



## Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

### **Landsgemeindebeschluss zur Teilrevision des Baugesetzes**

---

#### **1. Ausgangslage**

Das Baugesetz vom 29. April 2012 (BauG, GS 700.000) sowie die zugehörige Bauverordnung vom 22. Oktober 2012 (BauV, GS 700.010) sind seit dem 1. Januar 2013 in Kraft. Seither wurden beide Erlasse mehrfach revidiert.

Im März 2022 hat das Bau- und Umweltdepartement der Standeskommission verschiedene Möglichkeiten vorgelegt, wie die Bauverfahren künftig vereinfacht werden können. Zudem wurden verschiedene Einzelpunkte zur Diskussion gestellt, die aufgrund der Erfahrungen aus der Gesetzesanwendung einer Klärung bedürfen. Dabei handelte es sich um untergeordnete Bestimmungen. Die Standeskommission hat das Bau- und Umweltdepartement nach geführter Diskussion beauftragt, das Geschäft weiterzuverfolgen.

In der Folge wurden die Vorschläge mit den am Bewilligungsprozess beteiligten kommunalen und kantonalen Behörden und Fachstellen in einer breit aufgestellten Arbeitsgruppe diskutiert. Anlässlich der jährlichen Baupräsidentenkonferenz im Sommer 2023 herrschte unter den anwesenden Vertretern der Bezirke, der Feuerschaugemeinde und der Bewilligungsbehörden Einigkeit, dass sich die bestehende Baugesetzgebung in der Praxis gut bewährt hat. Besonders wichtig sei die Wahrung von Kontinuität in der Gesetzgebung, damit sich eine verlässliche Praxis entwickeln kann. Punktuelle Verbesserungen zur Vereinfachung des Bewilligungsprozesses wurden begrüsst.

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der beiden Bewilligungsbehörden und der beiden Bauverwaltungen, der Feuerschaugemeinde, dem Amt für Raumentwicklung, dem Rechtsdienst des Bau- und Umweltdepartements, des Rechtsdienstes der Ratskanzlei, des Oberforstamtes, des Grundbuchamts und der Fachstelle für Denkmalpflege wurde anschliessend eine breite fachliche Diskussion der Revisionsvorlage geführt. Diese wurde von der Standeskommission anlässlich eines Workshops angepasst und am 11. April 2024 einem öffentlichen Vernehmlassungsverfahren bis Ende Mai unterstellt.

#### **2. Grundzüge des Revisionsentwurfs**

##### 2.1 Verfahrenskoordination

Der Kern der Vorlage besteht in einer Vereinfachung der bisher getrennt ablaufenden Verfahren 'Baubewilligung', 'öffentlich-rechtliche Einsprache' und 'Ausnahmegesuch', indem diese drei Verfahren zusammengeführt werden sollen. Damit soll in Zukunft auch die Sistierung des Hauptverfahrens (Baubewilligung) entfallen, bis die beiden Nebenverfahren abgeschlossen sind. Künftig sollen alle drei Verfahren in einem einzigen Entscheid erledigt werden, der dann auch nur einmalig in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann. Aus der beigefügten schematischen Darstellung der Verfahren nach heutigem Recht und gemäss Revisionsvorschlag wird ersichtlich, dass aus dem Wegfall der Verfahrenssistierung eine erhebliche Beschleunigung resultiert. Allein durch den Wegfall eines vom Baugesuchsverfahren losgelösten

Rechtsmittelverfahrens kann die Dauer bis zum Baubewilligungsentscheid erheblich verkürzt werden. Auch das Abwarten einer Ausnahmegewilligung verursacht im bisherigen Verfahren Verzögerungen von einem bis drei Monaten.

## 2.2 Anpassungen an kantonale Strategien

Weitere Anpassungen sind eine Folge von kantonalen Strategien, die konkret umgesetzt werden sollen. Die vorgeschlagenen Anpassungen zum Waldabstand stützen sich auf den kantonalen Waldentwicklungsplan (WEP), den die Ständekommission am 19. Dezember 2023 verabschiedet hat. Die rechtlichen Grundlagen zur Erdgeschossnutzung im Ortskern leiten sich aus der Tourismuspolitik ab (Massnahme D3), welche die Ständekommission am 17. Januar 2023 verabschiedet hat.

