

An den Landrat

Glarus, 19. Oktober 2010

Totalrevision Bauverordnung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde stimmte am 2. Mai 2010 dem neuen Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG) zu. Die Bauverordnung war ursprünglich als Erlass des Regierungsrates vorgesehen (wie bisher). Das neue RBG bestimmt nun aber verschiedentlich den Landrat als Verordnungsbehörde. Für einzelne organisatorische Fragen erklärt es ausdrücklich den Regierungsrat für zuständig. Auch die Bezeichnung der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörden ist gemäss Konzeption der Verwaltungsorganisation grundsätzlich Sache des Regierungsrates. So wird verhindert, dass übergeordnetes Recht wegen blosser Organisationsänderungen angepasst werden muss. Es sind deshalb sowohl eine landrätliche als auch eine regierungsrätliche Verordnung zu erlassen.

In der landrätlichen Bauverordnung (BauV) werden Einzelheiten geregelt und verdeutlicht. Es soll eine sichere und gleichmässige Anwendung des Gesetzes über den ganzen Kanton gewährleistet werden. Die im Entwurf beiliegende regierungsrätliche Vollzugsverordnung regelt die Zuständigkeiten und legt fest, was wegen fachtechnischem Gehalt oder dem Bedürfnis nach rascher Anpassung zweckmässigerweise in ihr zu regeln ist.

RBG, BauV und Vollzugsverordnung sollen gemeinsam am 1. Januar 2011 in Kraft treten.

2. Kernpunkte der neuen Bauverordnung

Entsprechend den Neuerungen und Schwerpunkten im RBG sind die Hauptthemen der BauV:

- Behandlungsfristen (Art. 1 – 4 BauV),
- Inhalt der kantonalen Richtplanung (Art. 6 – 8 BauV),
- Definitionen der Nutzungszonen und Begriffsbestimmungen (Art. 9 – 63 BauV),
- Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe (Art. 64 – 66 BauV),
- Bewilligungspflicht (Art. 71 – 73 BauV),
- Baubewilligungsverfahren (Art. 74 – 79 BauV),
- Durchführung der Koordination (Art. 80 – 84 BauV).

3. Erläuterungen zur Bauverordnung

3.1. Behandlungsfristen (Art. 1 – 4 BauV)

Massgebend für den Lauf der Behandlungsfristen ist der Eingang eines vollständigen und korrekten Baugesuchs. Die Verantwortung dafür liegt beim Baugesuchsteller und nicht bei den Baubehörden. Die Baubehörden sind jedoch gehalten, bei Eingang eines Baugesuchs eine formelle Prüfung der Baugesuchsunterlagen vorzunehmen (Art. 76 Abs. 1 BauV) und den Baugesuchsteller bei Ungenügen innert 20 Tagen zur Vervollständigung aufzufordern (Art. 76 Abs. 2 BauV) bzw. die Baugesuchsunterlagen zurückzusenden, mit dem Hinweis auf den Fristenlauf. Die Dauer der Behandlungsfrist hängt davon ab, welche kommunalen und kantonalen Stellen am Verfahren beteiligt sind, ob Einsprachen gegen das Vorhaben erhoben werden oder ob spezielle Verfahren (UVP, Abklärung Schutzwürdigkeit, Mitwirkung Bundesstellen o.ä.) notwendig sind. – Die formelle Sistierung eines Verfahrens unterbricht den Fristenlauf.

Auch bei der Genehmigung von Planungsinstrumenten durch kantonale Behörden ist der Eingang eines vollständigen Gesuchs massgebend für den Beginn des Fristenlaufs. Dieser hängt davon ab, ob das Planungsinstrument zur Vorprüfung eingereicht wurde (Art. 24 Abs. 1 RBG) und ob die Hinweise, Vorbehalte und Anregungen der Vorprüfungsbehörde von den Planungsbehörden adäquat berücksichtigt bzw. Abweichungen nachvollziehbar und sachgerecht begründet werden.

3.2. Inhalt der kantonalen Richtplanung (Art. 6 – 8 BauV)

Der Mindestinhalt und die Form der kantonalen Richtplanung richtet sich nach der Bundesgesetzgebung (Art. 10 Abs. 3 RBG), dessen geltendes Raumplanungsrecht aber keine ausdrücklichen inhaltlichen Vorgaben an die kantonalen Richtpläne enthält. Zu welchen Themen sich der kantonale Richtplan von Bundesrechts wegen äussern muss, ergibt sich indirekt jedoch aus dem Bundesgesetz über die Raumplanung (Art. 6 RPG). Im Rahmen der Revision des RPG sollen die inhaltlichen Anforderungen an den kantonalen Richtplan direkt formuliert werden. Da diese Revision noch nicht abgeschlossen ist, orientiert sich die BauV am Vernehmlassungsentwurf zum Bundesgesetz über die Raumentwicklung (REG, Stand Dezember 2008) unter Berücksichtigung einer Stellungnahme der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) vom September 2009. Während der zweiten Revisions- etappe des RPG wurde im Juni 2010 u.a. eine Arbeitsgruppe "Kantonale Richtplanung" gebildet, in welcher die kantonalen Fachstellen für Raumplanung vertreten sind. Die Arbeits- gruppe soll den Entwurf des REG im Bereich der kantonalen Richtplanung vervollständigen und vertiefen. Die Arbeiten bzw. erste Ergebnisse stehen noch aus.

In verschiedenen Kantonen entspricht der geforderte Mindestinhalt gemäss Entwurf REG der Praxis bei den Richtplänen der zweiten bzw. dritten Generation. Eine Übernahme dieser absehbaren Konkretisierungen ins kantonale Recht entspricht daher fachlich anerkannter Praxis.

3.3. Definitionen und Begriffsbestimmungen (Art. 9 – 63 BauV)

Bei den Definitionen und Begriffsbestimmungen geht es darum, die Nutzungszonen sowie die Baubegriffe und Messweisen für den ganzen Kanton einheitlich zu definieren. Es gibt sachlich keinen Grund für eine kommunal unterschiedliche Definition von Begriffen, welche gleiche Inhalte und Sachverhalte regeln. Eine Kern- oder Zentrumszone, eine Mischzone für Wohnen und Arbeiten usw. soll im ganzen Kanton inhaltlich gleich umschrieben sein und nur im Rahmen der Regelbauweise je Gemeinde allenfalls abweichen.

3.3.1. Zu den Zonendefinitionen (Art. 9 – 30)

Die Auflistung der verschiedenen Zonenarten entspricht den im RBG aufgezählten Nutzungszonen (Art. 19f.). Die Artikel 9 – 17 BauV betreffen die Grundnutzungen im Baugebiet, die Artikel 18 – 23 BauV die Grundnutzungen ausserhalb des Baugebiets. Die Artikel 24 – 30 BauV enthalten die Bestimmungen zu den überlagernden Zonenarten.

Der Begriff „Arbeitszonen“ umfasst die heute gängigen Gewerbe- und Industriezonen. Da im RBG (Art. 19) die Grundnutzungszonen nicht abschliessend aufgezählt werden, steht es der Gemeinde frei, im Baureglement weiterhin Gewerbe- oder Industriezonen mit den entsprechenden Zweckbestimmungen festzulegen.

Verkehrsflächen nach Artikel 17 !!! Absatz 2 BauV zählen bei der Gesamtzonenbilanz zum Baugebiet. Sie sind jedoch für die Kapazitätsberechnung und damit die Dimensionierung der Bauzonen von diesen abzuziehen.

Die mehrfach verwendeten Begriffe „mässig störend“ und „nicht störend“ beziehen sich nicht nur auf Lärmimmissionen, sondern auch auf weitere Immissionen wie z.B. die Luftbelastung.

3.3.2. Zu den baurechtlichen Begriffsbestimmungen (Art. 31 – 63)

Auch die Umschreibung von Baubegriffen und Messweisen wie Kleinbauten, Gebäudelänge, Geschosshöhe, dient der einheitlichen Anwendung im ganzen Kanton. Gleiche Bemühungen sind auf nationaler Ebene über die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) im Gange, die nach dem Beitritt von mittlerweile sieben Kantonen (gefordert waren mindestens sechs) wirksam ist. Durch die Übernahme der Baubegriffe gemäss IVHB (Art. 31 – 61), trägt der Kanton Glarus – unabhängig vom Beitritt – den nationalen Bestrebungen für eine Vereinheitlichung der Baubegriffe Rechnung. Die Skizzen und Erläuterungen im Anhang dienen der Verständlichkeit.

Die Praxis zeigt jedoch, dass insbesondere der Wechsel von der Ausnutzungsziffer zur Geschossflächenziffer nicht unproblematisch ist, weil der Zusammenhang zwischen den beiden Nutzungsziffern nicht linear verläuft. Die Zuweisung einer einheitlichen neuen Geschossflächenziffer zu einer bestehenden Ausnutzungsziffer ist damit nicht ohne weiteres möglich, sondern muss von Fall zu Fall ermittelt werden. In der Praxis führt dies wohl dazu, dass bei einem Wechsel von der Ausnutzungsziffer zur Geschossflächenziffer entweder ein grosser Teil der bestehenden Gebäude rechtswidrig wird (zu hohe Ausnutzung im Vergleich zur Geschossflächenziffer) oder aber erhebliche Zusatznutzungen möglich werden (höhere Dichte), die auf die Quartierstruktur, Infrastrukturauslegung usw. wesentliche Auswirkungen haben können. Aus diesem Grunde sieht die BauV – in Abweichung zur IVHB – weiterhin die Definition der Ausnutzungsziffer (Art. 63 BauV) vor.

3.4. Festlegen unbestimmter Rechtsbegriffe (Art. 64 – 66 BauV)

Unbestimmte Rechtsbegriffe geben in der Rechtsanwendung immer wieder zu Unsicherheiten und Rechtsstreitigkeiten Anlass. Im Sinne der Rechtssicherheit werden die folgenden im RBG verwendeten Begriffe in der BauV näher umschrieben und definiert:

- angemessene Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (Art. 45 RBG);
- erhebliche Auswirkungen (Art. 46 RBG);
- gute Gesamtwirkung (Art. 47 RBG).

3.5. Bewilligungspflicht (Art. 71 – 72 !!! BauV)

Die Erstellung von Bauten und Anlagen ist im Grundsatz bewilligungspflichtig (Art. 66 RBG). Das Interesse der Öffentlichkeit an einer Überprüfung eines Bauvorhabens beschränkt sich jedoch auf Fälle, in denen massgebliche Nachbarinteressen oder wesentliche öffentliche

Interessen berührt werden. Um die Baubewilligungsverfahren von "Bagatellfällen" zu entlasten und die Verfahren zu beschleunigen, werden die bewilligungspflichtigen (Art. 71 !!! BauV) und die nicht bewilligungspflichtigen Vorhaben (Art. 72 !!! BauV) beispielhaft benannt. Die Aufzählungen sind nicht abschliessend. Die Beurteilung liegt im pflichtgemässen Ermessen der Baubewilligungsbehörde.

3.6. Baubewilligungsverfahren (Art. 73 !!! – 83 BauV)

Mit der Konkretisierung des Baubewilligungsverfahrens wird ein weiterer Beitrag zur Beschleunigung der Verfahren geleistet. Die Bewilligungsbehörden sind gehalten (Art. 76 !!! BauV), die Baugesuche bei Eingang einer formellen (Vollständigkeit, Klarheit usw.) sowie materiellen Vorprüfung (offensichtliche Mängel) zu unterziehen und den Gesuchsteller innert 20 Tagen nach Eingang über allfällige Mängel zu informieren und Nachbesserung zu verlangen. Kommt der Gesuchsteller der Aufforderung der Behörden nicht nach, gilt das Gesuch als zurückgezogen. Damit können hängige, nicht entscheidfähige Gesuche weitgehend vermieden werden.

Oft verschulden nicht die Verwaltungsbehörden lange Verfahrensdauern, sondern ungenügende Baugesuchsunterlagen (Nachfragen erforderlich, erschwerte Beurteilung usw.). Um dem zu begegnen, werden die Anforderungen an die Baugesuchsunterlagen (Art. 70 Abs. 3 RBG) in der regierungsrätlichen Vollzugsverordnung genannt. Wichtig ist, dass ein Abweichen von den grundsätzlichen Minimalstandards nicht im Ermessen des Baugesuchstellers liegt, sondern im konkreten Fall von der Bewilligungsbehörde zu bestimmen ist. Die Verantwortlichkeit für hinreichende Grundlagen liegt bei den Baugesuchstellenden.

Die Baukontrolle – auch für kantonale Bewilligungen – liegt grundsätzlich bei der Gemeindebehörde. Diese meldet den Baubeginn und bei der Kontrolle festgestellte Abweichungen den zuständigen kantonalen Behörden. Die kantonalen Behörden sind ebenfalls befugt, ihre Bewilligungen zu überprüfen.

3.7. Durchführung der Koordination (Art. 80 – 84 BauV)

Im Leitverfahren übernimmt eine der mehreren an einem Verfahren beteiligten Behörden die Leitung des gesamten Verfahrens. Das Leitverfahren ist das Baubewilligungsverfahren oder, wenn eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist, das nach der Umweltschutzgesetzgebung massgebliche Verfahren. In den restlichen Fällen ist dasjenige Verfahren Leitverfahren, welches am frühesten eine umfassende Prüfung aller koordinierungsbedürftigen Fragen ermöglicht. !!! Andere bundesrechtliche Vorschriften bleiben vorbehalten. Damit ist in der Regel eine kommunale Behörde Leitbehörde. Diese koordiniert die erforderlichen Verfügungen und Stellungnahmen und eröffnet diese der gesuchstellenden Person gleichzeitig mit einer einheitlichen Rechtsmittelbelehrung. Gleichzeitig informiert sie die beteiligten Behörden und Fachstellen über den koordinierten Entscheid.

Auf kantonaler Ebene ist gemäss regierungsrätlichem Verordnungsentwurf die Fachstelle für Raumentwicklung diejenige zentrale kantonale Stelle, welche für eine formelle und materielle Koordination auf Stufe Kanton und mit dem Bund sorgt. Sie leitet die erforderlichen kantonalen Bewilligungen und Zustimmungen koordiniert und gesamthaft an die kommunale Leitbehörde weiter.

Die Koordination bezweckt, die Verfügungen und Entscheide der Behörden inhaltlich und zeitlich aufeinander abzustimmen. Die Koordinationsbehörde hat folgende Aufgaben sicherzustellen (Art. 25a Abs. 2 RPG): Treffen der erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen; gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen; Einholen umfassender Stellungnahmen aller beteiligten Behörden; inhaltliche Abstimmung der Verfügungen; möglichst gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen. Zudem sind (Art. 33 Abs. 4

RPG) für die Anfechtung von Verfügungen kantonalen Behörden, auf welche Artikel 25a Absatz 1 RPG Anwendung findet, einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen.

Die beteiligten Stellen und Behörden stellen ihre Gebührenrechnung der Leitbehörde zu. Diese eröffnet alle Gebührenforderungen gemeinsam und gleichzeitig an die Gesuchstellenden. Der Regierungsrat erlässt einen Tarif für die kantonalen Gebühren (Art. 84 Abs. 2 RBG; vgl. Gebührentarif für die Bearbeitung der Baugesuche durch die kantonalen Instanzen (GS VII B/1/5).

4. Weitere Einzelfragen

4.1. Funktionale Räume (Art. 5 !!! BauV)

Diverse Probleme und Herausforderungen lassen sich nicht mehr innerhalb der institutionellen Grenzen (Gemeinden, Kanton) lösen, sondern erfordern grenzübergreifendes Handeln in sogenannten funktionalen Räumen. Der Kanton kann (Art. 6 Abs. 3 RBG) in Gebieten, deren räumliche Entwicklung ein gemeinsames Vorgehen zweier oder mehrerer Gemeinwesen erfordert (funktionale Räume), gemeinsame Planungen verlangen und fördern. In der Bauverordnung wird definiert, was unter einem funktionalen Raum zu verstehen ist und wer für die Abgrenzung zuständig ist.

Die Stossrichtung des Kantons Glarus zielt in eine anerkannte Richtung. Auch der Bund anerkennt und fördert mit der Revision des RPG die Planung in funktionalen Räumen. In der zweiten Revisionsstufe bildete er im Juni 2010 eine Arbeitsgruppe "funktionale Räume", in welcher die kantonalen Fachstellen für Raumplanung vertreten sind. Die Arbeitsgruppe soll den Entwurf des REG im Bereich funktionale Räume konkretisieren und die Zuständigkeiten definieren. Die Arbeiten bzw. erste Ergebnisse stehen noch aus.

4.2. Gestaltungskommission (Art. 67 BauV)

Bauten und Anlagen mit erheblichen Auswirkungen (Art. 46 RBG) dürfen nur aufgrund eines Überbauungsplans realisiert werden. Bauten und Anlagen haben sich (Art. 47 RBG) generell so in die Umgebung einzuordnen, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht. In der Umgebung von geschützten, schützenswerten und erhaltenswerten Objekten sind erhöhte Anforderungen einzuhalten. Es sollen qualitätsvolles Bauen unterstützt bzw. die allgemeine Baukultur gefördert werden (Art. 46 und 47 RBG).

Die Einhaltung der gestalterischen Einordnungsvorschriften soll durch eine Gestaltungskommission beurteilt werden, um eine einheitliche, nach fachlichen Kriterien erfolgende und damit nachvollziehbare qualitative Beurteilung zu erreichen. Selbstverständlich müssen nicht sämtliche Baugesuche dieser Kommission vorgelegt werden, sondern lediglich Vorhaben mit entsprechenden Auswirkungen. Die Kommissionsbeurteilungen sind nicht bindend, die Bewilligungsbehörde soll jedoch abweichende Entscheide begründen.

4.3. Abstellflächen für Motorfahrzeuge (Art. 69 BauV)

Massgebend für die Berechnung der zulässigen Parkplätze ist die jeweils gültige Norm des schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS, SN-Norm). Wesentlich ist, dass nicht nur das Minimum sondern auch das Maximum der zulässigen Parkplätze geregelt wird. Eine unbeschränkte Anzahl Autoabstellflächen, z.B. unabhängig von der Ladengrösse bzw. von der publikumsaktiven Verkaufsfläche, ist damit nicht möglich. Die Gemeinde kann für geeignete Gebiete, insbesondere in Kernzonen oder an Knoten des öffentlichen Verkehrs, Reduktionen und entsprechende Ersatzabgaben festlegen.

Überdies sind für Behinderte normgerechte und bei publikumsorientierten Nutzungen auch für Motorräder Abstellplätze in genügender Anzahl bereitzustellen; dies ist notwendig, da in der Regel die Dimensionierung normaler Zweiradabstellplätze nicht genügt.

4.4. Aufzugsanlagen (Art. 70 BauV)

Die Sicherheitsanforderungen für Aufzugsanlagen werden in der Vollzugsverordnung geregelt (vgl. auch Art. 85 !!! BauV). Aufgrund der Bedeutung von Aufzugsanlagen im Kanton Glarus ist es angezeigt, bezüglich Sicherheit im Rahmen der periodischen Kontrollen Verbesserungen vorzusehen.

4.5. Profilierung von Sondernutzungsplänen (Art. 75 BauV)

Mit der Profilierung von Sondernutzungsplänen sollen betroffene Grundeigentümer und die Öffentlichkeit so früh als möglich über die Auswirkungen von Bauvorhaben angemessen informiert und damit das Baubewilligungsverfahren von Einsprachen entlastet werden. Der Landrat hat die Pflicht zur Profilierung (Art. 25 Abs. 2 RBG) nur unter der Bedingung im Gesetz belassen, dass lediglich die horizontale Ausdehnung im Gelände zu markieren ist. Deshalb ist festgehalten (Art. 75 !!! BauV), dass auf die Pflicht zur Visierung der vertikalen Ausdehnung verzichtet wird.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Bauverordnung zuzustimmen.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Markus Schön, Ratsschreiber-Stv.*

Beilagen: Entwurf Bauverordnung
Entwurf Vollzugsverordnung zur Bauverordnung