Appenzell Ausserrhoden

Kantonskanzlei

Verfassungssekretariat

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Diskussionspapier für die Verfassungskommission – Erhaltung von Streusiedlungen und Siedlungsentwicklung

1. Ausgangslage

Am 26. August 2021 hat die Verfassungskommission beschlossen, das Thema „Erhaltung von Streusiedlungen“ zu vertiefen.

Die VK unterstützte in ihrer Sitzung vom 25. April 2019 den Antrag der Arbeitsgruppe 2, wonach Art. 31 KV (Raumordnung und Bauwesen) um den Grundsatz der inneren Verdichtung ergänzt werden, im Übrigen aber beibehalten werden soll (Themenblatt 213 "Aufgabenartikel in der KV"; S. 12 ff.; Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 7). Im Vernehmlassungsentwurf ist diesem Anliegen in Art. 41 KV Rechnung getragen worden, der wie folgt lautet:

Art. 41 *Raumordnung und Bauwesen*
[1] Kanton und Gemeinden stellen die geordnete Besiedlung des Landes, die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und den Schutz der Landschaft sicher.
[2] Bei der Errichtung von Bauten und Anlagen aller Art ist auf die Umgebung Rücksicht zu nehmen.
[3] Kanton und Gemeinden sorgen für eine verdichtete Siedlungsentwicklung.

Aufgrund der zahlreichen eingereichten Vernehmlassungsantworten zu der Thematik Siedlungsentwicklung und Erhaltung von Streusiedlungen (nachfolgend Ziff. 2) stellt sich die Frage, ob die Bestimmung von Art. 41 anzupassen ist.

2. Eingaben aus der Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung zu Art. 41 des Entwurfs für eine neue Kantonsverfassung gingen folgende Anträge zum Thema Streusiedlungen bzw. Siedlungsentwicklung ein:

Gemeinderat Herisau
Mit Wertung und Priorisierung deren Inhalte soll Abs. 3 zu Abs. 2 werden. Der bisherige Abs. 2 könnte selbständig als Abs. 3 geführt oder als Ergänzung des neuen Abs. 2 dienen.

Dass Kanton und Gemeinden für eine verdichtete Siedlungsentwicklung sorgen, stellt aus unserer Sicht einen übergeordneten Grundsatz dar. Dass bei der Errichtung von Bauten und Anlagen aller Art auf die Umgebung Rücksicht zu nehmen ist, wird einer ergänzenden Leitplanke gleichgesetzt.

Gemeinderat Hundwil
Unser Kanton ist für die typische Streusiedlung bekannt. Der Kanton weist überall darauf hin und wirbt mit diesem Merkmal. Der Erhalt der Streusiedlung ist diesem Artikel anzufügen.

Gemeinderat Trogen
Antrag auf Ergänzung mit neuem Abs. 4: Kanton und Gemeinden treffen Vorkehrungen zur Erhaltung der traditionellen Streubauweise. Begründung: Die Erhaltung der traditionellen kantonsspezifischen Streusiedlung gehört ebenso in die Verfassung wie eine verdichtete Siedlungsentwicklung.

Gemeinderat Urnäsch
Abs. 1 und 2 sind übernommen von der aktuellen Kantonsverfassung (Art. 31 Abs. 1 und 2). Neu ist Abs. 3; damit wird dem neuen RPG Nachdruck verliehen. In diesem Artikel fehlt eine klare Aussage zur Erhaltung der für Appenzell Ausserrhoden charakteristischen Streusiedlung. Antrag: Neu: Abs. 4: Die Erhaltung der bisherigen Streusiedlung ist sicher zu stellen.

Die Mitte AR
Zu Abs. 2 und 3: Die Mitte Appenzell Ausserrhoden ist der Meinung, dass die Prioritätenordnung von Abs. 2 und 3 falsch und demzufolge umzukehren ist. In erster Linie soll für eine verdichtete Siedlungsentwicklung gesorgt werden (Abs. 3), wobei aber auf die Umgebung Rücksicht zu nehmen ist (Abs. 2) – und nicht umgekehrt. Insofern schlägt die Mitte Appenzell Ausserrhoden folgende Formulierung vor:

[2] Kanton und Gemeinden sorgen für eine verdichtete Siedlungsentwicklung. Bei der Errichtung von Bauten und Anlagen aller Art ist auf die Umgebung Rücksicht zu nehmen.
[3] (entfällt)

Nachdem auch die Stimmbürgerschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2014 der Änderung des Raumplanungsgesetzes mit dem Hauptaugenmerk der Siedlungsentwicklung nach innen zugestimmt hat, ist eine solche Umkehr der Prioritäten nur folgerichtig.

