

II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz (Anpassungen in den Bereichen Raumplanung, Nutzungs- und Bauvorschriften sowie Verfahren und Vollzug)

III. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz (Anpassungen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes)

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 5. Oktober 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	3
1.1 Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz vom 21. Juli 2020	4
1.2 Revisionsbedarf	4
2 Vernehmlassungsverfahren	6
2.1 Ergebnisse	6
2.2 Umsetzung der Vernehmlassungsergebnisse	8
3 II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz	10
3.1 Änderungsbedarf	10
3.1.1 Kapitel A «Raumplanung»	10
3.1.2 Kapitel B «Nutzungs- und Bauvorschriften»	10
3.1.3 Kapitel D «Verfahren und Vollzug»	11
3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	11
3.2.1 Zonenplan und Baureglement (Art. 7 PBG)	11
3.2.2 Schwerpunktzone (Art. 19 PBG)	13
3.2.3 Sondernutzungsplan (Art. 23 PBG)	16
3.2.4 Fakultatives Referendum – Gegenstände (Art. 36 PBG)	16
3.2.5 Fakultatives Referendum – Verfahren (Art. 37 PBG)	16
3.2.6 Genehmigung (Art. 38 PBG)	16
3.2.7 Öffentliche Auflage, amtliche Bekanntmachung und Einsprache (Art. 41 PBG)	17
3.2.8 Umlegungsplan (Art. 50 PBG)	18
3.2.9 Ladeinfrastruktur für E-Mobilität (Art. 70a PBG)	19
3.2.10 Unterirdische Bauten (Art. 76a PBG)	21
3.2.11 Niveaupunkt (Art. 77 PBG)	22
3.2.12 Massangaben für Hauptbauten (Art. 79 PBG)	22
3.2.13 Gebäudelänge und Gebäudebreite (Art. 82 PBG)	23

3.2.14	Gebäudehöhe (Art. 84 PBG)	24
3.2.15	Dachraum (Art. 85 PBG)	24
3.2.16	Grünflächenziffer (Art. 87a PBG)	24
3.2.17	Anrechenbare Grundstücksfläche (Art. 88 PBG)	26
3.2.18	Nutzungsübertragung (Art. 89 PBG)	26
3.2.19	Gewässerraum und Gewässerabstand (Art. 90 PBG)	26
3.2.20	Grenzabstand (Art. 92 PBG)	27
3.2.21	Gebäudeabstand (Art. 93 PBG)	29
3.2.22	Ausnahmebewilligung (Art. 108 PBG)	30
3.2.23	Bestandesgarantie – Umbauten und Erweiterungen (Art. 109 PBG)	31
3.2.24	Bestandesgarantie – Wiederaufbau (Art. 110 PBG)	31
3.2.25	Geltungsdauer (Art. 148 PBG)	31
3.2.26	Übrige privatrechtliche Einsprachen (Art. 155 PBG)	32
3.2.27	Entscheid (Art. 157 PBG)	33
3.2.28	Drittänderung im Wasserbaugesetz	34
4	III. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz	35
4.1	Änderungsbedarf im Kapitel C «Natur- und Heimatschutz»	35
4.2	Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen	36
4.2.1	Eigentumsbeschränkungen (Art. 122 PBG)	36
4.2.2	Rekurs- und Beschwerdeberechtigung bei Entscheiden nach Art. 122 Abs. 3 PBG (Art. 157a PBG)	38
5	Bearbeitung gutgeheissener politischer Vorstösse	40
6	Finanzielles und Referendum	42
7	Antrag	42
Entwürfe		
	II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz	43
	III. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz	52

Zusammenfassung

Das Planungs- und Baugesetz ist am 1. Oktober 2017 in Vollzug getreten. Bereits nach kurzer Zeit wurde geltend gemacht, die Entwicklungsmöglichkeiten in den politischen Gemeinden bis zur gesamthaften Überarbeitung der Ortsplanungen seien zu gering. Deshalb wurde ein Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz ausgearbeitet, der (ausschliesslich) die Anpassung der Übergangsbestimmungen beinhaltet und die Möglichkeiten zum Erlass von Teilzonenplänen erweiterte. Dieser trat am 1. September 2020 in Vollzug.

Mit den vorliegenden Nachträgen zum Planungs- und Baugesetz sollen demgegenüber materielle Verbesserungen am Gesetz vorgenommen werden.

Der II. Nachtrag widmet sich dabei den Kapiteln A «Raumplanung», B «Nutzungs- und Bauvorschriften» sowie D «Verfahren und Vollzug». Im Bereich der Raumplanung geht es insbesondere um die Praxistauglichkeit der Schwerpunktzone. Einzelne weitere Bestimmungen, die sich in der Praxis nicht bewährt haben, werden aufgehoben oder angepasst. Hauptpunkte der Revision im Bereich der Nutzungs- und Bauvorschriften bilden die Legaldefinition der «unterirdischen Baute», die Schaffung von Vorschriften für die Infrastruktur für die Elektromobilität, die Einführung einer Grünflächenziffer sowie des grossen und kleinen Grenzabstands und die Ausweitung der Möglichkeiten zur Erteilung einer Ausnahmebewilligung sowie in Bezug auf die Bestandesgarantie. Weiter sind in diesem Erlassabschnitt einzelne untergeordnete Anpassungen und Klarstellungen erforderlich. Zudem drängen sich bei den Verfahrensvorschriften (Kapitel D «Verfahren und Vollzug») einzelne Änderungen auf, da die bestehenden Vorschriften in der Praxis zu Problemen führen.

Der III. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz beinhaltet den Ersatz von Art. 122 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes (Zustimmungserfordernis des Amtes für Kultur bei Beeinträchtigung oder Beseitigung von Schutzobjekten von kantonaler oder nationaler Bedeutung). Das Zustimmungserfordernis soll durch ein Rekurs- und Beschwerderecht abgelöst werden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des:

- II. Nachtrags zum Planungs- und Baugesetz;
- III. Nachtrags zum Planungs- und Baugesetz.

1 Ausgangslage

Das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist am 1. Oktober 2017 in Vollzug getreten. Es ist Resultat einer umfassenden, auf eine Motion¹ aus dem Jahr 2005 zurückgehenden Totalrevision des bis dahin geltenden Baugesetzes aus dem Jahr 1972 (nGS 8-134; abgekürzt BauG). Das neue PBG brachte dabei erhebliche Änderungen sowohl im Bereich der Raumplanung (z.B. mit neuen Zonenarten und einem neuen Verfahren), des Baupolizeirechts (z.B. mit neuen vereinfachten Regelbauvorschriften) oder auch des Heimatschutzes (z.B. mit einem Inventarmodell und der Einteilung der Schutzobjekte in solche von lokaler, kantonaler und nationaler Bedeutung). Diese weitreichenden Neuerungen auf kantonaler Ebene bedingen auch eine umfassende Überarbeitung der kommunalen Planungsinstrumente (kommunale Richtpläne, Rahmennutzungspläne und Schutzverordnungen). Sämtliche politischen Gemeinden haben die noch auf das BauG abgestimmten Regelungen an die neuen Bestimmungen des PBG anzupassen.

¹ Motion 42.05.05 «Revision Baugesetz».

Für die Revision der Ortsplanung (kommunaler Richtplan, Rahmennutzungsplan bestehend aus Zonenplan und Baureglement) haben die politischen Gemeinden gestützt auf die Übergangsbestimmung in Art. 175 Abs. 1 PBG bis ins Jahr 2027 Zeit. Bis zum jetzigen Zeitpunkt haben zahlreiche politische Gemeinden diese Totalrevision an die Hand genommen. Bei zwei politischen Gemeinden² sind die Arbeiten hierzu sogar bereits abgeschlossen, andere politische Gemeinden sind bei den Arbeiten schon weit fortgeschritten. Die Änderungen im Bereich des Heimatschutzes haben zur Folge, dass die politischen Gemeinden auch ihre Schutzplanungen überarbeiten müssen. Die Übergangsbestimmungen des PBG regeln diesbezüglich wenig, sehen aber immerhin einen ex-lege-Schutz vor, bis ein Schutzinventar besteht oder eine Schutzverordnung vorliegt, die nicht älter als 15 Jahre (im Zeitpunkt des Vollzugsbeginns des PBG) ist.³

1.1 Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz vom 21. Juli 2020

Bereits kurz nachdem das PBG in Vollzug getreten war, wurde sowohl von Seiten der Wirtschaft wie auch von Seiten der Städte und der grossen Agglomerationsgemeinden geltend gemacht, die Möglichkeiten der Nutzungsplanänderungen bis zur gesamthaften Überarbeitung der Ortsplanungen seien zu gering. Im Resultat würde durch die restriktiven Übergangsbestimmungen die wirtschaftliche Entwicklung einzelner politischer Gemeinden und des ganzen Kantons massgeblich behindert. Als Folge dieses Defizits forderte die Motion 42.18.04 «Planungs- und Baugesetz: Handlungsspielraum der politischen Gemeinden stärken», dass es den politischen Gemeinden ermöglicht werden solle, sich im Rahmen der vom Bundesrecht und vom kantonalen Richtplan vorgegebenen Leitplanken mittels Teilzonenplänen zu entwickeln, bevor der Zonenplan und das Baureglement gesamthaft an das PBG angepasst sind.

Diesem Anliegen wurde mit dem Nachtrag vom 21. Juli 2020 – in Vollzug seit 1. September 2020 – Rechnung getragen. Demnach sind Änderungen der kommunalen Rahmennutzungspläne vor der gesamthaften Anpassung ans PBG für alle Zonenarten erlaubt. Als rechtliche Grundlage für solche Teilrevisionen des kommunalen Rahmennutzungsplans dient das BauG. Durch den Nachtrag zum PBG erhalten die politischen Gemeinden somit eine zusätzliche Möglichkeit⁴, sich auch während der Übergangsphase bis zur Anpassung der Rahmennutzungspläne an das PBG gezielt weiterzuentwickeln. Wie bisher setzt das Bundesrecht für alle Teilzonenpläne voraus, dass eine Teilrevision dem Grundsatz der ortsplanerischen Gesamtsicht Rechnung trägt und die anstehende Gesamtüberarbeitung der Ortsplanung nicht präjudizieren darf.⁵

Dieser Nachtrag beschränkte sich ganz bewusst auf dieses vordringliche Problem und sah deshalb nur die Anpassung des Übergangsrechts vor. Gleichzeitig wurde mit der Vorlage aber auch in Aussicht gestellt, die sich seit dem Vollzugsbeginn des PBG aufdrängenden materiellen Änderungen gesamthaft in einem II. Nachtrag zu behandeln.

1.2 Revisionsbedarf

Im Anschluss an den Nachtrag zum PBG wurden die neuen Bestimmungen des PBG in materiel-ler Hinsicht durch das Bau- und Umweltsdepartement⁶ überprüft. Hier konnten – aufgrund der grösstenteils noch ausstehenden Umsetzung des PBG auf kommunaler Ebene – hauptsächlich

² Eschenbach und Gommiswald.

³ Vgl. zum Stand der Überarbeitung der Schutzplanungen die Antwort der Regierung vom 19. Januar 2021 auf die Einfache Anfrage 61.20.69 «Planungs- und Baugesetz: Standortbestimmung zum Denkmalschutz».

⁴ Weitere Möglichkeiten, die jedoch bereits auf dem neuen PBG basieren, wurden mit dem Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz (PBG)» des Baudepartementes vom 8. März 2017 näher umschrieben.

⁵ Siehe hierzu ausführlich Botschaft und Entwurf der Regierung zum Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz vom 10. Dezember 2019, S. 7 (ABI 2019-00.011.743).

⁶ Das Baudepartement wurde per 1. Oktober 2021 in Bau- und Umweltsdepartement umbenannt.

Erfahrungen mit den unmittelbar anwendbaren Regelungen des PBG gesammelt werden, z.B. beim Natur- und Heimatschutz oder bezüglich der Verfahrensvorschriften. Die übrigen Bestimmungen des neuen Rechts fanden bis anhin nur wenig bzw. noch gar keine Anwendung. Im Bereich der planungsrechtlichen Vorschriften konnten jedoch bereits erste Erkenntnisse im Rahmen der Arbeiten zu den Gesamtrevisionen der Planungsgrundlagen (kommunale Richtpläne, Rahmennutzungspläne und Schutzverordnungen) gesammelt werden.

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse aus der Überprüfung der Vorschriften drängt sich eine Revision des PBG auch in Bezug auf einige materielle Bestimmungen auf. Mit den vorliegenden Nachträgen sollen deshalb die erkannten Schwachstellen behoben werden.

Bereits im Frühjahr 2020 kristallisierten sich die Schwerpunkte für die Teilrevision des PBG heraus: Einerseits soll die Prüfung von zwei Revisionsanliegen (Postulat 43.20.02 «Baudenkmäler aus dem Schutz entlassen» sowie Postulat 43.19.18 «Baugesuchsverfahren straffen») erfolgen, andererseits informierte die Regierung den Kantonsrat am 26. Mai 2020⁷, dass folgende Artikel im Rahmen der Arbeiten einer näheren Prüfung unterzogen werden sollen:

– *Schwerpunktzone (Art. 19 PBG):*

Die Schwerpunktzone sollte als Instrument der inneren Verdichtung dienen und insbesondere die Neuüberbauung von unternutzten Siedlungsgebieten ermöglichen.⁸ Anlässlich der ersten Anwendungsfälle zeigte sich, dass das Instrument in seiner heutigen Ausgestaltung wenig praxistauglich ist.

– *Sondernutzungsplan (Art. 23 PBG):*

Aufgrund der Änderungen im Bereich der Planungsinstrumente ist durch die Revision des BauG insbesondere im Bereich der Sondernutzungsplanung eine gewisse Rechtsunsicherheit entstanden. Aufgrund der Änderungen ist nicht mehr ohne weiteres klar, inwieweit mit einem Sondernutzungsplan von der Rahmennutzungsplanung abgewichen werden darf.

– *Grenzabstand (Art. 92 PBG):*

Im Rahmen der laufenden Totalrevision der Ortsplanungen hat sich gezeigt, dass die Unterscheidung zwischen grossem und kleinem Grenzabstand ein wichtiges Instrument der Raumplanung darstellen kann. Da das PBG jedoch einen einheitlichen Grenzabstand vorschreibt, besteht diese Möglichkeit derzeit nicht.

– *Ausnahmebewilligung (Art. 108 PBG):*

Gemäss dem klaren Wortlaut des PBG sind derzeit lediglich Ausnahmebewilligungen für Abweichungen vom PBG sowie vom Baureglement möglich. Das BauG hatte auch Abweichungen von Zonen-, Überbauungs- und Gestaltungsplänen zugelassen. Diese eingeschränkte Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmebewilligung war vom Gesetzgeber zwar bewusst so gewollt,⁹ bereitet in der Praxis aber Probleme.

– *Zustimmungserfordernis im Bereich Heimatschutz (Art. 122 Abs. 3 Satz 2 PBG):*

Verbunden mit der neuen Unterscheidung zwischen Schutzobjekten von lokaler, kantonaler

⁷ Information der Regierung «Schwerpunkte des II. Nachtrags zum Planungs- und Baugesetz und Vorgehen für nachfolgende weitere Nachträge» vom 26. Mai 2020 im Rahmen des Nachtrags zum Planungs- und Baugesetz (22.19.11).

⁸ Siehe Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 19 (ABI 2015, 2399 ff.).

⁹ Siehe Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 87 f. (ABI 2015, 2399 ff.).

und nationaler Bedeutung wurde mit dem PBG im Bereich Heimatschutz neu ein Zustimmungserfordernis der zuständigen kantonalen Stelle (Amt für Kultur¹⁰) im Fall einer Beseitigung oder Beeinträchtigung eines Schutzobjekts von nationaler oder kantonaler Bedeutung (Baudenkmal, archäologisches Denkmal) eingeführt. Die mit dem Zustimmungserfordernis verbundene Entscheidshoheit und Hauptverantwortung des Amtes für Kultur (insbesondere der kantonalen Denkmalpflege in Bezug auf Baudenkmäler, namentlich geschützte Ortsbilder, weniger in Bezug auf Einzelschutzobjekte) wird von verschiedenen politischen Gemeinden und Wirtschaftsverbänden nicht akzeptiert.

Die Überprüfung des PBG ergab, dass in den genannten Schwerpunktbereichen tatsächlich Handlungsbedarf besteht. Zudem zeigte sich aber auch, dass bei weiteren Bestimmungen Revisionsbedarf besteht. Es geht dabei darum, Fehler, Unklarheiten und ungewünschte Wirkungen des PBG zu beheben und gleichzeitig auch verschiedene Lücken im Gesetz zu schliessen. Auch diese Regelungen sollen Gegenstand der vorliegenden Revision sein. Dabei gilt es bei einigen Bestimmungen die Formulierung so anzupassen, dass der Gesetzeswortlaut klarer wird. Dies ist insbesondere aus Sicht der Rechtsanwendung und der Rechtssicherheit ein wesentliches Anliegen. Bei anderen Bestimmungen sind demgegenüber eigentliche Versehen zu korrigieren oder bestehende Lücken im Gesetz zu schliessen. Die Änderung einzelner Vorschriften bedingt zusätzlich teilweise die Anpassung weiterer Bestimmungen.¹¹

Diese Umstände haben eine relativ umfangreiche Revision zur Folge. Ein etappenweises Vorgehen mit mehreren dicht aufeinanderfolgenden Nachträgen würde zu einer vermehrten Rechtsunsicherheit führen und zugleich die politischen Gemeinden bei den Arbeiten zur Revision ihrer Planungsgrundlagen stark beeinträchtigen. Entsprechend wird – entgegen der Information der Regierung vom 26. Mai 2020¹² – darauf verzichtet, mehrere gestaffelte Nachträge zu erarbeiten. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse¹³ werden vorliegend jedoch zwei Nachträge parallel dem Kantonsrat in einer Sammelbotschaft vorgelegt.

Bei den geplanten Anpassungen ist stets darauf zu achten, dass die bisherigen Arbeiten der politischen Gemeinden bei der Revision ihrer Ortsplanung nicht haltlos werden. Es soll verhindert werden, dass die politischen Gemeinden aufgrund der vorliegenden Nachträge die Arbeiten zur Ortsplanungsrevision nochmals beginnen bzw. die bereits ans PBG angepassten Ortsplanungen erneut revidieren müssen.

2 Vernehmlassungsverfahren

2.1 Ergebnisse

Die Regierung lud das Bau- und Umweltsdepartement ein, zu den geplanten Änderungen von Mitte April bis Ende Mai 2021 eine Vernehmlassung durchzuführen. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden alle interessierten Kreise, darunter die politischen Parteien, zahlreiche Verbände und Organisationen und die politischen Gemeinden. Insgesamt gingen beim Bau- und Umweltsdepartement in der Folge 52 Stellungnahmen ein. Das Ergebnis der Vernehmlassung lässt sich im Wesentlichen in folgenden Punkten zusammenfassen:

¹⁰ Bzw. aufgrund der Ermächtungsverordnung (sGS 141.41; abgekürzt ErmV) die Leiterin bzw. der Leiter der kantonalen Denkmalpflege oder die Leiterin bzw. der Leiter der Kantonsarchäologie.

¹¹ Die Anpassung der Schwerpunktzonen (Art. 19 PBG) führt z.B. auch zur Überarbeitung von Art. 23, 36, 37 und 79 PBG.

¹² Information der Regierung vom 26. Mai 2020 «Schwerpunkte des II. Nachtrags zum Planungs- und Baugesetz und Vorgehen für nachfolgende weitere Nachträge» im Rahmen des Nachtrags zum Planungs- und Baugesetz (22.19.11).

¹³ Siehe hierzu nachstehend Abschnitt 2.2.

- *Die Absicht, Schwachstellen zu beseitigen, wird grundsätzlich begrüsst:* Die vorgeschlagenen Ergänzungen werden grundsätzlich begrüsst und verschiedene Änderungen und Konkretisierungen als dringend und notwendig angesehen.
- *Das Vorgehen mit nur einem Nachtrag wird hinterfragt:* Einzelne Teilnehmende der Vernehmlassung machen geltend, der Umfang der Revision sei zu gross. Wenn schon keine Beschränkung auf zentrale Themen erfolge, sei die Vorlage jedenfalls in mehrere, jeweils sachlich zusammenhängende Nachträge aufzuteilen.
- *Die Neuerung der Schwerpunktzone wird kontrovers diskutiert:* Während eine Vielzahl der Vernehmlassungsteilnehmenden die Änderungen begrüssen, als sinnvoll erachten und nun ein praxistaugliches Instrument darin erblicken, finden andere Teilnehmende die neue Regelung als zu kompliziert. Auch gebe es keine Rechtssicherheit für die Investorinnen und Investoren und erweise sich das Instrument als untauglich. Entsprechend sei Art. 19 PBG ersatzlos zu streichen.
- *Die Möglichkeit, den kommunalen Sondernutzungsplan dem fakultativen Referendum zu unterstellen, wird mehrheitlich abgelehnt:* Da die Möglichkeit, mit einem Sondernutzungsplan eine materielle Zonenplanänderung herbeizuführen, ebenfalls an den Grundsatz der Planbeständigkeit geknüpft sei, werde davon kaum Gebrauch gemacht. Zonenplanänderung und Sondernutzungsplan könnten ohnehin koordiniert erlassen werden.
- *Einzelne Teilnehmende fordern eine explizite Regelung, dass Abbau- und Deponievorhaben mittels kantonalen Sondernutzungsplänen geregelt werden sollten:* Es wird geltend gemacht, dass Abbau- und Deponievorhaben im Interesse der Ver- und Entsorgungssicherheit auf kantonalen Ebene anzusiedeln seien.
- *Die Regelung über die Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge wird unterschiedlich aufgenommen:* Auch diese Bestimmung wurde kontrovers diskutiert. Für einen Teil der Teilnehmenden geht die Regelung zu wenig weit, und es werden beispielsweise die Ausrüstung aller Stellplätze oder zusätzliche Regelungen für E-Bikes sowie andere alternative Antriebsquellen (z.B. Wasserstoff) gefordert. Andere Vernehmlassungsteilnehmende fordern demgegenüber die Streichung der Bestimmung; der Markt werde selber die nötigen Anreize schaffen.
- *Die Einführung einer Grünflächenziffer geht für einige Teilnehmende zu weit, für andere reicht sie nicht aus:* Einerseits wird gefordert, dass für die Grünflächen auch qualitative Anforderungen (z.B. einheimische Pflanzen, extensive Bewirtschaftung) aufgestellt werden sollten. Andererseits wird beantragt, die Vorschrift ganz zu streichen, da es für Bauherrschaften bereits genügend Einschränkungen gebe und mit dem PBG bewusst weniger Regelbauvorschriften aufgestellt werden sollten. Auch widerspreche die Grünflächenziffer dem Ziel der inneren Verdichtung.
- *Der Nutzen des grossen Grenzabstands wird teilweise hinterfragt:* Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet die Wiedereinführung des grossen Grenzabstands. Einzelne Teilnehmende machen jedoch geltend, dass der Gesetzgeber bei der Erarbeitung des PBG mit dem Verzicht auf den grossen Grenzabstand bewusst die Innenverdichtung fördern wollte.
- *Die neue Regelung im Bereich der Denkmalpflege wird aus verschiedenen Gründen kritisiert:* Einerseits wird argumentiert, die Streichung des Zustimmungserfordernisses in Art. 122 Abs. 3 PBG führe zu einer weiteren Erschwerung für einen wirksamen Denkmalschutz. Die politischen Gemeinden würden hierfür nicht über genügend Fachkompetenz verfügen. Verschiedene Ver-

bände drohen für den Fall der Streichung bereits das Referendum an. Andere Vernehmlassungsteilnehmende befürworten die Streichung von Art. 122 Abs. 3 PBG, wehrten sich aber gegen die Schaffung eines Rekurs- und Beschwerderechts für die zuständige kantonale Stelle. Ein solches Recht sei systemfremd. Zudem habe der Bund auch kein Beschwerderecht bei Denkmälern von nationaler Bedeutung, und es sollte den politischen Gemeinden mehr Vertrauen geschenkt und bei Bedarf aufsichtsrechtlich eingeschritten werden.

2.2 Umsetzung der Vernehmlassungsergebnisse

Die dem Kantonsrat mit dieser Vorlage zugeleiteten Nachträge tragen dem Ergebnis der Vernehmlassung in folgenden zentralen Punkten Rechnung:

- *Aufteilung des Revisionsinhalts auf zwei Nachträge:* Während die Vernehmlassungsvorlage noch einen (II.) Nachtrag vorsah, enthält die Vorlage nun zwei (II. und III.) Nachträge zum PBG. Die Ausgliederung der Bestimmungen zum Natur- und Heimatschutz rechtfertigt sich insbesondere dadurch, dass diese Bestimmungen thematisch isoliert von den übrigen Änderungen angepasst werden können. Daher ist unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie eine Aufteilung auf zwei Nachträge angezeigt. Eine weitere Aufteilung auf mehrere Nachträge (wie dies in diversen Stellungnahmen gefordert wurde) ist demgegenüber nicht sachgerecht. Dies insbesondere aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten. So befinden sich die Bestimmungen zur Grünflächenziffer oder auch zum Grenzabstand beispielsweise in Kapitel B «Nutzungs- und Bauvorschriften», sind aber in der Raumplanung und in den laufenden Ortsplanungsrevisionen von zentraler Bedeutung. Entsprechend sind sie zwingend zusammen mit der Revision der Bestimmungen im Kapitel A «Raumplanung» vorzunehmen. Nur so erhalten die politischen Gemeinden möglichst bald Rechtssicherheit und können ihre Ortsplanungsrevision vorantreiben.
- *Verzicht auf Erweiterung der Möglichkeiten mittels kommunalem Sondernutzungsplan:* Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird auf die Möglichkeit, mittels Sondernutzungsplan eine materielle Änderung des Rahmennutzungsplans herbeizuführen, verzichtet. Wie bis anhin können Rahmen- und Sondernutzungsplan aber koordiniert angepasst bzw. erlassen werden.
- *Anpassung der Vorschriften über die Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge:* Aufgrund der eingegangenen Rückmeldungen sollen bei öffentlich zugänglichen Parkieranlagen, die neu erstellt oder erneuert werden und über wenigstens 30 Abstellplätze für Motorfahrzeuge verfügen, für 10 (und nicht 20) Prozent der Abstellplätze Ladestationen für Elektrofahrzeuge errichtet und betrieben werden. Dies entspricht einem gesetzlichen Minimum – sofern die Nachfrage grösser ist, kann die Betreiberin bzw. der Betreiber der Parkieranlage von sich aus weitere Parkplätze vollausstatten. Die übrigen Parkplätze sind entsprechend mit einer Basisinfrastruktur zu versehen.

