

An den Landrat

Glarus, 15. Februar 2017

Bericht zur Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetz (Rückweisungsaufträge 1. Lesung LR)

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr behandelte die Rückweisungsaufträge der 1. Lesung des Landrates zum Raumentwicklungs- und Baugesetz an ihrer Sitzung vom 15. Februar 2017 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: Landrat Hans-Jörg Marti, Nidfurn

Mitglieder: Landrat Rolf Blumer, Glarus
Landrat Bruno Gallati, Näfels
Landrätin Ann-Kristin Peterson, Niederurnen
Landrat Mathias Vögeli, Rüti
Landrat Martin Laupper, Näfels
Landrat Simon Trümpi, Glarus
Landrat Christian Büttiker, Netstal

Ersatzmitglied: Landrat Steve Nann, Niederurnen

Entschuldigt: Landrätin Zarina Friedli, Glarus

An der Sitzung nahmen weiter teil:

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

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

1. Grundsätzliches

Die Revision des Raumentwicklungs- und Baugesetzes ist eine Herausforderung. Die Landratssitzung vom 8. Februar 2017 hat gezeigt, dass noch Klärungsbedarf besteht. Das Ziel ist der Landsgemeinde eine gute und verständliche Vorlage zu unterbreiten. Auch wenn in den Grundzügen bei der Revision des Raumentwicklungs- und Baugesetzes unterschiedliche politische Auffassungen vorliegen, gilt es der Landsgemeinde trotz der Komplexität eine kompetente Vorlage zu unterbreiten die für alle verständlich vertreten werden kann.

Die Kommission hat sich deshalb nochmals ausführlich mit den offenen Fragen und den aus erster Lesung zurückgewiesenen Bestimmungen befasst. Insbesondere für die Behandlung des Themas Grenzabstände liess sie sich von einem Vertreter der Gerichte, Verwaltungsgerichtspräsident Dr. Markus Heer, über die Haltung der Gerichte und zu Fragen der Rechtsprechung bzw. Praxis informieren.

Bei der Beratung kam die Kommission in allen Fällen zu überzeugenden und tragfähigen Beschlüssen.

2. Beratung einzelner Bestimmungen

2.1. Artikel 27a Erlass von Sondernutzungsplänen

Die Kommission diskutierte in Artikel 27a keine inhaltlichen Positionen mehr. Sie beschloss jedoch sowohl in Absatz 2 und 3 dem Landrat der Klarheit halber redaktionelle Änderungen zu beantragen.

Die Kommission beschloss mit 7 zu 2 Stimmen, in Artikel 27a Absatz 2 E-RBG das Wort „generell“ zu streichen und in Absatz 3 den Verweis auf das Gemeindegesetz Artikel 44 Absatz 2, zu konkretisieren.

2.2. Artikel 33a Kaufrecht der Gemeinde

In der Diskussion zum Kaufrecht war für die Kommission grundsätzlich klar, dass am Kaufrecht festzuhalten ist. Zweck des Kaufrechts der Gemeinden sei klar die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland im Sinne der Vorgaben des RPG. Es besteht eine Notwendigkeit für die Gemeinde, strategische und im öffentlichen Interesse liegenden Bauzonenflächen ihrer Bestimmung zuzuführen. Dies zeigt auch eine Übersicht des Schweizer Verbands für Raumplanung (VLP-ASPAN), wonach sehr viele Kantone dieses Instrument kennen. In der Diskussion wurde nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich nicht um ein generelles Kaufrecht handelt und sehr hohen Hürden und Anforderungen erfüllt sein müssen bis ein Grundstück wirklich von der Gemeinde gekauft werden könne.

Gleichwohl sah die Kommission Verbesserungspotenzial bei der Bestimmung – bei der Dauer, innert welcher das Grundstück überbaut oder zur Überbauung veräussert sein muss; bei der Berücksichtigung des Eigenbedarfs von Betrieben sowie von Regelungen hinsichtlich von Verzögerungen durch Rechtsmittelverfahren.

Alle entsprechenden Anträge wurden von der Kommission in zwei Fällen einstimmig und in einem Punkt mit einer Gegenstimme gutgeheissen.

2.3. Artikel 33b Abgabetatbestand Mehrwertabgabe

Bezüglich Artikel 33b diskutierte die Kommission einerseits die Fragen von Landrätin Priska Müller-Wahl. Der Leiter des Rechtsdiensts des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) bestätigte, dass die Bestimmung in Absatz 4 Buchstabe b nicht bundesrechtswidrig sei. Das Departement führte weiter aus, dass eine Verallgemeinerung der Höhe der Mehrwertabgabe in Glarus Nord bei einem durchschnittlichen Einfamilienhaus nicht möglich ist. Bei bereits

bebauten Parzellen führt eine Aufzoning aber eher nicht zu einem erheblichen Mehrwert. Die Gemeinde Glarus Nord führte zur Anzahl der betroffenen Eigentümer aus, es handle sich um 2918 Eigentümer.

Weiter stellte ein Kommissionmitglied den Antrag, die Abgabetatbestände Buchstaben b bis d zu streichen. In der Diskussion wurde argumentiert, dass zukünftig nicht die Neueinzonungen zu Mehrwerten führen werden, da vorderhand keine Einzonungen stattfinden werden. Vielmehr sind es Tatbestände wie Um- und Aufzonungen, die gewissen Grundeigentümern einen Mehrwert ohne eigenes Zutun bringen werden. Es sei deshalb nicht richtig, dass die Last von Entschädigungen der Steuerzahler als Allgemeinheit zu tragen habe, der Vorteil eines Mehrwerts dem einzelnen Grundeigentümer aber alleine zustehe. In diesem Sinne beschloss die Kommission bei allen drei Tatbeständen (Bst. b–d) jeweils mit 6 zu 3 Stimmen, an der regierungsrätlichen Vorlage festzuhalten.

Aus der Kommissionsmitte kam zudem die Anregung, den Tatbestand, dass Bauland, welches jetzt ausgezont und in 15 Jahren wieder eingezont werde, nicht der Mehrwertabgabe zu unterstellen. Auf einen eigentlichen Antrag wurde jedoch zugunsten einer Abklärung beim Bund auf Bundesrechtskonformität zuhanden der landrätlichen Debatte, verzichtet. Die Abklärung beim ARE hat zwischenzeitlich ergeben, dass eine solche Bestimmung nicht bundesrechtskonform wäre. Eine solche Ausnahmebestimmung bedürfte einer ausdrücklichen Grundlage in Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes (RPG). Auch da gilt zu beachten, dass an die Entschädigungspflicht von Auszonungen hohe Anforderungen gestellt sind. Betrifft eine Auszonung peripher gelegene, nicht erschlossene Grundstücke, sind die Entschädigungsvoraussetzungen in den meisten Fällen nicht erfüllt. Der Fall, dass heute entschädigungspflichtig ausgezont wird und in 15 Jahren dasselbe Grundstück wieder eingezont wird, dürfte zudem eher selten sein.

2.4. Artikel 33e Indexierung

Die Kommission diskutierte nochmals die Notwendigkeit einer Indexierung. Das Departement führte aus, dass es bei dieser Bestimmung darum geht, die Geldentwertung der Forderung, welche viele Jahre vor der Fälligkeit entsteht, zu sichern. Diese sei an die Teuerung gebunden, für welche der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) ein gängiger Index ist.

In Anbetracht, dass kein Kanton dies bisher vorsieht, ist die Kommission von der Notwendigkeit einer Indexierung nicht überzeugt und beschloss mehrheitlich mit 7 zu einer Stimme, den zweiten Satzteil in Artikel 33e Absatz 2 zu streichen.

2.5. Artikel 51 Grenzabstände

Der Landrat beauftragte die Kommission gestützt auf das Votum von Landrat Jacques Marti, eine rein privatrechtliche Auslegung von Artikel 51 mit einer Frist von 30 Tagen für die Einreichung einer privatrechtlichen Klage zu prüfen. Zudem beantragte Landrat Fridolin Staub, der regierungsrätlichen Fassung zuzustimmen und damit die Eintragung von Dienstbarkeiten im Grundbuch vorzuschreiben.

Der Verwaltungsgerichtspräsident, Dr. Markus Heer, erläuterte die Meinung der Gerichte. Eine rein privatrechtliche Auslegung sei grundsätzlich möglich, eine Frist für die Einreichung einer privatrechtlichen Klage von 30 Tagen sei jedoch bundesrechtswidrig. Eine Prüfung der Einhaltung der Grenzabstandsvorschriften ist durch die Baubewilligungsbehörde ebenso praktikabel und darüber hinaus zudem wesentlich bürgerfreundlich.

Die Abklärung der Baubewilligungsbehörde, ob die Grenzabstände eingehalten sind und ob eine Vereinbarung vorliege, ist einfach und ohne weiteres zumutbar.

- Sind die Abstandsvorschriften nicht eingehalten und ist keine nachbarrechtliche Abmachung vorhanden, darf keine Baubewilligung erteilt werden.
- Sind die Abstandsvorschriften nicht eingehalten und liegt eine nachbarrechtliche Abmachung vor, ist die Baubewilligung zu erteilen.

- Sind die Abstandsvorschriften nicht eingehalten und liegt eine nachbarrechtliche Abmachung vor, ist diese jedoch unklar, ist die Bewilligung nach Meinung der Gerichte zu erteilen. Der Nachbar muss in diesem Fall den Inhalt der Vereinbarung vor dem Zivilgericht klären lassen.

Diese drei Fragestellungen können anhand einer Checkliste mit sehr wenig Aufwand abgehandelt werden. Der Bürger darf auch im Kanton Glarus davon ausgehen, dass der Staat sein Eigentum und seine Rechte schützt und deshalb im Rahmen der Baubewilligung das Notwendige prüft.

Der Vorschlag von Landrat Jacques Marti fand in der Kommission keine Unterstützung.

In der Kommission wurde ausgeführt, dass das Obergericht in einem Fall bestätigt habe, dass eine Baute, die zu nahe an der Grenze gebaut worden sei und keine ausreichende Vereinbarung vorlag, wieder abgerissen werden müsse. Auf den ersten Blick erscheint zwar ein Eintrag im Grundbuch mit Aufwand verbunden. Dieser ist aber sowohl bezüglich Kosten und auch zeitlichem Aufwand gering, angesichts der Tatsache, dass ein solcher Eintrag Rechtssicherheit nicht nur zur aktuellen Zeit sondern auch für die nachkommenden Generationen schaffe.

Die Kommission beschloss mit 8 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung, dem Landrat zu beantragen, Artikel 51 mit einem Absatz 8 wie folgt zu ergänzen: „Inhaltlich unklare nachbarrechtliche Abmachungen sind auf dem zivilrechtlichen Weg zu klären. Die Baubewilligung ist zu erteilen.“

Betreffend Absatz 7 kam die Kommission – entgegen ihrem Antrag mit Bericht vom 20. Dezember 2016 – mit 7 zu 2 Stimmen zur Überzeugung, dass an der regierungsrätlichen Fassung festzuhalten ist und ein Grundbuchauszug zwingend notwendig ist.

2.6. Artikel 57 Abstellflächen für Motorfahrzeuge

Landrat Martin Landolt schlug anlässlich der Landratsdebatte vor, die bisherige Bestimmung auf einen Absatz zu kürzen, vornehmlich mit der Wiederholung des heutigen Absatzes 4. Kernelement seines Vorschlages und der wichtigste Unterschied zur heutigen Regelung ist, dass nicht zwingend eine Parkplatzerersatzabgabe erhoben werden muss, sondern nur noch kann.

Die Kommission diskutierte den Artikel 57. Sie kam zur Überzeugung, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagene Bestimmung eine Flexibilisierung zugunsten der Bauherrschaft bringen. Dieser kann mit Verweis auf die Anbindung an den öffentlichen Verkehr oder ein Mobilitätsmanagement Erleichterungen bezüglich der Anzahl Parkplätze beantragen. Bezüglich eines konkreten Falles, welcher Fragen aufgeworfen hat, liess sich die Kommission informieren, dass bereits der Überbauungsplan eine Beschränkung der Anzahl Parkplätze vorsah und die Gemeinde deshalb keine zusätzlichen Parkplätze bewilligen durfte.

Die Kommission beschloss einstimmig, an der regierungsrätlichen Fassung festzuhalten.

2.7. Artikel 61 Bestandesgarantie innerhalb Bauzone

Landrat Christian Büttiker hat in der Landratsdebatte beantragt, Artikel 61 nochmals zu prüfen. Es geht ihm darum, dass Gebäude, die der geltenden Rechtsordnung nicht mehr entsprechen zwar erneuert oder renoviert, aber nicht total abgerissen und im gleichen Bestand wieder aufgebaut werden können.

Es wurde der Kommission aufgezeigt, dass diesem Anliegen in Einzelfällen mittels Ausnahmegewilligungen – unter Einhaltung der entsprechenden Voraussetzungen und Vorgaben – nachzukommen wäre. Die Diskussion in der Kommission zeigte jedoch, dass die Bedürfnisse der Gemeinden über Einzelfälle hinausgehen. Zudem haben einzelne Gemeinden im Rahmen Nutzungsplanrevisionen eine entsprechende Bestimmung vorgesehen.

Die Kommission kam deshalb mit 8 zu 0 Stimmen zum Schluss, dem Landrat zu beantragen, Artikel 61 mit einem Absatz 2 wie folgt zu ergänzen: Die Gemeinde kann im Baureglement die Zulässigkeit des freiwilligen Abbruchs und Wiederaufbaus regeln.

2.8. Artikel 87a Einlagen von Mehrwertabgaben

Es zeichnet sich ab, dass die Nutzungsplanrevisionen der drei Gemeinden nicht (alle) vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen rechtskräftig werden. Das Departement schlug deshalb eine Ergänzung von Artikel 87a E-RBG vor, um sicherzustellen, dass die laufenden Gesamtrevisionen der Zonenpläne nicht unter die neuen Bestimmungen fallen und damit alle drei Gemeinden für die Gesamtrevisionen die gleiche Ausgangslage haben.

Die Kommission beschloss mit 8 zu 1 Stimmen, Artikel 87 E-RBG mit einem Absatz 2 zu ergänzen, wonach die Bestimmungen über die Mehrwertabgabe von Artikel 33b ff. nicht für Zonenplanrevisionen gelten, wenn das öffentliche Auflageverfahren vor dem Inkrafttreten der Bestimmungen durchgeführt worden ist.

Die Inkraftsetzung der Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes ist auf den 1. Januar 2018 denkbar.

3. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat, der Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes mit den Änderungen der Kommission zu Art. 27a Abs. 2 und 3 RBG, Art. 33a Abs. 1 bis 7, Art. 33e Abs. 2, Art. 51 Abs. 8, Art. 87a Abs. 2 E-RBG (s. Synopse in der Beilage) gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

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

**Landrätliche Kommission Bau,
Raumplanung und Verkehr**



Hans-Jörg Marti, Nidfurn
Kommissionspräsident

Beilage:

- Synopse mit den Anträgen der BaVeK
- Präsentation vom 15.02.2017