



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 3. Mai 2016 / aje

5000.53

Baugesetz, Teilrevision (Arealentwicklung, Altbausanierung); 1. Lesung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2016

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Regierungsprogramm 2012–2015

Im Rahmen des Regierungsprogrammes 2012–2015 wurden die zwei Projekte „Arealentwicklung“ und „Bauen und Wohnen“ umgesetzt. Mit der „Arealentwicklung“ wurde die Verfügbarkeit von Gewerbe- und Industriearealen an strategisch wichtigen Lagen verbessert, indem Areale weitgehend aufbereitet und damit für Investoren schnell nutzbar gemacht wurden. Das Ziel war, die Standortattraktivität für Unternehmen zu verbessern, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die Wertschöpfung zu steigern. Mit „Bauen und Wohnen“ wurden Massnahmen aus dem Regierungsprogramm 2007–2011 weitergeführt und erweitert. Damit wurden die Voraussetzungen und Anreize für höhere Investitionen in den Wohnungsbau geschaffen und verbessert; dies mit dem Ziel, die Wohnortattraktivität zu erhöhen. Unter diesem Titel wurden verschiedene Massnahmen umgesetzt, so auch die Unterstützung, Beratung und Projektentwicklung von Wohnbauarealen, Nutzungskonzepte von brachliegenden Objekten in Dorfzentren sowie die Analyse von Gebäuden verbunden mit Sanierungsvorschlägen (sog. Haus-Analyse).

Das Regierungsprogramm 2012–2015 wird nach diversen Abschlussarbeiten und der Erstellung des Schlussberichtes im Laufe des Jahres 2016 ordentlich abgeschlossen. Die Berichterstattung an den Kantonsrat erfolgt am 31. Oktober 2016 und enthält auch eine Wirksamkeitsbeurteilung. Bereits heute aber kann festgehalten werden, dass die beiden Projekte „Arealentwicklung“ und „Bauen und Wohnen“ erfolgreich gewesen sind: So



konnten 16 Arealentwicklungen begleitet und abgeschlossen werden. Im Rahmen des Teilprojekts „Bauen und Wohnen“ wurden 23 Projekte begleitet. Hinzu kamen rund 80 durchgeführte „Haus-Analysen“. Im Durchschnitt löste eine „Haus-Analyse“ ein Investitionsvolumen von Fr. 300'000–400'000 aus. Pro umgesetzte „Haus-Analyse“ wurden 2.5 Wohneinheiten in teilweise geschützten Altbauten erneuert. Die angestrebte Realisierungsquote bei den „Haus-Analysen“ von 25% konnte mit gut 40% deutlich übertroffen werden.

Im Rahmen des Regierungsprogramms 2012–2015 wurde wertvolle Aufbauarbeit zur Stärkung von Appenzell Ausserrhoden als Wohn- und Arbeitsort geleistet. Mit den Projekten „Arealentwicklung“ und „Bauen und Wohnen“ wurden Problemstellungen angegangen, die ohne zusätzliche kantonale Unterstützung in personeller oder finanzieller Hinsicht nicht zum Erfolg geführt hätten. Die Unterstützung, welche im Rahmen dieser Projekte erbracht wurden, wurde von Gemeinden und Privaten sehr geschätzt. Oft fehlt den Gemeinden das Know-How für eine zielgerichtete und nach Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Projektentwicklung.

