

Bericht an den Landrat

Bericht der: Bau- und Planungskommission

vom: 22. August 2016

Zur Vorlage Nr.: [2015/436](#)

Titel: **Berücksichtigung von gravitativen Naturgefahren im Rahmen von Baubewilligungsverfahren; Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998**

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

2015/436

Bericht der Bau- und Planungskommission an den Landrat

betreffend Berücksichtigung von gravitativen Naturgefahren im Rahmen von Baubewilligungsverfahren; Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998

vom 22. August 2016

1. Ausgangslage

Seit Ende 2011 liegen für das Siedlungsgebiet jeder Gemeinde im Kanton die Naturgefahrenkarten vor. Diese Karten zeigen aufgrund wissenschaftlicher Erhebungen auf, wo im Siedlungsgebiet welche gravitativen Naturgefahren mit welcher Häufigkeit und welcher Intensität auftreten können. Die gravitativen Naturgefahren betreffen im Kanton Basel-Landschaft im Wesentlichen Rutschungen, Steinschlag und Überschwemmungen. Rund ein Viertel des rechtskräftig ausgeschiedenen Baugebiets weist eine Gefährdung durch eine gravitative Naturgefahr auf, wobei mehr als 70 % dieser Flächen in einem Gebiet liegen, wo die Gefährdung als gering oder als Restgefährdung eingeschätzt wird. Bei 28 % der von Naturgefahren bedrohten Flächen im Siedlungsgebiet liegt eine mittlere und bei 2 % eine erhebliche Gefährdung vor.

Die Naturgefahrenkarten haben keine rechtsverbindliche und grundeigentümergebundene Wirkung. Als Grundlagen müssen sie im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung jedoch beachtet und die daraus gewonnenen Erkenntnisse umgesetzt werden. Gemäss der Waldgesetzgebung des Bundes haben die Kantone die Karten bei allen raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen – unter anderem auch das kantonale Bauinspektorat im Rahmen von Baubewilligungsverfahren. Wird dies unterlassen und kommt es zu einem voraussehbaren Naturereignis mit Schadenfolge, kann die öffentliche Hand unter Umständen rechtlich belangt werden. Wenn also in einem Gebiet gebaut werden soll, das offensichtlich von Naturgefahren bedroht ist, sind Vorkehrungen gegen die Auswirkungen der spezifischen Naturgefahren zu ergreifen.

Die vorgeschlagene Revision des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 (RBG; SGS 400) regelt nun in Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben, wie Naturgefahren, die auf baubewilligungspflichtige Vorhaben einwirken können, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu berücksichtigen sind. Grundsätzlich wird dabei vom Ansatz ausgegangen, dass Bauwillige für die Planung sowie die Realisierung von Gefahrenabwehrmassnahmen selbst zuständig sind und die Baubewilligungsbehörde keine spezifischen Massnahmen anordnet. Die Baubewilligungsbehörde prüft jedoch im Baubewilligungsverfahren die zur Abwehr der potentiellen Naturgefahr geplanten Massnahmen auf ihre Tauglichkeit.

Die vorliegende Teilrevision des RBG wird zeitgleich mit dem Entwurf zum Gesetz über die Brand- und Elementarschadensprävention (BEPG, siehe LRV [2015/434](#)) dem Landrat zur Beschlussfassung unterbreitet. Dadurch kann die vorliegende Teilrevision zusammen mit dem BEPG behandelt werden. Dies ist deshalb sinnvoll, weil sich in Bezug auf die Beachtung von Naturgefahren im Baubewilligungsverfahren gewisse Parallelen zwischen der Teilrevision des RBG und dem BEPG ergeben.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Bau- und Planungskommission behandelte die Vorlage anlässlich ihrer Sitzungen vom 21. Januar, 4. Februar, 3. März, 7. und 21. April sowie 12. Mai 2016. Begleitet wurde sie dabei von Regierungsrätin Sabine Pegoraro, Regierungsrat Isaac Reber, stv. Vorsteher BUD, Generalsekretär Michael Köhn, Andreas Weis, Leiter Bauinspektorat (BIT), Andres Rohner, stv. Leiter Abteilung Recht, GSK BUD, Daniel Schwörer, Leiter Stabsstelle Gemeinden FKD.

2.2. Eintreten

Eintreten ist unbestritten.

2.3. Detailberatung

2.3.1 Anpassung RBG und Erwägungen zur Abschreibung der Motion 2012/273

In der Beratung kam die Frage auf, was gelten würde, wenn die in der Vorlage 2015/436 vorgesehenen Änderungen des RBG vom Landrat angenommen, danach jedoch das in der Vorlage 2015/434 zur Annahme empfohlene BEPG – welches ebenfalls Anpassungen im RBG vorsieht – abgelehnt würde. Um diesem Widerspruch vorzubeugen und nach Rücksprache mit den Fachleuten in BUD und FKD, beschloss die Kommission mit grosser Mehrheit (12:1), bereits in der Vorlage 2015/436 nicht mehr von «Naturgefahren», sondern generell von «Elementarschäden» zu sprechen. Folglich kann § 101 Absatz 1 Satz 1 RBG in der Vorlage 2015/434 gestrichen werden.

Für den Fall, dass das BEPG vom Landrat nicht angenommen würde, müsste dieser im Rahmen des RBG definieren, was unter dem Begriff «Elementarschäden» zu subsumieren ist. Bei Annahme des BEPG durch den Landrat, wäre der Begriff in beiden Vorlagen deckungsgleich.

Steht in einer Gemeinde eine Zonenplanrevision an, so hat diese zwei Möglichkeiten: Entweder macht sie sich Gedanken über die Umsetzung oder sie definiert explizit in ihren Zonenvorschriften, dass die in den Naturgefahrenkarten entsprechend ausgewiesenen Gebiete als Gefahrenzonen gelten. Im Hinblick auf die Umsetzung des Gesetzes mit dem neuen §101 RBG und der Einführung des BEPG kommt einer umfassenden Information der Gemeinden von Seiten des Regierungsrates eine grosse Bedeutung zu.

In ihrer Beratung hat sich die Bau- und Planungskommission eingehend mit dem Anliegen der mit der Vorlage vom Regierungsrat zur Abschreibung beantragten Motion [2012/073](#) auseinandergesetzt. In seinem Vorstoss hatte Felix Keller den Regierungsrat aufgefordert, das «RBG beziehungsweise die Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz (RBV) dahingehend zu ändern, dass die Vorgaben aus den Naturgefahrenkarten – sofern nötig – nur über eine Anpassung des Zonenreglements [der Zonenvorschriften] und ohne Anpassung der kommunalen Zonenpläne grundeigentümerverbindlich sind.» Die Bau- und Planungskommission beauftragte die Verwaltung, einen Formulierungsvorschlag auszuarbeiten, mit welchem die Rechtsverbindlichkeit der Naturgefahrenkarten im Zusammenspiel mit § 101 RBG festgeschrieben werden kann.

Der daraufhin präsentierte Entwurf sah eine Ergänzung von § 30 RBG um zwei weitere Absätze vor, die eine Einbindung der Naturgefahrenkarten in die kommunale Nutzungsplanung ermöglichen sollte:

§ 30 Gefahrenzonen

² *Die Gemeinden können in ihren Zonenvorschriften die in den Naturgefahrenkarten ausgeschiedenen Gefahrengebiete nach dem Verfahren über den Erlass von Zonenvorschriften als grundeigentümerverbindliche Gefahrenzonen gemäss Absatz 1 beschliessen.*

³ *Revisionen von Naturgefahrenkarten, die eine Verschärfung der Naturgefahrensituation für bestimmte Gebiete ausweisen oder neue Gebiete erfassen, sind als Mutation gemäss Absatz 2 zu*

beschliessen. In allen anderen Fällen gelten Anpassungen der Naturgefahrenkarten als rechtsverbindliche Fortschreibungen, die vom Gemeinderat zu beschliessen sind.

Gemäss Einschätzung der Fachleute aus BUD und FKD sollen die Naturgefahrenkarten – bei welchen es sich um technische, von einem Ingenieurbüro ausgearbeitete Karten handelt – für den Grundeigentümer verbindlich gemacht werden. Die vorgeschlagene Ergänzung von § 30 RBG sollte es den Gemeinden künftig erlauben, die Naturgefahrenkarten mittels Beschluss für die Raumplanung als verbindlich zu erklären. Aus rechtspolitischen und planungsrechtlichen Gründen muss der Grundeigentümer im Rahmen eines politischen Prozesses zumindest Kenntnis davon nehmen können, dass die Naturgefahrenkarten verbindlich erklärt wurden – was allenfalls Folgen für seine eigene Parzelle haben könnte (z. B. Neueinteilung in eine andere Gefahrenzone). Im Rahmen ihrer Zonenvorschriften können die Gemeinden die in den Naturgefahrenkarten ausgedehnten Gefahrengebiete als grundeigentümergebunden erklären.

Unter den Juristen der Verwaltung, so die anwesenden Vertreter der BUD, habe eine lange Diskussion darüber stattgefunden, wie die Naturgefahrenkarten überhaupt berücksichtigt werden dürfen. Ein Vorschlag war, im Zonenreglement darauf hinzuweisen, dass die Naturgefahrenkarten berücksichtigt werden müssen. Nach Einschätzung des Rechtsdienstes von Landrat und Regierungsrat verstiesse dieser Ansatz jedoch gegen sämtliche rechtsstaatlichen Grundsätze. Dadurch würde den Grundeigentümern ein Instrument «aufs Auge gedrückt», zu welchem sie sich nicht hätten äussern können.

Der Hinweis aus der Kommission, dass die BGV ohnehin aufgrund der Naturgefahrenkarten Auflagen verfügen muss, sei berechtigt, so die anwesenden Vertreter von BUD und FKD. Jedoch sei unter gewissen Juristen auch die Frage umstritten, ob die BGV aufgrund der Naturgefahrenkarten Massnahmen verfügen könne. Der Formulierungsvorschlag einer Ergänzung von § 30 RBG wäre ein Versuch, zwischen diesen unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu vermitteln und rechtsstaatlichen sowie raumplanerischen Mindestanforderungen zu genügen. Den Grundeigentümern soll die Möglichkeit eingeräumt werden, eine Verschärfung der Naturgefahrensituation zur Kenntnis nehmen und damit auch anfechten zu können (z. B: «Meine Parzelle liegt aus diesen und jenen Gründen nicht in der blauen Gefahrenzone»).

Auf die Frage aus der Kommission, ob die Gemeinden die Naturgefahrenkarten nicht in ihren Zonenplänen abbilden müssten, würde der Landrat auf die oben beschriebene Ergänzung von § 30 RBG verzichten, verwiesen die Verwaltungsvertreter auf bestehende Vorgaben im Kantonalen Richtplan ([KRIP](#)). In Objektblatt L 1.3. «Naturgefahren» ist definiert, welche raumwirksamen Tätigkeiten von Kanton und Gemeinden berücksichtigt werden müssen. Durch eine Ergänzung von § 30 RBG könnte das Anliegen der Motion aufgenommen werden. Die Gemeinden hätten die Möglichkeit, die Naturgefahrenkarten teilweise zu übernehmen. Rein bauplanungsrechtlich würden damit die Naturgefahrenkarten auf die Stufe der kommunalen Nutzungsplanung gehoben.

Da eine Anpassung von § 30 nicht nötig und auch mit der oben erwähnten Ergänzung von § 101 RBG das Anliegen der Motion erfüllt sei, entscheidet sich eine Kommissionsmehrheit (9:4) gegen eine Ergänzung von § 30 RBG. Im Gegensatz zu § 101 RBG würde dieser eine eigentliche Grundeigentümergebundenheit stipulieren. Eine Kommissionsminderheit hätte sich von einer Ergänzung von § 30 RBG eine erhöhte Transparenz versprochen.

2.3.2 BGV finanziert auf fünf Jahre befristete 120 Stellenprozente (LRB-Ziffer 2)

Im Rahmen der Beratung zur Vorlage 2015/434 BEPG hatte die Baslerbieter Gebäudeversicherung (BGV) einen Betrag von CHF 3 Mio. zur Umsetzung des BEPG in Aussicht gestellt. Davon sind eine Million für Personalkosten und zwei Millionen für bauliche Massnahmen im Bereich Elementarschadenschutz, in erster Linie gegen Hochwasser, vorgesehen. Somit werden diese finanziellen Mittel zweckgerichtet eingesetzt und wirken dabei schadenpräventiv.

Die Vertreter der BUD bestätigen auf Nachfrage, dass die Informationen aus den Naturgefahrenkarten bereits heute, im Sinne einer Übergangslösung, bis zum Erlass einer entsprechenden gesetzlichen Regelung, im Baugesuchverfahren berücksichtigt werden. Das BIT, das Amt für Raumplanung (ARP) und insbesondere auch die BGV stellen hierfür im Einzelfall die notwendigen personellen und fachlichen Ressourcen bereit. Mit dieser provisorischen Massnahme sind folgende Leistungen allerdings nicht abgedeckt:

- eine gezielte, institutionalisierte Überprüfung und Triagierung der Baugesuche
- Verfügungs- und damit Vollzugskompetenz des BIT mangels formell-gesetzlicher Grundlage (die Naturgefahrenkarte allein entfaltet keine Rechtskraft)
- eine durchsetzbare Vollzugskontrolle mangels formell-gesetzlicher Grundlage
- eine Kommissionsarbeit (NGK-Kommission)
- eine Rechtsverfolgung durch das BIT (keine BIT-Entscheide möglich)
- eine abschliessende Prüfung in Zonen «gelb» und «blau» – aktuell nur Unterstützung des BIT durch BGV in Einzelfällen
- Information und Beratung von Gemeinden und Planern im Vorfeld von Projekten und/oder Zonenplanrevisionen

Heute werden im Bauinspektorat im Bedarfsfall die erforderlichen personellen Ressourcen von anderen Tätigkeiten (Baugesuchsprüfung, Beratung oder telefonische Sprechstunde) abgezogen. Als Folge davon kann die Bearbeitung der Baugesuche mit zunehmenden Aufgaben und reduzierten personellen Ressourcen nur noch seriell und nicht mehr parallel stattfinden. Die individuellen Bearbeitungszeiten erhöhen sich damit zwangsläufig. Um diesen erweiterten Dienstleistungskatalog erfüllen zu können, fehlen dem BIT die nötigen personellen Ressourcen. Kommt hinzu, dass es aus Kostengründen wenig sinnvoll wäre, gewisse Prozesse, wie die Rechtswegbeschreitung, auszulagern.

Um diese geänderte Ausgangslage im Landratsbeschluss abbilden zu können, beschliesst die Bau- und Planungskommission einstimmig, in Ziffer 2 des Landratsbeschlusses festzuhalten, dass die Stellenerhöhung auf fünf Jahre befristet wird. Zusätzlich soll der Landrat zur Kenntnis nehmen, dass die 120 Stellenprozente von der Basellandschaftlichen Gebäudeversicherung finanziert werden (siehe Entwurf LRB). Eine Befristung der Stelle auf fünf Jahre hätte den Vorteil, dass bis Ablauf der Frist Erfahrungswerte vorliegen würden, auf deren Basis der Regierungsrat eine neue Vorlage ausarbeiten und dem Landrat unterbreiten könnte. Entsprechend dem Bruttoprinzip würden die 120 Stellenprozente im kantonalen Stellenplan erscheinen, zunächst durch den Kanton finanziert und später durch die eine Million der BGV refinanziert.

3. Antrag an den Landrat

Die Bau- und Planungskommission empfiehlt dem Landrat mit 12:0 Stimmen gemäss geändertem Entwurf des Landratsbeschlusses zu entscheiden.

22. August 2016 / dzu

Bau- und Planungskommission

Hannes Schweizer, Präsident

Beilagen

- Landratsbeschluss (geänderter Entwurf)
- Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) (geänderter Entwurf)

Landratsbeschluss

über die Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes und Stellenerhöhung beim Bauinspektorat

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes wird zugestimmt.
2. Der Erhöhung des Sollstellenplans des kantonalen Bauinspektorats um 120 Stellenprocente wird zugestimmt. Die Stellenerhöhung ist auf fünf Jahre befristet. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die auf fünf Jahre befristeten 120 Stellenprocente von der Basellandschaftlichen Gebäudeversicherung (BGV) finanziert werden.
3. Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Landrat zwei Jahre nach Inkrafttreten der beschlossenen Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes über die personelle Situation des Bauinspektorats im Zusammenhang damit zu berichten.
4. Die Motion [2012/073](#) „Umsetzung der Naturgefahrenkarte in die Nutzungsplanung“ von Felix Keller-Maurer wird abgeschrieben.

Liestal,

Im Namen des Landrates

der Präsident:

der Landschreiber:

Raumplanungs- und Baugesetz (RBG)

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Raumplanungs- und Baugesetz vom 8. Januar 1998¹ wird wie folgt geändert:

§ 101 Absatz 1

¹ Alle Bauten und Anlagen müssen entsprechend ihrem Zweck die notwendige Standfestigkeit aufweisen und den Anforderungen der Hygiene, der Sicherheit, des Umweltschutzes, des Gewässerschutzes, der Energienutzung, des Brandschutzes, des Schutzes vor Elementarschäden sowie den arbeits- und gewerbepolizeilichen Vorschriften genügen. Insbesondere sind:

- a. Wohn- und Arbeitsräume durch geeignete Massnahmen gegen Feuchtigkeit, Temperatureinflüsse, Wärmeverluste und Lärm zu dämmen sowie ausreichend zu belichten und zu belüften;
- b. Baumaterialien, die zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen können, nicht zu verwenden.
- c. verhältnismässige Massnahmen, die vor Elementarschäden nachhaltig schützen, bei Neubauten sowie bei elementarereignisrelevanten Umbauten bestehender Bauten und Anlagen zu planen und zu realisieren.

§ 123 Haftung

¹ Mit der Erteilung der Baubewilligung, der amtlichen Prüfung von Bauten, Einrichtungen oder Betrieben und mit der Kontrolle der Bauarbeiten übernimmt die Behörde keine Verantwortung für den Baugrund sowie für Elementarschäden oder für die Schäden, die aus der Anlage oder ihrem Betrieb entstehen. Dagegen trägt das Gemeinwesen die Verantwortung für die von ihr getroffenen Anordnungen nach Massgabe der Bestimmungen über die Verantwortung der Behörden und Beamten.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten dieser Änderung.

¹ GS 33.0289; SGS 400