

An den Landrat

Glarus, 14. November 2017

Änderung der Bauverordnung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde 2017 hat der Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG) zugestimmt. Mit dieser wurden einerseits die Vorgaben des revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) zu den Themen Mehrwertausgleich und Förderung der Baulandverfügbarkeit umgesetzt.

Bevor die Änderungen des RBG in Kraft gesetzt werden können, sind Anpassungen der nachgeordneten Verordnungen (Bauverordnung und Verordnung über den Vollzug der Raumentwicklungs- und Baugesetzgebung) zu erlassen. So hat der Landrat aufgrund des neuen Artikels 33d RBG in einer Verordnung den Betrag festzulegen, unterhalb dessen infolge Geringfügigkeit keine Mehrwertabgabe zu entrichten ist.

Ausserdem ergab sich aus Sicht der Gemeinden und einiger kantonalen Amtsstellen seit der letzten Totalrevision vom Februar 2011 in einzelnen Bestimmungen Anpassungsbedarf. Dieser wurde in einer Umfrage Ende 2014 bei den kantonalen Amtsstellen und Gemeinden ermittelt und anschliessend beurteilt.

2. Die Vorlage im Überblick

Neben der Festlegung des Freibetrags für die Mehrwertabgabe werden verschiedene kleinere Anpassungen vorgenommen. Neu werden Ordnungsfristen für die Vorprüfung von Planungsinstrumenten durch den Kanton eingeführt. Im Weiteren werden unter dem Abschnitt „Förderung der Überbauung“ die Modalitäten zur Landumlegung und Grenzberichtigung festgelegt. Gleichzeitig soll die Verordnung über die Landumlegung vom 26. April 1989 aufgehoben werden.

Angepasst werden auch die Listen der baubewilligungspflichtigen und baubewilligungsfreien Vorhaben sowie die Anwendungsfälle des Meldeverfahrens. Dies ist aufgrund von Änderungen von bundesrechtlichen Vorschriften (Solaranlagen) sowie zur Beseitigung von Unklarheiten im Vollzug erforderlich.

Neben der Anpassung der landrätlichen Bauverordnung ist eine Änderung der regierungsrätlichen Verordnung über den Vollzug der Raumentwicklungs- und Baugesetzgebung vorgesehen. Diese betrifft zwei Anpassungen in Artikel 6:

- Mit den über das Geoportal zur Verfügung stehenden Plangrundlagen können heute jederzeit aktuelle Katasterpläne abgerufen werden. Die Einreichung eines vom Geometer unterzeichneten Katasterplans ist deshalb überflüssig geworden.
- Bei Neubauten und bei Änderungen der Umgebungsgestaltung ist neu immer ein Umgebungsplan einzureichen. Dies entspricht der heutigen Praxis der Bauämter.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 3a; Vorprüfung von Planungsinstrumenten durch den Kanton

Auf Antrag der Gemeinde Glarus Nord werden auch für die Vorprüfung von Planungsinstrumenten durch den Kanton Ordnungsfristen eingeführt. Gesamtrevisionen von kommunalen Richt- und Zonenplänen sowie Baureglemente sollen innerhalb von drei Monaten vorgeprüft werden. Für die Vorprüfung von Teilrevisionen und Sondernutzungsplänen erscheint eine Frist von zwei Monaten als angemessen.

Artikel 4; Genehmigung von Planungsinstrumenten durch den Kanton

Materiell ergeben sich keine Änderungen. Es wurden lediglich die Begrifflichkeiten vereinheitlicht.

Ziffer 2.2; Kantonale Richtplanung

Der Begriff wird an Ziffer 2.2 des RBG angepasst.

Artikel 16 und 20; Freihalte-, Grünzonen im Baugebiet / Grünzonen, Naturschutzzonen im Nichtbaugebiet

Die grundeigentümergebundene Ausscheidung des Gewässerraums kann über die Festlegung verschiedener Zonenarten vorgenommen werden. Deshalb wird die Zweckbestimmung der Grünzonen im Baugebiet (Art. 16) und im Nichtbaugebiet (Art. 20) ergänzt.

Artikel 23; Übriges Gebiet und Gebiete, für die eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird

Bei der Revision des RBG wurde die Zonenbezeichnung „übriges Gebiet“ mit „und Gebiete, für die eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird“ ergänzt (Art. 19 Abs. 2 Bst. b Ziff. 6 RBG). Folglich ist auch die Zonenbezeichnung und Zweckbestimmung in der Bauverordnung anzupassen.

Artikel 30a; Abgabebefreiung (Mehrwertabgabe)

In Artikel 33d RBG wird festgehalten, dass der Landrat in einer Verordnung die Höhe des Mehrwerts bestimmen soll, unterhalb welcher keine Mehrwertabgabe erhoben werden soll. Nach Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} RPG kann das kantonale Recht von der Erhebung einer Mehrwertabgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabebetrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

Mit der vorgesehenen Regelung wird auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei einem Mehrwert von weniger als 30'000 Franken verzichtet. Ein Mehrwert von 30'000 Franken entsteht beispielsweise bei einer durchschnittlichen Parzelle von 600 Quadratmetern durch eine Wertvermehrung um 50 Franken pro Quadratmeter. Beim Mindestabgabesatz von 20 Prozent entgeht damit einer Gemeinde ein Abgabebetrag von 6000 Franken. Bei einem Abgabesatz von 30 Prozent wären dies 9000 Franken. Der Erhebungsaufwand für die Mehrwertabgabe ist schwierig abschätzbar; es wird von einem Aufwand von 3000 bis 4000 Franken pro Fall ausgegangen. Ein Abgabebetrag von 6000 Franken stünde daher in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand.

Ziffer 2.5.1; Landumlegung

Die heute geltende Verordnung über die Landumlegung vom 26. April 1989 soll durch neue und schlanke Vorschriften in der Bauverordnung abgelöst werden. Die Verordnung über die Landumlegung hat keinerlei praktische Bedeutung erlangt. In den vergangenen Jahren und insbesondere auch bei der Revision der Nutzungsplanungen der drei neuen Gemeinden hat diese Verordnung keine Anwendung erfahren. Damit die Gemeinden das Instrument der Landumlegung bei Bedarf trotzdem einsetzen können, wurde es im RBG belassen. Mit den vier vorliegenden Bestimmungen zum Verfahren und der Aufhebung der bisherigen Verordnung wird eine Vereinfachung und Verwesentlichung erreicht. Die seltenen Anwendungsfälle sprechen für eine knappe und schlanke Regelung.

Zur Anwendung gelangen könnten die Bestimmungen, wenn etwa im Rahmen einer Überbauungsplanung Grundstücke mit einer schwierigen Parzellierung überbaut werden sollen. Hauptsächlich geht es um Baulandumlegungen. Meliorationen haben eine andere gesetzliche Grundlage.

Artikel 30b; Umfang und Zuständigkeit (Landumlegungen)

Eine Landumlegung kann überbaute oder unüberbaute Grundstücke innerhalb und ausserhalb der Bauzone umfassen. Die bisherige Verordnung hatte nur Baulandumlegungen zum Gegenstand. Eine Landumlegung wird vom Gemeinderat angeordnet und kann auch gegen den Willen einzelner Grundeigentümer vollzogen werden.

Artikel 30c; Neuzuteilung (Landumlegung)

Mit dem Umlegungsplan werden die Neuzuteilung des Landes und die Wertausgleiche geregelt. Die Neuzuteilung richtet sich nach dem Verhältnis der Flächen oder nach dem Verhältnis der Werte, in welchem die einbezogenen Grundstücke zur gesamten einbezogenen Fläche oder ihrem Wert stehen.

Ursprüngliche Dienstbarkeiten, Grundlasten usw. können in diesem Verfahren angepasst werden, soweit dies die Neuzuteilung erfordert. Diese Vor- und Nachteile sollen in Geld ausgeglichen werden.

Artikel 30d; Wertermittlung (Landumlegung)

Wenn sich die Beteiligten bei einer Neuzuteilung nach dem Verhältnis der Werte nicht einigen können, sind die Bestimmungen zur Enteignung sinngemäss anwendbar.

Artikel 30e; Verfahren (Landumlegung)

Es erscheint zweckmässig, dass sich das Verfahren nach demjenigen zum Erlass eines Sondernutzungsplans richtet. Die Abläufe in diesem Verfahren sind den Gemeinden bereits bekannt und damit etabliert. Betroffenen Grundeigentümern und weiteren Betroffenen stehen die entsprechenden Rechtsmittel offen. Eine Landumlegung erfordert keine breite demokratische Legitimation, weshalb auf einen Gemeindeversammlungsbeschluss verzichtet werden kann. Folglich wird die Möglichkeit des fakultativen Referendums ausgeschlossen.

Artikel 30f; Durchführung, Verfahren (Grenzbereinigung)

Nach Artikel 41 RBG hat der Landrat das Verfahren zur Grenzbereinigung zu regeln. Dies wird mit dem neuen Artikel 30f mit Verweis auf das Landumlegungsverfahren vollzogen.

Artikel 33; Klein- und Nebenbauten

Mit der vorgenommenen Ergänzung wird ausformuliert, dass die Masse für die Definition von Klein- und Nebenbauten im kommunalen Baureglement festzulegen sind. Materiell handelt es sich nicht um eine Änderung.

Artikel 34; Anbauten

Mit der vorgenommenen Ergänzung wird präzisiert, dass die Masse für die Definition von Anbauten im kommunalen Baureglement festzulegen sind.

Gleichzeitig wird festgehalten, dass in Anbauten nur Nebennutzflächen zulässig sind. Anbauten profitieren von verringerten Grenzabstandsvorschriften. In der Praxis haben sich bezüglich Immissionen verschiedentlich Probleme ergeben (etwa, wenn sich ein Wohnraum im Abstand von zwei Metern zum Kompostbehälter des Nachbarn befindet).

Die ergänzte Definition entspricht im Übrigen auch der Begriffsdefinition gemäss Interkantonaler Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB).

Artikel 36; Unterniveaubauten

Mit den vorgenommenen Ergänzungen wird ausformuliert, dass die Masse für die Definition von Unterniveaubauten im kommunalen Baureglement festzulegen sind. Materiell handelt es sich nicht um eine Änderung.

Artikel 37; Fassadenflucht, Artikel 40; Vorspringende Gebäudeteile, Artikel 41; Rückspringende Gebäudeteile

Die Masse für vor- und rückspringende Gebäudeteile sind ebenfalls im Baureglement zu definieren. Gemäss IVHB-Kommentar können die Kantone die Höchstmasse für die Tiefe und Breite von unbedeutend rückspringenden Gebäudeteilen festlegen. Ohne solche Festlegung werden alle Rücksprünge bei der Bestimmung der Fassadenflucht berücksichtigt.

Artikel 42; Gebäudelänge

Nach den Erläuterungen zur IVHB geht aus der Vereinbarung nicht eindeutig hervor, ob Anbauten bei der Bestimmung der Gebäudelänge zu berücksichtigen sind oder nicht. Es ist Sache der Kantone, eine entsprechende Regelung zu treffen, wenn sie dies als nötig erachten. Der neue Absatz 2 entspricht dem Vorschlag der Erläuterungen zur IVHB. Anbauten werden grundsätzlich nicht zur Gebäudelänge gerechnet. Damit die Gebäudelängenbeschränkung nicht durch kleinere Zwischenbauten umgangen werden kann, ist ein entsprechender Zusatz nötig. Gemäss diesem werden Anbauten dann an die Gebäudelänge angerechnet, wenn zwei Gebäude durch einen Anbau miteinander verbunden werden.

Artikel 50; Untergeschoss, Artikel 51; Dachgeschoss, Artikel 52; Attikageschoss, Artikel 58; Geschossflächenziffer, Artikel 59; Baumassenziffer

Mit den vorgenommenen Ergänzungen wird ausformuliert, dass die entsprechenden Masse im kommunalen Baureglement festzulegen sind. Materiell handelt es sich nicht um eine Änderung.

Artikel 73; Bewilligungspflichtige Vorhaben

Die Baubewilligungspflicht richtet sich grundsätzlich nach Artikel 22 RPG. Aus der Auflistung von bewilligungspflichtigen Vorhaben in Artikel 73 kann deshalb nicht gefolgert werden, dass nicht explizit erwähnte Arten von Vorhaben nicht baubewilligungspflichtig sind.

Absatz 1 Buchstabe d: Unter die Eingriffe ins Orts- und Landschaftsbild fallen auch frei stehende Solaranlagen und ausserhalb von Gebäuden platzierte Wärmepumpen. Diese Arten von Vorhaben werden neu explizit erwähnt.

Absatz 1 Buchstabe e: Neben Fassadenänderungen können auch Änderungen am Dach das Erscheinungsbild wesentlich verändern. Deshalb ist eine Bewilligungspflicht angezeigt. Davon ausgenommen bleiben kleinere Unterhalts- und Sanierungsarbeiten, die weiterhin bewilligungsfrei sind.

Absatz 1 Buchstabe h: Die bisherige Baubewilligungspflicht für einfache Sondier- und Probebohrungen (temporäre Einrichtungen) wurde verschiedentlich als unverhältnismässig beurteilt. Die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens verzögert ein Vorhaben und es muss ohnehin eine kantonale Bohrbewilligung erteilt werden. Die Streichung der Sondier-

und Probebohrungen aus der Liste der bewilligungspflichtigen Vorhaben bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche Bohrungen von der Baubewilligungspflicht befreit sind. Solche mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (z. B. Bohrungen von mehr als 300 Metern Tiefe, mehrere Monate dauernde Bohrungen, Bohrungen, für die grosse Oberflächenveränderungen wie neue Zufahrtswege und Installationsplätze nötig sind) sind weiterhin baubewilligungspflichtig. Ebenfalls sind Bohrungen für die Erstellung von Erdsonden baubewilligungspflichtig.

Absatz 1 Buchstabe k: Entgegen der Vernehmlassungsvorlage wird die Erstellung neuer Kanalisationsanlagen auch im Baugebiet weiterhin als bewilligungspflichtig bezeichnet. Für den Bau von Kanalisationsanlagen sind regelmässig weitere spezialrechtliche (insbesondere umwelt- oder gewässerschutzrechtliche) Bewilligungen erforderlich, die idealerweise im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu koordinieren sind. Auch dürften die von einem solchen Bauvorhaben betroffenen privaten Anstösser ein grosses Interesse an einer vorgängigen Kontrolle haben. Dies auch mit Blick auf baustellenrechtliche Aspekte (Immissionschutz, Umgang mit Aushub, Schutz vor Erschütterungen, Verkehr, Bautransporte usw.), die im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu prüfen wären und denen mit dem Erlass von Auflagen als Nebenbestimmungen zur Baubewilligung Rechnung getragen werden kann.

Absatz 1 Buchstabe p: Aufgrund der Neuregelung der Bewilligungspflicht von Solaranlagen (d. h. Anlagen für die Wärme- und Stromerzeugung) in Artikel 18a RPG wurde eine Anpassung der Bestimmungen zur Bewilligungspflicht in der Bauverordnung nötig. In Bau- und Landwirtschaftszonen bedürfen genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern keiner Baubewilligung. Sie müssen der zuständigen Behörde lediglich gemeldet werden (Art. 18a RPG). Die Kriterien, wonach Solaranlagen auf Dächern als genügend angepasst gelten, sind in Artikel 32a der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (RPV) definiert. Nicht genügend angepasste Solaranlagen oder solche, die sich auf geschützten Objekten oder in geschützten Ortsbildern befinden, sind bewilligungspflichtig.

Artikel 74; Anwendungsfälle Meldeverfahren

Sorgfältig integrierte Solaranlagen sind nach Bundesrecht bewilligungsfrei. Diese Vorhaben können deshalb aus der Liste jener Vorhaben gestrichen werden, für die ein Meldeverfahren vorgesehen ist.

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage wurde der Vorschlag der SP zur Ergänzung der Bestimmung mit Dachänderungen aufgenommen.

Artikel 75; Nicht bewilligungspflichtige Vorhaben

Absatz 1: Das Bauen ausserhalb der Bauzone richtet sich nach dem Bundesrecht. Einfache kleine Bauten oder nur temporär erstellte Bauten und Anlagen sind nur innerhalb der Bauzone bewilligungsfrei. Ausserhalb der Bauzone sind auch solche Vorhaben bewilligungspflichtig. Es handelt sich um eine Ausformulierung und Klarstellung der bestehenden Praxis.

Absatz 1a: Dieser neue Absatz präzisiert, dass kleine Unterhalts- und Renovationsarbeiten auch bei Gebäuden ausserhalb der Bauzone bewilligungsfrei sind.

Absatz 2 Buchstabe d: In der Praxis hat sich gezeigt, dass sich Terrainveränderungen mit einer Höhe von 1,5 Metern räumlich meistens stark auswirken. Die Höhe von bewilligungsfreien Terrainveränderungen soll deshalb deutlich reduziert werden. Zum Vergleich: Auf einer Fläche von 100 Quadratmetern mit einer durchschnittlichen Höhe von 0,75 Metern liegt ein Volumen von 75 Kubikmetern (entspricht acht Ladungen eines dreiachsigen Kipplastwagens).

Da Sondier- und Probebohrungen ohne permanente Einrichtungen nicht mehr als bewilligungspflichtig beurteilt werden, sind sie in Artikel 75 aufzuführen. Das Einholen einer Bohrbewilligung gestützt auf Umweltrecht ist auch bei diesen Vorhaben nach wie vor notwendig.

Absatz 4: Die Melde- bzw. Anzeigepflicht für bewilligungsfreie Solaranlagen ist nach Bundesrecht zwingend. Damit die Behörden überprüfen können, ob die Anlage „genügend angepasst“ (Art. 18a RPG) ist, hat der Ersteller entsprechende Unterlagen einzureichen (vgl. Art. 12 Abs. 2 Vollzugsverordnung).

Absatz 5: Die Summe mehrerer bewilligungsfreier Vorhaben führt erfahrungsgemäss zu grösseren Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Teilweise wurden in der Vergangenheit Rechtsumgehungen festgestellt (z. B. mehrere bewilligungsfreie Terrainveränderungen auf einem landwirtschaftlichen Grundstück). Deshalb ist die Kombination bzw. die Summe mehrerer nicht bewilligungspflichtiger Vorhaben neu ausdrücklich bewilligungspflichtig.

Artikel 89; Aufhebung bisherigen Rechts

Die bestehende landrätliche Verordnung zur Landumlegung soll aufgehoben und durch die neuen, vereinfachten Bestimmungen in der Bauverordnung ersetzt werden.

Das Inkrafttreten bestimmt der Regierungsrat analog der Inkraftsetzung des revidierten RBG.

4. Vernehmlassung

Die Vernehmlassung fand vom 7. September bis 13. Oktober 2017 statt. Daran beteiligt haben sich die drei Gemeinden sowie die Parteien CVP, SP, SVP und die Grünen. Verwaltungsmässig haben die Staatskanzlei sowie die Hauptabteilung Umwelt und Energie eine Stellungnahme abgegeben.

Die vorgeschlagenen Änderungen wurden grundsätzlich begrüsst. Nicht bestritten ist der Betrag des Mehrwerts von 30'000 Franken, unterhalb welchem keine Mehrwertabgabe erhoben wird. Für die SVP ist dies jedoch die unterste akzeptierbare Grenze. Die Grünen schlagen vor, eine Abgabe von 3000 Franken pauschal zu erheben, wenn der Mehrwert unter 30'000 Franken liegt. Die Gemeinde Glarus und die Grünen schlagen zudem vor, dass die Gemeinden die Untergrenze der Abgabebefreiung selber bestimmen sollen. Nach Artikel 33d des revidierten RBG hat die Landsgemeinde diese Zuständigkeit jedoch klar dem Landrat zugewiesen. Eine Delegation an die Gemeinden ist damit ausgeschlossen.

Auch die Anpassung der Baubegriffsdefinitionen war unbestritten. Explizit begrüsst wurde von der Gemeinde Glarus, dass in An- und Nebenbauten nur Nebennutzflächen erlaubt sind. Damit werde Rechtssicherheit geschaffen und zudem die letzte fehlende Voraussetzung für einen Beitritt zur IVHB erfüllt.

Verschiedene Anträge wurden zur Aufzählung der bewilligungspflichtigen und bewilligungsfreien Vorhaben gestellt. Dazu ist festzuhalten, dass aufgrund des übergeordneten Rechts Bauten und Anlagen grundsätzlich nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen (Art. 22 RPG). Der kantonale Spielraum zur Abweichung von diesem Grundsatz beschränkt sich darauf, dass geringfügige Bauvorhaben wie reine Unterhaltsarbeiten, Renovationen oder kleinere Reparaturen als nicht bewilligungspflichtig bezeichnet werden können. Entgegen der Vernehmlassungsversion bleibt die Erstellung von Kanalisationsanlagen auch innerhalb der Bauzone weiterhin bewilligungspflichtig. Das Rechtsschutzinteresse von Dritten ist auch bei Vorhaben innerhalb der Bauzone zu wahren. Das Baubewilligungsverfahren eignet sich zudem für die Koordination verschiedener Bewilligungen.

Mit Blick auf die zunehmende Digitalisierung im Baubewilligungsverfahren forderten die Gemeinde Glarus und die SP, dass sämtliche Baugesuchsunterlagen in einem Dossier elektronisch eingereicht werden sollen. Heute werden jedoch noch viele Baugesuche mit handschriftlich ausgefüllten Formularen und Handzeichnungen eingereicht. Deshalb erscheint eine generelle Pflicht als unverhältnismässig. Die Änderung der rechtlichen Grundlagen wäre aber Bestandteil eines Projekts, das sich mit Digitalisierung des Baubewilligungsverfahrens befassen würde.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Verordnungsänderung zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse