



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 17. April 2018 / aje

1400.3181

Baugesetz, Teilrevision (RPG-Revision 2012); 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. April 2018

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 30. Oktober 2017 den Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz; BauG; bGS 721.1) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 55:4 Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt. Die Vorlage unterstand bis zum 1. Dezember 2017 der Volksdiskussion (vgl. Amtsblatt Nr. 44 vom 3. November 2017, S. 1375). Innerhalb dieser Frist sind acht Beiträge eingegangen.

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen sowie die Volksdiskussionsbeiträge aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem hat er die Vorlage nochmals eingehend beraten und stellt neue Anträge.

B. Fragen und Anliegen aus der 1. Lesung im Kantonsrat

1. Geldflüsse beim kantonalen Mehrwertabgabefonds

Die Finanzkommission erwartet genauere Informationen zum Geldfluss beim kantonalen Mehrwertabgabefonds (Wortprotokoll, S. 207).



Der kantonale Mehrwertabgabefonds finanziert aus den Einnahmen der Gemeinden aus der Mehrwertabgabe auf Einzonungen die Ausgaben der Gemeinden für die Entschädigungen aus materieller Enteignung bei Auszonungen. In den Fonds wird einbezahlt, sobald die Verfügung zum Bezug der Abgabe rechtskräftig ist. Zwischen einer Einzonung und der Einzahlung in den Fonds können mehrere Jahre liegen. Aus dem Fonds wird ausbezahlt, sobald der Entscheid über den Beitrag aus dem Fonds rechtskräftig ist. Zwischen einer Auszonung und der Auszahlung aus dem Fonds können ebenfalls mehrere Jahre liegen.

Dementsprechend lassen sich keine verlässlichen Prognosen darüber machen, zu welchem Zeitpunkt wieviel Geld in den Fonds einbezahlt wird und zu welchem Zeitpunkt wieviel Geld aus dem Fonds ausbezahlt wird. Es ist durchaus möglich, dass der Kanton kurzfristig Vorschüsse an den Fonds leisten muss. Mittel- und langfristig rechnet der Regierungsrat mit einem positiven Saldo: Voraussichtlichen Ausgaben von rund Fr. 4'500'000 für die Entschädigungen stehen voraussichtlichen Einnahmen von rund Fr. 9'500'000 aus der Mehrwertabgabe gegenüber. Damit ist die Rückzahlung von allfälligen vorübergehenden Vorschüssen des Kantons an den Fonds sichergestellt.

2. Aufwand und Ertrag beim kommunalen Mehrwertausgleich

Die SVP-Fraktion erwartet eine Aussage über den Aufwand und den Ertrag beim kommunalen Mehrwertausgleich (Wortprotokoll, S. 207).

Der kommunale Mehrwertausgleich unterstellt die Aufzonungen, die Umzonungen und die Vorteile aus den Sondernutzungsplänen der Mehrwertabgabe. Ein Blick auf die kantonalen Genehmigungsentscheide der vergangenen fünf Jahre zeigt, dass pro Jahr durchschnittlich ein Grundstück werterhöhend aufgezont, zwölf Grundstücke werterhöhend umgezont und zwölf Grundstücke werterhöhend mit einem Sondernutzungsplan belegt worden sind. Damit lassen sich, ausgehend von den konservativen Schätzungen von Kantonsrat Leuzinger, Bühler, in der 1. Lesung im Kantonsrat (Wortprotokoll, S. 211), folgende Rechnungen anstellen:

Die Aufzonung eines Grundstücks von der Wohnzone W2 in die Wohnzone W3 erhöht die maximale Ausnutzung um 30 % und damit den Wert des Grundstücks von 200 Fr./m² auf 260 Fr./m². Daraus resultiert bei einem Grundstück mit einer Fläche von 500 m² ein Mehrwert von Fr. 30'000 (500 x Fr. 60). Mit einem Abgabesatz von 20 % hätte die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer eine Mehrwertabgabe von Fr. 6'000 zu leisten, es bliebe ihr oder ihm ein realisierter Mehrwert von Fr. 24'000. Jährlich würden die Gemeinden folglich im Schnitt Fr. 6'000 an Mehrwertabgaben auf Aufzonungen einnehmen (1 x Fr. 6'000). Sie müssten dafür insgesamt maximal zwei Verfügungen an eine Grundeigentümerin oder einen Grundeigentümer erlassen, je eine Verfügung für die Festsetzung der Abgabe und eine für den Bezug der Abgabe.

