

Wegleitung Erschliessungsprogramm



A. Einleitung

Das Raumplanungsgesetz schreibt das Erstellen eines Erschliessungsprogramms vor (vgl. Art. 19 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700). Es hält fest, dass Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist durch das Gemeinwesen erschlossen werden.

Das kantonale Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz; BauG; bGS 721.1) regelt das Erschliessungsprogramm ausdrücklich in dessen Artikel 59. Danach erstellt der Gemeinderat ein Erschliessungsprogramm, welches *die zeitliche Abfolge* der Erstellung *aller für die Bauzonenerschliessung notwendigen Anlagen* vorsieht.

Das Erschliessungsprogramm ist Folge der Erschliessungspflicht durch das Gemeinwesen und damit eng verknüpft mit der Ausscheidung von Bauzonen. Es gilt der Grundsatz, dass die Gemeinden für die zeit- und sachgerechte Erschliessung der Bauzonen sorgen (Art. 57 Abs. 1 BauG). Die Erschliessungspflicht umfasst mindestens die Verkehrsanlagen und die Werkleitungen für die Wasser- und Energieversorgung sowie für die Abwasseranlagen (Art. 57 Abs. 2 BauG). Die Gemeinden können Erschliessungsaufgaben an öffentlich-rechtliche oder private Versorgungswerke, wie Flurgenossenschaften, abtreten (Art. 57 Abs. 3 BauG). In diesem Fall obliegen die Erschliessungspflichten dem Versorgungswerk (Art. 57 Abs. 3 BauG).



B. Zweck

Die Bemessung der Bauzonengrösse auf das von Art. 15 RPG festgelegte Mass von 15 Jahren verlangt, dass die Flächen auch tatsächlich zur Verfügung stehen und hinreichend erschlossen werden. Die Gemeinden sind verpflichtet, die Bauzonen innerhalb des Zeitrahmens von 15 Jahren – den massgebenden gesetzlichen Anforderungen entsprechend – zu erschliessen.

Gemäss Art. 57 BauG sorgen die Gemeinden für die zeit- und sachgerechte Erschliessung der Bauzonen. Eine Erschliessung ist u.a. dann sachgerecht, wenn sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen, Velofahrenden und Fussgängern einen sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten ungehindert genutzt werden kann. Wenn die Erschliessung über fremdes Grundeigentum führt, das im kommunalen Strassenverzeichnis nicht als öffentlich festgelegt ist, muss die Erschliessung rechtlich gesichert sein.

Mit der Festlegung von Fristen wird klar ersichtlich, wann sich das Gemeinwesen mit der Erschliessungspflicht in Verzug befindet und deshalb Ansprüche der Grundeigentümer auf Selbsterschliessung und Bevorschussung entstehen. Überdies wird das Gemeinwesen durch die Festlegung des Erschliessungsprogramms auch dazu gezwungen, Nutzungs- und Finanzplanung aufeinander abzustimmen“ (Waldmann / Hänni, Raumplanungs-gesetz, Bern 2006, N. 38 zu Art. 19). Das Erschliessungsprogramm vollzieht die Nutzungsplanung. Insofern ist es auch ein Planungsinstrument zur Lenkung der Bautätigkeit innerhalb der Bauzone.

C. Erschliessungspflicht (Adressat) und Finanzierung

1) Adressaten der Erschliessungspflicht sind nach Art. 19 Abs. 2 RPG und Art. 57 Abs. 1 BauG das Gemeinwesen bzw. die Gemeinden. Entsprechend hat der Gemeinderat das Erschliessungsprogramm zu erstellen (Art. 59 Abs. 1 BauG).

2) Die Hoheit und Verantwortlichkeit verbleibt auch dort bei der Gemeinde, wo Erschliessungsaufgaben an öffentlich-rechtliche oder private Versorgungswerke abgetreten werden und die Erschliessungspflichten dem Versorgungswerk obliegen. Die Überbindung befreit das Gemeinwesen nicht von seiner Verantwortlichkeit (Hänni/Waldburger, a.a.O., N. 33 zu Art. 19 mit Hinweis auf BGE 119 Ib 136 und ZBL 1987, S. 72 f.).

3) Die bisherige Praxis der (ausschliesslichen) Erschliessung insbesondere von Strassen durch Flurgenossenschaften in den Gemeinden des Kantons Appenzell A.Rh. ist als nachteilig für das angestrebte Wachstum in Appenzell Ausserrhoden zu bemängeln und widerspricht der vorerwähnten Überbindungsmöglichkeit. Denn eine solche Abtretung der Erschliessungspflichten setzt zum einen bereits bestehende Flurgenossenschaften voraus, was in der Regel im Zeitpunkt der Einzonung noch nicht der Fall ist. Zum anderen bedingt eine solche einer gesetzlichen Regelung auf Stufe Gemeinde (vgl. Art. 60 Abs. 2 BauG), die nicht in jeder Gemeinde existiert. Eine Selbsterschliessung durch die Grundeigentümer ist des Weiteren nur unter den in Art. 65 BauG vorgesehenen Bedingungen zulässig.

4) Grundsätzlich trifft es insbesondere in Bezug auf die Strassen zu, dass die Gemeinden nur den Bau und den Unterhalt von Gemeindestrassen (unter Kostenbeteiligung der betroffenen Grundeigentümer) zu finanzieren haben, während die Kosten für den Bau und den Unterhalt von öffentlichen Strassen im privaten Eigentum



von den Grundeigentümern zu tragen sind (vgl. Art. 77 ff. und Art. 80 des Strassengesetzes, StrG, bGS 731.1). Umgekehrt trifft die Gemeinde aber nach dem Raumplanungsgesetz und dem Baugesetz eine Erschliessungspflicht (vgl. Art. 19 RPG und Art. 57 BauG). Ebenso sieht auch das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG, SR 843) für Wohnbauten eine Erschliessungspflicht (zumindest für Groberschliessungsstrassen) durch die öffentlich-rechtlichen Körperschaften vor (vgl. Art. 5 WEG). Die Gemeinde kann ihre Erschliessungspflicht deshalb nicht einzig in die Hände der betroffenen Grundeigentümer legen. Faktisch würden so die Grundeigentümer zum Vornherein zur Bevorschussung „gezwungen“ und die „Erschliessungsplanung“ ist so umgekehrt einzig abhängig vom Bauwillen der betroffenen Grundeigentümer. Es fehlt letztlich der Gemeinde an der konkreten Durchsetzung der Erschliessungsplanung und damit auch an einem verlässlichen Erschliessungsprogramm.

5) Das Gemeinwesen kann sich nicht seiner Erschliessungspflicht mit dem Verweis auf die Erschliessung durch Flurgenossenschaften entbinden. Entsprechend sind im Erschliessungsprogramm auch die Erschliessungsanlagen aufzuführen, die nach dem Konzept und der Praxis einzelner Gemeinden im Kanton Appenzell A.Rh. den Privaten, namentlich den Flurgenossenschaften, überlassen sein sollen.

D. Inhalt

Aus dem Zweck des Erschliessungsprogramms folgt auch dessen Inhalt. In räumlicher Hinsicht hat sich das Erschliessungsprogramm auf die gesamte Bauzone zu beziehen und in sachlicher Hinsicht hat das Gemeinwesen über die Sicherstellung der Grob- und Feinerschliessung Rechenschaft abzulegen. Der zentrale Inhalt bildet die Angabe, in welcher zeitlichen Folge die Gemeinde der Erschliessungspflicht nachkommen will.

Art. 59 Abs. 2 BauG konkretisiert das Erschliessungsprogramm. Es

- a) ist mit der Finanzplanung der Gemeinde koordiniert,
- b) berücksichtigt die bauliche Entwicklung der Gemeinde und die Nachfrage nach Bauland,
- c) ist auf die Nutzungsplanung von Kanton und Gemeinde abgestimmt,
- d) basiert auf der Erschliessungsübersicht und den Erschliessungskonzepten wie dem Generellen Entwässerungsprojekt (GEP) und der generellen Wasserversorgungsplanung.

Sowohl das Raumplanungsgesetz als auch das Baugesetz schreiben für das Erschliessungsprogramm keine bestimmte Form und keinen konkreten Inhalt vor. Gemäss Art. 59 Abs. 3 BauG ist das nötige Erschliessungsprogramm behördenverbindlich, im Verfahren für Gemeinderichtpläne zu erlassen, laufend mit der Finanzplanung zu koordinieren und zu veröffentlichen. Ändert die Nutzungsplanung, ist es entsprechend anzupassen.

Das Erschliessungsprogramm hat auf dem Plan "Stand der Erschliessung" zu basierend. Zu berücksichtigen sind die nicht überbauten Grundstücke innerhalb der Bauzone. Für die jeweiligen Liegenschaften ist der planerische Handlungsbedarf in Bezug auf den bau- und verkehrstechnisch notwendigen Ausbau sowie die rechtlichen Voraussetzungen aufzuführen. Darauf basierend ist der Massnahmen- und Kostenbedarf sowie die angestrebte zeitliche Umsetzung abzuleiten. Nachfolgende tabellarische Auflistung mit entsprechenden Fragestellungen wird pro Liegenschaft oder Entwicklungsgebiet empfohlen:



Art der notwendigen Anlage	<ul style="list-style-type: none">- Sammelstrasse- Erschliessungsstrasse- Land- und forstwirtschaftliche Güterstrasse- Wege- Weitere
Bau- und verkehrstechnische Anforderung, Ausbaubedarf	<ul style="list-style-type: none">- Herleitung gemäss VSS-Norm- Beurteilung des Handlungsbedarfs (erfüllt / nicht erfüllt)
Rechtliche Sicherung	<ul style="list-style-type: none">- Beurteilung gemäss den Festlegungen im kommunalen Strassenverzeichnis und privatrechtlichen Dienstbarkeiten- Beurteilung des Handlungsbedarfs (erfüllt / nicht erfüllt)
Art der Massnahme	<ul style="list-style-type: none">- Kein Massnahmenbedarf- Neubau- Ausbau- öffentliche Widmung nach Art. 2 StrG- Privatrechtliche Sicherung
Trägerschaft der Anlage	<ul style="list-style-type: none">- Gemeinde- speziell delegierte öffentlich-rechtliche oder private Versorgungswerke
Zeitraumen	<ul style="list-style-type: none">- Priorität der Massnahmen- Zeitraum der Realisierung, Sicherung
Kosten	<ul style="list-style-type: none">- Kostenschätzung (z.B. Elementkostenmethode, vergleichbare Projekte)- Kostenverteiler
Bemerkungen	<ul style="list-style-type: none">- Hinweise für ortsspezifische Besonderheiten

E. Verfahren und Wirkung

1) Gemäss Art. 59 Abs. 3 BauG ist das Erschliessungsprogramm behördenverbindlich, im Verfahren des Gemeinderichtplanes zu erlassen, laufend mit der Finanzplanung zu koordinieren und zu veröffentlichen. Nach Art. 6 Abs. 1 BauG haben Gemeindebaubehörden die Bevölkerung rechtzeitig über die Ziele, den Ablauf und die Ergebnisse ihrer Planungen zu informieren. Sie lassen die Bevölkerung und die nachgeordneten Behörden in geeigneter Weise mitwirken (vgl. Art. 6 Abs. 2 BauG). Das Erschliessungsprogramm bedarf analog zum kommunalen Richtplan einer Genehmigung durch den Regierungsrat (vgl. Art. 59 Abs. 3 BauG in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 BauG).

2) Behördenverbindlich bedeutet, dass die betroffenen Behörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Vorgaben des Erschliessungsprogramms gebunden sind; so insbesondere beim Erlass grundeigentümerverbindlicher Pläne und bei Baubewilligungen. Die behördenverbindliche Festsetzung eines Termins hat zur Folge, dass ein betroffener Grundeigentümer nach Ablauf der Frist einen Anspruch auf Selbsterschliessung hat (vgl. Art. 65 Abs. 4 BauG).

3) Der Erlass eines Erschliessungsprogramms hat folgende Verfahrensschritte zu durchlaufen:



Phase	Wer	macht was
Vorprüfung	Departement Bau und Volkswirtschaft	Vorprüfungsbericht zuhanden des Gemeinderats
Öffentliche Information / Mitwirkung	Gemeinderat	Öffentliche Bekanntmachung, Orientierung der Bevölkerung, Recht für jedermann, Eingaben zu machen
Erlass	Gemeinderat	Erschliessungsprogramm beschliessen
Genehmigung	Regierungsrat	Erschliessungsprogramm genehmigen

4) Das Erschliessungsprogramm ist bei geänderten Verhältnissen anzupassen. So ist es vor allem bei der Änderung der Zonenplanung zu überprüfen und mit der neuen massgebenden Zonenplanung wieder in Übereinstimmung zu bringen (vgl. Art. 59 Abs. 3 BauG). Das Erschliessungsprogramm ist auch unabhängig von einer Revision der Nutzungsplanung an veränderte Verhältnisse (wie z.B. an eine wechselnde Prioritätenordnung) anzupassen. Grundsätzlich sollte das Erschliessungsprogramm als dynamisches Führungsinstrument der Gemeinde gehandhabt werden, das fortwährend an die planerische und bauliche Weiterentwicklung der Erschliessungsanlagen angepasst wird.

Herisau, 3. April 2023