Hinsichtlich der weiteren Bestimmungen hält die Regierung an den mit der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Regelungen fest und zwar im Wesentlichen aus folgenden Überlegungen:

- *Schwerpunktzone soll praxistauglicher werden:* Den politischen Gemeinden soll das Instrument der Schwerpunktzone zur Verfügung gestellt werden. Die Regierung erachtet die neue Formulierung der Basis- sowie der Projekt-Schwerpunktzone für praxistauglicher als die bisherige Regelung. Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage wird Art. 19 PBG aber noch um eine Regelung für die Übergangszeit (zwischen Erlass Schwerpunktzone und Rechtskraft Sondernutzungsplan) ergänzt. Es ist der Regierung bewusst, dass diese Zonierung nur in ausgewählten Fällen zur Anwendung gelangen wird. Die politischen Gemeinden können von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, müssen aber nicht.

- *Keine Anpassung der Bestimmungen zum kantonalen Sondernutzungsplan:* Eine Regelung, wonach (grössere) Abbau- und Deponievorhaben mittels kantonalem Sondernutzungsplan zu realisieren sind, erübrigt sich. Dies ergibt sich vielmehr bereits aus den Materialien zum PBG. So wird in der Botschaft zum PBG ausgeführt, dass grössere Abbau- und Deponievorhaben künftig in jedem Fall durch die kantonale Richtplanung gesteuert und durch kantonale Nutzungspläne umgesetzt werden, weil sie regelmässig regionale oder gar kantonale Interessen betreffen.¹⁴ Als gesetzliche Grundlage hierfür dienen die bestehenden Art. 32 f. PBG.
- *Einführung einer (fakultativen) Grünflächenziffer:* Es soll den politischen Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, in dafür geeigneten Zonen eine Grünflächenziffer einzuführen. Diese Vorschrift dient insbesondere einer klimaverträglichen Siedlungsentwicklung, weshalb sie ein wichtiges Instrument der Ortsplanung werden kann. Demgegenüber soll darauf verzichtet werden, auch qualitative Anforderungen an die Grünflächen zu stellen.
- *Wiedereinführung des grossen Grenzabstands:* Es soll den politischen Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, zwischen einem grossen und einem kleinen Grenzabstand zu unterscheiden. Diese Unterscheidung ist fakultativ und die Einführung eines grossen Grenzabstands somit den politischen Gemeinden im Rahmen der Ortsplanung vorbehalten. Die mögliche Unterscheidung wird als wichtiges ortsplanerisches Instrument verstanden. Demgegenüber kann die Auffassung, dass dadurch die innere Verdichtung gefährdet werde, nicht geteilt werden. Vielmehr kann der kleine Grenzabstand (im Vergleich zu einem einheitlichen Grenzabstand) reduziert werden, wenn auf der am meisten nach Süden gerichteten Hauptwohnseite ein grösserer Abstand gilt.
- *Festhalten am gefundenen, zweckmässigen Kompromiss im Bereich des Heimatschutzes:* An dem mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) ausgearbeiteten Kompromiss soll in Absprache mit der VSGP festgehalten werden, da dieser sowohl dem Interesse an einem wirksamen Denkmalschutz und einer wirksamen Mitsprache des Kantons bei den bedeutendsten Heimatschutzobjekten als auch dem Interesse an der Übertragung der Entscheidhoheit und Hauptverantwortung an die politischen Gemeinden unter den gegebenen Bedingungen bestmöglich Rechnung trägt. Die Beschwerdemöglichkeit einer Behörde ist grundsätzlich im schweizerischen Recht nichts Aussergewöhnliches. Die politischen Gemeinden des Kantons St.Gallen verfügen selbst über verschiedene Rechtsmittel gegen Entscheide kantonaler Behörden.¹⁵ Auch steht Ämtern des Kantons St.Gallen gemäss kantonaler Gesetzgebung ein Beschwerderecht in spezifischen Sachbereichen zu.¹⁶ Ebenso steht dieses Instrument im Bundesrecht und im Recht anderer Kantone kantonalen Behörden zu.¹⁷ Das vorgesehene Rekurs- und Beschwerderecht folgt im vorliegenden Fall aus der be-

¹⁴ Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 47 und 43 (ABI 2015, 2399 ff.).

¹⁵ Z.B. kann die politische Gemeinde eine Nichtgenehmigung eines Rahmen- oder Sondernutzungsplans oder einer Schutzverordnung durch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) nach Art. 38 PBG als Verletzung der Gemeindeautonomie anfechten. Vgl. auch das Beschwerderecht der Gemeinden im Recht des Natur- und Heimatschutzes (Art. 12 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [SR 451; abgekürzt NHG]).

¹⁶ Z.B. kann das kantonale Steueramt gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen erheben (Art. 196 Abs. 1 des Steuergesetzes [sGS 811.1; abgekürzt StG]).

¹⁷ Zum Bundesrecht im Allgemeinen vgl. Art. 48 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021; abgekürzt VwVG) und Art. 89 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.110; abgekürzt BGG). Z.B. kann das Bundesamt für Umwelt (BAFU) eine Behördenbeschwerde gegen kantonale Entscheide erheben, welche die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes schwer verletzen oder ein nicht haltbares Präjudiz schaffen (z.B. Rodungsbewilligung für einen Steinbruch, der die Schutzziele des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung [BLN] klar verletzt). Im Kanton Appenzell Innerrhoden nimmt die Fachkommission Heimatschutz (FkH) als beratendes Organ zuhanden der Baubewilligungsbehörden Stellung in Sachen Nutzungsplanung, Quartierplanung und Schutzregister. Insbesondere aber äussert sie

sonderen Konstellation, dass mit der Streichung des Zustimmungserfordernisses den politischen Gemeinden die alleinige Entscheidkompetenz und Verantwortung für die vom Kanton bezeichneten Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung übertragen würde. Dies würde der Grundkonzeption des PBG im Bereich des Heimatschutzes widersprechen, denn das mit dem PBG eingeführte Klassifizierungssystem (Objekte von nationaler, kantonaler und lokaler Bedeutung) leitet seinen Sinn und Zweck aus damit verknüpften entsprechenden Zuständigkeiten ab. Das Rekurs- und Beschwerderecht wird zudem im Vergleich mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen als konsequentere und sachgerechte Folge der Streichung des Zustimmungserfordernisses angesehen. So ist das Rekurs- und Beschwerderecht im Verwaltungsrecht des Kantons klar geregelt und es besteht eine jahrzehntelange Praxis dazu. Den im Verfahren einbezogenen privaten (Eigentümerinnen und Eigentümer) und öffentlichen Parteien (politische Gemeinden) sind die Verfahren, die Rechtsmittelwege und die Entscheidungsinstanzen bekannt. Zum Verfahren für aufsichtsrechtliche Massnahmen besteht hingegen wenig Klarheit und keine gefestigte Praxis. Mit dem Instrument der Staatsaufsicht würde die Gemeinde zudem in die Klägerrolle gedrängt, gegen entsprechende aufsichtsrechtliche Massnahmen des zuständigen Departementes Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie an das Verwaltungs- oder sogar an das Bundesgericht zu führen. Beim Rekursrecht liegt die Klägerrolle hingegen beim Amt für Kultur.

3 II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz

3.1 Änderungsbedarf

3.1.1 Kapitel A «Raumplanung»

In Kapitel A «Raumplanung» (Art. 1 bis 65 PBG) konnten aufgrund der angelaufenen Revisionen der Ortsplanung bereits verschiedene Erfahrungen gesammelt werden. Dabei hat sich unter anderem gezeigt, dass einzelne der geplanten Instrumente in der Praxis nicht zur Anwendung gelangen. Entsprechend sind diese Bestimmungen anzupassen. Andere Bestimmungen sind zu konkretisieren¹⁸ oder aufgrund der Änderungen am Wasserbaugesetz (sGS 734.1; abgekürzt WBG) anzupassen.¹⁹

Im Einzelnen bedeutet dies, dass die Bestimmung zur Schwerpunktzone (Art. 19 PBG) umfassend überarbeitet wird. Die Schwerpunktzone soll als Instrument der inneren Verdichtung erhalten bleiben und praxistauglicher ausgestaltet werden. Es sind zwei Arten von Schwerpunktzonen angedacht: Eine Basis-Schwerpunktzone mit minimalen Vorschriften und gleichzeitiger Sondernutzungsplanpflicht, wobei der Sondernutzungsplan auch dem fakultativen Referendum unterstehen muss, sowie eine Projekt-Schwerpunktzone, die detailliertere Vorgaben enthält und ebenfalls mit einer Sondernutzungsplanpflicht (jedoch ohne fakultatives Referendum) verbunden ist. Da sich die Vorschrift, dass Einsprachen im Planverfahren begründet eingereicht werden müssen, nicht bewährt hat, soll sie ersatzlos aufgehoben werden. Schliesslich soll im Rahmen einer Klarstellung Art. 7 Abs. 1 PBG dahingehend ergänzt werden, dass explizit erwähnt wird, dass unproduktives Land wie Felsen, Geröll und Gletscher keiner Nutzungszone zugewiesen werden muss.

3.1.2 Kapitel B «Nutzungs- und Bauvorschriften»

In Kapitel B «Nutzungs- und Bauvorschriften» (Art. 66 bis 113 PBG) sind aufgrund der fehlenden direkten Anwendbarkeit der Bestimmungen noch wenige Erfahrungen vorhanden. Trotzdem drängen sich auch in diesem Bereich verschiedene Anpassungen auf. Dabei sollen verschiedene

sich zu Bauvorhaben, die sich ausserhalb der Bauzone, in einer Kernzone, einer Zone öffentlicher Bauten und Anlagen oder einer Ortsbildschutzzone befinden. Die FkH ist zudem berechtigt, Entscheide der Baubewilligungsbehörden und der Standeskommission gerichtlich anzufechten.

¹⁸ Dies betrifft Art. 50 PBG.

¹⁹ Dies betrifft Art. 41 PBG.

Ungenauigkeiten des Gesetzestextes behoben und dadurch eine Übereinstimmung mit dem Botschaftstext zum PBG erreicht werden. Des Weiteren sind in der Rechtsanwendung einzelne Fragen aufgetaucht, bei denen eine klare Regelung auf Stufe Gesetz fehlt, aber sehr hilfreich wäre und für Klarheit sorgen würde. Zudem soll der Katalog der (obligatorischen und fakultativen) Regelbauvorschriften²⁰ angepasst werden.

Im Einzelnen bedeutet dies, dass – als bereits angekündigte Schwerpunkte des II. Nachtrags zum PBG – einerseits die Regelung zu den Ausnahmegewilligungen (Art. 108 PBG) dahingehend angepasst werden soll, als dass neu auch wieder Ausnahmen von Zonenplan und Sondernutzungsplänen möglich sein sollen und andererseits die Vorschrift zum Grenzabstand den politischen Gemeinden auch wieder die Möglichkeit der Unterscheidung eines grossen und kleinen Grenzabstands (Art. 92 PBG) geben soll. Neue Vorschriften sind bezüglich der (aus Gründen der Rechtssicherheit angezeigten) Definition der unterirdischen Bauten (Art. 76a PBG), der Einführung einer Grünflächenziffer (Art. 87a PBG) sowie der Festlegung der Uferlinie für die drei grossen Seen im Kanton (Art. 90 Abs. 1^{bis} PBG) geplant. Auch soll als Folge des Berichts über die Elektromobilität im Kanton St.Gallen eine zusätzliche Vorschrift betreffend die hierfür notwendige Ladeinfrastruktur ins Gesetz aufgenommen werden (Art. 70a PBG). Im Rahmen der Anpassung des Katalogs der Regelbauvorschriften ist auch eine Änderung der Bedeutung und der Umschreibung des Gebäudeabstands (Art. 93 PBG) vorgesehen. Mit weiteren Änderungen soll eine unerwünschte Wirkung der neuen Definition des Niveaupunkts (Art. 77 PBG) beseitigt, die Bestimmung zur Gebäudelänge und -breite (Art. 82 PBG) angepasst sowie eine Klarstellung bei den Vorschriften zur Gebäudehöhe (Art. 84 PBG) und zum Dachraum (Art. 85 PBG) vorgenommen werden. Auch sollen die Bestimmungen zur Bestandesgarantie dahingehend angepasst werden, als dass sie – soweit sie kantonrechtliche Bestimmungen zum Gegenstand haben – auch auf Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen Anwendung finden.

3.1.3 Kapitel D «Verfahren und Vollzug»

Die Bestimmungen in Kapitel D zu «Verfahren und Vollzug» (Art. 131 bis 162 PBG) haben mit der Einführung des PBG keine grundlegenden Änderungen erfahren. Aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit der Bestimmungen konnten schon Erfahrungen mit den neuen Regelungen gemacht werden. Im Grundsatz konnte festgestellt werden, dass sich die Vorschriften bewährt haben. Lediglich bei zwei Bestimmungen²¹ sind eigentliche Fehler zu beseitigen und die Regelungen an die Bestimmungen des früheren BauG anzugleichen. Eine Bestimmung²² ist aufgrund der neuen Regelungen im WBG noch leicht zu modifizieren.

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.2.1 Zonenplan und Baureglement (Art. 7 PBG)

Das BauG aus dem Jahr 1972 sah im Zonenkatalog auch eine Zone für «übriges Gemeindegebiet» vor. Dieser Zone, die eine Nichtbauzone darstellte, wurden einerseits Gebiete zugeteilt, die für eine spätere bauliche Entwicklung vorgesehen waren. Dabei handelte es sich um sogenanntes «Bauerwartungsland» zumeist am Rand des Baugebiets. Andererseits umfasste das übrige Gemeindegebiet auch Flächen, die nicht für eine bestimmte Nutzung vorgesehen waren.

Der Verzicht auf die Zone «übriges Gemeindegebiet» wurde im PBG damit begründet, dass es unklar sei, welche Nutzungen dort überhaupt zulässig seien. Die Nichtbauzone sei entweder Landwirtschaftszone oder Schutzzone, soweit die Flächen nicht zum Wald, zu den Gewässern

²⁰ Art. 79 PBG.

²¹ Dies betrifft Art. 148 und 155 PBG.

²² Art. 157 PBG.

oder zum nicht nutzbaren Gebiet gehören.²³ Dies ist zutreffend, weshalb auf eine Wiedereinführung des übrigen Gemeindegebiets auch verzichtet werden soll.

Im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevisionen hat sich jedoch die Frage gestellt, wie das nicht produktive Land ausserhalb von Bauzonen im Zonenplan abgebildet werden soll. Gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 BauG war das übrige Gemeindegebiet nämlich auch für Gebiete bestimmt, die für keine bestimmte Nutzung vorgesehen waren. Darunter fielen insbesondere auch Hochgebirge, Felsen oder Geröllhalden. Im geltenden PBG gibt es keine entsprechende Zonierung für nicht nutzbare Gebiete. Im Rahmen der kommunalen Rahmennutzungsplanung wird sich damit behelfen, dass solche Flächen der Landwirtschaftszone (als Nichtbauzone) zugewiesen werden. Dies erscheint – aufgrund der Unproduktivität dieser Flächen – jedoch nicht sachgerecht und ist gemäss Botschaft so auch nicht vorgesehen. Vielmehr sollen Nichtbauzonen nur dann der Landwirtschafts- oder Schutzzone zugewiesen werden, wenn sie nicht zum Wald, zu den Gewässern oder eben zum nicht nutzbaren Gebiet gehören. Es ist deshalb angezeigt, den Gesetzestext zu präzisieren. Entsprechend soll Art. 7 Abs. 1 PBG – der im Grundsatz festhält, dass das gesamte Gemeindegebiet einer Zone zuzuordnen ist – ergänzt werden.

Das Bundesrecht erlaubt – verlangt aber nicht – dass für Hochgebirge, Fels und Geröllhalden eine Zone nach Art. 18 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) festgesetzt wird.²⁴ Es ist also durchaus möglich – und gemäss Botschaft zum PBG auch so angedacht –, dass nicht nutzbare Gebiete keiner Nutzungszone zugeschrieben werden.²⁵ Solch ungezontes Land ist Gebiet, das mangels Eignung oder Bedarf weder der Bauzone noch der Landwirtschaftszone noch einer weiteren Nutzungszone nach Art. 18 RPG zugewiesen ist.²⁶ Solche Gebiete sind selbstredend keine Bauzonen, weshalb grundsätzlich auch keine Bauvorhaben zulässig sind. Bauvorhaben können nur gestützt auf bundesrechtliche Vorschriften errichtet werden, so z.B. gestützt auf eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG oder in einem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren. Beispiele sind Bergrestaurants oder Seilbahnen.²⁷ In Art. 7 Abs. 1 PBG soll zukünftig explizit erwähnt werden, dass solches unproduktives Land nicht zonierte werden muss. Im Zonenplan kann es jedoch dargestellt und unter den Hinweisen beispielsweise als «nicht zonierte Fläche» aufgeführt werden.

Dieses ungezonte Land ist zu unterscheiden von Flächen, die in der Nutzungsplanung der politischen Gemeinden zwar ebenfalls als weisse Flächen erscheinen, jedoch unter Umständen durchaus der Bauzone zugerechnet werden können.²⁸ Darunter fallen neben Strassen vor allem auch Flächen, deren Nutzung durch übergeordnetes Recht festgelegt wird. Zu denken ist dabei insbesondere an Bahnareale (oder Militärgelände). Die vorgängige Zuständigkeit des Bundes bei der Beplanung und Bewilligung von Bauten und Anlagen beispielsweise auf Bahnarealen hatte schon unter altem Baugesetz zur Folge, dass Bahnhofsliegenschaften in der Regel im kommunalen Rahmennutzungsplan keiner bestimmten Nutzungszone zugewiesen wurden. In diesem Fall wurden Eisenbahnareale und Geleisanlagen in den Rahmennutzungsplänen wie die übrigen Verkehrsflächen als weisse oder hellgraue Flächen dargestellt. Der Verzicht auf eine eigene Beplanung dieser Gebiete durch die politische Gemeinde, die ohnehin nur für allfällige betriebsfremde Nutzungen des Bodens hätte Wirkung entfalten können, war jedoch nicht als bewusster Aus-

²³ Siehe Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 39 (ABI 2015, 2399 ff.).

²⁴ R. Muggli, in: Aemisegger / Moor / Ruch / Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich / Basel / Genf 2016, Art. 18 N 36.

²⁵ Siehe so auch Art. 5 Abs. 3 des Berner Baugesetzes (BSG 721.0).

²⁶ Zaugg / Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 4/5 N 10.

²⁷ Zaugg / Ludwig, a.a.O., Art. 4/5 N 10.

²⁸ Zaugg / Ludwig, a.a.O., Art. 4/5 N 10.

schluss des Gebiets aus der umgebenden Bauzone bzw. als Zuweisung zur Nichtbauzone (übriges Gemeindegebiet) zu verstehen.²⁹ Die Nutzungsmöglichkeiten in diesen Gebieten sind somit klarerweise von den Möglichkeiten in den (bewusst) nicht zonierten Flächen gemäss neuem Art. 7 Abs. 1 PBG zu unterscheiden.

3.2.2 Schwerpunktzone (Art. 19 PBG)

Nach Art. 19 Abs. 1 PBG in der derzeit geltenden Fassung ermöglichen Schwerpunktzonen³⁰ die Neuüberbauung von Siedlungsgebieten, die zur Umstrukturierung bestimmt sind. Nach Art. 19 Abs. 2 PBG legt die politische Gemeinde im Rahmennutzungsplan die Entwicklungsziele, die Nutzungsart sowie die zulässigen Gebäudedimensionen und Abstände fest (Bst. a). Anlässlich der ersten Anwendungsfälle zeigte sich, dass das Instrument der Schwerpunktzone in seiner heutigen Ausgestaltung wenig praxistauglich ist und höchstens in Fällen funktionieren kann, in denen für ein Areal bereits ganz konkrete Überbauungsvorstellungen bestehen. Der Erlass von Schwerpunktzonen im Rahmen von Gesamtrevisionen der Rahmennutzungsplanung ist dagegen kaum möglich.

Nach Art. 175 Abs. 1 PBG müssen mit dem Vollzug des PBG am 1. Oktober 2017 in allen politischen Gemeinden die altrechtlichen Zonenpläne und Baureglemente innert zehn Jahren an das neue Recht angepasst und ein neuer Rahmennutzungsplan erlassen werden. Im Zeitpunkt dieser Gesamtrevision des Rahmennutzungsplans sind den politischen Gemeinden zwar unter Umständen die Areale auf ihrem Gemeindegebiet, die sich für die vorgenannten Innenentwicklungen eignen könnten, bekannt; konkrete Überbauungsvorstellungen fehlen allerdings in der Regel noch. Der Planungsbehörde wird es deshalb kaum möglich sein, für die verschiedenen Areale Entwicklungsziele und Nutzungsarten bereits abschliessend zu definieren und gleichzeitig auch noch die künftig dort zulässigen Gebäudedimensionen und Abstände festzulegen. Macht sie dies dennoch und erwächst der Rahmennutzungsplan anschliessend in Rechtskraft, kann der Rahmennutzungsplan nur noch unter den Voraussetzungen von Art. 21 Abs. 2 RPG und der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum Grundsatz der Planbeständigkeit geändert werden. Findet sich kein Investor, der bereit ist, auf dem Areal zu den im Rahmennutzungsplan festgelegten Bedingungen zu bauen und kann der Plan aufgrund des Grundsatzes der Planbeständigkeit noch nicht angepasst werden, liegen die heute bereits unternutzten Gebiete mit bestem Verdichtungspotenzial weiterhin brach, was aus raumplanerischer Sicht unbedingt zu vermeiden ist.

Die Bestimmungen zur Schwerpunktzone sollen deshalb im PBG künftig so ausgestaltet werden, dass die politischen Gemeinden neu zwischen zwei Arten von Schwerpunktzonen wählen können: einer «Basis-Schwerpunktzone», mit der in der Regel zum Zeitpunkt einer Gesamtrevision des Rahmennutzungsplans nur ein sehr grober Rahmen für die künftig auf einem Areal stattfindende Innenentwicklung vorgegeben wird, und einer «Projekt-Schwerpunktzone» für jene Fälle, in denen bereits konkrete Überbauungsabsichten vorliegen und deshalb eine Teilrevision des Rahmennutzungsplans vorgenommen wird.

²⁹ GVP 2010 Nr. 36 Erw. 4.1.1, mit Hinweis auf GVP 2006 Nr. 34 und Urteil des Bundesgerichtes 1C_484/2009 vom 21. Mai 2010.

³⁰ Schwerpunktzonen sind von strategischen Arbeitsplatzstandorten zu unterscheiden. Neue Arbeitszonen setzen eine Arbeitszonenbewirtschaftung (kantonaler Richtplan, S21) voraus. Der Begriff der Arbeitszonen richtet sich nach der Definition im PBG und umfasst ausschliesslich die Arbeitsnutzung. Ziel der Arbeitszonenbewirtschaftung auf Ebene Richtplan ist es, aus einer übergeordneten Sicht die Nutzung der Arbeitszonen im Sinn der zweckmässigen und haushälterischen Bodennutzung laufend zu optimieren. Gleichzeitig ist es das Ziel, genügend verfügbare und attraktiv gelegene Flächen für die Wirtschaft bereitzuhalten. Die Elemente der Arbeitszonenbewirtschaftung sind insbesondere strategische Arbeitsplatzstandorte (STAST, kantonaler Richtplan, S22) und wirtschaftliche Schwerpunktgebiete (kantonaler Richtplan, S23). Schwerpunktzonen dienen hingegen primär zur Umstrukturierung bestehender (Arbeits-)Gebiete. Im Gegensatz zu den Arbeitszonen ist die Nutzung in Schwerpunktzonen nicht auf Arbeitsnutzung beschränkt. Hinweis: die Richtplanblätter S21–S23 befinden sich in Überarbeitung, die Vernehmlassung des neuen Richtplanblatts S21 Arbeitszonenbewirtschaftung ist im 2. Quartal 2021 erfolgt. Mit der Überarbeitung werden auch die Begriffe ersetzt bzw. angepasst.

Mit der Basis-Schwerpunktzone soll noch nicht zu viel vorbestimmt, sondern eben nur ein genereller Rahmen festgelegt werden. Ein Areal wird im Rahmen der Gesamtrevision eines Zonenplans zwar als Schwerpunktzone vorgesehen, die konkreten Entwicklungsideen und Gebäudedimensionen sind allerdings noch wenig bekannt. Diese werden erst später, z.B. durch nachfolgende Wettbewerbe konkretisiert. Die Basis-Schwerpunktzone ist deshalb bewusst sehr offen formuliert, um die Arealbeplanung bzw. -weiterentwicklung nicht zu behindern und der Einrede der Planbeständigkeit möglichst wenig Raum zu bieten. Eine Basis-Schwerpunktzone soll deshalb auch nicht die in Art. 79 Abs. 1 PBG verlangten minimalen Bauvorschriften enthalten. Der gänzliche Verzicht auf Angaben zur künftigen Nutzungsart eines Gebiets oder zu den darin zu erwartenden Gebäudedimensionen ist jedoch bundesrechtswidrig; schliesslich muss jede Bauzone schon zum Schutz der Umgebung Rückschlüsse auf die möglichen baulichen Nutzungen zulassen. Ein Rahmen bezüglich Art und Mass der Nutzung wird vom Bundesrecht auch gefordert, weil die Schwerpunktzone als Bauzone Eingang in die kommunale Kapazitätsberechnung für die Wohn-, Misch- und Kernzonen finden muss. Um den bundesrechtlichen Anforderungen zu genügen, soll die Basis-Schwerpunktzone deshalb mit einer – im Unterschied zu Art. 7 Abs. 3 Bst. c PBG – unbefristeten Sondernutzungsplanpflicht einschliesslich fakultativem Referendum kombiniert werden. In der Basis-Schwerpunktzone werden dabei einzig die künftigen Nutzungsarten eines Areals und die gegenüber den umliegenden Grundstücken einzuhaltenden Grenzabstände festgelegt. Die Nutzungsarten sind dabei zu umschreiben und so detailliert festzulegen, dass das gesamte Areal in der Kapazitätsberechnung des Rahmennutzungsplans (Wohn-, Misch- und Kernzonen bzw. Arbeitszonen) vollständig erfasst ist; das dem Areal zugedachte Innenentwicklungspotenzial muss anhand des Planungsberichts (Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [SR 700.1; abgekürzt RPV]) nachvollzogen werden können, auch wenn vom Definieren der zulässigen Gebäudemasse ausdrücklich abgesehen werden darf. Es ist Aufgabe der Planungsbehörde, im Einzelfall zu entscheiden, welche Angaben hierfür notwendig sind. Um den Planungsbehörden die Möglichkeit zu geben, von Art. 79 PBG abweichende Massangaben vorzusehen, ist in Art. 79 PBG eine Sonderregelung zugunsten der Basis-Schwerpunktzone aufzunehmen (Art. 79 Abs. 4 PBG).³¹ Bereits aus Art. 19 Abs. 2 Bst. a PBG ergibt sich jedoch, dass in jedem Fall Nutzungsart und Grenzabstände festzulegen sind. Mit den vorzusehenden minimalen Angaben im Rahmennutzungsplan ist es einerseits den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ausserhalb des Perimeters der Basis-Schwerpunktzone im Zeitpunkt der Gesamtrevision des Rahmennutzungsplans möglich, sich ein Bild von der künftigen Nutzungsart des Gebiets zu machen und sich dagegen – aber eben lediglich gegen Nutzungsart und Kapazität – zur Wehr zu setzen, und andererseits ist die Bauzonengrösse der politischen Gemeinde mit Blick auf Art. 15 Abs. 1 RPG genügend beurteilbar. Wird dann zu einem späteren Zeitpunkt – im Regelfall bei Vorliegen konkreter Überbauungsabsichten – der obligatorische und unbefristete Sondernutzungsplan erlassen, sind darin die gesamten Details der Überbauung, namentlich die zulässige Baumasse, zu regeln. Diese Details sind neu, weil sie im Rahmennutzungsplan in der Regel noch nicht enthalten waren. Sie beinhalten die wesentlichen Eigentumsbeschränkungen für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, weshalb der obligatorische Sondernutzungsplan zwingend dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist. Dieser Sondernutzungsplan untersteht damit exakt denselben Verfahrensbestimmungen wie die Basis-Schwerpunktzone, verfügt über die gleiche demokratische Legitimation, und die von seinen Festlegungen und besonderen Vorschriften Betroffenen haben auch genau dieselben Möglichkeiten, sich gegen den Erlass zur Wehr zu setzen, wie sie dies bei einem Rahmennutzungsplan haben.

Eine Projekt-Schwerpunktzone soll nur erlassen werden, wenn bereits konkrete Überbauungsabsichten vorliegen. In diesem Fall kann eine Schwerpunktzone ausgeschieden und in den zugehörigen, spezifischen Baureglementsbestimmungen der Rahmen etwas genauer als bei der Basis-Schwerpunktzone gezogen werden. Dieser Rahmen soll dennoch nicht weiter präzisiert

³¹ Siehe hierzu nachstehend Abschnitt 3.2.12.

werden, als es im Wesentlichen bereits Art. 19 Abs. 2 Bst. a PBG in der geltenden Fassung vorseht. Die politische Gemeinde hat in der Projekt-Schwerpunktzone die Nutzungsart und die Massangaben für Hauptbauten nach Art. 79 PBG festzulegen. Vom zusätzlichen (bisherigen) Benennen der Entwicklungsziele (= Entwicklungsabsichten) soll Abstand genommen werden, weil diese aus der Festlegung der Nutzungsarten hervorgehen. Auf das Festlegen von zulässigen Gebäudedimensionen soll verzichtet werden, weil diese Anforderung sogar noch über die nach Art. 79 PBG verlangten minimalen Massangaben für Hauptbauten hinausgeht und damit mit der Idee der Schwerpunktzone nicht vereinbar ist. Weitergehende Präzisierungen auf Stufe des Rahmennutzungsplans der Projekt-Schwerpunktzone sind nicht erforderlich, wenn diese stattdessen mit einer – im Unterschied zu Art. 7 Abs. 3 Bst. c PBG – wiederum unbefristeten Sondernutzungsplanpflicht kombiniert wird. In der Regel wird der Sondernutzungsplan wohl gleichzeitig mit dem Rahmennutzungsplan öffentlich aufgelegt werden. Es ist aber der Planungsbehörde freigestellt, ob sie den Sondernutzungsplan allenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt erarbeiten will. Es genügt, den Rahmennutzungsplan, nicht aber auch den obligatorischen Sondernutzungsplan dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Eine Sondernutzungsplanpflicht ist auch bei der Projekt-Schwerpunktzone angezeigt, weil es bei grossen Arealüberbauungen nicht möglich ist, im Teilzonenplan die Bau- und Erschliessungsbereiche festzulegen und die zugehörigen Baureglementsbestimmungen derart detailliert abzufassen, dass sie die Basis eines konkreten Bauprojekts sein könnten.

Da zwischen der Festlegung der Schwerpunktzone und dem Vorliegen des (obligatorischen) Sondernutzungsplans (insbesondere bei Basis-Schwerpunktzonen) allenfalls viel Zeit vergehen kann, ist zusätzlich eine Regelung für diese Übergangsphase im Rahmennutzungsplan zu treffen. Nur so können allenfalls gewünschte Zwischennutzungen des Areals ermöglicht werden. Andernfalls wären Bautätigkeiten nur noch aufgrund der Bestandes- und Erweiterungsgarantie möglich. Die politische Gemeinde kann deshalb im Rahmennutzungsplan eine andere Zone nach Art. 12 ff. PBG vorsehen, deren Regelungen (insbesondere deren Regelbauvorschriften nach Art. 79 PBG) bis zum Vorliegen (d.h. bis zur Rechtskraft) des Sondernutzungsplans für Bauvorhaben im Gebiet der Schwerpunktzone Anwendung finden sollen. Solche Vorhaben sollte die politische Gemeinde alsdann nur befristet bewilligen.

Auch bei einem obligatorischen Sondernutzungsplan ist der Anspruch auf Planbeständigkeit zu berücksichtigen. Wird vom genehmigten Sondernutzungsplan in der Folge kein Gebrauch gemacht, weil z.B. die ursprüngliche Investorin oder der ursprüngliche Investor das Interesse an der Überbauung verliert und deshalb kein Baugesuch einreicht oder ein bereits eingereichtes Baugesuch wieder zurückzieht, bleibt der einmal genehmigte Sondernutzungsplan gültig. Er kann dann wiederum nur geändert werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 21 Abs. 2 RPG erfüllt sind. Um dies zu verhindern, kann die Planungsbehörde den Plan mit einer auflösenden Bedingung versehen, wonach der Erlass gegenstandslos wird, wenn mit der Überbauung nicht innert bestimmter Frist begonnen wird. Allfällige Rechtsmittelverfahren hemmen dabei den Fristenlauf. Für die Schwerpunktzone, d.h. für den Rahmennutzungsplan, kann eine solche Bedingung (Befristung) bereits gestützt auf Art. 8 Abs. 2 Bst. a PBG verfügt werden. Eine rechtliche Grundlage für die Befristung von Sondernutzungsplänen ist bisher noch nicht im PBG verankert. In Art. 23 PBG soll deshalb eine neue allgemeine Regelung aufgenommen werden, wonach (auch) Sondernutzungspläne mit Bedingungen und Auflagen verknüpft werden können.³² Das Eintreten der auflösenden Bedingung hat zur Konsequenz, dass, sofern die politische Gemeinde von der Möglichkeit von Abs. 4 Gebrauch gemacht hat, diese Übergangszonierung die Rückfallebene bildet. Andernfalls lebt bei der Projekt-Schwerpunktzone die ursprüngliche Rahmennutzung wieder auf. Im Fall der Basis-Schwerpunktzone würde (sofern keine Übergangszonierung vorhanden) diese die Rückfallebene bilden.

³² Siehe hierzu nachstehend Abschnitt 3.2.3.

Nach Art. 19 Abs. 2 Bst. b PBG in der heute geltenden Fassung kann die politische Gemeinde im Rahmennutzungsplan auch einzelne Areale oder Bauten unter Schutz stellen oder die Beseitigung bestimmter Bauten anordnen. Diese Bestimmung soll ersatzlos gestrichen werden. Dass einzelne Gebiete oder Bauten mit einem Nutzungsplan – worunter auch die Schwerpunktzonen als Rahmennutzungsplan fällt – unter Schutz gestellt werden können, ergibt sich bereits aus Art. 121 Abs. 1 Bst. a PBG, weshalb das neuerliche Nennen dieser Möglichkeit in Art. 19 PBG überflüssig ist. Demgegenüber ist die Anordnung der Beseitigung von Bauten mittels Rahmennutzungsplan einerseits nicht möglich, weil die geltenden Verfahrensbestimmungen nach Art. 41 PBG für eine solche Vollstreckungsmassnahme nicht genügen. Andererseits besteht auch kein Bedarf, den Abbruch bestehender und der künftigen Überbauung widersprechender Bauten bereits mit dem Erlass des Rahmennutzungsplans durchzusetzen.

3.2.3 Sondernutzungsplan (Art. 23 PBG)

Auch wenn aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse darauf verzichtet wird, die Möglichkeit zu schaffen, dass mittels Sondernutzungsplan eine Änderung des Rahmennutzungsplans herbeigeführt werden kann, ist aufgrund der Anpassung der Bestimmungen zur Schwerpunktzonenzone eine Ergänzung von Art. 23 PBG angezeigt: Es soll eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit die politischen Gemeinden in den besonderen Vorschriften die Sondernutzungspläne an Bedingungen und Auflagen knüpfen können. Im Zusammenhang mit der Schwerpunktzonenzone bzw. den konkretisierenden Sondernutzungsplänen – die auf eine spezifische Entwicklung des Gebiets ausgerichtet sind – ist dies insbesondere von Bedeutung, da auch für die Sondernutzungspläne eine Befristung vorgesehen werden können soll. Sondernutzungspläne sollen dahinfallen, sofern davon nicht innert einer bestimmten Frist Gebrauch gemacht wird. Andernfalls würde – wie vorstehend in Abschnitt 3.2.2 aufgezeigt – der Bestand dieser (nicht umgesetzten) Pläne die weitere Entwicklung des Gebiets beeinträchtigen bzw. gar verhindern. Die Regelung entspricht derjenigen für Rahmennutzungspläne in Art. 8 Abs. 2 Bst. a PBG.

3.2.4 Fakultatives Referendum – Gegenstände (Art. 36 PBG)

Art. 36 PBG, der bisher lediglich festgehalten hat, dass Rahmennutzungspläne dem fakultativen Referendum unterstehen, ist aufgrund der unter Art. 19 PBG aufgeführten Änderungen anzupassen. Die Einführung der Basis-Schwerpunktzonenzone in Art. 19 Abs. 2 Bst. a PBG verbunden mit einer Sondernutzungsplanpflicht (Art. 19 Abs. 3 PBG) erfordert die Durchführung eines Referendumsverfahrens für den Sondernutzungsplan.³³ Auch hierfür bedarf es einer gesetzlichen Grundlage (Abs. 1 Bst. b).

3.2.5 Fakultatives Referendum – Verfahren (Art. 37 PBG)

Art. 37 Abs. 1 PBG ist aufgrund der unter Art. 19 PBG aufgeführten Änderungen ebenfalls anzupassen. Bisher war lediglich vorgesehen, dass im Rahmennutzungsplan die Unterstellung unter das fakultative Referendum festgehalten werde. Da neu auch Sondernutzungspläne für Basis-Schwerpunktzonen dem fakultativen Referendum unterstehen, sind diese auch in Art. 37 PBG abzubilden.

3.2.6 Genehmigung (Art. 38 PBG)

Bereits gestützt auf Bundesrecht³⁴ sind sämtliche Nutzungspläne durch den Kanton zu genehmigen. Dies gilt sowohl für Nutzungspläne der politischen Gemeinden als auch des Kantons. Art. 26

³³ Siehe zum Ganzen vorstehend Abschnitt 3.2.2.

³⁴ Art. 26 Abs. 1 RPG.

Abs. 1 RPG grenzt den Kreis der Genehmigungsobjekte somit nicht auf kommunale Nutzungspläne ein.³⁵ Art. 38 Abs. 1 PBG hält fest, dass die kommunalen Rahmen- und Sondernutzungspläne sowie die Schutzverordnungen der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle³⁶ bedürfen.

Für die kantonalen Sondernutzungspläne war bisher keine explizite Genehmigungspflicht im PBG enthalten. Vielmehr sollte der Plan gestützt auf Art. 32 Abs. 1 PBG durch die Regierung erlassen und zum Abschluss des Planverfahrens im Rahmen eines Festsetzungsbeschlusses über allfällige Einsprachen und die Beständigkeit des Sondernutzungsplans (eigentliche Festsetzung) befunden werden. Dieser Festsetzungsbeschluss schloss das erstinstanzliche Planverfahren ab und war deshalb auch dann vorzunehmen, wenn nicht über Einsprachen zu entscheiden war. Dieser Festsetzungsbeschluss durch die Regierung galt bei kantonalen Sondernutzungsplänen gleichzeitig auch als Genehmigungsbeschluss im Sinne von Art. 26 Abs. 1 RPG.

Im Rahmen der Revision des WBG (22.20.06) sollte das WBG an das PBG angepasst werden, weshalb die Aufnahme des Erfordernisses eines Festsetzungsbeschlusses vorgesehen war. Im Entwurf der Regierung vom 14. April 2020 war entsprechend geplant, Art. 31 f. WBG anzupassen. In Art. 32 Abs. 3 WBG war sodann explizit festgehalten, dass wasserbauliche Massnahmen an Kantonsgewässern mit dem Festsetzungsbeschluss als genehmigt gelten.³⁷ Im Rahmen der Behandlung in der vorberatenden Kommission wurde alsdann jedoch geltend gemacht, ein Festsetzungsbeschluss sei nicht nötig. Die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung ins PBG sei ein Fehler gewesen. Entsprechend beantragte die vorberatende Kommission, auf das Erfordernis eines Festsetzungsbeschlusses zu verzichten (Streichung von Art. 32 Abs. 3 und Art. 31 letzter Halbsatz WBG). Der Kantonsrat folgte den Anträgen der vorberatenden Kommission. In der Folge soll mit der vorliegenden Revision auch Art. 157 PBG dahingehend angepasst werden, dass zukünftig auch bei Nutzungsplänen nach PBG auf einen Festsetzungsbeschluss verzichtet wird.³⁸

Da es sich bei einem kantonalen Sondernutzungsplan ebenfalls um einen Nutzungsplan handelt, welcher der Genehmigungspflicht nach Art. 26 RPG unterliegt, ist Art. 38 PBG nach dem Wegfall des Festsetzungsbeschlusses in Art. 157 PBG um einen zusätzlichen Absatz zu ergänzen und festzuschreiben, dass kantonale Sondernutzungspläne zum Abschluss des Planverfahrens der Genehmigung durch die Regierung bedürfen – auch dann, wenn keine Einsprachen zu behandeln sind. Im Rahmen einer Drittänderung ist das Genehmigungserfordernis für wasserbauliche Massnahmen an Kantonsgewässern alsdann auch wieder in Art. 32 WBG aufzunehmen.³⁹

3.2.7 Öffentliche Auflage, amtliche Bekanntmachung und Einsprache (Art. 41 PBG)

Art. 41 Abs. 4 PBG sieht vor, dass Einsprachen gegen Nutzungspläne bei deren Einreichung einen Antrag und eine Begründung zu enthalten haben. Die Einsprachefrist beträgt dabei gemäss Art. 41 Abs. 1 PBG 30 Tage. Es handelt sich um eine gesetzliche Frist, die nicht erstreckt werden kann und die bei Nichtbeachtung Verwirkungsfolge hat.⁴⁰ Nach Ablauf der 30-tägigen

³⁵ A. Ruch, in: Aemisegger / Moor / Ruch / Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich / Basel / Genf 2016, Art 26 N 10.

³⁶ Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (Art. 3 Abs. 1 Bst. c PBV).

³⁷ Siehe hierzu Botschaft und Entwurf der Regierung zum Nachtrag zum Wasserbaugesetz vom 14. April 2020, S. 17 f. (22.20.06).

³⁸ Siehe hierzu nachstehend Abschnitt 3.2.27.

³⁹ Siehe hierzu nachstehend Abschnitt 3.2.28.

⁴⁰ Siehe zum Ganzen C. Bürgi, in: Bereuter / Frei / Ritter (Hrsg.), Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 41 N 16.

Einsprachefrist kann keine Nachfrist für Antrag und Begründung mehr gewährt werden.⁴¹ Diese spezialgesetzliche Vorschrift geht der allgemeinen Regelung von Art. 48 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP), wonach eine Nachfrist zur Ergänzung der Einsprache gewährt werden kann, vor (Art. 2 Abs. 1 VRP). Man hatte sich damit eine Verfahrensbeschleunigung erhofft.

Seit Einführung des unmittelbar anwendbaren Art. 41 Abs. 4 PBG ist es in der Praxis in vereinzelten Fällen dazu gekommen, dass die Einsprache gegen einen Planerlass (wie es unter der Geltung des BauG und in Verbindung mit Art. 48 Abs. 2 VRP nicht unüblich gewesen war) unbegründet eingereicht wurde, keine Nachfrist mehr angesetzt und deshalb auf die Einsprache nicht eingetreten werden konnte.

Mit dem Nachtrag zum WBG (22.20.06) wollte die Regierung die Verfahrensvorschriften im Wasserbau- sowie auch im Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) den Bestimmungen des PBG anpassen und damit eine Vereinheitlichung herbeiführen. Entsprechend war eine analoge Bestimmung zu Art. 41 Abs. 4 PBG vorgesehen.⁴² Im Rahmen der Beratung in der vorberatenden Kommission wurde diese Regelung jedoch klar verworfen und die Bestimmung von Art. 41 Abs. 4 PBG als gesetzgeberischer Fehler bezeichnet. Es wurde deshalb auf eine Änderung von Art. 28 und 46 WBG sowie Art. 45 StrG verzichtet.

Aufgrund des klaren Verdikts im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Revision des WBG und mit dem Ziel der Verfahrensvereinheitlichung der Planverfahren nach PBG, WBG und StrG ist Art. 41 Abs. 4 PBG ersatzlos zu streichen. Diese verfahrensrechtliche Sonderregelung hat sich nicht bewährt und lediglich zu Unklarheiten geführt. Eine massgebliche Verfahrensbeschleunigung konnte auch nicht festgestellt werden. Zukünftig sollen für das Einspracheverfahren in sämtlichen Planverfahren wieder die allgemeinen Regelungen des VRP zur Anwendung gelangen. Dies bedeutet, dass innert der Einsprachefrist grundsätzlich nur die Einspracheerklärung (noch ohne Antrag, Sachverhalt und Begründung) erfolgen muss und gestützt auf Art. 48 Abs. 2 VRP eine Nachfrist zur Ergänzung der Einsprache gewährt werden kann.

3.2.8 Umlegungsplan (Art. 50 PBG)

Die Landumlegung ist in Art. 46 ff. PBG geregelt. Gemäss dem Zweckartikel (Art. 46 Abs. 1 PBG) bezweckt sie insbesondere die zweckmässige Überbauung eines Gebiets mit ungünstiger Parzellarstruktur (Bst. a), den Erwerb von Land für öffentliche Bauten und Anlagen sowie für Siedlungsausstattungen (Bst. b), die Umlegung oder Offenlegung von Gewässern (Bst. c), die Sicherstellung eines geordneten Abbaus einschliesslich Wiederauffüllung (Bst. d), die Einrichtung von Deponien (Bst. e) oder die Durchführung einer Güterzusammenlegung (Bst. f).

Die Landumlegung erfolgt in einem Umlegungsplan. Dieser regelt gemäss Art. 50 Abs. 1 PBG die Erschliessung, die Landabzüge und – soweit erforderlich – die Überbaumungsmöglichkeiten (Bst. a) sowie die Neuzuteilung des Landes, die Lastenbereinigung, den Wertausgleich, die Entschädigungen sowie die Kostenverlegung (Bst. b).

Eine Gegenüberstellung von Art. 46 und Art. 50 PBG ergibt, dass sämtliche aufgeführten Zwecke der Landumlegung sich als Gegenstand des Umlegungsplans wiederfinden. Ausnahme bildet die Umlegung oder Offenlegung von Gewässern. Diese kann auch nicht unter die «Überbaumungsmöglichkeiten» nach Art. 50 Abs. 1 Bst. a PBG subsumiert werden. Um dieses Versäumnis nachzuholen, ist der Katalog des Regelungsinhalts des Umlegungsplans mit der Umlegung oder Offenlegung von Gewässern in Art. 50 Abs. 1 Bst. a PBG entsprechend zu ergänzen.

⁴¹ Siehe hierzu Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 50 (ABI 2015, 2399 ff.).

⁴² Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum Nachtrag zum Wasserbaugesetz vom 14. April 2020, S. 16 und 22 (ABI 2020-00.020.615).

3.2.9 Ladeinfrastruktur für E-Mobilität (Art. 70a PBG)

Im Bericht 40.20.03 «Elektromobilität im Kanton St.Gallen» vom 28. April 2020 schlägt die Regierung Massnahmen für eine schnellere Marktdurchdringung der Elektromobilität vor. Die vorgesehenen Massnahmen richten sich in erster Linie an die Politik und die Verwaltung, basieren auf dem aktuellen technologischen Wissensstand und beziehen die Ist-Situation im Kanton und Szenarien zur Entwicklung des Fahrzeugbestands und des Ladebedarfs ein.⁴³ Für den Kanton St.Gallen ergeben sich grundsätzlich acht Handlungsfelder, die sich in die beiden Kategorien «Fahrzeuge» und «Energie – Integration in das Stromsystem» unterteilen lassen.⁴⁴ Im Handlungsfeld Ladeinfrastruktur sind Massnahmen aufgeführt, welche die Energieversorgung der Mobilität und deren Integration ins Stromsystem betrachten. In diesem Handlungsfeld sind wiederum zwei Massnahmen⁴⁵ enthalten, die das Laden zu Hause und am Arbeitsplatz künftig ermöglichen und fördern sollen.

Gemäss der Massnahme M4b soll der Kanton Vorschriften erlassen, damit der Gebäudebestand (im Rahmen der Erneuerung wesentlicher Gebäudeelemente) und Neubauten das Laden zu Hause und am Arbeitsplatz künftig ermöglichen. Dazu ist das PBG im Rahmen des II. Nachtrags anzupassen. Diesem Auftrag soll mit der Schaffung eines neuen Art. 70a PBG nachgekommen werden.

Zunächst ist in Art. 70a Abs. 1 PBG festzulegen, welche Bauten unter eine entsprechende Verpflichtung fallen sollen. Betreffend Wohnbauten wird Art. 102 PBG als Vergleichsbasis hinzugezogen. Dieser Artikel regelt die Zugänglichkeit von Mehrfamilienhäusern für Menschen mit Behinderung und sieht vor, dass Mehrfamilienhäuser mit vier und mehr Wohnungen, die neu erstellt werden, oder Teile, die erneuert werden, die Anforderungen des behindertengerechten Bauens erfüllen müssen. Dieser Schwellenwert soll auch für die Notwendigkeit der massgebenden Ladeinfrastruktur für die Elektromobilität gelten. Da auch das Laden am Arbeitsplatz zukünftig ermöglicht werden soll, sind auch bei Betrieben mit acht oder mehr Mitarbeitendenparkplätzen die Vorschriften von Art. 70a PBG zukünftig anwendbar.

Dabei sind sowohl Neubauten als auch die Erneuerung von Teilen der Parkierungsanlage massgebend und lösen eine entsprechende Pflicht zur Erstellung der erforderlichen Infrastruktur aus. Die Umbauten werden dabei bewusst auf Tätigkeiten an den Parkierungsanlagen selbst beschränkt. Entsprechend sollen z.B. Umbauten in Wohnungen keine Nachrüstspflicht der Ladeinfrastruktur für die Elektromobilität auslösen.

In Bezug auf den Umfang der geforderten Infrastruktur ist zu beachten, dass sich die Elektromobilität erst im Aufbau und somit im Wandel befindet. Der Anteil der Elektroautos nimmt jedoch stark zu. Um auf die sich ändernden Verhältnisse einfacher und schneller reagieren zu können, wird darauf verzichtet, den geforderten Ausbaustandard im Gesetz selbst zu definieren. Vielmehr soll die Regierung in der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV) den notwendigen Ausbaustandard festlegen können (Art. 70a Abs. 2 PBG). Dadurch kann den sich allenfalls ändernden Rahmenbedingungen und neuen Erkenntnissen einfacher Rechnung getragen werden. Mit dem Vollzug des vorliegenden II. Nachtrags zum PBG soll entsprechend auch die PBV angepasst werden. Für die Ausgestaltung der Verordnungsbestimmung soll das SIA-Merkblatt 2060⁴⁶ herangezogen werden. In diesem Merkblatt werden vier aufeinander aufbauende Ausbaustufen unterschieden:

⁴³ Bericht 40.20.03 «Elektromobilität im Kanton St.Gallen» der Regierung vom 28. April 2020, S. 2.

⁴⁴ Bericht 40.20.03 «Elektromobilität im Kanton St.Gallen» der Regierung vom 28. April 2020, S. 8.

⁴⁵ Massnahme M4a (Anpassung der Bauvorschriften in den Gemeinden) und M4b (Anpassung der kantonalen Bauvorschriften für Neu- und Umbauten).

⁴⁶ SIA-Merkblatt 2060 «Infrastruktur für Elektrofahrzeuge in Gebäuden», Stand 1. Juni 2020.

- Ausbaustufe A: Einrichtung von Ausbaureserven (leere Leitungsinfrastruktur, Platzreserven);
- Ausbaustufe B: Einrichtung der Anschlussleitung (Gebäudezuleitung);
- Ausbaustufe C: Stromzuleitung zur Ladestation, Einbau der elektrischen Schutzeinrichtungen;
- Ausbaustufe D: Installation von betriebsbereiten Ladestationen.

Eine Vorschrift, dass sämtliche Parkplätze vollständig zu elektrifizieren sind (was einer Ausbaustufe D entsprechen würde) wäre zurzeit noch wenig zielführend und die Kosten hierfür würden in einem Missverhältnis zum Nutzen stehen. Es kommt hinzu, dass sich die Technologie der Ladestationen auch schnell verändert. Entsprechend soll in der PBV darauf verzichtet werden, bereits im jetzigen Zeitpunkt die Elektrifizierung sämtlicher Parkplätze zu fordern. Vielmehr soll im Rahmen der Bestimmung lediglich (aber immerhin) die Erstellung einer Basisinfrastruktur gefordert werden. Diese soll der Ausbaustufe C1 des SIA-Merkblatts 2060 in der heute geltenden Fassung entsprechen. Demnach sind neben der notwendigen Einrichtung der Gebäudezuleitung (Ausbaustufe B) auch bereits die horizontalen Zuleitungen bis in einen Umkreis von drei Metern der zukünftigen Ladestationen unmittelbar über bzw. bei den Parkplätzen zu erstellen. Die Ausbaustufe C gewährleistet, dass bei einem Neubau oder einer entsprechenden Sanierung von Parkierungsanlagen (zumindest) diejenigen Vorkehrungen getroffen werden, welche die vollständige Elektrifizierung mit wenig Aufwand zu einem späteren Zeitpunkt ermöglichen. Mit dieser Ausbaustufe werden die grössten Hemmnisse (baulich, betrieblich und organisatorisch) vermieden, wenn zu einem späteren Zeitpunkt eine Ladestation erstellt werden soll. Um den Ladeplatz alsdann vollständig auszurüsten, muss nur noch die Speisung von der Leitung hergeführt und eine Ladestation installiert werden. Diese Arbeiten können mit vergleichsweise geringem Aufwand vorgenommen werden. Entsprechend empfiehlt die Swiss eMobility in ihrem Merkblatt vom 4. Mai 2018 bei Neu- und Umbauten die grösstmögliche Anzahl an Parkplätzen so bereitzustellen, dass sie mit einer Ladeinfrastruktur ausgestattet werden können. Dafür sei insbesondere eine ausreichende Anzahl Leerrohre, Trassen und Stromschienen sowie Platzreserven in den Verteilern vorzusehen, um erhebliche Folgekosten einzusparen.⁴⁷ Eine solch vorausschauende Planung liegt somit grundsätzlich auch im Interesse der Bauwilligen. Wenn die Erschliessung nicht bereits bei einem Neu- oder Umbau vorbereitet wurde, sind die Erschliessungskosten in einem bestehenden Gebäude rund 10 bis 100 Mal höher.⁴⁸

Bei der Erstellung oder Erneuerung von öffentlich zugänglichen Parkhäusern und Parkplätzen mit mehr als 30 Parkeinheiten soll die Elektrifizierung der Parkplätze schneller vorangetrieben werden (Art. 70a Abs. 3 PBG). Entsprechend wird verlangt, dass wenigstens zehn Prozent der Parkplätze bereits vollständig elektrifiziert werden sollen. Dies bedeutet, dass diese Parkplätze über eine Ladestation verfügen müssen, was der Ausbaustufe D des SIA-Merkblatts 2060 entspricht. Für die übrigen Parkplätze ist lediglich die Basisinfrastruktur – entsprechend den Vorgaben, wie sie im Rahmen der PBV aufgestellt werden – vorzusehen.

Insbesondere bei Umbauten können die Kosten für die Nachrüstung relativ hoch ausfallen. In diesen Fällen kann die Baubehörde gestützt auf Art. 70a Abs. 4 PBG unter gewissen Umständen von der Pflicht zur Erstellung einer solchen Infrastruktur eine Befreiung vorsehen. Gleiches gilt, wenn z.B. Ladestationen mit einem Schutzobjekt nicht verträglich sein sollten oder wenn die Verkehrs- oder Betriebssicherheit die Errichtung von Ladestationen nicht zulassen. Von einer solchen Ausnahme ist jedoch nur zurückhaltend und nur aufgrund einer entsprechenden Interessenabwägung Gebrauch zu machen.

⁴⁷ Siehe Swiss eMobility, Merkblatt «Installation von Ladeinfrastrukturen für Elektroautos: Was gilt es zu beachten und welche baulichen Massnahmen sind heute zu realisieren», 4. Mai 2018.

⁴⁸ Siehe EnergieSchweiz, Merkblatt «Elektromobilität im Mehrfamilienhaus, Checkliste für Bauherrschaften», 10. Mai 2018.

3.2.10 Unterirdische Bauten (Art. 76a PBG)

Unterirdische Bauten oder Bauteile wurden bisher im PBG nicht definiert. Sie finden lediglich in Art. 95 Abs. 1 PBG Erwähnung. Dieser Artikel bestimmt, dass für unterirdische Gebäude oder Gebäudeteile keine Abstandsvorschriften gelten, soweit der Nutzungsplan nichts anderes bestimmt. Eine Legaldefinition, wann es sich um eine unterirdische Baute handelt, fehlt bisher.

Im Rahmen der Botschaft der Regierung zum PBG vom 11. August 2015 wurde immerhin ausgeführt, dass die Regelung von Art. 95 Abs. 1 PBG (gemäss Entwurf: Art. 96 PBG) weitgehend dem geltenden Recht entspreche. Es wurde festgehalten, dass unterirdische Gebäude oder Gebäudeteile vollständig überschüttet seien. Als vollständig überschüttet gelte ein Gebäude oder Gebäudeteil dann, wenn mit Ausnahme von Zugängen und Zufahrten keine Gebäudeteile sichtbar seien. Oberirdisch seien jene Gebäude oder Gebäudeteile, die nicht vollständig überschüttet seien.⁴⁹ Diese Umschreibung in der Botschaft fand keinen Eingang in den Gesetzestext. Auch ist sie widersprüchlich (einerseits sollen die Gebäude bzw. Gebäudeteile vollständig überschüttet sein, andererseits können aber Zugänge und Zufahrten sichtbar bleiben) und entspricht nicht der bisherigen, gefestigten Rechtsprechung. Nach letzterer konnten die politischen Gemeinden den Begriff der unterirdischen Baute im Baureglement zwar näher umschreiben, waren dabei aber an den Sinn und Zweck von Art. 56 Abs. 4 BauG (der unterirdische Bauten ebenfalls nicht definierte, aber auch eine Abstandsbefreiung vorsah) gebunden. Somit konnten bisher auch unter dem gestalteten Terrain bzw. unter einer künstlichen Aufschüttung liegende Bauten als unterirdisch gelten, sofern die Regelbauvorschriften der politischen Gemeinde dies zuliesse⁵⁰; solche Bauten oder Bauteile mussten aber auf jeden Fall stets vollständig unter dem (gewachsenen oder gestalteten) Terrain liegen. Regelungen in kommunalen Baureglementen, wonach unterirdische Bauten teilweise auch über dem Terrain liegen dürfen, hätten dagegen gegen kantonales Recht verstossen und wären mithin unzulässig gewesen.⁵¹ Dabei gab es auch keine Ausnahmen für Zugänge oder Zufahrten zu den unterirdischen Bauten oder Bauteilen.

Da das PBG im Bereich des Baupolizeirechts einen Katalog mit Legaldefinitionen enthält (Art. 73 bis 78 PBG), ist es gerechtfertigt, auch den Begriff der unterirdischen Bauten oder Bauteile im Gesetz zu umschreiben. Dies dient einerseits der Rechtssicherheit, andererseits auch der kantonsweiten Vereinheitlichung der Vorschriften. Im Rahmen der Rechtsprechung mussten immer wieder Bauvorhaben verweigert werden, weil insbesondere die Zufahrt oder die Zugänge zu einer Tiefgarage sichtbar waren und deshalb der Bauteil nicht mehr als unterirdisch angesehen werden konnte. Mit der vorzunehmenden Legaldefinition soll diesbezüglich eine Liberalisierung herbeigeführt werden. Zukünftig soll es möglich sein, auch solche Bauten und Bauteile als unterirdisch zu qualifizieren. Gemäss dem vorgeschlagenen Artikel treten unterirdische Bauten oder Bauteile deshalb mit Ausnahme ihrer notwendigen Erschliessung (Zufahrt oder Zugang) nicht in Erscheinung. Die Zufahrten oder Zugänge können mit den aus Sicherheitsgründen nötigen Geländern oder Brüstungen ausgerüstet sein.

Diese Umschreibung entspricht im Übrigen auch im Wesentlichen der Begriffsdefinition der unterirdischen Bauten gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB).⁵² Zusätzlich wird festgeschrieben, dass unterirdische Bauten unbewohnt sein müssen und keinem regelmässigen Aufenthalt von Personen dienen dürfen. In Bezug auf das gestaltete Terrain ist auf Art. 97 Abs. 2 PBG hinzuweisen. Demnach werden Aufschüttungen dem massgebenden Terrain angepasst. Dabei handelt es sich um eine Gestaltungsvorschrift und es

⁴⁹ Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 79 (ABI 2015, 2399 ff.).

⁵⁰ BDE Nr. 4/2016 vom 25. Januar 2016 Erw. 3.2 mit Hinweisen.

⁵¹ Siehe zum Ganzen insbesondere BDE Nr. 14/2020 vom 3. März 2020 Erw. 3.1; BDE 77/2020 vom 20. August 2020 Erw. 5.2.1 und BDE 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 6.1.1.

⁵² Ziff. 2.4 des Anhang 1 der IVHB.

ist den politischen Gemeinden (auch gemäss der expliziten Regelung von Art. 97 Abs. 3 PBG, der sich lediglich auf die zulässigen Masse gemäss Abs. 1 sowie die Grenzabstände von Stützmauern und Böschungen bezieht) verwehrt, hierfür entsprechende Massangaben vorzusehen.

3.2.11 Niveaupunkt (Art. 77 PBG)

Gemäss Art. 77 Abs. 1 PBG gilt als Niveaupunkt der Schwerpunkt des kleinsten aus Gebäudelänge und Gebäudebreite ohne Anbauten und Dachvorsprüngen gebildeten Rechtecks auf dem massgebenden Terrain. Mit dieser Definition sollte eine Vereinfachung gegenüber dem bisherigen Recht herbeigeführt werden.⁵³ Entsprechend der gesetzlichen Definition sind Vorbauten für die Festlegung des Niveaupunkts von Bedeutung. Weshalb dies so ist, wurde in der Botschaft zum PBG vom 11. August 2015 nicht erläutert.

Gemäss BauG galt der Schwerpunkt des Gebäudegrundrisses auf dem gewachsenen Boden als Niveaupunkt.⁵⁴ Mit anderen Worten wurde der Niveaupunkt stets vom Schwerpunkt jenes Teils des Gebäudevolumens bestimmt, das den gewachsenen Boden durchschneidet. Veränderungen am Gebäudevolumen unter- oder oberhalb dieser Schnittebene hatten keinen Einfluss auf die Festlegung des Niveaupunkts und damit auf die Gebäudehöhe.⁵⁵ Dachvorsprünge, aber auch Vorbauten konnten deshalb nach altem Recht keinen Einfluss auf die Festlegung des Niveaupunkts haben.

Mit der neuen Definition des Niveaupunkts kommt den Vorbauten nun aber eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Da sie bei der Festlegung des Niveaupunkts neu berücksichtigt werden, hat dies zur Folge, dass mittels der Anordnung einer Vorbaute (z.B. eines Balkons) der Niveaupunkt und damit die Höhenlage des Gebäudes und in letzter Konsequenz die Grundlage für die Berechnung der Gesamt- und Gebäudehöhe verschoben werden kann. Dies kann an Hanglagen zu unerwünschten Resultaten führen. Ein Gebäude, das die zulässige Gesamthöhe überschreitet, könnte so – z.B. mittels der hangseitigen Anordnung eines Balkons – aufgrund der damit verbundenen Verschiebung des Niveaupunkts plötzlich rechtmässig werden. Eine solche Umgehung des eigentlichen Zwecks der Höhenvorschriften durch eine gesetzgeberisch ungewollte Möglichkeit zur Verschiebung des Niveaupunkts ist zu vermeiden. Entsprechend ist die Definition in Art. 77 PBG dahingehend anzupassen, dass auch Vorbauten (neben Anbauten und Dachvorsprüngen) keine Auswirkungen auf die Festlegung des Niveaupunkts haben.

Weiter ist eine Vereinfachung der Umschreibung des Niveaupunkts vorzunehmen, indem nunmehr vom flächenkleinsten, das Gebäude umhüllenden Rechtecks die Rede sein soll. Eine Kombination mit der Gebäudelänge und -breite gemäss Art. 82 PBG erübrigt sich.

3.2.12 Massangaben für Hauptbauten (Art. 79 PBG)

Mit Art. 79 PBG verfolgte der Gesetzgeber die Absicht, die Bauvorschriften für Bauten und Bauteile einerseits zu standardisieren und andererseits in ihrer Anzahl aufs Wesentliche zu reduzieren.⁵⁶ Dabei wurde ein verbindlich in jeder Bauzone festzulegender Katalog – bestehend aus Gesamthöhe, Grenzabstand und Gebäudeabstand – vorgesehen (Abs. 1). Weiter steht es den politischen Gemeinden frei, je Nutzungszone weitere Regelbauvorschriften zu erlassen. Die konkrete Auswahl ist jedoch auf den in Abs. 2 dieser Bestimmung aufgeführten Katalog beschränkt.

⁵³ Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 67 (ABI 2015, 2399 ff.).

⁵⁴ Art. 60 Abs. 2 BauG.

⁵⁵ GVP 2008 Nr. 102; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 6.3.1. f.; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 10.1.2.

⁵⁶ Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 68 (ABI 2015, 2399 ff.).

Grundsätzlich soll am Ziel der Vereinheitlichung und Reduzierung der Regelbauvorschriften festgehalten werden. Am System der zwingend sowie fakultativ vorzusehenden Vorschriften soll sich ebenfalls nichts ändern. Es ist jedoch eine inhaltliche Anpassung des Katalogs angezeigt.

Nach geltendem Recht haben die politischen Gemeinden den Gebäudeabstand zwingend je Zone festzulegen. Gestützt auf Art. 93 Abs. 1 PBG sind die politischen Gemeinden dabei jedoch nicht frei. Vielmehr entspricht der Gebäudeabstand zwingend der Summe der für die beiden Gebäude vorgeschriebenen Grenzabstände. Die politischen Gemeinden können somit kein eigentliches Mass für die Gebäudeabstände festlegen. Eine obligatorische Festschreibung des Gebäudeabstands je Zone erübrigt sich somit. Eine gänzliche Streichung des Gebäudeabstands aus Art. 79 PBG ist jedoch nicht angezeigt, da diejenigen politischen Gemeinden, die bei der Ortsplanungsrevision bereits weit fortgeschritten sind oder diese abgeschlossen haben ansonsten ihre Rahmennutzungspläne überarbeiten müssten. Vielmehr ist der Gebäudeabstand als (fakultative) Regelbauvorschrift in Art. 79 Abs. 2 PBG aufzunehmen und gleichzeitig auch die Definition des Gebäudeabstands in Art. 93 PBG anzupassen.⁵⁷

Weiter wurde sowohl von Seiten der politischen Gemeinden als auch von Seiten der Planungsbüros der Wunsch nach einer Grünflächenziffer geäußert. Der Katalog der (fakultativen) Regelbauvorschriften in Art. 79 Abs. 2 PBG soll deshalb um diese Nutzungsziffer ergänzt werden. Die Grünflächenziffer wird alsdann in einem neuen Artikel im Gesetz definiert.⁵⁸

Zudem ist ein neuer Art. 79 Abs. 4 PBG aufzunehmen. Dieser sieht für die Basis-Schwerpunktzone eine Sonderregelung vor. In dieser Zone soll die Planungsbehörde möglichst frei in der Bestimmung der notwendigen Angaben – insbesondere derjenigen Angaben, die eine Kapazitätsberechnung ermöglichen – sein. Entsprechend soll es möglich sein, von Art 79 PBG abweichende Angaben zu machen.

3.2.13 Gebäudelänge und Gebäudebreite (Art. 82 PBG)

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse sowie der Definition der «unterirdischen Baute» (Art. 76a PBG)⁵⁹ ist auch eine Anpassung der Definition der Gebäudelänge und der Gebäudebreite angezeigt. Art. 82 PBG definiert die Gebäudelänge als die längere Seite des kleinsten die Baute ohne Anbauten und Dachvorsprünge umhüllenden Rechtecks (Abs. 1). Die Gebäudebreite ist demgegenüber die kürzere Seite dieses Rechtecks (Abs. 2).

Es ist zu definieren, auf welches Terrain bei der Berechnung der Gebäudelänge und -breite abgestellt werden muss. Aufgrund der Abgrabungsbestimmungen in Art. 97 Abs. 1 PBG können auch Gebäudeteile unter dem massgebenden bzw. natürlich gewachsenen Terrain liegen und trotzdem sichtbar und deshalb zur Gebäudelänge und -breite zu zählen sein. Entsprechend ist bei der Bestimmung der Länge und Breite grundsätzlich auf das gestaltete Terrain abzustellen. Dies im Unterschied zur Berechnung des Niveaupunkts, wo auf das natürliche Terrain abgestellt wird (Art. 77 PBG). Diese Unterscheidung ist insofern gerechtfertigt, als der Niveaupunkt für die Bestimmung der Gebäude- und Gesamthöhe von Bedeutung ist und dabei Baukörperteile (wie bereits nach Art. 60 BauG), die unterhalb des gewachsenen Terrains liegen, nicht berücksichtigt werden sollen. Anders verhält es sich bei der Beschränkung der Gebäudelänge und -breite. Sinn und Zweck dieser Beschränkung ist es, die Länge bzw. Breite eines Gebäudes zu beschränken, soweit dieses in Erscheinung tritt. Da dies auch unterhalb des natürlich gewachsenen Terrains der Fall sein kann, ist in Art. 82 PBG auf das gestaltete Terrain abzustellen.

⁵⁷ Siehe hierzu nachstehend Abschnitt 3.2.21.

⁵⁸ Art. 87a PBG, siehe nachstehend Abschnitt 3.2.16.

⁵⁹ Siehe vorstehend Abschnitt 3.2.10.

Wie bisher sind Anbauten und Dachvorsprünge bei der Berechnung der Gebäudelänge und -breite auszunehmen. Gestützt auf die Definition in Art. 76a PBG können neu auch unterirdische Bauteile (notwendige Zugänge und Zufahrten sowie Geländer und Brüstungen) über dem gestalteten Terrain liegen. Auch sie sollen von der Berechnung der Gebäudelänge und -breite ausgenommen werden, was explizit im Gesetzestext festzuhalten ist.

3.2.14 Gebäudehöhe (Art. 84 PBG)

Art. 84 PBG definiert die Gebäudehöhe. Demnach bezeichnet die Gebäudehöhe den senkrechten Abstand zwischen dem Niveaupunkt und dem ausgemittelten Schnittpunkt der Fassade mit der Dachoberkante in der Fassadenmitte (Abs. 1). Bei der Festlegung der Gebäudehöhe wird wenigstens für zwei Gebäudeseiten auch ein Winkelmaß, das höchstens 60 Grad betragen darf, für die Bestimmung des Dachraums festgelegt.

Nach dem Gesetzestext bleibt hingegen unklar, ab wo dieses Winkelmaß gemessen werden soll. Es ist im Sinn der Rechtssicherheit klarzustellen, dass das Winkelmaß ab der Fassade und somit z.B. ohne Berücksichtigung allfälliger Vorbauten gemessen wird. In jüngerer Vergangenheit gab es (insbesondere im Zusammenhang mit der Ausgestaltung und Anordnung von Attikageschossen) immer wieder Rechtsstreitigkeiten betreffend den Fassadenbegriff. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes und des Bau- und Umweltsdepartementes gilt als Fassade derjenige Bauteil, der eine eigentliche Wärmedämmung im bautechnischen Sinn beinhaltet. Somit gelten als Gebäudefassaden von Wohnbauten gemeinhin nur die tragenden, im Regelfall bis auf die Fensteröffnungen geschlossenen und Witterungsschutz bietenden Gebäudeabschlüsse, wie die Aussenwände und das Dach, die zusätzlich auch die energetisch erforderliche Isolation nach aussen aufweisen. Der eigentlichen Gebäudefassade vorgelagerte Stützen sind dagegen, gleich wie offene oder geschlossene Balkone, Balkonbrüstungen, -geländer oder einfache, thermisch nicht relevante Balkonverglasungen, nicht als Aussenfassade zu betrachten.⁶⁰

Art. 84 PBG wird dahingehend ergänzt, dass das Winkelmaß ab der Fassade gemessen wird.

3.2.15 Dachraum (Art. 85 PBG)

Ein ähnliches Problem stellt sich bei der Festlegung des zulässigen Dachraums. Auch hier ist die Beschreibung im Gesetz unklar. Der Wortlaut von Art. 85 PBG lässt offen, ab wo das Winkelmaß zu berechnen ist. Aus dem Botschaftstext ergibt sich immerhin, dass das Winkelmaß ab der in der entsprechenden Zone höchst zulässigen Gebäudehöhe gemessen werden soll. Nicht massgebend sei damit die gemäss Bauvorhaben tatsächliche Gebäudehöhe.⁶¹

Im Rahmen des vorliegenden II. Nachtrags zum PBG soll in Art. 85 PBG klargestellt werden, dass der zulässige Dachraum nicht von den konkreten Höhen des Bauvorhabens abhängig ist, sondern vielmehr auf die höchstens zulässige Gebäude- und Gesamthöhe der jeweiligen Nutzungszone abgestellt werden kann.

3.2.16 Grünflächenziffer (Art. 87a PBG)

Wie unter den Erläuterungen zu Art. 79 PBG aufgezeigt,⁶² wird die Aufnahme einer Grünflächenziffer in den Katalog der möglichen Regelbauvorschriften insbesondere von den politischen Gemeinden ausdrücklich gewünscht. Bei der Festlegung der minimal erforderlichen Grünflächen stehen neben der Freizeit- und Erholungsnutzung auch gestalterische und siedlungsökologische Gesichtspunkte im Vordergrund. Entsprechend können Grünflächen in geeigneten Zonen einen

⁶⁰ Siehe u.a. VerwGE B 2020/86 vom 6. November 2020; BDE 6/2020 vom 6. Februar 2020 Erw. 5.4; BDE 43/2020 vom 12. Mai 2020 Erw. 3.3; BDE 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 6.3.3; BDE 123/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 5.4.

⁶¹ Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 71 (ABI 2015, 2399 ff.).

⁶² Siehe vorstehend Abschnitt 3.2.12.

wichtigen Beitrag bei der Verringerung der Auswirkungen des Klimawandels leisten. Da der inneren Verdichtung grosses Gewicht zukommt, können Grünflächen zudem deren negative Folgen abfedern und die Akzeptanz der Verdichtung fördern. Aus diesen Gründen ist die Grünflächenziffer in den Katalog von Art. 79 PBG aufzunehmen und in einer neuen Vorschrift (Art. 87a PBG) zu definieren. Es ist an den Gemeinden, in den hierfür geeigneten Zonen eine entsprechende Ziffer festzulegen. Dabei werden sie darauf zu achten haben, dass diese Ziffer auch auf bestehende Überbauungen Anwendung finden wird und entsprechend deren baulichen Entwicklungsmöglichkeiten einschränken kann. Weiter ist der Gliederungstitel im Gesetz zu ersetzen, da es sich bei der Grünflächenziffer nicht um eine Dichteziffer, sondern allgemein um eine Nutzungsziffer handelt.

Die Grünflächenziffer ist die Verhältniszahl der anrechenbaren Grünfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Sie bestimmt ganz allgemein, welcher Teil der anrechenbaren Grundstücksfläche nicht überbaut werden darf. Damit wird die überbaubare Fläche eines Grundstücks beschränkt mit dem Zweck, die Siedlung durch Begrünung wohnlich und attraktiv zu gestalten und der übermässigen Versiegelung des Bodens entgegenzuwirken.⁶³ Sie erfüllt damit siedlungsgestalterische und – in beschränktem Umfang – ökologische Funktionen.⁶⁴ Für die Ausgestaltung dieser Flächenanteilsziffer soll die Definition der Grünflächenziffer gemäss IVHB herangezogen werden.

Von Bedeutung ist insbesondere, was unter die anrechenbare Grünfläche fällt. Nach dem neuen Art. 87a Abs. 2 PBG (angelehnt an Ziff. 8.5 des Anhangs 1 der IVHB) gelten als anrechenbare Grünflächen natürliche oder bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt sind und die nicht als Abstellflächen dienen. Die Begriffe natürliche oder bepflanzte Bodenflächen sind weitgehend offen. Eine naturnahe Gestaltung wird nicht zwingend verlangt. Relevant ist vielmehr, dass der Bodenaufbau so gestaltet ist, dass eine Versickerung des Meteorwassers und eine Bepflanzung möglich sind.⁶⁵ So fallen nicht nur Rasen und Naturwiesen unter den Begriff der begrünten Flächen, sondern z.B. auch Gemüsegärten, Äcker, Buschpflanzungen usw.⁶⁶

Dass unter der anrechenbaren Grünfläche unterirdische Bauten zu liegen kommen, ist grundsätzlich möglich.⁶⁷ Jedoch muss die Erdüberdeckung natürlich oder bepflanzbar sein.⁶⁸ Nicht anrechenbar sind demgegenüber begrünte Flachdächer, da ihnen die Funktion der Begrenzung der überbauten Fläche fehlt.⁶⁹ Auch Pflanzentröge sind nicht anrechenbar, da es sich nicht um eine natürliche Bodenfläche handelt. Dasselbe gilt für eine Terrasse mit Steinplatten. Dagegen können Gartenflächen, die mit normalen Steinplattenwegen erschlossen sind, zur Gänze zur Grünfläche angerechnet werden. Keine anrechenbare Grünflächen sind Autoabstellflächen mit Rasengittersteinen, da Abstellflächen (unabhängig ihrer Beschaffenheit) von Art. 87a Abs. 2 PBG ausdrücklich ausgenommen werden.⁷⁰

Die massgebende Grundstücksfläche wird bereits in Art. 88 Abs. 1 PBG definiert und gilt auch für die Berechnung der Grünflächenziffer. Dennoch bedarf Art. 88 PBG ebenfalls einer Anpassung, da dessen Abs. 2 auf die Vorschrift zur Baumassenziffer ausgerichtet ist und im Zusammenhang mit der Berechnung der Grünflächenziffer keine Anwendung finden kann.

⁶³ Zaugg / Ludwig, a.a.O., Art. 13 N 9.

⁶⁴ R. Muggli, Erläuterungen zur IVHB, 3. September 2013, S. 21.

⁶⁵ C. Häuptli, in: Baumann u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 50 N 53 ff.

⁶⁶ Zaugg / Ludwig, a.a.O., Art. 14 N 5.

⁶⁷ C. Häuptli, a.a.O., § 50 N 56.

⁶⁸ R. Muggli, a.a.O., S. 21.

⁶⁹ Zaugg / Ludwig, a.a.O., Art. 13 N 9; R. Muggli, a.a.O., S. 21; M. Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, Rz. 435.

⁷⁰ Siehe zum Ganzen R. Muggli, a.a.O., S. 21.

3.2.17 Anrechenbare Grundstücksfläche (Art. 88 PBG)

Wie soeben aufgezeigt, soll Art. 88 PBG auch die anrechenbare Grundstücksfläche für die Berechnung der Grünflächenziffer definieren. Abs. 2 dieser Bestimmung, wonach Boden, der für Bau oder Korrektur öffentlicher Strassen oder Gewässer abgetreten wird, weiterhin zur anrechenbaren Grundstücksfläche gerechnet werden kann, ist jedoch ausschliesslich auf die Baumassenziffer zugeschnitten. Diese Regelung ermöglicht es der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer, unabhängig von allfälligen Abtretungen ein entsprechendes Bauvolumen zu verwirklichen. Die Grundeigentümerin bzw. der Grundeigentümer soll somit nicht schlechter gestellt werden als vor der Abtretung des Bodens. Im Zusammenhang mit der Grünflächenziffer würde jedoch genau dies eintreten. Würde diese Fläche ebenfalls zur anrechenbaren Grundstücksfläche hinzugezählt, müsste entsprechend auch die anrechenbare Grünfläche auf dem verbleibenden Grundstück erhöht werden, um die geforderte Grünflächenziffer einhalten zu können. Entsprechend ist die Anwendbarkeit von Art. 88 Abs. 2 PBG auf die Baumassenziffer zu beschränken.

3.2.18 Nutzungsübertragung (Art. 89 PBG)

Art. 89 PBG regelt die Nutzungsübertragung der Baumassenziffer. Aufgrund der vorgesehenen Aufnahme einer Grünflächenziffer in das PBG als – neben der Baumassenziffer – weitere Möglichkeit einer Nutzungsziffer, ist auch deren Übertragung zu regeln. Da es sich bei der Grünflächenziffer um einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Grundeigentümerin bzw. des Grundeigentümers handelt, muss eine Übertragung auf das Nachbargrundstück grundsätzlich möglich sein.⁷¹ Entsprechend ist diese Möglichkeit in Art. 89 PBG aufzunehmen.

3.2.19 Gewässerraum und Gewässerabstand (Art. 90 PBG)

Für oberirdische Gewässer ist von Bundesrechts wegen ein Gewässerraum festzulegen.⁷² Dieser Raum dient zur Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer⁷³, dem Schutz vor Hochwasser sowie der Gewässernutzung.

Entsprechend sieht Art. 90 PBG die Festlegung eines Gewässerraums sowohl bei Fliessgewässern als auch bei stehenden Gewässern vor. Der Gewässerraum für stehende Gewässer ist ab der Uferlinie zu messen und hat wenigstens 15 Meter zu betragen. Die Breite des Gewässerraums ist zu erhöhen, soweit dies erforderlich ist zur Gewährleistung des Schutzes vor Hochwasser, des für eine Revitalisierung erforderlichen Raums, aufgrund überwiegender Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes oder der Gewässernutzung (Art. 41b der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung [SR 814.201; abgekürzt GSchV]). Die Uferlinie wird in der GSchV nicht definiert. Als Uferlinie gilt nach dem erläuternden Bericht zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 die Begrenzungslinie des Gewässers, bei deren Bestimmung in der Regel auf einen regelmässigen, wiederkehrenden höchsten Wasserstand abgestellt wird.⁷⁴ Dabei wird den Kantonen ein gewisser Spielraum für die Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten belassen (z.B. Jährlichkeiten Wasserstand).⁷⁵

Weil eine Vielzahl von politischen Gemeinden an die drei grossen Seen im Kanton St.Gallen (Bodensee, Walensee, Zürichsee) angrenzen, soll zur Vereinfachung der kommunalen Gewässerraumausscheidung die Uferlinie dieser Seen kantonalgesetzlich festgelegt werden. Basierend

⁷¹ M. Berner, a.a.O., Rz. 435.

⁷² Art. 36a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (SR 814.20).

⁷³ Zu diesen gehören insbesondere der Transport von Wasser und Geschiebe, die Sicherstellung der Entwässerung, die Erneuerung des Grundwassers, die Vernetzung der Lebensräume sowie die dynamische Entwicklung des Gewässers. Siehe zum Ganzen C. Fritzsche, in: Hettich / Jansen / Norer (Hrsg.), Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich / Basel / Genf 2016, Art. 36a N 15 ff.

⁷⁴ Bundesamt für Umwelt, Erläuternder Bericht zur Änderung der GSchV 2011, S. 13.

⁷⁵ C. Fritzsche, a.a.O., Art. 36a N 55.

auf langjährigen Pegelständen wird im Kanton St.Gallen dabei auf den zweijährlichen Hochwasserstand abgestellt. Bei der Ermittlung dieser Werte wurde festgestellt, dass die gewählte Jährlichkeit den Vegetationsverlauf an den Seeufern sachgerecht abbildet. Andere Jährlichkeiten (z.B. jährlicher oder fünfjähriger Hochwasserstand) bilden den Vegetationsverlauf schlechter ab oder hätten keinen erkennbaren Mehrwert für die Gewässer zur Folge gehabt.⁷⁶

Bisher wurden diese Pegelstände lediglich in der Arbeitshilfe «Gewässerraum im Kanton St.Gallen» des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation abgebildet. Im Rahmen des vorliegenden II. Nachtrags sollen die Wasserspiegelkoten für die Uferlinien der drei grossen Seen – aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit – nun in das PBG aufgenommen werden.

3.2.20 Grenzabstand (Art. 92 PBG)

Der Grenzabstand regelt zusammen mit den weiteren Regelbauvorschriften die maximal zulässige Nutzung, die sogenannte Baudichte in einem Gebiet. Die öffentlichen Interessen an den Grenz- und Gebäudeabständen liegen auf den Gebieten der Feuer- und der Gesundheitspolizei, der guten Gestaltung der Siedlungen ohne zu dichte Überbauungen und der Ästhetik. Daneben hat der Grenzabstand auch nachbarschützende Funktionen, indem die negativen Immissionen auf die Nachbargrundstücke gemindert werden.⁷⁷

Unter der Geltung des BauG war es den politischen Gemeinden überlassen, einen grossen und einen kleinen Grenzabstand vorzusehen. Das kantonale Recht definierte die Grenzabstände nicht quantitativ und enthielt auch keine Regeln über die Verteilung des kleinen und grossen Grenzabstands. Die konkrete Regelung war somit dem kommunalen Baureglement vorbehalten. Art. 56 Abs. 2 BauG bestimmte ausdrücklich, dass im Baureglement und gegebenenfalls in den Überbauungsplänen der Grenzabstand festzuhalten sei. Die politischen Gemeinden machten davon Gebrauch und legten in der Regel je Bauzone einen grossen und einen kleinen Grenzabstand fest und definierten gleichzeitig, auf welcher Seite der grosse Grenzabstand einzuhalten ist.

Mit der Einführung von Art. 92 PBG ist die Möglichkeit der Unterscheidung zwischen grossem und kleinem Grenzabstand weggefallen. Während in Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015 noch die Möglichkeit eines grossen und eines kleinen Grenzabstands vorgesehen war⁷⁸, wurde in der parlamentarischen Beratung insbesondere argumentiert, dass vor dem Hintergrund der breit geforderten inneren Verdichtung wie auch mit Blick auf das generelle Bestreben, der Bauherrin bzw. dem Bauherrn eine grössere Verantwortung zu übertragen, auf die Festlegung eines grossen Grenzabstands künftig zu verzichten sei. Die Gesetzesbestimmung wurde entsprechend so angepasst, dass der geltende Art. 92 Abs. 1 PBG vorschreibt, dass allseits der gleiche Grenzabstand gilt.

⁷⁶ Siehe hierzu AREG, Arbeitshilfe Gewässerraum im Kanton St.Gallen, Stand August 2018, S. 11 f.

⁷⁷ Siehe zum Ganzen B. Heer, St.Gallisches Planungs- und Baurecht, Bern 2003, Rz. 612; W. Ritter, in: Bereuter / Frei / Ritter (Hrsg.), Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 92 N 2 f.

⁷⁸ Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 77 f. (ABI 2015, 2399 ff.).

Im Rahmen der Überarbeitung der Ortsplanungen ist Kritik an dieser Regelung geäussert worden. Es wird beanstandet, das PBG habe den politischen Gemeinden die Möglichkeit genommen, die Dichte statt mit Nutzungsziffern mit differenzierten Abständen situationsgerecht zu regulieren. Auch führe ein einheitlicher Grenzabstand zu problematischen wohnhygienischen Verhältnissen. Zudem vermöge das Argument der inneren Verdichtung nicht zu überzeugen. Eine Verdichtung werde nicht mit minimalen Abständen (und maximalen Höhen) erzielt, sondern durch eine gute, den örtlichen Verhältnissen Rechnung tragende Planung. Dafür würden die politischen Gemeinden vom Kanton einen ausgebauten Werkzeugkasten benötigen, der ihnen erlaube, auf die konkrete Situation zu reagieren.

Diese Ausführungen sind aus Sicht der Regierung zutreffend. Es kann sogar argumentiert werden, dass die Möglichkeit eines grossen Grenzabstands gerade als Instrument der Verdichtung gelten kann: Es kann mehr Dichte zugelassen werden, wenn auf der Sonnenseite ein grösserer Grenz- bzw. Gebäudeabstand gilt als seit- und rückwärts. Dann lässt sich nämlich die Wohnhygiene und damit das Wohlbefinden der Bevölkerung einfacher mit mehr Dichte vereinbaren. Entsprechend dient ein grosser Grenzabstand in erster Linie auch nicht dem Nachbarschutz, sondern will im Interesse der Wohnhygiene eine gute Besonnung und Belichtung der Hauptfassade gewährleisten.⁷⁹

Entsprechend soll es den politischen Gemeinden zukünftig möglich sein, bei den Regelbauvorschriften wieder zwischen grossem und kleinem Grenzabstand zu unterscheiden. Deshalb ist Art. 92 Abs. 1 PBG anzupassen und diese Möglichkeit zu schaffen. Dabei handelt es sich um eine «Kann-Formulierung». Dies ist insbesondere für diejenigen politischen Gemeinden, die bei der Überarbeitung ihrer kommunalen Erlasse bereits weit fortgeschritten sind bzw. diese Arbeiten bereits abgeschlossen haben – und entsprechend einen einheitlichen Grenzabstand vorsehen – von Bedeutung. Die Revision von Art. 92 PBG soll nicht dazu führen, dass diese politischen Gemeinden ihre Ortsplanung erneut anpassen müssen.⁸⁰

Aufgrund dieser möglichen Unterscheidung bedarf es eines neuen Abs. 1^{bis}, der sich zur Anordnung eines allfälligen grossen Grenzabstands äussert. Da die Vorschriften auf kantonaler Ebene vereinheitlicht werden sollen, drängt sich – im Unterschied zur Regelung im BauG – eine kantonrechtliche Definition auf. Auch hierbei ist jedoch auf die Eigenheiten in den politischen Gemeinden Rücksicht zu nehmen und eine entsprechende Möglichkeit zur Abweichung einzubauen.

Abs. 1^{bis} bestimmt, dass ein grosser Grenzabstand (sofern festgelegt), gegenüber der am meisten nach Süden gerichteten Hauptwohnseite einzuhalten ist. Die politische Gemeinde kann im kommunalen Rahmennutzungsplan aber für die Hauptwohnseite abweichende Ausrichtungen – z.B. bezogen auf einzelne konkret bezeichnete Gebiete oder je nach Zonenart – festlegen. Mit dem Begriff der Hauptwohnseite wird an die Nutzung angeknüpft. Entsprechend ist auf Art und Flächen der zur betreffenden Fassade orientierten Räume abzustellen, wobei die Nutzung des Wohn- und Essbereichs dabei regelmässig ausgeprägter ist als die der Schlafzimmer und der weiteren Nebenräume. Zum Wohnbereich wird auch der Küchenbereich gezählt, zumal heutzutage der Wohnbereich häufig aus einem grossen Raum zum Wohnen, Essen und Kochen besteht.⁸¹ Auch die Orientierung der Aussenräume, wie Sitzplätze oder Balkone, kann ein Indiz für die Bestimmung der Hauptwohnseite sein. Zumindest hilfsweise kann auch darauf abgestellt

⁷⁹ Siehe hierzu insbesondere BDE 79/2020 vom 24. August 2020 Erw. 4.3.1 mit Hinweis oder BDE 31/2016 vom 30. Mai 2016 Erw. 3.4.

⁸⁰ Siehe auch Antwort der Regierung zur Einfachen Anfrage (61.20.54) «Wie weiter mit den kommunalen Instrumenten im Bereich des Planungs- und Baugesetzes?» vom 13. Oktober 2020.

⁸¹ VerwGE B 2013/51 vom 8. Juli 2014.

werden, welche Fassade aufgrund ihrer Gestaltung als die dominierende erscheint.⁸² Demgegenüber spielt die Länge der Wohnseite keine Rolle. Folglich kann je nach den örtlichen Verhältnissen auch eine der Kurzseiten eines Gebäudes als Hauptwohnseite ausgestaltet sein.⁸³

Weiter kann die politische Gemeinde in ihrem Rahmennutzungsplan vorsehen, dass die Summe des grossen und der massgebenden kleinen Grenzabstände zu gleichen Teilen auf die entsprechenden Seiten aufgeteilt werden kann, wenn eine Baute zwei oder mehr annähernd gleichwertige Hauptwohnseiten aufweist. Weist ein Haus z.B. gegen Süden, Westen und Osten gerichtete gleichwertige Hauptwohnseiten auf, könnten in diesem Fall (sofern der kommunale Rahmennutzungsplan dies zulässt) der grosse und zwei Mal der kleine Grenzabstand zusammengezählt und gleichmässig (zu je einem Drittel) auf die drei Seiten aufgeteilt werden. Eine vergleichbare Regelung sahen verschiedene politische Gemeinden bereits unter dem alten BauG vor.⁸⁴ Eine andere (ungleichmässige) Verteilung ist demgegenüber nicht möglich. Dies wäre sachlich auch nur schwer zu begründen, da diese Möglichkeit ja nur bei «annähernd gleichwertigen» Hauptwohnseiten besteht. Auch ist es unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit sowie aus Gründen einer rechtsgleichen Anwendung der Vorschrift und einer einfach praktikablen Regelung nicht angezeigt, die Verteilung im Einzelfall dem Gemeinwesen zu überlassen.

3.2.21 Gebäudeabstand (Art. 93 PBG)

Art. 93 Abs. 1 Satz 2 PBG sieht in der geltenden Fassung vor, dass der Gebäudeabstand der Summe der für die beiden Gebäude vorgeschriebenen Grenzabstände entspricht. Die politische Gemeinde hat somit keine Möglichkeit, die Masse des Gebäudeabstands selbständig festzulegen. Trotzdem hat sie gestützt auf Art. 79 Abs. 1 PBG den Gebäudeabstand zwingend im Rahmen der Nutzungsplanung zu bestimmen.

Diese Regelung ist einerseits in sich unschlüssig (zwingende Festlegung des Masses, obwohl sich das Mass bereits aus der kantonalrechtlichen Definition des Gebäudeabstands in Verbindung mit der zwingenden Festlegung des Masses des Grenzabstands ergibt) und kann andererseits zu ungewünschten Resultaten führen. Entsprechend ist eine Überarbeitung der Bestimmungen betreffend den Gebäudeabstand in zweierlei Hinsicht angezeigt: Erstens ist der Gebäudeabstand in den kommunalen Nutzungsplänen nicht mehr zwingend vorzusehen. Dies bedingt eine Anpassung von Art. 79 PBG.⁸⁵ Zweitens ist aber auch die kantonalrechtliche Umschreibung des Gebäudeabstands anzupassen, damit den politischen Gemeinden ein weiteres Instrument für die Ortsplanung gegeben werden kann. Zukünftig soll es den politischen Gemeinden (wieder) freigestellt sein, für den Gebäudeabstand die Massangaben zu wählen. Entsprechend soll der Gebäudeabstand nicht mehr zwingend gleich der Summe der für die beiden Gebäude vorgeschriebenen Grenzabstände sein. Vielmehr sollen die politischen Gemeinden – wenn sie sich denn für die Festlegung eines Gebäudeabstands entscheiden – die Möglichkeit haben, das Mass des Gebäudeabstands auch abweichend festzulegen. Die Definition des Gebäudeabstands erfolgt jedoch weiterhin im kantonalen Recht. Auch wird – gleich wie im bis Ende September 2017 geltenden Art. 57 Abs. 2 BauG – eine Auffangregelung im PBG verankert. Sollte die politische Gemeinde keine Massangaben für den Gebäudeabstand vorsehen, so soll subsidiär der Gebäudeabstand gleich der Summe der für die beiden Gebäude vorgeschriebenen Grenzabstände sein. Im Resultat bleibt es somit dabei, dass für sämtliche Bauzonen ein Gebäudeabstand gilt. Entweder wird er durch die politische Gemeinde im Rahmennutzungsplan festgelegt oder es kommt – falls die politische Gemeinde auf eine Festlegung nach Art. 79 Abs. 2 PBG verzichtet – die subsidiäre kantonalrechtliche Regelung zur Anwendung.

⁸² BEZ 2005 Nr. 21, S. 18 f.

⁸³ VerwGE B 2015/14 vom 20. Januar 2017 Erw. 10.1; VerwGE B 2013/50, 2013/51 vom 8. Juli 2014 Erw. 3.1.2 und 3.1.4.

⁸⁴ Siehe z.B. Art. 23 Abs. 3 der Bauordnung der Stadt St.Gallen vom 29. August 2000 (SRS 731.1) oder Art. 11 Abs. 2 des Baureglements der Stadt Gossau vom 30. Mai 1994.

⁸⁵ Siehe hierzu vorstehend Abschnitt 3.2.12.

3.2.22 Ausnahmegewilligung (Art. 108 PBG)

Mit Art. 108 Abs. 1 PBG wurde die Möglichkeit für das Erteilen von Ausnahmegewilligungen gegenüber der bisherigen Regelung eingeschränkt. Ausnahmegewilligungen sind – da Art. 108 PBG direkt anwendbar ist – seit 1. Oktober 2017 nur noch von den Vorschriften des PBG oder des Baureglements möglich. Nach der bis dahin geltenden Regelung konnte die zuständige Gemeindebehörde «von den Vorschriften dieses Gesetzes, des Baureglements sowie von Zonen-, Überbauungs- und Gestaltungsplänen» (Art. 77 Abs. 1 BauG) abweichende Bewilligungen erteilen.

Nach Art. 108 Abs. 1 PBG sind Ausnahmegewilligungen von Sondernutzungsplänen nicht mehr zulässig. In der Botschaft zum PBG wird dazu ausgeführt, es könne im Einzelfall nicht auch noch eine Ausnahmegewilligung geltend gemacht werden, da mit einem Sondernutzungsplan bereits von der Grundordnung abgewichen werde.⁸⁶ Nachdem unter dem Geltungsbereich des BauG und damit in langjähriger Praxis auch Ausnahmen von Sondernutzungsplänen erteilt werden konnten, bewirkt Art. 108 PBG eine einschneidende Änderung.

Hauptanwendungsfälle für Ausnahmegewilligungen von den besonderen Vorschriften von Sondernutzungsplänen sind in der Praxis die Regelungsbereiche gemäss Art. 23 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 25 PBG. Nach Art. 25 PBG kann der Sondernutzungsplan in Abweichung vom Rahmennutzungsplan eine besondere Bauweise festlegen (Bst. a) oder eine höhere bauliche Nutzung im Interesse einer Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität zulassen (Bst. b). Der Sondernutzungsplan nach Art. 25 PBG legt eine von der Regelbauweise abweichende Sonderbauordnung fest. Zusätzliche Abweichungen können in begründeten Einzelfällen angezeigt sein. Besteht die Zielsetzung eines Sondernutzungsplans indessen darin, eine verdichtete Bauweise zu ermöglichen, so besteht kein Raum für eine Ausnahmegewilligung mit der Konsequenz einer weiteren Verdichtung, indem z.B. eine zusätzliche Mehrausnutzung (Erhöhung der Nutzungsziffer, Überschreitung von Höhenmassen, Verminderung von Abstandsvorschriften usw.) zugestanden wird. Besondere Verhältnisse wären in derartigen Fällen nicht gegeben. Auch mit dieser Änderung bzw. Erweiterung der möglichen Anwendungsfälle ist nämlich weiterhin von Bedeutung, dass eine Ausnahmegewilligung nach Art. 108 PBG nur bei Vorliegen einer eigentlichen Ausnahmesituation im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erteilt werden kann.⁸⁷

Nicht nachvollziehbar ist, aufgrund welcher Überlegungen mit einer Ausnahmegewilligung nur von den Vorschriften des Baureglements (und des PBG) und nicht auch vom Zonenplan abgewichen werden kann. Der kommunale Rahmennutzungsplan besteht aus dem Zonenplan und dem Baureglement (Art. 1 Abs. 3 Bst. a PBG). Im Zonenplan unterteilt die politische Gemeinde ihr Gebiet in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, Nutzungsintensität und Immissionstoleranz (Art. 7 Abs. 1 PBG) und im Baureglement werden die dazu gehörenden öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften erlassen (Art. 7 Abs. 2 PBG). Zonenplan (grundeigentümerverbindliche Darstellung im Plan) und Baureglement (Vorschriften) bilden somit eine Einheit bzw. zusammen den Rahmennutzungsplan. Abweichungen erfolgen somit im Einzelfall und bei gegebenen Voraussetzungen vom Rahmennutzungsplan (auch wenn es sich in der Regel um Abweichungen von Masseinheiten handelt, die im Baureglement festgelegt sind). Zudem bedürfen nach Art. 108 Abs. 4 Bst. c PBG Abweichungen von den Vorschriften der Zonenkonformität der Zustimmung durch die zuständige kantonale Stelle⁸⁸.

⁸⁶ Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 87 f. (ABI 2015, 2399 ff.).

⁸⁷ Siehe hierzu insbesondere Urteil des Bundesgerichtes 1C_603/2018 vom 13. Januar 2020 Erw. 4.3 sowie Kaiser / Manser, in: Ehrenzeller / Engeler (Hrsg.), Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich / St.Gallen 2020, § 6 N 38.

⁸⁸ Nach Art. 8 PBV ist dies das AREG.

3.2.23 Bestandesgarantie – Umbauten und Erweiterungen (Art. 109 PBG)

Gemäss Botschaft zum PBG sollten die Regelungen in den Art. 109 und 110 PBG zur Bestands-, Erweiterungs- und Wiederaufbaugarantie die liberalen Bestimmungen des Art. 77^{bis} BauG übernehmen, wobei der Umbau und der Wiederaufbau neu in zwei separaten Artikeln normiert werden sollte.⁸⁹

In Bezug auf die Bauten innerhalb der Bauzone wurde dieses Ziel erreicht. Betreffend der Bauten ausserhalb der Bauzone erfolgte jedoch eine Einschränkung der bisherigen Möglichkeiten. Unter altem Recht galt für Bauten ausserhalb der Bauzone hinsichtlich der kantonalen Vorschriften nämlich ebenfalls Art. 77^{bis} BauG.⁹⁰ So konnte sich eine Grundeigentümerin bzw. ein Grundeigentümer beispielsweise in Bezug auf die Einhaltung des kantonalrechtlich geregelten Waldabstands ebenfalls auf Art. 77^{bis} BauG berufen. Mit der Einführung von Art. 108 und 109 PBG ist diese Gelegenheit entfallen. Die neuen Bestimmungen zur Bestandesgarantie beziehen sich explizit nur auf Bauten und Anlagen «innerhalb der Bauzone». In Bezug auf die Bauten ausserhalb der Bauzone erfolgte somit nicht eine Übernahme der liberalen Bestimmungen des Art. 77^{bis} BauG, sondern wurden durch die neuen Bestimmungen die Möglichkeiten eingeschränkt bzw. erfolgte eine Verschärfung. Gemäss Botschaft war dies aber ausdrücklich nicht gewünscht.

Es ist deshalb angezeigt, die beiden Bestimmungen anzupassen und deren Anwendbarkeit auch für Bauten ausserhalb der Bauzone zu öffnen. Entsprechend ist der Zusatz «innerhalb der Bauzone» zu streichen. Dies bedeutet, dass sich in Bezug auf kantonale Vorschriften auch die Bauherrin bzw. der Bauherr ausserhalb der Bauzone auf diese Bestimmungen berufen kann. In Bezug auf die Zonenkonformität gelten selbstredend die Bestimmungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes. Dies wird auch explizit in Art. 111 PBG festgehalten.

3.2.24 Bestandesgarantie – Wiederaufbau (Art. 110 PBG)

Wie dargelegt beschränkt sich auch Art. 110 PBG auf Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone. Aufgrund obiger Ausführungen soll auch die Bestimmung betreffend den Wiederaufbau – in Bezug auf kantonale Vorschriften – auf Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone ausgeweitet werden. Dies entspricht dem früheren Art. 77^{bis} Abs. 1 BauG. Entsprechend ist auch bei diesem Artikel der einschränkende Zusatz «innerhalb der Bauzone» zu streichen.

3.2.25 Geltungsdauer (Art. 148 PBG)

Art. 148 PBG sieht vor, dass die Baubewilligung während drei Jahren nach Eintritt der Rechtskraft Gültigkeit hat (Abs. 1) und die Geltungsdauer einmalig um zwei Jahre verlängert werden kann (Abs. 2). Wird innert dieser Frist von der Baubewilligung kein Gebrauch gemacht, verliert sie – unabhängig der Gründe, aus denen mit den Bauarbeiten nicht begonnen wurde – jegliche Wirkung.

Die Baubewilligung wird (formell) rechtskräftig, wenn innert der Rechtsmittelfrist kein Rekurs gegen die Baubewilligung eingereicht wird bzw. wenn das Rechtsmittelverfahren erledigt ist. Die Einleitung einer privatrechtlichen Einsprache auf dem Zivilrechtsweg hindert die Rechtskraft der Baubewilligung nicht. Jedoch hat eine solche Einsprache nach Art. 155 Abs. 3 PBG bahindernde Wirkung. Dies bedeutet, dass das Bauvorhaben bis zur rechtskräftigen Erledigung der privatrechtlichen Einsprache nicht ausgeführt werden darf. Aufgrund der geltenden Formulierungen in Art. 148 und 155 PBG könnte sich nun die Situation ergeben, dass die Baubewilligung rechtskräftig wird, die Frist nach Art. 148 Abs. 1 PBG somit zu laufen beginnt, von der Baubewilligung aber aufgrund der Einleitung eines Verfahrens auf dem Zivilrechtsweg kein Gebrauch gemacht werden

⁸⁹ Siehe Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 88 (ABI 2015, 2399 ff.).

⁹⁰ B. Heer, a.a.O. Rz 757.

dürfte. Im schlimmsten Fall (bei entsprechenden Verfahrensdauern im Zivilverfahren) könnte die rechtskräftige Baubewilligung sogar schon abgelaufen sein, bevor von ihr Gebrauch gemacht werden könnte.⁹¹

Dies würde selbstredend zu einem stossenden Ergebnis führen, weshalb es sich aufdrängt, dieses gesetzgeberische Versehen zu beheben. Im alten Baugesetz gab es eine entsprechende Bestimmung, wonach die Fristen zur Ausübung der Baubewilligung während der Rechtshängigkeit von privatrechtlichen Baueinspracheprozessen ruhen (Art. 88 Abs. 4 BauG). Es ist angezeigt, diese Bestimmung auch in das neue PBG aufzunehmen und Art. 148 PBG mit einem entsprechenden Abs. 3 zu ergänzen.

3.2.26 Übrige privatrechtliche Einsprachen (Art. 155 PBG)

Art. 155 Abs. 2 PBG sieht vor, dass die Baubehörde der Einsprecherin oder dem Einsprecher im Einspracheentscheid für eine erhobene privatrechtliche Einsprache eine Frist von 30 Tagen zur Einleitung des Verfahrens auf dem Zivilrechtsweg eröffnet. Sämtliche übrigen Fristen (Einsprachefrist gemäss Art. 153 Abs. 1 i.V.m. Art. 139 Abs. 3 PBG; vor allem aber auch die Rekursfrist gemäss Art. 47 VRP sowie die Beschwerdefrist gemäss Art. 64 i.V.m. Art. 47 VRP) betragen in einem Bauprozess 14 Tage. Zudem war für die Einleitung des Verfahrens auf dem Zivilrechtsweg in Art. 84 Abs. 3 BauG aus dem Jahr 1972 ebenfalls noch eine Frist von 14 Tagen vorgesehen.

In Botschaft und Entwurf zum PBG vom 11. August 2015 waren auch Anpassungen des VRP vorgesehen.⁹² Unter anderem sollte Art. 47 VRP neu eine Rekursfrist von 30 Tagen (statt 14 Tage) enthalten. Diese Änderung (wie auch die übrigen Anpassungen des VRP) wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratung hingegen wieder fallengelassen. Es wurde geltend gemacht, dass Änderungen am VRP weitreichende Auswirkungen (über das Planungs- und Baurecht hinaus) hätten und im Rahmen der damals laufenden Revision des VRP (VIII. Nachtrag) vorgenommen werden sollten. Bei dieser Revision wurde Art. 47 VRP jedoch nicht angepasst, weshalb somit heute weiterhin eine 14-tägige Rekurs- und Beschwerdefrist gilt.

Die geltende Regelung von Art. 155 Abs. 2 PBG, wonach für die Einleitung des Verfahrens auf dem Zivilrechtsweg im Einspracheentscheid eine Frist von 30 Tagen anzusetzen ist, war auf die Anpassung der Frist im VRP für das öffentlich-rechtliche Verfahren ausgerichtet. Da letztere nicht vorgenommen wurde, hat dies zur Folge, dass die Fristen nun nicht mehr aufeinander abgestimmt sind. Dies hat insbesondere den Nachteil, dass die bzw. der Bauwillige bei erteilter Baubewilligung nicht nur die 14-tägige Rekursfrist abwarten muss, bevor sie bzw. er Klarheit darüber hat, ob das Bauvorhaben weiterhin bestritten wird und bevor allenfalls mit den Bauarbeiten begonnen werden kann, sondern sie bzw. er muss bei Vorliegen einer privatrechtlichen Einsprache gegen das Bauvorhaben nun auch die 30-tägige Frist zur Einleitung des Zivilverfahrens abwarten, da auch eine solche Einsprache bauhindernde Wirkung zeitigt.⁹³

Die Fristen sollen wieder aufeinander abgestimmt werden und es soll sowohl für die Weiterverfolgung von öffentlich-rechtlichen (Rekurs) als auch von privatrechtlichen Einsprachen (Einleitung Zivilverfahren) eine 14-tägige Frist gelten. Dies dient einerseits der Beschleunigung der Verfahren und andererseits hatte sich diese Regelung unter dem alten BauG auch bewährt.

⁹¹ Siehe zum Ganzen M. Möhr, in: Bereuter / Frei / Ritter (Hrsg.), Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 155 N 17 f.

⁹² Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 117 mit Kommentar zu Art. 174 E-PBG (ABI 2015, 2399 ff.).

⁹³ Siehe hierzu M. Möhr, a.a.O., Art. 155 N 3 und 12.

3.2.27 Entscheid (Art. 157 PBG)

Art. 157 PBG befasst sich mit dem Entscheid über Einsprachen in Plan-, Unterschutzstellungs- und Baubewilligungsverfahren. Dabei bestimmt Abs. 1 für Planverfahren, dass über öffentlich-rechtliche Einsprachen gleichzeitig mit der Festsetzung des Nutzungsplans entschieden wird. Im Rahmen der Botschaft zum PBG vom 11. August 2015 werden keine Ausführungen dazu gemacht, was unter einem Festsetzungsbeschluss zu verstehen ist. Die Festsetzung des Nutzungsplans bildet aber auf jeden Fall den Abschluss des erstinstanzlichen Planerlassverfahrens.⁹⁴ Ein Festsetzungsbeschluss ist somit auch notwendig, wenn nicht über Einsprachen zu entscheiden ist. Die Notwendigkeit eines eigentlichen Festsetzungsbeschlusses wurde erst mit Art. 157 PBG eingeführt. Das BauG aus dem Jahr 1972 enthielt keine vergleichbare Regelung.

Zur Vereinheitlichung der Verfahren war im Rahmen der Revision des WBG vorgesehen, auch für die Planverfahren nach WBG und StrG eine entsprechende Regelung vorzusehen. Entsprechend sollten Art. 31 und 32 WBG sowie Art. 45 StrG mit dem Erfordernis eines Festsetzungsbeschlusses ergänzt werden. In der vorberatenden Kommission wurde geltend gemacht, ein Festsetzungsbeschluss sei nicht nötig. Erfolge keine Einsprache, gelte der Gemeinderatsbeschluss (Erlass) als verbindlich; erfolge demgegenüber eine Einsprache, so sei der Beschluss bei Erledigung der Einsprache massgeblich. Es solle nicht ein Fehler des PBG übernommen werden. Vielmehr sei eine richtige Lösung angezeigt und im Anschluss könne das PBG revidiert werden. Der Verzicht auf die Änderung von Art. 31 und 32 WBG sowie Art. 45 StrG war alsdann in der vorberatenden Kommission unumstritten.

Aufgrund dieses klaren Votums im Rahmen der Revision des WBG ist Art. 157 PBG, der für Planverfahren einen Festsetzungsbeschluss vorsieht, anzupassen. Art. 157 PBG regelt – wie angezeigt – die Einspracheerledigung in Plan-, Unterschutzstellungs- und Baubewilligungsverfahren. Dabei regelt er insbesondere den Zeitpunkt des Entscheids über die Einsprachen. In Baubewilligungs- und Unterschutzstellungsverfahren ist keine Änderung vorgesehen. Vielmehr soll über öffentlich-rechtliche Einsprachen weiterhin gleichzeitig mit der Verfügung im Baubewilligungs- und Unterschutzstellungsverfahren (Schutzverfügung i.S.v. Art. 121 Abs. 1 Bst. c PBG) entschieden werden (Abs. 1).

Am grundsätzlichen Ablauf des Planverfahrens soll sich durch den II. Nachtrag zum PBG nichts ändern. Entsprechend ist über die Einsprache gegen einen kommunalen Rahmen- oder Sondernutzungsplan oder eine Schutzverordnung vor Einholung der Genehmigung bei der zuständigen kantonalen Stelle (AREG) zu entscheiden. Bei einem Sondernutzungsplan und einer Schutzverordnung erfolgt weiterhin keine unmittelbare Eröffnung des Einspracheentscheids. Dieser wird erst nach dem Vorliegen der Genehmigung zusammen mit dieser als Gesamtentscheid (Art. 132 Abs. 2 und 3 PBG) eröffnet. Bei einem Rahmennutzungsplan besteht ein allfälliges Rekursrecht ohnehin erst nach Durchführung des Referendumsverfahrens und Vorliegen der Genehmigung durch das AREG. Im Einzelnen sind folgende Verfahrensschritte vorgesehen:

⁹⁴ M. Möhr, a.a.O., Art. 157 N 7.

Rahmennutzungsplan

- Erlassbeschluss durch Gemeinde (Art. 7)
- öffentliche Auflage (Art. 41)
- Einsprachen während Auflagefrist (Art. 41)
- Einspracheentscheid durch Gemeinde (Art. 157)
- Eröffnung Einspracheentscheid (ohne Rekursfrist)
- fakultatives Referendum (Art. 37)
- Genehmigung durch AREG (Art. 38)
- Eröffnung des Entscheids der Stimmberechtigten und der Rekursfrist dagegen (Art. 37 Abs. 3) sowie der Genehmigung des AREG durch die Gemeinde als Gesamtentscheid (Art. 132 Abs. 2 und 3)
- Rekurs gegen Gesamtentscheid ans Bau- und Umweltdepartement

kommunaler Sondernutzungsplan und Schutzverordnung

- Erlassbeschluss durch Gemeinde (Art. 23)
- öffentliche Auflage (Art. 41)
- Einsprachen während Auflagefrist (Art. 41)
- Einspracheentscheid durch Gemeinde (Art. 157), noch ohne Eröffnung an die Einsprechenden
- Genehmigung durch AREG (Art. 38)
- Eröffnung des Einspracheentscheids und der Genehmigung des AREG durch die Gemeinde als Gesamtentscheid (Art. 132 Abs. 2 und 3)
- Rekurs gegen Gesamtentscheid ans Bau- und Umweltdepartement

Der Festsetzungsbeschluss galt bei kantonalen Sondernutzungsplänen gleichzeitig als Genehmigungsbeschluss im Sinne von Art. 26 Abs. 1 RPG. Da zukünftig kein Festsetzungsbeschluss mehr vorgesehen ist, bedarf auch der kantonale Sondernutzungsplan explizit einer Genehmigung durch die Regierung. Dies bedingt eine Anpassung von Art. 38 PBG.⁹⁵ Weiter ist in Art. 157 PBG klarzustellen, dass bei kantonalen Sondernutzungsplänen über öffentlich-rechtliche Einsprachen gleichzeitig mit der Genehmigung entschieden wird. Da die Regierung gestützt auf Art. 32 f. PBG kantonale Sondernutzungspläne erlässt und diese nun auch genehmigt (Art. 38 PBG), ist es sachgerecht, wenn sie auch über die dagegen erhobenen Einsprachen befindet.

3.2.28 Drittänderung im Wasserbaugesetz

Im Rahmen des II. Nachtrags zum PBG ist auch eine Änderung des Wasserbaugesetzes vorzunehmen. Diese betrifft Art. 32 WBG, der die Genehmigung von Wasserbauvorhaben zum Gegenstand hat und im Rahmen des Nachtrags zum Wasserbaugesetz (22.20.06) angepasst wurde.

Ein Wasserbauprojekt ist ein Sondernutzungsplan im Sinn des RPG, der einer Genehmigung durch den Kanton bedarf.⁹⁶ Dementsprechend wurden wasserbauliche Massnahmen an einem kantonalen Gewässer bisher gestützt auf Art. 32 Abs. 1 WBG durch den Kanton genehmigt. Art. 32 WBG in der bis zum 30. Juni 2021 geltenden Fassung sah nämlich vor, dass sämtliche wasserbaulichen Massnahmen der Genehmigung durch das zuständige Departement bedürfen. Im Rahmen des Nachtrags zum WBG (22.20.06) beabsichtigte die Regierung in Anlehnung an das PBG, die Einführung eines Festsetzungsbeschlusses. Art. 32 WBG sollte entsprechend umformuliert werden und ein eigentlicher Genehmigungsbeschluss nur noch bei den Gemeindegewässern und den übrigen Gewässern nach Art. 17 WBG vonnöten sein. Entsprechend sah der Entwurf in Art. 32 Abs. 3 auch explizit vor, dass wasserbauliche Massnahmen an Kantonsgewässern mit dem Festsetzungsbeschluss als genehmigt gelten würden. Allerdings hat der Kantonsrat diesen Vorschlag der Regierung abgelehnt und auf einen Festsetzungsbeschluss im WBG verzichtet und entsprechend auch Abs. 3 nicht in Art. 32 WBG aufgenommen. Bei der Anpassung von Art. 32 Abs. 1 WBG ist somit die Genehmigungspflicht für wasserbauliche Massnahmen an Kantonsgewässern weggefallen.

⁹⁵ Siehe hierzu vorstehend Abschnitt 3.2.6.

⁹⁶ Art. 26 Abs. 1 RPG.

Somit fehlt seit dem 1. Juli 2021 eine gesetzliche Grundlage für eine Genehmigung von Wasserbauprojekten an kantonalen Gewässern. Aufgrund von Art. 26 Abs. 1 RPG erweist sich dies als Mangel. Die Genehmigung ist zudem Voraussetzung dafür, dass das Verwaltungsgericht auf eine allfällige Beschwerde gegen ein Vorhaben überhaupt eintritt. Auch die bisher bewährte Integration weiterer kantonalen Bewilligungen in den Genehmigungsentscheid ist aktuell nicht mehr möglich. Entsprechend ist in Art. 32 WBG ein neuer Abs. 1^{ter} aufzunehmen, der vorsieht, dass wasserbauliche Massnahmen an Kantonsgewässern der Genehmigung des Bau- und Umweltdepartementes bedürfen.

4 III. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz

4.1 Änderungsbedarf im Kapitel C «Natur- und Heimatschutz»

In Kapitel C «Natur- und Heimatschutz» (Art. 114 bis 130 PBG) konnten aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit der Bestimmungen bereits erste Erfahrungen gesammelt werden. Dabei hat insbesondere das Zustimmungserfordernis des Kantons für bauliche Eingriffe, die zur Beseitigung oder Beeinträchtigung von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern von nationaler oder kantonaler Bedeutung führen, zu kontroversen Diskussionen Anlass gegeben.⁹⁷ Die mit dem Zustimmungserfordernis verbundene erstinstanzliche Entscheidhoheit und Hauptverantwortung des Amtes für Kultur (insbesondere der kantonalen Denkmalpflege in Bezug auf Baudenkmalern) wird von verschiedenen politischen Gemeinden und Wirtschaftsverbänden nicht bzw. nur teilweise akzeptiert, obwohl die politischen Gemeinden mit einer raschen Überarbeitung ihrer Schutzplanungen zu einer wesentlichen Vereinfachung der Verfahren beitragen könnten.⁹⁸ Die Gemeinden und Wirtschaftsverbände begründen ihre ablehnende Haltung damit, dass die Entscheidhoheit und Hauptverantwortung auch bei den Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern von nationaler oder kantonaler Bedeutung aus ihrer Sicht bei den politischen Gemeinden und nicht beim Kanton liegen solle, da die Gemeinden die Verhältnisse vor Ort besser kennen würden, insbesondere bei geschützten Ortsbildern.⁹⁹

Zweck des Zustimmungserfordernisses ist es, einen fachlich hochstehenden, einheitlichen sowie rechtsgleichen Schutz der bedeutendsten Kulturdenkmäler im Kanton sicherzustellen. Die einzelnen politischen Gemeinden verfügen über keine Übersicht und keine einheitliche Praxis in Bezug auf Eingriffe in Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung. Ebenso verfügen vor allem politische Gemeinden mit nur wenigen Baugesuchen zu entsprechenden Objekten nicht über die notwendigen hohen Fachkompetenzen zur Beurteilung von Eingriffen. Aus rechtsstaatlicher Sicht kann es zudem nicht sein, dass jede einzelne politische Gemeinde über die vom Bund bezeichneten Objekte von nationaler Bedeutung sowie über Objekte von kantonaler Bedeutung (insbesondere bei Erfüllung von Bundesaufgaben, aber auch bei kantonalen Aufgaben) alleine entscheidet. So verpflichtet z.B. Art. 24 f. des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) die Kantone, das NHG zu vollziehen, soweit es den Vollzug nicht dem Bund überträgt, und die dazu erforderlichen Vorschriften zu erlassen. Nach Art. 26 Abs. 1 der

⁹⁷ Aktuell werden jährlich rund 1'000 Gesuche bei der kantonalen Denkmalpflege im Zusammenhang mit Art. 122 Abs. 3 PBG eingereicht. Bei rund einem Viertel der Gesuche (rund 240) wird vorab festgestellt, dass kein unter Schutz gestelltes Objekt von nationaler oder kantonaler Bedeutung betroffen ist. Bei rund zwei Dritteln der Gesuche (rund 680) wird weiter festgestellt, dass keine Beeinträchtigung oder Beseitigung vorliegt. In diesen Fällen wurde das Baugesuch häufig vorab im Gespräch zwischen Bauherrschaft und Denkmalpflege so angepasst, dass das Vorhaben nicht mehr zu einer Beeinträchtigung führt. Bei rund 90 Gesuchen im Jahr wird eine Beeinträchtigung festgestellt, davon erhalten dann rund 80 Gesuche eine Zustimmung mit Auflagen und rund zehn Gesuche keine Zustimmung.

⁹⁸ Bis zum Vorliegen neu rechtlicher Schutzplanungen (welche die Schutzobjekte von nationaler, kantonaler und lokaler Bedeutung festlegen) muss in einer Übergangsphase in einem zusätzlichen Verfahrensschritt der Kanton zur Bestimmung der Baudenkmalern von nationaler und kantonaler Bedeutung einbezogen werden. Dieser Schritt fällt weg, wenn die politischen Gemeinden über neu rechtliche Schutzinstrumente verfügen.

⁹⁹ Vgl. zur Zusammenarbeit zwischen den politischen Gemeinden und der kantonalen Denkmalpflege auch die Antwort der Regierung vom 19. Januar 2021 auf die Einfache Anfrage 61.20.69 «Planungs- und Baugesetz: Standortbestimmung für den Denkmalschutz».

eidgenössischen Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1; abgekürzt NHV) haben die Kantone für einen sachgerechten und wirksamen Vollzug von Verfassungs- und Gesetzesauftrag zu sorgen und dazu Amtsstellen als Fachstellen für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege zu bezeichnen. Im Fall einer ersatzlosen Streichung des Zustimmungserfordernisses würde der Kanton über kein wirksames Mitspracherecht bei den bedeutendsten Objekten verfügen.

Aufgrund der Kritik am Zustimmungserfordernis und der gleichzeitig wichtigen Funktion, die ihm zukommt, soll dieses zwar gestrichen werden, jedoch gleichzeitig im Sinn eines zweckmässigen Kompromisses, der beiden Positionen Rechnung trägt, eine zusammen mit der VS GP ausgearbeitete Ersatzregelung eingeführt werden.

Konkret bedeutet dies, dass das Zustimmungserfordernis durch einen Verfahrenseinbezug kombiniert mit einem Rekurs- und Beschwerderecht der kantonalen Stelle abgelöst werden soll. Dadurch soll sichergestellt werden, dass einerseits die Entscheidkompetenz für Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung wieder bei den politischen Gemeinden liegt, andererseits aber bei diesen Objekten auch ein möglichst fachgerechter und einheitlicher sowie rechtsgleicher Vollzug gewährleistet ist und der Kanton notfalls wirksam reagieren kann, wenn ein kommunaler Entscheid nicht haltbar ist.

4.2 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

4.2.1 Eigentumsbeschränkungen (Art. 122 PBG)

Mit Art. 122 Abs. 3 PBG wurde folgendes Zustimmungserfordernis eingeführt: Wenn Eingriffe in unter Schutz gestellte Baudenkmäler und archäologische Denkmäler eine Beseitigung oder Beeinträchtigung bewirken und geschützte Objekte (Schutzobjekte) von nationaler oder kantonaler Bedeutung betreffen, muss die zuständige kantonale Stelle (Amt für Kultur¹⁰⁰) in Form eines Teilentscheids ihre Zustimmung zum Eingriff geben, die für den Endentscheid der politischen Gemeinde verbindlich zu übernehmen ist.¹⁰¹ Der Teilentscheid über einen Abbruch oder eine Änderung an einem geschützten Objekt umfasst dabei drei Beurteilungsschritte:

1. *Schutzumfang und Schutzziele:*
Welche Teile (innen, aussen) sind in der Substanz und Struktur zwingend zu schützen bzw. wo sind Änderungen möglich, ohne die denkmalpflegerischen Schutzziele zu beeinträchtigen?¹⁰²
2. *Interessenabwägung:*
Erfüllen die geplanten Massnahmen andere gewichtige (überwiegende) öffentliche oder private Interessen und stehen damit dem öffentlichen Interesse am Schutz konkurrierend gegenüber?¹⁰³ Bei Erfüllung von Bundesaufgaben hat die Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG zu erfolgen.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Bzw. aufgrund der ErmV die Leiterin bzw. der Leiter der kantonalen Denkmalpflege oder die Leiterin bzw. der Leiter der Kantonsarchäologie.

¹⁰¹ Solche Eingriffe werden in der Regel im Rahmen eines Baubewilligungsentscheids (Art. 146 ff. PBG) bewilligt, diese können jedoch auch beim Erlass von Sondernutzungsplänen (Art. 23 Abs. 1 PBG) zu beurteilen sein.

¹⁰² W. Engeler, in: Ehrenzeller / Engeler (Hrsg.), Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich / St.Gallen 2020, § 7 N 166, wonach nur bei Vorliegen triftiger Gründe von einem Fachgutachten abgewichen wird.

¹⁰³ Art. 3 RPV zum Vorgehen bei einer Interessenabwägung. Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe hat diese jedoch nach Art. 6 Abs. 2 NHG zu erfolgen. Vgl. W. Engeler, a.a.O., § 7 N 248 ff.

¹⁰⁴ Bundesaufgaben bestehen z.B. bei einer Baubewilligung ausserhalb von Bauzonen oder einer solchen für eine Mobilfunkanlage. Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG muss ein dem Schutzinteresse gegenüberstehendes öffentliches Interesse von nationaler Bedeutung sein.

3. *Verhältnismässigkeit:*

Wurde eine geeignete sowie die mildeste Massnahme zum Erhalt der Schutzziele eines Objekts gewählt und ist diese für die Eigentümerin oder den Eigentümer zumutbar bzw. verhältnismässig?¹⁰⁵

Aufgrund der kritischen Rückmeldungen der politischen Gemeinden und Wirtschaftsverbände, namentlich an der mit dem Zustimmungserfordernis verbundenen Entscheidungshoheit und Hauptverantwortung des Kantons, soll das Zustimmungserfordernis und somit der zweite Satz von Art. 122 Abs. 3 PBG gestrichen werden. Neu hat die politische Gemeinde im Rahmen ihrer Entscheidungshoheit die notwendige Interessenabwägung und die Prüfung der Verhältnismässigkeit bei Eingriffen im Sinn von Art. 122 Abs. 3 PBG in Schutzobjekte von nationaler und kantonaler Bedeutung vorzunehmen. Sie übernimmt damit mehr Verantwortung bei Eingriffen in entsprechende Schutzobjekte. Damit verbunden besteht gegenüber den politischen Gemeinden die Erwartung, dass sie – sofern noch nicht vorhanden – das notwendige Know-how für die ihnen neu zukommende Aufgabe und damit verbundene Hauptverantwortung (namentlich in Bezug auf die Beurteilungsschritte 2 und 3) sicherstellen.

Da dem Zustimmungserfordernis aber eine wichtige Funktion für die Bewahrung und Überlieferung des baulichen und archäologischen Kulturerbes im Kanton zukommt, soll dessen Streichung nicht ersatzlos geschehen, sondern stattdessen eine zusammen mit der VSGP ausgearbeitete Ersatzregelung im Sinn eines zweckmässigen Kompromisses, der beiden Interessen bestmöglich Rechnung trägt, eingeführt werden. Entsprechend soll die zuständige kantonale Stelle analog zu Art. 121 Abs. 2 PBG neu von der politischen Gemeinde frühzeitig zur Abgabe einer Stellungnahme (Gutachten) in entsprechende Verfahren einbezogen werden (Art. 122 Abs. 4 Satz 1 PBG). So wird eine kooperative Zusammenarbeit zwischen der politischen Gemeinde, der Eigentümerschaft und der zuständigen kantonalen Stelle sichergestellt. Nach dem Wegfall des Zustimmungserfordernisses wird mit dem Beizug der zuständigen kantonalen Stelle die denkmalpflegerische bzw. archäologische Fachbeurteilung gewährleistet, damit Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer unter Schutz gestellte Objekte einschliesslich deren Umgebung unter Wahrung der Schutzziele für zeitgemässe Bedürfnisse umnutzen und entsprechend anpassen können (Art. 122 Abs. 2 PBG). Bei möglichen Zielkonflikten zwischen geplanten Nutzungen und den Schutzziele kann die zuständige kantonale Stelle zusammen mit der politischen Gemeinde und der Bauherrschaft auf kooperativer Ebene eine Lösung suchen. Voraussetzung dafür ist ein frühzeitiger Einbezug der kantonalen Stelle in das Baubewilligungs- oder Planverfahren. Aufgrund des Verfahrenseinbezugs der zuständigen kantonalen Stelle durch Abgabe einer Stellungnahme erübrigt sich die Beteiligung am Einspracheverfahren nach Art. 152 ff. PBG bzw. die Gewährung einer entsprechenden Einspracheberechtigung nach Art. 153 PBG.

In ihrer Stellungnahme kann sich die zuständige kantonale Stelle lediglich zu den Schutzziele und zum Schutzzumfang sowie zur Beurteilung der Frage, ob und in welchem Umfang ein geplanter Eingriff die Schutzziele beeinträchtigt äussern. Dies gewährleistet jedoch – ohne weiteren Kontroll- oder Eingriffsmechanismus – noch keinen einheitlichen, rechtsgleichen Umgang mit den Schutzobjekten von kantonaler oder nationaler Bedeutung bzw. noch kein wirksames Mitspracherecht bei Eingriffen in die bedeutendsten Schutzobjekte im Kanton. Der Einbezug ins Verfahren bezieht sich auf den ersten (oben aufgeführten) Beurteilungsschritt (Schutzzumfang und Schutzziele), nicht aber wie bei einem Teilentscheid nach geltendem Art. 122 Abs. 3 Satz 2 PBG auf Schritt zwei (Interessenabwägung) und im Unterschied zu diesem nur teilweise auf Schritt drei (Verhältnismässigkeitsprüfung: in der Stellungnahme erfolgt nur eine Prüfung von Eignung und

¹⁰⁵ W. Engeler, a.a.O., § 7 N 254 ff. mit Hinweis u.a. auf Urteil des Bundesgerichtes 1C_26/2014 vom 18. November 2014 Erw. 4.6, wonach es genügt, wenn die bisherige Nutzung unbeschränkt weitergeführt werden kann und auch gewisse Umbau- und Umnutzungsmöglichkeiten verbleiben, an denen sich die öffentliche Hand in substantiellem Ausmass beteiligen müsste.

Eingriffsmass der Schutzmassnahmen). Der eigentliche Entscheid über die drei Beurteilungsschritte (insbesondere die Schritte zwei und drei) ist neu, gestützt auf ihre Entscheidhoheit, die Rechtslage und die fachlichen Gutachten der zuständigen kantonalen Stelle zu den Schritten eins und drei (teilweise), Sache der politischen Gemeinde. Trotz frühzeitigem Einbezug der kantonalen Stelle kann es dabei in Einzelfällen zwischen einer politischen Gemeinde und der zuständigen kantonalen Stelle zu Differenzen bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Beseitigung oder Beeinträchtigung von Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung kommen.

Um einen rechtsgleichen und rechtssicheren Vollzug bei Eingriffen in Schutzobjekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung nicht nur bei der denkmalpflegerischen Beurteilung, sondern auch bei der Interessenabwägung und der Verhältnismässigkeitsprüfung sicherzustellen, wird der zuständigen kantonalen Stelle die Berechtigung gegeben, Rekurs und Beschwerde¹⁰⁶ gegen Entscheide der politischen Gemeinden zu erheben, die eine Beseitigung oder Beeinträchtigung eines Schutzobjekts von nationaler oder kantonaler Bedeutung zum Gegenstand haben und aus Sicht der zuständigen kantonalen Stelle dabei Recht verletzen. Damit kann der Kanton im Notfall eingreifen. Auf diese Weise wird auch sichergestellt, dass nicht eine einzelne politische Gemeinde alleine über Eingriffe in die bedeutendsten Schutzobjekte im Kanton entscheiden kann. Damit die zuständige kantonale Stelle überhaupt die Möglichkeit hat, rechtzeitig ein Rechtsmittel zu erheben, sind die massgebenden Entscheide (Baubewilligung, Sondernutzungsplan) neu der zuständigen kantonalen Stelle zu eröffnen (Abs. 4 Satz 2).¹⁰⁷ Diese Vorschrift ermöglicht es der kantonalen Stelle überhaupt erst, eingreifen zu können. Unterlässt es die Gemeinde, die massgebenden Entscheide der kantonalen Stelle zu eröffnen, werden die Entscheide lediglich hinkend rechtskräftig. Dies bedeutet, dass die kantonale Stelle, sobald sie von der Bewilligung Kenntnis erlangt, befugt ist, den massgebenden Entscheid auch noch nachträglich anzufechten. Sollte alsdann der Rekurs gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben werden, wäre – soweit noch möglich – die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu prüfen bzw. zu verfügen. Mit der Zustellung der Unterlagen gewinnt der Kanton zudem eine Übersicht über alle Entscheide zu Eingriffen in Schutzobjekte von kantonaler oder nationaler Bedeutung im Kanton. Aus dieser Übersicht können wichtige Erkenntnisse gewonnen werden über nötige Vereinheitlichungen, die in der Praxis anzustreben wären, z.B. mittels Informationsschreiben an die politischen Gemeinden mit entsprechenden Hinweisen zur Praxis im Umgang mit Schutzobjekten.

Das Rekurs- und Beschwerderecht bedingt zudem eine neue Bestimmung im PBG, die aufgrund der Gesetzessystematik im Kapitel «Verfahren und Vollzug» – als neuer Art. 157a PBG – eingeführt wird.¹⁰⁸

Für Entscheide über Eingriffe in Schutzobjekte von lokaler Bedeutung ist weiterhin die politische Gemeinde alleine zuständig. Hier gelten weder eine Bezugsspflicht noch ein Rekursrecht der zuständigen kantonalen Stelle.

4.2.2 Rekurs- und Beschwerdeberechtigung bei Entscheiden nach Art. 122 Abs. 3 PBG (Art. 157a PBG)

Wie im Rahmen der Anpassung von Art. 122 Abs. 3 PBG ausgeführt, können in Einzelfällen zwischen einer politischen Gemeinde und der zuständigen kantonalen Stelle trotz frühzeitigem Einbezug der kantonalen Stelle Differenzen bei der Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit der Beseitigung oder Beeinträchtigung von Schutzobjekten von kantonaler oder nationaler Bedeutung bestehen. In diesen Fällen hat die politische Gemeinde gestützt auf ihre Entscheidhoheit sowie

¹⁰⁶ Vgl. zum Instanzenzug nachfolgend Abschnitt 4.2.2.

¹⁰⁷ Art. 153 PBG (Baubewilligung), Art. 38 (Sondernutzungsplan).

¹⁰⁸ Siehe hierzu nachstehend Abschnitt 4.2.2.

die Rechtslage zukünftig alleine (ohne verbindlichen Teilentscheid der kantonalen Stelle) zu entscheiden.

Mit dem Rekurs- und Beschwerderecht in Art. 157a PBG bekommt die zuständige kantonale Stelle ein Ersatzmittel zum gestrichenen Zustimmungserfordernis, um im Notfall bei Rechtsverletzungen eingreifen zu können und damit einen rechtsgleichen und rechtssicheren Vollzug bei geplanten Eingriffen in Schutzobjekte von nationaler und kantonaler Bedeutung zu gewährleisten. Eine solche spezialgesetzliche Grundlage im PBG ist notwendig, weil dem Amt für Kultur gestützt auf Art. 45 VRP, der die Rekursberechtigung im Allgemeinen regelt, kein Rekursrecht zusteht. Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung eines Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse hat. Diese Bestimmung regelt die allgemeine, in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnittene Rechtsmittelberechtigung, die unter bestimmten Voraussetzungen auch für das Gemeinwesen zum Tragen kommt (nämlich dort, wo das Gemeinwesen am Rechtsleben teilnimmt wie eine Privatperson, etwa ein Grundstück erwirbt oder um eine Baubewilligung ersucht). Nach Art. 45 Abs. 2 VRP steht das Rekursrecht zur Wahrung öffentlicher Interessen auch der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu. Damit sind die dem Kanton unterstellten Gemeinwesen gemeint (in erster Linie politische und andere Gemeinden nach dem Gemeindegesetz [sGS 151.2]). Der Kanton gilt dagegen nicht als öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinn dieser Bestimmung.¹⁰⁹ Das Gesetz über Verwaltungsrechtspflege bedarf allerdings keiner Anpassung, da spezialgesetzliche Abweichungen vom VRP, wie hier betreffend Rekursberechtigung, schon nach Art. 2 Abs. 1 VRP den Vorschriften des VRP vorgehen («lex specialis derogat legi generali»).

Der kantonale Rechtsmittelweg umfasst den Rekurs an das Bau- und Umweltdepartement (Art. 40 ff. VRP) sowie daran anschliessend im Sinn des regulären Instanzenzugs die Beschwerde ans Verwaltungsgericht gegen Entscheide des Bau- und Umweltdepartements (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP).¹¹⁰ Die Rekursgründe sind in Art. 46 VRP genannt. Da die politische Gemeinde bei Entscheiden nach Art. 122 Abs. 3 PBG im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie handelt, kann sich ein Rekurs wie auch eine Beschwerde nur auf Rechtsverletzungen beziehen und nicht auf Unangemessenheit (vgl. Art. 46 Abs. 2 VRP). Die zuständige kantonale Stelle kann also z.B. keinen Entscheid einer politischen Gemeinde anfechten (z.B. bezüglich Farbgebung), wenn dieser eine von verschiedenen möglichen Lösungen darstellt, die kantonale Stelle aber eine andere mögliche Lösung bevorzugt hätte.

Mit der neuen Regelung in Art. 157a PBG kann die zuständige kantonale Stelle Entscheide der politischen Gemeinden nach Art. 122 Abs. 3 PBG, die Schutzobjekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung betreffen und aus Sicht der zuständigen kantonalen Stelle rechtmangelhaft sind, mit Rekurs und Beschwerde durch die (unabhängige) Rechtsmittelinstanz überprüfen lassen. Wenn der Gegenstand des Rekurses bzw. der Beschwerde eine rein denkmalpflegerische Beurteilung betrifft, wird die Rechtsmittelinstanz in der Regel eine neutrale Fachbeurteilung einholen. Rechtsmittelverfahren sind deshalb wichtig, da sie dazu dienen, rechtlich strittige Fragen

¹⁰⁹ Geisser / Zoog, in: Rizvi / Schindler / Cavelti (Hrsg.), Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Zürich / St.Gallen 2020, Art. 45 N 36 f, 38.

¹¹⁰ Die Rechtsmittellegitimation auf Bundesebene richtet sich nach dem Bundesrecht, insbesondere nach dem Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110; abgekürzt BGG) und dem RPG. Diese ist jedoch stark eingeschränkt. Personen, Organisationen und Behörden können nach Art. 89 Abs. 2 Bst. d BGG gestützt auf ein Bundesgesetz zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert sein. Art. 34 Abs. 2 RPG erklärt Kantone und Gemeinden zur Beschwerde berechtigt gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG), über die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie über Bewilligungen im Sinne der Art. 24–24d RPG (Bauen ausserhalb der Bauzone). Das Beschwerderecht erstreckt sich ausdrücklich auch auf Bewilligungen gemäss Art. 37a RPG (zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen; vgl. M. Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich 2013, S. 395 ff.

zu klären. Damit wird nicht nur für den angefochtenen Einzelfall, sondern auch für künftig gleiche oder ähnliche Fälle Rechtssicherheit geschaffen.

Es wird jährlich mit wenigen Rekurs- bzw. Beschwerdefällen gerechnet. Bei aktuell jährlich rund 760 Baubewilligungsgesuchen zu Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung und rund 90 Entscheiden des Amtes für Kultur zu Art. 122 Abs. 3 PBG (Zustimmungserfordernis), die eine Beeinträchtigung feststellten (Zustimmung mit Auflagen oder keine Zustimmung), hätten die politischen Gemeinden grob geschätzt in knapp einem Viertel der Fälle (rund 20 bis 25 Fälle) anders entschieden. Dies macht rund drei Prozent der Baubewilligungen mit Bezug zu Schutzobjekten von nationaler und kantonaler Bedeutung aus. Aufgrund des Verfahrenseinbezugs der zuständigen kantonalen Stelle und der Vorwirkung des Rechtsmittels, die in der Regel zu einer kooperativen Lösung führen, ist grob geschätzt mit fünf bis zehn Rekursen jährlich zu rechnen. Die Anzahl wird in den ersten Jahren mit der neuen rechtlichen Konstellation voraussichtlich etwas höher ausfallen. Mit jedem Rechtsmittelfall kann in der Regel eine in der Praxis strittige Frage geklärt werden und entsprechende Rechtsmittelentscheide werden den zuständigen kommunalen und kantonalen Stellen für weitere Entscheide als Leitentscheide dienen.

Für Entscheide bezüglich Eingriffe in Schutzobjekte von lokaler Bedeutung ist weiterhin die politische Gemeinde allein zuständig und es besteht kein Rekursrecht der zuständigen kantonalen Stelle.

5 Bearbeitung gutgeheissener politischer Vorstösse

Mit der Botschaft zum II. und III. Nachtrag zum PBG an den Kantonsrat soll zudem zu zwei gutgeheissenen politischen Vorstössen Stellung genommen werden:

- In der Februarsession 2020 wandelte der Kantonsrat die Motion (42.19.36) «Baudenkmäler aus dem Schutz entlassen» in ein Postulat (43.20.02) mit geändertem Wortlaut um und hiess dieses gut. Die Regierung wurde eingeladen, im Rahmen des II. Nachtrags zum PBG aus einer Gesamtbetrachtung heraus gesetzliche Grundlagen zu prüfen und allenfalls zu beantragen, um Baudenkmäler, deren Bestand sich nicht sichern lässt, aus dem Schutz zu entlassen.

Schutzentlassungen von Baudenkmälern, deren Bestand sich nicht sichern lässt, sind schon heute auf Grundlage des geltenden Rechts gestützt auf eine neue Interessenabwägung möglich und liegen weitgehend in der Autonomie der Gemeinde. Die Aufhebung der Unterschutzstellung ist ebenso wie die Unterschutzstellung Aufgabe der politischen Gemeinden und erfolgt durch Nutzungsplanänderung, Baubewilligung oder durch Aufhebung der Schutzverfügung (Art. 121 Abs. 1 PBG). Ebenso wie bei Unterschutzstellungen hat die für die Unterschutzstellung zuständige Stelle der politischen Gemeinde auch bei Schutzentlassungen die zuständige kantonale Stelle (Amt für Kultur) rechtzeitig zur Abgabe einer fachlichen Stellungnahme zur Schutzwürdigkeit und zu den Schutzziele des Objekts (Schutzinteresse) in das Verfahren einzubeziehen, wenn Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung betroffen sind (Art. 121 Abs. 2 PBG). Nutzungsplanänderungen (Rahmennutzungsplan, Sondernutzungsplan und Schutzverordnung) bedürfen jedoch der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle (AREG, vgl. Art. 38 Abs. 1 PBG). Gründe für die Aufhebung der Unterschutzstellung können sein, dass ein Objekt seine Schutzwürdigkeit verloren hat oder diese neu beurteilt wird oder im Rahmen der neuen Interessenabwägung das Schutzinteresse als weniger gewichtig beurteilt wird als andere Interessen. Diese Voraussetzungen entsprechen den üblichen (rechtsstaatlichen) Standards in der Schweiz. Die politischen Gemeinden können damit gestützt auf das geltende PBG bei gewichtigen Interessen und Gründen, die gegen das Interesse an der

Erhaltung eines Schutzobjekts sprechen und dieses überwiegen, nach einer Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung, in Beachtung eines pflichtgemässen Ermessens¹¹¹, autonom Schutzentlassungen beschliessen.

Wenn eine politische Gemeinde das neue Schutzinventar-Modell (Art. 118 ff. PBG) wählt, ist zudem erst bei Bedarf (z.B. bei baulichen Änderungen im Baubewilligungsverfahren) über eine Unterschutzstellung oder eine Entlassung aus dem (behördenverbindlichen) Schutzinventar zu entscheiden (z.B. wenn die Schutzfähigkeit fehlt). Die Zuständigkeit für Entlassungen aus dem Schutzinventar auf Grundlage eines rechtskräftigen Entscheids nach Art. 121 Abs. 1 PBG liegt ebenso wie der Entscheid über die Unterschutzstellung bei der politischen Gemeinde. Nach Art. 11 PBV führt die politische Gemeinde das Schutzinventar nach, indem sie darin rechtskräftige Entscheide nach Art. 121 Abs. 1 PBG festhält. Darunter fallen auch Schutzentlassungen bzw. Baubewilligungen, die eine Nichtunterschutzstellung verfügen bzw. den Abbruch eines im Schutzinventar aufgeführten Objekts bewilligen. Entsprechende Entscheide sind bei Objekten von kantonaler und nationaler Bedeutung gemäss Art. 121 Abs. 3 PBG unter Beziehung der zuständigen kantonalen Stellen zu fällen.

Darüber hinaus steht den politischen Gemeinden die Möglichkeit offen, gestützt auf Art. 122 Abs. 3 PBG den Abbruch eines mit Aufnahme in die Schutzverordnung unter Schutz gestellten Objekts zu bewilligen, wenn ein privates oder öffentliches Interesse nachweislich überwiegt oder eine Schutzmassnahme für die Eigentümerin bzw. den Eigentümer nicht verhältnismässig ist. Bei unter Schutz gestellten Objekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung ist dafür allerdings gemäss der geltenden Fassung von Art. 122 Abs. 3 Satz 2 PBG die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle (Amt für Kultur) nötig. Im Rahmen des vorliegenden III. Nachtrags wird vorgeschlagen, das Zustimmungserfordernis zu streichen und als Ersatzregelung einen Verfahrenseinbezug und ein Rekurs- und Beschwerderecht der zuständigen kantonalen Stelle bei Entscheiden nach Art. 122 Abs. 3 PBG, die Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung betreffen, einzuführen.

- Für Kanton und Gemeinden haben die Kernprozesse Baubewilligungs- und Plangenehmigungsverfahren eine sehr grosse Bedeutung. Problemstellungen bestehen entlang der ganzen Wertschöpfungskette, z.B. bei der physischen Baugesuchseingabe, dem hohen Anteil unvollständiger Baugesuche^[1], den häufigen Medienbrüchen sowie der fehlenden strategischen Prozessentwicklung. Zudem nimmt die Erwartungshaltung der Gesuchstellenden nach zeitgemässen Dienstleistungen aus einer Hand laufend zu. Dies betrifft die effiziente Beratung und Baugesuchseinreichung, optimierte Durchlaufzeiten, Prozesstransparenz und den Einsatz moderner IT-Hilfsmittel.

In der Februarsession 2020 hiess der Kantonsrat das Postulat (43.19.18) «Baugesuchsverfahren straffen» gut. Dabei soll in einem Bericht aufgezeigt werden, wo die Schwachstellen in den heutigen Baubewilligungsverfahren liegen und wo (gesetzlicher) Handlungsbedarf besteht. Insbesondere soll dargestellt werden, wie die Aufgabenteilung in den Baugesuchsverfahren zwischen Gemeinden und Kanton optimiert und wie die Zusammenarbeit zwischen den in den Verfahren beteiligten Amtsstellen der verschiedenen Departemente verbessert werden können. Im Weiteren soll aufgezeigt werden, wie die Amtsstellen im Bau- und Umweltdepartement und die departementale Rechtsabteilung die Verfahren und die Bewilligungspraxis verbessern können. Die Regierung hat im Antrag vom 21. Januar 2020 darauf hingewiesen, dass die

¹¹¹ Pflichtgemäss bedeutet, dass die politischen Gemeinden in ihrer Entscheidung den Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten haben sowie die Verfassung insbesondere bezüglich das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot, das Verhältnismässigkeitsprinzip wie auch die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen (Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, N 409, 1910 ff.).

Schwachstellen der bestehenden Prozesse im Rahmen des Projekts «digitaler Baubewilligungs- und Plangenehmigungsprozess» des E-Government-Kooperationsgremiums genauer beleuchtet würden und darüber im Rahmen des II. Nachtrags zum PBG berichtet werden soll.

Das Projekt bezweckt, dass Bevölkerung und Wirtschaft Baugesuche digital einreichen, politische Gemeinden und Kanton auf der Basis von digitalen Dossiers und Daten die Baugesuche bearbeiten und beurteilen und alle Beteiligten über digitale Kanäle zusammenarbeiten. Gesuchstellende und Behörden profitieren dabei von einfacherem und schnellerem Zugang zu Informationen, geringerem Einreich- bzw. Bearbeitungsaufwand, höherer zeitlicher und örtlicher Flexibilität und effizienten, transparenten und sicheren Prozessen.

Der E-Government-Projektauftrag «digitaler Baubewilligungs- und Plangenehmigungsprozess» beinhaltet eine umfassende und von politischen Gemeinden und Kanton gemeinsam erarbeitete Vorgehensplanung und Umsetzung. Sie wird die Kernprozesse und dessen künftige Steuerung, die strategischen Ziele, die IT-Architektur, den Ressourcenbedarf, den rechtlichen Anpassungsbedarf und eine Umsetzungsplanung der Sofort- und Schlüsselmassnahmen enthalten.

Auf Basis dieses Projektauftrages wurde in den letzten Monaten intensiv an der detaillierten Vorgehensplanung gearbeitet. Derzeit werden durch das Projektteam die Anforderungen an den digitalen Baubewilligungs- und Plangenehmigungsprozess erarbeitet, sodass in einem nächsten Schritt die zuständigen politischen Gremien das Vorhaben als strategischen E-Government-Service bezeichnen können.

Aufgrund des derzeitigen Projektstands können in den vorliegenden II. Nachtrag zum PBG noch keine konkreten Erkenntnisse aus diesem Projekt einfließen. Ob ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, wird sich nach weiterer Konkretisierung des Projektes zeigen. Entsprechend kann zu den Fragestellungen im Postulat nur vorstehender Zwischenbericht dargelegt und das Geschäft noch nicht abschliessend erledigt werden. Sobald die Erkenntnisse aus dem Projekt vorliegen, wird umfassend über die Resultate informiert.

6 Finanzielles und Referendum

Die Vorlage ist für den Kanton St.Gallen mit keinen wesentlichen finanziellen Konsequenzen verbunden.

Die vorliegenden beiden Nachträge zum PBG unterliegen 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) je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf den:

- II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz;
- III. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz

Entwurf der Regierung vom 5. Oktober 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 5. Oktober 2021¹¹² Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Planungs- und Baugesetz vom 6. Juli 2016»¹¹³ wird wie folgt geändert:

Art. 7 Zonenplan und Baureglement

¹ Die politische Gemeinde unterteilt im Zonenplan ihr Gebiet in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, Nutzungsintensität und Immissionstoleranz. **Keiner Zonierung bedürfen unproduktive Flächen, wie insbesondere Hochgebirge, Fels und Geröllhalden.**

² Sie erlässt im Baureglement die dazu gehörenden öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften, soweit dieser Erlass solche vorsieht.

³ Sie scheidet ausschliesslich Zonen nach diesem Erlass aus. Sie kann:

- a) die Zonenarten im Rahmen dieses Erlasses weiter differenzieren;
- b) für ein Gebiet nur bestimmte Nutzungen zulassen oder solche ausschliessen;
- c) das Bauen in konkret bezeichneten Gebieten vom vorangehenden Erlass eines Sondernutzungsplans abhängig machen, wenn ein besonderes öffentliches Interesse dies erfordert. Die politische Gemeinde umschreibt den Zweck des Sondernutzungsplans im Zonenplan. Sie legt den Sondernutzungsplan innert dreier Jahre seit der ersten schriftlichen Aufforderung der Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer öffentlich auf. Sie kann die Frist aus triftigen Gründen um zwei Jahre verlängern. Nach Ablauf der Frist entfällt die Pflicht zum Erlass des Sondernutzungsplans.

Art. 19 Schwerpunktzonen (SPZ)

¹ Schwerpunktzonen ermöglichen die Neuüberbauung von Siedlungsgebieten, die zur Umstrukturierung bestimmt sind.

² Die politische Gemeinde **kann im Rahmennutzungsplan festlegen:**

- a) ~~legt im Rahmennutzungsplan die Entwicklungsziele, die Nutzungsart sowie die zulässigen Gebäudedimensionen und Abstände fest~~ **Basis-Schwerpunktzonen, welche die Nutzungsart sowie die zulässigen Grenzabstände beinhalten oder**

¹¹² ABI 2021-●●.

¹¹³ sGS 731.1.

- b) ~~kann im Rahmennutzungsplan einzelne Areale oder Bauten unter Schutz stellen oder die Beseitigung bestimmter Bauten anordnen~~ **Projekt-Schwerpunktzonen, welche die Nutzungsart sowie die Massangaben für Hauptbauten nach Art. 79 dieses Erlasses beinhalten.**

³ **Für Schwerpunktzonen besteht abweichend von Art. 7 Abs. 3 Bst. c dieses Erlasses eine unbefristete Pflicht zum Erlass von Sondernutzungsplänen.**

⁴ **Die politische Gemeinde kann im Rahmennutzungsplan eine andere Zonenart nach Art. 12 ff. dieses Erlasses festlegen, die auf Bauvorhaben im betroffenen Gebiet bis zum Vorliegen des Sondernutzungsplans nach Abs. 3 dieser Bestimmung Anwendung findet.**

Art. 23 Allgemeine Bestimmungen

a) Zweck

¹ Die politische Gemeinde kann Sondernutzungspläne insbesondere zu folgenden Zwecken erlassen:

- a) Regelung einer besonderen Bauweise oder Gestaltung von Bauten und Aussenräumen;
- b) Entwicklung von Orts- und Quartierzentren;
- c) Planung und Bau von:
 - 1. Erschliessungen sowie Entsorgungs- und Versorgungsanlagen;
 - 2. Wasserbauvorhaben;
 - 3. Energiegewinnungsanlagen;
 - 4. Abbau- und Deponiestandorten;
 - 5. Flächen für die Siedlungsausstattung;
- d) Landsicherung für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse;
- e) Massnahmen zugunsten des Natur- und Heimatschutzes.

² Sondernutzungspläne dürfen keine materielle Änderung des Rahmennutzungsplans bewirken.

³ **Die politische Gemeinde kann in Sondernutzungsplänen Bedingungen und Auflagen vorsehen.**

Art. 36 Fakultatives Referendum

a) Gegenstände

¹ ~~Der Rahmennutzungsplan untersteht dem~~ **Dem** fakultativen Referendum in der politischen Gemeinde: **unterstehen:**

- a) der Rahmennutzungsplan;**
- b) kommunale Sondernutzungspläne für Basis-Schwerpunktzonen nach Art. 19 dieses Erlasses.**

² Auf die Unterstellung unter das fakultative Referendum kann verzichtet werden, wenn nur einzelne Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer betroffen sind, diese dem Verzicht zustimmen und keine öffentlichen Interessen berührt werden.

Art. 37 b) Verfahren

¹ Im Rahmennutzungsplan **oder im Sondernutzungsplan** wird die Unterstellung unter das fakultative Referendum festgehalten.

² Das Verfahren des fakultativen Referendums wird nach Abschluss des Einspracheverfahrens durchgeführt.

³ Der Entscheid der Stimmberechtigten wird unter Eröffnung der Rekursfrist amtlich bekannt gegeben sowie den Einsprecherinnen und Einsprechern mit eingeschriebenem Brief mitgeteilt.

Art. 38 Genehmigung

¹ Rahmennutzungsplan, **kommunaler** Sondernutzungsplan und Schutzverordnung bedürfen der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle.

² Die zuständige kantonale Stelle prüft die Erlasse auf Rechtmässigkeit sowie auf deren Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes.

³ **Der kantonale Sondernutzungsplan bedarf der Genehmigung der Regierung.**

Art. 41 Öffentliche Auflage, amtliche Bekanntmachung und Einsprache

¹ Rahmennutzungsplan, Sondernutzungsplan und Schutzverordnung werden unter Eröffnung einer Einsprachefrist von 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Die öffentliche Auflage wird amtlich bekannt gemacht. Die amtliche Bekanntmachung erfolgt auch im kantonalen Amtsblatt.

² Bei Erlass und Änderung von Sondernutzungsplänen werden zusätzlich die Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken im Plangebiet sowie in einem weiteren Umkreis von 30 Metern ausserhalb des Plangebiets schriftlich benachrichtigt.

³ Bei Änderung oder Aufhebung von Nutzungsplänen kann auf das Auflageverfahren verzichtet werden, wenn:

- a) nur wenige Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer betroffen sind und diese dem Nutzungsplan zustimmen;
- b) keine öffentlichen Interessen berührt werden.

⁴ ~~Einsprachen enthalten bei Einreichung einen Antrag und eine Begründung.~~

Art. 50 Umlegungsplan

¹ Der Umlegungsplan regelt:

- a) die Erschliessung, die Landabzüge, **die Umlegung oder Offenlegung von Gewässern** und soweit erforderlich die Überbaumöglichkeiten;
- b) die Neuzuteilung des Landes, die Lastenbereinigung, den Wertausgleich, die Entschädigungen sowie die Kostenverlegung.

² Der Umlegungsplan berücksichtigt folgende Grundsätze:

- a) Für gemeinsame Bedürfnisse des Bezugsperimeters, wie Erschliessungen und Quartierausstattungen, wird das nötige Land in Form eines prozentualen Abzugs beschafft.
- b) Für öffentliche Bedürfnisse, die nicht nur den Grundstücken im Bezugsperimeter dienen, kann weiteres Land gegen Realersatz oder volle Entschädigung ausgeschieden werden.

- c) Das verbleibende Land wird den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern im Bezugsperimeter im Verhältnis des Werts ihrer alten Grundstücke zugeteilt.
- d) Die neuen Grundstücke befinden sich möglichst in gleichwertiger Lage wie die alten.
- e) Verbleibende Wertunterschiede werden in Geld ausgeglichen.
- f) Stichtag für die Bewertungen ist der Zeitpunkt der öffentlichen Auflage des Umlegungsplans.

³ Wird der Anteil einzelner Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer so klein, dass keine Überbauung möglich erscheint, wird deren Landanteil gegen volle Entschädigung auf einen oder mehrere verbleibende Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verteilt.

⁴ Dienstbarkeiten, Grundlasten sowie vor- und angemerkte Rechte und Lasten werden aufgehoben, abgehandelt oder neu begründet, soweit es die Neuzuteilung erfordert. Vor- und Nachteile werden in Geld ausgeglichen.

Art. 70a (neu) c) Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge

¹ Abstellplätze werden in den folgenden Fällen mit einer Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge ausgerüstet:

- a) bei Mehrfamilienhäusern mit wenigstens vier Wohnungen, die neu erstellt werden oder bei denen Teile der Parkierungsanlage erneuert werden;**
- b) bei Gewerbebetrieben mit wenigstens acht Abstellplätzen für Fahrzeuge von Mitarbeitenden, die neu erstellt werden oder bei denen Teile der Parkierungsanlage erneuert werden. Dies betrifft nur die Abstellplätze für Fahrzeuge von Mitarbeitenden.**

² Die Regierung legt durch Verordnung den Ausbaustandard der Ladeinfrastruktur nach Abs. 1 dieser Bestimmung fest.

³ In öffentlich zugänglichen Parkierungsanlagen, die neu erstellt oder erneuert werden und über wenigstens 30 Abstellplätze für Motorfahrzeuge verfügen, werden für wenigstens 10 Prozent der Abstellplätze Ladestationen für Elektrofahrzeuge errichtet und betrieben. Die übrigen Abstellplätze werden mit einer Ladeinfrastruktur im Ausbaustandard nach Abs. 2 dieser Bestimmung ausgerüstet.

⁴ Die Baubehörde kann von der Pflicht zur Erstellung einer Ladeinfrastruktur nach Abs. 1 dieser Bestimmung sowie zur Erstellung von Ladestationen nach Abs. 3 dieser Bestimmung befreien, wenn der zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis zu den Kosten, zu Interessen des Natur- und Heimatschutzes oder zu Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit steht.

Art. 76a (neu) Unterirdische Bauten

¹ Unterirdische Bauten sind unbewohnte und keinem regelmässigen Aufenthalt von Personen dienende Bauten oder Bauteile, die mit Ausnahme von notwendigen Zugängen und Zufahrten sowie der Geländer und Brüstungen unter dem natürlich gewachsenen oder dem gestalteten Terrain liegen.

Art. 77 Niveaupunkt

¹ Als Niveaupunkt gilt der Schwerpunkt des kleinsten aus Gebäudelänge und Gebäudebreite flächenkleinsten das Gebäude ohne Vorbauten, Anbauten und sowie Dachvorsprünge gebildeten umhüllenden Rechtecks auf dem massgebenden Terrain.

² Für Anbauten und zusammenhängende Gebäude wird der Niveaupunkt für jedes Gebäude oder jeden Gebäudeteil einzeln bestimmt.

Art. 79 Massangaben für Hauptbauten

¹ Der kommunale Nutzungsplan enthält für Bauten und Bauteile Massangaben über Gesamthöhe, **und Grenzabstand und Gebäudeabstand.**

² Er kann Massangaben enthalten über:

- a) Gebäudelänge und Gebäudebreite;
- b) Gebäudehöhe und Winkelmaß für Dachraum;
- c) Fassadenhöhe;
- d) Baumassenziffer;
- d^{bis}) Grünflächenziffer;**
- e) Terrainveränderungen-;
- f) Gebäudeabstand.**

³ Die Gebäudeabstände nach den Bestimmungen der Feuerschutzgesetzgebung bleiben vorbehalten.

⁴ **Für Basis-Schwerpunktzonen nach Art. 19 Abs. 2 Bst. a dieses Erlasses können im kommunalen Nutzungsplan von Abs. 1 und 2 dieser Bestimmung abweichende Regelbauvorschriften festgelegt werden.**

Art. 82 Gebäudelänge und Gebäudebreite

¹ Die Gebäudelänge bezeichnet die längere Seite des kleinsten die Baute ~~ohne Anbauten und Dachvorsprünge~~ umhüllenden Rechtecks, **soweit diese über dem gestalteten Terrain liegt. Unberücksichtigt bleiben Anbauten, Dachvorsprünge sowie unterirdische Bauten nach Art. 76a dieses Erlasses.**

² Die Gebäudebreite bezeichnet die kürzere Seite des kleinsten die Baute ~~ohne Anbauten und Dachvorsprünge~~ umhüllenden Rechtecks, **soweit diese über dem gestalteten Terrain liegt. Unberücksichtigt bleiben Anbauten, Dachvorsprünge sowie unterirdische Bauten nach Art. 76a dieses Erlasses.**

Art. 84 Gebäudehöhe

¹ Die Gebäudehöhe bezeichnet den senkrechten Abstand zwischen dem Niveaupunkt und dem ausgemittelten Schnittpunkt der Fassade mit der Dachoberkante in der Fassadenmitte.

² Bei Festlegung einer Gebäudehöhe wird wenigstens für zwei Gebäudeseiten auch ein Winkelmaß für die Bestimmung des Dachraums festgelegt. Das Winkelmaß beträgt **ab der Fassade** höchstens 60 Grad.

Art. 85 Dachraum

¹ Der Dachraum bezeichnet den Raum zwischen **der höchstens zulässigen** Gebäudehöhe und **der höchstens zulässigen** Gesamthöhe, ~~wobei ab Gebäudehöhe oder entsprechender Fassade das Winkelmaß~~ **unter Einhaltung des** nach Art. 84 Abs. 2 dieses Erlasses ~~eingehalten wird~~ **festgelegten Winkelmaßes.**

² Das Winkelmass beträgt bis zum festgelegten Bruchteil des Fassadenabschnitts höchstens 90 Grad.

Gliederungstitel nach Art. 86. 4. Dichte- und Nutzungsziffern

Art. 87a (neu) Grünflächenziffer

¹ Die Grünflächenziffer bezeichnet das Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche.

² Als anrechenbare Grünfläche gelten natürliche oder bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt sind und nicht als Abstellflächen dienen.

Art. 88 Anrechenbare Grundstücksfläche

¹ Als anrechenbare Grundstücksfläche gilt die von der Baueingabe erfasste Grundstücksfläche, soweit sie nicht bereits früher beansprucht wurde.

² Wird für Bau oder Korrektur öffentlicher Strassen oder Gewässer Boden abgetreten, wird dieser **bei der Baumassenziffer** weiterhin als anrechenbare Grundstücksfläche gerechnet.

Art. 89 Nutzungsübertragung

¹ Die Übertragung der Baumassenziffer **und der Grünflächenziffer** auf ein Nachbargrundstück ist zulässig, wenn:

- a) das belastete und das begünstigte Grundstück der gleichen Nutzungszone angehören;
- b) die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer des belasteten Grundstücks schriftlich auf eine entsprechende Nutzung verzichtet **oder sich mit der Übernahme der anrechenbaren Grünfläche einverstanden erklärt;**
- c) keine öffentlichen oder schutzwürdigen privaten Interessen entgegenstehen.

² Die Baubehörde verfügt den Nutzungsverzicht **oder die Übernahme der anrechenbaren Grünfläche** als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und lässt dies im Grundbuch anmerken.

Art. 90 Gewässerraum und Gewässerabstand

¹ Die politische Gemeinde legt in der kommunalen Nutzungsplanung den Gewässerraum nach der Bundesgesetzgebung über den Gewässerschutz¹¹⁴ fest.

^{1bis} **Die für die Festlegung des Gewässerraums massgebliche Uferlinie liegt am:**

- a) **Bodensee bei 396,7 Meter über Meer;**
- b) **Walensee bei 420,6 Meter über Meer;**
- c) **Zürichsee bei 406,2 Meter über Meer.**

² Gegenüber Gewässern, bei denen auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet wurde, gilt für Bauten und Anlagen in der Bauzone ein beidseitiger Abstand von fünf Metern.

¹¹⁴ SR 814.2.

³ Die Unterschreitung des Abstandes ist zulässig, wenn:

- a) die Hochwassersicherheit gewährleistet ist;
- b) der Zugang und die ungehinderte Zufahrt zum Gewässer für den Unterhalt sichergestellt oder nicht erforderlich sind;
- c) keine ökologischen Interessen entgegenstehen.

⁴ Der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle bedürfen:

- a) Baubewilligungen im Gewässerraum;
- b) Unterschreitung des Abstands nach Abs. 3 dieser Bestimmung.

Art. 92 Grenzabstand

¹ Als Grenzabstand von Gebäuden gilt die kürzeste im Grundriss gemessene Entfernung zwischen Grenze und Fassade. ~~Es gilt allseits der gleiche Grenzabstand.~~ **Die politische Gemeinde kann einen grossen und einen kleinen Grenzabstand festlegen.**

^{1bis} **Wird ein grosser Grenzabstand festgelegt, wird er gegenüber der am meisten nach Süden gerichteten Hauptwohnseite eingehalten. Die politische Gemeinde kann im Rahmennutzungsplan:**

- a) **abweichende Ausrichtungen festlegen;**
- b) **die Aufteilung der Summe der massgebenden Grenzabstände auf mehrere Hauptwohnseiten zu gleichen Teilen für den Fall zulassen, dass ein Gebäude zwei oder mehr annähernd gleichwertige Hauptwohnseiten aufweist.**

² Der Grenzabstand kann ungleich auf benachbarte Grundstücke verteilt werden, wenn sich die Eigentümerin oder der Eigentümer des benachbarten Grundstücks schriftlich zur Einhaltung eines entsprechend grösseren Grenzabstands verpflichtet. Die Baubehörde verfügt diese Verpflichtung als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und lässt sie im Grundbuch anmerken.

³ Die politische Gemeinde kann für Bauten innerhalb einer Zone andere Masse für die Grenzabstände festlegen als gegenüber Grundstücken in anderen Zonen.

Art. 93 Gebäudeabstand

¹ Als Gebäudeabstand gilt die kürzeste Entfernung zwischen zwei Fassaden. ~~Er entspricht~~ **Fehlen im kommunalen Rahmennutzungsplan Massangaben zum Gebäudeabstand, entspricht der Gebäudeabstand** der Summe der für die beiden Gebäude vorgeschriebenen Grenzabstände. Er ist auch zwischen Gebäuden auf dem gleichen Grundstück einzuhalten.

² Steht auf dem Nachbargrundstück ein Gebäude mit einem geringeren als dem nach den massgebenden Bestimmungen geltenden Grenzabstand, genügt anstelle des Gebäudeabstands die Einhaltung des Grenzabstands, wenn keine wichtigen öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Art. 108 Ausnahmbewilligung

¹ Die Baubehörde kann im Einzelfall mit Erteilung einer Ausnahmbewilligung von Vorschriften dieses Erlasses ~~oder des Baureglements~~, **des Rahmennutzungsplans oder von Sondernutzungsplänen** abweichen, wenn besondere Verhältnisse vorliegen oder die Durchsetzung der Vorschrift unzweckmässig und unbillig wäre.

² Die Ausnahmbewilligung ist zulässig, wenn sie:

- a) nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstösst;

- b) keine überwiegenden öffentlichen Interessen verletzt;
- c) die Nachbarschaft nicht unzumutbar benachteiligt.

³ Besondere Verhältnisse liegen insbesondere vor, wenn aufgrund einer nachträglichen Wärmedämmung von Aussenwänden und Dach die Baumassenziffer über- oder der Grenzabstand unterschritten wird.

⁴ Die Ausnahmegewilligung, die eine Abweichung von den Vorschriften dieses Erlasses vorsieht, bedarf in folgenden Fällen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle:

- a) Gewässerabstand;
- b) Waldabstand;
- c) Zonenkonformität.

Art. 109 Bestandesgarantie

a) Umbauten und Erweiterungen ~~innerhalb der Bauzone~~

¹ Bestand und Erneuerung von formell rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen ~~innerhalb der Bauzone~~, die den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, sind gewährleistet.

² Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen sind zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird. Keine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn Bauten und Anlagen ohne Vergrösserung des umbauten Raums umgebaut oder in ihrem Zweck geändert werden, sowie beim Anbringen einer Wärme- und Schalldämmung.

³ Vorbehalten bleiben Anpassungs- und Sanierungspflichten nach besonderen Vorschriften.

Art. 110 b) Wiederaufbau ~~innerhalb der Bauzone~~

¹ Der Wiederaufbau ~~innerhalb der Bauzone~~ ist im bisherigen Umfang zulässig, wenn:

- a) die künftige Nutzung dem Zweck der Nutzungszone entspricht;
- b) keine überwiegenden Interessen entgegenstehen;
- c) das Baugesuch innert fünf Jahren seit Abbruch oder Zerstörung eingereicht wird.

Art. 148 c) Geltungsdauer

¹ Die Baubewilligung gilt während drei Jahren nach Eintritt der Rechtskraft.

² Die Baubehörde verlängert die Frist auf Gesuch hin einmal um zwei Jahre.

³ **Die Fristen ruhen während der Rechtshängigkeit von privatrechtlichen Baueinsprache-**
prozessen.

Art. 155 b) übrige privatrechtliche Einsprachen

¹ Während der Auflagefrist kann schriftlich privatrechtliche Einsprache erhoben werden.

² Bei diesen Einsprachen kann die Baugesuchstellerin oder der Baugesuchsteller jederzeit das Verfahren auf dem Zivilrechtsweg einleiten. Ist dies nicht erfolgt, eröffnet die zuständige Behörde der Einsprecherin oder dem Einsprecher im Einspracheentscheid eine Frist von ~~30~~**14** Tagen zur Einleitung dieses Verfahrens. Verstreicht diese Frist unbenützt, fällt die privatrechtliche Einsprache dahin.

³ Ist ein Verfahren auf dem Zivilrechtsweg eingeleitet, darf das Bauvorhaben bis zur rechtskräftigen Erledigung der privatrechtlichen Einsprache nicht ausgeführt werden.

Art. 157 *Entscheid*

¹ Über die öffentlich-rechtliche Einsprache wird gleichzeitig mit der Verfügung im Baubewilligungs- oder Unterschutzstellungsverfahren ~~oder mit der Festsetzung eines Nutzungsplans~~ entschieden.

^{1bis} **Über die öffentlich-rechtliche Einsprache wird entschieden:**

- a) **im kommunalen Nutzungsplanverfahren vor Einholung der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle;**
- b) **im kantonalen Nutzungsplanverfahren gleichzeitig mit der Genehmigung der Regierung.**

² Über die Einsprache nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907¹¹⁵ wird in einer gesonderten Verfügung gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung entschieden.

II.

Der Erlass «Wasserbaugesetz vom 17. Mai 2009»¹¹⁶ wird wie folgt geändert:

Art. 32 *Genehmigung* a) *Allgemeines*

¹ Wasserbauliche Massnahmen an Gemeindegewässern und übrigen Gewässern nach Art. 17 dieses Erlasses bedürfen der Genehmigung der zuständigen Stelle des Kantons.

^{1bis} Die zuständige Stelle des Kantons prüft die wasserbaulichen Massnahmen auf Rechtmässigkeit sowie auf Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes.

^{1ter} **Wasserbauliche Massnahmen an Kantonsgewässern bedürfen der Genehmigung des zuständigen Departementes.**

² Die Genehmigung kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹¹⁵ SR 210.

¹¹⁶ sGS 734.1.

III. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz

Entwurf der Regierung vom 5. Oktober 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 5. Oktober 2021¹¹⁷ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Planungs- und Baugesetz vom 6. Juli 2016»¹¹⁸ wird wie folgt geändert:

Art. 122 b) Eigentumsbeschränkungen

¹ Der Entscheid über die Unterschutzstellung legt Eigentumsbeschränkungen fest.

² Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer können unter Schutz gestellte Objekte einschliesslich deren Umgebung unter Wahrung des Schutzziels für zeitgemässe Bedürfnisse umnutzen und entsprechend anpassen.

³ Unter Schutz gestellte Objekte dürfen nur beseitigt oder beeinträchtigt werden, wenn ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. ~~Bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung ist die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich.~~

⁴ **Die zuständige Stelle der politischen Gemeinde bezieht die zuständige kantonale Stelle bei Entscheiden nach Abs. 3 dieser Bestimmung rechtzeitig in das Verfahren ein, wenn Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung betroffen sind. Sie eröffnet der zuständigen kantonalen Stelle ihre entsprechenden Entscheide.**

Art. 157a (neu) Rekurs- und Beschwerdeberechtigung bei Entscheiden zur Beseitigung oder Beeinträchtigung von Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung

¹ **Die zuständige kantonale Stelle kann gegen Entscheide der politischen Gemeinden zur Beseitigung oder Beeinträchtigung von Schutzobjekten von kantonaler und nationaler Bedeutung nach Art. 122 Abs. 3 dieses Erlasses Rekurs nach Art. 40 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965¹¹⁹ und gegen diesbezügliche Entscheide**

¹¹⁷ ABI 2021-●●.

¹¹⁸ sGS 731.1.

¹¹⁹ sGS 951.1.

des zuständigen Departementes Beschwerde nach Art. 59^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965¹²⁰ erheben.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹²⁰ sGS 951.1.