## 2.3 Anpassungen aufgrund externer Überprüfung der Verfahrensabläufe

Im Sommer/Herbst 2023 erfolgte eine externe Überprüfung der Abläufe im Bauverfahren. Aufgrund dieser Empfehlungen und der nachfolgenden Diskussion der Empfehlungen mit den Bewilligungsbehörden sind verschiedene Punkte in den Revisionsentwurf eingeflossen. So soll für die im Bezirk Obereggen seit der Pandemie beibehaltene Praxis, Baugesuchsunterlagen auch digital zugänglich zu machen, eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, welche eine einheitliche Handhabung im ganzen Kanton ermöglicht. Auch die angesprochene Problematik, dass unvollständige und mangelhafte Baugesuchsunterlagen nicht bloss Fristüberschreitungen sondern auch einen grossen Zusatzaufwand verursachen, soll mit der Möglichkeit von verursachergerechten Gebühren gelindert werden. Ebenso soll mit der Streichung der Strafkompentenz der Bewilligungsbehörde in leichten Fällen eine Entlastung der Bewilligungsbehörden erreicht werden.

## 3. Vernehmlassungsverfahren

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen insgesamt 24 Rückmeldungen ein. Nebst zahlreichen zustimmenden Äusserungen wurden einzelne Bestimmungen auch kritisiert. Die ausführliche Stellungnahme der Ständekommission zu den eingegangenen Vernehmlassungseingaben sind in einer separaten Tabelle ersichtlich. Aufgrund der Vernehmlassungsantworten wurde die Vorlage nochmals überarbeitet. Einige Punkte sind hervorzuheben:

### 3.1 Verkürzung Einsprachefrist

In fast allen Vernehmlassungsantworten wurde die vorgesehene Verkürzung der Einsprachefrist von 20 auf 14 Tage abgelehnt. Diese Verkürzung trage kaum zur Beschleunigung der Verfahren bei, sei realitätsfern und widerspreche dem Rechtsschutzinteresse der von einem Bauvorhaben besonders Betroffenen, wurde kritisiert. Aufgrund der breiten Ablehnung verzichtet die Ständekommission in ihrem Entwurf auf eine Verkürzung der Einsprachefrist.

### 3.2 Fälligkeit der Mehrwertabgabe

Sämtliche Bezirke und die Arbeitnehmervereinigung wünschen eine Anpassung der Fälligkeit der Mehrwertabgabe. Die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe wurden mit der letzten Revision eingeführt (in Kraft seit 1. Mai 2017). Mit der Mehrwertabgabe werden planungsbedingte Mehrwerte durch Einzonungen oder Abparzellierungen teilweise abgeschöpft. Die Kantone sind grundsätzlich frei, wie hoch die Abschöpfung durch die öffentliche Hand sein soll. Diese hat jedoch von Bundesrechts wegen mindestens 20 Prozent zu betragen. Der Kanton Appenzell I.Rh.

begnügt sich mit dem Mindestansatz. Die Mehrwertabgabe steht den Bezirken zu, welche damit unter anderem Entschädigungen für allfällige Auszonungen finanzieren.

Nach geltendem Recht wird die Mehrwertabgabe bei Einzonungen erst fällig bei einer Überbauung, bei Abparzellierungen erst bei einer Veräusserung. Der Aufschub der Fälligkeit in gewissen Situationen stellt die Bezirke vor das Problem, dass möglicherweise erst Jahre oder Jahrzehnte später der Anteil am Mehrwert eingefordert werden kann. Umgekehrt sollte dem Bezirk dieser Topf zur Verfügung stehen, um allfällige Entschädigungen für Auszonungen abzugelten. Diese Diskrepanz wurde bei der Einführung der Bestimmung wohl in Kauf genommen. Nachdem seit Einführung der Mehrwertabgabe keine entschädigungspflichtigen Auszonungen erfolgten, ist bisher auch keine Unterfinanzierung entstanden, welche aus allgemeinen Haushaltsmitteln hätte gedeckt werden müssen.

Allerdings ist absehbar, dass sich mit den Auswirkungen des Gesetzespakets RPG 2 die Situation für die Bezirke erheblich verschlechtern wird. Von Bundesrechts wegen wird eine Abbruchprämie vorzusehen sein, deren Finanzierung den Kantonen überlassen bleibt. Es bietet sich an, zur Finanzierung der Abbruchprämie die Erträge der Mehrwertabgabe zu verwenden. Die Ständekommission kommt dem Anliegen der Bezirke daher nach und ergänzt die Vorlage dahingehend, dass ein Aufschub der Fälligkeit einer Mehrwertabgabe künftig ausgeschlossen ist.

Die sofortige Fälligkeit erscheint verkraftbar, weil lediglich ein Fünftel des Mehrwerts, der durch eine Einzonung oder Abparzellierung entsteht, von der öffentlichen Hand abgeschöpft wird. Damit wird auch der unerwünschten Hortung von Bauland entgegengewirkt. Die Eigentümerschaft hätte es in der Hand, ihr eingezontes Bauland zu überbauen und damit den planungsbedingten Mehrwert zu realisieren. Ebenso kann die Eigentümerschaft nach einer Abparzellierung den entstandenen Mehrwert auch ohne Veräusserung realisieren, indem für eine Fremdfinanzierung die landwirtschaftliche Belehnungsobergrenze entfällt. Die Situation des Pflichtigen soll dadurch erleichtert werden, dass die Abgabe erst nach einer Frist von einem Jahr ab rechtskräftiger Festsetzung der Höhe der Abgabe fällig wird. Die Ständekommission hat die Vorlage in diesem Sinne ergänzt.

Ebenfalls diskutiert wurde die Aufnahme einer Bestimmung für die Anmerkung im Grundbuch der noch offenen Verpflichtung zur Entrichtung der Mehrwertabgabe. Aus der Sicht der Ständekommission kann darauf verzichtet werden, weil mit dem vorgeschlagenen Wegfall eines Fälligkeitsaufschubs auf unbestimmte Zeit auch das Bedürfnis nach einer Anmerkung weitestgehend entfällt. Für den Bezirk, der die Anmerkung vornehmen lassen müsste, besteht das Pfandrecht am Grundstück ohnehin von Gesetzes wegen, das hesist auch ohne entsprechende Eintragung. Die Anmerkung würde somit einzig der Publizität gegenüber einem allfälligen Erwerber dienen, der nicht weiss, dass das zu erwerbendes Grundstück noch für die Mehrwertabgabe seines Rechtsvorgängers haftet, falls dieser nicht bezahlt. Die Zeitspanne, während der eine solche Anmerkung einen konkreten Zweck erfüllt, wird mit dem Wegfall des Aufschubs der Fälligkeit stark reduziert.

### 3.3 Koordination von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Einsprachen

Verschiedene Vernehmlassungsantworten sprechen sich unter Hinweis auf die Gesetzeslage anderer Kantone für eine Umkehr der Einspracheverfahren aus. Wie bereits im Botschaftsentwurf zu Art. 83 Abs. 3 BauG ausgeführt, ist aus Sicht der Ständekommission durch ein nachstatt vorgelagertes privatrechtliches Verfahren kein Vorteil zu erwarten. Den Vernehmlassungsantworten ist ebenfalls kein Gewinn aus einer Abkehr vom bewährten Ablauf zu entnehmen. Der Hinweis auf andere Kantone zeigt keinen Nachteil der im Kanton Appenzell I.Rh. bewährten Lösung auf und kann für sich allein genommen nicht überzeugen. Auch in diesen Kantonen

werden die Einspracheverfahren nicht parallel geführt, z.B. St.Gallen: *«Ist ein Verfahren auf dem Zivilrechtsweg eingeleitet, darf das Bauvorhaben bis zur rechtskräftigen Erledigung der privatrechtlichen Einsprache nicht ausgeführt werden.»* (Art. 155 Abs. 3 PBG SG) oder Thurgau: *«Will ein Einsprecher an seiner [privatrechtlichen] Einsprache festhalten, [...] hat er innert 30 Tagen auf Unterlassung des Bauvorhabens zu klagen. Die Frist beginnt mit Zustellung des Entscheides, durch den das Bauvorhaben erstinstanzlich bewilligt wird.»* (§ 105 Abs. 1 PBG TG) In diesen Kantonen wird zwar das Baugesuch (öffentlich-rechtlich) bewilligt, trotzdem kann noch nicht gebaut werden, weil unter Umständen die privatrechtliche Klage noch entschieden werden muss. Trölerische Einsprachen können auch in diesen Kantonen die Ausführung des bewilligten Projekts auf dem Klageweg verzögern. Die Standeskommission möchte deshalb am bewährten Ablauf festhalten.

### 3.4 Populärbeschwerde

Einzelne Vernehmlassungsantworten sprechen sich für die Abschaffung der Populärbeschwerde aus (HGO, AVA, SVP). Die überwiegende Mehrzahl der Vernehmlassungen spricht sich jedoch für eine Beibehaltung aus. In der Praxis führt die Populärbeschwerde kaum zu Problemen. Sie wird auch nicht durch notorische Querulanten missbraucht, wie das gelegentlich behauptet wird. Die Standeskommission möchte daher an der Populärbeschwerde festhalten.

### 3.5 Zuständigkeit für Ausnahmebewilligungen

In den Vernehmlassungsantworten wird die vorgeschlagene Verschiebung der Beurteilung von Ausnahmegesuchen von der Standeskommission ans Departement teilweise kritisch aufgenommen. Die Standeskommission sieht jedoch in der Vereinigung der Verfahrens eine erhebliche Vereinfachung, welche auch das Koordinationsgebot erfüllt. Es kann auf das eingangs abgebildete Schema verwiesen werden. Damit können auch aus Sicht der Gesuchstellenden widersprüchliche Entscheide vermieden werden, wenn beispielsweise die Standeskommission zwar eine ausnahmsweise Unterschreitung des Waldabstandes bewilligt, das Departement das Gesuch aber aus andern Gründen ablehnen muss.

Eine Änderung der Praxis, wann eine Ausnahme bewilligt werden kann, ist nicht zu erwarten. Die Kriterien, wann von ausserordentlichen Verhältnissen auszugehen ist, werden in Art. 79 BauV bereits ausgeführt. Sie bilden weiterhin den Massstab für die Beurteilung.

### 3.6 Gebühren

Eine Anpassung der Gebührenregelung wird überwiegend begrüsst. Verschiedene Vernehmlassungsantworten schlagen jedoch eine Ergänzung bezüglich ausserordentlichen Aufwendungen, insbesondere aufgrund unzureichender Unterlagen oder Projektänderungen, für welche keine Beschränkung auf einen Promilleanteil der Baukosten gelten soll. Die Standeskommission teilt diese Meinung. Der Gesetzesentwurf wird daher wie folgt angepasst:

*"... Die Kosten für das Anzeigeverfahren, für ausserordentliche und administrative Aufwendungen und weitere baupolizeiliche Verfahren, die erforderlichen Kontrollen sowie allfällige Gutachten werden entsprechend dem tatsächlichen Aufwand zu den Gebühren hinzugerechnet."*

### 3.7 Elektronische öffentliche Auflage

In verschiedenen Vernehmlassungsantworten wird zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung der Verzicht auf eine Kann-Formulierung gewünscht. Die Standeskommission teilt

diese Auffassung. In der Vorlage wird die öffentliche Auflage in digitaler Form als zwingende Vorgabe formuliert.

### 3.8 Rückmeldungen zur Revision der Bauverordnung

In den Vernehmlassungsantworten wurde verschiedentlich auch zu den vorgesehenen Anpassungen der Bauverordnung Stellung genommen. Die Anpassungen der Bauverordnung werden dem Grossen Rat mit dazugehöriger Botschaft und Vernehmlassungsbericht in einem separaten Geschäft vorgelegt werden. Die Anpassungen der Bauverordnung durch den Grossen Rat sind teilweise von der Verabschiedung der Gesetzesrevision durch die Landsgemeinde abhängig und werden daher erst nach der Landsgemeinde beraten werden können.

## 4. Zu den einzelnen Artikeln

### Art. 7 (Bestandesgarantie)

Mit der vorliegenden Revision werden die Vorschriften zur Zulässigkeit von Bauten im Waldabstand angepasst (nachfolgend Art. 73). Damit wird auch die Frage aufgeworfen, wie mit rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen umzugehen ist, die noch nach den bisherigen Waldabstandsvorschriften bewilligt wurden, aber den neuen Bestimmungen nicht entsprechen. Die Ergänzung des Gesetzeswortlautes stellt klar, dass auch Bauten, die seit dem Inkrafttreten des Baugesetzes vom 29. April 2012 erstellt wurden und den später revidierten Waldabstandsvorschriften nicht mehr entsprechen, Bestandesgarantie geniessen.

Nicht durch eine Bestandesgarantie abgedeckt sind unrechtmässig erstellte oder genutzte Bauten. Selbst wenn diese aufgrund langen Zeitablaufs nicht mehr zurückgebaut werden müssen («Ersitzung»), so werden sie dadurch nicht zu rechtmässigen Bauten. Sie können weder erweitert noch wieder aufgebaut werden. Die Anpassung des Gesetzestextes dient der Klärung, dass nur rechtmässig erstellte Bauten eine Bestandesgarantie geniessen.

### Art. 26 (Kernzonen)

Im Rahmen der kantonalen Tourismuspolitik hat die Ständekommission auch Überlegungen zum Erhalt der Attraktivität des Dorfkerns von Appenzell gemacht. Die Attraktivität besteht unter anderem darin, dass die von Fussgängern frequentierten Gassen im Erdgeschoss Nutzungen aufweisen, die für den Publikumsverkehr offen stehen. Zu denken ist etwa an Läden, Restaurants, Galerien oder die Touristen-Information. Unerwünscht und unattraktiv wären an diesen Lagen Büroräumlichkeiten oder ausschliesslich private Nutzungen, die sich zur Wahrung der Privatsphäre gegen öffentliche Einblicke abschotten würden. Damit die Feuerschaugemeinde als zuständige Planungsbehörde im Rahmen ihrer Ortsplanung diesbezügliche Regelungen erlassen kann, bedarf es einer entsprechenden Grundlage im kantonalen Baugesetz. Die konkreten Bestimmungen, welche Nutzungen zulässig sein sollen und welche nicht, erfolgen im kommunalen Reglement. Der Rahmen wird jedoch auf kantonaler Ebene vorgegeben, nämlich die Beschränkung auf ein bestimmtes Gebiet (Ortskern) und auf eine Nutzungskategorie (Publikumsverkehr).

### Art. 73 (Waldabstand)

Nach Einschätzung des Oberforstamtes ist der geltende Begriff «Waldrand» unklar. Es soll daher auf den rechtlich klaren Begriff «Wald» abgestellt werden. Im Weiteren soll statt auf die

Stockgrenze, die häufig nicht klar feststellbar ist, auf die Waldgrenze Bezug genommen werden. Gestützt auf den rechtskräftigen Waldentwicklungsplan (WEP) soll neu der Waldabstand auch für Gebäude gelten, die nicht von Mensch oder Tier bewohnt sind, da erfahrungsgemäss bei zu nah am Wald gebauten Gebäuden generell häufiger Probleme entstehen (Laub, Schatten, Feuchtigkeit). Zudem soll für ebenerdige Anlagen, z.B. Parkplätze und Terrainveränderungen, ein Mindestabstand von fünf Metern gelten, um das Wurzelwerk der Waldbäume zu schützen und die Bewirtschaftung des Waldrandes zu ermöglichen.

Bei unklaren Verhältnissen, beispielsweise wenn Wald eingewachsen ist und tatsächlich seit Jahren besteht, kann eine Waldfeststellungsverfügung erwirkt werden. Damit kann für Planer und Bauherrschaft Planungssicherheit bezüglich des geltenden Waldabstands geschaffen werden.

Diese Waldfeststellung bei einer dynamischen Waldgrenze ist grundsätzlich zu unterscheiden von einer statischen Waldgrenze. Bei einer statischen Waldgrenze werden im Rahmen der Nutzungsplanung innerhalb und angrenzend an Bauzonen Waldflächen und -grenzen festgelegt (Art. 9 Abs. 2 VEGWaG). Diese werden öffentlich aufgelegt (Art. 9 Abs. 3 VEGWaG). Ausserhalb der Bauzone hingegen werden Waldfeststellungen im Rahmen einer Verfügung durchgeführt (Art 8 Abs. 3 VEGWaG). Dabei wird den interessierten Amtsstellen und betroffenen Grundeigentümern Gelegenheit zur Stellungnahme geboten (Art. 8 Abs 2 VEGWaG).

Die Anpassungen in Abs. 2 und 3 sind zunächst begriffliche Klärungen: Von Niederstämmen spricht man in Obstanlagen, jedoch nicht im Zusammenhang mit Wald. Zudem soll bei Neupflanzungen bzw. Neubegründungen von Wald nicht generell ein Abstand von 20 Metern gelten, sondern abgestimmt auf die Art der Bauten und Anlagen allenfalls auch ein geringerer Abstand. So wäre beispielsweise eine Neupflanzung bzw. Neubegründung von Wald bis zu einem Abstand von 5 Metern zu einem bestehenden Parkplatz zulässig.

Art. 77 Abs. 1 (Ausnahmen)

Die Ständekommission hat nach geltendem Recht die Möglichkeit, Ausnahmen vom Baugesetz oder der Bauverordnung zu bewilligen, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht oder wenn weder öffentliche noch nachbarliche Interessen erheblich beeinträchtigt werden und wenn gleichzeitig ausserordentliche Verhältnisse vorliegen.

Für Ausnahmegewilligungen muss der Bauwillige jeweils ein separates Gesuch an die Ständekommission stellen, welche dem Bau- und Umweltdepartement darauf den Auftrag zur Bearbeitung und Antragstellung gibt. Das Bau- und Umweltdepartement hört hierzu jeweils die beteiligten Planungsbehörden, Ämter und Fachstellen an und stellt auf der Grundlage dieser Fachmeinungen Antrag an die Ständekommission. Das Baugesuchsverfahren wird bis zum Entscheid über das Ausnahmegesuch und dessen Versand sistiert. Dieser Vorgang nimmt mehrere Wochen in Anspruch.

Mit dem Herauslösen des Ausnahmeverfahrens aus dem Baubewilligungsverfahren erfolgt eine isolierte Beurteilung einer einzelnen Bewilligungsvoraussetzung. So kann es vorkommen, dass die Ständekommission zwar das Ausnahmegesuch gutheisst, das Baugesuch jedoch am Fehlen einer anderen Bewilligungsvoraussetzung scheitert. Umgekehrt ist es verfahrensökonomisch nicht sinnvoll, eine vollständige Prüfung des Baugesuchs durchzuführen, wenn noch keine Gutheissung des Ausnahmegesuchs vorliegt.

Die Baugesuchsverfahren könnten erheblich gestrafft werden, wenn das Bau- und Umweltsdepartement zusammen mit seinem Gesamtentscheid auch ein allfälliges Ausnahmegesuch beurteilt. Die Überprüfung durch die Standeskommission könnte immer noch in einem allfälligen Rekursverfahren erfolgen. Damit hätte sich die Standeskommission im Rekursfall nicht zweimal mit demselben Baugesuch zu befassen.

Die in der geltenden Gesetzesfassung enthaltene beispielhafte Aufzählung ist wenig repräsentativ und unnötig. Die aufgeführten Kriterien genügen, um die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung klar einzugrenzen. Die Aufzählung kann daher gestrichen werden.

Für die Bewilligung von Ausnahmen ausserhalb eines Baubewilligungsverfahrens soll weiterhin die Standeskommission zuständig bleiben. Zu denken ist etwa an eine Fristverkürzung oder -verlängerung in einem Planungsverfahren, wenn ausserordentliche Verhältnisse vorliegen. Auch können ausserordentliche Verhältnisse vorliegen, die im Rahmen der Genehmigung einer Quartierplanung Massnahmen über den Ausnahmebereich nach Art. 50 Abs. 3 und Abs. 4 BauG hinaus erfordern.

Art. 81 Abs. 1<sup>bis</sup> (Öffentliche Auflage)

Das Baugesetz äussert sich weder im Art. 81 BauG noch an anderer Stelle zur genauen Form der öffentlichen Auflage. Üblicherweise liegen die vollständigen Gesuchsunterlagen während der Einsprachefrist am Schalter der Bewilligungsbehörde zur Einsicht auf. Während der ersten Covid-19-Welle im Frühjahr 2020 mussten Baugesuche jedoch in digitaler Form auf der Homepage der Bewilligungsbehörde öffentlich aufgelegt werden, weil eine persönliche Einsichtnahme am Schalter nicht möglich war. Diese Möglichkeit der Information wurde von der Bevölkerung sehr geschätzt, und es wurde bedauert, dass sie nach dem Ende der Pandemie im inneren Landesteil wieder eingestellt wurde. Im Bezirk Oberegg wurde diese Form der zusätzlichen Auflage im Internet beibehalten.

Die Auflage dient der Information von betroffenen Nachbarn und der interessierten Öffentlichkeit. Der Zugang zu diesen Informationen sollte so einfach und hindernisfrei wie möglich ausgestaltet werden. Auch wer sich nicht persönlich an den Schalter begeben will oder kann, soll sich ein Bild machen können, wie sie von einem Bauvorhaben betroffen ist. Auf einer Online-Plattform werden keine zusätzlichen Unterlagen veröffentlicht, die nicht auch am Schalter werden können. Durch den erleichterten Zugang zu den Baugesuchsunterlagen wurde weder während der Pandemie noch seither in Oberegg eine Zunahme von Einsprachen festgestellt.

Gegen eine digitale Auflage wurden vereinzelt urheberrechtliche und datenschutzrechtliche Bedenken geäussert. Gemäss Einschätzung des kantonalen Datenschutzbeauftragten handelt es sich bei den publizierten Angaben nicht um besonders sensible Personendaten. Allerdings erfordert auch das Bearbeiten von nicht besonders schützenswerten persönlichen Daten, wie sie im Baugesuch regelmässig offenzulegen sind, einer gesetzlichen Grundlage. Dabei hat der Gesetzgeber einen gewissen Spielraum, wie weit er Vorkehrungen treffen will, um das unkontrollierte Sammeln und Weiterverwenden der Daten einzuschränken. Der kantonale Datenschutzbeauftragte empfiehlt, auf Verordnungsstufe vorzusehen, dass mit entsprechenden technischen Vorkehrungen das unkontrollierte automatische Sammeln von Daten aus Baugesuchen verhindert wird.

Ausnahmsweise werden bisher schon Personendaten, die für die Beurteilung des Baugesuchs durch mögliche Einspracheberechtigte nicht erforderlich sind, von der öffentlichen Auflage ausgenommen. Das gilt sowohl für die physische Auflage am Schalter als auch für die elektronische Auflage. Dies erlaubt es der Bewilligungsbehörde in Einzelfällen, einzelne Angaben im

Baugesuch auszublenden. Zu denken ist beispielsweise an private E-Mail-Adressen oder Angaben zur finanziellen Situation von Gesuchstellenden in allfällig eingereichten Betriebskonzepten.

Im Gesetz verankert wird neu der Grundsatz, dass in der Verordnung Vorgaben und Einschränkungen zum Grundsatz der offenen Auflage gemacht werden können. Einerseits soll dort die Vorgabe gesetzt werden, dass das systematische Sammeln von Daten aus öffentlichen elektronischen Auflagen verhindert wird, beispielsweise mittels Stellens einer Aufgabe, die nur ein Mensch lösen kann. Andererseits sollen einzelne Angaben aus datenschutzrechtlichen Gründen geschwärzt oder ausgeblendet werden können. Für den Zugang zu den vollständigen Baugesuchsunterlagen inklusive allfälliger ausgeblendeter oder geschwärzter Angaben soll zumindest ein Interesse glaubhaft gemacht werden müssen. Auch dieser Punkt ist auf der Verordnungsstufe zu konkretisieren.

Art. 82 Abs. 4 (Öffentlich-rechtliche Einsprache) und Art. 85 Abs. 1 (Baubewilligung)

Nach geltendem Recht darf die Baubewilligung erst erteilt werden, wenn die Einsprache rechtskräftig abgewiesen wurde. Diese Regelung führt zu erheblichen Verzögerungen und verursacht unnötigen Aufwand, weil zwei getrennte Entscheide verfasst werden müssen. Die Verzögerung ergibt sich aus dem Umstand, dass zunächst zu den geltend gemachten Einsprachegründen der Rechtsweg vollständig ausgeschöpft werden kann, bevor dann anschliessend im Bewilligungsverfahren allenfalls weitere Gründe festgestellt werden, die einer Bewilligung entgegenstehen. So ist es denkbar, dass der Gesuchsteller, der in einem langwierigen und kostspieligen Einspracheverfahren letztinstanzlich obsiegt, trotzdem keine Baubewilligung erhält. Diese getrennte Beurteilung mit der Gefahr von widersprüchlichen Ergebnissen widerspricht nicht zuletzt dem Koordinationsgebot, welches genau das verhindern will.

Die Regelung in anderen Kantonen sieht ebenfalls vor, dass über öffentlich-rechtliche Einsprachen gleichzeitig mit der Verfügung im Baubewilligungsverfahren entschieden wird (so beispielsweise Art. 157 PBG SG; § 103 PBG TG).

Art. 83 Abs. 3 (Privatrechtliche Einsprache)

Im Baugesetz des Kantons Appenzell I.Rh. ist das privatrechtliche Einspracheverfahren dem öffentlich-rechtlichen vorgelagert, in anderen Kantonen (z.B. Art. 155 PBG SG; § 105 PBG TG) ist es umgekehrt. Die vorbereitende Arbeitsgruppe mit Vertretern der Bewilligungsbehörden, der Bezirke, der Feuerschaugemeinde und weiterer am Bauverfahren beteiligter Fachstellen hat eine Umkehr des Ablaufs intensiv diskutiert und kommt zum Ergebnis, dass mit einem nachstatt einem vorgelagerten privatrechtlichen Verfahren bezüglich Beschleunigung nichts zu erreichen ist. Bei einer Umkehr besteht zudem aus der Sicht der Bewilligungsbehörden die Gefahr, dass aufwändige Verfahren geführt werden müssen, die zwar in einer Baubewilligung münden, die aber unter Umständen nicht Bestand hat, weil der Einsprecher mit seiner privatrechtlichen Klage durchdringt.

Ein Vorteil der geltenden Innerrhoder Lösung besteht darin, dass frühzeitig ein (privatrechtliches) Vermittlungsverfahren stattfindet und vor dem Vermittler häufig eine Einigung auch bezüglich der öffentlich-rechtlichen Einsprachepunkte erzielt und die Einsprache zurückgezogen wird. Zudem erhält der Gesuchsteller im geltenden Verfahrensablauf mit der Baubewilligung auch die Gewissheit, dass er tatsächlich bauen kann. Im Unterschied dazu ist der Gesuchsteller in St.Gallen blockiert, bis der Zivilrechtsweg abgeschlossen ist (Art. 155 Abs. 3 PBG SG lautet: «Ist ein Verfahren auf dem Zivilrechtsweg eingeleitet, darf das Bauvorhaben bis zur rechtskräftigen Erledigung der privatrechtlichen Einsprache nicht ausgeführt werden.»).

Da die Vorteile der geltenden Regelung überwiegen und aus einer Umkehr nichts gewonnen wird, soll am bestehenden und bewährten Ablauf festgehalten werden. Immerhin kann das Verfahren dadurch vereinfacht und beschleunigt werden, dass die Klageprovokation mit entsprechender Frist von 20 Tagen entfällt. Die Fristansetzung zur Klageeinreichung kann direkt von der Bewilligungsbehörde an den Einsprecher ergehen. Sofern der Gesuchsteller aufgrund der privatrechtlichen Einsprache nicht an seinem Gesuch festhalten will, kann er jederzeit den Rückzug seines Baugesuchs erklären und so Kosten einsparen, die sich aus der Weiterbearbeitung seines Gesuchs ergeben. Der nach heutiger Regelung in der Praxis nicht häufig zur Anwendung kommende Fall, dass der Gesuchsteller die Klageaufforderung unterlässt und daraus sein Rückzug abgeleitet werden muss, führt in allen anderen Fällen zu einer vermeidbaren Verzögerung.

#### Art. 90 Abs. 3 BauG (Gebühren)

Die geltende Gebührenregelung erlaubt es den Bewilligungsbehörden nicht, ausserordentlichen Aufwand weiter zu verrechnen, der beispielsweise bei Projektänderungen für die mehrmalige Prüfung des Baugesuchs entsteht. Diese Lücke soll geschlossen werden. Damit werden Gesuchsteller, die unvollständige oder nicht genügend vorabgeklärte Baugesuche einreichen, zur Deckung des verursachten Aufwands verpflichtet.

Im Zuge der Anpassung an ein zeitgemässes Kostenniveau soll zudem der Mindestbetrag ebenfalls von Fr. 50.-- auf Fr. 100.-- erhöht werden.

#### Art. 90e (Fälligkeit)

Diese Bestimmung entspricht einem Anliegen der Bezirke und wurde aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung in die Vorlage aufgenommen. Es kann auf die Ausführungen unter Kapitel 3.2 dieser Botschaft verwiesen werden.

#### Art. 91 Abs. 2 (Strafen)

Die Ahndung von leichten Verstössen durch die Baubewilligungsbehörde bewährt sich in der Praxis nicht. Auch für die Ausfällung einer Busse in einem leichten Fall sind sämtliche Verfahrensgrundsätze der Strafprozessordnung zu beachten. Dazu fehlen den Bewilligungsbehörden die erforderlichen Kenntnisse und die Routine. Es ist sachgerechter, wenn die im Umgang mit strafrechtlichen Verfahren geübten Untersuchungsbehörden die Bestrafung von Verstössen durchführen.

## 5. Weitere Themen

### 5.1 Abschaffung Popularbeschwerde

Auf den ersten Blick könnte durch die Einschränkung des Kreises der Einspracheberechtigten eine Beschleunigung der Verfahren erwartet werden. Allerdings wird die Popularbeschwerde in der Praxis sehr selten benutzt und macht keine Probleme im Bewilligungsverfahren. In der Vergangenheit war der Versuch einer Abschaffung chancenlos. Auch wurde die Popularbeschwerde als Ersatz für das im Kanton fehlende Verbandsbeschwerderecht gesehen. Die fehlende Beschleunigungswirkung einer Abschaffung und der zu erwartende Vorwurf einer Beschneidung von Bürgerrechten sprechen aus Sicht der Standeskommission für die Beibehaltung der Popularbeschwerde.

## 5.2 Elektronisches Baugesuchsverfahren

Einige Kantone (z.B. Bern und Zürich) haben nach mehrjähriger Vorbereitungszeit das elektronische Baugesuchsverfahren eingeführt, andere Kantone (etwa St.Gallen und Thurgau) sind bereits weit fortgeschritten auf diesem Weg. Beim elektronischen Baugesuchsverfahren handelt es sich um ein sehr komplexes Projekt. Zudem sind verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen, beispielsweise der Einsatz der elektronischen Unterschrift, zu klären. Nebst einer sorgfältigen Kosten-Nutzen-Analyse sind grundsätzliche Diskussionen zu führen, so etwa zur Frage, ob ausschliesslich das elektronische Verfahren zur Anwendung kommt oder weiterhin auch die Einreichung von Unterlagen in Papierform möglich sein soll.

Die Situation im Kanton Appenzell I.Rh. unterscheidet sich wesentlich von derjenigen in grösseren Kantonen. Mit der gemeinsamen Lösung GemDat, auf der sowohl die beiden Bewilligungsbehörden als auch die kantonalen Fachstellen sämtliche Verfahrensschritte abwickeln, greifen im Kanton Appenzell I.Rh. bereits alle Baubehörden auf eine gemeinsame Plattform zu.

Als nächster Digitalisierungsschritt soll gemäss Revisionsvorschlag zu Art. 81 BauG die digitale Auflage auf einer Online-Plattform eingeführt werden. Mit der fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltungsabläufe wird auch die Thematik eines durchgängig elektronischen Baugesuchsverfahrens im Kanton Appenzell I.Rh. zu diskutieren sein. Im Rahmen der neuen Bestimmungen im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch regelt der Grosse Rat das Erforderliche für den Betrieb von Portalen. Die in diesem Rahmen vom Grossen Rat an die Standeskommission übertragenen Kompetenzen gelten auch für den Baubereich.

## 5.3 Inkrafttreten

Da nach der Annahme der Gesetzesrevision auch noch eine darauf abgestimmte Verordnungsrevision vorzunehmen ist, erscheint es sachgerecht, die Inkraftsetzung für die Gesetzesrevision dem Grossen Rat zu übertragen. Er kann dann mit der Verabschiedung der Verordnungsrevision beide Erlasse in Kraft setzen. Grundsätzlich besteht das Ziel, die Erlasse ab dem 1. Januar 2026 zur Anwendung zu bringen.

## 6. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Baugesetzes einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 13. August 2024

**Namens Landammann und Standeskommission**

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig