

Ergänzungsbotschaft

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

Landsgemeindebeschluss zur Teilrevision des Baugesetzes

1. Ausgangslage

An der Session vom 21. Oktober 2024 unterzog der Grosse Rat die von der Standeskommission vorgelegte Revision des Baugesetzes (BauG, GS 700.000) einer ersten Lesung. Anlässlich dieser Session wurden diverse Änderungen gewünscht und Aufträge zur Ergänzung erteilt.

2. Änderungen und Ergänzungen

2.1. Waldabstand

Art. 73 Abs. 1

In der grossrätlichen Debatte wurde die Befürchtung geäussert, dass mit dem Verzicht auf die Stockgrenze als Referenzlinie, ab welcher der Waldabstand gemessen wird, eine Ausdehnung des Waldareals zulasten der landwirtschaftlichen Nutzfläche begünstigt werde. Das ist nach Einschätzung der Standeskommission jedoch nicht der Fall. Bei der Nachführung der amtlichen Vermessung im Jahr 2007 wurde die Waldgrenze entlang der Stockgrenze gezogen. Eine Änderung der Begrifflichkeit von Stockgrenze zu Waldgrenze bewirkt demzufolge keine Ausdehnung des Waldareals zulasten der landwirtschaftlichen Nutzfläche.



Abbildung 1: Schematische Darstellung der Wald- und Stockgrenze

Zwar ist es richtig, dass sich die Waldfläche in den letzten Jahren und Jahrzehnten vergrößert hat. Das ist jedoch nicht eine Folge der Abstandsvorschriften. Gründe für ein Anwachsen der Waldfläche sind die ausserhalb bzw. nicht angrenzend an Bauzonen bestehenden dynamischen Waldgrenzen sowie die Zunahme der walddauglichen Standorte aufgrund der Klimaveränderungen, speziell im alpinen Raum. Wie bereits in der Botschaft ausgeführt wurde, kann sich die dynamische Waldgrenze durch das Einwachsen von Bäumen verschieben. Im Unterschied dazu wird eine statische Waldgrenze, die im Rahmen der Nutzungsplanung festgelegt wird (Art. 9 Abs. 2 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald vom 15. Juni 1998, VEGWaG, GS 921.010), auch durch das Aufkommen von Bäumen nicht verschoben.

Die Ständekommission erachtet die vorgeschlagenen Mindestabstände für sachgemäss. Für besondere Verhältnisse kann der Waldabstand im Rahmen von Quartierplänen bis auf 10m verringert werden. Zudem besteht in Ausnahmefällen die Möglichkeit, eine Unterschreitung des gesetzlichen Waldabstandes zu bewilligen.

Antrag

Art. 73 Abs. 1 sei gemäss Vorschlag für die erste Lesung zu verabschieden.

Art. 74

Aufgrund der Änderung der Begrifflichkeit zur Bemessung des Waldabstandes wird auch im Artikel 74 auf den Begriff Stockgrenze verzichtet. Da es bei Ufergehölzen keine Waldgrenze gibt, sind die effektiven Ausdehnungen der Objekte massgebend. Die Ausdehnungen der Ufergehölze sind gut feststellbar. Die einzuhaltenden Abstände sind wie bisher ab den vorhandenen Bestockungen der Ufergehölze festzustellen.

Antrag

Art. 74 sei wie folgt zu fassen:

¹ Zu Ufergehölzen ist ein Abstand von 5m einzuhalten. Bei grösseren, der Waldgesetzgebung unterstellten Ufergehölzen ist der Waldabstand einzuhalten.

Art. 51 Abs. 1

Mit dem Ersetzen des rechtlich unklaren Begriffs «Waldrand» durch den Begriff «Wald» in Art. 72 Abs. 1 BauG ist konsequenterweise auch im Zusammenhang mit Baulinien der Begriff zu ersetzen.

Antrag

Art. 51 Abs. 1 sei wie folgt zu fassen:

¹ Baulinien begrenzen die Bebauung und dienen insbesondere der Sicherung bestehender und geplanter Bauten, Anlagen und Flächen sowie der baulichen Gestaltung. Mit ihnen lässt sich beispielsweise der Mindestabstand jeglicher Bauten gegenüber vorhandenen oder projektierten Strassen, Wegen, Plätzen, öffentlichen Anlagen, Bahnlinien, Gewässern, Wäldern und Aussichtslagen sichern.

2.2. Popularbeschwerde

Art. 82 Abs. 1

Mit der Popularbeschwerde in Bausachen wird der Kreis der in anderen Verwaltungsverfahren einspracheberechtigten direkt Betroffenen ausgedehnt auf alle im Kanton wohnhaften natürlichen Personen. Eine besondere Betroffenheit, wie dies Art. 37 Verwaltungsverfahrensgesetz (VerwVG, GS 172.600) zur Ergreifung eines Rechtsmittels in anderen Verwaltungsverfahren verlangt, ist in Bausachen nicht vorgesehen. Einzig im Wasserbaugesetz (Art. 17 WBauG, GS 721.000) ist ebenfalls keine besondere Betroffenheit zur Ergreifung eines Rechtsmittels erforderlich.

Im Rahmen seiner ersten Lesung hiess der Grosse Rat einen Antrag gut, für die zweite Lesung einen Vorschlag für eine Streichung der Popularbeschwerde zu unterbreiten. Es wurde argumentiert, bei der Popularbeschwerde in Bausachen handle es sich um einen alten Zopf, für den es keine sachlichen Gründe gebe. So sei nicht einzusehen, wieso eine in Obereggen wohnhafte Person gegen ein Bauvorhaben in Schwende-Rüte soll Einsprache führen können.

Antrag (gemäss Auftrag Grosse Rat)

Art. 82 Abs. 1 sei wie folgt zu fassen:

¹ Die Einspracheberechtigung richtet sich nach dem VerwVG.

Art. 17 WBauG (Fremdänderung)

Im Fall einer Streichung der Popularbeschwerde aus dem Baugesetz wäre auch die gleichlautende Vorschrift aus dem Wasserbaugesetz zu streichen. Eine Begründung, die Popularbeschwerde in Bausachen abzuschaffen, für Wasserbauprojekte jedoch beizubehalten, ist nicht ersichtlich.

Antrag (gemäss Auftrag Grosse Rat)

Art. 17 Abs. 1 sei wie folgt zu fassen:

¹ Die Einspracheberechtigung richtet sich nach dem VerwVG.

Die Ständekommission beantragt aus nachfolgenden Überlegungen, den obenstehenden Antrag abzulehnen. Sie weist nochmals darauf hin, dass dieses Instrument in der Praxis keine Probleme oder Verzögerungen verursacht. Ohne Not und Anlass ein bewährtes Beschwerderecht aufzuheben, könnte von der Landsgemeinde als Beschneidung der Volksrechte verstanden werden.

Bereits im Jahr 2008 hatte die Ständekommission in ihrer Antwort auf eine Einzelinitiative zur Abschaffung der Popularbeschwerde festgehalten, dass von diesem Recht mit Augenmass Gebrauch gemacht werde. Überdies ist auch heute festzustellen, dass mit Beschwerden vielfach berechnete Anliegen unterbreitet werden, womit sachlich begründete und wertvolle Anregungen in ein Baubewilligungsverfahren einfließen. Die Popularbeschwerde erfüllt somit auf kantonaler Ebene den Zweck eines fehlenden Verbandsbeschwerderechts. So ist beispielsweise ein lokaler Fischereiverein nicht einspracheberechtigt gegen ein Bauvorhaben, das aus seiner Sicht ein Fischgewässer beeinträchtigt. Falls auch kein Mitglied des Fischereiverbands als Anstösser direkt betroffen ist, kann ein einzelner Fischer oder eine Fischerin mit der Popularbeschwerde Einsprache führen und so die möglicherweise berechtigten Anliegen der Fischerei ins Baubewilligungsverfahren einbringen.

Der Befürchtung, das Popularbeschwerderecht könnte missbraucht werden, konnte mit dem damaligen Gegenvorschlag der Standeskommission zur Einzelinitiative begegnet werden. Der Vorschlag, bei unbegründeten Einsprachen Verfahrenskosten bis Fr. 10'000.-- aufzuerlegen, wurde angenommen und fand Eingang in die Revisionsvorlage. Diese zusätzliche Hürde gegen missbräuchliche Einsprachen bildet die Grundlage der heutigen Bestimmung im Baugesetz. Sie bewährt sich.

2.3. Fälligkeit der Mehrwertabgabe

Art. 90e:

In der Vernehmlassung äusserten sämtliche Bezirke und die Arbeitnehmervereinigung den Wunsch, die Fälligkeit der Mehrwertabgabe anzupassen. Die Standeskommission kam dem Anliegen der Bezirke nach und ergänzte die Vorlage entsprechend und stellte sie dem Grossen Rat zur Diskussion. Ein Antrag zur Überarbeitung der Bestimmung wurde vom Grossen Rat in erster Lesung gutgeheissen.

Die kantonrechtlichen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe im Innerrhoder Baugesetz haben ihre Grundlage, zumindest teilweise, im Bundesrecht. In Art. 5 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) ist ein angemessener Ausgleich vorgesehen für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch «*Planungen nach diesem Gesetz*» entstehen. Darüber hinaus sieht das kantonale Baugesetz vor, dass auch eine Abgabe erhoben wird für den Mehrwert am Boden, der durch die Bewilligung von Abparzellierungen gemäss bäuerlichem Bodenrecht entsteht (Art. 90a BauG).

Das Bundesrecht äussert sich auch zur Fälligkeit der Abgaben (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG): «*Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig.*» Nach Auffassung der Standeskommission lässt das Bundesrecht keinen Spielraum zu für eine abweichende kantonale Regelung zur Fälligkeit des Mehrwertausgleichs bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden. Zwar wird mit dieser bundesrechtlichen Regelung die unerwünschte Hortung von Bauland privilegiert. In der parlamentarischen Diskussion wurde jedoch die Befürchtung geäussert, dass ein von einer Neueinzonung betroffener mittelloser Grundeigentümer in Schwierigkeiten geraten könnte, wenn er einen erheblichen Betrag für die Mehrwertabgabe aufbringen müsste, bevor er über entsprechende Mittelzuflüsse durch einen Verkauf verfügt. Die überarbeitete Vorlage zur Mehrwertabgabe im kantonalen Baugesetz sieht daher von einer nicht bundesrechtskonformen Regelung der Fälligkeit bei Neueinzonungen ab.

Nicht vom Bundesrecht eingeschränkt ist hingegen die kantonrechtliche Regelung zum Mehrwertausgleich bei Abparzellierungen. Diese stellen keine Planungsvorteile nach dem Raumplanungsgesetz dar und es entsteht keine dauerhafte Zuweisung zu einer Bauzone. Das abparzellierte Grundstück liegt weiterhin in der Landwirtschaftszone und es gelten die Regeln über das Bauen ausserhalb Bauzonen.

Gemäss dem in erster Lesung vom Grossen Rat gutgeheissenen Antrag soll die Mehrwertabgabe für Abparzellierungen innert einer bestimmten Frist ab Feststellung des Mehrwerts fällig werden. Die Standeskommission unterstützt das Anliegen der Bezirke, ihren Anteil am geschaffenen Mehrwert innert nützlicher Frist auch tatsächlich zu erhalten. Damit kann den Bezirken unnötiger Aufwand für die Überwachung der Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit einem abparzellierten Grundstück und die Entwertung einer allenfalls erst Jahrzehnte später fälligen Mehrwertabgabe vermieden werden.

Die Standeskommission erachtet die von den Bezirken gewünschte Regelung als sachgerecht, weil sich die Situation bei einer Abparzellierung wesentlich von einer Neueinzonung unterscheidet. Eine Abparzellierung erfolgt immer auf Gesuch des Eigentümers oder der Eigentümerin, somit freiwillig. Der Mehrwert entsteht durch die Entlassung aus dem bäuerlichen Bodenrecht, wodurch das Grundstück frei handelbar wird und die landwirtschaftliche Belastungsgrenze entfällt. Die Abparzellierung hat jedoch keinen Einfluss auf die Nutzbarkeit und die Umbau- und Erweiterungsmöglichkeiten. Auch ohne Abparzellierung kann das Gebäude unter den Voraussetzungen des Raumplanungsgesetzes und der kantonalen Vorschriften zonenwidrig genutzt, umgebaut und massvoll erweitert werden.

Die im Rahmen der parlamentarischen Debatte auf Bundesebene geäusserte Befürchtung, der mittellose Eigentümer könnte durch die Erhebung der Mehrwertabgabe in Schwierigkeiten geraten, trifft auf die Abparzellierung nicht zu. Bei Abparzellierungen kann von wesentlich kleineren Beträgen für die Mehrwertabgabe ausgegangen werden. Während mit der Neueinzonung auch schon kleinerer Areale ein Mehrwert in Millionenhöhe geschaffen wird, übersteigt der Mehrwert bei einer Abparzellierung selten Fr. 200'000.--. Selbst wenn der Eigentümer nicht über genügend flüssige Mittel verfügen sollte, um eine Mehrwertabgabe in der Grössenordnung von Fr. 40'000.-- zu bezahlen, so kann er mit dem Wegfall der landwirtschaftlichen Belastungsgrenze seine Hypothek erhöhen. Die darauf entfallende zusätzliche Belastung beträgt bei einem aktuellen Zinssatz von zwei Prozent jährlich Fr. 800.--. Das ist verkraftbar. Zudem besteht weiterhin eine kantonale Regelung für Härtefälle (Art. 87d Abs. 4 BauV). Diese soll bestehen bleiben.

Anlässlich der ersten Lesung im Grossen Rat wurde auch die Frage aufgeworfen, ob bei Abparzellierungen die Fälligkeit der Mehrwertabgabe nicht auch an die Erteilung einer Baubewilligung geknüpft werden könnte. Da es sich bei dieser Abgabe, wie erwähnt, um eine im kantonalen Recht verankerte Abgabe handelt, wäre eine Anknüpfung an eine rechtskräftige Baubewilligung grundsätzlich möglich. Aus Sicht der Standeskommission wäre dies jedoch nicht sachgerecht. Während bei einer Neueinzonung der Mehrwert erst mit dem Verkauf des Baulandes oder mit dessen Überbauung realisiert wird, entsteht bei einer Abparzellierung der Mehrwert mit der Entlassung aus dem bäuerlichen Bodenrecht und dem Wegfall der entsprechenden Beschränkungen. Hingegen entsteht der (dem Ausgleich unterliegende) Mehrwert bei einer Abparzellierung nicht durch die (nicht in jedem Fall nachfolgenden) bewilligungspflichtigen Umbauten und Erweiterungen. Auf eine entsprechende Baubewilligung hätte der Eigentümer auch ohne Abparzellierung Anspruch. Verkürzt gesagt: der Mehrwert bei einem Umbau wird nicht durch den staatlichen Akt der Baubewilligung, sondern durch die Investitionen des Eigentümers geschaffen. Entsprechend wäre es auch nicht angemessen, wie das vereinzelt geäussert wurde, diesen Mehrwert ebenfalls einer Abgabe zu unterstellen.

Antrag

Art. 90e Abs. 1 sei wie folgt zu fassen:

¹ Die Mehrwertabgabe wird fällig

- a) bei Veräusserung des eingezonten Grundstücks mit Eintragung im Grundbuch;
- b) bei Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt über ein eingezontes Grundstück mit der Rechtskraft der Verfügung über den Grundstücksgewinn;
- c) bei der Überbauung des eingezonten Grundstücks mit der Rechtskraft der Baubewilligung.
- d) bei Abparzellierung eines Grundstücks innert zwölf Monaten nach Rechtskraft der Verfügung über den Grundstücksgewinn.

Art. 90f Abs. 3 (neu):

Mit der vorgesehenen Neuregelung der Fälligkeit bei Abparzellierungen wird die Befürchtung der Bezirke etwas entschärft, sie müssten während Jahren oder gar Jahrzehnten allfällige Handänderungen überwachen, um die Fälligkeit der Mehrwertabgabe zu erkennen. Weil das gesetzliche Pfandrecht zugunsten des Bezirks ohne Grundbucheintrag besteht, ist jedoch für Dritte, die eingezontes Bauland oder ein abparzelliertes Grundstück erwerben, nicht ersichtlich, dass eine noch nicht fällige Mehrwertabgabe auf dem Grundstück lastet. Es ist daher die Möglichkeit einer Anmerkung im Grundbuch vorzusehen. Mit der Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht ist sichergestellt, dass möglichst frühzeitig im Verfahren auch Dritte über die bestehende Mehrwertabgabepflicht informiert sind. Für die Bezirke ist die Anmerkung wichtig, um bei Fälligkeit (Veräusserung oder Erteilung einer Baubewilligung) die bestehende Mehrwertabgabepflicht zu erkennen. Das Grundbuchamt nimmt die Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht aufgrund der Anmeldung des jeweiligen Bezirksrats im Grundbuch vor.

Antrag

Art. 90f Abs. 3 sei wie folgt zu fassen:

³ Der Bezirksrat der gelegenen Sache kann die Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch anmerken lassen.

3. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen und den Landsgemeindebeschluss zur Revision des Baugesetzes wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 9. Dezember 2024

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Roman Dobler