



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Richtplan Kanton Obwalden

Gesamtüberarbeitung - Teile Raumentwicklungsstrategie
und Siedlung

(Genehmigung des Richtplans nach
Art. 38^a Abs. 3 RPG)

Prüfungsbericht

Ittigen, 10. Juni 2020

Inhalt

1	GESAMTBEURTEILUNG	3
2	GEGENSTAND UND ABLAUF DES GENEHMIGUNGSVERFAHRENS	5
2.1	Genehmigungsgesuch des Kantons	5
2.2	Gegenstand und Stellenwert des Prüfungsberichts	6
2.3	Ablauf des Genehmigungsverfahrens	6
3	VERFAHREN	8
3.1	Zusammenarbeit mit Behörden und Mitwirkung	8
3.11	<i>Zusammenarbeit mit dem Bund</i>	8
3.12	<i>Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen sowie Information und Mitwirkung der Bevölkerung</i>	8
4	INHALT UND BEURTEILUNG DER TEILE RAUMENTWICKLUNGSSTRATEGIE UND SIEDLUNG	9
4.1	Beurteilung des Richtplans gemäss revidiertem RPG	9
4.11	<i>Kantonale Raumentwicklungsstrategie</i>	9
4.12	<i>Siedlungsgebiet</i>	12
4.13	<i>Sicherstellung der Bauzonendimensionierung</i>	19
4.14	<i>Abstimmung Siedlung und Verkehr</i>	27
4.15	<i>Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung</i>	28
4.16	<i>Fazit im Hinblick auf eine Genehmigung nach Artikel 38a Absatz 3 RPG</i>	30
4.2	Weitere Themen im Kapitel Siedlung	31
4.21	<i>Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende</i>	31
5	ANTRÄGE AN DIE GENEHMIGUNGSBEHÖRDE	32

1 Gesamtbeurteilung

Der Kanton Obwalden hat seinen Richtplan gesamthaft überarbeitet und modernisiert. Er gibt sich damit für die kommenden Jahre einen klaren Rahmen für eine auf die Bedürfnisse des Kantons zugeschnittene, nachhaltige Raumentwicklung.

Mit der Raumentwicklungsstrategie und dem Teil Siedlung des Richtplans verfolgt der Kanton insbesondere auch das Ziel, die neuen Anforderungen des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG) in diesen Bereichen zu erfüllen.

Die Raumentwicklungsstrategie bildet mit den Annahmen zur zukünftigen Entwicklung von Bevölkerung und Beschäftigten, mit ihren strategischen Zielen und Grundsätzen sowie mit der räumlichen Charakterisierung von Gemeindetypen und Identitätsräumen einen wertvollen übergeordneten Rahmen für die nachfolgenden thematischen Kapitel des Richtplans, insbesondere für den Teil Siedlung. Noch verstärkt bzw. ergänzt werden müssen aus Sicht des Bundes zukünftig in der Raumentwicklungsstrategie die Themen Natur und Landschaft sowie Landwirtschaft und das Thema Energie.

Der Kanton Obwalden legt sein Siedlungsgebiet abschliessend quantitativ und zu einem überwiegenden Teil auch räumlich in der Richtplankarte fest. Einzelne neu als Siedlungsgebiet ausgeschiedene oder aus dem Siedlungsgebiet entlassene Flächen werden vom Bund mit einem Vorbehalt in Bezug auf die nachgeordnete Planung oder einen noch zu erbringenden Nachweis genehmigt. Es geht dabei um eine isolierte Kleinbauzone, um ein Ortsbild von nationaler Bedeutung und um Campingplätze. Zudem präzisiert der Bund, dass zukünftige Erweiterungen des Siedlungsgebiets, welche zu einer Änderung des Gesamtumfangs führen, einer Anpassung des Richtplans und Genehmigung durch den Bund bedürfen. Flächengleiche Verschiebungen des Siedlungsgebiets können hingegen ohne Richtplananpassung, das heisst in Form einer Fortschreibung erfolgen. Verschiebungen sollen immer einer raumplanerisch besseren Lösung dienen. Ist für die flächengleiche Verschiebung eine Anpassung der langfristigen Siedlungsbegrenzung (braune Linie) bei «Gebieten mit landschaftlich angepasster Bautätigkeit» notwendig, bedarf diese deshalb mit Ausnahme kleinerer Verschiebungen (max. 4000m²) ebenfalls einer Richtplananpassung und damit einer Genehmigung durch den Bund.

Laut seiner Berechnung gemäss Technischer Richtlinie Bauzonen (TRB) und unter Annahme des mittleren Szenarios 2015 zur Bevölkerungsentwicklung des Bundesamtes für Statistik (BFS) lastet der Kanton Obwalden seine aktuellen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) in 15 Jahren voraussichtlich zu 102.4 Prozent aus. Der Kanton hat gestützt auf eine eigene Methodik und eine raumplanerisch sinnvolle räumliche Verteilung des erwarteten Bevölkerungswachstums den Bauzonenbedarf der sieben Gemeinden abgeschätzt. Im Rahmen der Genehmigung der Nutzungsplanungen wird der Kanton dafür zu sorgen haben, dass das Wachstum von

Bevölkerung und Beschäftigten überproportional an zentralen Lagen erfolgt, auch innerhalb der Gemeinden. Für Gemeinden mit Ausgangslage C, das heisst mehr als ausreichenden oder zu grossen Reserven an WMZ, muss der Kanton mit geeigneten Massnahmen sicherstellen, dass stets nur Kapazitätsreserven zur Verfügung stehen, wie sie für die nächsten 15 Jahre benötigt werden. Für die Arbeitszonen fehlen im Richtplan Vorgaben zur Dimensionierung und für allfällige Einzonungen. Bis zum Vorliegen entsprechender genehmigter Richtplaninhalte sind Entscheide zur Ausweisung neuer Arbeitszonen dem ARE zu eröffnen.

Der Mobilisierung der Kapazitäten in bestehenden Bauzonen misst der Richtplan des Kantons Obwalden grosse Bedeutung zu. Er geht dabei differenziert vor und stellt Siedlungsqualität und Baukultur ins Zentrum der Überlegungen. Wichtig ist aus Sicht des Bundes, dass in allen Gebieten eine jeweils massgeschneiderte Verdichtung stattfindet und die entsprechenden Dichteziele des Richtplans erreicht werden. Hohe Anforderungen bezüglich Dichte sind insbesondere auch an neu auszuscheidende Bauzonen zu stellen. Mit dem Instrument des Masterplans, der von den Gemeinden im Rahmen der Ortsplanungsrevision zu erarbeiten ist, gibt sich der Kanton ein geeignetes Instrument für eine konsequente und gleichzeitig differenzierte und sorgfältige Umsetzung einer Siedlungsentwicklung nach innen, wie sie das RPG fordert.

Zusammen mit den im Rahmen der Genehmigung aufgrund dieses Berichtes formulierten Vorbehalten und Aufträgen wird der Kanton die Anforderungen des revidierten RPG erfüllen. Die Übergangsbestimmung nach Artikel 38a Absatz 3 RPG wird nach erfolgter Genehmigung nicht mehr zur Anwendung kommen.

2 Gegenstand und Ablauf des Genehmigungsverfahrens

2.1 Genehmigungsgesuch des Kantons

Die Landschaftsarchitektin des Kantons Obwalden hat die Gesamtüberarbeitung des Richtplans «Richtplanung 2019» mit Schreiben vom 26. September 2019 zur Prüfung und Genehmigung eingereicht. Dem Antrag des Kantons Obwalden lagen folgende Dokumente bei:

- Kantonaler Richtplan, Richtplan-Text, vom Regierungsrat erlassen am 12. August 2019, vom Kantonsrat genehmigt am 12. September 2019
- Kantonaler Richtplan, Richtplan-Karte, vom Regierungsrat erlassen am 12. August 2019, vom Kantonsrat genehmigt am 12. September 2019
- Kantonaler Richtplan, Erläuterungsbericht, Sarnen, 12. August 2019

Die Berechnung der voraussichtlichen gesamtkantonalen Auslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen in 15 Jahren gemäss Technischer Richtlinie Bauzone und eine entsprechende Dokumentation sind am 18. November 2019 nachgereicht worden.

Im Rahmen der Anhörung der kantonalen Fachstelle hat diese noch folgende Unterlagen zur Verfügung gestellt, um eine Vertiefung von im Prüfungsbericht aufgeworfenen Fragen zu ermöglichen:

- Richtplan Kanton Obwalden 2019, Überprüfung Arbeitszonen (Kurzbericht)
- Dorfbild gestalten – Identität bewahren, Arbeitshilfe Masterplan (Umsetzung kantonalen Richtplan I Revision der Ortsplanung 2025 I Arbeitshilfe)

Die eingereichten Unterlagen genügen den Mindestanforderungen gemäss RPG, die erfüllt sein müssen, damit auf das Gesuch um Genehmigung des Richtplans eingetreten werden kann.

Aufgrund personeller und zeitlicher Engpässe im ARE werden die Richtplaninhalte für die Prüfung und den Genehmigungsentscheid aufgeteilt: Die Prüfung und Genehmigung der Teile Raumentwicklungsstrategie und Siedlung erfolgt im vorliegenden ersten Bericht und in einem darauf basierenden ersten Entscheid des Bundesrates; dies, um den aktuell geltenden Einzonungsstopp im Kanton Obwalden nicht länger als notwendig andauern zu lassen. Die Prüfung und Genehmigung des restlichen Teils des Richtplans wird zeitnah in einem zweiten Schritt folgen.

2.2 Gegenstand und Stellenwert des Prüfungsberichts

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens ist zu klären, ob der Richtplan als solcher mit dem Bundesrecht in Einklang steht. Für die Prüfung massgebend sind insbesondere die Bestimmungen des RPG und der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1). Die Prüfung der Bereiche kantonale Raumentwicklungsstrategie und Siedlung richtet sich zudem nach der Ergänzung Leitfadens Richtplanung und den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB).

Die Rechtmässigkeit einzelner Vorhaben und Zonierungen wird summarisch geprüft; erhebliche Zweifel an der Rechtmässigkeit sind zumindest transparent zu machen. Der vom Bundesrat genehmigte Richtplan dient dazu, Vorhaben auf der Basis von entsprechenden Richtplanfestlegungen zügig einem rechtmässigen, grundeigentümergebundenen Entscheid zuzuführen, der die im Richtplan zum Ausdruck kommenden Prioritäten und Wertungen berücksichtigt. Er ist selber jedoch noch kein Garant für die Rechtmässigkeit eines Vorhabens. Dies gilt analog für im Richtplan vorgesehenen Zonierungen.

2.3 Ablauf des Genehmigungsverfahrens

Das ARE hat mit dem Schreiben vom 4. Oktober 2019 alle in der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) vertretenen Bundesstellen sowie die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) um Stellungnahme zur Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Obwalden gebeten. Soweit materielle Stellungnahmen vorlagen, wurden diese in den vorliegenden Prüfungsbericht integriert. Zu den Teilen Raumentwicklungsstrategie und Siedlung haben sich materiell geäussert: das Bundesamt für Kultur (BAK), das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) und die ENHK.

Mit Schreiben vom 7. Oktober 2019 hat das ARE im Rahmen des Genehmigungsverfahrens die Kantone Bern, Luzern, Nidwalden und Uri gebeten, zur Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Obwalden Stellung zu nehmen und mitzuteilen, ob ihre Interessen sachgerecht berücksichtigt wurden (Art. 11 Abs. 1 RPG). Die Nachbarkantone haben keine Bemerkungen oder Anliegen gemeldet.

Mit Brief vom 7. April 2020 an den zuständigen Regierungsrat wurde dem Kanton Obwalden Gelegenheit gegeben, sich zum Prüfungsberichtsentswurf zu äussern. In der Antwort vom 5. Mai 2020 hat der Vorsteher des Bau- und Raumentwicklungsdepartements verschiedene Anträge gestellt. Die Anliegen konnten am 5. Juni in einem Gespräch unter Leitung der Direktorin des ARE ausdiskutiert und der Bericht teilweise angepasst oder präzisiert werden. Andere Punkte mussten unverändert bleiben, sind dem Kanton jedoch noch einmal erläutert worden. Der zuständige Regierungsrat hat sich mit den Ergebnissen der Prüfung nunmehr einverstanden erklärt.

3 Verfahren

3.1 Zusammenarbeit mit Behörden und Mitwirkung

3.11 Zusammenarbeit mit dem Bund

Die letzte Gesamtrevision des Richtplans des Kantons Obwalden war am 20. Februar 2008 durch den Bundesrat genehmigt worden. Seither fanden keine Anpassungen des Richtplans statt. Nach 10 Jahren und insbesondere auch zur Umsetzung der neuen Anforderungen des revidierten RPG im Siedlungsbereich hat der Kanton die gesamthafte Überarbeitung seines Richtplans in Angriff genommen.

Der Kanton hat zu Beginn seiner Richtplanüberarbeitung das ARE – wie in Artikel 9 Absatz 2 RPV vorgesehen – über die geplanten Arbeiten informiert. Während der Erarbeitung des Richtplans haben wiederholt Gespräche zwischen Kanton und Bund stattgefunden, die insbesondere auch dem fachlichen Austausch zu den neuen Anforderungen des RPG im Bereich Siedlung und zum diesbezüglichen Handlungsbedarf des Kantons dienten. Der Bund hat die Vorprüfung mit dem Vorprüfungsbericht vom 31. Oktober 2018 abgeschlossen.

3.12 Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen sowie Information und Mitwirkung der Bevölkerung

Im Rahmen der öffentlichen Auflage vom 2. Mai 2018 bis zum 6. August 2018 hatten Nachbarkantone, Gemeinden, Organisationen, Parteien, Verbände und Private die Gelegenheit, ihre Bemerkungen zum Richtplan anzubringen. Über die Ergebnisse des Mitwirkungsverfahrens gibt der Mitwirkungsbericht vom 15. März 2019 Auskunft. Eine angemessene Information und Mitwirkung der Bevölkerung gemäss Artikel 4 RPG hat damit stattgefunden.

4 Inhalt und Beurteilung der Teile Raumentwicklungsstrategie und Siedlung

Aufgrund des revidierten Raumplanungsgesetzes hat der Kanton Obwalden im Rahmen der Gesamtüberarbeitung den Richtplan, insbesondere auch die Teile Raumentwicklungsstrategie und Siedlung, grundlegend angepasst und ergänzt. Der Kanton Obwalden geht davon aus, dass er mit der vorliegenden Gesamtüberarbeitung die Anforderungen des revidierten RPG für eine Genehmigung nach Artikel 38a Absatz 3 RPG erfüllen wird.

Die vorliegende Beurteilung des Bundes erfolgt aufgrund des revidierten RPG und seiner Umsetzungsinstrumente im Hinblick auf eine Genehmigung nach Artikel 38a Absatz 3 RPG. Grundlage ist insbesondere die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung vom März 2014.

4.1 Beurteilung des Richtplans gemäss revidiertem RPG

4.11 Kantonale Raumentwicklungsstrategie

Grundsätzliche Bemerkungen

Der Kanton leitet über «Globale, nationale und regionale Rahmenbedingungen» und «Innerkantonale Herausforderungen» sowie basierend auf den Zielen der vom Kantonsrat 2014 verabschiedeten «Langfriststrategie 2022+» nachvollziehbar die Ausgangslage und den Handlungsbedarf des Kantons her. Er verpflichtet sich dabei einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung.

Die Raumentwicklungsstrategie in Kapitel B 5 nimmt in ihren verbindlichen Festlegungen die Themen Siedlung, Verkehr, Landschaft sowie Tourismus auf. Im Vergleich mit dem Vorprüfungsentwurf bekennt sich der Kanton nun neu in einer eigenständigen Festlegung (B5.1-4) klar zum Grundsatz der Innenentwicklung.

Die Aussagen zu Natur und Landschaft beschränken sich im verbindlichen Teil der Raumentwicklungsstrategie auf die Festlegung B5.4-1 zur Pflege und Weiterentwicklung der Landschaft und sind damit im Vergleich zu den anderen Themen wie Siedlung, Verkehr und Tourismus eher knapp gehaltenen. Eigenständige Aussagen zur Landwirtschaft und den zugehörigen Landwirtschaftsflächen fehlen - mit Ausnahme des wichtigen Auftrags, landwirtschaftliche Flächen zu schonen, der in der Festlegung zur Siedlungsentwicklung enthalten ist (B5.1-4).

Die verbindliche Bezeichnung der vier Obwaldner Identitätsräume, ihre Beschreibung und das Aufzeigen der jeweils unterschiedlichen Herausforderungen und Entwicklungsziele in den Erläuterungen zeichnen ein gutes Bild des Kantons und seiner Entwicklungsabsichten. Die verbindliche Festlegung der Identitätsräume würde allerdings noch mehr Wirkung entfalten, wenn sie mit Aussagen zu den jeweiligen Zielen ergänzt würde (analog zu den Funktionen der Gemeindetypen).

Während die Veränderungen und Herausforderungen im Energiebereich sowie die Energiestrategie 2050 des Bundes bei den globalen und nationalen Entwicklungen thematisiert sind, gibt es in der Raumentwicklungsstrategie keinerlei Aussagen und verbindliche Festlegungen hierzu.

Die behördenverbindliche Karte zur Raumentwicklungsstrategie (Abb. 6) weist die in den Festlegungen behandelten und oben genannten Themen räumlich aus und gibt einen guten Überblick über die Entwicklungsstrategie des Kantons. Aussagen zu Natur und Landschaft sind in der Karte nur sehr indirekt (über die nicht verbindlichen Texte zur Ausgangslage der Identitätsräume) enthalten. Ebenfalls wird nicht klar, wo die grossen zusammenhängenden Landwirtschaftsflächen des Kantons liegen, wie dies in der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung gefordert ist.

Aus Sicht des Bundes bildet die Raumentwicklungsstrategie Obwalden inklusive der Karte einen guten und klaren Rahmen für die nachfolgenden Sachkapitel des Richtplans und die zukünftige räumliche Entwicklung des Kantons, insbesondere was die Themen Siedlung, Verkehr und Tourismus betrifft. Im Sinne einer umfassenden Raumentwicklungsstrategie gemäss Ergänzung des Leitfadens Richtplanung vom März 2014 müssen jedoch – wie bereits in der Vorprüfung des Bundes festgehalten – die Themen Natur- und Landschaft, Landwirtschaft und Energie im Rahmen der Weiterentwicklung des Richtplans noch gestärkt resp. ergänzt werden.

Auftrag für die Weiterentwicklung des Richtplans: Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, im Rahmen der Weiterentwicklung seines Richtplans die Themen Natur und Landschaft sowie Landwirtschaft in den Kapiteln B 5 «Raumentwicklungsstrategie» und B 6 «Raumentwicklungsstrategie Kanton Obwalden» (Karte) zu vertiefen und zu stärken und das Thema Energie in diesen Kapiteln aufzunehmen.

Positionierung des Kantons Obwalden

Im Kapitel B 1.2 «Regionales Umfeld» nimmt der Kanton Bezug zum Raumkonzept Schweiz. Obwalden befindet sich gemäss Raumkonzept Schweiz grösstenteils im Handlungsraum Luzern, welcher zum erweiterten Bereich des Metropolitanraums Zürich gehört. Es werden deshalb in der kantonalen Raumentwicklungsstrategie die Verknüpfungen hauptsächlich mit der Agglomeration Luzern und darüber hinaus

Richtung Zürich und Zug aufgezeigt. In der Karte zur Raumentwicklungsstrategie werden zudem auch die Verknüpfungen zum kleinstädtischen Zentrum Stans und über den Brünig zum Berner Oberland dargestellt.

Raum- und Zentrenstruktur

In Kapitel B 5.1 «Gemeinden mit unterschiedlichen Aufgaben» werden die sieben Obwaldner Gemeinden in vier Kategorien mit jeweils unterschiedlichen Funktionen und Entwicklungszielen unterteilt: Sarnen bildet die «Zentrumsgemeinde»; Alpnach, Kerns und Sachseln werden als «zentrumnahe Gemeinden» definiert; Engelberg als «touristische Schwerpunktgemeinde» und Giswil und Lungern als «ländliche Gemeinden». Diese Raum- und Zentrenstruktur stimmt mit dem Raumkonzept Schweiz weitgehend überein.

Die Gemeindetypen im Sinne von Raumtypen gemäss Ergänzung des Leitfadens Richtplanung von März 2014 haben insbesondere für die Verteilung des Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstums Bedeutung. So soll gemäss Richtplan der wesentliche Anteil des Wachstums in die Zentrumsgemeinde Sarnen und in die «Zentrumsnahen Gemeinden» gelenkt werden (s. dazu nächstes Unterkapitel).

Erwartete Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung und räumliche Verteilung

Bei den Annahmen zur erwarteten Bevölkerungsentwicklung bis 2040 orientiert sich der Kanton Obwalden am BFS-Szenario 2015 «mittel». Dies entspricht der Empfehlung des ARE. Im Vergleich mit dem Vorprüfungsentwurf werden in den Festlegungen B5.1-2 und B5.1-3 neu die dem Richtplan zugrunde gelegten Annahmen zum Wachstum von Bevölkerung und Beschäftigten sowohl für den Nutzungsplanhorizont 2032 als auch für den Richtplanhorizont 2042 ausgewiesen.

Die Einwohnerzahl soll von 37'500 Einwohnern im Jahr 2017 auf 41'900 Einwohner im Jahr 2042 ansteigen. Während bis 2032 die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate gemäss dem gewählten Szenario 0.59% beträgt, geht dieses für den Zeitraum zwischen 2032 und 2042 von einer Abflachung des Wachstums auf durchschnittlich 0.2% jährlich aus.

In Festlegung B5.1-2 nimmt der Kanton Obwalden eine räumliche Verteilung des Wachstums bis zum Richtplanhorizont 2042 auf die Gemeindetypen vor. Im Erläuterungsbericht findet sich ergänzend eine übereinstimmende Verteilung für den Nutzungsplanhorizont 2032. 34% des Wachstums sollen in der Zentrumsgemeinde Sarnen stattfinden, 45% in den drei zentrumsnahen Gemeinden Alpnach, Kerns und Sachseln. Für die touristische Schwerpunktgemeinde Engelberg sind 13% vorgesehen, für die beiden ländlichen Gemeinden verbleiben 8% des Wachstums. Die aktuelle Verteilung der Bevölkerung sieht wie folgt aus: Ländliche Gemeinden

(Lungern und Giswil) gut 15%, Engelberg 11.0%, zentrumsnahe Gemeinden (Alpnach, Kerns und Sachseln) gut 46%, Sarnen etwas mehr als 27%. Die verbindlichen Festlegungen des Kantons wirken somit klar auf eine verstärkte Lenkung der Bevölkerung ins Zentrum Sarnen und – etwas weniger stark – in den touristischen Schwerpunkt Engelberg. Für die Umsetzung im Rahmen von Bauzonendimensionierung und Verdichtung wird von Bedeutung sein, dass auch innerhalb der Gemeinden die Entwicklung überproportional an zentrale und gut erschlossene Lagen gelenkt wird. Auf diesen Aspekt wird in den entsprechenden Kapiteln dieses Prüfungsberichtes eingegangen.

Der Kanton Obwalden geht von der Annahme aus, dass sich das Beschäftigtenwachstum bis ins Jahr 2042 analog dem Bevölkerungswachstum verhält. Dies bedeutet einen Anstieg von 17'000 Vollzeitäquivalenten im Jahr 2017 auf 18'900 Vollzeitäquivalente im Jahr 2042, wie dies in der richtungsweisenden Festlegung B5.1-3 verbindlich in die Raumentwicklungsstrategie eingeflossen ist. Für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen ist der Bund in der Technischen Richtlinie Bauzonen ebenfalls von der Annahme ausgegangen, dass die Beschäftigten proportional zur Bevölkerung wachsen. Wie weit dies für alle Bauzonen im Kanton Obwalden (insbesondere auch die Arbeitszonen) tatsächlich eine realistische Annahme ist, ist aus Sicht des Bundes schwierig zu beurteilen. Der Kanton begründet seine Annahme mit dem Beschäftigtenzuwachs der Jahre 2005-2015, der nur leicht über dem Bevölkerungswachstum gelegen hatte.

Der Richtplan enthält keine explizite Aussage zur räumlichen Verteilung des Beschäftigtenwachstums, wie dies im Rahmen der Vorprüfung als Erfordernis für die Genehmigung genannt worden ist. Die Verteilung des Wachstums auf die Gemeindetypen in B5.1-2 scheint sich wie die ganze richtungsweisende Festlegung ausschliesslich auf das Bevölkerungswachstum zu beziehen. Der Bund geht aber davon aus, dass die Verteilung der zusätzlichen Arbeitsplätze auf die Gemeindetypen aus Sicht des Kantons analog zur Verteilung der Bevölkerung erfolgen soll. Der zuständige Regierungsrat hat dies in seinem Schreiben vom 5. Mai 2020 bestätigt. Auf Wunsch des Kantons wird der Richtplan im Rahmen der Genehmigung durch den Bundesrat direkt entsprechend ergänzt.

Änderung im Rahmen der Genehmigung: Die richtungsweisende Festlegung B5.1-3 wird wie folgt genehmigt: «Es wird von der Annahme ausgegangen, dass sich das Beschäftigtenwachstum bis ins Jahr 2042 analog dem Bevölkerungswachstum verhält und sich entsprechend der Festlegung B5.1-2 auf die Gemeindetypen verteilt.»

4.12 Siedlungsgebiet

Gemäss Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe a RPG muss der kantonale Richtplan festlegen, wie gross das Siedlungsgebiet insgesamt sein soll, wie es im Kanton verteilt sein soll und wie die Erweiterung regional abgestimmt wird.

Festlegung, Umfang und Verteilung des Siedlungsgebiets

Gemäss der richtungsweisenden Festlegung C1-1 umfasst das Siedlungsgebiet «Bauzonen, die von Bauzonen umschlossene Nichtbauzonen, die Verkehrsflächen innerhalb des Siedlungskörpers sowie die strategischen, kantonalen Reserveflächen für die künftige bauliche Entwicklung».

In der Ausgangslage zu C1 wird schematisch dargestellt (Abb. 1) und erläutert, was als Siedlungsgebiet zu verstehen ist. Daraus ist ersichtlich, dass das Siedlungsgebiet letztlich einen weitgehend kompakten Siedlungskörper darstellen soll. Neben den überbauten und nicht überbauten Bauzonen, inklusive den Verkehrsflächen, gehören dazu auch Grünzonen (gemäss Schema: «Nichtbauzone (im Siedlungsgebiet)»; gemäss minimalem Geodatenmodell Nutzungsplanung des ARE: «eingeschränkte Bauzonen») in diesen Gebieten. Im Schema werden unter «Nicht-Siedlungsgebiet» - abgesetzt vom Siedlungskörper – neben den Nichtbauzonen auch Spezialbauzonen, Zonen für touristische Einrichtungen und temporäre Zonen aufgeführt. Dies ist zumindest insofern richtig, als derartige, vom Siedlungskörper abgesetzte *bestehende* Zonen nicht als räumlich festgesetztes Siedlungsgebiet angesehen werden dürfen. Die Grafik darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Anforderungen an spezielle Zonen ausserhalb des Siedlungsgebiets (die kaum je Bauzonen im Sinne von Art. 15 und 23 RPG darstellen können) hoch sind und im Rahmen der Nutzungsplanung zu überprüfen sein wird, wie weit bestehende derartige Zonen den bundesrechtlichen Anforderungen genügen.

Das Siedlungsgebiet wird auf den Richtplanhorizont 2042 ausgerichtet und umfasst 1088 ha. Der Bund geht davon aus, dass die 1088 ha den abschliessenden Gesamtumfang des Siedlungsgebietes gemäss Variante C der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung darstellen. Neben dem in der Richtplankarte räumlich festgelegten Siedlungsgebiet enthält dieser Gesamtumfang auch noch ein im Richtplan vorgesehenes noch nicht räumlich festgelegtes Kontingent von 7 ha.

Eine Herleitung und Begründung des Umfangs des Siedlungsgebiets, wie sie in der Vorprüfung des Bundes gefordert wurden, fehlen in den Unterlagen. Die rechtskräftigen Bauzonen (Stand 2017) umfassen 1006 ha. Der Gesamtumfang des Siedlungsgebiets von 1088 ha ist damit rund 8 % grösser als derjenige der rechtskräftigen Bauzonen (Stand 2017). Dies erscheint dies dem Bund eher als zu

gross, umso mehr als der Kanton selber mit einer Abflachung der Bevölkerungszunahme bis 2040 rechnet.

Der Kanton weist gegenüber dem Siedlungsgebiet 2018 eigentliche Siedlungsgebietserweiterungen von 21 ha aus. Diese Siedlungserweiterungen und auch die bisherige Entwicklung des Siedlungsgebiets (Nachführung seit dem Richtplan 2007 aufgrund von Einzonungen) sind in Form von Gemeindegarten und –tabellen im Richtplan anschaulich dargestellt. Zudem enthält eine Tabelle im Erläuterungsbericht weitere, allerdings eher knappe Informationen zu den einzelnen Flächen. Etwas unklar erscheinen die relativ zahlreichen «Erweiterung des Grüengebiets» innerhalb des Siedlungsgebiets, insbesondere dort wo sie im Erläuterungsbericht mit der Bemerkung «falls Bedarf vorhanden» verknüpft sind. Soweit es sich bei diesen Erweiterungen um – die Bauzone gliedernde – Grüengebiete handelt, die in der Nutzungsplanung tatsächlich dauerhaft als solche ausgewiesen werden müssen, stellt dies kein Problem dar. Sollten einzelne dieser Gebiete jedoch später in Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) oder Arbeitszonen umgewandelt werden, wäre dies eigentlich eine echte Siedlungsgebietserweiterung und nicht eine Erweiterung des Grüengebiets. Die Möglichkeit zur Schaffung neuer WMZ, Arbeitszonen oder anderer Bauzonen innerhalb des Siedlungsgebiets würde damit grösser, und es ist anzunehmen, dass dadurch der Druck auf Grüengebiete wachsen könnte.

Die Sätze 1 und 2 der richtungsweisenden Festlegung C1-1 enthalten allgemeine Vorgaben für die Festlegung des Siedlungsgebiets. Satz 3 ist insofern richtig, als nur Gebiete als Siedlungsgebiet festgelegt werden sollten, die sich unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte für eine Überbauung grundsätzlich eignen. Dies dispensiert allerdings nicht von der Prüfung der Eignung im Rahmen der Nutzungsplanung.

Auftrag für die Berichterstattung: Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, im Rahmen der periodischen Berichterstattung gemäss Artikel 9 Absatz 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) dem ARE jeweils aufzuzeigen, welchem Zonentyp die als «Erweiterung des Grüengebietes» bezeichneten Flächen in der Nutzungsplanung zugewiesen sind.

Zukünftige Anpassungen des Siedlungsgebiets

In der richtungsweisenden Festlegung C1-1 und in Handlungsanweisung C1-2 formuliert der Kanton Vorgaben für die Festlegung und Erweiterung des Siedlungsgebiets. In der richtungsweisenden Festlegung C1-1 sind die wesentlichen dabei zu berücksichtigenden Themen genannt, so die Siedlungsentwicklung nach innen, die Abstimmung von Siedlung und Verkehr, die Fruchtfolgeflächen sowie das Orts- und Landschaftsbild. Handlungsanweisung C1-2, die explizit die Vorgaben für Erweiterungen beinhaltet, weist hingegen bloss auf einen Teil dieser Punkte hin. Um durch diese unvollständige Aufzählung keine Missverständnisse aufkommen zu

lassen, sollte hier ebenfalls auf die Schonung der Fruchtfolgeflächen gemäss Kapitel E4 und des Orts- und Landschaftsbildes gemäss Kapitel C3 und E1 verwiesen werden.

Zusätzlich zu den Kriterien legt der Kanton gemäss Handlungsanweisung C1-3 in der Richtplankarte langfristige Siedlungsgrenzen bei «Gebieten mit landschaftlich angepasster Bautätigkeit» fest. Dies ist aus Sicht des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, der Konzentration und der verkehrlichen Erschliessung eine wichtige und zielführende Massnahme. Erweiterungen des Siedlungsgebiets in «Gebieten mit landschaftlich angepasster Bautätigkeit» sind gemäss richtungsweisender Festlegung C1-3 nicht möglich. Da es sich bei diesen Gebieten bereits um Siedlungsgebiet handelt, geht der Bund davon aus, dass Erweiterungen anschliessend an diese Gebiete gemeint sind.

Das Vorgehen für eine allfällige spätere Anpassung des Gesamtumfangs und insbesondere auch für die räumliche Ausscheidung von neuem Siedlungsgebiet sowie auch für mögliche räumliche Umlagerungen von bestehendem Siedlungsgebiet wird aus den Richtplaninhalten nicht abschliessend klar. Der Bund geht davon aus, dass auch für kleinere räumliche Umlagerungen von Siedlungsgebiet die oben thematisierten Kriterien zur Anwendung kommen und insbesondere auch die in der Karte eingetragenen langfristigen Siedlungsbegrenzungen massgebend sind. Eigentliche räumliche Erweiterungen des Siedlungsgebiets, die das festgelegte Kontingent von 7 ha überschreiten und zu einer Erhöhung des in den richtungsweisenden Festlegungen C1-1 und 1-2 festgelegten Gesamtumfangs von 1088 ha führen, benötigen eine Richtplananpassung und eine Prüfung und Genehmigung durch den Bund. Flächengleiche Verschiebungen des Siedlungsgebiets können hingegen ohne Richtplananpassung, das heisst in Form einer Fortschreibung erfolgen. Verschiebungen sollen immer einer raumplanerisch besseren Lösung dienen. Ist für die flächengleiche Verschiebung eine Anpassung der langfristigen Siedlungsbegrenzung (braune Linie) bei «Gebieten mit landschaftlich angepasster Bautätigkeit» notwendig, bedarf diese deshalb mit Ausnahme kleinerer Verschiebungen (max. 4000m²) ebenfalls einer Richtplananpassung und damit einer Genehmigung durch den Bund.

Vorbehalt im Rahmen der Genehmigung: Erweiterungen des Siedlungsgebiets, die zu einer Änderung des Gesamtumfangs von 1088 ha führen benötigen eine Anpassung des kantonalen Richtplans und sind dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten. Flächengleiche Verschiebungen des Siedlungsgebiets sollen einer raumplanerisch besseren Lösung dienen und können im Rahmen einer Fortschreibung erfolgen. Betreffen sie die Siedlungsbegrenzung bei «Gebieten mit landschaftlich angepasster Bautätigkeit», bedürfen sie mit Ausnahme kleinerer Verschiebungen (max. 4000m²) einer Richtplananpassung und Genehmigung durch den Bund.

Einzelne Siedlungsgebietserweiterungen

Die Fläche En11 Weilerzone Grafenort soll gegenüber dem Siedlungsgebiet 2018 nicht mehr zum Siedlungsgebiet gehören. Sie wird in der Richtplankarte neu als «weitere Flächen ausserhalb des Siedlungsgebiets (Spezialzonen)» bezeichnet. Dies macht aus Sicht ARE unter dem Aspekt einer Konzentration der Entwicklung auf zentral gelegene und gut erschlossene Lagen Sinn, allerdings nur dann, wenn die Zonenvorschriften auch tatsächlich entsprechend formuliert sind. Gemäss Baureglement und Zonenplan der Gemeinde Engelberg gilt die Weilerzone Grafenort als Bauzone. Neubauten sind möglich, es gilt eine Quartierplanpflicht. Grafenort dürfte materiell wohl die bundesrechtlichen Anforderungen an einen Weiler erfüllen. In formeller Hinsicht verlangt Artikel 33 RPV, dass der kantonale Richtplan die Bezeichnung von Weilerzonen in der Karte oder im Text vorsieht. In der Karte figuriert ein Perimeter, der bloss einen Teil des Weilers abdeckt und unspezifisch den «weiteren Flächen ausserhalb des Siedlungsgebiets (Spezialzonen)» zugeteilt ist. Im Text wird Grafenort in der Tabelle auf S. C-7 unter der Rubrik «Charakteristik» als «Weilerzone» aufgeführt. Die Anforderungen von Artikel 33 RPV an die Ausscheidung einer Weilerzone dürften damit wohl knapp erfüllt sein.

Weilerzonen nach Artikel 33 RPV sind nicht Bauzonen nach Artikel 15 RPG, sondern besondere Zonen nach Artikel 18 RPG ausserhalb der Bauzonen, d.h. Nichtbauzonen. Neubauten sind nicht zulässig. Gemäss Baureglement und Zonenplan der Gemeinde Engelberg gilt die Weilerzone Grafenort demgegenüber als Bauzone, in welcher Neubauten zulässig sind. Dies ist mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Der Kanton wird deshalb aufgefordert, dafür zu sorgen, dass der Weiler einer bundesrechtskonformen Nichtbauzone zugewiesen wird. Bis dahin dürfen in der Weilerzone Grafenort nur Baubewilligungen erteilt werden, welche den allgemeinen Regeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen. Baubewilligungen für Neubauten sind dem ARE zu eröffnen.

Grafenort ist die einzige «Weilerzone», die im Zusammenhang mit den Veränderungen des Siedlungsgebiets explizit erwähnt ist. Aufgrund der Richtplankarte geht der Bund davon aus, dass im Kanton weitere isolierte Kleinbauzonen bestehen, die auf ihre Bundesrechtskonformität hin zu überprüfen und einer geeigneten Zone zuzuweisen sind.

<p>Vorbehalt im Rahmen der Genehmigung: Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die gemäss Baureglement und Zonenplan der Gemeinde Engelberg als Bauzone geltende Weilerzone Grafenort (En11) einer bundesrechtskonformen Nichtbauzone zugewiesen wird. Bis dahin dürfen in der Weilerzone Grafenort nur Bewilligungen erteilt werden, welche den allgemeinen Regeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen. Baubewilligungen für Neubauten sind dem ARE zu eröffnen. Der Kanton informiert im Sinne von Artikel 9</p>

Absatz 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) das ARE im Rahmen der periodischen Berichterstattung über die Umsetzung des Auftrags.

Im Gebiet Hofmatt in Sarnen Kirchhofen sind auf der Karte im Richtplantext die Anpassungen Sa5 (Nachführung des Siedlungsgebiets seit dem Richtplan 2007) und Sa6 (Erweiterungen des Siedlungsgebiets) eingetragen. Auf der Richtplankarte werden die beiden Flächen als «Gebiete mit kontinuierlicher Entwicklung der Bautätigkeit» bezeichnet. Kirchhofen wird im ISOS als Spezialfall von nationaler Bedeutung aufgeführt. Eine offenbar geplante grossflächige Neuüberbauung liegt innerhalb der Umgebung I mit Erhaltungsziel a des Ortsbilds von nationaler Bedeutung. Einen die Siedlungsgebietsflächen Sa5 und Sa6 umfassenden Quartierplan hat die ENHK im Jahre 2016 negativ beurteilt. Ein in der Folge erarbeitetes Überbauungskonzept ist durch die ENHK mit Gutachten vom 13. Februar 2020 erneut als schwerwiegende Beeinträchtigung des ISOS-Objekts beurteilt worden. Aus Bundessicht wären die Flächen vor diesem Hintergrund wohl treffender als «Gebiete mit landschaftlich angepasster Bauweise» zu bezeichnen. Der Richtplan sieht diese Bezeichnung für Teile des Siedlungsgebiets vor, in denen sich Bauten und Anlagen gut in das Orts- und Landschaftsbild einzuordnen haben. Jedenfalls ist in der nachgeordneten Planung – wie dies bereits in der Vorprüfung des Bundes zur Gesamtrevision des Richtplans verlangt worden ist – eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen und dem Ortsbildschutz dabei das notwendige Gewicht zuzumessen. Im Richtplankapitel Baukultur gibt sich der Kanton in Handlungsanweisung C3.2-1 denn auch die notwendigen Vorgaben zum Umgang mit schützenswerten Ortsbildern.

Vorbehalt im Rahmen der Genehmigung: Die Siedlungsgebietsflächen Sa5 und Sa6 (Gebiet Hofmatt) in Sarnen werden unter der Bedingung genehmigt, dass in der nachgeordneten Planung eine Lösung gefunden wird, die den Schutzziele des ISOS-Objekts Kirchhofen ausreichend Rechnung trägt. Die nachgeordneten Planungen sind der ENHK für eine erneute Begutachtung vorzulegen.

In der Gemeinde Sachseln sieht die Anpassung Sc1 die Umzonung einer nicht bebauten Fläche von der Landwirtschaftszone in eine «Grünfläche innerhalb Siedlungsgebiet» vor. Im ISOS liegt die Anpassung Sc1 innerhalb der Umgebungszone V mit Erhaltungsziel a. Im Erläuterungsbericht zum Richtplan ist korrekt ausgeführt, dass die Fläche aufgrund des Ortsbildschutzes als unüberbaute Fläche erhalten bleiben soll, was im Einklang mit dem Erhaltungsziel des ISOS steht.

Verschiedene Campingplätze werden mit den kartographisch dargestellten Anpassungen aus dem Siedlungsgebiet entlassen: Al6 Camping Niderstad/Alpnach, En12 Camping Engelberg, Gi11 Camping Giswil, Ke11 Camping Kerns, Sc4 Camping Ewil/Sachseln sowie Sa12 und Sa13 Camping Sarnen. Wie in der Ausgangslage von Kapitel F 6 «Touristische Beherbergung Campingplätze» richtig festgehalten ist,

setzen insbesondere diejenigen Campingplätze resp. Teile von Campingplätzen mit Dauerstandplätzen, Bungalows und anderen fest installierten Bauten und Anlagen eine Bauzone voraus und sind – sofern sie an andere Bauzonen anschliessen – dem Siedlungsgebiet zuzuordnen. Aus Sicht des ARE dürfte dies insbesondere für die Flächen Al6, Ke11, Sc4 und Sa12/13 der Fall sein.

Die Genehmigung der Entlassung dieser Flächen aus dem Siedlungsgebiet erfolgt mit dem Vorbehalt, dass der Kanton diese Flächen einzeln überprüft und nachweist, dass im Rahmen der gültigen Zonenvorschriften keine bauzonenähnlichen Überbaumungsmöglichkeiten bestehen, oder der Gemeinde den Auftrag erteilt, die Zonenvorschriften entsprechend anzupassen. Soll für eine Fläche eine bauzonenähnliche Nutzung aber in Zukunft möglich sein, ist im Rahmen einer Richtplananpassung eine Erweiterung des Siedlungsgebiets vorzunehmen und dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten.

Im Rahmen der in einem separaten Bericht später folgenden Prüfung von Kapitel F 6 wird der Bund die richtungsweisenden Festlegungen und Handlungsanweisungen des Kantons zu Campingplätzen vertieft prüfen und die allenfalls notwendigen Änderungen, Vorbehalte oder Aufträge formulieren.

Vorbehalt im Rahmen der Genehmigung: Die Verkleinerung des Siedlungsgebiets für die Flächen Al6, Ke11, Sc4, Sa 12 und Sa 13 wird mit dem Vorbehalt genehmigt, dass der Kanton diese Flächen einzeln überprüft und innert eines Jahres nachweist, dass die Zonenvorschriften für diese Flächen bereits heute keine bauzonenähnliche Nutzung zulassen, oder der Gemeinde im Richtplan den verbindlichen Auftrag erteilt, die Zonenvorschriften entsprechend anzupassen. Soll auf einzelnen Flächen eine bauzonenähnliche Überbaumung möglich sein, müssen diese im Rahmen einer Richtplananpassung dem Siedlungsgebiet zugeordnet werden.

Siedlungsgebiet und Fruchtfolgeflächen

Die Festlegungen im Richtplan zum Siedlungsgebiet und zu den Bauzonen müssen sicherstellen, dass der im Sachplan FFF festgelegte Mindestumfang (420 ha) auch zukünftig eingehalten wird. Ein vom ARE verlangter, aktualisierter FFF-Geodatenatz wurde am 24. August 2018 eingereicht. Der Kanton konnte damit aufzeigen, dass er den Mindestumfang mit 497 ha sichern kann. Es ergibt sich ein Plus von 77 ha gegenüber dem Mindestumfang von 420 ha.

Die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen durch die Erweiterung des Siedlungsgebiets ist einem Auftrag aus der Vorprüfung entsprechend, nun im Kapitel E4 «Landwirtschaftliche Nutzfläche/Fruchtfolgeflächen FFF» in Form von detaillierten Karten ausgewiesen. Es zeigt sich, dass 7 Siedlungsgebietserweiterungen in den Gemeinden Alpnach, Kerns und Sarnen Fruchtfolgeflächen betreffen. Diese Siedlungsgebietserweiterungen haben einen Umfang von insgesamt 12.5 ha, wobei es sich nicht immer flächendeckend um FFF handelt. Damit ist die Einhaltung des

Mindestumfangs nicht in Frage gestellt. Allerdings handelt es sich bei der Festlegung von Siedlungsgebietserweiterungen auf Richtplanstufe nicht um eine abschliessende Interessenabwägung; dies bringt der Kanton in der Ausgangslage korrekt zum Ausdruck mit der Feststellung, dass sich aus dem Siedlungsgebiet kein Anspruch auf eine Bauzone ergibt. Die betroffenen Fruchtfolgeflächen müssen zwar – wie dies der Kanton so handhabt – in der Richtplankarte nicht mehr als solche ausgewiesen werden, müssen jedoch im kantonalen Inventar (Kataster) FFF verbleiben. Bei allfälligen späteren Einzonungen muss in jedem Falle noch eine umfassende Interessenabwägung erfolgen, und die Anforderungen von Artikel 30 Absatz 1^{bis} RPV müssen erfüllt sein. Eine Vorwegnahme dieser Interessenabwägung, wie sie in der richtungsweisenden Festlegungen E4-5 für ausgewählte Richtplaninhalte enthalten ist, ist mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Diese Festlegung wird deshalb im Rahmen der kommenden Prüfung und Genehmigung von Kapitel E «Natur und Landschaft» entsprechend zu korrigieren sein. Es hat jeweils im Einzelfall eine Interessenabwägung unter Erfüllung der Anforderungen von Artikel 30 Absatz 1^{bis} RPV zu erfolgen.

Vorbehalt im Rahmen der Genehmigung: Auch bei Einzonungen innerhalb des Siedlungsgebiets hat jeweils im Einzelfall eine umfassende Interessenabwägung unter Erfüllung der Anforderungen von Artikel 30 Absatz 1^{bis} RPV zu erfolgen.

4.13 Sicherstellung der Bauzonendimensionierung

Gemäss Artikel 15 und Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe d RPG berechnet der Kanton mittels den Vorgaben der technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) die Auslastung und die Kapazität seiner Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) im Hinblick auf die erwartete Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung der nächsten 15 Jahre und stellt die korrekte Bauzonendimensionierung mit entsprechenden Vorgaben im Richtplan sicher.

Kapazität und Auslastung gemäss den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB)

Der Kanton hat die Berechnung zur Kapazität und Auslastung seiner WMZ gemäss den Vorgaben der TRB vorgenommen. Als 15-Jahres-Periode wurde vom Kanton die Periode 2019-2034 eingegeben. Der Kanton verwendet das mittlere Szenario 2015 des BFS. Der prognostizierte Bevölkerungszuwachs für 2019-2034 beträgt 8.6 %. Gemäss den kantonalen Berechnungen lastet der Kanton unter Annahme dieses Szenarios seine aktuellen Bauzonen in 15 Jahren voraussichtlich zu 102.4 % aus. Die vom Kanton zur Verfügung gestellte technische Dokumentation ist vollständig und aussagekräftig. Die Berechnungen des Kantons entsprechen den Vorgaben den TRB und sind plausibel.

Kantone mit einer Auslastung von über 100 % haben die Möglichkeit, ihre Bauzonen massvoll zu erweitern. Im Richtplan muss festgelegt werden, unter welchen Voraussetzungen eingezont werden darf. Dabei ist dauerhaft sicherzustellen, dass die kantonale Bauzonenauslastung auch längerfristig nicht unter 100% sinkt und die Entwicklung mit der kantonalen Raumentwicklungsstrategie übereinstimmt.

Kantonale Methode zur Bestimmung des kommunalen Bauzonenbedarfs und Vorgaben zur Bauzonendimensionierung

Der Kanton hat gestützt auf eine eigene Methodik für jede Gemeinde die bis 2032 mobilisierbaren Reserven in den rechtskräftigen WMZ erhoben und der erwarteten Bevölkerungsentwicklung gegenübergestellt. Dazu verteilt der Kanton in der Ausgangslage zum Richtplankapitel das angenommene Bevölkerungswachstum in Form absoluter Zahlen und in Übereinstimmung mit der in der Raumentwicklungsstrategie vorgenommenen Verteilung auf die sieben Gemeinden. Der Kanton stellt jeder Gemeinde die Ergebnisse der Berechnungen zum Bauzonenbedarf in Form eines «Gemeinde-Datenblatts» zur Verfügung. Ein Beispiel eines «Gemeinde-Datenblatts» (Lungern) ist im Anhang des Erläuterungsberichtes vorhanden.

Für die Ermittlung des Bauzonenbedarfs der einzelnen Gemeinden hat der Kanton die Annahme getroffen, dass der Bevölkerungszuwachs vollumfänglich in den WMZ stattfinden wird und folglich die Bevölkerungszahl in den anderen Bauzonen und ausserhalb der Bauzonen stabil bleiben wird. Das ARE weist darauf hin, dass es sich hierbei um eine grosszügige Annahme handelt. Sofern die Bevölkerung ausserhalb der WMZ wie bis anhin wächst und das Bevölkerungswachstum nicht stärker als im angenommenen Szenario ausfällt, wird dadurch die Auslastung innerhalb der WMZ sinken. Zu gewährleisten, dass deren Auslastung dauerhaft nicht unter 100 Prozent sinkt, dürfte für den Kanton in diesem Fall schwieriger sein. Der genannte Effekt dürfte zumindest teilweise kompensiert werden durch die Tatsache, dass in die Berechnung des Bauzonenbedarfs der einzelnen Gemeinden nur die Einwohner und nicht die Beschäftigten einfließen.

Die Gemeinden werden schliesslich nach drei Ausgangslagen kategorisiert:

- Ausgangslage A: «Die mobilisierbaren Kapazitätsreserven sind eher knapp, um das erwartete Einwohnerwachstum der nächsten 15 Jahre aufnehmen zu können». Zur Ausgangslage A zählen die Gemeinden Alpnach, Kerns und Sarnen.
- Ausgangslage B: «Die mobilisierbaren Kapazitätsreserven sind ausreichend, um das erwartete Einwohnerwachstum der nächsten 15 Jahre aufnehmen zu können». Zur Ausgangslage B zählen die Gemeinden Engelberg und Sachseln.
- Ausgangslage C: «Die mobilisierbaren Kapazitätsreserven sind in jedem Fall ausreichend, um das erwartete Einwohnerwachstum der nächsten 15 Jahre aufnehmen zu können». Zur Ausgangslage C zählen die Gemeinden Giswil und Lungern.

Nicht nur erfolgt die Zuordnung zu den Ausgangslagen bloss im Koordinationsstand Zwischenergebnis, sondern im Gegensatz zu den Vorprüfungsunterlagen ist der wichtigste Teil der Tabelle, nämlich die Zuordnung zur Ausgangslage, nicht mehr grau hinterlegt und damit nicht mehr als verbindlich gekennzeichnet.

Die Kategorien A, B und C kommen zudem nur bei der Vorgabe von Mindestmassnahmen zur Mobilisierung der bestehenden Nutzungsreserven (C5.1-3) zum Tragen. Keinen erkennbaren Einfluss haben sie auf die Möglichkeit von Einzonungen oder als Grundlage für eine allfällige Pflicht zu Rückzonungen.

Abgestimmt auf die Ausgangslage muss der kantonale Richtplan für die einzelnen Gemeinden unterschiedliche verbindliche Vorgaben für die Bauzonendimensionierung machen. Die vom Kanton verwendeten Kategorien zeigen zwar die Ausgangslage für die nächste Ortsplanungsrevision, doch ist nicht ersichtlich, welche verbindlichen differenzierten Vorgaben sich für die einzelnen Gemeinden daraus ergeben. Dies ist in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Bundesrechts zu korrigieren.

Der Kanton stellt im erläuternden Bericht auf Seite 22 fest, dass keine Gemeinde per se über eine zu grosse Bauzone verfüge. Dies kommt auch in den verbindlichen Teilen des Richtplans zum Ausdruck, indem kaum ein Unterschied zwischen den Ausgangslagen B und C gemacht wird (ausreichende Kapazitätsreserven resp. in jedem Fall ausreichende Kapazitätsreserven und für beide Kategorien gleichermassen frühzeitige Mobilisierung der Kapazitätsreserven).

Die zwei ländlichen Gemeinden, die sich in der Ausgangslage C befinden, sollen gemäss Festlegung B5.1-2 8 % des Wachstums an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Beschäftigten aufnehmen. Zu diesem Zweck erscheinen aus bundesrechtlicher Sicht die Bauzonen als zu gross bemessen; es kann nicht bloss von einer in jedem Fall ausreichenden Kapazität gesprochen werden. Auch bei einer gesamtkantonalen Auslastung von über 100% bleibt Artikel 15 RPG gültig, wonach zu grosse Bauzonen zu reduzieren sind bzw. bei geringfügigerem Bauzonenüberhang durch Etappierungen oder Planungszonen dafür zu sorgen ist, dass stets nur Kapazitätsreserven in dem Umfang zur Verfügung stehen, wie sie für die nächsten 15 Jahre benötigt werden. Insbesondere bei der Gemeinde Giswil, die in den bestehenden Bauzonen fast doppelt so viel Kapazität ausweist wie der erwartete Bedarf beträgt, muss mindestens eine zweckmässige Etappierung der weiteren Entwicklung erfolgen, um eine räumliche Konzentration zu gewährleisten. Dies muss wohl auch für die Gemeinde Lungern gelten, die sich in derselben Kategorie befindet. Grundsätzlich hat der Kanton im Rahmen der Genehmigung von Nutzungsplänen und mit weiteren Massnahmen dafür zu sorgen, dass das Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Beschäftigten innerhalb des Kantons überproportional an zentralen Lagen erfolgt

Vorbehalt im Rahmen der Genehmigung: Der Kanton Obwalden wird verpflichtet, im Rahmen der Genehmigung von Nutzungsplänen und mit weiteren Massnahmen dafür

zu sorgen, dass das Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Beschäftigten überproportional an zentralen Lagen erfolgt. Er wird verpflichtet, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass in seinen Gemeinden, insbesondere in denjenigen mit Ausgangslage C gemäss C 5.1 (Giswil und Lungern), stets nur Kapazitätsreserven für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen in dem Umfang zur Verfügung stehen, wie sie für die nächsten 15 Jahre benötigt werden.

Voraussetzungen für Ein- und Umzonungen (inkl. Aufträge zur Mobilisierung der Reserven)

Alle Gemeinden werden im Richtplan verbindlich aufgefordert innerhalb von fünf Jahren nach Erlass des kantonalen Richtplans ihre Ortsplanungen zu überarbeiten. Die Gemeinden mit der Ausgangslage A werden aufgefordert, verstärkte Anstrengungen zur Mobilisierung der bestehenden Reserven in den WMZ zu treffen und die Potenziale an besonders geeigneten Standorten zu aktivieren, während Gemeinden mit der Ausgangslage B und C frühzeitig die Kapazitätsreserven in den WMZ mobilisieren sollen (C5.1-3). Hier stellt sich aus Bundessicht die Frage, was genau dieser Unterschied zwischen den Kategorien A und B/C beinhaltet. Da die weitgehende Umsetzung der Mobilisierungsmassnahmen gemäss Richtplan richtigerweise eine wichtige Voraussetzung für Einzonungen darstellt, wäre eine möglichst klare Definition der Erwartungen zentral für eine wirksame Umsetzung durch die Gemeinde und durch den Kanton im Rahmen der Genehmigung der Nutzungsplanung. Der Vorprüfungsentwurf war diesbezüglich um einiges klarer: Die Rede war für Kategorie A, also für Sarnen, Kerns und Alpnach von einer aktiven Mobilisierung, wobei zwingend Areale von besonderer Bedeutung für die bauliche Nutzung und Reserven in Zentrumslagen zeitgerecht zu mobilisieren und planerisch aufzuarbeiten waren.

Nach C5.1-4 können Einzonungen nur bei ausgewiesenem Bedarf vorgenommen werden, wenn die möglichen Massnahmen zur Mobilisierung der bestehenden Reserven vorgenommen worden sind oder eine flächengleiche Auszonung einer bestehenden Bauzone erfolgt. Hier stellt sich die Frage, was mit den möglichen Massnahmen zur Mobilisierung der bestehenden Reserven gemeint ist. Im Vorprüfungsentwurf bezog sich das «mögliche» auf das Baugesetz. Dieser Bezug ist in der aktuellen Fassung nicht mehr vorhanden. Damit bleibt auch hier offen, was der Kanton erwartet und voraussetzt.

Da die genannten Voraussetzungen für alle Gemeinden gelten und das Kriterium der «möglichen Massnahmen zur Mobilisierung der bestehenden Reserven», wie oben aufgezeigt, kaum erkennbare Konturen hat, muss das vom Kanton gewählte Instrumentarium im Rahmen der nächsten Richtplananpassung (die bevorstehende Anpassung zum Titlis nicht mitgerechnet) durch Massnahmen ergänzt werden, die sicherstellen, dass das Wachstum überproportional an zentralen Lagen stattfindet.

Im Rahmen der Vorprüfung hatte der Bund den Auftrag erteilt, die Einzonungsvoraussetzungen mit Mindestvorgaben zu den zu erreichenden Dichten, einem Hinweis auf die in Artikel 30 Absatz 1^{bis} RPV formulierten Voraussetzungen für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen sowie Aussagen zur Schonung von Natur und Landschaft zu ergänzen.

Während der Auftrag zu den Fruchtfolgeflächen zweckmässig umgesetzt ist, hat der Kanton die Aufträge bezüglich Mindestdichten und die Schonung von Natur und Landschaft, die der Bund zur Umsetzung im kantonalen Richtplan erteilt hat, einfach unverändert an die Gemeinden weitergegeben. Dies war aber nicht die Idee der Aufträge. Die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung von März 2014 verlangt explizit, dass der Richtplan Vorgaben bezüglich Mindestdichten von Einzonungen macht oder mindestens einen Grundsatz formuliert, dass Einzonungen hohen Anforderungen bezüglich Dichte genügen müssen. Der Kanton wird beauftragt, entsprechende Vorgaben im Rahmen der nächsten Richtplananpassung (die bevorstehende Richtplananpassung zum Titlis nicht mitgerechnet) zu ergänzen. Bei der Vorgabe von Dichte-Richtwerten für Einzonungen ist darauf zu achten, dass diese im Ergebnis über den ganzen Kanton zu mindestens gleich hohen Anforderungen führen müssen, wie sie – ebenfalls über den ganzen Kanton gemittelt – der Auslastungsrechnung gemäss TRB zugrunde liegen.

Vorbehalt im Rahmen der Genehmigung:

Der Kanton Obwalden wird verpflichtet, im kantonalen Richtplan im Rahmen der nächsten Richtplananpassung die Voraussetzungen für die Schaffung neuer Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (C5.1-4) bezüglich Art und Weise sowie Ausmass der Mobilisierung der inneren Reserven zu präzisieren.

Einzonungen müssen hohen Anforderungen bezüglich Dichte genügen. Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, die Voraussetzungen für die Schaffung neuer Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (C5.1-4) im Rahmen der nächsten Richtplananpassung entsprechend zu präzisieren. Er wird aufgefordert, im Rahmen der Genehmigung von Nutzungsplanungen für die Sicherung genügend hoher Mindestdichten besorgt zu sein.

Bis ein genehmigter kantonaler Richtplan zu diesen Punkten vorliegt, sind die Entscheide zur Ausweisung neuer Wohn-, Misch- und Zentrumszonen dem ARE gemäss Artikel 46 Absatz 2 RPV zu eröffnen.

Ebenfalls in der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung zwingend verlangt werden unter den Einzonungsvoraussetzungen Vorgaben zur Schonung von Natur und Landschaft. Die Einzonungsvoraussetzungen sind im Rahmen der nächsten Richtplananpassung (die bevorstehende Richtplananpassung zum Titlis nicht mitgerechnet) mit unmittelbaren inhaltlichen Vorgaben (nicht Delegation der Aufgabe an die Gemeinde) zu ergänzen.

Auftrag für eine Richtplananpassung: Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, innert im Rahmen der nächsten Richtplananpassung die Voraussetzungen für die Schaffung neuer Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (C5.1-4) im kantonalen Richtplan mit einem Grundsatz zur Schonung von Natur und Landschaft zu ergänzen

Weitere Einzonungskriterien des Richtplans beinhalten Anforderungen an die öV-Erschliessung (s. dazu Kapitel Abstimmung Siedlung und Verkehr dieses Berichts) und die Sicherstellung der Verfügbarkeit, wie dies vom Bund gefordert ist.

Arbeitszonen, Entwicklungsschwerpunkte Arbeiten und regionale Arbeitszonenbewirtschaftung

Der Kanton hat gemäss Aufforderung im Vorprüfungsbericht des Bundes Aussagen zu Grösse und Verteilung der bestehenden Arbeitszonen in der Ausgangslage von Kapitel C 5.2 ergänzt. Obwalden verfügt gemäss diesen Aussagen über 116 ha Arbeitszonen, wovon 20 ha (17 %) nicht überbaut sind. Im Sinne einer Bedarfsabschätzung stellt der Kanton die unüberbauten Flächen dem erwarteten Wachstum der Arbeitsplätze entgegen, wobei er davon ausgeht, dass (wie heute) auch bei den zukünftigen Arbeitsplätzen ein Drittel auf die Arbeitszonen entfallen wird. Für die Kapazitätsberechnung nimmt er zudem eine durchschnittliche heutige Dichte an Arbeitsplätzen pro Hektare an. Gesamtkantonal steht die Reserve von 20 ha so einem Bedarf von 10 ha gegenüber. Im Gegensatz zu den WMZ sind für die Arbeitszonen die Verdichtungspotenziale (Brachen, wenig intensive Nutzung) nicht eingerechnet. Umgekehrt weist der Kanton darauf hin, dass ein Teil der Reserven von ansässigen Betrieben als Betriebsreserve beansprucht werde und deshalb nicht verfügbar sei.

Es fehlen im Kapitel zu den Arbeitszonen (C 5.2) richtungsweisende Festlegungen zum Umgang mit Arbeitszonen und entsprechende Handlungsanweisungen. Vielmehr wird auf Kapitel C 4 «Entwicklungsschwerpunkte Arbeiten» verwiesen. Dort werden neben der Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten mit entsprechenden Vorgaben auch Vorgaben für kommunale Arbeitsgebiete gemacht. In der Karte sind kommunale Arbeitsgebiete mit einer Signatur als Ausgangslage eingetragen. Ob diese kommunalen Arbeitsgebiete alle Arbeitszonen beinhalten, bleibt jedoch offen.

So gibt Handlungsanweisung C4-4 den Gemeinden den Auftrag, die Lage und Dimensionierung der kommunalen Arbeitsgebiete zu überprüfen und im Rahmen der Ortsplanung unter anderem für eine haushälterische Bodennutzung zu sorgen. Bei Bedarf sollen sie die Möglichkeiten zur Mobilisierung des Baulandes nutzen. Aber auch hier macht der Kanton keine Vorgaben zur eigentlichen Dimensionierung und zu den Massnahmen, sollten die Arbeitszonen zu gross dimensioniert sein.

Weitgehend offen bleibt zudem auch – abgesehen vom korrekten Hinweis auf Artikel 15 RPG – ob und unter welchen Voraussetzungen in Obwalden die Schaffung von neuen Arbeitszonen möglich ist. Dennoch muss aufgrund der doch zahlreichen und

auch grösseren Siedlungsgebietserweiterungen im Zusammenhang mit Entwicklungsstandorten und kommunalen Arbeitsgebieten angenommen werden, dass Einzonungen beabsichtigt sind. Der Kanton wird beauftragt, im Rahmen der nächsten Richtplananpassung (die bevorstehende Anpassung zum Titlis nicht mitgerechnet) Grundsätze und Vorgaben zur Dimensionierung der Arbeitszonen und zur allfälligen Schaffung neuer Arbeitszonen in den Richtplan aufzunehmen.

In der richtungsweisenden Festlegung C4-2 und Handlungsanweisung C4-2 bekommt der Kanton (Amt für Raumentwicklung und Verkehr) zwar die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine Arbeitszonenbewirtschaftung zu führen. Es wird aber weder in Kapitel C 5.2 (Kapazitäten in Arbeitszonen) noch in Kapitel C 4 selbst klar, wann und wie die Arbeitszonenbewirtschaftung zur Anwendung kommt. Vielmehr ist gegenüber dem Vorprüfungsentwurf der Nebensatz gestrichen worden, der besagt, dass die Arbeitszonenbewirtschaftung für alle Arbeitsplatzgebiete zu verwenden ist; Festlegung C4-2 erwähnt explizit die Arbeitszonenbewirtschaftung nur noch für die Entwicklungsschwerpunkte. Artikel 30a Absatz 2 RPV setzt für jede Ausscheidung einer neuen Arbeitszone klar voraus, dass der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführt, welche die häusliche Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet. Auf Wunsch des Kantons präzisiert der Bundesrat den Richtplan direkt im Rahmen seiner Genehmigung.

Wie der zitierte Verordnungsartikel ebenfalls deutlich macht, muss es im Rahmen der Arbeitszonenbewirtschaftung ganz zentral auch um eine optimale Nutzung der bereits bebauten Bauzonen und die Mobilisierung von unternutzten oder nicht überbauten Flächen gehen. Die Nutzung grosser Flächen als Parkplätze für Mitarbeitende oder als Lager – ausser solchen, die für die Tätigkeit des Betriebs unerlässlich und nicht flächensparender möglich sind – würden der zitierten Anforderung einer häuslichen Nutzung der Arbeitszonen widersprechen. Der Kanton Obwalden hat mit Raum+, den Ausführungsbestimmungen, die vom Regierungsrat vor kurzem beschlossen worden sind, und mit einer Praxishilfe zur Baulandmobilisierung gute Grundlagen für die Bewältigung dieser Aufgaben geschaffen.

Änderung im Rahmen der Genehmigung:

Die richtungsweisende Festlegung C4-4 wird wie folgt genehmigt: «Kommunale Arbeitsgebiete sind Einzonungen für Betriebserweiterungen sind möglich, wenn im Rahmen der Arbeitszonenbewirtschaftung der Bedarf ausgewiesen ist und innerhalb der bestehenden Bauzonen keine ~~für den Betrieb gleichwertige~~ Lösung möglich ist.»

Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, im Rahmen der nächsten Richtplananpassung im kantonalen Richtplan Vorgaben für die Dimensionierung der Arbeitszonen und Voraussetzungen für die allfällige Schaffung neuer Arbeitszonen aufzunehmen.

Bis ein genehmigter kantonaler Richtplan zum letzten Punkt vorliegt, sind die Entscheide zur Ausweisung neuer Arbeitszonen dem ARE gemäss Artikel 46 Absatz 2 RPV zu eröffnen.

Der Kanton definiert in Kapitel C 4 die Entwicklungsschwerpunkte Arbeiten mit einem «Arbeitsschwerpunkt Sarnen» und den vier «besonderen Wirtschaftsstandorten» in Alpnach, Giswil, Lungern und Sachseln. Während die «besonderen Wirtschaftsstandorte» Alpnach, Lungern und Sachseln in Zusammenhang mit bereits ansässigen grösseren Betrieben stehen, handelt es sich bei Giswil um ein regionales Gewerbezentrum. In der Objektliste wird für jedes Arbeitsgebiet ein «Standortprofil» mit der Nutzungsausrichtung festgelegt. In der Vorprüfung hatte der Bund die Aufnahme der Standortprofile (Hinweise/weitere Bemerkungen) in den verbindlichen Teil der Objektliste gefordert, was jedoch nicht erfolgt ist. In der Richtplankarte sind die Entwicklungsschwerpunkte als Signatur enthalten. Die Signatur für den «besonderen Wirtschaftsstandort» in Lungern (Hag) liegt ausserhalb des in der Karte bezeichneten Siedlungsgebiets.

Auftrag für die Weiterentwicklung: Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, eine Kennzeichnung der Standortprofile der Entwicklungsschwerpunkte gemäss C 4 als verbindlichen Bestandteil des kantonalen Richtplans zu prüfen. Er wird aufgefordert, bei der nächsten Fortschreibung beziehungsweise Anpassung der Richtplankarte die Signatur des «besonderen Wirtschaftsstandorts» Hag-Lungern in das Siedlungsgebiet zu verschieben.

Gebiete mit öffentlichem Nutzungscharakter

Gemäss Handlungsanweisung C5.3-1 weist der Kanton in der Richtplankarte die Gebiete mit öffentlichem Nutzungscharakter aus. In Form von je einer Karte und Tabelle pro Gemeinde, sind im nicht verbindlichen Teil des Richtplans Informationen zu den einzelnen Gebieten enthalten (Fläche, Nutzung/Beschrieb). Gemäss Handlungsanweisung müssen sodann die Gemeinden ihren Bedarf an öffentlichen Bauten und Anlagen im Rahmen ihrer Ortsplanung aufzeigen und die nötigen Räume in ihren Ortsplanungen sicherstellen. Alle Inhalte des Kapitels zu den Gebieten mit öffentlichem Nutzungscharakter scheinen das Ziel zu verfolgen, die notwendigen Räume zu sichern, wie dies auch die richtungweisende Festlegung (C5.3-1) zum Ausdruck bringt.

Neben diesem berechtigten Anliegen gilt jedoch auch für die Zonen für öffentliche Nutzung Artikel 15 RPG, wonach Bauzonen dem voraussichtlichen 15-jährigen Bedarf entsprechen müssen. Handlungsanweisung C5.3-1 fordert hingegen die Gemeinden auf, bei in ihren Ortsplanungen nicht nur den kurzfristigen, sondern auch den voraussichtlichen mittel- und langfristigen Bedarf an öffentlichen Bauten und Anlagen zu berücksichtigen, was deutlich über den 15-jährigen Bedarf hinausgehen dürfte. Der

Bundesrat nimmt auf Wunsch des Kantons die notwendige Präzisierung im Rahmen der Genehmigung vor.

Positiv zu werten ist, dass der Kanton die Gemeinden in der am 5. März 2020 publizierten Arbeitshilfe zum Masterplan «Dorfbild gestalten – Identität bewahren» auffordert, sich mit den Zonen für öffentliche Nutzung auseinanderzusetzen und den Bedarf entsprechend zu priorisieren.

Änderung im Rahmen der Genehmigung: Die richtungsweisende Festlegung C.5.3-1 wird wie folgt ergänzt: «In den Ortsplanungen sind die notwendigen Räume für öffentliche Bauten und Anlagen sicherzustellen. Die entsprechenden Zonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.»

4.14 Abstimmung Siedlung und Verkehr

Gemäss den Anforderungen des revidierten RPG hat der Richtplan festzulegen, wie Siedlung und Verkehr abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt werden (Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe b RPG). Zudem sollen Wohn- und Arbeitsplatzgebiete einander zweckmässig zugeordnet und schwergewichtig an Orten geplant werden, die mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind (Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a RPG).

Grundsätze der Abstimmung von Siedlung und Verkehr

Der Abstimmung Siedlung und Verkehr ist zusammen mit der Siedlungsentwicklung nach innen Kapitel C2 des Richtplans gewidmet. Der Kanton spricht hier dieser Abstimmung – wie auch bereits in der Raumentwicklungsstrategie – grosse Wichtigkeit zu, um einerseits den Verkehr möglichst raum- und umweltverträglich abwickeln zu können und andererseits die Siedlungsqualität zu erhöhen. Im Zentrum stehen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr und mit dem Fuss- und Veloverkehr. In der Raumentwicklungsstrategie ist zudem auch die notwendige Abstimmung des motorisierten Individualverkehrs auf die Kapazitäten des übergeordneten Strassennetzes im Grundsatz genannt.

Anforderungen an die Verkehrserschliessung

Im Richtplan werden für die im Richtplan festgelegten Siedlungsgebietstypen jeweils konkrete Anforderungen betreffend ÖV-Erschliessung gestellt. So wird für die Gebiete «Weiterentwicklung der historischen Kerne» in den Orten Alpnach, Engelberg, Sachseln und Sarnen Zentrum mindestens die ÖV-Güteklasse B gefordert, in den Orten Lungern und Sarnen Kirchhofen mindestens die ÖV-Güteklasse C. Für Zentrumslagen wird mindestens die ÖV-Güteklasse B gefordert. Für «Gebiete mit kontinuierlicher Entwicklung der Bautätigkeit» wird mindestens die ÖV-Güteklasse D gefordert. Für die Gebiete mit landschaftlich angepasster Bautätigkeit werden keine Anforderungen an die öV-Erschliessung gestellt. Dies erscheint insofern als problematisch, weil es auch in dieser Kategorie einzelne Siedlungsgebietserweiterungen gibt, die Einzonungen zulassen.

Der «Arbeitsschwerpunkt Sarnen» befindet sich grösstenteils in der ÖV-Güteklasse D, die «besonderen Wirtschaftsstandorte» Sachseln und Giswil in der ÖV-Güteklasse B,

Alpnach in der ÖV-Güteklasse D. Der Standort Lungern (Hag) ist für die Klassierung zu wenig erschlossen. Dies steht im Widerspruch zur oben erwähnten Festlegung einer minimalen ÖV-Güteklasse D für «Gebiete mit kontinuierlicher Entwicklung der Bautätigkeit», wozu der Standort Hag gemäss Richtplankarte gehört. Allerdings ist an diesem Standort selbst keine Siedlungsgebietserweiterung vorgesehen.

Publikumsintensive Einrichtungen

Zurzeit befindet sich keine publikumsintensive Einrichtung auf dem Kantonsgebiet. Im Kapitel C6 werden Kriterien definiert, die bei der allfälligen Planung eines solchen Vorhabens berücksichtigt werden müssen. Diese Kriterien und die Vorgabe, dass publikumsintensive Einrichtungen einen Richtplaneintrag benötigen, sind aus Sicht des Bundes zweckmässig.

4.15 Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung

Gemäss den Anforderungen des revidierten RPG hat der Richtplan im Bereich Siedlung unter anderem festzulegen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt und die Siedlungserneuerung gestärkt wird (Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG).

Siedlungsentwicklung nach innen

Im Kapitel C2 unterscheidet der Kanton vier Typen des Siedlungsgebiets: «Gebiete mit kontinuierlicher Entwicklung der Bautätigkeit», «Gebiete mit landschaftlich angepasster Bautätigkeit», «Weiterentwicklung der historischen Kerne» und «Zentrumslagen». Während im Richtplangentwurf zuhanden der Vorprüfung durch den Bund alle vier Typen in der Richtplankarte räumlich dargestellt waren, unterscheidet die zur Genehmigung eingereichte Richtplankarte innerhalb des Siedlungsgebiets nur noch zwischen «Gebieten mit kontinuierlicher Entwicklung der Bautätigkeit» und «Gebieten mit landschaftlich angepasster Bautätigkeit». Die für die Innenentwicklung zentralen «Zentrumslagen» und die Gebiete «Weiterentwicklung der historischen Kerne» sollen neu auf kommunaler Stufe festgelegt werden. Mit den richtungsweisenden Festlegungen formuliert der Richtplan unterschiedliche Grundsätze der Siedlungsentwicklung nach innen. In «Zentrumslagen» soll die Innenentwicklung gezielt gefördert werden. Es sei eine verdichtete Bauweise anzustreben. In den übrigen Siedlungstypen ist Verdichtung überhaupt nicht angesprochen, sondern es wird einzig eine hohe Siedlungsqualität als Ziel genannt. Während dies für Weiterentwicklung der historischen Kerne und für «Gebiete mit landschaftlich angepasster Bautätigkeit» zumindest teilweise nachvollziehbar ist, erscheint dies für die «Gebiete mit kontinuierlicher Entwicklung der Bautätigkeit», die voraussichtlich auch nach Ausscheidung der Zentrumslagen und der historischen Kerne einen grossen Teil des Siedlungsgebiets einnehmen dürften, problematisch.

Grundsätzlich ist an den geeigneten, gut erschlossenen Lagen eine Verdichtung, die einer hohen Siedlungsqualität Rechnung trägt, anzustreben.

Nur so werden die im Unterkapitel C7 «Monitoring und Controlling» verbindlich formulierten Raumnutzerdichten je Siedlungsgebietstyp erreicht werden können. Die regelmässige Beobachtung und Überprüfung der Entwicklung der Raumnutzerdichten, wie sie in Handlungsanweisung C7-1 vorgesehen sind, stellen ein wichtiges Element der Umsetzung der Vorgaben des revidierten RPG und der entsprechenden Richtplaninhalte dar. Allerdings sind im Falle, dass sich die Dichtewerte nicht in die angestrebte Richtung bewegen, die betroffenen Gemeinden nicht bloss «allenfalls» zum Handeln aufzufordern, sondern zwingend. Zusätzlich ist in diesem Falle auch zu prüfen, ob die Richtplanvorgaben genügend sind oder ob sie entsprechend anzupassen und zu präzisieren sind.

Änderung im Rahmen der Genehmigung: Die Handlungsanweisung C7-1 wird wie folgt genehmigt: «... Entwickeln sich die Dichtewerte nicht in die angestrebte Richtung (siehe Kennwerte oben), wird die betroffene Gemeinde orientiert und **allenfalls** zum Handeln aufgefordert. »

Der verbindliche Auftrag an die Gemeinden, einen Masterplan Siedlung und Verkehr zu erarbeiten, der Ziele, Strategien und Massnahmen für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen festlegen und als Grundlage für die Ortsplanung dienen soll, erscheint zielführend. In der am 5. März 2020 im Hinblick auf die kommenden Ortsplanungsrevisionen publizierten Arbeitshilfe zum Masterplan «Dorfbild gestalten – Identität bewahren» präzisiert der Kanton seine Erwartungen an dieses neue Instrument. Entscheidend wird nun in der Umsetzung sein, dass der Kanton bei seinen Stellungnahmen zu den erarbeiteten Masterplänen seine lenkende Funktion für eine qualitätsvolle Innenentwicklung - basierend auf Richtplananweisungen und Arbeitshilfe - stringent wahrnimmt.

Siedlungsqualität

Der Siedlungsqualität wird nicht nur in Kapitel C2 «Siedlungsentwicklung nach innen und Abstimmung Siedlung und Verkehr» eine grosse Bedeutung zugemessen, sondern insbesondere auch mit dem Kapitel C3 «Baukultur», das unter anderen auch die notwendigen Festlegungen und Handlungsanweisungen zu den schützenswerten Ortsbildern und Kulturobjekten unter Einbezug der Bundesinventare der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) beinhaltet.

Sicherstellung eines Wohnraumangebots für alle Bedürfnisse

Der Wohnungsmarkt im Kanton Obwalden ist gemäss BWO angespannt. Die Leerwohnungsquote betrug im Durchschnitt zwischen 2015 und 2019 nur 0.66 %. Gemäss der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung vom März 2014 zählen in diesem Fall Ziele und Massnahmen zur Sicherstellung eines Wohnraumangebots für alle Bedürfnisse, insbesondere zur Förderung von preisgünstigem, familienfreundlichem und altersgerechtem Wohnungsbau zu den Mindestanforderungen an den Richtplan. Im Rahmen seines Vorprüfungsberichts hat der Bund eine entsprechende Ergänzung des Richtplans bis zur Einreichung zur Genehmigung gefordert. Der Kanton hat die richtungsweisende Festlegung B5.2-1 der Raumentwicklungsstrategie entsprechend angepasst und ergänzt. Mit ihren Planungen sollen die Gemeinden zeitgemässe Wohnangebote – insbesondere für Familien und ältere Menschen – an zentralen Lagen schaffen. Zur Förderung von preisgünstigem Wohnungsbau gibt es keine Aussage. Ebenfalls fehlen in den Sachkapiteln des Richtplans konkrete Handlungsanweisungen und Massnahmen.

In der am 5. März 2020 publizierten Arbeitshilfe zum Masterplan «Dorfbild gestalten – Identität bewahren» werden die Erwartungen des Kantons an die kommunalen Masterpläne in Bezug auf altersgerechten Wohnraum und Wohnraum für Familien präzisiert. Dabei werden die Gemeinden unter anderem aufgefordert, die Möglichkeiten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum aufzuzeigen.

Auftrag für eine Richtplananpassung: Der Kanton wird aufgefordert, den kantonalen Richtplan im Rahmen einer nächsten Anpassung mit konkreten Massnahmen zur Sicherstellung eines Wohnraumangebots für alle Bedürfnisse, insbesondere auch des preisgünstigen Wohnungsbaus, zu ergänzen.

4.16 Fazit im Hinblick auf eine Genehmigung nach Artikel 38a Absatz 3 RPG

Mit dem vorliegenden Richtplan werden die Anforderungen an die Umsetzung des revidierten RPG zu einem nennenswerten Teil erfüllt. Die mit der Richtplananpassung getroffenen Festlegungen und Massnahmen greifen alle im Richtplan umzusetzenden Punkte der Revision auf. Insbesondere die verbindlichen Festlegungen zum Siedlungsgebiet und zur Bauzonendimensionierung, besonders auch zur Dimensionierung der Arbeitszonen, weisen aber noch Lücken und Unklarheiten auf, die mit der Genehmigung in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Bundesrechts korrigiert werden müssen. So nimmt der Bundesrat in vier Punkten direkte Änderungen des Richtplans vor und ergänzt einzelne Festlegungen. Zudem wird der Kanton nach erfolgter Genehmigung seinen Richtplan in verschiedenen Punkten noch anpassen und ergänzen müssen. Weiter sind punktuelle Ergänzungen in der Raumentwicklungsstrategie vorzunehmen.

4.2 Weitere Themen im Kapitel Siedlung

4.21 Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende

Aufgrund eines entsprechenden Auftrags aus der Vorprüfung des Bundes hat der Kanton Obwalden neu ein Kapitel zu den Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende in seinen Richtplan aufgenommen. Die Bereitstellung des gemäss Standbericht 2015 der Stiftung für Schweizer Fahrende geforderten Durchgangsplatzes mit ca. 10 Stellplätzen ist als richtungsweisende Festlegung aufgenommen worden. Im Rahmen einer Handlungsanweisung beauftragt sich der Kanton, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden des Sarneraataals einen entsprechenden Standort zu evaluieren und die planerischen Voraussetzungen in einem kantonalen Nutzungsplan zu schaffen. Derselbe Auftrag besteht gemäss Richtplan auch bereits im kantonalen Gesetz über das Campieren vom 4. Dezember 2014. Schliesslich ist der Durchgangsplatz als Vorhaben im Koordinationsstand Vororientierung (entsprechend der noch fehlenden räumlichen Verortung) im Richtplan enthalten. Der Kanton hat damit vorerst die notwendigen und aktuell möglichen Regelungen auf Richtplanstufe getroffen.

5 Anträge an die Genehmigungsbehörde

Im Sinne der erfolgten Prüfung wird dem UVEK zuhanden des Bundesrates gestützt auf Artikel 11 Absatz 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) folgender Genehmigungsentscheid beantragt:

1. Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 10. Juni 2020 werden die Kapitel B «Raumentwicklungsstrategie» und C «Siedlung» der Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Obwalden unter Vorbehalt von Ziffer 2–9 genehmigt.
2. Die richtungsweisende Festlegung B5.1-3 wird wie folgt genehmigt: «Es wird von der Annahme ausgegangen, dass sich das Beschäftigtenwachstum bis ins Jahr 2014 analog dem Bevölkerungswachstum verhält und sich entsprechend der Festlegung B5.1-2 auf die Gemeindetypen verteilt.»
3. Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, im Rahmen der Weiterentwicklung seines Richtplans die Themen Natur und Landschaft sowie Landwirtschaft in den Kapiteln B 5 «Raumentwicklungsstrategie» und B 6 «Raumentwicklungsstrategie Kanton Obwalden» (Karte) zu vertiefen und zu stärken und das Thema Energie in diesen Kapiteln aufzunehmen.
4. Zu Kapitel C 1 «Siedlungsgebiet»:
 - a. Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, im Rahmen der periodischen Berichterstattung gemäss Artikel 9 Absatz 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) dem ARE jeweils aufzuzeigen, welchem Zonentyp die als «Erweiterung des Grüngbietes» bezeichneten Flächen in der Nutzungsplanung zugewiesen sind.
 - b. Erweiterungen des Siedlungsgebiets, die zu einer Änderung des Gesamtumfangs von 1'088 ha führen, benötigen eine Anpassung des kantonalen Richtplans und sind dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten. Flächengleiche Verschiebungen des Siedlungsgebiets sollen einer raumplanerisch besseren Lösung dienen und können im Rahmen einer Fortschreibung erfolgen. Betreffen sie die Siedlungsbegrenzung bei «Gebieten mit landschaftlich angepasster Bautätigkeit», bedürfen sie mit Ausnahme kleinerer Verschiebungen (max. 4000m²) einer Richtplananpassung und Genehmigung durch den Bund.

- c. Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die gemäss Baureglement und Zonenplan der Gemeinde Engelberg als Bauzone geltende Weilerzone Grafenort (En11) einer bundesrechtskonformen Nichtbauzone zugewiesen wird. Bis dahin dürfen in der Weilerzone Grafenort nur Bewilligungen erteilt werden, welche den allgemeinen Regeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen. Baubewilligungen für Neubauten sind dem ARE zu eröffnen. Der Kanton informiert im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 RPV im Rahmen der periodischen Berichterstattung das ARE über die Umsetzung des Auftrags.
- d. Die Siedlungsgebietsflächen Sa5 und Sa6 (Gebiet Hofmatt) in Sarnen werden unter der Bedingung genehmigt, dass in der nachgeordneten Planung eine Lösung gefunden wird, die den Schutzziele des ISOS-Objekts Kirchhofen ausreichend Rechnung trägt. Die nachgeordneten Planungen sind der ENHK für eine erneute Begutachtung vorzulegen.
- e. Die Verkleinerung des Siedlungsgebiets für die Flächen Al6, Ke11, Sc4 Sa12 und Sa13 wird mit dem Vorbehalt genehmigt, dass der Kanton diese Flächen einzeln überprüft und innert eines Jahres nachweist, dass die Zonenvorschriften für diese Flächen bereits heute keine bauzonenähnliche Nutzung zulassen, oder der Gemeinde im Richtplan den verbindlichen Auftrag erteilt, die Zonenvorschriften entsprechend anzupassen. Soll auf einzelnen Flächen eine bauzonenähnliche Überbauung möglich sein, müssen diese im Rahmen einer Richtplananpassung dem Siedlungsgebiet zugeordnet werden.
- f. Auch bei Einzonungen innerhalb des Siedlungsgebiets hat jeweils im Einzelfall eine umfassende Interessenabwägung unter Erfüllung der Anforderungen von Artikel 30 Absatz 1^{bis} RPV zu erfolgen.

5. Zu Kapitel C 5 «Bauzonendimensionierung»:

- a. Der Kanton Obwalden wird verpflichtet, im Rahmen der Genehmigung von Nutzungsplänen und mit weiteren Massnahmen dafür zu sorgen, dass das Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Beschäftigten überproportional an zentralen Lagen erfolgt. Er wird verpflichtet, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass in seinen Gemeinden, insbesondere in denjenigen mit Ausgangslage C gemäss C 5.1 (Giswil und Lungern), stets nur Kapazitätsreserven für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen in dem Umfang zur Verfügung stehen, wie sie für die nächsten 15 Jahre benötigt werden.

- b. Er wird verpflichtet, im kantonalen Richtplan im Rahmen der nächsten Richtplananpassung die Voraussetzungen für die Schaffung neuer Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (C5.1-4) bezüglich Art und Weise sowie Ausmass der Mobilisierung der inneren Reserven zu präzisieren.
- c. Einzonungen müssen hohen Anforderungen bezüglich Dichte genügen. Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, die Voraussetzungen für die Schaffung neuer Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (C5.1-4) im Rahmen der nächsten Richtplananpassung entsprechend zu präzisieren. Er wird aufgefordert, im Rahmen der Genehmigung von Nutzungsplanungen für die Sicherung genügend hoher Mindestdichten besorgt zu sein.
- d. Bis ein genehmigter kantonaler Richtplan zu den Ziffern 5.b und 5.c vorliegt, sind die Entscheide zur Ausweisung neuer Wohn-, Misch- und Zentrumszonen dem ARE gemäss Artikel 46 Absatz 2 RPV zu eröffnen.
- e. Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, im Rahmen der nächsten Richtplananpassung die Voraussetzungen für die Schaffung neuer Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (C5.1-4) im kantonalen Richtplan mit einem Grundsatz zur Schonung von Natur und Landschaft zu ergänzen.
- f. Die richtungsweisende Festlegung C4-4 wird wie folgt genehmigt:
«Kommunale Arbeitsgebiete sind Einzonungen für
Betriebserweiterungen sind möglich, wenn im Rahmen der
Arbeitszonenbewirtschaftung der Bedarf ausgewiesen ist und innerhalb
der bestehenden Bauzonen keine für den Betrieb gleichwertige Lösung
möglich ist.»
- g. Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, im Rahmen der nächsten Richtplananpassung im kantonalen Richtplan Vorgaben für die Dimensionierung der Arbeitszonen und Voraussetzungen für die allfällige Schaffung neuer Arbeitszonen aufzunehmen.
- h. Bis ein genehmigter kantonaler Richtplan zu Ziffern 5.g vorliegt, sind die Entscheide zur Ausweisung neuer Arbeitszonen dem ARE gemäss Artikel 46 Absatz 2 RPV zu eröffnen.
- i. Die richtungsweisende Festlegung C.5.3-1 wird wie folgt genehmigt: «In den Ortsplanungen sind die notwendigen Räume für öffentliche Bauten und Anlagen sicherzustellen. Die entsprechenden Zonen sind so

festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.»

6. Die Handlungsanweisung C7-1 wird wie folgt genehmigt: «... Entwickeln sich die Dichtewerte nicht in die angestrebte Richtung (siehe Kennwerte oben), wird die betroffene Gemeinde orientiert und ~~allenfalls~~ zum Handeln aufgefordert. »
7. Der Kanton Obwalden wird aufgefordert, im Rahmen der Weiterentwicklung seines Richtplans die Kennzeichnung der Standortprofile der Entwicklungsschwerpunkte gemäss C4 als verbindlichen Bestandteil des kantonalen Richtplans zu prüfen.
8. Er wird aufgefordert, bei der nächsten Fortschreibung beziehungsweise Anpassung der Richtplankarte die Signatur des «besonderen Wirtschaftsstandorts» Hag-Lungern in das Siedlungsgebiet zu verschieben.
9. Er wird aufgefordert, den kantonalen Richtplan im Rahmen einer nächsten Anpassung mit konkreten Massnahmen zur Sicherstellung eines Wohnraumangebots für alle Bedürfnisse, insbesondere auch des preisgünstigen Wohnungsbaus, zu ergänzen.

Dieser Beschluss stellt eine Genehmigung im Sinne von Artikel 38a Absatz 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) dar. Artikel 38a Absatz 3 kommt daher im Kanton Obwalden nicht mehr zur Anwendung.
--

Bundesamt für Raumentwicklung
Die Direktorin

Dr. Maria Lezzi