

Auftrag Pfäffli betreffend begriffliche Harmonisierung und leserfreundlichere Gestaltung der kommunalen Baugesetze im Kanton Graubünden

Ein und derselbe materielle Sachverhalt wird in den kommunalen Baugesetzen im Kanton Graubünden sowohl inhaltlich wie auch begrifflich unterschiedlich erfasst. Diese Unterschiede werden zudem häufig noch durch die verschiedensten Be- und Umschreibungen verstärkt. Da diese Divergenzen seit langer Zeit bestehen, haben sie sich als Usanz der Behörden in den Kontakten mit der Bevölkerung tief verankert. Als Beispiel sei hier der Begriff „Grenzabstand“ aufgeführt. Es kommt dazu, dass ein kommunales Baugesetz als solches in unserem Kanton oft schwierig zu lesen ist, und es deshalb auch noch meistens den Beizug des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG) und der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO) bedarf. Die begrifflichen Unterschiede – und die schwierige Lesbarkeit – öffnen somit einer unterschiedlichen Auslegung Tür und Tor und schaffen damit zwangsläufig eine grosse Rechtsunsicherheit. Ein „gemeindeübergreifendes Bauen“ wird somit nicht selten von grossen Unklarheiten begleitet und von unnötigen Unsicherheiten geprägt. Dies wiederum bringt eine zeitliche Verzögerung mit sich, verursacht zusätzlichen administrativen Aufwand und nicht zuletzt auch beträchtliche, unnötige Kosten.

Auch bei der Überführung von regionalen Richtplänen in die kommunalen Baugesetze verursachen unterschiedliche Begriffe in den involvierten Gemeindebaugesetzen immer häufiger Probleme. Als Beispiel kann hierzu die Überführung des regionalen Richtplans Zweitwohnungsbau im Oberengadin angeführt werden. In diesem Fall machten z.B. unterschiedliche Umschreibungen des Begriffs „Nutzer von Erst-Wohnungen“ in den Gemeindebaugesetzen die Neufassung dieses Begriffs in den eben erwähnten Gesetzen – als Arbeitsgrundlage – durch einen Spezialisten nötig.

Vor diesem Hintergrund wird die Regierung deshalb beauftragt, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um die kommunalen Baugesetze im Kanton Graubünden begrifflich zu harmonisieren und leserlicher zu gestalten.

Chur, 8. Dezember 2009

Pfäffli, Felix, Troncana-Sauer, Arquint, Barandun, Bezzola (Samedan), Bezzola (Zernez), Blumenthal, Brantschen, Brüesch, Buchli, Cahannes Renggli, Campell, Casparis-Nigg, Caviezel (Pitasch), Cavigelli, Claus, Clavadetscher, Conrad, Donatsch, Frigg-Walt, Gartmann-Albin, Hartmann (Chur), Hartmann (Champfèr), Jaag, Jäger, Jenny, Koch, Krättli-Lori, Kunz, Marti, Menge, Mengotti, Meyer-Grass (Klosters Dorf), Nick, Parolini, Parpan, Peer, Perl, Peyer, Pfenninger, Pfiffner-Bearth, Ragetti, Ratti, Rizzi, Thomann, Thöny, Thurner-Steier, Toschini, Trepp, Valär, Vetsch (Pragg-Jenaz), Wettstein, Cattaneo, Engler, Furrer-Cabalar, Gassmann, Gunzinger, Largiadèr, Schädler, Stoffel (Davos)



Sitzung vom

9. März 2010

Mitgeteilt den

10. März 2010

Protokoll Nr.

177

Auftrag Pfäffli

betreffend begriffliche Harmonisierung und leserfreundlichere Gestaltung
der kommunalen Baugesetze im Kanton Graubünden

Antwort der Regierung

Soweit Grossrat Pfäffli und Mitunterzeichnende im vorliegenden Vorstoss beantragen, Massnahmen zur Harmonisierung von baurechtlichen Begriffen und Messweisen in den kommunalen Baugesetzen zu treffen, rennen sie bei der Regierung offene Türen ein. Bestrebungen zur Vereinheitlichung von Vorschriften, Definitionen und Messweisen im Bereiche des Bauwesens bildeten einer der wichtigsten Schwerpunkte bei der am 6. Dezember 2004 vom Grossen Rat verabschiedeten und am 1. November 2005 in Kraft getretenen Totalrevision der kantonalen Raumplanungsgesetzgebung (KRG, KRVO). Das Ziel dieser Bestrebungen sollte darin bestehen, die Lesbarkeit der Baugesetze zu verbessern, das Baurecht und die Verfahren insgesamt zu vereinfachen und durch harmonisierte Vorschriften ein kostengünstigeres Bauen zu ermöglichen.

Die wichtigsten Massnahmen, die der Kanton in diesem Zusammenhang bisher getroffen hat resp. noch treffen wird, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Vollständige Vereinheitlichung sämtlicher bau- und planungsrechtlicher Verfahren wie Baubewilligungsverfahren, Quartierplanverfahren, Ortsplanungsverfahren etc. durch Aufnahme standardisierter Verfahren ins KRG, dies mit der Konsequenz, dass die kommunalen Baugesetze entsprechend entlastet und damit benutzerfreundlich ausgestaltet werden können.
2. Mit Regierungsbeschluss vom 23. Mai 2006 ist der Kanton Graubünden als erster Kanton der IVHB (Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe) beigetreten. Mit der IVHB werden schweizweit alle wichtigen Baubegriffe und Messweisen harmonisiert. Mit ihrem (frühen) Beitritt wollte die Re-

gierung nicht zuletzt auch einen Beitrag zur Verhinderung eines Bundesbaugesetzes leisten. Gegen einen Beitritt sprach sich im Übrigen ausgerechnet die Wohngemeinde des Urhebers des vorliegenden Vorstosses aus, dies v.a. mit der Begründung, dass es der Gemeinde im Falle eines Beitrittes verwehrt sein würde, altbewährte Instrumente beizubehalten.

3. Sobald die IVHB in Kraft getreten ist (mutmasslich noch in diesem Jahr), wird die Regierung alle Gemeinden über eine entsprechende Teilrevision der KRVO beauftragen, bei anstehenden Revisionen der kommunalen Baugesetze auch gerade die IVHB zu berücksichtigen. Mittlerweile haben dies schon ca. 20 Gemeinden ohne verbindlichen Auftrag bereits getan.
4. Auch im KRG resp. in der KRVO selbst sind einzelne Begriffe harmonisiert worden, so u.a. ausgerechnet der vom Urheber des Vorstosses als Negativbeispiel erwähnte Begriff "Grenzabstand" (Art. 37 KRVO).
5. Die Bündner Vereinigung für Raumentwicklung (BVR) hat im Auftrag der Regierung das Musterbaugesetz für Bündner Gemeinden bereits im Jahre 2007 an die Anforderungen der IVHB angepasst; es steht also den Gemeinden schon heute eine Vorlage für den Erlass kommunaler Baugesetze mit harmonisierten Baubegriffen zur Verfügung.
6. Am 10. November 2009 hat die Regierung im Zuge des Erlasses des kantonalen Richtplanes "Zweitwohnungsbau" u.a. auch einen Werkzeugkasten verabschiedet, welcher die erforderlichen Instrumente und Definitionen zur Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung enthält und damit einen namhaften Beitrag zur Vereinheitlichung der kommunalen Erlasse bezüglich Zweitwohnungsregelungen leistet. So enthält der Werkzeugkasten u.a. gerade auch eine Definition für den vom Urheber des vorliegenden Vorstosses erwähnten Begriff "Nutzer von Erstwohnungen".

Die Regierung ist bereit, den vorliegenden Auftrag im Sinne der Ziffern 1 und 3 entgegenzunehmen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, reading "Claudio Lardi".

Claudio Lardi

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, reading "Riesen".

Dr. C. Riesen

Incumbensa Pfäffli concernent l'armonisaziun terminologica e la concepziun meglier legibla da las leschas communalas da construcziun dal chantun Grischun

En las leschas communalas da construcziun dal chantun Grischun vegnan ils medems fatgs materials formulads en moda differenta tant areguard il cuntegn sco er areguard il vocabulari. Questas differenzas vegnan ultra da quai savens anc rinforzadas tras las differentas descripziuns e circumscripziuns. Perquai che questas divergenzas existan gia dapi blers onns, èn ellas sa francadas profundamain sco usanza da las autoritads en il contact cun la populaziun. Sco exempel po vegnir numnada qua la noziun "distanza dal cunfin". I vegn anc vitiers ch'ina lescha communal da construcziun sco tala è savens difficila da leger en noss chantun. Pervia da quai èsi savens er anc necessari da consultar la lescha davart la planisaziun dal territori per il chantun Grischun (LPTGR) e l'ordinaziun davart la planisaziun dal territori per il chantun Grischun (OPTGR). Las differenzas terminologicas – e la legibladad difficila – avran pia tut las portas a differentas interpretaziuns e stgaffeschans uschia sfurzadamain ina gronda intschertezza giuridica. Il "construir intercommunal" vegn pia accompagnà savens da grondas intschertezzas e caracterisà da malsegirezzas nunnecessarias. Quai chaschuna da sia vart in retardament areguard il temp e lavurs administrativas supplementaras e betg sco ultim er custs considerabels che na fissan betg necessari.

Er sch'ils plans directivs regiunals vegnan transferids en las leschas communalas da construcziun, chaschunan las differenzas tar las noziuns adina pli savens problems cun las leschas communalas da construcziun involvidas. Sco exempel po vegnir menziunà qua il transferiment dal plan directiv regiunal da l'Engiadina'ota davart la construcziun d'abitaziuns secundaras. En quest cas èsi sta necessari, p.ex. pervia da las differenzas tar la circumscripziun da la noziun "utilisadra u utilisader d'emprimas abitaziuns" en las leschas communalas da construcziun, da formular da nov questa noziun per las leschas menziunadas, e quai cun agid d'in spezialist.

En vista a quests fatgs vegn la regenza pervia da quai incumbensada da prender las mesiras necessarias per armonisar las noziuns en las leschas communalas da construcziun e per render ellas meglier legiblas.

Cuira, ils 8 da december 2009

Pfäffli, Felix, Troncana-Sauer, Arquint, Barandun, Bezzola (Samedan), Bezzola (Zernez), Blumenthal, Brantschen, Brüesch, Buchli, Cahannes Renggli, Campell, Casparis-Nigg, Caviezel (Pitasch), Cavigelli, Claus, Clavadetscher, Conrad, Donatsch, Frigg-Walt, Gartmann-Albin, Hartmann (Cuira), Hartmann (Champfèr), Jaag, Jäger, Jenny, Koch, Krättli-Lori, Kunz, Marti, Menge, Mengotti, Meyer-Grass (Clastra Vitg), Nick, Parolini, Parpan, Peer, Perl, Peyer, Pfenninger, Pfiffner-Bearth, Ragettli, Ratti, Rizzi, Thomann, Thöny, Thurner-Steier, Toschini, Trepp, Valär, Vetsch (Pragg-Jenaz), Wettstein, Cattaneo, Engler, Furrer-Cabalar, Gassmann, Gunzinger, Largiadèr, Schädler, Stoffel (Tavau)



Sesida dals

Communitgà ils

Protocol nr.

9 da mars 2010

10 da mars 2010

177

Incumbensa Pfäffli

concernent l'armonisaziun terminologica e la concepziun meglier legibla
da las leschas communalas da construcziun dal chantun Grischun

Resposta da la regenza

Uschenavant ch'il deputà Pfäffli e las sutsegnadras ed ils sutsegnaders pretendan en l'intervenziun qua avant maun da prender mesiras per armonisar las noziuns e las modas da mesirar dal dretg da construcziun en las leschas communalas da construcziun, pretendan ellas ed els insatge ch'è in vegl giavisch da la regenza. Stentas per unifitgar prescripziuns, definiziuns e modas da mesirar en il sector dals fatgs da construcziun èn stadas in dals accents ils pli impurtants da la revisiun totala da la legislaziun davart la planisaziun dal territori (LPTGR, OPTGR) ch'è vegnida deliberada dal cussegl grond ils 6 da december 2004 e ch'è entrada en vigur il 1. da november 2005. La finamira da questas stentas avess stuì esser quella da meglierar la legibladad da las leschas da construcziun, da simplifitgar en general il dretg da construcziun e las proceduras e da pussibilitar – grazia a prescripziuns armonisadas – da construir en moda pli favuraivla.

Las mesiras las pli impurtantas ch'il chantun ha prendì en quest connex fin ussa resp. ch'el vegn anc a prender, sa laschan resumar sco suonda:

1. Unificaziun cumpletta da tut las proceduras dal dretg da construcziun e da planisaziun, vul dir da las proceduras per la permissiun da construcziun, da las proceduras dal plan da quartier, da las proceduras da la planisaziun locala e.u.v., integrond proceduras standardisadas en la LPTGR, quai cun la conseguenza che las leschas communalas da construcziun pon vegnir distgargiadas correspundentamain e pon uschia vegnir formuladas en moda favuraivla per las utilisadras e per ils utilisaders.
2. Cun il conclus da la regenza dals 23 da matg 2006 è il chantun Grischun sa participà sco emprim chantun a la cunvegna interchantunala davart l'armonisaziun da la terminologia da construcziun (CIAC). Cun la CIAC vegnan armonisadas en

l'entira Svizra tut las noziuns da construcziun e tut las modas da mesirar impurtantas. Cun sa participar (ad ura) a la CIAC n'ha la regenza betg sco ultim er vuli prestar sia part per impedir ch'i dettia ina lescha federala da construcziun. Cunter ina participaziun è s'exprimida dal rest gist la vischnanca da domicil da l'autur da l'intervenziun qua avant maun, e quai oravant tut cun la motivaziun che la vischnanca na pudess betg pli mantegnair ses instruments cumprovads, sch'il chantun sa participeschia a la CIAC.

3. Uschespert che la CIAC è entrada en vigur (probablmain anc quest onn), vegn la regenza ad incumbensar tut las vischnancas sin basa d'ina revisiun parziala correspundenta da la OPTGR da resguardar gist er la CIAC, cur che las leschas communalas da construcziun vegnan revedidas. En il fratemp han ca. 20 vischnancas gia fatg quai senza ina incumbensa lianta.
4. Er en la LPTGR resp. en la OPTGR sco talas èn vegnidas armonisadas tscher-tas noziuns, uschia tranter auter gist la noziun da la "distanza dal cunfin" (art. 37 OPTGR) che vegn menziunada da l'autur da l'intervenziun sco exempel negativ.
5. Per incumbensa da la regenza ha l'associaziun grischuna per il svilup dal territori (AGS) adattà il model d'ina lescha da construcziun per vischnancas grischunas gia l'onn 2007 a las pretensiuns da la CIAC; las vischnancas han pia gia oz in model che po servir sco basa per relaschar las leschas communalas da construcziun cun noziuns da construcziun armonisadas.
6. Ils 10 da november 2009 ha la regenza – relaschond il plan directiv chantunal "Construcziun d'abitaziuns secundaras" – tranter auter er deliberà in instrumentari che cuntegna ils instruments necessaris e las definiziuns per diriger il svilup d'abitaziuns secundaras. Uschia presta ella ina contribuziun considerabla a l'unificaziun dals relaschs communal concernent las regulaziuns da las abitaziuns secundaras. L'instrumentari cuntegna tranter auter gist er ina definiziun da la noziun "utilisadras ed utilisaders d'emprimas abitaziuns" che vegn menziunada da l'autur da l'intervenziun qua avant maun.

La regenza è pronta d'acceptar l'incumbensa en il senn da las cifras 1 e 3.



En num da la regenza

Il president:

Claudio Lardi

Claudio Lardi

Il chancelier:

Meret

dr. C. Riesen

Incarico Pfäffli concernente l'armonizzazione terminologica e una struttura più leggibile delle leggi edilizie comunali nel Cantone dei Grigioni

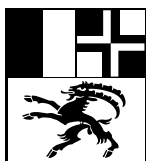
Nelle leggi edilizie comunali del Cantone dei Grigioni, la medesima fattispecie materiale viene intesa in modi diversi sia dal punto di vista contenutistico sia da quello terminologico. Queste differenze vengono inoltre sovente accresciute dalle più disparate descrizioni e circonlocuzioni. Poiché queste divergenze esistono da lungo tempo, sono profondamente ancorate nell'uso delle autorità nei contatti con la popolazione. Quale esempio sia qui menzionato il concetto di "distanza dal confine". A ciò si aggiunge il fatto che nel nostro Cantone una legge edilizia comunale è sovente di difficile lettura e rende perciò di solito necessario il ricorso alla legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (LPTC) e all'ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (OPTC). Le differenze terminologiche e la difficile leggibilità spalancano le porte a differenti interpretazioni, creando così necessariamente una grande insicurezza giuridica. Un'edificazione "intercomunale" è quindi non di rado accompagnata da grande confusione e caratterizzata da inutili insicurezze. Ciò provoca a sua volta dei ritardi, genera un onere amministrativo supplementare e non da ultimo considerevoli spese inutili.

I diversi concetti contenuti nelle leggi edilizie comunali coinvolte portano sempre più sovente a problemi anche nel trasferimento di piani direttori regionali nelle leggi edilizie comunali. Quale esempio si può qui citare il trasferimento del piano direttore regionale relativo alla costruzione di abitazioni secondarie in Engadina Alta. In questo caso, le diverse definizioni del concetto di "utenti di abitazioni primarie" contenute nelle leggi edilizie comunali hanno p.es. richiesto che, quale base di lavoro, uno specialista riformulasse questo concetto nelle leggi appena menzionate.

Sulla base di questa situazione, il Governo viene perciò incaricato di adottare le necessarie misure per un'armonizzazione terminologica delle leggi edilizie comunali nel Cantone dei Grigioni e per renderle più leggibili.

Coira, 8 dicembre 2009

Pfäffli, Felix, Troncana-Sauer, Arquint, Barandun, Bezzola (Samedan), Bezzola (Zernez), Blumenthal, Brantschen, Brüesch, Buchli, Cahannes Renggli, Campell, Casparis-Nigg, Caviezel (Pitasch), Cavigelli, Claus, Clavadetscher, Conrad, Donatsch, Frigg-Walt, Gartmann-Albin, Hartmann (Coira), Hartmann (Champfèr), Jaag, Jäger, Jenny, Koch, Krättli-Lori, Kunz, Marti, Menge, Mengotti, Meyer-Grass (Klosters Dorf), Nick, Parolini, Parpan, Peer, Perl, Peyer, Pfenniger, Pfiffner-Bearth, Ragetti, Ratti, Rizzi, Thomann, Thöny, Thurner-Steier, Toschini, Trepp, Valär, Vetsch (Pragg-Jenaz), Wettstein, Cattaneo, Engler, Furrer-Cabalar, Gassmann, Gunzinger, Largiadèr, Schädler, Stoffel (Davos)



Seduta del

9 marzo 2010

Comunicata il

10 marzo 2010

Protocollo n.

177

Incarico Pfäffli

concernente l'armonizzazione terminologica e una struttura più leggibile delle leggi edilizie comunali nel Cantone dei Grigioni

Risposta del Governo

La richiesta di adottare misure per l'armonizzazione delle definizioni e delle procedure di misurazione di diritto edilizio nelle leggi edilizie comunali, formulata con il presente intervento del granconsigliere Pfäffli e cofirmatari, corrisponde a un vecchio intento del Governo e sfonda quindi porte aperte. Gli sforzi volti a uniformare prescrizioni, definizioni e procedure di misurazione nel settore edilizio sono stati uno dei principali fulcri della revisione totale della legislazione cantonale sulla pianificazione territoriale (LPTC, OPTC), approvata dal Gran Consiglio il 6 dicembre 2004 ed entrata in vigore il 1° novembre 2005. L'obiettivo di questi sforzi doveva consistere nel migliorare la leggibilità delle leggi edilizie, nel semplificare in generale il diritto edilizio e le procedure, nonché nel rendere possibile un'edificazione più economica grazie a prescrizioni armonizzate.

Le principali misure a questo proposito che il Cantone ha già adottato o adotterà si possono riassumere come segue:

1. Completa uniformazione di tutte le procedure di diritto edilizio e pianificatorio, come procedure per il rilascio della licenza edilizia, procedure di piano di quartiere, procedure di pianificazione locale, ecc. tramite l'inserimento di procedure standardizzate nella LPTC, a vantaggio di leggi edilizie comunali più leggere e strutturate in modo da risultare di facile utilizzo.
2. Con decreto governativo del 23 maggio 2006 il Cantone dei Grigioni è stato il primo Cantone ad aderire al CIAE (Concordato intercantonale sull'armonizzazione delle definizioni edilizie). Il CIAE armonizza a livello nazionale tutte le definizioni edilizie e le procedure di misurazione importanti. Con la sua (precoce)

adesione, il Governo intendeva non da ultimo dare anche un contributo per evitare l'emanazione di una legge edilizia federale. Contro l'adesione si è del resto pronunciato proprio il comune di domicilio del primo firmatario del presente intervento, motivando l'opposizione tra l'altro con il fatto che, in caso di adesione, il comune si sarebbe visto costretto ad abbandonare strumenti usati da tempo con profitto.

3. Appena il CIAE sarà entrato in vigore (presumibilmente ancora quest'anno), tramite una relativa revisione parziale dell'OPTC il Governo incaricherà tutti i comuni di tenere conto del CIAE nelle prossime revisioni delle leggi edilizie comunali. Nel frattempo ciò è già stato fatto da una ventina di comuni, senza che vi fosse un incarico vincolante.
4. Anche nelle stesse LPTC e OPTC sono state armonizzate alcune definizioni, tra l'altro proprio la definizione di "distanza dal confine" (art. 37 OPTC), che il primo firmatario dell'intervento indica come esempio negativo.
5. Su incarico del Governo, l'Associazione grigionese per lo sviluppo del territorio (BVR) ha adeguato già nel 2007 il Modello di legge edilizia per i Comuni del Cantone dei Grigioni ai requisiti del CIAE; i comuni dispongono perciò già oggi di un modello sulla base del quale emanare leggi edilizie comunali con definizioni edilizie armonizzate.
6. Nel corso dell'emanazione del piano direttore cantonale "costruzione di abitazioni secondarie", il 10 novembre 2009 il Governo ha tra l'altro approvato un insieme di strumenti nel quale si trovano i mezzi e le definizioni necessari per indirizzare lo sviluppo delle abitazioni secondarie. Tale insieme di strumenti dà quindi un notevole contributo all'uniformazione degli atti normativi comunali per quanto riguarda le norme concernenti le abitazioni secondarie. Esso contiene ad esempio proprio una definizione del concetto "utenti di abitazioni primarie" menzionato dal primo firmatario del presente intervento.

Il Governo è disposto ad accogliere il presente incarico ai sensi dei numeri 1 e 3.



In nome del Governo

Il Presidente:

Claudio Lardi

Il Cancelliere:

dott. C. Riesen