KLEINER LANDRAT

Berglistutz 1, Postfach
7270 Davos Platz 1
Telefon +41 81 414 30 02
Fax +41 81 414 30 49
kanzlei@davos.gr.ch
www.gemeindedavos.ch

GEMEINDE DAVOS

Sitzung vom 25.10.2011
Mitgeteilt am 28.10.2011
Protokoll-Nr. 11-911
Reg.-Nr. B2.2.2

An den Grossen Landrat

Motion Jörg Oberrauch betreffend Ergänzung des Baugesetzes bezüglich Ausführung, Betrieb, Unterhalt und Bewilligung von industriellen Anlagen auf Baustellen, Frage der Erheblicherklärung

I. AUSGANGSLAGE

1. Am 17.08.2011 hat Landrat Jörg Oberrauch dem Kleinen Landrat folgendes Motionsbegehren unterbreitet:

   „Der Kleine Landrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen der Gemeinde insoweit anzupassen, dass Ausführung, Betrieb, Unterhalt und Bewilligungspflicht von industriellen Anlagen auf Baustellen transparent und unmissverständlich wiedergegeben werden.

   Insbesondere ist für mobile Betonanlagen auch als Baustelleninstallation eine ordentliche Baubewilligungspflicht vorzusehen und eine entsprechende Ergänzung der Ausführungsverordnung zum Baugesetz der Gemeinde Davos, allenfalls des Baugesetzes auszuarbeiten."

   Nebst grundsätzlichen Überlegungen führt Jörg Oberrauch zur Begründung seiner Motion folgendes aus:

   „Für Gebäude oder Gebäudeteile ist eine Baubewilligung gemäss Davoser Baugesetz erforderlich. Die Bewilligung eines solchen Bauvorhabens beinhaltet überdies die dazu erforderlichen Bauinstallationen. Darunter fällt beispielsweise auch eine Betonaufbereitungsanlage, die (notwendigerweise) für das Bauvorhaben installiert wird. Soweit für die Erstellung des bewilligten Baus nicht notwendig, ist hingegen fraglich, ob eine solche Aufbereitungsanlage durch die Baubewilligung noch gedeckt sein kann. Dem Grundsatz nach ist verboten, was nicht bewilligt ist.

   Das heisst, dass nicht notwendige Baustelleinstallationen kritisch zu beurteilen sind. Dabei gibt es keine Liste objektiv notwendiger Installationen, sondern es ist dem Bauherrn als Bewilligungsnehmer anheim gestellt, was er wo und wie lange installiert. Die Grenze des nach der Baubewilligung Zulässigen wird jedenfalls dann überschritten, wenn der Zusammenhang

mit der Baustelle, auf der die Installationen stehen, nicht oder nicht mehr hergestellt werden kann.

Das gilt insbesondere auch für Projekte, für welche eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgelegt werden muss. Wird eine industrielle Aufbereitungsanlage dort weitergehend genutzt als für den Bau notwendig und in der UVP nachgewiesen, so verursacht sie Auswirkungen auf die Umwelt, welche im Rahmen der UVP des Bauvorhabens nicht berücksichtigt wurden. Wäre die erweitere Nutzung der Betonaufbereitungsanlage zu diesem Zeitpunkt bekannt gewesen, so wäre deren Umweltverträglichkeit in die Prüfung des Gesamtprojektes eingeflossen, was allenfalls die Bewilligungsfähigkeit (Überschreiten von Grenzwerten) des Gesamtprojekte hätte in Frage stellen können.

Im Weiteren sind industrielle Anlagen, Ausführungen, Betrieb und Unterhalte, die dem jeweiligen Bauprojekt dienlich sind, zonenkonform und betreffend guter Gesamtwirkung auf die Umgebung anzupassen. Bauten und Anlagen sowie sämtliche industrielle Anlagen sind nur zu bewilligen, wenn sie den jeweils geltenden Vorschriften zur Begrenzung der Umweltbelastung und zur Zumutbarkeit genügen und nicht gegen Recht und Gesetz verstossen. Ansonsten ist dieser Nachteil meistens Anlass für rechtliche Auseinandersetzungen."

2. Derzeit ist beim Verwaltungsgericht noch ein Verfahren hängig, welches diese Thematik in Davos betrifft. Zwei Verfahren wurden bereits zu Gunsten der Gemeinde entschieden.

