



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 22. August 2017 / aje

1040.154

Postulat Norbert Näf, Heiden, Helmut Rottach, Herisau, Ursula Rüttsche, Herisau, Bauen konkret fördern; Bericht des Regierungsrates

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. August 2017

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

A. Ausgangslage

Am 26. März 2012 haben Kantonsrat Norbert Näf, Heiden, Kantonsrat Helmut Rottach, Herisau, Kantonsrätin Ursula Rüttsche, Herisau, sowie Mitunterzeichnende eine Motion betreffend «Bauen konkret fördern» mit folgendem Antrag eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche folgende Bestimmungen des Baugesetzes, des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, des Strassengesetzes und des Steuergesetzes ändert, damit Bauwillige im Kanton rascher und unkomplizierter Investitionen tätigen können.»

Die Motion wurde anlässlich der Sitzung des Kantonsrates vom 24. September 2012 in ein Postulat umgewandelt und für erheblich erklärt. Gemäss Art. 70 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 141.2) wird der Regierungsrat durch ein erheblich erklärtes Postulat beauftragt, eine bestimmte Frage zu prüfen sowie innert Jahresfrist darüber Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

Der Regierungsrat legte dem Kantonsrat am 27. Oktober 2014 den Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz; BauG; bGS 721.1) vor und beantragte in diesem Zusammenhang unter anderem, das Postulat als erledigt abzuschreiben. Der Kantonsrat lehnte diesen Antrag ab, weil ein entsprechender Bericht des Regierungsrates fehlte.



B. Erwägungen

1. Einleitung

Der Vorstoss verlangt Änderungen von einzelnen Bestimmungen im Baugesetz, im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1), im Strassengesetz (StrG; bGS 731.11) und im Steuergesetz (StG; bGS 621.11). Damit sollten Bauwillige im Kanton rascher und unkomplizierter Investitionen tätigen können.

Da der ursprünglich als Motion ausgestaltete Vorstoss in ein Postulat umgewandelt wurde, hat der Regierungsrat die Änderungsbegehren einer Prüfung unterzogen und erstattet nachfolgend über diese Prüfung Bericht. Konkrete Änderungen schlägt er nicht vor.

2. Kommunale Rechtsmittelinstanz

Im Postulat wird vorgeschlagen, die Möglichkeit einer kommunalen Rechtsmittelinstanz mittels Änderung von Art. 4 Abs. 1 BauG und Art. 110 Abs. 1 BauG zu streichen. Damit entfalle die «Ehrenrunde» beim Gemeinderat und Entscheide der Baubewilligungskommissionen oder von Verwaltungsstellen könnten direkt mit Rekurs beim Departement Bau und Volkswirtschaft angefochten werden. Die zusätzliche Rechtsmittelinstanz verstosse gegen die Rechtsgleichheit und hemme den Verfahrenslauf insbesondere bei trölerischen Einsprachen.

Der gesetzgeberische Sinn und Zweck der Bestimmung in Art. 4 BauG ist es insbesondere, dass der Gemeinderat die erstmalige Beurteilung von Baugesuchen an eine Gruppe von Fachleuten übertragen kann. Dieser Delegation hängt jedoch auch eine politische Komponente an. Damit soll es dem Gemeinderat vorbehalten bleiben, die fachliche Beurteilung im Rekursfall einer gesamtheitlichen Prüfung und Kontrolle zu unterziehen. Diese Aufteilung der Beurteilung eines Baugesuchs ist ein bewusster Entscheid der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Sie haben sich im Bewusstsein dessen, dass diese Aufteilung zu längeren Verfahren führen kann, für zwei kommunale Instanzen entschieden. Die Bestimmung in Art. 4 BauG ist fakultativer Natur, es besteht also kein gesetzlicher Zwang, zwei Instanzen vorzusehen. Die Entscheidung der kommunalen Stimmbürgerschaft für zwei Instanzen ist jedoch von der Gemeindeautonomie geschützt. Kommen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zum Schluss, dass sie ein kürzeres Verfahren gegenüber den inhaltlichen Vorteilen einer aufgeteilten Beurteilung der Baugesuche bevorzugen, so muss es konsequenterweise ihnen überlassen bleiben, die Regelungen entsprechend anzupassen.

Der Regierungsrat sieht daher keine Veranlassung, die Möglichkeit des doppelten Instanzenzuges innerhalb einer Gemeinde aufzugeben, da ein solcher Schritt ohne Not in die Organisationsautonomie der Gemeinden eingreifen würde.

3. Einsprache- und Beschwerdefristen

Im Postulat wird vorgeschlagen, die Fristen zur Einsprache in Planungsverfahren im Allgemeinen mittels Änderung von Art. 14 Abs. 1, Art. 46 Abs. 1 BauG und Art. 37 Abs. 1 StrG und im Speziellen mittels Änderung von Art. 52 Abs. 1 BauG sowie zur Beschwerde in Bau- und Planungsverfahren mittels Änderung von Art. 55 VRPG einheitlich auf zwanzig Tage zu verkürzen. Eine Frist von zwanzig Tagen genüge, um sich als Betroffene-



ne einer Planungsmassnahme ein Bild zu machen und eine allfällige Einsprache zu erheben. Im Fall von mehreren notwendigen Verfahren würden mehrere 30-Tage-Fristen ins Gewicht fallen. Da Strassenbauprojekte häufig mit Planaufgaben für Sondernutzungspläne koordiniert würden, genüge auch hier eine einheitliche Frist von zwanzig Tagen.

a) *Einsprachefristen in Planungsverfahren*

Im Zusammenhang mit den Einsprachefristen in Planungsverfahren hat das Bundesgericht unmissverständlich festgehalten, welchem Zweck die Fristen dienen und wie sie ausgestaltet sein müssen, um diesen Zweck erfüllen zu können. Die Fristen sollen es den Betroffenen in jenen Fällen erlauben, auf der Basis einer umfassenden Aktenkenntnis eine schriftliche und begründete Einsprache einzureichen, in denen sie nicht persönlich benachrichtigt werden, sondern über eine öffentliche Publikation Kenntnis nehmen müssen. Es gilt dabei, den Betroffenen eine angemessene Frist zur Kenntnisnahme, zur Akteneinsicht sowie zur Begründung ihrer Einsprache zu eröffnen (BGE 135 II 78, E. 2). Auf bundesrechtlicher Ebene wurden die Fristen mit dem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (AS 1999 3071) in zahlreichen Erlassen, wie dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), auf dreissig Tage vereinheitlicht.

Der Regierungsrat vertritt den Standpunkt, dass der Zweck der Einsprachefristen in Planungsverfahren mit einer Verkürzung auf zwanzig Tage nicht mehr erfüllt wäre. Er erachtet die bewährten Fristen von dreissig Tagen weiterhin als sinnvoll und spricht sich deshalb für deren Beibehaltung aus.

b) *Einsprachefristen in Planungsverfahren im Speziellen*

Mit dem Entwurf für eine erste Teilrevision des Baugesetzes (KR-Geschäft Nr. 1400.3181, 1. Lesung am 30. Oktober 2017) soll die geltende Bestimmung in Art. 52 Abs. 1 BauG aufgehoben werden, weil sie den bundesrechtlichen Grundsätzen widerspricht. Mit der Aufhebung sollen für geringfügige Planänderungen die gleichen Einsprachefristen gelten wie für ordentliche Planänderungen. Die im Postulat vorgeschlagene Anpassung der Bestimmung in Art. 52 Abs. 1 BauG ist somit nicht mehr notwendig.

c) *Beschwerdefristen in Baubewilligungs- und Planungsverfahren*

Das oben Gesagte gilt grundsätzlich auch im Zusammenhang mit den Beschwerdefristen in Baubewilligungs- und Planungsverfahren.

Darüber hinaus ist einerseits in praktischer Hinsicht darauf hinzuweisen, dass das Obergericht seine Fälle an einem fixen Tag im Monat behandelt. Die Verkürzung der Beschwerdefrist bedeutet deshalb nicht, dass auch die Beratung zehn Tage früher stattfinden würde. Andererseits widerspricht die vorgeschlagene Änderung der jahrzehntelangen Ausserrhoder Gesetzgebungstradition, möglichst wenige Ausnahmebestimmungen in die Gesetze aufzunehmen. Eine Anpassung von Art. 55 VRPG im Sinne der Postulanten würde zu einer Sondernorm für Bau- und Planungsverfahren vor Obergericht führen.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Verkürzung der Beschwerdefristen in Baubewilligungs- und Planungsverfahren um zehn Tage insgesamt nicht zu schnelleren Verfahren führt und eine entsprechende Ausnahmereglung gesetzgeberisch nicht erwünscht ist.



4. Ordnungsfristen

Im Postulat wird vorgeschlagen, achtwöchige Ordnungsfristen für Vorprüfungen bei Baureglementen und Nutzungsplänen mittels Änderung von Art. 45 Abs. 1 BauG bzw. für Vernehmlassungen bei Strassenbauprojekten mittels Änderung von Art. 33 StrG einzuführen. Der Regierungsrat lege in Art. 62 der Bauverordnung (BauV; bGS 721.11) Ordnungsfristen für Baugesuche und ähnliche Verfahren fest. Diese würden das Beschleunigungsgebot im Einzelfall gewährleisten. Zur Förderung von Investitionen und zur Schaffung eines Wettbewerbsvorteils gegenüber Kantonen mit «längeren Wegen» solle auch für diese Vorprüfungen eine Ordnungsfrist vorgeschrieben werden. Der Vorschlag von acht Wochen lehne sich an die Bestimmung in Art. 62 Abs. 1 BauV an.

Vorab ist zu bemerken, dass die Ordnungsfristen in Art. 62 Abs. 1 BauV für das Baubewilligungsverfahren aufgrund von Art. 25 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700) bundesrechtlich zwingend festzulegen sind. Für das Planungsverfahren schreibt das Bundesrecht hingegen keine Ordnungsfristen vor.

Die Einführung von Ordnungsfristen im Bereich der Planungsverfahren ist prüfenswert. Die Ordnungsfristen üben Druck auf die Behörden aus und schaffen eine gewisse Erwartungssicherheit für die Planenden. Sie können jedoch auch kontraproduktiv sein, wenn sie nicht als Maximum sondern als Zielgrösse definiert werden. Damit Ordnungsfristen richtig wirken, müssen sie sich an einem Optimum orientieren und müssen regelmässig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Aus diesem Grund sollte die Festlegung von Ordnungsfristen in der Kompetenz des Verordnungsgebers liegen. Die Regelung in der Bauverordnung hat sich bewährt und ermöglicht es, die Fristen flexibel und zeitnah anzupassen. Dementsprechend müssten die Ordnungsfristen für die Planungsverfahren ebenfalls in der Bauverordnung geregelt werden.

Diese Überlegungen gelten auch für die Einführung von Ordnungsfristen im Bereich der Strassenbauprojekte. Sie müssten korrekterweise in der Strassenverordnung festgelegt werden. Im Übrigen unterlägen mit der vorgeschlagenen Änderung auch die zuständigen Gemeindebehörden der achtwöchigen Ordnungsfrist, was angesichts des verbreiteten monatlichen Sitzungsrythmus' der Gemeinderäte als ambitioniert erscheint.

Die Verankerung von Ordnungsfristen im Gesetz wäre aus den genannten Gründen nicht sachgerecht. Auf Verordnungsstufe hätte die Einführung von Ordnungsfristen allerdings gewisse Vorteile. Sie ist daher bei der nächsten Revision des Verordnungsrechts zu prüfen.

5. Fakultatives Referendum

Im Postulat wird vorgeschlagen, teilweise Änderungen an Nutzungsplänen und Baureglementen mittels Änderung von Art. 51 Abs. 2 BauG dem fakultativen Referendum zu unterstellen. In vielen Fällen seien teilweise Änderungen von Zonenplänen und Baureglementen unbestritten und würden durch das obligatorische Referendum lediglich verzögert. Gemäss den Erfahrungen aus dem Kanton St. Gallen könne in der grossen Mehrheit der Zonenplanänderungen auf eine Urnenabstimmung verzichtet werden, ohne die Rechte von Eigentümern oder der Stimmbürgerschaft zu beschneiden.

Der Regierungsrat beurteilt die Ausgangslage im geltenden Recht gleich. Mit dem Entwurf für eine erste Teilrevision des Baugesetzes sollen grundsätzlich alle Änderungen an Nutzungsplänen und Baureglementen dem



fakultativen Referendum unterstellt werden. Geringfügige Änderungen sollen jedoch weiterhin weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum unterstehen.

Der Regierungsrat hat das Anliegen des Postulats somit im Entwurf für eine erste Teilrevision des Baugesetzes aufgenommen.

6. Geringfügigkeit von Nutzungsplanänderungen

Im Postulat wird vorgeschlagen, die maximale Fläche, bei welcher Änderungen an Nutzungsplänen noch als geringfügig gelten, mittels Änderung von Art. 52 Abs. 3 lit. c BauG auf 5'000 m² zu erhöhen. Mit dem Regierungsprogramm sollten insbesondere Arealentwicklungen gefördert werden. In den grösseren Gemeinden des Kantons sei das Mass von 3'000 m² zu streng, um für eine Investition gleich ein Referendum vorzusehen. Die übrigen Bedingungen für die Geringfügigkeit seien streng genug.

Mit dem Entwurf für eine erste Teilrevision des Baugesetzes soll in Art. 52 Abs. 3 lit. c BauG auf eine pauschale flächenmässige Begrenzung verzichtet werden. Damit wird sichergestellt, dass auch die quantitativen Abweichungen von den bisherigen Planfestlegungen im Einzelfall zu prüfen und zu bewerten sind.

Damit nimmt der Regierungsrat das Anliegen des Postulats in Teilen auf. Auf pauschale Flächenmasse soll zugunsten einer sachgerechten Einzelfallbeurteilung verzichtet werden. Dies kann im Einzelfall zu einer Beschleunigung führen. Insgesamt stellt die vorgeschlagene Regelung aber sicher, dass die mit der Planänderung verbundenen relativen Auswirkungen auf das Gebiet und die damit einhergehenden Abweichungen von den bisherigen Planfestlegungen im Zentrum der Beurteilung stehen.

7. Baulandhortung

Im Postulat wird vorgeschlagen, den Haltedauerrabatt für die Grundstückgewinnsteuer bei Veräusserungen von unüberbauten Grundstücken innerhalb von Bauzonen für die Zeit seit ihrer rechtskräftigen Einzonung mittels Änderung von Art. 133 StG zu streichen. Die Baulandhortung solle durch den Haltedauerrabatt nicht noch steuerlich belohnt werden. Der Haltedauerrabatt sei nur bei überbauten Grundstücken sprich Gebäuden gerechtfertigt, insbesondere durch die Aufwendungen des Verkäufers für den Erhalt des Gebäudes.

Die Grundstückgewinnsteuer ermässigt sich nach Art. 133 Abs. 2 StG erst bei einer anrechenbaren Besitzdauer von mindestens zehn Jahren. Wird ein Grundstück neu eingezont, muss nach den Vorgaben des nachgeführten kantonalen Richtplans (KR-Geschäft Nr. 1400.2751) ohnehin ein Bebauungskonzept vorliegen, mit welchem eine Überbauung innerhalb von höchstens zehn Jahren angestrebt wird. Nach dem Entwurf für eine erste Teilrevision des Baugesetzes soll diese Überbauung mit geeigneten Massnahmen gesichert werden. Bei bereits eingezonten Grundstücken sollen die Gemeinden prüfen, ob sie eine Bauverpflichtung verfügen. Dafür setzen sie eine angemessene Frist an, welche im Normalfall ebenfalls unter zehn Jahren liegt.

Der Regierungsrat hat das Anliegen des Postulats damit insofern aufgenommen, als die angesprochene Problematik mit dem nachgeführten kantonalen Richtplan und dem Entwurf für eine erste Teilrevision des Baugesetzes relativiert wird.



8. Fazit

Die Anliegen des Postulats hat der Regierungsrat in Teilen im Entwurf für eine erste Teilrevision des Baugesetzes aufgenommen, geprüft und im Sinne der Postulanten umgesetzt. Andere Anliegen sind auf anderem Weg zu verwirklichen. Die Thematik der Verfahrensoptimierung wird im Zentrum der zweiten Teilrevision des Baugesetzes stehen. Die neuen Bestimmungen sollen insbesondere die Effizienz von Baubewilligungs- und Planungsverfahren sowie der damit einhergehenden Rechtsmittel steigern. Insofern wird auch diese Teilrevision den Anliegen der Postulanten entgegenkommen.

C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. vom Bericht des Regierungsrates Kenntnis zu nehmen;
2. das Postulat Norbert Näf, Heiden, Helmut Rottach, Herisau, Ursula Rütsche, Herisau, Bauen konkret fördern, vom 26. März 2012 abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1

Postulat Norbert Näf, Heiden, Helmut Rottach, Herisau, Ursula Rütsche, Herisau, Bauen konkret fördern