



Botschaft

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

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Strassengesetzes (StrG)

1. Ausgangslage

Strassenbauvorhaben brauchen zur Realisierung in der Regel zusätzliches Land, da die zu betrachtenden Strassenbaunormen geändert haben oder die Fahrspuren wegen gestiegenen Verkehrsaufkommens verbreitert werden müssen. Zudem werden Kantonsstrassen, wenn immer möglich, durch einen Rad- und Gehweg ergänzt.

Der Erwerb des für den Ausbau der Strassen benötigten Bodens gestaltet sich schwierig und ist oftmals mit langwierigen Verhandlungen verbunden. Der Kanton Appenzell I.Rh. ist bestrebt, den benötigten Boden wenn möglich mit Realersatz zu vergüten. Dass dies aufgrund des knappen Gutes Boden nicht immer machbar ist, liegt auf der Hand. Bei Strassenbauprojekten kam es in der Vergangenheit wegen dieser langwierigen Prozesse und Verhandlungen immer wieder zu Verzögerungen. Bodenverhandlungen waren beim Landesbauamt und nachgelagert beim Grundbuchamt mit sehr viel Aufwand verbunden.

Bodenabtretungsverträge, welche vor dem Bau einer Strasse unterzeichnet werden, hat der Kanton Appenzell I.Rh. bisher in der Form der einfachen Schriftlichkeit abgeschlossen. Bei diesen Verträgen handelt es sich eigentlich um Vorverträge für Grundstückkaufverträge. Solche Vorverträge bedürfen bereits einer öffentlichen Beurkundung. Als blosser schriftliche Verträge sind sie kaum durchsetzbar. Dies hat in der Vergangenheit in einigen Fällen zu Problemen geführt. Da ein ungelöster Fall ausreicht, um ein Strassenbauvorhaben für lange Zeit zu blockieren, ergaben sich teilweise für wichtige Bauvorhaben erhebliche Verzögerungen in der Umsetzung.

Die Grundbuchmutationen werden bei Strassenbauvorhaben nach dem Bau der Strasse vollzogen, weil erst dann die effektiven Ausmasse der Abtretungs- oder Tauschflächen endgültig feststehen. In Einzelfällen lag zwischen der Unterzeichnung des Bodenabtretungsvertrags und der Grundbuchmutation eine grosse Zeitspanne. Aus dieser grossen zeitlichen Differenz ergaben sich in der Vergangenheit vor allem dann Schwierigkeiten, wenn ein Grundstück zwischen dem schriftlich festgehaltenen Bodenabtretungsvertrag und dem Vollzug der Bodenübertragung im Grundbuch die Eigentümerschaft wechselte, sei es wegen eines Verkaufs oder mittels Vererbung. Die neuen Eigentümerinnen oder Eigentümer wussten teilweise nichts von den Abtretungsverträgen oder fühlten sich nicht an diese gebunden. Dies führte dazu, dass für den grundbuchlichen Vollzug erneut teils langwierige Gespräche und Verhandlungen nötig wurden.

2. Vorgesehene Korrekturen

2.1 Verbindlichkeit der Abtretungsvereinbarungen

Nach Art. 656 Abs. 1 des Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) bedarf der Erwerb von Grundeigentum der Eintragung im Grundbuch. Erst wenn ein Handwechsel im Tagebuch des Grundbuchs eingetragen ist, gilt das Eigentum am Grundstück übergegangen. Auf dem Weg zwischen einer einfachen, schriftlichen Vereinbarung über eine Grundstücksübertragung bestehen etliche Situationen, die zu Verzögerungen führen können. So ist insbesondere die notwendige öffentliche

Beurkundung eines Abtretungsvertrags nicht möglich, solange sich eine Partei weigert, sich diesem Akt zu unterziehen.

Bereits der Bundesgesetzgeber war sich der Schwierigkeiten bewusst, die mit diesem Verfahren einhergehen können. Er hat daher hinsichtlich der Eigentumsübertragung an Boden für spezielle Situationen Erleichterungen vorgesehen. Insbesondere hat er in Art. 656 Abs. 2 ZGB festgehalten, dass bei Grundstücken, die im Rahmen eines Enteignungsverfahrens an eine Körperschaft übergehen, das Eigentum schon vor der Eintragung im Grundbuch wechselt. Die Körperschaft kann also schon vorher über den Boden verfügen. Als in einem Enteignungsverfahren erworben, gilt auch eine während eines laufenden Enteignungsverfahrens abgeschlossene Vereinbarung. Wird also eine einfache schriftliche Bodenabtretungsvereinbarung in einem laufenden Enteignungsverfahren abgeschlossen, reicht dies als Grundlage für den Eigentumswechsel, sodass mit einem Strassenvorhaben umgehend weitergemacht werden kann.