Explizit zu Art. 41 Abs. 3 wurden folgende Stellungnahmen eingereicht:

PU AR
Gehört dieser Artikel wirklich in die Kantonsverfassung? Dies ist im Bundesrecht klar geregelt. Unsere traditionelle Streusiedlung kann/soll nicht verdichtet werden.

Gemeindepräsidienkonferenz
Antrag (neu):
- Berücksichtigung von neuen, kantonsspezifischen Anliegen (Erhaltung Streusiedlung)
- Abs. 4 (neu): Kanton und Gemeinden treffen Vorkehrungen zur Erhaltung der traditionellen Streubauweise.

Gemeinderat Gais
Bundesrecht, gehört nicht in Verfassung.

Gemeinderat Walzenhausen
Berücksichtigung von neuen, kantonsspezifischen Anliegen (Erhaltung Streusiedlung). Eine verdichtete Siedlungsentwicklung soll innerhalb von den konzentrierten Siedlungsgebieten (Dorfzentren bzw. Zentren von Dorfteilen) verfolgt werden:
Abs. 4 (neu): Kanton und Gemeinden treffen Vorkehrungen zur Erhaltung der traditionellen Streubauweise.

Heimatschutz AR
Ebenfalls begrüssen wir die Ergänzung des bisherigen Artikels (KV Art.31) mit dem dritten Absatz und der Verpflichtung von Kanton und Gemeinden für eine verdichtete Siedlungsentwicklung. Dabei muss sichergestellt werden können, dass bei der verdichteten Siedlungsentwicklung auch Rücksicht auf die Qualität der Bau- und Siedlungstradition zu nehmen ist. Anstelle einer Verschandelung z.B. durch Hochhäuser/zu hohe Häuser und Mehrfamilienklötze ist der Beibehaltung der Körnung für die appenzellischen Dörfer Rechnung zu tragen. Ansonsten geht das für die appenzellischen Dörfer typische Erscheinungsbild innert kurzer Zeit verloren.

Wir beantragen deshalb eine Ergänzung des dritten Absatzes:
[3] Kanton und Gemeinden sorgen für eine dem Ortsbild angepasste, qualitätsvolle verdichtete Siedlungsentwicklung.

Lehrerverband AR
Die historisch gewachsene für das Appenzellerland typische Streusiedlung darf dabei nicht ausser Acht gelassen werden.

3. Geltendes Recht

In der geltenden Kantonsverfassung (KV) wird die Raumordnung und das Bauwesen in Art. 31 geregelt. Die Bestimmung entspricht Art. 41 Abs. 1 und 2 des Vernehmlassungsentwurfs (oben Ziff. 1).

In Art. 1 des kantonalen Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz; bGS 721.1) werden die Ziele der raumplanungs- und der baurechtlichen Massnahmen umschrieben. Als Ziele genannt werden in Abs. 2 eine zweckmässige, insbesondere haushälterische, Nutzung des Bodens (lit. a), die Förderung einer sinnvollen und geordneten Entwicklung der Besiedlung (lit. b) und der Schutz der Ortsbilder, Landschaften und der natürlichen Lebensgrundlagen vor Beeinträchtigung.

Eine ausdrückliche Bestimmung zu den Streusiedlungen enthält Art. 5 des Baugesetzes, der wie folgt lautet:

Art. 5 Grundsätze der Planung

[1] Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden richten sich nach den Grundsätzen des RPG und sorgen insbesondere dafür, dass
(…)
c) die traditionellen Streusiedlungen, der appenzellische Haustyp sowie schützenswerte Ortsbilder und Kulturobjekte erhalten bleiben.

4. Übergeordnetes Recht

Nach Art. 75 BV legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Obschon Art. 75 BV nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes vorsieht, enthält das Bundesrecht für bestimmte Fragen zum Teil detaillierte Regelungen, wie z.B. bei Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen.

In Art. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) wird festgehalten, dass der Boden haushälterisch zu nutzen ist. Die Siedlungsentwicklung ist nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG). Dabei sind kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG). Die Verdichtung ist jedoch kein absolutes Ziel. Sie dürfen zum Beispiel nicht unbesehen auf geschützte Ortsbilder ergehen (PIERRE TSCHANNEN; in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung; 2019; N. 31 ff. zu Art. 1).

Gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG sollen in Siedlungen insbesondere Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen sowie Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsflächen getroffen werden. Der Richtplan legt gemäss Art. 8a RPG im Bereich Siedlung insbesondere fest, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt (lit. c) und wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird (lit. e).

Gemäss Art. 33 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1) können zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen besondere Zonen, beispielsweise Weiler- oder Erhaltungszonen, bezeichnet werden, wenn der kantonale Richtplan (Art. 8 RPG) dies in der Karte oder im Text vorsieht. Bei diesen Zonen handelt es sich jedoch nicht um normale Bauzonen. Damit ein Weiler vorliegt, müssen bestimmte Kriterien erfüllt sein (z.B. müssen mindestens fünf Wohngebäude vorhanden sein). Wenn Streusiedlungen in Weilerzonen liegen, hat der Kanton eine gewissen Handlungsspielraum, solche Weiler zu erhalten. Im Rahmen des Schutzweckes können bestehende Bauten umgebaut und erweitert werden. Grössere Anlagen sind jedoch in der Regel mit dem Konzentrationsprinzip unvereinbar (RUDOLF MUGGLI, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Rz. 24 zu Art. 18). Liegen dagegen verstreute Bauten ausserhalb der Bauzone nicht in einem Weiler, sind die Möglichkeiten aufgrund des Bundesrechts beschränkt. Solche Bauten dürften nur unter eng umschriebenen Voraussetzungen geändert werden (Art. 24d Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 39 Abs. 2 RPV oder in traditionellen Streusiedlungsgebieten Art. 24 RPG in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 RPV).

Damit lässt sich sagen, dass der Kanton nach dem geltenden Bundesrecht einen gewissen Spielraum hat, Streusiedlungen zu erhalten. Dies gilt vor allem dann, wenn die Streusiedlungen die Kriterien eines Weilers erfüllen, was im Kanton AR derzeit bei 25 Streusiedlungen der Fall ist (Auskunft des Amtes für Raum und Wald).

Der Bund führte vom 21. Mai bis 13. September 2021 eine Vernehmlassung zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes durch ("2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative"), welche sich unter Umständen auf die Streusiedlungsgebiete auswirken könnte. Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Vernehmlassung dafür eingesetzt, dass die Bedürfnisse in den Streusiedlungsgebieten berücksichtigt werden.

5. Verfassungsvergleich

Die meisten neueren Kantonsverfassungen haben in Bezug auf die Raumplanung schlanke Regelungen und orientieren sich an Art. 75 BV ("zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens" und "geordnete Besiedlung des Landes"). Spezifischere Bestimmungen mit Bezug zur Siedlungsentwicklung enthalten die Kantonsverfassungen der Kantone Thurgau und Genf. Gemäss Art. 77 Abs. 3 KV/TG treffen Kanton und Gemeinden "Massnahmen für eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und zur Stärkung der Siedlungserneuerung". Nach Art. 163 Abs. 3 KV/GE gewährleistet der Staat "eine sinnvolle Nutzung des Bodens

durch eine verbesserte Verdichtung des Siedlungsraums". Keine Kantonsverfassung enthält eine Bestimmung, in welcher der Erhalt von Streusiedlungen explizit erwähnt wird. Solche Bestimmungen finden sich in anderen Kantonen nur auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe.

6. Fragen ans Plenum

Soll an Art. 41 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs, wonach Kanton und Gemeinden für eine verdichtete Siedlungsentwicklung sorgen, festgehalten werden?

Argumente pro:

- *In der geltenden Verfassung (Art. 31) fehlen wichtige raumplanerische Anliegen, welche vom Gesetzgeber und von den ausführenden Staatsorganen zwingend zu beachten sind (vgl. Themenblatt 213 «Aufgabenartikel in der KV», S. 13 Ziff. 4).*
- *…*

Argumente contra:

- *Die Forderung nach Verdichtung wirft die Frage auf, ob und wie sich die Forderung nach Verdichtung mit dem Wunsch nach Erhalt von Streusiedlungen vereinbaren lässt. Diese Fragen kann aber nicht auf Verfassungsstufe gelöst werden. Das Bundesrecht gibt dazu bereits präzisere Antworten.*
- *Die Zielsetzung einer verdichteten Siedlungsentwicklung ergibt sich bereits aus dem Bundesrecht (vgl. Vernehmlassungantworten der PU AR und der Gemeinde Gais).*
- *…*

Soll im Verfassungentwurf eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach Streusiedlungen zu erhalten sind?

Argumente pro:

- *Angesichts der vielen Vernehmlassungsantworten, die sich für eine Bestimmung zu Streusiedlungen aussprechen und der Bedeutung von Streusiedlungen im Kanton, erscheint eine Verankerung auf Verfassungsstufe gerechtfertigt.*
- *…*

Argumente contra:

- *Das übergeordnete eidgenössischen Recht und das kantonalen Baugesetz enthalten bereits Bestimmungen zu den Streusiedlungen.*
- *Die weiteren Entwicklungen des Bundesrechts, die sich insbesondere aus der Landschaftsintiative oder dem Gegenvorschlag mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ergeben könnten, lassen sich schwer abschätzen, weil die Beratungen im Parlament und die Volksabstimmung darüber noch bevorstehen. Insofern bleibt noch unklar, welcher Spielraum den Kantonen beim Erhalt vom Streusiedlungen verbleibt.*
- *…*

17.09.2021