

## Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019

### Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>2</b>
<b>2 Vernehmlassung zum Nachtrag zum PBG</b>	<b>5</b>
2.1 Ergebnis der Vernehmlassung	5
2.2 Wesentliche Anpassungen aufgrund des Ergebnisses der Vernehmlassung	5
<b>3 Lösungsabsicht</b>	<b>6</b>
3.1 Regelungslücke in den Übergangsbestimmungen des PBG	6
3.2 Lösungsvorschlag: «Pauschale Weitergeltung mit bundesrechtlichen Grenzen für Änderungen nach altem Recht»	6
<b>4 Auswirkungen der Vorlage</b>	<b>8</b>
<b>5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>8</b>
<b>6 Finanzielles und Referendum</b>	<b>8</b>
<b>7 Antrag</b>	<b>9</b>
<b>Entwurf (Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz)</b>	<b>10</b>

### Zusammenfassung

*Das neue Planungs- und Baugesetz (abgekürzt PBG) trat am 1. Oktober 2017 in Vollzug. Die Übergangsbestimmungen legen fest, dass die Gemeinden ihre Rahmennutzungspläne (Zonenpläne und Baureglemente) innert zehn Jahren an das neue Recht anpassen müssen. Zu einer insbesondere für die Gemeinden und die Wirtschaft zentralen Frage des Übergangsrechts äussert sich das PBG nur indirekt und entsprechend unklar: Dürfen kommunale Nutzungspläne vor ihrer gesamthaften Anpassung an das PBG nach altem oder allenfalls auch neuem Recht teilweise geändert werden? Zur klareren Beantwortung dieser Frage hat das Baudepartement bereits vor dem Vollzugsbeginn des PBG die rechtlich zulässigen Möglichkeiten der Nutzungsplanänderungen mit dem Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz (PBG)» vom 8. März 2017 näher umschrieben. Demnach können Zonenplan und Baureglement (Rahmennutzungsplan) vor der gesamthaften Anpassung ans PBG punktuell mit Teilzonenplänen (bzw. Teilrevisionen des Zonenplans) und/oder Teilrevisionen des Baureglements*

*an das PBG angepasst werden, soweit dadurch die künftige Gesamtrevision nicht präjudiziert wird und am Erlass ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Bei solchen vorgezogenen punktuellen Anpassungen handelt es sich in jedem Fall bereits um Teilzonenpläne bzw. Regelungen nach neuem Planungs- und Baugesetz. Das alte Baugesetz wurde mit Art. 172 Bst. a PBG aufgehoben. Dementsprechend sind solche Erlasse nach altem Recht seit dem 1. Oktober 2017 nicht mehr möglich.*

*Die mit dem Kreisschreiben aufgezeigten Möglichkeiten der Nutzungsplanänderungen vor der Gesamtrevision wurden sowohl von Seiten der Wirtschaft wie auch von Seiten der Städte und der grossen Agglomerationsgemeinden als zu restriktiv beurteilt. Beide Seiten unterstrichen insbesondere die Gefahr, dass durch diese restriktiven planerischen Vorgaben das Wachstum einzelner bestehender Unternehmen behindert und die Realisierung von neuen Investorenprojekten gar verunmöglicht würde. Im Resultat würde die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Gemeinden und des ganzen Kantons massgeblich behindert. Die vom Kantonsrat am 13. Juni 2018 gutgeheissene Motion 42.18.04 «Planungs- und Baugesetz: Handlungsspielraum der Gemeinden stärken» nimmt diese Kritik an den Übergangsbestimmungen auf. Sie beauftragt die Regierung, den Gemeinden eine möglichst umfassende Weiterentwicklung mittels Teilzonenplänen zu ermöglichen, noch bevor diese ihre Ortsplanung gesamthaft an das PBG anpassen. Ausdrücklich sprach sich der Kantonsrat auch dafür aus, diese erste Teilrevision strikt auf das formelle Übergangsrecht zu beschränken. Die sich seit dem Vollzugsbeginn des PBG aufdrängenden materiellen Änderungen des PBG sollen vielmehr gesamthaft in einem zweiten Nachtrag behandelt werden.*

*Die Regierung trägt mit dieser Vorlage der genannten Kritik an den Übergangsbestimmungen des PBG Rechnung. Konkret schlägt sie zur Erfüllung des Auftrags der Motion 42.18.04 das Lösungsmodell «Pauschale Weitergeltung mit bundesrechtlichen Grenzen für Änderungen nach altem Recht» vor. Demnach sollen künftig Änderungen der kommunalen Rahmennutzungspläne vor der gesamthaften Anpassung an das PBG für alle Zonenarten erlaubt werden. Als rechtliche Grundlage für solche Teilrevisionen des kommunalen Rahmennutzungsplans dient das alte Baugesetz. Durch den Nachtrag erhalten die Gemeinden somit eine zusätzliche Möglichkeit, sich auch während der Übergangsphase bis zur Anpassung der Rahmennutzungspläne an das PBG gezielt weiterzuentwickeln. Neben diesen neuen altrechtlichen Möglichkeiten sind weiterhin, wie im genannten Kreisschreiben vom 8. März 2017 aufgezeigt, auch vereinzelte vorgezogene Teilzonenpläne nach neuem PBG möglich. Wie bisher setzt das Bundesrecht für alle Teilzonenpläne voraus, dass eine Teilrevision dem Grundsatz der ortsplanerischen Gesamtsicht Rechnung trägt.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Nachtrags zum Planungs- und Baugesetz.

## **1 Ausgangslage**

Die Übergangsbestimmungen des am 1. Oktober 2017 in Vollzug getretenen neuen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) legen fest, dass die Gemeinden ihre Rahmennutzungspläne (Zonenplan und Baureglement) innert zehn Jahren an das neue Recht anpassen müssen und was geschieht, wenn die Gemeinden diese Frist unbenützt verstreichen lassen. Sie bestimmen ferner, dass rein «formale Anpassungen» ohne öffentliche Auflage und fakultatives Referendum beschlossen werden können.<sup>1</sup> Das alte Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134;

---

<sup>1</sup> Art. 175 PBG.

abgekürzt BauG) wurde mit dem PBG aufgehoben, jedoch nicht gänzlich ausser Vollzug gesetzt. Konkret gelten die Rechtsgrundlagen des alten Baugesetzes sachgemäss in zwei Punkten weiter:

- für kommunale Rahmennutzungspläne bis zu deren Anpassung ans PBG sowie
- auf Dauer für alle Sondernutzungspläne, soweit sie nicht – fakultativ – angepasst werden bzw. aus anderen Gründen angepasst werden müssen.

Die Übergangsbestimmungen zum neuen PBG tragen der föderalistischen Zweistufigkeit in der Nutzungsplanung Rechnung: Änderungen des übergeordneten Rechtsrahmens lassen sich in gewissen Bereichen erst nach und nach in der konkreten kommunalen Nutzungsplanung umsetzen. Das gilt sowohl für das nationale als auch für das kantonale Raumplanungsrecht. Deshalb ist seit Vollzugsbeginn des neuen Gesetzes am 1. Oktober 2017 nur ein Teil der Bestimmungen des PBG, wie beispielsweise das Baubewilligungs- und das Planerlassverfahren oder auch die Vorschriften über die Mehrwertabgabe, direkt anwendbar. Daneben gibt es Bestimmungen, die zuerst einer kommunalen Umsetzung bedürfen und für deren Erlass auch eine Überprüfung der ortsplannerischen Auswirkungen unerlässlich ist. Dazu gehören insbesondere die Bauzonentypologie sowie gewisse baupolizeiliche Begriffe und Messweisen. So kann beispielsweise der vom PBG vorgegebene Verzicht auf die Ausnützungsziffer in der kommunalen Umsetzung bedeuten, dass im Rahmennutzungsplan als Ersatz eine Baumassenziffer aufgenommen wird.

Zu einer insbesondere für die Städte und die Wirtschaft zentralen Frage des Übergangsrechts äussert sich das PBG nur indirekt und entsprechend unklar: Dürfen kommunale Nutzungspläne vor ihrer gesamthaften Anpassung ans PBG nach altem oder allenfalls auch neuem Recht teilweise geändert werden? Zur klareren Beantwortung dieser Frage hat das Baudepartement die rechtlich zulässigen Möglichkeiten der Nutzungsplanänderungen vor der anstehenden Gesamtrevision mit dem Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz (PBG)» vom 8. März 2017<sup>2</sup> näher umschrieben. Demnach können Zonenplan und Baureglement (Rahmennutzungsplan) vor der gesamthaften Anpassung ans PBG punktuell mit Teilzonenplänen (bzw. Teilrevisionen des Zonenplans) und/oder Teilrevisionen des Baureglements an das PBG angepasst werden, soweit dadurch die künftige Gesamtrevision nicht präjudiziert wird und am Erlass ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Es handelt sich dabei in jedem Fall bereits um Teilzonenpläne bzw. Regelungen nach neuem Planungs- und Baugesetz. Da das alte Baugesetz mit Art. 172 Bst. a PBG aufgehoben wurde, sind solche Erlasse nach altem Recht nicht mehr möglich.

Die Möglichkeiten für vorgezogene Anpassungen an das PBG sind im Wesentlichen bundesrechtlich beschränkt. Gemäss Art. 2 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) müssen Revisionen der Ortsplanung<sup>3</sup> von einer Gesamtsicht geprägt sein und sich auf eine umfassende Abwägung der Interessen stützen. Die Einhaltung dieser bundesrechtlichen Vorgabe ist beim Wechsel der kantonalrechtlichen Grundlagen in vielen Fällen nur möglich, wenn eine das gesamte Gemeindegebiet beinhaltende umfassende Ortsplanungsrevision erfolgt.

Die mit dem genannten Kreisschreiben aufgezeigten Möglichkeiten der Nutzungsplanänderungen vor der Gesamtrevision wurden insbesondere sowohl von Seiten der Städte und der grossen Agglomerationsgemeinden wie auch von Seiten der Wirtschaft als zu restriktiv beurteilt. Zur Begründung wurde vor allem unterstrichen, dass gerade die Städte und die grösseren Agglomerationsgemeinden hinsichtlich der zeitlichen Dringlichkeit nicht gleichzeitig zwei diametral völlig unterschiedlichen Ansprüchen genügen können. Zum einen stelle die gesamthafte Anpassung einer

---

<sup>2</sup> Ziff. 3 Bst. b des Kreisschreibens vom 8. März 2017: Vor der gesamthaften Anpassung ist der Erlass von Teilzonenplänen nur dann erlaubt, wenn die künftige Gesamtrevision der Ortsplanung nicht präjudiziert wird. Das kann etwa der Fall sein bei der Schaffung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen nach Art. 18 PBG oder von Schwerpunktzonen nach Art. 19 PBG.

<sup>3</sup> «Rahmennutzungsplan», vgl. die Kapitelüberschrift des PBG A. I. 3. Kommunale Rahmennutzungspläne.

Ortsplanung an das neue PBG eine anspruchsvolle und äusserst zeitintensive Aufgabe dar. Namentlich in Städten und Agglomerationsgemeinden würden die anstehenden Arbeiten dementsprechend viel Zeit in Anspruch nehmen. Insbesondere gelte es, umfassend die unterschiedlichen Möglichkeiten auszuloten, wie das deutlich vereinfacht gestaltete neue baurechtliche Instrumentarium die bisherigen Regelungen optimal ersetzen könne.<sup>4</sup> Auch sei eine öffentliche Debatte dazu unerlässlich, weil ein einmal getroffener Entscheid aufgrund des Grundsatzes der Planbeständigkeit nicht nach kurzer Zeit wieder rückgängig gemacht oder «nachgebessert» werden könne.<sup>5</sup> Die Konsequenzen von Fehlentscheiden seien demzufolge auf sehr lange Zeit im Siedlungsgebiet sichtbar und entsprechend gelte es mit Umsicht und Bedacht voranzugehen. Dieselben Städte und Agglomerationsgemeinden seien zum anderen insbesondere durch ihre mitunter dynamische Entwicklung aber auch gezwungen, die Rahmennutzungsplanung laufend fortzuschreiben und an die Wachstumsbedürfnisse der ansässigen Unternehmen wie auch an neue Investorenprojekte anzupassen. So dürfe gerade die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch eine über Jahre hinweg eingefrorene kommunale Rahmennutzungsplanung nicht verunmöglicht werden.

Mit Blick auf diese gegenläufigen Ansprüche forderten die Gemeinden und die Wirtschaft einhellig, auch in den kommenden Jahren vor der in einer Gemeinde anstehenden Gesamtrevision punktuell möglichst breit Ein-, Um- und Aufzonungen vornehmen zu können. Das den Übergangsbestimmungen im PBG unterlegte traditionelle Ortsplanungsverständnis, das von einer Gesamtrevision rund alle 10 bis 15 Jahre ausgehe, sei im Übrigen auch grundsätzlich zu wenig flexibel und entsprechend überholt. Dieses herkömmliche planerische Verständnis trage den aktuellen Bedürfnissen einer dynamischen kommunalen Entwicklung mit ihren raschen Prioritätenwechseln viel zu wenig Rechnung.

Die vom Kantonsrat am 13. Juni 2018 gemäss Antrag der Regierung mit geändertem Wortlaut gutgeheissene Motion 42.18.04 «Planungs- und Baugesetz: Handlungsspielraum der Gemeinden stärken» nimmt die genannte Kritik an den Übergangsbestimmungen des PBG auf. Sie beauftragt die Regierung, den Gemeinden eine Weiterentwicklung mittels Teilzonenplänen zu ermöglichen, noch bevor diese ihre Ortsplanung gesamthaft an das PBG angepasst haben. Gleichzeitig sprach sich der Kantonsrat im Einklang mit der Regierung gegen jegliche materiellen Änderungen des PBG im Rahmen der ersten Teilrevision aus: «Die von der Regierung vorgeschlagene strikte Beschränkung der ersten Teilrevision des PBG auf das formelle Übergangsrecht erlaubt es zum einen, ein insbesondere für die grösseren Städte im Kanton St.Gallen in den kommenden Jahren vordringliches Problem gezielt zu lösen. Zum anderen eröffnet sich dadurch im Hinblick auf eine spätere materielle Teilrevision des PBG die Möglichkeit, mit dem neuen Recht ausreichend praktische Erfahrungen zu sammeln und daraus mit Bedacht die notwendigen gesetzgeberischen Lehren zu ziehen.»<sup>6</sup>

Das Baudepartement hat im Frühling 2019 die verwaltungsinternen Arbeiten für den in Aussicht gestellten zweiten Nachtrag zum PBG in Angriff genommen. Insbesondere gilt es, die seit Vollzugsbeginn des PBG gesammelten Erfahrungen systematisch zusammenzutragen und daraus die Lehren und den allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf abzuleiten. In einem ersten Schritt stehen dabei die Bereiche Raumplanung, Natur- und Denkmalschutz sowie Verfahren und Vollzug im Vordergrund. In einem zweiten Schritt folgen die weiteren für das PBG relevanten Bereiche, wie insbesondere die Nutzungs- und Bauvorschriften. Die Arbeiten an der eigentlichen

---

<sup>4</sup> Beispiel: Wodurch – wenn überhaupt – sollen die Ausnutzungsziffer und die neuerdings fehlenden grossen Grenzabstände ersetzt werden, ohne dass es zu unerwünschten Brüchen in der Bauweise im bestehenden Siedlungsgebiet kommt?

<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang ist an die Erfahrungen mit dem Zürcher Planungs- und Baugesetz zu erinnern, das im Jahr 1991 direkt anwendbare massive Verdichtungen ermöglicht hatte, was vor allem die wohlhabenden Seegemeinden zu Rückzonungen veranlasste, weil die massiv grösseren Bauvolumen auf Opposition stiessen. Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 23. Juni 1995: Herabsetzung der AZ in Herrliberg.

<sup>6</sup> Auszug aus der Begründung zum Antrag der Regierung zur Motion 42.18.04.

Botschaft zum zweiten Nachtrag erfolgen nach der Behandlung des ersten Nachtrags zum PBG durch den Kantonsrat. Ziel des Baudepartementes ist es, die Vernehmlassung zum zweiten Nachtrag zum PBG bis zum Ende des Jahrs 2020 zu eröffnen.

## **2 Vernehmlassung zum Nachtrag zum PBG**

### **2.1 Ergebnis der Vernehmlassung**

Das Baudepartement führte zum Nachtrag zum PBG von Ende September bis Ende November 2019 eine breite Vernehmlassung durch. Insgesamt gingen beim Baudepartement in der Folge 20 Stellungnahmen ein. Der vorgeschlagene Gesetzesartikel wurde dabei grossmehrheitlich begrüsst. Kontrovers diskutiert wurden demgegenüber in einem zentralen Punkt die erläuternden Ausführungen: Einige Vernehmlassungsteilnehmende brachten vor, dass dem Erfordernis der ortsplanerischen Gesamtsicht zu grosses Gewicht beigemessen werde. Demgegenüber werde der Ermessensspielraum, der den politischen Gemeinden im Rahmen der Ortsplanung zukomme, zu wenig gewichtet. Andere Vernehmlassungsteilnehmende wiederum äusserten genau gegenteilige Bedenken: Die zwingenden bundesrechtlichen Erfordernisse sowohl der ortsplanerischen Gesamtsicht als auch des Verbots der präjudiziellen Wirkung seien aufgrund ihrer Bedeutung ausdrücklich im Gesetzestext aufzuführen, und zwar mit einer entsprechenden Ergänzung von Art. 175a Bst. b PBG. Der vermeintlich offene Gesetzestext könnte trotz den Verweisen auf die bundesrechtlichen Grenzen in den Erläuterungen falsche Erwartungen wecken. Schliesslich waren sich alle Vernehmlassungsteilnehmenden einig, dass der vorliegende Nachtrag zum PBG auf das Übergangsrecht beschränkt werden soll.

### **2.2 Wesentliche Anpassungen aufgrund des Ergebnisses der Vernehmlassung**

Der Kantonsrat bestellte an der Novembersession 2019 noch vor Ablauf der Vernehmlassungsfrist die vorberatende Kommission zum Nachtrag zum PBG. Vor diesem Hintergrund, aber auch mit Blick auf das im Grundsatz befürwortende Resultat der Vernehmlassung hat das Baudepartement aufgrund der eingegangenen Rückmeldungen den Botschaftstext gegenüber der Vernehmlassungsvorlage lediglich an einzelnen Stellen gezielt überarbeitet und insbesondere einige kritisierte Doppelspurigkeiten gestrichen. Der eigentliche Gesetzestext wurde dagegen unverändert übernommen. In Bezug auf die kontrovers diskutierten Ausführungen im erläuternden Bericht ist festzuhalten: Revisionen der Ortsplanung müssen bereits von Bundesrechts wegen von einer Gesamtsicht geprägt sein und Teilzonenpläne dürfen die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung nicht präjudizieren (ergibt sich aus Art. 2 RPG). Es erübrigt sich deshalb, diese Voraussetzungen in den kantonalen Gesetzestext aufzunehmen. Demgegenüber ist es durchaus angezeigt, dass im Rahmen der Botschaft transparent auf diese bundesrechtlichen Schranken hingewiesen wird, da diese auf die planerischen Möglichkeiten direkte Auswirkungen haben. In der Botschaft nicht mehr ausdrücklich wiederholt werden muss dagegen der Umstand, dass die Ortsplanung Sache der politischen Gemeinden ist. Diese grundsätzliche Festlegung ist gleich am Anfang des Gesetzes in Art. 1 Abs. 1 PBG prominent verankert. Dass den Gemeinden dabei innerhalb des rechtlichen Rahmens ein weitreichender Ermessensspielraum zusteht, ist selbstverständlich und nichts Neues. Der Kanton hat den kommunalen Entscheid zu respektieren, wenn der Plan bzw. der Erlass den massgebenden Rechtsnormen entspricht.<sup>7</sup> Da dies jedoch nicht Gegenstand des Nachtrags ist, kann auf weitergehende Ausführungen hierzu verzichtet werden.

---

<sup>7</sup> Siehe dazu z.B. GVP 2016 Nr. 15.

### 3 Lösungsabsicht

#### 3.1 Regelungslücke in den Übergangsbestimmungen des PBG

Die vorberatende Kommission zum PBG hat – soweit aus den Materialien ersichtlich – intensiv über die Anpassungsfristen diskutiert. Es wurde dabei insbesondere abgewogen, wie die notwendigen Gesamtrevisionen der kommunalen Rahmennutzungspläne zum einen möglichst rasch umgesetzt werden können und wie zum anderen insbesondere die grösseren Städte und Gemeinden mit dieser Aufgabe terminlich nicht überfordert werden. Ebenfalls ein Thema war die Anpassungspflicht für Sondernutzungspläne. Keine Diskussion fand jedoch zur Frage statt, ob und wie weit bestehende Rahmennutzungspläne noch bis zur gesamthaften Anpassung gestützt auf das alte Recht teilweise geändert werden dürfen. Auch in früheren PBG-Entwürfen wurde dieses Thema nicht angesprochen.<sup>8</sup> Es besteht demnach diesbezüglich eine Regelungslücke. Es liegen jedenfalls keine Hinweise vor, dass eine bestimmte Übergangsordnung vom Gesetzgeber stillschweigend vorausgesetzt worden wäre.

Bei der Auslegung des geltenden PBG müssen angesichts der Regelungslücke die allgemeinen übergangsrechtlichen Regeln herangezogen werden. Danach wirken Rechtssätze ohne gegenteilige Regelung nur für die zur Zeit ihrer Geltung sich ereignenden Sachverhalte bzw. Entscheidungen.<sup>9</sup> Art. 172 Bst. a PBG sieht vor, dass das frühere Baugesetz (abgekürzt BauG) mit Vollzugsbeginn des PBG aufgehoben wird. Dies hat zur Folge, dass neue Nutzungspläne seit dem 1. Oktober 2017 nicht mehr auf das BauG gestützt werden können. Auch Änderungen bestehender Nutzungspläne können sich nicht mehr auf das BauG stützen. Die einzige Ausnahme davon ist in Art. 174 PBG geregelt: Neue Nutzungspläne, die schon vor Vollzugsbeginn öffentlich aufgelegt sind, können sich noch auf das BauG stützen und dementsprechend auch nach dem ausser Vollzug gesetzten alten Recht beschlossen werden.

Das Baudepartement hat im erwähnten Kreisschreiben vom 8. März 2017 die Möglichkeiten aufgezeigt, wie eine Gemeinde vor der anstehenden Gesamtrevision bereits Änderungen nach neuem Recht vornehmen kann. Das Kreisschreiben ist als Verwaltungsverordnung lediglich für die rechtsanwendenden Verwaltungsbehörden verbindlich. Eine Verwaltungsverordnung kann und muss gegebenenfalls von den Gerichten auf ihre Gesetzeskonformität überprüft werden.<sup>10</sup> Die Übergangsbestimmungen bleiben somit trotz des Kreisschreibens lückenhaft und auslegungsbedürftig. Zur Beseitigung der Regelungslücke, zur Schaffung von Rechts- und Investitionssicherheit und zur Erweiterung der planerischen Möglichkeiten bedarf es demnach zwingend einer ersten Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes.

#### 3.2 Lösungsvorschlag: «Pauschale Weitergeltung mit bundesrechtlichen Grenzen für Änderungen nach altem Recht»

Die Motion 42.18.04 zielt darauf ab, den Spielraum der Gemeinden hinsichtlich der Änderungen der Rahmennutzungspläne bis zur anstehenden Gesamtrevision der kommunalen Ortsplanung mit zusätzlichen Übergangsbestimmungen über den vom Kreisschreiben vom 8. März 2017 gesteckten Rahmen hinaus zu vergrössern. Der vorgelegte Erlassentwurf schafft dafür eine ausdrückliche Rechtsgrundlage.

Die Möglichkeiten für vorgezogene Anpassungen an das PBG wurden im genannten Kreisschreiben vom 8. März 2017 aufgezeigt. Durch den vorliegenden Nachtrag werden diese Möglichkeiten ergänzt, um die von den Gemeinden und der Wirtschaft befürchteten temporären raumplanerischen Blockaden möglichst zu verhindern. Konkret bleiben die im Kreisschreiben vom 8. März

<sup>8</sup> Siehe dazu den Vernehmlassungsentwurf des Baudepartementes vom 15. Mai 2012, Art. 149 ff.

<sup>9</sup> A. Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, in: ZSR 1983 II, S. 160.

<sup>10</sup> Vgl. T. Jaag, Die Verordnung im schweizerischen Recht, in: ZBI 2011, S. 634.

2017 aufgezeigten Möglichkeiten unverändert bestehen.<sup>11</sup> Zusätzlich soll es den Gemeinden durch den vorliegenden Nachtrag jedoch auch ermöglicht werden, Teilzonenpläne auf der Grundlage des alten Baugesetzes zu erlassen. Zu beachten sind jedoch auch in diesem Zusammenhang die bundesrechtlichen Vorgaben. Insbesondere dürfen diese altrechtlichen Teilrevisionen in einer Gemeinde die bevorstehende gesamthafte Anpassung der kommunalen Rahmennutzungsplanung an das PBG und an den kantonalen Richtplan nicht präjudizieren. Das PBG hat eine Reihe von Bauzonentypen, Definitionen und Messweisen verändert und auch der kantonale Richtplan 2017 legte für das Siedlungsgebiet neue Vorgaben fest. Die dadurch geforderten Anpassungen der kommunalen Rahmennutzungspläne müssen von den Gemeinden aus einer Gesamtsicht heraus umgesetzt werden.<sup>12</sup> Weil sich das Erfordernis der Gesamtsicht auf etabliertes Bundesrecht stützt, wird es praxisgemäss im kantonalen Gesetzestext nicht noch einmal ausdrücklich erwähnt.

Durch den vorliegenden Nachtrag wird das Instrumentarium der Gemeinden erheblich erweitert. So war bisher beispielsweise eine vorgezogene Umzonung eines einzelnen Grundstücks aus der Wohnzone in eine Wohn-Gewerbezone auf der Basis des neuen PBG aufgrund des präjudizierenden Charakters grundsätzlich nicht möglich. Das PBG enthält komplett andere Regelbauvorschriften als das alte Baugesetz, weshalb die Umzonung eines Grundstücks und damit verbunden die Festlegung dieser neuen Regelbauvorschriften entsprechende unzulässige Auswirkungen auf die Gesamtüberarbeitung der Ortsplanung hätten. Demgegenüber ist eine solche Umzonung aufgrund des vorliegenden Nachtrags auf altrechtlicher Basis künftig grundsätzlich (d.h. wenn die raumplanerischen Voraussetzungen gegeben sind) möglich. Es handelt sich um einen Wechsel von einer altrechtlichen Zonenart in eine andere altrechtliche Zonenart. Unter Umständen sind auf der Basis des vorliegenden Nachtrags künftig auch grössere planerische Eingriffe möglich. Dies ist insbesondere in denjenigen Fällen möglich, in denen die Zonierung bereits in der Gesamtplanung der Gemeinde enthalten ist. Die Verankerung in der langfristigen Planung der Gemeinde bedeutet jedenfalls, dass die Planung auf einer Gesamtsicht beruht. Dies ist zumindest ein wesentliches Indiz dafür, dass durch die Planungsmassnahme die anstehende Revision der Ortsplanung nicht ungewollt präjudiziert wird.

Die beiden Eckpunkte der vorgeschlagenen Lösung «Pauschale Weitergeltung mit bundesrechtlichen Grenzen für Änderungen nach altem Recht» lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Änderungen der kommunalen Rahmennutzungspläne vor der gesamthafte Anpassung ans PBG sind – unter Einhaltung der Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Richtplans – möglich.* Denkbar erscheinen insbesondere Einzelvorhaben mit begrenzten Auswirkungen sowie Vorhaben, die einer konsolidierten ortsplanerischen Strategie entsprechen. Es ist an den planenden Gemeinden, dies im Planungsbericht<sup>13</sup> nachzuweisen. Dazu bedarf es einer Einzelfallbeurteilung mit Interessenabwägung.
- *Solche Teilzonenpläne sind grundsätzlich denkbar für sämtliche Zonenarten.* So könnte sich ein entsprechender Erlass beispielsweise aufdrängen, wenn öffentliche Bauten und Anlagen erstellt werden müssen (Beispiel: neue Schulhäuser) oder die Gelegenheit besteht, Arbeits-

---

<sup>11</sup> Beispielsweise können Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 18 PBG) oder Schwerpunktzonen (Art. 19 PBG) geschaffen werden. Auch ist es möglich, einzelne Zonenarten – z.B. Arbeitszone oder Freihaltezone – über das gesamte Gemeindegebiet ans PBG anzupassen.

<sup>12</sup> Jeannerat / Moor, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 14 Rz. 30. Weitere Beispiele: Urteil des Bundesgerichtes 1P.14/2001 vom 5. April 2001 Erw. 3 (Ardez). Urteil des Bundesgerichtes 1C\_573/2015 vom 5. Juli 2016 (Reinach) Erw. 2.2: «Zu beachten sind in jedem Fall die Vorgaben des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes für Nutzungspläne [...] Danach hat die Nutzungsplanung das ganze Planungsgebiet vollständig zu erfassen und soll aus einer Gesamtsicht heraus erfolgen [...] unter umfassender Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Interessen und Gesichtspunkte [...] Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets widerspricht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG.»

<sup>13</sup> Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV).

platzinvestitionen zu ermöglichen. Untergeordnete Änderungen bei den Wohn- und Wohnmischzonen sind ebenfalls möglich. Die Anpassungen müssen allerdings den neuen bundesrechtlichen Vorschriften und dem angepassten kantonalen Richtplan entsprechen.

#### **4 Auswirkungen der Vorlage**

Die mit dieser Vorlage angepassten Übergangsbestimmungen im PBG ermöglichen es, das Risiko ortsplanerischer Blockaden im Kanton St.Gallen bis zur gesamthaften Anpassung der kommunalen Rahmennutzungspläne an das PBG möglichst zu reduzieren. Die bestehenden Möglichkeiten des Erlasses von Teilzonenplänen nach PBG werden durch die Möglichkeit ergänzt, Teilzonenpläne nach altem Baugesetz vorzusehen.

#### **5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Der Entwurf zu *Art. 175a Bst. a* beschreibt im Grunde Selbstverständliches: Das alte Baugesetz bleibt weiter anwendbar für die sich darauf stützenden und bis zur Gesamtanpassung weitergeltenden Gemeindebauvorschriften bzw. Rahmennutzungspläne. Das ist nicht neu, wird aber jetzt der Vollständigkeit halber ausdrücklich im PBG verankert.

*Art. 175a Bst. b* schafft zusätzlich die mit der Motion 42.18.04 verlangte Rechtsgrundlage für die Änderung kommunaler Nutzungspläne nach altem Recht, also nach Baugesetz. Diese Möglichkeit gilt bis zur gesamthaften Anpassung der Ortsplanung an das PBG. Jene Vorschriften des PBG, die ohne Anpassung der kommunalen Nutzungspläne angewendet werden müssen (unmittelbar anwendbare Bestimmungen des PBG), sind selbstverständlich auch für alle diese Teiländerungen der kommunalen Nutzungsplanung anwendbar. Dies betrifft namentlich die Verfahrensvorschriften der Nutzungsplanung – aber auch die bundesrechtlich obligatorischen Regelungen der Mehrwertabgabe und die Verfügbarkeit des Baulands (Art. 8, Art. 34 ff. und Art. 58 ff. PBG). Die Abstützung auf altes Recht ist folglich nur in Regelungsbereichen zulässig, in denen eine kommunale Umsetzung im Rahmen einer Gesamtrevision der Ortsplanung notwendig ist und noch aussteht.

*Art. 175a Bst. c* präzisiert, dass mangels Anpassungspflicht die altrechtlichen Sondernutzungspläne weiter gelten und insoweit das alte Baugesetz (selbstverständlich) anwendbar bleibt.

#### **6 Finanzielles und Referendum**

Die Vorlage ist für den Kanton St.Gallen und insbesondere für die Staatsverwaltung mit keinen wesentlichen finanziellen Konsequenzen verbunden.

Der vorliegende Nachtrag zum PBG unterliegt nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) dem fakultativen Gesetzesreferendum.



## **7 Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann  
Präsidentin

Canisius Braun  
Staatssekretär

## Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz

Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. Dezember 2019<sup>14</sup> Kenntnis genommen und erlässt:

### I.

Der Erlass «Planungs- und Baugesetz vom 5. Juli 2016»<sup>15</sup> wird wie folgt geändert:

**Art. 175a (neu) c<sup>bis</sup>) Sachgemässe Anwendung von Bestimmungen des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) vom 6. Juni 1972**

**Die Bestimmungen des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses bleiben sachgemäss anwendbar, soweit sie als Rechtsgrundlage dienen für:**

- a) **kommunale Rahmennutzungspläne, die noch nicht an diesen Erlass angepasst worden sind,**
- b) **Änderungen der Rahmennutzungsplanung jener politischen Gemeinden, deren Rahmennutzungsplan noch nicht an diesen Erlass angepasst worden ist,**
- c) **Sondernutzungspläne wie Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbaupläne, die unter Geltung des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 erlassen und nicht an diesen Erlass angepasst worden sind.**

### II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

### III.

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

### IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>14</sup> ABI 2019-●●.

<sup>15</sup> sGS 731.1.