

Vernehmlassungsverfahren – Vorentwurf für eine Teilrevision des Baugesetzes und der Bauverordnung

Erläuterungen

I VORBEMERKUNGEN

Im 20. Jahrhundert haben mehrere gesetzgeberische Akte den Bereich des Baurechts geregelt.

Im Jahre 1944 hat der Staatsrat eine Ortsbild- und Heimatschutzverordnung angenommen, die vorschrieb, dass keine Baute, kein Umbau, der den äusseren Aspekt eines Gebäudes verändern könnte und kein Abbruch ohne Bewilligung der kantonalen Baukommission (KBK) vorgenommen werden könne (Artikel 1 der Verordnung). Der Artikel 4 sah andererseits vor, dass jegliche Zuwiderhandlung gegen die Verordnung mit einer Busse von Fr. 10.-- bis Fr. 3000.-- bestraft würde, die durch das Erziehungsdepartement auf Vormeinung der KBK auszusprechen sei, und dass das fragliche Departement berechtigt wäre, die laufenden Bauarbeiten einzustellen und die entgegen den Bedingungen der KBK ausgeführten Bauten abreißen zu lassen.

Diese Verordnung vom 28. April 1944 wurde durch jene vom 13. Januar 1967 über die Organisation und Befugnisse der kantonalen Baukommission (VOKBK) abgelöst, die selber durch die Bauverordnung (BV) vom 5. Januar 1983 ersetzt worden ist.

In Vollziehung des Artikels 41 des kantonalen Raumplanungsgesetzes hat der Grosse Rat am 31. Januar 1992 schliesslich das Dekret über das Baubewilligungsverfahren (BewD) verabschiedet, dessen Gültigkeit er auf 4 Jahre begrenzt hat. Dabei ersuchte er den Staatsrat ihm innert dieser Frist den Entwurf eines Baugesetzes vorzulegen.

Dieses Gesetz (BauG) wurde am 8. Februar 1996 und dessen Verordnung (BauV) am 2. Oktober 1996 angenommen. Beide sind seit dem 1. Januar 1997 in Kraft (SGS/VS 705.1 und 705.100).

Die verschiedenen aufeinanderfolgenden gesetzgeberischen Änderungen haben dem Inkrafttreten neuer Gesetze, der Rechtslehre und der Entwicklung der Rechtssprechung Rechnung getragen.

Der Staatsrat hat jedoch festgestellt, dass die Lage vom baupolizeilichen Standpunkt aus betrachtet nicht zu befriedigen vermochte. Er beschloss daher in der Sitzung vom 28. August 1998 Professor Jean-Baptiste Zufferey als Experte zu beauftragen, Lösungen vorzuschlagen, die dahingehen, die Baupolizei ausserhalb der Bauzone in Anwendung der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften verlässlich sicherzustellen. Mit Beschluss vom 18. April und 17. Mai

2000 hat der Staatsrat eine Arbeitsgruppe gebildet, die beauftragt wurde, den Expertenbericht zu prüfen und pragmatische und in das Walliser System in Sachen Baubewilligung und Baupolizei integrierte Lösungen zu formulieren.

Zudem ist zu betonen, dass Parlamentarier interveniert und verlangt haben, dass das kantonale Baurecht endlich beachtet werde, damit das durch die gesetzeswidrigen Bauten und Anlagen abgegebene negative Bild des Wallis ausgelöscht werde. Die Regierung antwortete, dass sie in diesem Bereich Ordnung schaffen werde.

Die Arbeitsgruppe hat eine eingehende Analyse des Berichtes von Professor Zufferey vom April 2000 vorgenommen. Ihre Anträge, die nach vorgenommener Beurteilung auch zur Aufgabe gewisser Wege führten, gehen manchmal weiter als jene des Experten. Zudem hat eine interne Vernehmlassung der spezialisierten Dienststellen stattgefunden. Die im Rahmen dieser Vernehmlassung formulierten Bemerkungen und Vorschläge wurden soweit als möglich mitberücksichtigt.

* * *

II ANTRÄGE FÜR EINE VERSTÄRKUNG DES RECHTS

1. Abgrenzung der Zuständigkeiten (Art. 2 BauG)

Der Experte ist der Auffassung, dass die materielle Gesetzgebung in zahlreichen Punkten angemessen erscheine. Er betont die Richtigkeit einer klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten und findet, dass das System (Art. 2 BauG) beizubehalten sei.

1.1 Zonen für Sport und Erholung

Die jetzige Zuständigkeitsabgrenzung (Gemeinden innerhalb der Bauzonen, KBK ausserhalb) befriedigt nicht, was die Zonen für Sport und Erholung angeht. Ein Sportzentrum in einer Ortschaft und eine Skipiste im Gebirge haben nichts vergleichbares; die Skipiste kann offensichtlich nicht so betrachtet werden, als ob sie sich in der Bauzone befände.

In der Praxis übermitteln die Gemeinden öfters der KBK Baubewilligungsgesuche betreffend Projekte, die in Zonen für Sport und Erholung liegen und sich entfernt von jeder überbauten Umgebung befinden. Es ist jedoch angebracht, die Situation zu bereinigen, um Ungleichheiten in der Rechtsanwendung zu vermeiden. Die vorgeschlagene Unterscheidung (Art. 2 Ziff. 1 lit. f und Ziff. 2 lit. f BauV) regelt die Frage.

1.2 Die Maiensässzonen

Diese Zonen sind keine Bauzonen im Sinne von Artikel 15 RPG, sondern Zonen mit speziellem Charakter im Sinne von Artikel 18 Abs. 1 RPG. Aus diesem Grund, bzw. wegen Artikel 25 Abs. 2 RPG hat das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 3. März 1999 das Koordinationsblatt des Richtsplans A.6/2 nur mit folgendem Vorbehalt genehmigt: *„Nutzungsänderungen von Gebäuden in der Maiensässzone erfordern die Bewilligung oder Genehmigung einer kantonalen Behörde (Art. 25 Abs. 2 RPG), ungeachtet der kantonalen einschlägigen Regelung“.*

Nur das Bundesgericht wäre jedoch befugt, wenn ihm eines Tages über diesen Punkt in einem konkreten Fall eine Beschwerde unterbreitet wird, zwischen der jetzigen einschlägigen kantonalen Gesetzgebung einerseits und der Meinung des derzeitigen eidgenössischen Departements des Innern andererseits zu entscheiden. Überdies ist hinzuzufügen, dass der Grosse Rat im Rahmen der Annahme des BauG durch eine sehr klare Stimmenabgabe den Gemeinden die Befugnis gewährte über Bauobjekte in der Maiensässzone zu entscheiden.

Somit wird der gegenwärtige Zustand beibehalten.

1.3 Die landwirtschaftlichen Depots

Was hingegen die jetzige, den Gemeinden gewährte Zuständigkeit bei landwirtschaftlichen Depots ausserhalb der Bauzone von weniger als 15 m³ Inhalt, ohne technische zu Wohnzwecken bestimmte Einrichtungen und ohne Wärmeisolation angeht, so ist es angebracht diese aufzuheben. Diese Depots werden öfters Mehrzweckräume wie Zweitwohnungen mit zweifelhafter Rechtmässigkeit. In den Medien wurden kürzlich zahlreiche Fälle aufgegriffen. Die Nähe, in der sich die Gemeindevertreter und die Bürger befinden, erschwert die Dinge, weshalb gewisse Gemeindebehörden die Intervention der KBK anforderten.

Überdies hatte der Staatsrat in der Botschaft zum Entwurf des BauG hervorgehoben, dass die Tatsache, den Gemeinden eine solche Befugnis zu gewähren, bundesrechtswidrig sei. Diese Beurteilung wird somit durch den Antrag, Art. 2 Abs. 3 BauG zu streichen, beibehalten.

1.4 Weitere Änderungen der Aufteilung der Zuständigkeiten (Art. 2 Abs. 2)

- a) Derzeit ist die KBK zuständig für Bauvorhaben, bei denen die Gemeinde Bauherrin ist. Manchmal kann es sein, dass eine Gemeinde bei einem Bauvorhaben Partei ist, ohne Bauherrin zu sein. Der Vorschlag, der darauf ausgeht, „oder Partei“ dem Abschnitt 2 beizufügen, ermöglicht es zu vermeiden, dass die Gemeinden Richter und Partei sind.

- b) Die Behandlung von Bauvorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind, ist gewöhnlich sehr komplex. Der grosse Teil der Arbeit obliegt den kantonalen Dienststellen, die über die erforderlichen Fachleute und Erfahrung aus einer grösseren Praxis verfügen. Das Koordinationsgebot ist möglichst früh zu beachten.

Viele Gemeinden sind nicht ausgerüstet, um solche Gesuche zu behandeln. Es ist besser, der KBK die Zuständigkeit zuzuteilen, um über Bauvorhaben zu entscheiden, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind.

2. Koordination der Verfahren (Art. 16 BauG)

Infolge von Entscheiden, die klar und deutlich die Probleme aufzeigen, die durch die Beteiligung zahlreicher Behörden bei der Behandlung eines einzigen Gesuches um Konzentration der Kompetenzen entstehen, hat der Staatsrat in einem Grundsatzentscheid vom 12. April 2000 den Grundsatz gestellt und bestimmt, dass die Koordinationsmechanismen, die er enthält, bei den künftigen Gesetzesrevisionen einzuhalten seien. Andererseits hat das Bundesgericht in einem Entscheid vom 30. Oktober 2000 befunden, dass der Artikel 16 Abs. 1 BauG zu eng gefasst sei, da der Begriff Verfügung im Sinne von Artikel 25a Abs. 1 RPG nicht nur die Baubewilligungen sondern auch alle weiteren erforderlichen Verfügungen umfasst, gleichgültig ob sie unter das Bau- oder Umweltrecht fallen.

Der vorgeschlagene Text berücksichtigt die Rechtsprechung und zeigt das weitere Vorgehen an.

3. Ästhetik, Wahrung des natürlichen Erbes der Bausubstanz (Art. 33 BauG)

Die Wahrung der Ästhetik und des natürlichen Erbes der Bausubstanz ist nicht ganz klar in der geltenden Gesetzgebung enthalten. Es handelt sich dabei um eine wichtige Aufgabe, weil die Bauten dazu bestimmt sind, ihre Umgebung nachhaltig zu prägen.

Die Änderung von Art. 33 BauG füllt eine Lücke aus. Die Frage der Ästhetik wird ebenfalls in den Artikeln 50 lit. b und 51 Abs. 1 BauG berücksichtigt.

4. Bewilligungspflichtige Bauvorhaben (Art. 19 und 20 BauV)

- a) Gemäss dem geltenden Recht erfordern Mauern, Umzäunungen und Terrainveränderungen nur dann eine Baubewilligung, wenn ihre Höhe, beziehungsweise ihre Tiefe 1.50 m übersteigt.

Diese Umsetzungen haben oft eine negative Auswirkung auf die Natur, die Landschaft und die Ortsbilder, was durch das Fehlen weiterer Bausubstanz noch verstärkt wird. Die verwendeten Materialien und das Anbringen von grellen Farben verstärken noch diesen unerwünschten Aspekt.

Die Lösung besteht darin, diese Bauobjekte einer Baubewilligung zu unterstellen, wenn sie sich ausserhalb der Bauzone befinden und ein gewisses Ausmass in der Länge, Höhe oder Tiefe übersteigen (Änderung von Art. 19 Abs. 1 lit. d und e und Abs. 2 lit. b und c BauV).

- b) Was die Verwirklichung ausserhalb der Bauzone von Fahrnisbauten wie Festhütten, Zirkuszelte, usw. angeht, so könnten sie manchmal die Natur wesentlich beeinträchtigen (beispielsweise die Zerstörung von seltenen Pflanzen).

Solche Bauten sind demnach einer Bewilligung zu unterstellen. Nur jene die in der Bauzone vorgesehen sind, sind davon ausgenommen (Änderung von Art. 20 Ziff. 4 BauV).

5. Register der Baubewilligungen (Art. 8 BauV)

Das gegenwärtige Recht (Art. 8 BauV) schreibt die Führungen eines Registers vor, das das Verzeichnis der beanspruchten Landflächen und der Nutzungsübertragungen in der Bauzone enthält.

Zur Verstärkung der Kontrollmechanismen erscheint es notwendig, ein zusätzliches Register einzuführen, das die in und ausserhalb der Bauzone erteilten Bewilligungen enthält (Hinzufügung eines 2. Absatzes an Art. 8 BauV).

6. Spätere Bewilligungen (Art. 24 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 5 BauV)

Die Erteilung von späteren Bewilligungen (Wiederaufbau, Umbau, Änderungen) ist der Bedingung untergeordnet, dass diese rechtmässig erstellt worden sind (Art. 24 Abs. 2 BauV).

Ausserdem ist eine Kopie der früher erteilten Bewilligungen dem Dossier beizufügen (Art. 31 Abs. 5 BauV).

Das heisst, dass der Gesuchsteller nicht ein subjektives Recht geltend machen kann, um ohne weiteres später eine Bewilligung zu erlangen. Zusätzlich zu seiner anstiftenden Seite ermöglicht dieser Mechanismus eine indirekte Kontrolle der Übereinstimmung von bestehenden Bauten mit dem Recht.

7. Die Baupolizei

7.1 Bei Beschwerden (Art. 46 Abs. 5 BauG)

Die Baupolizei ist Aufgabe der zuständigen Baubewilligungsbehörde (Art. 49 Abs. 1 BauG).

Das Gesetz sieht nicht vor, wer diese Aufgabe ausübt, wenn eine Beschwerde eingereicht worden ist, während man weiss, dass die Beschwerdeinstanz nicht über eigene Interventionsmittel verfügt.

Um zu vermeiden, dass die Bauarbeiten aufgenommen oder weitergeführt werden, wird logischerweise vorgeschlagen, die Baupolizei während den Beschwerdeverfahren der erstinstanzlichen Behörde anzuvertrauen. Für Fragen bezüglich der aufschiebenden Wirkung und allfälliger vorsorglicher Massnahmen bleibt in Vollziehung der Artikel 28a und 51 VVRG die Beschwerdebehörde zuständig.

7.2 Feststellung der Sachverhalte (Art. 49 Abs. 4 BauG)

Zu den gebotenen Möglichkeiten des geltenden Rechts - Grundstücke, Gebäude, Räume und Anlagen zu betreten - fügt der Vorentwurf weiter hinzu: Anhörungen durchführen, Baustellen inspizieren, von den angesprochenen Personen Auskünfte und Dokumente verlangen. Dadurch wird die Feststellung der Sachverhalte entsprechend erleichtert.

7.3 Die Information

a) Anschlag

Es wird vorgeschlagen, dass der Inhaber der Baubewilligung auf der Baustelle eine Ausfertigung der Baubewilligung während der Dauer der Bauarbeiten anbringt (Art. 49 Abs. 5 lit. a BauG). Die Art und Weise wird in der Verordnung präzisiert (neu Art. 52 bis BauV).

b) Weiteren Personen obliegende Informationspflicht

Artikel 49 Abs. 6 BauG ist ebenfalls neu. Er behandelt die Pflicht der mit der Baukontrolle und mit dem Polizeiwesen beauftragten Gemeindevertreter, wie auch der vom Staatsrat diesbezüglich ernannten Bediensteten, die KBK über alle Bauarbeiten an ausserhalb der Bauzonen sich befindlichen Objekten zu unterrichten, die ohne Baubewilligung, in Nichteinhaltung der erteilten Bewilligung oder in Verletzung anderer Vorschriften ausgeführt werden. Die Personen, welche dieser Informationspflicht unterstehen, werden unter neu Artikel 58 bis BauV bezeichnet.

Der Anschlag und die Informationspflicht bilden zwei zusätzliche Instrumente, die eine Verbesserung der Aufsicht und Kontrollen durch einfache Transparenzregeln ermöglichen.

8. Die Strafandrohungen

Die Bestimmungen betreffend die Wiederherstellung und den Abbruch sind beizubehalten. Die Wirksamkeit solcher Normen ist jedoch von der Schnelligkeit der Kontrollen abhängig und setzt voraus, dass genügend Personaleinheiten vorhanden sind. Diese letzte Frage ist jedoch Sache des Budget- und nicht des Gesetzgebungsverfahrens.

Artikel 54 Abs. 1 BauG wurde konkreter gefasst. Das Verzeichnis der Widerhandlungen wurde präzisiert und ergänzt.

Die Bussenbeträge sind zu erhöhen: die aufgrund von Artikel 54 Abs. 1 ausgesprochenen Bussen sollten zwischen Fr. 1'000.-- und Fr. 100'000.-- betragen (bisher zwischen Fr. 100.-- und Fr. 50'000.--). In schweren Fällen kann die Busse bis auf Fr. 200'000.-- (bisher Fr. 100'000.--) erhöht werden.

Leichte Fälle werden mit Bussen zwischen Fr. 100.-- und Fr. 5'000.-- bestraft (bisher Fr. 50.-- bis Fr. 1'000.--).

Zudem wird vorgeschlagen, eine Busse von mindestens Fr. 10'000.-- demjenigen aufzuerlegen, der Bauarbeiten weiterführt oder Bauten und Anlagen weiterhin benutzt, obwohl ihm eine Baueinstellung oder ein Benutzungsverbot zugestellt wurde (neu Art. 54 Abs. 3).

An den in den Kantonen Genf und Tessin angewandten Lösungen in Sachen Bussgelder wurde nicht festgehalten. Das System, wonach jeweils solange höhere Bussen ausgesprochen werden, als der widerrechtliche Zustand fortbesteht, erscheint angemessener. Ein in diesem Sinne abgeänderter Text, wonach die Busse nicht mehr jährlich festgesetzt wird, wird vorgeschlagen (Art. 54 Abs. 4 BauG).

* * *

Sion, September 2002