Bei Strassenbauvorhaben des Kantons, welche von der Landsgemeinde oder dem Grossen Rat zu beschliessen sind, ist folgender Ablauf geplant: Zunächst finden, wie dies bisher der Fall war, Vorgespräche oder Informationsveranstaltungen für Grundeigentümerschaften statt. Im Rahmen dieser Gespräche und Veranstaltungen soll das geplante Projekt erklärt und diskutiert werden.

Nachdem ein Strassenbauprojekt von der Landsgemeinde oder vom Grossen Rat beschlossen ist, wird das Projekt ausgearbeitet und öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig mit der Auflage wird gegen sämtliche vom Bauprojekt betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer das Enteignungsverfahren eröffnet. Das Enteignungsverfahren gilt mit der Zustellung der Anzeige über das Strassenbauprojekt als eröffnet. Das Verfahren wird im Anschluss direkt wieder sistiert, damit Verhandlungen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern geführt werden können. Die Einleitung des Enteignungsverfahrens ist insofern ein rein formeller Schritt.

Nach der Auflage und der Ausstellung der Bewilligung für das Strassenbauprojekt werden wie bisher zwei Verhandlungsrunden durchgeführt. Kommt es zum erfolgreichen Abschluss, kann der Bodenabtretungsvertrag unterschrieben werden. Weil es sich um einen in einem eröffneten Enteignungsverfahren abgeschlossenen Vertrag handelt, ist er von Beginn weg verbindlich. Enthält er eine Ermächtigung zugunsten des Kantons, die Eintragung im Grundbuch selbständig vorzunehmen, kann der Grundbucheintrag ohne öffentliche Beurkundung erwirkt werden. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen damit in Zukunft nicht mehr auf das Grundbuchamt, um die Verträge zu unterschreiben.

Die Abtretungsverträge werden künftig standardmässig mit einer solchen Ermächtigungsklausel zu versehen sein. Besteht ein solcher einfacher schriftlicher Vertrag mit Ermächtigung, kann mit dem Strassenbauvorhaben umgehend fortgefahren werden.

Finden sich der Kanton und eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer in den Vertragsverhandlungen nicht, ist - wie bereits nach heutigem Recht - das Enteignungsverfahren durchzuführen. Diesbezüglich ändert das revidierte Strassengesetz einzig, dass das Enteignungsverfahren bereits eröffnet ist. Das weitere Verfahren richtet sich nach dem bestehenden Enteignungsrecht.

2.2 Anmerkung im Grundbuch

Dem Problem, dass sich eine neue Eigentümerschaft an abgegebene Veräusserungsversprechen nicht gebunden fühlt, weil sie davon nichts wusste oder die abgeschlossene Vereinbarung bezweifelt, kann mit einer Anmerkung eines Abtretungsvertrags im Grundbuch begegnet werden.

Wird ein in einem Enteignungsverfahren abgeschlossener Abtretungsvertrag im Grundbuch anmerkt, gilt diese auch gegenüber neuen Erwerberinnen und Erwerbern. Der abgeschlossene einfache Abtretungsvertrag behält damit auch bei einem Wechsel des Grundeigentums seine Verbindlichkeit. Mit diesem Vorgehen wird eine weitere Ursache für in der Vergangenheit entstandene Verzögerungen beseitigt.

3. Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage fand vom 10. März bis am 11. Mai 2020 statt. Es gingen Stellungnahmen von fünf Bezirken und der Feuerschaugemeinde ein. Keine Behörde lehnt das Gesetzesvorhaben grundsätzlich ab. Zusätzlich ging eine private Stellungnahme von Hermann Sutter, Rässevelis, Appenzell Steinegg, ein, mit welcher gegenüber Enteignungen generell und gegenüber der Vorlage eine kritische Haltung geäussert wurde.

Die Bezirke Oberegg, Gonten und Schlatt-Haslen sind mit der Vorlage ohne Einwände einverstanden. Die Bezirke Appenzell und Rüte weisen darauf hin, dass die Kommunikation zwischen den Planungsbehörden und den Grundeigentümerschaften sehr wichtig sei. Die Feuerschaukommission und der Bezirk Rüte bemängeln, dass das neue Verfahren bei Bezirksstrassen nicht zur Anwendung gelange. Das ist aufgrund der Vorgaben im Enteignungsgesetz und der Kantonsverfassung nicht möglich. Wollte man das Verfahren auch auf Bezirksstrassen anwenden, wären zunächst die Vorgaben im Enteignungsgesetz zu ändern.

Im Rahmen der privaten Stellungnahme wird insbesondere die Eröffnung des Enteignungsverfahrens mit der Zustellung der Planunterlagen an die betroffenen Grundeigentümerschaften und die anschliessende Sistierung kritisiert. Das vorgeschlagene Verfahren wird auch im Kanton Appenzell A.Rh. angewandt. Es bringt klare Verhältnisse und fügt sich einfach in die gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen der Kantonsverfassung und des Enteignungsrechts ein.

Für Details zum Vernehmlassungsverfahren wird auf den Vernehmlassungsbericht verwiesen.

4. Zu den einzelnen Änderungen

Art. 27 Öffentliche Auflage

Schon bisher war es üblich, dass nicht nur Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von direkt angrenzenden, sondern auch von weiteren betroffenen Grundstücken über die Auflage eines Strassenbauprojekts schriftlich benachrichtigt worden sind. In den meisten Fällen dürften Eigentümerinnen und Eigentümer von betroffenen Grundstücken auch Eigentümerschaften von angrenzenden Grundstücken sein. Bei grossen Bauprojekten oder kleinen Parzellen besteht allerdings die Möglichkeit, dass nur letzteres der Fall ist. Bisher enthielt Abs. 1 die Pflicht zur Anzeige für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von angrenzenden Grundstücken. Dass künftig auch Grundeigentümerschaften von betroffenen Grundstücken zu benachrichtigen sind, regelt der neue Abs. 2.

Die Fassung in einem separaten Absatz verleiht der Pflicht zur persönlichen Anzeige mehr Gewicht. Die Verpflichtung ist nötig, da mit der Zustellung der Anzeige neu das Enteignungsverfahren gegen die vom Strassenbauvorhaben betroffenen Grundeigentümerschaften eingeleitet wird (Art. 27 Abs. 3 StrG). In der Praxis ändert die Bestimmung nichts.

Gemäss Abs. 3 wird mit der Zustellung der Anzeige neu gegen sämtliche vom Bauprojekt betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer das Enteignungsverfahren eingeleitet. Ziel des geänderten Ablaufs ist es, dass Vorverträge zur Bodenabtretung nicht mehr öffentlich beurkundet werden müssen. Damit bei sogenannten Expropriationsverträgen gemäss Art. 656 Abs. 2 ZGB auf die öffentliche Beurkundung verzichtet werden kann, muss gegen die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer das Enteignungsverfahren eingeleitet sein. Die Einleitung ist rein formeller Natur und wird an sich nur vorgenommen, damit im weiteren Verlauf kein öffentlich beurkundeter Vertrag mehr nötig ist. Das Enteignungsverfahren gegen die Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer wird erst dann durchgeführt, wenn Bodenabtretungsverhandlungen zu keinem Ergebnis führen (Art. 32 Abs. 1 StrG).

Um auf die öffentliche Beurkundung verzichten zu können, muss das Enteignungsverfahren nicht abgeschlossen, sondern lediglich eingeleitet sein. Gemäss Art. 27 Abs. 3 StrG erfolgt die Einleitung in Bezug auf die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer mit der Benachrichtigung über das Strassenbauprojekt. Der Zeitpunkt ist so gewählt, dass das Baubewilligungsverfahren und die Verhandlungen zur Bodenabtretung parallel geführt werden können. Findet das Gemeinwesen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Einigung, bedürfen die entsprechenden Expropriationsverträge aufgrund von Art. 656 Abs. 2 ZGB keiner öffentlichen Beurkundung.

Nach der Einleitung des Enteignungsverfahrens wird dieses von den zuständigen Behörden wieder sistiert. Ziel der Einleitung ist, dass bei anschliessend erzielten Vereinbarungen über Bodenabtretungen keine öffentliche Beurkundung mehr nötig ist. Einigt sich das betroffene Gemeinwesen bei den Bodenabtretungsverhandlungen mit den Grundeigentümerschaften, bedarf der unterzeichnete Expropriationsvertrag keiner öffentlichen Beurkundung. Die Grundbuchanmeldung erfolgt in der Folge durch das zuständige Gemeinwesen. Finden die Parteien keine Einigung, ist das Enteignungsverfahren nach den Vorgaben des Enteignungsgesetzes durchzuführen.

Art. 33a Anmerkungen im Grundbuch

In der Vergangenheit kam es zu Fällen, in welchen Grundstücke nach dem Unterzeichnen der Bodenabtretungsvereinbarung und der Erteilung der Baubewilligung verkauft oder der nächsten Generation übergeben wurden. Die neue Eigentümerschaft war gelegentlich mit der Abtretung des Bodens nicht einverstanden und verweigerte die Grundbuchmutation. Dies führte zu teils erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Solche Konstellationen sollen in Zukunft vermieden werden. Aus diesem Grund könnten verwaltungsrechtliche Verträge mit Strassenanstösserinnen und Strassenanstössern, insbesondere Expropriationsverträge, gemäss Art. 33a im Grundbuch angemerkt werden. Gleiches gilt für Strassenbauprojekt- oder Baulinienpläne sowie Unterschreitungen der Strassenabstände und Baulinien. Auch sie sollen in Zukunft im Grundbuch angemerkt werden können.

5. Antrag

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

Appenzell, 23. Juni 2020

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig