



Botschaft

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

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Baugesetzes

1. Ausgangslage

Das aktuelle Baugesetz vom 29. April 2012 (BauG, GS 700.000) sowie die zugehörige Verordnung zum Baugesetz vom 22. Oktober 2012 (BauV, GS 700.010) sind seit dem 1. Januar 2013 in Kraft. Seither wurden beide Erlasse mehrfach revidiert. Im März 2022 hat das Bau- und Umweltsdepartement der Standeskommission verschiedene Möglichkeiten vorgelegt, wie die Bauverfahren beschleunigt und vereinfacht werden können. Die Standeskommission hat das Bau- und Umweltsdepartement daraufhin beauftragt, diese Vorschläge weiterzuverfolgen.

2. Geschichte der Vorlage

In der Folge wurden die Vorschläge mit den am Bewilligungsprozess beteiligten kommunalen und kantonalen Behörden und Fachstellen diskutiert. Anlässlich der jährlich stattfindenden Baupräsidentenkonferenz im Sommer 2023 herrschte unter den anwesenden Vertreterinnen und Vertretern der Bezirke, der Feuerschaugemeinde und der Bewilligungsbehörden Einigkeit, dass sich die aktuelle Baugesetzgebung bewährt. Besonders wichtig sei die Wahrung von Kontinuität in der Gesetzgebung, damit sich eine verlässliche Praxis entwickeln kann. Punktuelle Verbesserungen zur Vereinfachung und Beschleunigung des Bewilligungsprozesses wurden begrüsst.

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der beiden Bewilligungsbehörden und Bauverwaltungen, der Feuerschaugemeinde, dem Amt für Raumentwicklung, dem Rechtsdienst des Bau- und Umweltsdepartements, der Ratskanzlei, des Oberforstamts, des Grundbuch- und Erbschaftsamts und der Fachstelle für Denkmalpflege erfolgte eine breite fachliche Diskussion der Revisionsvorlage. Diese wurde von der Standeskommission anlässlich eines Workshops angepasst und vom [...] bis [...] einer Vernehmlassung unterstellt.

Im Rahmen der Vernehmlassung [...]

3. Zu den einzelnen Artikeln

Die vorgeschlagenen Änderungen sind in der beigefügten Synopse dargestellt.

Art. 7 Bestandesgarantie

Mit der vorliegenden Revision werden die Vorschriften zur Zulässigkeit von Bauten im Waldabstand angepasst (nachfolgend Art. 73). Damit wird auch die Frage aufgeworfen, wie mit rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen umzugehen ist, die noch nach den bisherigen Waldabstandsvorschriften bewilligt wurden, aber den neuen Bestimmungen nicht entsprechen. Die Ergänzung des Gesetzeswortlauts stellt klar, dass auch Bauten, die seit dem Inkrafttreten des Baugesetzes vom 29. April 2012 erstellt wurden und den später revidierten Waldabstandsvorschriften nicht mehr entsprechen, Bestandesgarantie geniessen.

Im Rahmen der kantonalen Tourismuspolitik hat die Ständekommission auch Überlegungen zum Erhalt der Attraktivität des Dorfkerns von Appenzell gemacht. Die Attraktivität besteht unter anderem darin, dass die von Fussgängerinnen und Fussgängern frequentierten Gassen im Erdgeschoss Nutzungen aufweisen, die für den Publikumsverkehr offen stehen. Unerwünscht und unattraktiv wären an diesen Lagen ausschliesslich private Nutzungen, die sich zur Wahrung der Privatsphäre gegen öffentliche Einblicke abschotten würden. Damit die Feuerschaugemeinde als zuständige Planungsbehörde im Rahmen ihrer Ortsplanung diesbezügliche Regelungen erlassen kann, bedarf es einer entsprechenden Grundlage im kantonalen Baugesetz. Die konkreten Bestimmungen, welche Nutzungen zulässig sein sollen und welche nicht, erfolgen im kommunalen Reglement. Der Rahmen wird jedoch auf kantonaler Ebene vorgegeben, nämlich die Beschränkung auf ein bestimmtes Gebiet (Ortskern) und auf eine Nutzungskategorie (Publikumsverkehr).

Nach Einschätzung des Oberforstamts ist der geltende Begriff «Waldrand» unklar. Es soll daher auf den rechtlich klaren Begriff «Wald» abgestellt werden. Im Weiteren soll statt auf die Stockgrenze, die häufig nicht klar feststellbar ist, auf die Waldgrenze Bezug genommen werden. Gestützt auf den rechtskräftigen Waldentwicklungsplan (WEP) soll neu der Waldabstand auch für Gebäude gelten, die nicht von Mensch oder Tier bewohnt sind. Aus der Erfahrung des Oberforstamts entstehen bei zu nah am Wald gebauten Gebäuden häufig Probleme (Laub, Schatten, Feuchtigkeit), welche die Eigentümerinnen und Eigentümer mit eigenmächtigen Rückschnitten am Waldrand zu beheben versuchen. Zudem soll für ebenerdige Anlagen, zum Beispiel Parkplätze und Terrainveränderungen ein Mindestabstand von 5m gelten, um das Wurzelwerk der Waldbäume zu schützen.

Bei unklaren Verhältnissen, beispielsweise wenn Wald eingewachsen ist und tatsächlich seit Jahren besteht, kann eine Waldfeststellungsverfügung erwirkt werden. Damit kann für Planerinnen und Planer sowie die Bauherrschaft Planungssicherheit bezüglich des geltenden Waldabstands geschaffen werden.

Die Anpassungen in Abs. 2 und Abs. 3 sind zunächst begriffliche Klärungen: Von Niederstämmen spricht man in Obstanlagen, jedoch nicht im Zusammenhang mit Wald. Zudem soll bei Neupflanzungen von Wald nicht generell ein Abstand von 20m gelten, sondern abgestimmt auf die Art der Bauten und Anlagen allenfalls auch ein geringerer Abstand. So wäre beispielsweise eine Neupflanzung bis zu einem Abstand von 5m zu einem bestehenden Parkplatz zulässig.

Die Ständekommission hat nach geltendem Recht die Möglichkeit, Ausnahmen vom Baugesetz oder der Bauverordnung zu bewilligen, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht oder wenn weder öffentliche noch nachbarliche Interessen erheblich beeinträchtigt werden und wenn gleichzeitig ausserordentliche Verhältnisse vorliegen.

Für Ausnahmebewilligungen muss die oder der Bauwillige jeweils ein separates Gesuch an die Ständekommission stellen, welche dem Bau- und Umweltdepartement darauf den Auftrag zur Bearbeitung und Antragstellung gibt. Das Bau- und Umweltdepartement hört hierzu jeweils die beteiligten Ämter und Fachstellen an und stellt auf der Grundlage dieser Fachmeinungen Antrag an die Ständekommission. Das Baugesuchsverfahren wird bis zum Entscheid über das

Ausnahmegesuch und dessen Versand sistiert. Dieser Vorgang nimmt mehrere Wochen in Anspruch.

Mit dem Herauslösen des Ausnahmeverfahrens aus dem Baubewilligungsverfahren erfolgt eine isolierte Beurteilung einer einzelnen Bewilligungsvoraussetzung. So kann es vorkommen, dass die Standeskommission zwar das Ausnahmegesuch gutheisst, das Baugesuch jedoch am Fehlen einer anderen Bewilligungsvoraussetzung scheitert. Umgekehrt ist es verfahrensökonomisch nicht sinnvoll, eine vollständige Prüfung des Baugesuchs durchzuführen, wenn noch keine Gutheissung des Ausnahmegesuchs vorliegt.

Die Baugesuchsverfahren könnten erheblich gestrafft werden, wenn das Bau- und Umweltschutzdepartement zusammen mit seinem Gesamtschiedsamt auch ein allfälliges Ausnahmegesuch beurteilt. Die Überprüfung durch die Standeskommission könnte immer noch in einem allfälligen Rekursverfahren erfolgen. Damit hätte sich die Standeskommission im Rekursfall nicht zweimal mit demselben Baugesuch zu befassen, was auch unter dem Aspekt der Vorbefasstheit problematisch ist.

Die in der geltenden Gesetzesfassung enthaltene beispielhafte Aufzählung ist wenig repräsentativ und unnötig. Die aufgeführten Kriterien genügen, um die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung klar einzugrenzen. Die Aufzählung kann daher gestrichen werden.

Für die Bewilligung von Ausnahmen ausserhalb eines Baubewilligungsverfahrens soll weiterhin die Standeskommission zuständig bleiben. Zu denken ist etwa an eine Fristverkürzung oder -verlängerung in einem Planungsverfahren, wenn ausserordentliche Verhältnisse vorliegen. Auch können ausserordentliche Verhältnisse vorliegen, die im Rahmen der Genehmigung einer Quartierplanung Massnahmen über den Ausnahmebereich nach Art. 50 Abs. 3 und Abs. 4 BauG hinaus erfordern.

Art. 81 Abs. 1^{bis} Öffentliche Auflage

Das Baugesetz äussert sich weder in Art. 81 BauG noch an anderer Stelle zur genauen Form der öffentlichen Auflage. Üblicherweise liegen die vollständigen Gesuchsunterlagen während der Einsprachefrist am Schalter der Bewilligungsbehörde zur Einsicht auf. Während der ersten COVID-19-Welle im Frühjahr 2020 mussten Baugesuche jedoch in digitaler Form auf der Webseite der Bewilligungsbehörde öffentlich aufgelegt werden, weil eine persönliche Einsichtnahme am Schalter nicht möglich war. Diese Möglichkeit der Information wurde von der Bevölkerung sehr geschätzt und es wurde bedauert, dass sie nach Beendigung der Pandemie im Inneren Landesteil wieder eingestellt wurde. In Obereggen wurde diese Form der zusätzlichen Auflage im Internet beibehalten.

Die Auflage dient der Information von betroffenen Nachbarinnen und Nachbarn und der interessierten Öffentlichkeit. Der Zugang zu diesen Informationen sollte so einfach und hindernisfrei wie möglich ausgestaltet werden. Auch wer sich nicht persönlich an den Schalter begeben will oder kann, soll sich ein Bild machen können, wie sie oder er von einem Bauvorhaben betroffen ist. Durch den erleichterten Zugang zu den Baugesuchsunterlagen wurde weder während der Pandemie noch seither in Obereggen eine Zunahme von Einsprachen festgestellt.

Gegen eine Auflage im Internet wurden vereinzelt urheberrechtliche und datenschutzrechtliche Bedenken geäussert. Da im Internet jedoch keine zusätzlichen Unterlagen veröffentlicht werden, die nicht auch am Schalter eingesehen (und kopiert) werden können, sind diese Einwände nicht stichhaltig. Trotzdem soll die gesetzliche Grundlage für eine zusätzliche digitale öffentliche Auflage als Kann-Vorschrift ausgestaltet werden. Dies erlaubt es der Bewilligungsbehörde in

Einzelfällen, da der Umstand der vergrösserten Reichweite problematisch erscheint, einzelne Angaben im Baugesuch auszublenden. Zu denken ist beispielsweise an die E-Mail Adresse einer prominenten Gesuchstellerin oder eines prominenten Gesuchstellers oder Angaben zur finanziellen Situation der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers im eingereichten Betriebskonzept.

Die vorgeschlagene erleichterte Zugänglichkeit der Baugesuchsunterlagen rechtfertigt eine Verkürzung der Einsprachefrist von 20 Tagen auf 14 Tage. Potentielle Einsprecherinnen und Einsprecher gewinnen mit der Möglichkeit zur Einsichtnahme auf der Webseite etwas Zeit, welche zur Beschleunigung des Verfahrens auch der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller zugute kommen soll.

Art. 82 Abs. 4 Öffentlich-rechtliche Einsprache
Art. 85 Abs. 1 Baubewilligung

Nach geltendem Recht darf die Baubewilligung erst erteilt werden, wenn die Einsprache rechtskräftig abgewiesen wurde. Diese Regelung führt zu erheblichen Verzögerungen und verursacht unnötigen Aufwand, weil zwei getrennte Entscheide verfasst werden müssen. Die Verzögerung ergibt sich aus dem Umstand, dass zunächst zu den geltend gemachten Einsprachegründen der Rechtsweg vollständig ausgeschöpft werden kann, bevor dann anschliessend im Bewilligungsverfahren allenfalls weitere Gründe festgestellt werden, die einer Bewilligung entgegenstehen. So ist es denkbar, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller, die oder der in einem langwierigen und kostspieligen Einspracheverfahren letztinstanzlich obsiegt, trotzdem keine Baubewilligung erhält. Diese getrennte Beurteilung mit der Gefahr von widersprüchlichen Ergebnissen widerspricht nicht zuletzt dem Koordinationsgebot, welches genau das verhindern will.

Die Regelung in anderen Kantonen sieht ebenfalls vor, dass über öffentlich-rechtliche Einsprachen gleichzeitig mit der Verfügung im Baubewilligungsverfahren entschieden wird (so beispielsweise Art. 157 PBG SG; § 103 PBG TG).

Art. 83 Abs. 3 Privatrechtliche Einsprache

Im Baugesetz des Kantons Appenzell I.Rh. ist das privatrechtliche Einspracheverfahren dem öffentlich-rechtlichen vorgelagert, in anderen Kantonen (z.B. Art. 155 PBG SG; § 105 PBG TG) ist es umgekehrt. Die vorbereitende Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Bewilligungsbehörden, der Bezirke und weiterer am Bauverfahren beteiligter Fachstellen hat eine Umkehr des Ablaufs intensiv diskutiert und kommt zum Ergebnis, dass aus einem nach- statt vorgelagerten privatrechtlichen Verfahren bezüglich Beschleunigung nichts zu erreichen ist. Bei einer Umkehr besteht zudem aus der Sicht der Bewilligungsbehörden die Gefahr, dass aufwändige Verfahren geführt werden müssen, die zwar in einer Baubewilligung münden, die aber unter Umständen nicht Bestand hat, weil die Einsprecherin oder der Einsprecher mit ihrer oder seiner privatrechtlichen Klage durchdringt.

Ein Vorteil der geltenden innerrhoder Lösung besteht darin, dass frühzeitig ein (privatrechtliches) Vermittlungsverfahren stattfindet und vor der Vermittlerin oder dem Vermittler häufig eine Einigung auch bezüglich der öffentlich-rechtlichen Einsprachepunkte erzielt und die Einsprache zurückgezogen wird. Zudem erhält die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller im geltenden Verfahrensablauf mit der Baubewilligung auch die Gewissheit, dass sie oder er tatsächlich bauen kann. Im Unterschied dazu ist die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller im Kanton St.Gallen blockiert, bis der Zivilrechtsweg abgeschlossen ist (Art. 155 Abs. 3 PBG SG lautet:

«Ist ein Verfahren auf dem Zivilrechtsweg eingeleitet, darf das Bauvorhaben bis zur rechtskräftigen Erledigung der privatrechtlichen Einsprache nicht ausgeführt werden.»).

Da die Vorteile der geltenden Regelung überwiegen und aus einer Umkehr nichts gewonnen wird, soll am bestehenden und bewährten Ablauf festgehalten werden. Immerhin kann das Verfahren dadurch vereinfacht und beschleunigt werden, dass die Klageprovokation mit entsprechender Frist von 20 Tagen entfällt. Die Fristansetzung zur Klageeinreichung kann direkt von der Bewilligungsbehörde an die Einsprecherin oder den Einsprecher ergehen. Sofern die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller aufgrund der privatrechtlichen Einsprache nicht an ihrem oder seinem Gesuch festhalten will, kann sie oder er jederzeit den Rückzug ihres oder seines Baugesuchs erklären und so Kosten einsparen, die sich aus der Weiterbearbeitung des Gesuchs ergeben. Der wohl nicht häufig zur Anwendung kommende Fall, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller die Klageaufforderung unterlässt und daraus ihr oder sein Rückzug abgeleitet werden muss, führt in allen anderen Fällen zu einer vermeidbaren Verzögerung.

Art. 90 Abs. 3 Gebühren

Die geltende Gebührenregelung erlaubt es den Bewilligungsbehörden nicht, ausserordentlichen Aufwand weiter zu verrechnen, der beispielsweise bei Projektänderungen für die mehrmalige Prüfung des Baugesuchs entsteht. Diese Lücke soll geschlossen werden. Damit werden Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die unvollständige oder nicht genügend vorabgeklärte Baugesuche einreichen, zur Deckung des verursachten Aufwands verpflichtet. Mit einer Verdoppelung des Gebührenrahmens wird weiterhin eine Obergrenze beibehalten.

Im Zuge der Anpassung an ein zeitgemässes Kostenniveau soll zudem der Mindestbetrag ebenfalls von Fr. 50.-- auf Fr. 100.-- erhöht werden.

Art. 91 Abs. 2 Strafen

Die Ahndung von leichten Verstössen durch die Baubewilligungsbehörde bewährt sich in der Praxis nicht. Auch für die Ausfällung einer Busse in einem leichten Fall sind die Verfahrensgrundsätze der Schweizerischen Strafprozessordnung zu beachten. Dazu fehlen den Bewilligungsbehörden die erforderlichen Kenntnisse und die Routine. Es ist sachgerechter, wenn die im Umgang mit strafrechtlichen Verfahren geübten Untersuchungsbehörden die Bestrafung von Verstössen durchführen.

4. Weitere Themen

Abschaffung Popularbeschwerde

Auf den ersten Blick könnte durch die Einschränkung des Kreises der Einspracheberechtigten eine Beschleunigung der Verfahren erwartet werden. Allerdings wird die Popularbeschwerde in der Praxis sehr selten benutzt und macht keine Probleme im Bewilligungsverfahren. In der Vergangenheit war der Versuch einer Abschaffung chancenlos. Auch wurde die Popularbeschwerde als Ersatz für das im Kanton fehlende Verbandsbeschwerderecht gesehen. Die fehlende Beschleunigungswirkung einer Abschaffung und der zu erwartende Vorwurf einer Beschneidung von Bürgerrechten sprechen aus der Sicht der Standeskommission für die Beibehaltung der Popularbeschwerde.

Elektronisches Baugesuchsverfahren

Einige Kantone (BE, ZH) haben nach mehrjähriger Vorbereitungszeit das elektronische Baugesuchsverfahren eingeführt, andere Kantone (SG, TG) sind bereits weit fortgeschritten auf diesem Weg. Beim elektronischen Baugesuchsverfahren handelt es sich um ein sehr aufwändiges IT-Projekt. Zudem sind verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen, beispielsweise die elektronische Unterschrift, zu klären. Nebst einer sorgfältigen Kosten-Nutzen-Analyse sind grundsätzliche Diskussionen zu führen, so etwa zur Frage, ob ausschliesslich das elektronische Verfahren zur Anwendung kommt oder weiterhin auch die Einreichung von Unterlagen in Papierform möglich sein soll.

Die Situation im Kanton Appenzell I.Rh. unterscheidet sich wesentlich von derjenigen in grösseren Kantonen. Mit der gemeinsamen Lösung GemDat, auf der sowohl die beiden Bewilligungsbehörden als auch die kantonalen Fachstellen sämtliche Verfahrensschritte abwickeln, greifen im Kanton Appenzell I.Rh. bereits alle Baubehörden auf eine gemeinsame Plattform zu.

Als nächster Digitalisierungsschritt soll gemäss Revisionsvorschlag zu Art. 81 BauG die elektronische Auflage eingeführt werden. Mit der fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltungsabläufe wird auch die Thematik eines durchgängig elektronischen Baugesuchsverfahrens im Kanton Appenzell I.Rh. zu diskutieren sein. Im Rahmen der neuen Bestimmungen im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch regelt der Grosse Rat das Erforderliche für den Betrieb von Portalen. Die in diesem Rahmen vom Grossen Rat an die Ständekommission übertragenen Kompetenzen gelten auch für den Baubereich.

5. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Baugesetzes einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, ...

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig