

An den Landrat

---

Glarus, 20. Dezember 2016

## **Bericht zur Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetz**

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr behandelte das Raumentwicklungs- und Baugesetz an zwei Sitzungen vom 22. November und vom 20. Dezember 2016 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz:	Landrat	Hans-Jörg Marti, Nidfurn
Mitglieder:	Landrat	Rolf Blumer, Glarus
	Landrat	Bruno Gallati-Landolt, Näfels
	Landrätin	Ann-Kristin Peterson, Niederurnen (2. Sitzung)
	Landrätin	Zarina Friedli, Glarus (2. Sitzung)
	Landrat	Mathias Vögeli, Rüti
	Landrat	Simon Trümpi, Glarus
	Landrat	Christian Büttiker, Netstal
Ersatzmitglied:	Landrat	Fridolin Dürst, Obstalden (2. Sitzung)
Entschuldigt:	Landrat	Martin Laupper, Näfels (1. und 2. Sitzung)
	Landrätin	Ann-Kristin Peterson, Niederurnen (1. Sitzung)
	Landrätin	Zarina Friedli, Glarus (1. Sitzung)

An der Sitzung nahmen weiter teil:

Regierungsrat Röbi Marti, Departement Bau und Umwelt  
Martina Rehli, Departementssekretärin  
Peter Stocker, Abteilungsleiter Raumentwicklung und Geoinformation  
lic. iur. HSG Alex Müller, Raumplaner NDS ETH, Raumplaner FSU, Strittmatter Partner AG

Das Sitzungsprotokoll wurde von Tamara Willi, Departement Bau und Umwelt, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag an den Landrat
- SBE
- Synopse
- Auswertung Vernehmlassungsverfahren
- Antrag des Regierungsrates betreffend das Strafanzeigerecht

## **1. Grundsätzliches**

Hauptauftrag der Revision des Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG) ist die Regelung des Mehrwehrausgleichs. Bereits im 2010 war zwar die Einführung der Mehrwertabgabe vorgesehen. Schlussendlich setzte sich aber nur die Vertragslösung gemäss Artikel 33 RBG durch. Diese genügt den Anforderungen des Bundesrechts, welche bis zum 30. April 2019 umgesetzt sein müssen, nicht. Bei ungenügender Regelung wird die Ausscheidung neuer Bauzonen nach Ablauf der Umsetzungsfrist unzulässig.

Das Raumplanungsgesetz (RPG) richtet noch weitere Gesetzgebungsaufträge an die Kantone. Auch diese fanden Eingang in die Revisionsvorlage.

Zudem bietet die Revision Gelegenheit für Anpassungsbedarf und Klärung bzw. Erläuterung offener Fragen seit der Einführung des neuen RBG im 2011. Dabei geht es grundsätzlich nicht darum, jegliche, von der Landsgemeinde bereits diskutierte und beschlossene Regelungen, ohne Not wieder zu hinterfragen. Vielmehr werden Punkte aufgegriffen, die im Vollzug zu Schwierigkeiten führten.

Das Departement erläuterte der Kommission mit Unterstützung des externen Experten die Vorlage, das Vorgehen und die zentralen Themen. Auch die wichtigsten Anliegen aus der Vernehmlassung und ihre Behandlung in der Vorlage wurden eingehend erläutert. Detaillierter ausgeführt wurden zudem die Regelungen zur Mehrwertabgabe (Art. 33b-33m E-RBG), die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (insb. Art. 32a und 33a E-RBG) – wobei auf die Voraussetzungen und das Prozedere bis zur Ausübung des Kaufrechts speziell eingegangen wurde – sowie die Anpassungen aufgrund verschiedener verfahrensrechtlicher Fragen.

## **2. Beratung der Vorlage**

### **2.1. Eintreten**

Das Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten.

### **2.2. Detailberatung**

Die Kommission hat sich intensiv mit der Vorlage beschäftigt. Im Besonderen hat sie sich ausführlich mit dem Thema der zonenrechtlichen Voraussetzungen für das Bauen ausserhalb Bauzone beschäftigt. Von einem Kommissionsmitglied wurde die Notwendigkeit einer demokratisch legitimierten Korrekturmöglichkeit bei den Sondernutzungsplänen hinterfragt. Auch das Thema Baulandmobilisierung diskutierte die Kommission kontrovers. Die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe waren grösstenteils unbestritten. Diskutiert wurden die Abgabenhöhe sowie der Handlungsspielraum im Zusammenhang mit der vertraglichen Lösung. Keine Änderung wollte die Kommission bei der lediglich beschränkten Befreiung der öffentlichen Hand vornehmen.

#### **2.2.1. Zonen im Nichtbauggebiet**

Die Kommission regte an, im Rahmen der Teilrevision des RBG auch die zonenrechtlichen Voraussetzungen für die Weilerzonen/Erhaltungszonen (Art. 33 Raumplanungsverordnung [RPV]), Bauten in Streusiedlungsgebieten/landschaftsprägende Bauten (Art. 39 RPV) und Gebiete, in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird (Art. 18 RPG) zu diskutieren und entsprechende Zonen in Artikel 19 RBG vorzusehen. Beweggrund war die Wahrnehmung einzelner Kommissionsmitglieder, dass viele Ställe – beispielsweise in Weilern – schlecht unterhalten seien und deshalb die Grundlagen zu schaffen seien, diese veräussern, aufbessern oder umnutzen zu können.

Aufgrund der nicht abschliessenden Aufzählung der Grundnutzungen in Artikel 19 RBG ist eine explizite Nennung zusätzlicher Sonderzonen zwar nicht zwingend erforderlich. Die Ge-

meinden können in ihrem Zonenplan weitere Zonen bezeichnen. Aus der Kommission wurde jedoch die Meinung vertreten, dass das RBG dieser Problematik mit der expliziten Ergänzung der Aufzählung in Artikel 19 mehr Beachtung verschaffen sollte.

Seitens des Departements wurde dazu festgehalten, dass alleine aufgrund des Umstands, dass der Kanton diese Instrumente im RBG neu erwähnt, nicht abgeleitet werden kann, dass es im Kanton Glarus auch tatsächlich entsprechende Gebiete gibt, die den hohen gesetzlichen Anforderungen genügen. Der Bundesrat hat beispielsweise die Festlegung der Kriterien für landschaftsprägende Bauten im kantonalen Richtplan 2004 aufgrund mangelnder Klarheit der Qualitätskriterien nicht genehmigt. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass für Umsetzung solcher Vorhaben ein Richtplannerfordernis besteht. Die Kommission erachtete es denn auch für wichtig, dass dieses Thema gestützt auf von den Gemeinden zu erarbeitende Grundlagen, zur gegebenen Zeit Eingang in den kantonalen Richtplan findet.

Das Departement merkte an, dass die heutige Zuteilung der Weilerzonen/Erhaltungszonen zum Baugebiet (Art. 19 Abs. 2 Bst. a Ziff. 7) falsch sei, weil diese gemäss heutiger Rechtsprechung zum Nichtbaugebiet (Bst. b) zählen.

Die Kommission beschloss einstimmig, Artikel 19 Absatz 1 RBG mit dem Satz „Die Gemeinden können weitere Arten von Bauzonen festlegen“ zu ergänzen, die „Weilerzonen, Erhaltungszonen“ in die Aufzählung zum Nichtbaugebiet zu überführen (neu Art. 19 Abs. 2 Bst. b Ziff. 7) und die Gebiete, für die eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird in Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer 6 RBG zu ergänzen.

#### *2.2.2. Erlass von Sondernutzungsplänen*

Ein Kommissionsmitglied hinterfragte die Notwendigkeit eines Referendums für Sondernutzungspläne (SNP) gemäss Artikel 27a E-RBG. Das Departement argumentierte, dass eine demokratisch legitimierte Korrektur möglich sein sollte, wenn beispielsweise versucht wird, mit einem SNP die Grundordnung zu umgehen.

Die Kommission beschloss mit 4 zu 1 Stimmen bei einer Enthaltung, dem Regierungsrat zu folgen und den Antrag eines Kommissionsmitgliedes auf Streichung der Absätze 2 bis 4 sowie in Absatz 5 der Formulierung „bzw. der Stimmberechtigten“ in Artikel 27a E-RBG abzulehnen.

#### *2.2.3. Bedingte Zonenplanänderungen und Kaufrecht der Gemeinde*

In der Kommission umstritten war der Artikel 32a E-RBG, Bedingte Zonenplanänderungen. Diese Bestimmung soll den Gemeinden Instrumente in die Hand geben, um Zonenplanänderungen an Bedingungen zu knüpfen, so dass die Verfügbarkeit, was die Gemeindeversammlung bei ihrem Beschluss für eine Zonenplanänderung erwarten darf, auch sichergestellt werden kann. Ziel einer Zonenplanänderung oder einer Neueinzonung ist es, innerhalb von 15 Jahren das Land entsprechend zu nutzen.

Aus den Reihen der Kommission wurden jedoch einzelne Instrumente in der Aufzählung stark kritisiert. Insbesondere das Enteignungsrecht für Entwicklungsgebiete (Art. 32a Abs. 1 Bst. d) sei unnötig und eigentumsfeindlich. Die Eigentumsgarantie sei höher zu gewichten als das öffentliche Interesse. Die Kommission folgte mit einer Gegenstimme einem Antrag auf Streichung von Artikel 32a Absatz 1 Buchstabe d. Die Nachfolgenden Ziffern verschieben sich nach vorne (e wird zu d, f wird zu e).

Zum Kaufrecht argumentierten einzelne Kommissionsmitglieder gleich wie zum Enteignungsrecht. Die Mehrheit der Kommission sprach sich aber für die Beibehaltung dieses Instruments aus. Dabei fiel die Überlegung ins Gewicht, dass eine blosserückzonung in die ursprüngliche Zone der Entwicklung spezifischer Gebiete nicht dient und es für eine Gemeinde wichtig sei, dass die Flächen in den wichtigen Entwicklungsgebieten auch entsprechend überbaut werden bzw. verfügbar seien.

In diesem Sinne obsiegte der Antrag eines Kommissionsmitgliedes (6 zu 2 Stimmen mit einer Enthaltung), Artikel 32a Absatz 1 Buchstabe c mit dem Zusatz „für Entwicklungsgebiete“ zu ergänzen. Ein Streichungsantrag wurde mehrheitlich abgelehnt (5 zu 3 Stimmen mit einer Enthaltung).

Mit der gleichen Überlegung wurde auch ein Antrag auf Ergänzung von Artikel 33a Absatz 1 mit der Formulierung „strategischen und im öffentlichen Interesse liegenden“ mit einer Enthaltung und ohne Gegenstimme gutgeheissen. Ein Streichungsantrag eines Kommissionsmitgliedes wurde bei drei Enthaltungen abgelehnt.

#### *2.2.4. Abgabehöhe Mehrwertabgabe*

Die Kommission hatte keine grundsätzlichen Vorbehalte zum Regelwerk der Mehrwertabgabe. Sie begrüsst insbesondere die Abkehr des Regierungsrates von der gestaffelten Abgabe und die reduzierte Abgabehöhe.

Zum Abgabetatbestand (Art. 33b E-RBG) beantragte ein Kommissionsmitglied in Absatz 4 Buchstabe a „in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen“ zu streichen, mit der Begründung, die Gemeinde sollte generell von einer Abgabe befreit werden. Es sei nicht sinnvoll, dass die Gemeinden Geld von einer Kasse in die andere verschiebe. Dem war entgegenzuhalten, dass zu unterscheiden sei, in welcher Funktion die Gemeinde als Grundeigentümer auftrete. Zu bedenken ist auch, dass die Mittel, welche eine Gemeinde unter diesem Titel in einen „Topf“ einzuzahlen habe, später auch tatsächlich zweckgebunden zur Verfügung stehen. Die Kommission beschloss, dem Vorschlag des Regierungsrates mit 4 Stimmen bei einer Gegenstimme und einer Enthaltung zu folgen.

Zu Diskussionen Anlass gab die Stellung der vertraglichen Lösung. Das Departement erklärte, dass der Vertrag im Einzelfall und projektbezogen mehr Spielraum für Verhandlungslösungen bieten könne. Der Vertrag greift sicherlich stärker bei der Verhandlung von qualitativen Aspekten des Projekts als bei finanziellen, wenn lediglich der Mindestsatz von 20 Prozent verfügt werden kann. Die Kommission erachtet den Verhandlungsspielraum bei Verträgen bei einem Mindestabgabesatz von 20 Prozent als zu sehr eingeschränkt. Sie lehnte jedoch den Antrag eines Kommissionsmitgliedes, die Abgabehöhe in Artikel 33e Absatz 1 E-RBG auf 30 Prozent zu erhöhen mit 6 zu 3 Stimmen ab. Vielmehr erachtete es die Kommission als sinnvoll, die Abgabehöhe mit dem Zusatz „mindestens“ zu flexibilisieren und stimmte einem entsprechenden Antrag mehrheitlich mit 6 zu 3 Stimmen zu.

Das Departement äusserte Vorbehalte an der Kommissionssitzung, insbesondere weil die Flexibilisierung hohe Anforderungen an einen rechtsgleichen Vollzug stellt. Die von der Kommission beschlossene Formulierung „mindestens 20 Prozent“ wurde deshalb der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN unterbreitet. Diese begrüsst den Vorschlag der Kommission („mindestens 20 Prozent“). Eine kantonale Mehrwertausgleichsregelung, die die Gemeinden ermächtigt, über die kantonale Mindestregelung hinauszugehen, trage auch der kommunalen Planungsautonomie Rechnung. Sie empfehlen den Kantonen, welche die Ausführungsgesetzgebung auf den bundesrechtlichen Mindestinhalt beschränken oder nur geringfügig darüber hinausgehen, die Gemeinden zu ermächtigen, weitergehende Regelungen zu treffen, sei dies auf hoheitlichem oder vertraglichem Weg. Das kantonale Recht könne auch lediglich eine Ermächtigung für einen weitergehenden Mehrwertausgleich durch die Gemeinden ohne Vorgaben eines bestimmten Rahmens vorsehen (wie vorliegend der Vorschlag der Kommission: „mindestens 20 Prozent“). Die Gemeinden sollten dann aber im Baureglement oder einem eigenständigen Erlass die Modalitäten näher definieren, um sicherzustellen, dass Prinzipien wie Willkürverbot, Gleichbehandlungsgebot und weiteren Verfassungsprinzipien Beachtung geschenkt und Rechtssicherheit geschaffen wird. Damit wird unnötigen Rechtsstreitigkeiten vorgebeugt.

### 2.2.5. Grenzabstände

Die Verwaltungskommission der Gerichte hat bestätigt, dass Artikel 51 RBG in der geplanten Form unproblematisch ist. Jedoch seien die Erläuterungen zu dieser Bestimmung noch etwas zu verdeutlichen. Der Grenzabstand werde nicht ins öffentliche Recht überführt. Die Einhaltung des privatrechtlichen Grenzabstands bzw. das Vorliegen einer Abmachung ist aber ein formelles, öffentlich-rechtliches Erfordernis für die Erteilung einer Baubewilligung und von der Baubewilligungsbehörde zu prüfen.

Bisher geht weder aus dem Gesetzestext noch aus den Erläuterungen hervor, was die Folgen einer unklaren nachbarrechtlichen Abmachung über den Grenzabstand sind. In Frage kommen zwei Varianten:

- Einerseits wäre es möglich, das öffentlich-rechtliche Bauverfahren zu sistieren, bis zivilrechtlich rechtskräftig über die nachbarrechtliche Abmachung entschieden worden ist. Dieses Vorgehen entspricht der heutigen Praxis des Departements Bau und Umwelt.
- Andererseits könnte die Auffassung vertreten werden, dass die Baubewilligung erteilt werden muss, wenn eine nachbarrechtliche Abmachung besteht, diese aber unklar ist.

Diese zentrale Frage ist offenzulegen und durch den Gesetzgeber zu beantworten. Aus Sicht der Verwaltungskommission der Gerichte wäre es nicht zu begrüssen, wenn die Gerichte anstelle des Gesetzgebers solche – letztlich doch auch politische Fragen – beantworten müssten.

Die Verwaltungskommission weist auf die verfahrensökonomische Problematik der ersten Variante hin. In einem Baubewilligungsverfahren sind neben dem Näherbaurecht oft auch weitere Punkte strittig. Wenn nun das Baubewilligungsverfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid des Zivilrichters sistiert wird und erst nach dem zivilrechtlichen Entscheid des Zivilrichters die weiteren strittigen Punkte behandelt würden, hätte dies eine zeitliche Verlängerung des Verfahrens zur Folge. Aus ihrer Sicht sei es konsequent und richtig, dass die Baubewilligung nur dann verweigert wird, wenn der Grenzabstand unterschritten wird und keine nachbarrechtliche Abmachung vorliegt bzw. eine solche offensichtlich mangelhaft ist. In allen anderen Fällen wäre die Baubewilligung zu erteilen. Der Nachbar wäre dann auf den Zivilrechtsweg zu verweisen, d.h. müsste klagen, wo er jedoch mittels vorsorglicher Massnahmen einen vorzeitigen Baubeginn verhindern könnte. Das zivilrechtliche Verfahren über die nachbarrechtliche Abmachung und das öffentliche Baubewilligungsverfahren über die weiteren strittigen Punkte in der Baubewilligung würden parallel verlaufen. Tritt also ein allfälliger Mangel nicht deutlich zutage, gilt die Zuständigkeit des Zivilrichters gemäss Art. 74 RBG und die Baubewilligung ist zu erteilen.

Ein Kommissionsmitglied beantragte, in Artikel 51 Absatz 7 RBG, den letzten Satz zu streichen, mit der Begründung, ein Grundbucheintrag verzögere das Verfahren unnötig. Nach bisheriger Praxis (zumindest einer Gemeinde) sei es ausreichend, wenn die Parteien als nachbarrechtliche Abmachung im Sinne von Artikel 51 Absatz 1 RBG, gegenseitig Pläne unterzeichnen. Die Kommission folgte dem Antrag mit 5 gegen 3 Stimmen bei einer Enthaltung.

Der Verzicht auf den in Artikel 51 Absatz 7 RBG geforderten Grundbucheintrag hat zur Folge, dass bei fehlendem Grundbucheintrag nur die Parteien der nachbarrechtlichen Abmachung an diese gebunden sind. Dies kann dazu führen, dass ein – nicht an die Abmachung gebundener – Rechtsnachfolger nach mehreren Jahren die Beseitigung einer Baute verlangen kann, welche einst aufgrund einer nachbarrechtlichen Abmachung in Unterschreitung des gesetzlichen Grenzabstands erstellt wurde.

### 2.2.6. Bauten und Anlagen von überörtlicher Bedeutung

Das Departement erklärte, bei der Überarbeitung von Artikel 56 Absatz 2 RBG versehentlich den ersten Satz gestrichen zu haben. Der neue zweite Satz dient lediglich der Erklärung bzw. Präzisierung des Begriffs „Siedlungsschwerpunkt“ im ersten Satz der geltenden Bestimmung. Auf die Streichung des ersten Satzes sei deshalb zu verzichten.

Die Kommission beschloss einstimmig, den bisherigen ersten Satz in Artikel 56 Absatz 2 wieder aufzunehmen.

### *2.2.7. Strafanzeigerecht*

Der Regierungsrat ersuchte die Kommission am 13. Dezember 2016, Artikel 80 Absatz 7 E-RBG zu streichen und einen neuen Artikel 18a Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO) in die Vorlage aufzunehmen.

Hintergrund dieses Ersuchens ist die Feststellung, dass sich in der Lehre und Praxis immer mehr die Meinung durchgesetzt hat, dass Personen, die dem Amtsgeheimnis unterliegen, kein Anzeigerecht zuhanden der Strafbehörden nach Artikel 301 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) zugestanden werden kann. Für ein solches Anzeigerecht wäre vielmehr eine explizite Rechtsgrundlage im kantonalen Recht auf Gesetzesstufe notwendig. Für die gesetzliche Verankerung soll aber nicht für jede einzelne Behörde ein singuläres Strafanzeigerecht im jeweiligen Spezialerlass verankert werden; so wie dies nun Artikel 80 Absatz 7 E-RBG vorsieht. Vielmehr soll im Erlass EG StPO ein generelles Anzeigerecht für Verwaltungsangestellte bzw. mit öffentlichen Aufgaben betraute Personen verbrieft werden.

Der Kommission war es ein Anliegen, dass die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz Kenntnis von diesem neuen Vorschlag des Regierungsrates erhält und diesen allenfalls auch berät. Der Kommissionpräsident hat den Kommissionspräsidenten Mathias Zopfi informiert und um einen Mitbericht zuhanden der landrätlichen Debatte ersucht.

Die Kommission beschloss einstimmig, dem Antrag des Regierungsrates auf Streichung von Artikel 80 Absatz 7 E-RBG unter Vorbehalt der Neuregelung in Artikel 18a EG StPO zuzustimmen.

## **3. Antrag**

*Die Kommission beantragt dem Landrat einstimmig, der Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes mit den Änderungen der Kommission zu Art. 19 Abs. 1 und 2 RBG, Art. 32a Abs. 1, Art. 33a Abs. 1, Art. 33e Abs. 1, Art. 51 Abs. 7, Art. 80 Abs. 7 E-RBG und Art. 18a EG StPO (s. Synopse in der Beilage) gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.*

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission Bau,  
Raumplanung und Verkehr**



*Hans-Jörg Marti, Nidfurn*  
Kommissionspräsident

Beilagen:

- Synopse mit den Anträgen der BaVeK
- Schreiben des Regierungsrates vom 13. Dezember 2016