II. STELLUNGNAHME DES KLEINEN LANDRATS

A. Vorgeschichte

Im Frühjahr 2011 kündete die Firma Oldis AG an, am Standort Davos eine mobile Betonanlage zu erstellen. Zwar betreibt die Firma Oberrauch AG in Frauenkirch ein Kies- und Betonwerk, jedoch beurteilten einige Baufirmen den Betonpreis des ortsansässigen Anbieters als zu hoch. Da die drei grössten Bauunternehmer mehr als die Hälfte des Betonvolumens beanspruchen, lohnt es sich offenbar für sie, den Beton mit einer eigenen mobilen Betonanlage herzustellen. Andererseits wäre für die Firma Oberrauch AG eine Einbusse bei der Produktion von mehr als der Hälfte des Volumens gravierend.

Am 25. Mai 2011 lud die Gemeinde die von dieser Auseinandersetzung betroffenen Firmen zu einem Gespräch ein. Die Gemeindevertreter versuchten zu vermitteln und empfahlen den zwei Parteien eine einvernehmliche Lösung zu erarbeiten.

Leider konnte dieser Ansatz nicht umgesetzt werden, und es findet seither eine rechtliche Auseinandersetzung statt.

Parallel dazu wurden die letzten Monate zwei parlamentarische Vorstösse eingereicht. Am 29. Juni 2011 reichte Landrat Jörg Oberrauch eine Kleine Anfrage ein betreffend Gewerbezone im Laret (beantwortet am 13. Juli 2011). Mit gleichen Datum rechte Landrat Hans Vetsch eine Interpellation ein betreffend Ortsbetonanlage ausserhalb der Gewerbezone (beantwortet am 8. September 2011). Nach Meinung des Kleinen Landrates waren beide Vorstösse durch den oben beschriebenen Rechtsstreit motiviert.

Ging es bei der Kleinen Anfrage und der Interpellation darum, Auskunft über Bewilligungen und Planungen des Kleinen Landrates zu erhalten, bezweckt die vorliegende Motion eine Gesetzesanpassung.

Der Kleine Landrat vertritt die Ansicht, dass im Sinne einer ökologisch sinnvollen und immissionsarmen Bauwirtschaft die Beschränkung auf einen einzelnen Kieswerkstandort in der näheren Umgebung, allenfalls mit mehreren Beteiligten, Sinn macht. Andererseits würde eine gesetzlich begünstigte Monopolbildung dazu führen, dass die Preise in der Bauwirtschaft von Davos tendenziell noch steigen könnten, was auch im Erstwohnungsbau nicht dem öffentlichen Interesse entspricht und dem freien Wettbewerb widerspräche.

Im Weiteren wird sich der Kleine Landrat nicht dem Vorwurf aussetzen, der einen oder anderen Partei mit einer Gesetzesanpassung Vorteile zu verschaffen.

B. Allgemeines

Die Möglichkeiten der Gemeinden, das Baubewilligungsverfahren zu ändern bzw. zu ergänzen sind minimal. Art. 5 KRG stellt klar, dass für die im neuen KRG und in der neuen KRVO vorgesehenen Verfahren ausschliesslich die darin enthaltenen Verfahrensvorschriften gelten, soweit die Gemeinden nicht ausdrücklich ermächtigt und verpflichtet werden, abweichende oder ergänzende eigene Verfahrensvorschriften zu erlassen. Dies gilt gerade auch für das Baubewilligungsverfahren, welches in den Art. 86 - 92 KRG und in Art. 40 - 61 KRVO im Wesentlichen geregelt ist. So bestimmen die Art. 40 ff. KRVO, in welchen Fällen ein ordentliches Baubewilligungsverfahren oder ein Meldeverfahren durchzuführen ist und in welchen Fällen keine Baubewilligungspflicht besteht. Diesbezüglich haben die Gemeinden aufgrund von Art. 50 Abs. 2 KRVO nurmehr die Möglichkeit, die an sich aufgrund von Art. 40 KRVO nicht baubewilligungspflichtigen Bauvorhaben dem Meldeverfahren im Sinne von Art. 50 KRVO zu unterstellen und damit ein vereinfachtes Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Ausserdem können die Gemeinden gemäss Art. 42 KRVO unter Beachtung des übergeordneten Rechts bestimmen, welche Unterlagen und Nachweise dem Baugesuch beizulegen sind und in welchen Fällen ein Modell oder eine vergleichbare Visualisierung beizubringen ist. Weitere Änderungen sind in dieser Hinsicht jedoch nicht vorgesehen und deshalb auch nicht zulässig.

C. Keine Verschärfung der kommunalen Ausführungsverordnung bezüglich Ausdehnung des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens auf Bauinstallationen

1. Was nun die hier zur Diskussion stehenden Bauinstallationen betrifft, so ist deren Behandlung in Art. 40 Abs. 1 Ziff. 22 KRVO geregelt. Danach sind Bauinstallationen nicht baubewilligungspflichtig, sofern sie keine erheblichen Immissionen verursachen. Es besteht nach dem Gesagten aus Sicht des kantonalen Rechts demzufolge für die Gemeinden nur die Möglichkeit, Bauinstallationen dem Meldeverfahren zu unterstellen. Von dieser Möglichkeit hat die Gemeinde Davos bis jetzt in ihrer Ausführungsverordnung zum Baugesetz (Ausführungsverordnung) noch keinen Gebrauch gemacht. Dies könnte mit einer entsprechenden Ergänzung von Art. 4 lit. l dieser Verordnung noch nachgeholt werden. Nicht zulässig wäre es wohl, die Bauinstallationsverfahren generell dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren zu unterstellen, wie es dem Motionär offenbar vorschwebt. Diese Möglichkeit besteht nur im Einzelfall, nämlich nach Massgabe von Art. 40 Abs. 3 KRVO.

2. Auch wenn es nach dem Gesagten möglich wäre, die mit keinen erheblichen Immissionen verbundenen Baustelleninstallationen dem Meldeverfahren zu unterstellen, sollte von einer diesbezüglichen Ergänzung der Ausführungsverordnung doch abgesehen werden, vor allem weil dadurch das Baubewilligungsverfahren zusätzlich kompliziert würde. Abgesehen davon hat die Baubehörde in heiklen Fällen schon aufgrund von Art. 40 Abs. 3 KRVO die Möglichkeit zu intervenieren. Bestehen nämlich Anzeichen dafür, dass durch ein bewilligungsfreies Bauvorhaben materielle Vorschriften verletzt sein könnten, leitet die kommunale Baubehörde gemäss dieser Bestimmung von Amtes wegen, auf Ersuchen der Fachstelle oder auf Hinweis von Dritten hin das Baubewilligungsverfahren ein. Eine weitere Regelung erweist sich daher als überflüssig.

3. Auch hinsichtlich der Baustelleninstallationen, welche erhebliche Immissionen verursachen, besteht in Anbetracht der eben erwähnten Bestimmung (Art. 40 Abs. 3 KRVO) kein Handlungsbedarf. In solchen Fällen hat die kommunale Baubehörde nämlich von Amtes wegen das ordentliche Baubewilligungsverfahren einzuleiten.

D. Keine Verschärfung der Ausführungsverordnung bezüglich der dem Baugesuch beizulegenden Unterlagen

1. Denkbar wäre eine Ergänzung der Ausführungsverordnung bezüglich der Unterlagen, welche einem Baugesuch beizulegen sind. Aufgrund von Art. 42 KRVO ist die Gemeinde diesbezüglich relativ frei, sodass im Katalog von Art. 3 der Ausführungsverordnung theoretisch auch verlangt werden könnte, entweder dass das Baugesuch in jedem Fall Angaben über die Bauinstallationen zu enthalten hat, allenfalls mit zusätzlichen Angaben über die Situierung und Ausgestaltung, oder dass für die Baustelleninstallation ein separates Baugesuch eingereicht werden müsste, welches im ordentlichen Baubewilligungsverfahren zu behandeln ist.

2. Von beidem sollte jedoch Abstand genommen werden.

   Die erstgenannte Variante wäre in den meisten Fällen gar nicht praktikabel, und zwar weil zum Zeitpunkt der Baugesuchseinreichung Art und Umfang der notwendigen Bauinstallationen meist noch gar nicht bekannt sind. Deren Ausgestaltung hängt von den Werkplänen des Architekten und des Bauingenieurs ab und nicht zuletzt auch vom Offertformular. Meist ist es der Bauunternehmer, welcher die Bauinstallationen und deren Standort bestimmt. Dieser tritt regelmässig erst nach abgeschlossenem Baubewilligungsverfahren auf die Bühne.

   Gleiches gilt aber auch für die zweitgenannte Variante. Müssten nämlich in jedem Fall nachträglich die Bauinstallationspläne nachgereicht werden, dann liefe dies auf ein zusätzliches Baubewilligungsverfahren hinaus, was Bauprojekte unnötig verkomplizierte. Bis ein Bau in Angriff genommen werden könnte, würde es wesentlich länger dauern. Und stets müsste damit gerechnet werden, dass die Nachbarn nicht nur gegen das Baugesuch als solches, sondern auch gegen die Bauinstallationen Einsprache erheben und die Sache später an die Gerichte (Verwaltungsgericht und Bundesgericht) weiterziehen.

   Von einer solchen Ergänzung in der Ausführungsverordnung sollte im Übrigen schon deshalb Abstand genommen werden, weil sich die bisherige Regelung im Grossen und Ganzen bewährt hat und der Rechtschutz mit dieser als gewährleistet erscheint. Bezeichnenderweise sind denn auch in Lehre und Rechtsprechung kaum Fälle bekannt, in denen es wegen solcher Baustelleninstallationen zu Problemen gekommen wäre.

E. Keine Gefährdung des materiellen Rechts

1. Es versteht sich von selbst, dass Bauinstallationen jeder Art – also mobile wie stationäre – die einschlägigen materiellen Vorschriften des Bau- und Planungsrechtes einzuhalten haben, was im Übrigen schon Art. 40 Abs. 3 KRVO zum Ausdruck bringt. Danach entbindet sogar die Befreiung von der Baubewilligungspflicht nicht von der Einhaltung von materiellen Vorschriften und der Einholung anderer Baubewilligungen.

2. Was für die direkt mit einem bestimmten Bauvorhaben im Zusammenhang stehenden Bauinstallationen zutrifft, gilt natürlich erst recht für die in der Motion erwähnten selbstständigen stationären gewerblichen und industriellen Aufbereitungsanlagen. Solche sind nur zulässig, wenn sie in der betreffenden Zone zonenkonform sind und die dortigen Bauvorschriften einhalten. In jedem Fall haben sie den jeweils geltenden Vorschriften zur Begrenzung der Umweltbelastung zu genügen. Da diese Vorgaben schon jetzt vorhanden sind, besteht überhaupt kein Anlass für eine weitergehende Legiferierung, zumal in der Regel für solche Bauvorhaben schon aufgrund der vorerwähnten KRG- bzw. KRVO-Bestimmungen ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist.

3. In diesen Fällen ist es den betroffenen Nachbarn natürlich unbenommen, Baueinsprache zu erheben und die Verletzung von materiellem Baupolizeirecht (aber auch formellem) zu rügen. So könnte beispielsweise geltend gemacht werden, die betreffende Anlage stehe in Widerspruch zu den Vorgaben der Umweltschutzgesetzgebung, insbesondere der Lärmschutz- und Luftreinhalteverordnung bzw. den darin enthaltenen Werten. Der Rechtschutz ist daher schon mit den bestehenden Regelungen in jeder Hinsicht gewährt. Auch in dieser Hinsicht erübrigen sich daher weitere Massnahmen.

F. Keine Massnahmen vor Abschluss des hängigen Rechtstreits

Wie vorne bereits dargelegt, sind gegenwärtig Verfahren vor Verwaltungsgericht im Gange, welche gerade auch die vom Motionär angesprochene Problematik betreffen. Bevor die verwaltungsgerichtlichen Urteile vorliegen, sollten daher in keinem Fall Änderungen an den bestehenden Regelungen vorgenommen werden. Vorschnelle Gesetzesänderungen sind zu vermeiden.

Antrag an den Grossen Landrat:

1. Aufgrund der voranstehenden Ausführungen sei die am 17. August 2011 von Landrat Jörg Oberrauch eingereichte Motion betreffend Ergänzung des Baugesetzes bezüglich Ausführung, Betrieb, Unterhalt und Bewilligung von industriellen Anlagen auf Baustellen nicht erheblich zu erklären.

2. Eine weitere Legiferierung bezüglich der Baubewilligungsverfahren für Bauinstallationen und ähnlichen Anlagen sei nur dann aufzunehmen, wenn ein Urteil in den derzeit vor Verwaltungsgericht hängigen Verfahren danach verlangen würde.

Gemeinde Davos
Namens des Kleinen Landrates

Hans Peter Michel
Landammann

Michael Straub
Landschreiber

LANDSCHAFT und GEMEINDE DAVOS

Beilage/n
- Motion Jörg Oberrauch vom 17. August 2011 betreffend Ergänzung des Baugesetzes bezüglich Ausführung, Betrieb, Unterhalt und Bewilligung von industriellen Anlagen auf Baustellen