Die Umzonung eines Grundstücks von einer Arbeitszone in eine Wohnzone W2 erhöht den Wert des Grundstücks von 100 Fr./m² auf 200 Fr./m². Daraus resultiert bei einem Grundstück mit einer Fläche von 500 m² ein Mehrwert von Fr. 50'000 (500 x Fr. 100.00). Mit einem Abgabesatz von 20 % hätte die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer eine Mehrwertabgabe von Fr. 10'000 zu leisten, es bliebe ihr oder ihm ein realisierter Mehrwert von Fr. 40'000.00. Jährlich würden die Gemeinden folglich im Schnitt Fr. 120'000 an Mehrwertabgaben auf Umzonungen einnehmen (12 x Fr. 10'000.00). Sie müssten dafür insgesamt maximal 24 Verfügungen an zwölf Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erlassen.



Die Möglichkeit zur Mehrausnutzung von 10 % in einem Sondernutzungsplan auf einem Grundstück in der Wohnzone W2 erhöht den Wert des Grundstücks von 200 Fr./m² auf 220 Fr./m². Daraus resultiert bei einem Grundstück mit einer Fläche von 500 m² ein Mehrwert von Fr. 10'000 (500 x Fr. 20.00). Mit einem Abgabesatz von 20 % hätte die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer eine Mehrwertabgabe von Fr. 2'000 zu leisten, es bliebe ihr oder ihm ein realisierter Mehrwert von Fr. 8'000.00. Jährlich würden die Gemeinden folglich im Schnitt Fr. 24'000 an Mehrwertabgaben auf Sondernutzungsplänen einnehmen (12 x Fr. 2'000.00). Sie müssten dafür insgesamt maximal 24 Verfügungen an zwölf Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erlassen.

Zusammengefasst würden die Gemeinden nach dieser konservativen Schätzung aufgrund der Daten der letzten fünf Jahre jährlich durchschnittlich Fr. 150'000 einnehmen. Einzahlen müssten 25 Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, denen noch Mehrwerte von insgesamt Fr. 600'000 bleiben würden. Den Einnahmen stünde der Aufwand von maximal fünfzig Verfügungen gegenüber.

3. Begriff «Nutzungsplan»

Kantonsrat Leuzinger, Bühler, zog seinen Antrag, in Art. 48 Abs. 1 E-BauG neben den Nutzungsplänen und den Baureglementen auch die Sondernutzungspläne explizit zu erwähnen, zugunsten einer Prüfung auf die 2. Lesung im Kantonsrat zurück (Wortprotokoll, S. 207 f.).

Das geltende Baugesetz unterscheidet grundsätzlich zwischen «Nutzungsplänen» und «Baureglementen». Der Begriff des Nutzungsplans ist in Art. 14 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) definiert. Demnach ordnen Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens. Überall dort, wo eine weitere Unterscheidung bei den Nutzungsplänen erforderlich ist, spricht das Baugesetz von «Zonenplänen» und «Sondernutzungsplänen». Weil mit der vorliegenden Teilrevision die Bestimmung in Art. 48 BauG dahingehend geändert werden soll, dass zukünftig einheitlich alle Nutzungspläne, sprich die Zonenpläne und die Sondernutzungspläne, dem fakultativen Referendum unterstellt werden, wird in Art. 48 Abs. 1 E-BauG wieder der (Über-)Begriff «Nutzungspläne» verwendet. Eine explizite Nennung der Sondernutzungspläne würde der bisherigen Begrifflichkeit im Baugesetz widersprechen und wäre daher nicht sinnvoll.

4. Übergangsbestimmung für laufende Verfahren

Kantonsrat Sturzenegger, Trogen, zog seinen Antrag, die Übergangsbestimmung in Art. 124 E-BauG dahingehend abzuändern, dass auf laufende Sondernutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren das bisherige Recht anzuwenden sei, zugunsten einer Prüfung auf die 2. Lesung im Kantonsrat zurück (Wortprotokoll, S. 228 f.).

Nach der Lehre und der Rechtsprechung ist es in erster Linie Sache des Gesetzgebers, mit übergangsrechtlichen Bestimmungen den zeitlichen Geltungsbereich der alten von dem der neuen Rechtsordnung abzugrenzen. In diesem Zusammenhang war es bisher gängige gesetzgeberische Praxis in Appenzell Ausserrhoden, dass auf laufende Verfahren die neuen Bestimmungen angewendet werden sollten. Die vom Regierungsrat beantragte Änderung ist dementsprechend rein redaktionell. Die Praxis hat sich bewährt und führte bislang zu keinerlei Problemen, nicht einmal bei der Einführung des geltenden Baugesetzes im Jahr 2003, wobei sogar ein totalrevidiertes Gesetz ohne Verzögerung direkt angewendet wurde.



Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision des Baugesetzes ändert sich bei den Sondernutzungsplanverfahren inhaltlich nicht viel, die altrechtlichen Quartier- und Gestaltungspläne gelten nach Art. 123 Abs. 4 E-BauG neu als Überbauungspläne, was materiell keine negativen Konsequenzen nach sich zieht. Hinzu kommen die Erneuerungspläne, die es im geltenden Recht noch nicht gibt und für die deshalb auch keine Übergangsbestimmungen notwendig sind. In Bezug auf das Baubewilligungsverfahren bringt die vorliegende Teilrevision selbst überhaupt keine Änderungen mit sich.

Demgegenüber wird es im Rahmen der mit der vorliegenden Teilrevision des Baugesetzes beabsichtigten Umsetzung der ersten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes von grösster Bedeutung sein, dass insbesondere die neuen Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung und die Bestimmungen über die Mehrwertabgabe ohne weitere Verzögerungen zur Anwendung kommen. Ansonsten könnten die Vorgaben des Bundesrechts nicht in absehbarer Zeit umgesetzt werden.

C. Volksdiskussionsbeiträge

1. Massnahmen zur Energiewende

Der Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion St. Gallen/Appenzell, vermisst Massnahmen zur Energiewende.

Das Thema der vorliegenden Teilrevision des Baugesetzes ist die Umsetzung der ersten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Die Gebäudevorschriften im Zusammenhang mit den erneuerbaren Energien werden ein Thema der nächsten Teilrevision des Energiegesetzes (bGS 750.1) sein, wobei auch Fremdänderungen im Baugesetz denkbar sind.

2. Parkplatzreglemente

Der Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion St. Gallen/Appenzell, wünscht eine Ergänzung von Art. 48 Abs. 1 E-BauG, wonach die Gemeinderäte neben Nutzungsplänen und Baureglementen auch Parkplatzreglemente erlassen können, welche ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstehen.

Die gesetzliche Grundlage zum Erlass von solchen Reglementen besteht bereits. Sie ist in Art. 12 des Strassengesetzes (bGS 731.1) enthalten. Im Strassengesetz ist diese Rechtsgrundlage systematisch am richtigen Ort.

3. Streichung des kommunalen Mehrwertausgleichs

Der Industrieverein Appenzell Ausserrhoden, der Gewerbeverband Appenzell Ausserrhoden, Ernst Bischofberger, Waldstatt, Christian Meng, Teufen, Walter Nef, Urnäsch, die Waldburger + Partner AG, Herisau, sowie Fredi Züst, Herisau, beantragen die Streichung der Tatbestände für einen kommunalen Mehrwertausgleich gemäss Art. 56b Abs. 1 lit. b, c und d E-BauG. Die Bemessung der Mehrwerte sei schwierig und führe deshalb zu langen Rechtsstreitigkeiten. Die gewünschte und geforderte Innenentwicklung werde verhindert oder verzö-



gert, da sich die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gegen die Aufzonungen, Umzonungen und Sondernutzungspläne nur schon wegen der Mehrwertabgabe mit rechtlichen Mitteln wehren würden.

Die Bemessung der Mehrwerte ist bei Aufzonungen, Umzonungen und Sondernutzungsplänen schwieriger als bei Einzonungen. Eine allfällige kommunale Mehrwertabgabe könnte zudem tatsächlich zu Widerstand bei den Betroffenen führen und die Planung erschweren. Dementsprechend erscheint es wahrscheinlich, dass der kommunale Mehrwertausgleich die gewünschte und geforderte Innenentwicklung verhindern oder verzögern würde.

Aufgrund dieser Erwägungen ist den Anträgen zur Streichung des kommunalen Mehrwertausgleichs zuzustimmen. Die Bestimmungen in Art. 56b Abs. 1 lit. a, b, c und d E-BauG, in Art. 56k E-BauG sowie in Art. 56l E-BauG sollen gestrichen und die Bestimmungen in Art. 56b Abs. 1 E-BauG und Art. 56j E-BauG redaktionell bereinigt werden.

4. Übergangsbestimmung für laufende Verfahren

Ernst Bischofberger, Waldstatt, Christian Meng, Teufen, Walter Nef, Urnäsch, die Waldburger + Partner AG, Herisau, sowie Fredi Züst, Herisau, sind der Ansicht, dass auf laufende Verfahren das bisherige Recht anzuwenden sei.

Es kann auf die Stellungnahme zum zurückgezogenen Antrag von Kantonsrat Sturzenegger, Trogen, verwiesen werden (vgl. oben B.4.).

5. Zwingender Erlass einer Planungszone bei Einsprachen gegen Nutzungsplanänderungen

Jürg Ruckstuhl, Herisau, schlägt eine Ergänzung von Art. 103 BauG vor, wonach die Gemeinden bei Nutzungsplanänderungen unmittelbar nach Ablauf der Einsprachefrist all jene Gebiete, welche für eine Auszonung geeignet erscheinen, mit einer Planungszone zu belegen haben. Damit könne verhindert werden, dass die betroffenen Eigentümerinnen oder Eigentümer ihr Grundstück vor der Auszonung noch zum Baulandpreis verkaufen.

Die vorsorglichen planerischen Massnahmen sind in Art. 54 ff. BauG geregelt. Die Planungszone sollen Vorkehren verhindern, welche die Verwirklichung der laufenden oder beabsichtigten Planung verunmöglichen oder erschweren könnten. Sie dienen nicht der Information von Kaufinteressenten.

6. Aufhebung der Ausnahmebestimmung in Art. 113 Abs. 2 BauG

Jürg Ruckstuhl, Herisau, wünscht eine Aufhebung der Ausnahmebestimmung in Art. 113 Abs. 2 BauG.

Die materiellen Bauvorschriften im Allgemeinen und damit auch die Bestimmungen über das Verhältnis zum Wald in Art. 113 BauG im Speziellen sind nicht Thema der vorliegenden Teilrevision des Baugesetzes. Abgesehen davon, hat sich diese Ausnahmebestimmung in der Praxis bewährt. Eine Aufhebung wäre nicht zweckmässig.



D. Auswirkungen

Die Aussagen im Bericht und Antrag vom 9. Mai 2017 zuhanden der 1. Lesung im Kantonsrat gelten weiterhin.

E. Abschreibung der Motion Willi Rohner, Rehetobel, Mehrwertabschöpfung

Die Motion Willi Rohner, Rehetobel, Mehrwertabschöpfung, vom 24. November 2011 beauftragt den Regierungsrat, «dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die nötigen Bestimmungen enthält, gemäss denen durch die Raumplanung entstandene Mehrwerte abgeschöpft und zweckgebunden für Kosten der öffentlichen Hand für planerische Massnahmen (z.B. Planungskosten, Entschädigungen für Aus- und Herabzonen) sowie für Folgekosten der Planung verwendet werden können.

Der Auftrag aus der Motion deckt sich inhaltlich mit dem Auftrag aus den neuen bundesrechtlichen Bestimmungen über den Mehrwertausgleich und wird mit der vorliegenden Teilrevision des Baugesetzes erfüllt. Somit kann die Motion abgeschrieben werden.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. der Teilrevision des Baugesetzes (RPG-Revision 2012) in 2. Lesung zuzustimmen und
3. Die Motion Willi Rohner, Rehetobel, Mehrwertabschöpfung, vom 24. November 2011 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Synopse
Beilage 1.2	Volksdiskussionsbeiträge
Beilage 1.3	Motion «Mehrwertabschöpfung»
Beilage 1.4	Verordnungsentwurf