

An den Landrat

Glarus, 22. August 2023

Postulat Fridolin Staub, Bilten, und Unterzeichnende «Prüfung von im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeiten bei Baugesuchen»

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 25. September 2019 reichten Landrat Fridolin Staub und Unterzeichnende das Postulat «Prüfung von im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeiten bei Baugesuchen» ein (s. Beilage). Darin fordern sie, es sei eine Anpassung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG) zu prüfen, damit im Grundbuch eingetragene privatrechtliche Dienstbarkeiten im Baugesuchungsverfahren durch die Baubewilligungsbehörde geprüft werden. Der Landrat überwies das Postulat an seiner Sitzung vom 4. November 2020 gestützt auf den Bericht des Regierungsrates vom 2. Juli 2020.

2. Beantwortung

2.1. Grundsatz des Dualismus

Das schweizerische Recht folgt dem Grundsatz der Zweiteilung von öffentlichem und zivilem Recht (Dualismus). Daraus folgt, dass öffentlich-rechtliche Angelegenheiten von den Verwaltungsbehörden und zivilrechtliche Ansprüche von Zivilgerichten zu beurteilen sind (Sacha Vallati, Dienstbarkeiten und Bauvorhaben: Analyse und Lösung von Konflikten zwischen Bauherren und dienstbarkeitsberechtigten oder -belasteten Dritten, 2021, S. 7f.).

Die Bewilligungsfähigkeit von Bauvorhaben oder Nutzungsänderungen wird im Baubewilligungsverfahren nach den einschlägigen öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften beurteilt. Dienstbarkeiten werden in der Regel nicht berücksichtigt, denn die Beurteilung des Inhalts von zivilrechtlichen Vereinbarungen liegt grundsätzlich nicht im Sachzuständigkeitsbereich von Verwaltungsbehörden. Nachbarn, welche mit dienstbarkeitsrechtlichen Ansprüchen gegen ein Baugesuch intervenieren, werden deshalb regelmässig auf den Zivilrechtsweg verwiesen. Dennoch kann der Inhalt bestimmter Dienstbarkeits-Arten für die Beurteilung der Baurechtskonformität des Bauvorhabens von entscheidender Bedeutung sein, was deren Berücksichtigung durch Baubehörden und Verwaltungsgericht voraussetzt (Sacha Vallati, a. a. O., S. 1).

Im Kanton Glarus ist das öffentlich-rechtliche Baubewilligungsverfahren wie in den meisten Kantonen von einem allfälligen Zivilverfahren getrennt (Art. 74 RBG). Vermischen Einsprecher im Baubewilligungsverfahren öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Einwände, ist die Baubehörde gefordert, über öffentlich-rechtliche Einsprachegründe zu entscheiden und bezüglich zivilrechtlicher Einwände, soweit sie keine öffentlich-rechtliche Relevanz haben, auf den Zivilrechtsweg zu verweisen.

2.2. Dienstbarkeiten mit öffentlich-rechtlicher Relevanz

Zivilrechtliche Vereinbarungen mit öffentlich-rechtlicher Relevanz sind für die Baubehörden verbindlich und deshalb im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zwingend zu berücksichtigen und im Sinne einer zivilrechtlichen Vorfrage zu prüfen. Sacha Vallati hat sich in seiner Publikation damit auseinandergesetzt, welche Dienstbarkeits-Arten öffentlich-rechtliche Relevanz haben können. Baupolizeilich relevant sind Dienstbarkeiten regelmässig dann, wenn damit die Erschliessung des Baugrundstücks sichergestellt wird (z. B. Wegrecht, Leitungsrecht, Pflichtparkplätze usw.) oder wenn sich ein Bauprojekt nach dem Inhalt eines Näherbaurechts als zulässig erweist (Sacha Vallati, a. a. O, S. 47).

Bezüglich Näherbaurecht bzw. im Zusammenhang mit der Einhaltung der Grenzabstandsvorschriften ist seit 2018 in Artikel 51 Absatz 7 RBG ausdrücklich vorgeschrieben, dass die Baubewilligungsbehörde zu prüfen hat, ob eine im Grundbuch eingetragene Dienstbarkeit vorliegt. Diese Regelung war auch Folge eines inkonsistenten Vollzugs der Baubewilligungsbehörden.

2.3. Dienstbarkeiten ohne öffentlich-rechtliche Relevanz

Praxisrelevante Dienstbarkeiten, welche für ein Bauvorhaben entscheidend sein können, aber keine öffentlich-rechtliche Relevanz haben, sind insbesondere und nicht abschliessend Bauverbots-, Gewerbeverbots-, Baurechts- und Überbaurechts-Dienstbarkeiten (Sacha Vallati, a. a. O, S. 169). Wenn diese Dienstbarkeiten strengere Bauvorschriften enthalten, als es das öffentliche Baurecht verlangt, birgt dies Konfliktpotenzial. Erfüllt das Bauvorhaben die Anforderungen des öffentlichen Baurechts, verstösst aber gegen die zivilrechtliche Vereinbarung, muss der dienstbarkeitsberechtigte oder -belastete Dritte bei Tangierung seiner Rechte in der Regel auf dem Zivilrechtsweg klagen (Sacha Vallati, a. a. O, S. 171). Konsequenz kann sein, dass das Zivilgericht den Rückbau der dienstbarkeitswidrigen Baute anordnet.

Soweit die Postulanten vorschlagen, dass sich die Baubehörde ohne Einsprache durch Prüfung von Dienstbarkeiten ohne öffentlich-rechtliche Relevanz ungefragt in die Rechtsverhältnisse zwischen Privaten einmischen sollen, ist das höchst problematisch und daher auch nicht weiterzuverfolgen.

3. Schlussfolgerung

Die Postulanten weisen implizit darauf hin, dass privatrechtlich und im Grundbuch eingetragene Dienstbarkeiten konfliktträchtig sein können. Dem ist tatsächlich so, wenn die Vertragsparteien sich nicht an ihre Abmachungen halten. Allerdings sind Dienstbarkeiten mit öffentlich-rechtlicher Relevanz von den Baubehörden im Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen (vgl. Ziff. 2.1). Dieser Grundsatz benötigt nach Meinung des Regierungsrates keine zusätzliche Regelung im RBG. Dagegen würde die Pflicht zur Prüfung von Dienstbarkeiten ohne öffentlich-rechtliche Relevanz (vgl. Ziff. 2.2) dem Dualismus von öffentlichem und zivilem Recht zuwiderlaufen. Deshalb kann eine Prüfungspflicht für alle im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeiten auch nicht ins RBG aufgenommen werden. Es gilt im Grundsatz eine strikte Trennung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht. Privatrechtliche, insbesondere dienstbarkeitsrechtliche Streitigkeiten sind grundsätzlich durch ein Zivilgericht zu beurteilen. Dem Anliegen der Postulanten kann nicht Rechnung getragen werden.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Arpad Baranyi, Ratschreiber*

Beilage:

- Postulat