



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 1. September 2017

1400.3181

Baugesetz, Teilrevision (RPG-Revision 2012); 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 1. September 2017

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Der Regierungsrat hat am 9. Mai 2017 die Teilrevision des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz; BauG; bGS 721.1) zu Händen der Sitzung des Kantonsrates vom 30. Oktober 2017 für die 1. Lesung verabschiedet.

2. Arbeit der Kommission

Der Kantonsrat hat am 20. März 2017 eine parlamentarische Kommission zur Vorbereitung der Teilrevision des Baugesetzes in folgender Zusammensetzung gewählt:

- Fidel Cavelti, Herisau, FDP.Die Liberalen, Präsident
- Max Eugster, Herisau, SP
- Andreas Gantenbein, Waldstatt, FDP.Die Liberalen
- Ursula Rütsche-Fässler, Herisau, CVP/EVP
- Jaap van Dam, Gais, SP
- Alfred Wirz, Urnäsch, pu
- Peter Zeller, Teufen, SVP



Die Kommission hat den Gesetzesentwurf an insgesamt drei Sitzungen behandelt. Im Einzelnen gliederte sich die Arbeit der Kommission wie folgt:

- 1. Sitzung am 5. Juli 2017: Eintretensdebatte, Detailberatung von Art. 11 E-BauG bis Art. 56 E-BauG
- 2. Sitzung am 6. Juli 2017: Detailberatung von Art. 56a E-BauG bis Art. 129 E-BauG
- 3. Sitzung am 22. August 2017: Verabschiedung Bericht und Antrag

An ihrer konstituierenden 1. Sitzung bestimmte die Kommission Max Eugster, Herisau, SP, zu ihrem Vizepräsidenten. Als Aktuar wurde Michael Baumann, juristischer Mitarbeiter, Departement Bau und Volkswirtschaft, gewählt. An allen drei Sitzungen nahm auch Philipp Ludwig, stv. Departementssekretär, Departement Bau und Volkswirtschaft, in beratender Funktion teil.

Die Kommission stützte sich bei der Beratung des Gesetzesentwurfs auf folgende Unterlagen:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 9. Mai 2017 mit Beilagen:
 - o Gesetzesentwurf
 - o Synopse
 - o Auswertung Vernehmlassung

B. Erwägungen

1. Eintreten

Die Kommission spricht sich einstimmig dafür aus, auf die Vorlage einzutreten. Die Teilrevision des Baugesetzes ist aufgrund der ersten Etappe der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700) notwendig. Das neue Bundesrecht erfordert Anpassungen im kantonalen Richtplan und im Baugesetz. Die beiden Vorlagen bedingen sich gegenseitig. Im Baugesetz sind insbesondere Regelungen zum Mehrwertausgleich und eine Ersatzbestimmung für Art. 56 BauG erforderlich. Die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen sind zielführend und zweckmässig.

2. Detailberatung

Art. 33a (Weilerzonen)

Die Kommission hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob in der Weilerzone nicht mehr zugelassen werden soll, als der Regierungsrat vorschlägt, und ob insbesondere auch Neubauten sowie grosszügigere Erweiterungen über die vorgeschlagenen 30 % hinaus zulässig sein sollen. Die Kommission kommt zum Schluss, dass es politisch wohl wünschenswert wäre, den kantonalen Spielraum noch weiter auszureizen. Jedoch ist die Rechtsprechung des Bundesgerichts klar. Es ist nicht zielführend, jetzt im Gesetz mehr Spielraum vorzusehen und beispielsweise auch Neubauten als zulässig zu erklären, nur damit das Gericht diese Bestimmung später wieder aufhebt. Die Kommission hält aber auch klar fest, dass es im Kanton nur sehr wenige Gebiete gibt, für die eine Ausscheidung als Weilerzone überhaupt in Frage kommt. Derzeit sind im kantonalen Richtplan zehn Gebiete dafür vorgesehen, ausgeschieden sind davon lediglich zwei. Zudem ist der Bund derzeit genau darauf bedacht, dass die Kantone die nun noch strengeren Anforderungen an die Bauzonen nicht mit solchen Sonderregelungen umgehen.



Art. 40 (Erneuerungsplan)

Die Kommission hat darüber diskutiert, ob die Voraussetzung einer Festlegung auf der Stufe Zonenplan gemäss Art. 40 Abs. 1 E-BauG notwendig ist. Sie erkennt, dass eine solche Festlegung aufgrund des Eingriffes in die Eigentumsfreiheit notwendig ist. Es ist wichtig, dass die Betroffenen bereits frühzeitig ihre Rechte wahrnehmen können. Die Entwicklung einer Gemeinde wird in Zukunft massgeblich über Sondernutzungspläne gesteuert. Dabei ist es entscheidend, dass sich die Stimmbürgerschaft stufengerecht an der Diskussion beteiligen kann. Dazu sind Festlegungen im Gemeinderichtplan, im Zonenplan und im Sondernutzungsplan erforderlich.

Weiter befürwortet die Kommission das Enteignungsrecht gemäss Art. 40 Abs. 4 E-BauG. Das Instrument ist notwendig, um die Innenentwicklung umsetzen zu können, da ansonsten einzelne Grundeigentümer die Erneuerung blockieren könnten. Der Erneuerungsplan ist ein wirksames Steuerungsinstrument für die Gemeinden, bietet im Gegenzug jedoch auch einen höheren Schutz der Betroffenen.

Art. 41 (Verhältnis der Sonderbauvorschriften zu den in der jeweiligen Zone geltenden Vorschriften)

Die Kommission hat darüber beraten, ob auch für die Erfüllung weiterer Anforderungen wie zum Beispiel das Anbieten von preisgünstigem Wohnraum für Familien ein zusätzliches Geschoss oder eine Mehrausnutzung gewährt werden sollen oder gewährt werden können. Die geltende Bestimmung beschränkt sich auf baurechtliche Anforderungen. Mit einer Öffnung der Kriterien erhielten die Gemeinden eine rechtliche Grundlage, um ergänzend weitere Bedürfnisse von öffentlichem Interesse befriedigen zu können. Die Kommission ist sich nach einer intensiven Diskussion einig darin, dass es sich bei der Förderung von preisgünstigem Wohnraum für Familien um ein sehr wichtiges politisches Anliegen handelt. Das Thema gehört jedoch nicht in das Baugesetz. Der Regierungsrat wird deshalb aufgefordert, sich der Förderung von preisgünstigem Wohnraum für Familien anzunehmen und entsprechende Massnahmen in die Wege zu leiten. Insbesondere soll der Regierungsrat prüfen, ob das geltende Gesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (bGS 841.1), Stand vom 6. Dezember 1973, an die aktuellen Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt anzupassen ist. Allenfalls ist zu prüfen, ob die Problematik im Rahmen der zweiten Etappe der Teilrevision des Baugesetzes mit einem planerischen Ansatz angegangen werden kann.

Art. 56 (Förderung der Überbauung)

Die Kommission ist der Meinung, dass die Bauverpflichtung in Art. 56 Abs. 3 E-BauG, ebenso wie das Enteignungsrecht beim Erneuerungsplan, zur Umsetzung der Innenentwicklung notwendig und zielführend ist. Mit der Bestimmung, die sich an Art. 15a Abs. 2 RPG orientiert, wird die mit dem alten Art. 56 BauG verlorene Glaubwürdigkeit wiederhergestellt. Früher konnte man lediglich auszonen, mit der neuen Bestimmung steht die bestimmungsgemässe Nutzung der betreffenden Bauparzelle im Vordergrund. Wichtig ist, dass eine Gemeinde überzeugend darlegen kann, dass die bestimmungsgemässe Nutzung im öffentlichen Interesse liegt. Mit den entsprechenden Studien und Vorgaben im Gemeinderichtplan kann das öffentliche Interesse dargelegt werden.

Art. 56b (Abgabetatbestände)

Die Kommission hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob die vom Regierungsrat vorgeschlagenen zusätzlichen, über das bundesrechtliche Minimum hinausgehenden Tatbestände der Aufzoning, Umzoning und Sondernutzungspläne und somit der kommunale Mehrwertausgleich gestrichen werden sollen. Sie spricht sich für die zusätzlichen Tatbestände aus und ist der Ansicht, dass mit einer Aufzoning, einer Umzoning oder einem Sondernutzungsplan ein grosser Mehrwert generiert wird, von welchem einzelne Grundeigentümer profi-



tieren. Ein Teil dieses Mehrwerts soll wieder der Allgemeinheit zu Gute kommen. Wichtig ist, dass das Geld zweckgebunden verwendet wird, dies ist mit der vorgeschlagenen Regelung sichergestellt. Mit dem Geld kann die Entwicklung, insbesondere die Innenentwicklung, in den Gemeinden zumindest teilfinanziert werden. Mit der Nachführung des kantonalen Richtplans müssen die Gemeinden ihre kommunalen Planungsinstrumente, für deren Finanzierung ebenfalls die Einnahmen aus der kommunalen Mehrwertabgabe verwendet werden können, anpassen. Zudem ermöglichen es die zusätzlichen Tatbestände den Gemeinden, mittels Sachleistungen gute Lösungen im Sinne der Allgemeinheit zu finden.

Art. 56d (Höhe der Abgabe)

Die Kommission befürwortet den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Abgabesatz von 20 %. Im Kontext sind die zusätzlichen Tatbestände wichtiger als ein höherer Abgabesatz. Zuerst müssen mit der Mehrwertabgabe praktische Erfahrungen gesammelt werden.

Art. 56g (Fälligkeit der Abgabe)

Die Kommission hat darüber diskutiert, ob der Begriff „Veräusserung“ im Gesetz klar ist oder ob er noch weiter präzisiert werden muss. Der Bericht und Antrag des Regierungsrates erläutert, dass es sich dabei ausschliesslich um „entgeltliche Grundstücksübertragungen“ handelt. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Erläuterungen für die Anwendung nicht ausreichen. Unter Veräusserung versteht man grundsätzlich jede Übertragung von Eigentum (entgeltlich oder unentgeltlich). Als Veräusserungen gelten Kauf und Tausch, Zwangsvollstreckung, Enteignung, Übertragung von Mehrheitsbeteiligungen an Immobiliengesellschaften (wirtschaftlicher Eigentumswechsel), entgeltliche Belastungen von Grundstücken mit privatrechtlichen Dienstbarkeiten, öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, Schenkungen, Erbgänge und Erbvorbezüge sowie Eigentumswechsel unter Ehegatten zur Abgeltung güter- und scheidungsrechtlicher Ansprüche. Demnach soll im Gesetz klar festgehalten werden, dass die Mehrwertabgabe grundsätzlich bei Eigentumswechseln und Rechtsgeschäften, die wirtschaftlich einem Eigentumswechsel gleichkommen, fällig wird. Die Kommission teilt jedoch die Auffassung des Regierungsrates, dass gewisse dieser Tatbestände ausnahmsweise nicht zur Fälligkeit der Mehrwertabgabe führen sollen. Diese Ausnahmen (Schenkungen, Erbgänge, Eigentumswechsel unter Ehegatten) sind ihres Erachtens jedoch so gewichtig, dass diese in das Gesetz aufgenommen werden sollten. Die Kommission beantragt deshalb, die Bestimmung in Art. 56g Abs. 3 E-BauG folgendermassen zu ergänzen: „Als Veräusserung gelten Eigentumswechsel und Rechtsgeschäfte, die wirtschaftlich einem Eigentumswechsel gleichkommen. Ausgenommen sind Eigentumswechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug oder Schenkung sowie unter Ehegatten zur Abgeltung von güter- und scheidungsrechtlichen Ansprüchen.“

Art. 56i (Bezug der Abgabe)

Die Kommission ist der Ansicht, dass eine Verjährungsfrist von 10 Jahren für den Bezug der Abgabe zweckmässiger ist. Sie stellt deshalb für Art. 56i Abs. 3 E-BauG den folgenden Änderungsantrag: „Die Abgabeforderung verjährt 10 Jahre nach Eintritt der Fälligkeit.“

Art. 78 (Materielle Enteignung: Verfahren)

Die Kommission hält fest, dass der Bericht und Antrag des Regierungsrates in der Erläuterung zu dieser Bestimmung fälschlicherweise auf Art. 56j Abs. 4 E-BauG verweist. Korrekt ist Art. 56j Abs. 2 E-BauG.



Art. 122a (Ersatzvornahme)

Die Kommission spricht sich für das Instrument der Ersatzvornahme aus. Sie ist eine logische Folge des nachgeführten kantonalen Richtplans. Wichtig ist, dass der Regierungsrat die Ersatzvornahme zuerst androhen muss und dabei eine angemessene, nicht bereits fix im Gesetz festgelegte Frist setzen kann. Dies garantiert die Anwendung der Ersatzvornahme nach den Vorgaben des Einzelfalls. Es kann Gründe dafür geben, dass eine Aussonnung nicht innert der vom Richtplan gesetzten Frist von fünf Jahren vollzogen ist. Demgegenüber muss es auch eine Möglichkeit geben, dass der Kanton im Interesse aller Gemeinden die Vorgaben aus dem Richtplan durchsetzen kann. Zudem kann sich die Gemeinde wehren, da sie beschwerdeberechtigt ist.

Art. 124 (Übergangsbestimmungen für laufende Verfahren)

Die Kommission hat darüber beraten, ob es besser ist, wenn auf laufende Verfahren noch das alte Recht anwendbar ist. Sie erkennt, dass das neue Recht unverzüglich angewendet werden soll. Es handelt sich dabei um einen pragmatischen Ansatz. Die Verfahren dauern teilweise so lange, dass eine andere Übergangsregelung zu unmöglichen Lösungen führen würde. Wichtig ist, dass das Bundesrecht unverzüglich umgesetzt werden kann. Die beteiligten Planer und Gemeinden sind sich diesen Übergang bereits aus dem geltenden Recht gewohnt und wissen sich darauf vorzubereiten.

C. Antrag

Die parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Baugesetzes mit den von der parlamentarischen Kommission vorgeschlagenen Änderungen in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der parlamentarischen Kommission

sign. Fidel Cavelti

Fidel Cavelti, Präsident

Beilage

Beilage 2.1

Synopse