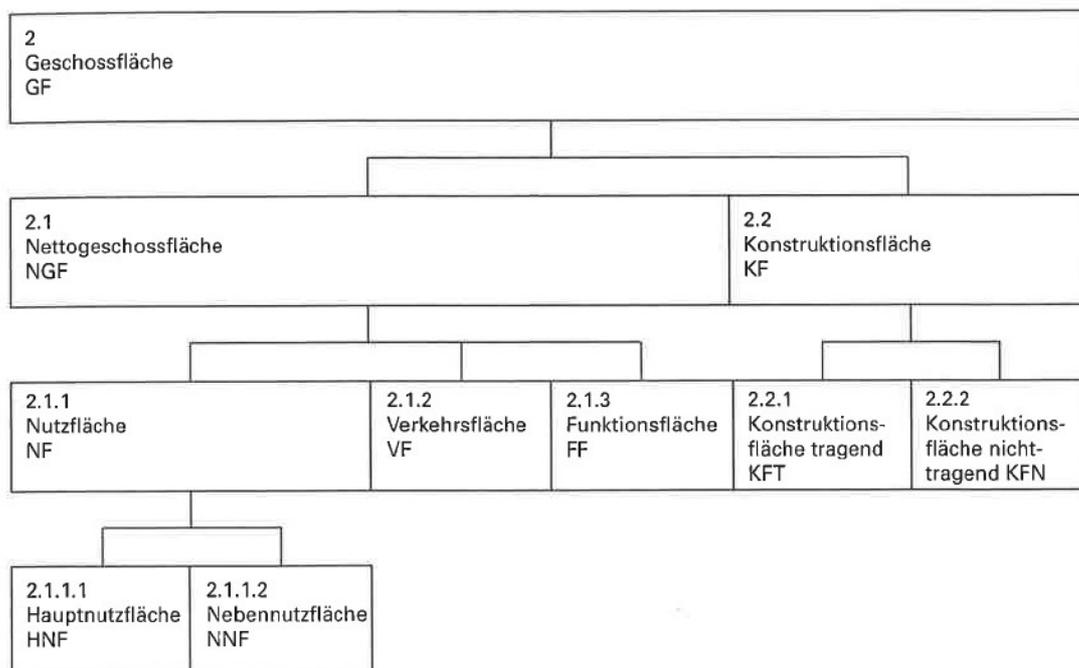


Abb. 1: Gliederung der Geschossfläche in Komponenten (Quelle: SIA-Norm 416)

Zu Art. 15b *c. Anrechenbare Grundstücksfläche*

Die neue Bestimmung über die anrechenbare Grundstücksfläche (A1 zur IVHB Ziff. 8.1; A2 zur IVHB Fig. 8.1) entspricht der IVHB. Sie ersetzt die heutige Vorschrift von Art. 15 Abs. 5 BauG. Gegenüber den heute gültigen Vorschriften wird die Feinerschliessung nicht mehr zur anrechenbaren Grundstücksfläche gezählt. Diese Änderung kann aber über eine geringfügige Anpassung der neuen Ausnützungsziffer kompensiert werden. Die im Art. 15a benutzten Begriffe Grob- und Feinerschliessung sind durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG; SR 843) klar definiert und werden im Sinne einer Nettogesetzgebung im kantonalen Recht nicht noch einmal erläutert.

Zu Art. 15c *d. Nutzungsübertragung*

Bei der Nutzungsübertragung handelt es sich nicht um eine Thematik der IVHB. Die Nutzungsübertragung ist bisher im Art. 15 Abs. 7 BauG geregelt worden. Dabei handelt es sich um eine zweckmässige und bewährte Bauvorschrift, für die mit Art. 15c weiterhin die erforderliche gesetzliche Grundlage erhalten bleibt. Die bisherige Regelung wird in Abs. 1 mit kleinen redaktionellen Präzisierungen übernommen.

Die Regelung im Abs. 2 ist neu aufgrund der baurechtlichen Praxiserfahrungen erforderlich. Weil bei einem Quartierplan das Mass der Nutzung spezifisch innerhalb des Quartierplanperimeters und eventuell abweichend von den Vorschriften der Regelbauweise aufgrund von raumplanerischen Überlegungen genau festgelegt und auch erhöht werden kann, ist die rein rechtlich begründete, nachträgliche Nutzungsübertragung zwischen einzelnen Baubereichen innerhalb eines Quartierplanperimeters problematisch. Diese Problematik betrifft sowohl Nutzungsübertragungen zwischen zwei Baubereichen innerhalb eines Quartierplanperimeters als auch zwischen einem Baubereich innerhalb und einer Parzelle ausserhalb eines Quartierplanperimeters. In beiden Fällen darf das durch den Quartierplan spezifisch, differenziert und detailliert festgesetzte und eventuell erhöhte Mass der Nutzung nicht durch den Rechtsakt einer Nutzungsübertragung unterlaufen und ohne Verfahren zur Anpassung des Quartierplans unzulässig verändert werden.

Festzuhalten ist zudem, dass durch eine Nutzungsübertragung die weiteren Bauvorschriften der betreffenden Zone (z.B. zulässige Geschosshöhe, zulässige Gebäudedimensionen) nicht beeinflusst werden. Diese müssen weiterhin eingehalten werden.

Weitere Artikel im Baugesetz mit Bezug zur neuen Ausnützungsziffer

In Art. 18 Abs. 3 (Quartierplan / Begriff und Aufgabe) und in Art. 53 Abs. 2 (Ausnahmebewilligungen) wird ebenfalls Bezug auf die Dichte- bzw. Ausnützungsziffer genommen. Mit der Einführung der neuen Ausnützungsziffer als einzige Nutzungsziffer sind diese Hinweise nicht mehr ganz korrekt. Diese beiden Artikel werden entsprechend angepasst.

Anmelden Vorbehalt zum Konkordat IVHB

Das Interkantonale Organ über die Harmonisierung der Baubegriffe (IOHB) lässt zu, dass die Kantone eine von den Definitionen der IVHB abweichende eigene Ausnützungsziffer anwenden. Der Kanton hat einen entsprechenden Vorbehalt beim IOHB anzubringen. Zuständig für die Eingabe dieses ergänzenden Vorbehaltes beim IOHB ist der Regierungsrat.

Auch die Konkordatskantone Aargau, Schaffhausen, Schwyz, Uri und Zug haben den Vorbehalt „Ausnützungsziffer“ statt „Geschossflächenziffer“ bereits bei der IOHB angebracht.

Beilage:

– Entwurf Nachtrag II zum Baugesetz (Nutzungsziffer)