2. Regierungsprogramm 2016–2019

Im Mai 2015 hat der Regierungsrat das neue Regierungsprogramm 2016–2019 verabschiedet. Der Kantonsrat hat das Regierungsprogramm am 21. September 2015 zur Kenntnis genommen. Unter dem Schwerpunktbereich „Lebens- und Naturraum“ setzt sich der Regierungsrat zum Ziel, dass Appenzell Ausserrhoden seinen „Trumpf“ als kleinräumiger und komplementärer Lebens- und Naturraum ausspielen und damit Lebensmittelpunkt für die ansässige und Anziehungspunkt für die nichtansässige Bevölkerung sein soll (Ziel 8). Dieses strategische Ziel soll u.a. erreicht werden durch die Förderung von Altbausanierungen in den Ortszentren und der Belebung der Dorfzentren (Strategie 4) sowie durch die Betreibung einer aktiven Bodenpolitik (Strategie 5). Konkret möchte der Regierungsrat Altbausanierungen fördern und die Diskussion um die Erneuerung und Belebung der Dorfzentren fortsetzen. Hauseigentümer sollen motiviert werden, ihre Liegenschaft zu erneuern und zu sanieren oder Platz für einen zeitgemässen Neubau zu schaffen. Dafür sollen die entsprechenden Grundlagen geschaffen werden (Strategie 4). Zudem möchte der Regierungsrat die aktive Bodenpolitik im Kanton verstärken. Die Gemeinden sollen bei der Entwicklung von Arealen in Dorfzentren und Industriegebieten aktiv unterstützt werden, mit dem Ziel einer verbesserten Verfügbarkeit von Gewerbe- und Industriearealen. Damit soll ein wichtiger Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Appenzell Ausserrhoden geleistet werden (Strategie 5).

Zur konkreten Umsetzung der oben genannten strategischen Ziele und Strategien des Regierungsprogramms 2016–2019 sowie zur Sicherung der bis heute geleisteten Aufbauarbeit nach Abschluss des Regierungsprogramms 2012–2015 möchte der Regierungsrat daher die etablierten Fördermassnahmen im Bereich der „Arealentwicklung“ und der „Haus-Analyse“ auch über das Jahr 2016 hinaus weiterführen. Das Instrument „Bauen und Wohnen“ soll hingegen nicht weiter finanziell unterstützt werden. Die Bautätigkeit hat mittlerweile auch in Appenzell Ausserrhoden stark angezogen und so besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf für weitere staatliche Unterstützung mehr. Zudem kann eine gewisse Unterstützung von Bauherren im Rahmen der ordentlichen Verwaltungstätigkeit sichergestellt werden (z.B. durch Raumentwicklung, Standortförderung, Denkmalpflege).



3. Handlungsbedarf

Das Regierungsprogramm 2012–2015 war im Gegensatz zum Regierungsprogramm 2016–2019 ein „projektbezogenes“ Regierungsprogramm. Die Projekte „Arealentwicklung“ und „Bauen und Wohnen“ sowie die in diesem Rahmen getätigten Ausgaben stützten sich direkt auf Art. 6 des Organisationsgesetzes (OrG; bGS 142.12).

Mit der Neuausrichtung des Regierungsprogramms 2016–2019 auf strategische Schwerpunktbereich und Ziele in einzelnen Aufgabenbereichen ist Art. 6 OrG als direkt anwendbare gesetzliche Grundlage für diese Aufgaben dahingefallen. Das Regierungsprogramm 2016–2019 enthält keine Massnahmen oder Projekte mehr. Es sind daher die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit „Arealentwicklungen“ sowie „Haus-Analysen“ weiterhin durch den Kanton personell und finanziell unterstützt werden können.

B. Erwägungen

1. Grundzüge der Vorlage

Im Zentrum der Vorlage steht die Schaffung von zwei neuen Artikeln im Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz; BauG; bGS 721.1), welche die Grundlagen für die finanzielle Unterstützung von Arealentwicklungen und Altbausanierungen bilden. Damit ist es möglich, auch über das Regierungsprogramm 2012–2015 hinaus entsprechende Massnahmen zu fördern. Nach Art. sollen auch die Gemeinden Altbausanierungen unterstützen können. Es bleibt ihnen aber unbenommen, für die kommunale Unterstützung von Altbausanierungen eigene Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Gleichzeitig soll Art. 91 BauG (Kantonsbeiträge an Orts- und Regionalplanungen) aufgehoben werden. Diese Bestimmung entstammt dem alten Art. 69 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 28. April 1985 (EG zum RPG), um den Gemeinden einen Anreiz zu geben, die Revision ihrer Ortsplanungen an die Hand zu nehmen. Mit der Totalrevision der Baugesetzgebung von 2003 wurde diese Bestimmung praktisch unverändert ins Baugesetz übernommen. Diese Bestimmung diente somit ursprünglich vorwiegend der finanziellen Unterstützung der Erarbeitung von erstmaligen, mit der Raumplanungsgesetzgebung von 1980 konformen kommunalen Zonenplanungen (Gesamtrevision von Ortsplanungen). Mittlerweile haben alle Gemeinden aktuellere Zonenpläne, weshalb sich kantonale Beiträge nicht mehr rechtfertigen. Auch im Sinne einer klaren Trennung von kantonalen und kommunalen Aufgaben (vgl. Art. 90 Abs. 1 und Abs. 2 BauG) rechtfertigt sich eine kantonale Mitfinanzierung heute nicht mehr. Die Streichung von Art. 91 BauG war denn auch bereits Inhalt der 2015 durch den Regierungsrat zurückgezogenen Teilrevision des Baugesetzes. Sowohl in der parlamentarischen Kommission als auch anlässlich der 1. Lesung im Kantonsrat war die Streichung dieser Bestimmung unbestritten. Im Rahmen des kantonalen Sparprogrammes resp. der Aufgabenüberprüfung (AÜP2) hat der Regierungsrat 2015 entschieden, keine Beiträge an Ortsplanungen mehr zu leisten. Diese Massnahme wurde entsprechend mit dem Voranschlag 2016 umgesetzt. Sie bringt dem Kanton jährliche Einsparungen von Fr. 25'000. Mit der Streichung von Art. 91 BauG wird dieser Schritt auf Gesetzesebene nachvollzogen.



2. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 91a (neu) Förderung von Arealentwicklungen

Damit der Kanton Appenzell Ausserrhoden im verschärften Standortwettbewerb bestehen kann, müssen dem Markt geeignete, gut erschlossene und verfügbare Flächen als Industrie- und Gewerbeland sowie für attraktives, zeitgemässes Wohnen besser zugänglich gemacht werden. Im Rahmen von Arealentwicklungen gilt es, günstige Voraussetzungen zu schaffen, damit die bestehenden Flächen für Betriebe und zeitgemässes Wohnen genutzt werden können. Die Entwicklung, Nachverdichtung und Umnutzung von Flächen und Arealen ist vor allem in Dorfzentren komplex und die Herausforderungen für die Gemeinden als zuständige Planungsbehörden gross. Zusätzlich zu ortsbaulichen Fragestellungen stellen sich bei Arealentwicklungen häufig auch Fragen wie standortgerechte Nutzungskonzepte, sinnvolle Etappierung und Erschliessung sowie adäquate Prozessgestaltung. Zudem wird eine bessere Nutzung von unternutzten Flächen häufig etwa wegen der Eigentümerstruktur, der Altlastenproblematik, der Umnutzungskosten oder den Gemeindestrukturen (bei gemeindeübergreifenden Situationen) verunmöglicht.

Die Gemeinden als zuständige Planungsbehörden sind oft überfordert mit den Ansprüchen, die an eine zielgerichtete und nach Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Projektentwicklung gestellt werden. Art. 91a BauG gibt dem Kanton die gesetzliche Handhabe, die Gemeinden und Private bei der Entwicklung von Gewerbe-, Industrie- und Wohnbauarealen finanziell zu unterstützen, indem Arealentwicklungsprozesse mitfinanziert oder Projektbeiträge gewährt werden können. Im Fokus stehen dabei nicht nur Areale für Gewerbe- und Industriebetriebe, sondern auch Wohnbauareale, worunter vor allem unternutzte Gebiete in Dorfzentren resp. Kernzonen zu verstehen sind. Ein kantonales Interesse besteht namentlich bei der Entwicklung unternutzter Areale, z.B. im Rahmen einer Zentrumsgestaltung, sowie bei der Nachverdichtung und der Umnutzung von Flächen in eine wertschöpfungsintensivere Nutzung, indem z.B. neue Betriebe angesiedelt und Arbeitsplätze geschaffen oder bestehende Betriebe erweitert werden können. Es müssen zudem grössere, zusammenhängende eingezonte Flächen betroffen sein. Dies ist insbesondere in Dorfzentrums-, Gewerbe-, Industrie- oder Bahnhofgebieten der Fall. Weitere Kriterien für die Unterstützung von Arealentwicklungen sind die Komplexität des Projekts und dessen Erfolgsaussichten sowie der Unterstützungsbedarf der Gemeinden und der Privaten sowie die Erschliessung durch den ÖV.

Art. 91b (neu) Förderung von Altbausanierungen

Die „Haus-Analyse“ ist ein zweckmässiges und kostengünstiges Instrument zur Förderung von Altbausanierungen und zur Belebung der Dorfzentren. Das Ergebnis der „Haus-Analyse“ ist ein Bericht in Form einer architektonischen und wirtschaftlichen Grobbeurteilung. Er stellt keine Grundstücksschätzung dar, sondern dient als Entscheidungsgrundlage für Eigentümerinnen und Eigentümer, um die Weichen für weitere Planungsschritte (Renovation, Umbau, Abbruch und Neubau) zu stellen. Die „Haus-Analyse“ beinhaltet keine detaillierte Zustandsanalyse, sondern ist eine erste Abschätzung des aktuellen baulichen Zustandes eines Hauses (Zustandsaufnahme) sowie der Handlungsmöglichkeiten (Konzeptvorschläge) für Sanierungen (Renovationen, Um- und Ersatzbauten).

„Altbauten“ sind Bauten mit Baujahr vor 1950. Es sollen nur Eigentümerinnen und Eigentümer von Gebäuden in den Genuss von Subventionen kommen, die überwiegend zu Wohnzwecken genutzt werden. Damit sollen reine Industrie- und Gewerbebauten von der Förderung ausgeschlossen werden. Jedoch soll es möglich sein, Gebäude mit Mischnutzungen (z.B. Gewerbe- und Wohnnutzung) zu unterstützen, der Wohnanteil muss jedoch flächenmässig den Hauptteil der Nutzung ausmachen.



Derzeit kostet eine „Haus-Analyse“ rund Fr. 6'500. Eine Limitierung des kantonalen Unterstützungsbeitrags auf einen Drittel resp. maximal Fr. 3'000 ist sachgerecht. Nach geltender Förderungspraxis werden die restlichen Kosten von der Standortgemeinde und/oder den Eigentümern der Liegenschaft (je zu einem weiteren Drittel) getragen. Die meisten Gemeinden (derzeit 18 von 20) beteiligen sich auf freiwilliger Basis zu einem Drittel an den Kosten der „Haus-Analyse“. Damit wird die jahrelang geltende Praxis weitergeführt.

3. Rechtliche Aspekte

Die beiden neuen Fördertatbestände sollen im 7. Abschnitt des Baugesetzes „Kostentragung und Fördermassnahmen“ Aufnahme finden (neue Art. 91a und 91b). Die Förderung der Arealentwicklung (Art. 91a) gehört thematisch zu Art. 91 (Kantonsbeiträge an Orts- und Regionalplanungen) und soll daher im Anschluss an diese Bestimmung geregelt werden. Die Beiträge an Altbausanierungen (Art. 91b) sollen vor den Beiträgen an Denkmalpflege-, Natur- und Heimatschutzmassnahmen (Art. 92) geregelt werden, da diese Bestimmung ansonsten möglicherweise im Zusammenhang mit der Denkmalpflege gelesen wird. Systematisch soll die neue Bestimmung daher von den Regeln zur Denkmalpflege getrennt werden.

Die Regelung im Baugesetz ist sachdienlich. Das Baugesetz bildet die Grundlagen für raumplanungs- und baurechtliche Massnahmen des Kantons und der Gemeinden, wobei eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie die Förderung einer sinnvollen und geordneten Entwicklung der Besiedlung bezweckt werden. Die Integration in andere Erlasse (Gesetz über die Wirtschaftsförderung; bGS 911.1), Verordnung über Beiträge an Denkmalpflege-, Natur- und Heimatschutzmassnahmen (Beitragsverordnung; bGS 721.12) und der Erlass eines eigenständigen Gesetzes wurden ebenfalls geprüft und verworfen.

Die vorliegende „Mini-Teilrevision“ des Baugesetzes wird den parallel zu dieser Vorlage laufenden Arbeiten zu einer ersten Teilrevision des Baugesetzes (Inhalt: materielle Koordination mit der Nachführung des kantonalen Richtplans, Innenentwicklung, Mehrwertausgleich, Solaranlagen, Anpassungsbedarf aufgrund Rechtsprechung und Praxis) vorgezogen, damit die entsprechenden Fördertatbestände auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden können. Die beiden Fördertatbestände haben keinen direkten Bezug zu der anstehenden Revision der Baugesetzgebung.

Auf eine Vernehmlassung wurde vorliegend verzichtet, da die Weiterführung der Förderinstrumente aus Sicht der Gemeinden unbestritten ist und die Vorlage politisch nicht derart bedeutsam ist, dass eine Vernehmlassung angezeigt gewesen wäre (vgl. Art. 33 der Organisationsverordnung; bGS 142.121).

C. Auswirkungen

1. Aufhebung von Art. 91 BauG

Mit der Aufhebung von Art. 91 BauG entfällt die Pflicht des Kantons zur Gewährung von Beiträgen an Gesamtrevisionen für kommunale Ortsplanungen. Aufgrund von Art. 90 Abs. 2 BauG haben die Gemeinden die Kosten der kommunalen Richt-, Nutzungs- und Schutzzonenplanung zu tragen. Nachdem die Gemeinden seit der erstmaligen Inkraftsetzung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes von 1980 verpflichtet sind, ihre Orts-



planungen mit der eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung in Einklang zu bringen, rechtfertigt sich heute keine kantonale Mitfinanzierung der kommunalen Nutzungsplanung mehr. Die Aufhebung dieser Bestimmung führt zu einem Minderaufwand für den Kanton von Fr. 25'000 pro Jahr.

2. Förderung von Arealentwicklungen

Für die (weitere) Unterstützung von Arealentwicklungen sind jährlich finanzielle Mittel von rund Fr. 50'000 für Drittaufträge erforderlich (Dienstleistungen Dritter). Mit diesen Mitteln soll eine externe Projektleitung finanziert werden, der folgende Aufgaben zukommt: Die externe Projektleitung stösst Arealentwicklungen an und begleitet diese unterstützend. Dabei nimmt sie eine koordinative Rolle ein und bindet die verschiedenen Akteure wie Gemeinden, Grundeigentümer, potentielle Investoren und Nutzer, Planer und Entwickler, Generalunternehmen und Stellen der kantonalen Verwaltung mit ihren unterschiedlichen Ausrichtungen und Zielsetzungen lösungsorientiert und zeitgerecht in den Prozess ein. Die Koordinationsaufgaben und das Controlling werden in der Abteilung Standortförderung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit erfüllt. Dafür sind keine zusätzlichen Personalressourcen erforderlich. Die für die Unterstützung von Arealentwicklungen erforderlichen Mittel sind massiv tiefer als jene, die im Rahmen des Regierungsprogramms 2012–2015 zur Verfügung standen. Damals wurde die Projektleitung mit Fr. 100'000–130'000 pro Jahr entschädigt; zudem standen rund Fr. 500'000 für direkte Projektunterstützungen zur Verfügung. Derzeit ist nicht vorgesehen, Projekte direkt mit Beiträgen zu unterstützen. Im Vordergrund steht die Finanzierung eines externen Projektleiters, der Arealentwicklungsprozesse steuert und initiiert.

3. Förderung von Altbausanierungen

Die Kosten für eine „Haus-Analyse“ liegen derzeit bei rund Fr. 6'500 (inkl. MwSt.) und werden nach geltender Praxis zu je einem Drittel von der Eigentümerschaft, der Standortgemeinde und dem Kanton getragen. Beteiligt sich eine Gemeinde nicht an der Massnahme, hat die Eigentümerschaft zwei Drittel der Kosten zu übernehmen. Für die finanzielle Unterstützung von „Haus-Analysen“ werden jährlich Mittel von rund Fr. 40'000 benötigt. Erforderlich ist zudem eine zentrale Koordinationsstelle, welche für die Verträge mit den Hauseigentümern und den Architekten, die Abrechnungen, die Qualitätskontrolle und die Kommunikation zuständig ist. Diese Koordinationsstelle (Geschäftsstelle „Haus-Analyse“) ist derzeit im Departementssekretariat des Departements Bau und Volkswirtschaft angesiedelt. Diese Aufgaben können (weiterhin) ohne zusätzliche personelle Ressourcen wahrgenommen werden. Die fachliche Betreuung der „Haus-Analysen“ wird durch die kantonale Denkmalpflege im Departement Bildung und Kultur wahrgenommen.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf für eine Teilrevision des Baugesetzes in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1

Gesetzesentwurf

Beilage 2

Synopse