

Planungs- und Baugesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	5
2 Gesamtkonzept	7
3 Ergebnis der beiden Vernehmlassungen zum neuen Planungs- und Baugesetz	11
3.1 Ergebnis der ersten Vernehmlassung	11
3.2 Ergebnis der zweiten Vernehmlassung	12
3.3 Wesentliche Anpassungen des Planungs- und Baugesetzes aufgrund des Ergebnisses der zweiten Vernehmlassung	14
4 Neues Planungs- und Baugesetz in der Übersicht	16
4.1 Systematik	16
4.2 Bauverordnung	17
4.3 Raumplanung	17
4.3.1 Richtplan	17
4.3.2 Kommunale Rahmennutzungspläne	18
4.3.3 Kommunale Sondernutzungspläne	19
4.3.4 Kantonale Nutzungspläne	20
4.3.5 Mehrwertabgabe	20
4.3.6 Vertragsraumordnung	21
4.4 Nutzungs- und Bauvorschriften	21
4.4.1 Regelbauvorschriften	21
4.4.2 Einordnung und Gestaltung	22
4.4.3 Naturgefahren	22
4.4.4 Gewässerraum	22
4.5 Natur- und Heimatschutz	23
4.5.1 Schutz von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern	23
4.5.2 Schutz von Natur und Landschaft	25
4.6 Verfahren und Vollzug	25
4.6.1 Baubewilligungsverfahren	25
4.6.2 Einsprache und Rechtsmittelverfahren	25

4.6.3	Vollzug und Strafen	26
4.7	Schlussbestimmungen	26
5	Erläuterung der einzelnen Bestimmungen	27
6	Erledigung politischer Vorstösse	120
7	Kosten der Umsetzung des Planungs- und Baugesetzes	123
8	Auswirkungen auf Gemeinden	124
9	Antrag	124
10	Anhang: Ablaufschemata, Regelungsskizze und Verzeichnisse	125
10.1	Ablaufschema zum Nutzungsplanverfahren (ohne Sondernutzungsplan)	125
10.2	Ablaufschema zum Sondernutzungsplanverfahren Federführung bei Gemeinde	126
10.3	Ablaufschema zum Sondernutzungsplanverfahren Federführung bei Kanton	127
10.4	Ablaufschema zum kantonalen Nutzungsplan	128
10.5	Ablaufschema Mehrwertabgabe	129
10.6.	Ablaufschema zum Baubewilligungsverfahren	130
10.7	Übersicht über den Unterschutzstellungsprozess	131
10.8	Ablaufschema Vollzug	132
10.9	Regelungsskizze Verordnung zum Planungs- und Baugesetz	133
10.10	Literaturverzeichnis	137
10.11	Abkürzungsverzeichnis	137
	Entwurf (Planungs- und Baugesetz)	141

Zusammenfassung

Das geltende Baugesetz des Kantons St.Gallen stammt aus dem Jahr 1972. Im Laufe seiner rund 40-jährigen Geschichte wurde das Regelwerk sieben Mal einer Teilrevision unterzogen. Die letzte grössere Anpassung erfuhr das Baugesetz im Jahr 1996 mit dem III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz.

Der Kantonsrat beauftragte die Regierung im Jahre 2005 mit der Gutheissung der Motion 42.05.05 «Revision Baugesetz», ein neues Baugesetz zu erarbeiten. Gemäss dieser Motion verfolgt die Totalrevision primär zwei Ziele: Einerseits sind mit dem neuen Gesetz spürbare materielle und verfahrensmässige Vereinfachungen herbeizuführen, andererseits ist die Eigenverantwortung des Bauherrn zu stärken. Die Regierung lud gestützt auf diese Vorgaben das Baudepartement Ende 2005 ein, die Totalrevision des Baugesetzes an die Hand zu nehmen.

Der Kantonsrat nahm Ende 2010 nach einer sehr breiten Auslegeordnung unter engem Einbezug vielfältiger Anspruchsgruppen die Hauptziele der Totalrevision zur Kenntnis. Gestützt darauf erarbeitete das Baudepartement in der Folge ein neues Planungs- und Baugesetz (PBG), das die Regierung 2012 in die Vernehmlassung schickte. Das Vernehmlassungsergebnis zeigte insgesamt ein sehr strittiges Gesamtbild, daes die zahlreichen gegenläufigen Interessen widerspiegelte. Konkret wurde die generelle Stossrichtung des neuen PBG ebenso kontrovers diskutiert wie zahlreiche einzelne Gesetzesartikel.

Die Regierung hielt im Jahr 2013 an der grundsätzlichen Stossrichtung der Totalrevision auf der Basis des neuen PBG fest. Gleichzeitig beauftragte sie das Baudepartement, zu den zentralen Streitpunkten unter breitem Einbezug der massgeblichen Anspruchsgruppen nach möglichst mehrheitsfähigen Kompromisslösungen zu suchen. Im Ergebnis führte diese sehr aufwändige Kompromissuche zu drei zentralen Ergebnissen: Erstens wurden im PBG verschiedene offensichtlich nicht mehrheitsfähige Neuerungen gestrichen. Zweitens wurden verschiedene Neuerungen weiterentwickelt. Drittens wurden zahlreiche kommunikative Missverständnisse beseitigt, indem die neuen Gesetzesartikel im Einzelnen konkret und ausführlicher kommentiert wurden.

Die Regierung eröffnete anfangs 2015 zum überarbeiteten PBG eine zweite Vernehmlassung, die insgesamt auf eine positive Resonanz stiess. Zum einen unterstützten die Vernehmlassungsantworten grossmehrheitlich die grundsätzliche Stossrichtung der Totalrevision auf der Basis des neuen PBG. Zum anderen bestätigte die zweite Vernehmlassung die überwiegende Zustimmung zu verschiedenen zusammen mit den Anspruchsgruppen überarbeiteten neuen Instrumenten (insbesondere angepasster Zonenkatalog, Katalog mit Regelbauvorschriften, einheitliches Sondernutzungsplanverfahren, kantonaler Nutzungsplan, minimale Mehrwertabgabe, Fristenregelung im Auflage- und Einspracheverfahren). Die zweite Vernehmlassung bestätigte aber auch die unverändert unterschiedlichen Interessen der Gemeinden und der Wirtschaft hinsichtlich den Instrumenten zur Verdichtung sowie zur Steuerung der verkehrsintensiven Einrichtungen. Überwiegend abgelehnt wurden sodann die Referendumsmöglichkeit für kommunale Sondernutzungspläne und die Einführung eines Bauabstands zum Gewässerraum. Die Gemeinden verlangten darüber hinaus die Erhebung der Mehrwertabgabe durch den Kanton. Schliesslich blieben auch in der zweiten Vernehmlassung zwei grundsätzliche Fragen zur Totalrevision strittig: Soll die Regierung das Baugesetz um eine Bauverordnung ergänzen? Soll der Denkmalschutz künftig auf der Basis eines Inventars mit allen schutzwürdigen Schutzobjekten sichergestellt werden?

Das mit dieser Botschaft vorgestellte neue PBG trägt dem Ergebnis der zweiten Vernehmlassung im Wesentlichen in folgenden vier Punkten Rechnung: Erstens wurde der Prozess zur Erstellung eines Inventars mit allen schutzwürdigen Schutzobjekten gezielt vereinfacht (insbesondere Verzicht auf Akkreditierungsstelle). Zweitens können Sondernutzungspläne, die einer materiellen Zonenplanänderung gleichkommen, nicht direkt dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Sie

bedürfen zur Genehmigung vielmehr einer formellen Revision des kommunalen Zonenplans. Drittens sind die Schattenwurfregelungen für den Hochhausbau auf Gesetzesstufe geregelt. Schliesslich trägt das PBG viertens dem jüngsten Beschluss des Kantonsrates Rechnung, die Erlasskompetenz für den kantonalen Richtplan teilweise an den Kantonsrat zu übertragen. (28.15.01 / 22.15.01) Abschliessend wird über die künftige Erlasskompetenz in der im November 2015 anstehenden Volksabstimmung entschieden.

Das mit dieser Botschaft vorgestellte Gesamtkonzept zum neuen PBG ist gegenüber den beiden Vernehmlassungen praktisch unverändert und lässt sich wie folgt zusammenfassen: Das neue PBG lehnt sich in Struktur, Systematik und Begrifflichkeit an das geltende Gesetz an. Bewährte Bestimmungen bleiben möglichst erhalten. Die grundlegend neuen Regelungen sind neben dem Bestreben nach Vereinfachung vor allem darauf ausgerichtet, erkannte Schwachstellen oder Regelungslücken zu beheben. Das PBG umfasst auch alle aus Bauherrensicht relevanten kantonalen Bestimmungen. Es regelt somit nicht nur die Raumplanung und das Baupolizeirecht, sondern vielmehr auch den Natur- und Heimatschutz und alle Vorschriften zur Koordination des Baubewilligungsverfahrens. Gleichzeitig beschränkt sich das PBG auf die massgeblichen inhaltlichen Regelungen. Detailbestimmungen und technische Vorschriften werden künftig in einer kantonalen Verordnung zusammengefasst. Die Regelungsskizze der neuen kantonalen Bauverordnung liegt der Botschaft im Anhang bei. Gesetz, Verordnung und Baureglement bilden künftig einen stufengerecht abgestimmten rechtlichen Rahmen, der das Bauen im Kanton St.Gallen einfacher und kostengünstiger macht.

Die vier Teile des neuen PBG lassen sich im Einzelnen wie folgt zusammenfassen:

Im Teil A zur Raumplanung trägt das PBG in erster Linie dem neuen bundesrechtlichen Rahmen Rechnung. Dementsprechend wird der zur Begrenzung der Zersiedelung und zur Förderung der inneren Verdichtung heute zur Verfügung stehende Werkzeugkasten gezielt ergänzt. Insbesondere schafft das PBG für die Gemeinden die Möglichkeit, gehortetes Bauland aktiv zu verflüssigen, und zwar entweder durch die Einrichtung einer Schwerpunktzone oder durch die Beanspruchung eines rückwirkenden Kaufsrechts auf brachliegendes eingezontes Bauland. Das PBG setzt auch die vom Bund minimal geforderte Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen in der Höhe von 20 Prozent ins kantonale Recht um. Darüber hinaus erhalten die Agglomerationsprogramme sowie die Vertragsraumordnung eine angemessene gesetzliche Grundlage. Nicht zuletzt reduziert das PBG in der Raumplanung die Regelungsichte durch die Schaffung eines einheitlichen multifunktionalen Sondernutzungsplans. Einzig die materiell sehr komplexe Landumlegung wird weiterhin im Rahmen eines eigenständigen Planverfahrens geregelt.

Der Teil B zum Baupolizeirecht zeichnet sich vor allem durch die Vereinheitlichung und Reduzierung der Regelbauvorschriften aus. Eine Vielzahl der heute geltenden Regelbauvorschriften entspricht keinem öffentlichen oder privaten Interesse mehr; im Gegenteil verkomplizieren und verteuern die überholten Regelungen die einzelnen Bauvorhaben. Künftig steht den Gemeinden ein abschliessender kantonaler Katalog von Regelbauvorschriften zur Verfügung. Abgesehen von den drei überall geltenden Regelbauvorschriften zur Gesamthöhe, zum Gebäudeabstand sowie zum Grenzabstand können die Gemeinden frei wählen, welche weitere Regelbauvorschriften aus dem kantonalen Katalog in ihrem Gemeindegebiet gelten sollen. Auf jeden Fall haben die Gemeinden in ihren Baureglementen je Zone für alle festgelegten Regelbauvorschriften die geltenden baupolizeilichen Masse festzulegen. In Kern- und Schutzzonen sowie im Rahmen von Sondernutzungsplänen können die Gemeinden über das kantonale Recht hinausgehende Regelungen vorsehen. Unverändert legen die Gemeinden in ihren Baureglementen für das ganze Gemeindegebiet je Zone oder je Zonenteil die geltenden baupolizeilichen Masse fest. Schliesslich schafft das neue PBG für die Gemeinden auch einen zweckmässigen Rahmen, um auf die Gestaltung von Bauten und Anlagen gebührend Einfluss zu nehmen.

Im Teil C zum Natur- und Heimatschutz wird vor allem der Schutz der Baudenkmäler neu geregelt. Die bestehenden Regelungen vermögen weder die Schutzobjekte ausreichend zu schützen noch bieten sie den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern genügend Rechtssicherheit. Das neue PBG stellt den Denkmalschutz im Rahmen eines neuen zweistufigen Verfahrens sicher. Konkret erfolgt in einem ersten Schritt die Inventarisierung aller schutzwürdigen Bauten und Anlagen. Erst wenn ein konkreter Anlass wie zum Beispiel ein Bauvorhaben besteht, erfolgt in einem zweiten Schritt die grundeigentümerverbindliche Unterschutzstellung. Die Unterschutzstellung setzt voraus, dass das schutzwürdige Objekt im Schutzinventar enthalten ist. Das Schutzinventar kann mit Ausnahme von Entdeckungen kurzfristig nicht angepasst werden, wodurch sich die Rechtssicherheit aus Bauherrensicht gegenüber dem bestehenden Baugesetz massgeblich verbessert. Für den wirksamen Schutz archäologischer Denkmäler schafft das neue PBG erstmals eine tragfähige rechtliche Grundlage.

Im Teil D zum Verfahren und Vollzug werden die Bestimmungen zu den Fristen des Verfahrenskordinationsgesetzes (sGS 731.2) sowie der Verfahrenskordinationsverordnung (sGS 731.21) in das PBG integriert. Die Verfahrens- und Vollzugsvorschriften sind mehrheitlich dem geltenden Baugesetz entnommen. Insbesondere bleibt die kantonale Auflage- und Einsprachefrist unverändert bei 14 Tagen. Allerdings kann auf Antrag neu strikte nur eine einmalige Nachfrist von 14 Tagen angesetzt werden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

1 Ausgangslage

Das geltende Baugesetz des Kantons St.Gallen (sGS 731.1; abgekürzt BauG) stammt aus dem Jahr 1972. Im Lauf seiner rund 40-jährigen Geschichte wurde das Regelwerk sieben Mal einer Teilrevision unterzogen.¹ Die letzte grössere Anpassung erfuhr das Baugesetz im Jahr 1996 mit dem III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz (nGS 32-21).

Mit der Gutheissung der Motion 42.05.05 «Revision Baugesetz» beauftragte der Kantonsrat die Regierung 2005, ein «schlankes und zeitgemässes» Baugesetz zu erarbeiten. Gemäss dieser Motion werden mit der Totalrevision primär zwei Ziele verfolgt: Einerseits sind mit dem neuen Gesetz spürbare materielle und verfahrensmässige Vereinfachungen herbeizuführen, andererseits ist die Eigenverantwortung des Bauherrn zu stärken. Gestützt auf diese Vorgaben lud die Regierung das Baudepartement Ende 2005 ein, die Totalrevision des Baugesetzes an die Hand zu nehmen.

Das Baudepartement erstellte als erste Etappe der Revisionsarbeiten 2006/2007 gemeinsam mit interessierten Kreisen eine breite Auslegeordnung der Stärken und Schwächen des geltenden Baugesetzes. Das Ergebnis dieser Auslegeordnung lässt sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen: Die grosse und wenig aufeinander abgestimmte Regelungsdichte im Baugesetz und in den rund 80 kommunalen Baureglementen bereitet der Bauwirtschaft erhebliche Mühe, die Bauvorschriften gesamthaft zu überblicken. Als zu kompliziert werden auch die in verschiedenen Gesetzen unterschiedlich geregelten Verfahrensvorschriften erachtet. Sodann erscheinen zahlreiche Regelungen beispielsweise im Bereich der Ortsplanung oder der Schutzbestimmungen als unzweckmässig und nicht mehr zeitgemäss. Die Auslegeordnung zeigte aber auch auf, dass das

¹ NG vom 6. Januar 1983 (nGS 18-56); II. NG vom 12. August 1993, nGS 28-99; III. NG vom 1. Dezember 1996, nGS 32-21; IV. NG vom 6. November 1997, nGS 32-105; V. NG vom 18. Juni 1998, nGS 33-114; VI. NG vom 8. November 2001, nGS 36-89; VII. NG vom 25. Februar 2015, nGS 2015-040.

bestehende Baugesetz gut gegliedert ist und verschiedene Bereiche zweckmässig regelt. Dementsprechend lehnt sich das neue Planungs- und Baugesetz (abgekürzt PBG) hinsichtlich Struktur, Systematik und Begrifflichkeit soweit zweckmässig an das geltende Gesetz an. Es übernimmt auch verschiedene bewährte bisherige Bestimmungen.

Im Zentrum der zweiten Etappe der Revisionsarbeiten standen 2007/2008 die Grundsätze und Massnahmen zur künftigen räumlichen Entwicklung des Kantons St.Gallen. Im Rahmen dieser Arbeiten wurde die bisherige räumliche Entwicklung breit analysiert und aus den für die Zukunft abgeleiteten Trends die Herausforderungen im Hinblick auf das neue PBG ermittelt. Im Wesentlichen bestehen die erkannten Herausforderungen darin, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern, die Siedlungsstrukturen zu verdichten und Neubauten möglichst auf das Hauptsiedlungsgebiet zu konzentrieren. An den gleichen Leitlinien richtet sich auch die 2013 beschlossene Teilrevision des eidegnössischen Raumplanungsgesetzes aus.

Gestützt auf die Auslegeordnung und die Grundzüge der räumlichen Entwicklung des Kantons St.Gallen erarbeitete das Baudepartement in einer dritten Etappe die generellen Hauptziele für die Totalrevision des Baugesetzes. Konkret nahm der Kantonsrat am 1. Dezember 2010 folgende neun Hauptziele mit vereinzelt Unterzielen zur Kenntnis (40.10.08):

- *Regelungsbedarf*: Die Regelungen im materiellen Planungs- und Baurecht beschränken sich auf Anliegen, die relevante öffentliche oder private Interessen berühren; sie sind einfach und eindeutig anzuwenden und zu überprüfen.
- *Raumverantwortung*: Die Verantwortung für die Erfüllung raumwirksamer Aufgaben wird auf diejenigen Träger übertragen, die den von der Aufgabe betroffenen funktionalen Raum abdecken. Die Träger erfüllen die Aufgaben in eigener Kompetenz oder sie verfügen über entsprechend geeignete grenzübergreifende Instrumente.
- *Strategie*: Die zuständigen Träger erfüllen die ihnen zugewiesenen raumwirksamen Aufgaben vorausschauend aufgrund einer auf die funktionalen Bedürfnisse gesamtheitlich ausgerichteten Strategie und koordinieren diese grenz- und sachthemenübergreifend.
- *Zonenordnung*: Der kantonale Zonenkatalog soll überarbeitet werden. Die Gemeinden sollen den Zonentyp im Rahmen der kantonalen Definition präzisieren und an ihre ausgewiesenen Bedürfnisse anpassen können.
- *Qualitatives Bauen*:
 - Die zuständigen Träger raumwirksamer Aufgaben können mit planungsrechtlichen Instrumenten eine qualitative Verbesserung der Siedlungsentwicklung festlegen und durchsetzen.
 - Das materielle Baurecht schafft Anreize für ein qualitativ hochwertiges Bauen.
- *Quantitatives Bauen*:
 - Die zuständigen Träger raumwirksamer Aufgaben können mit planungsrechtlichen Instrumenten die Flexibilisierung der Bauzonen einleiten und die Konzentration der Bautätigkeit lenken und fördern.
 - Das materielle Baurecht schafft zumindest Anreize für die Ausschöpfung der Nutzungsmöglichkeiten.
- *Schutzinstrumente*: Die Schutzinstrumente werden unter Einbezug der Betroffenen in einem strukturierten Verfahren erlassen, sind verbindlich und legen den Schutzzumfang wie auch die Entwicklungsmöglichkeiten rechtssicher fest.
- *Gesamtinfrastruktur*: Die Infrastruktur wird mit Instrumenten zur Planung, Koordination, Sicherstellung und Kostentragung auf die gewünschte Siedlungsentwicklung ausgerichtet.
- *Verfahren*:
 - Planverfahren erfolgen unter frühzeitigem Beizug der Betroffenen und ermöglichen die Koordination und Abstimmung mit anderen Interessen und Verfahren.
 - Das Baubewilligungsverfahren ermöglicht die schnelle und korrekte Abwicklung einfacher und komplexer Bauvorhaben.
 - Das Wiederherstellungsverfahren stellt den frühzeitigen Einbezug aller Betroffenen sicher und kann rasch mit verbindlichen Massnahmen abgeschlossen und durchgesetzt werden.

Zusammen mit der Kenntnisnahme der Hauptziele stimmte der Kantonsrat auch dem Antrag der Regierung zu, der «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe» (IVHB)² nicht beizutreten.³ Die IVHB sei mit den im Rahmen der Totalrevision angestrebten Harmonisierungs- und Standardisierungsschritten nicht zu vereinbaren. Gleichzeitig unterstrich der Kantonsrat aber auch, dass mit dem neuen PBG – soweit möglich und sinnvoll – eine materielle Harmonisierung mit der IVHB erfolgen soll.

2 Gesamtkonzept

Die skizzierten Hauptziele geben der Totalrevision des Baugesetzes die generelle Richtschnur vor. Sie stellen insgesamt aber kein abgestimmtes Gesamtkonzept für die eigentliche Gesetzesrevision dar. So betreffen sie lediglich ausgewählte Regelungsbereiche und nicht das gesamte Spektrum der Totalrevision. Auch ist der Konkretisierungsgrad der einzelnen Ziele sehr unterschiedlich: Einzelne Vorgaben sind bereits detailliert ausgeführt. Andere Hauptziele entsprechen dagegen eher visionären Absichtserklärungen, deren praktische Umsetzbarkeit und Widerspruchsfreiheit gegenüber den anderen Hauptzielen noch nicht genauer geprüft wurde. Vor diesem Hintergrund wurden die Hauptziele noch einmal auf ihre inhaltliche Konsistenz und praktische Umsetzbarkeit überprüft. Aus dieser Überprüfung resultierte ein pragmatisches Gesamtkonzept, das aus folgenden neun Punkten besteht:

- 1. Das Planungs- und Baugesetz verfolgt eine liberale Grundausrichtung.** Die Motion 42.05.05 gibt ein liberales Baugesetz als Ziel der Totalrevision vor. Insbesondere sind die Vorschriften und Verfahren zu vereinfachen sowie die Eigenverantwortung des Bauherrn zu stärken. Die liberale Grundausrichtung des PBG wird vor allem durch folgende zentrale Regelungen geprägt:
 - Die Regelbauvorschriften werden in einem abschliessenden kantonalen Katalog standardisiert und soweit zweckmässig auch anzahlmässig reduziert.
 - Die Planverfahren werden soweit zweckmässig durch die Schaffung eines modulartig aufgebauten einheitlichen Sondernutzungsplans vereinfacht und beschleunigt. Mit diesem neuen Instrument können künftig verschiedene Planungszwecke kombiniert und auch komplexe Vorhaben zeit- und sachgerecht bearbeitet werden. Unter bestimmten Voraussetzungen geht mit der Zustimmung zum Sondernutzungsplan gleich auch die Baubewilligung einher, wodurch sich die Verfahrensdauer markant verkürzt.
 - Die Verantwortung für qualitativ gutes Bauen wird zu einem wesentlichen Teil der Eigenverantwortung der Bauherrschaft übertragen. Der Staat stellt in Kern- und Schutzzonen sowie besonders bezeichneten Gebieten den gebührenden Schutz des öffentlichen Interesses an einer guten Gestaltung und Einfügung sicher. Er fördert darüber hinaus das qualitative Bauen durch gezielte Anreize.
- 2. Das Planungs- und Baugesetz umfasst alle für das Bauen im Kanton St.Gallen relevanten gesetzlichen Bestimmungen.** Es regelt dementsprechend nicht nur die Raumplanung und das Baupolizeirecht sondern vielmehr auch den Natur- und Heimatschutz sowie die Vorschriften zur Koordination des Baubewilligungsverfahrens. Die Schaffung eines eigenständigen Natur- und Heimatschutzgesetzes wurde im Rahmen der Totalrevision geprüft und schliesslich verworfen. Ein umfassendes PBG stellt sicher, dass alle für einen Bauherrn relevanten Regelungen in den einzelnen Teilbereichen möglichst widerspruchsfrei ineinander greifen. Neu wird ebenfalls die Verfahrenskoordination im PBG geregelt. Die massgeblichen Bestimmungen des Verfahrenskoordinationsgesetzes wurden dementsprechend in das

² Siehe: <http://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivhb>.

³ Vgl. Bericht der Regierung vom 29. Juni 2010 (40.10.08) betreffend Hauptziele der Totalrevision des Baugesetzes und Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe.

neue PBG eingegliedert. Das Verfahrenskordinationsgesetz wird mit dem Vollzugsbeginn des PBG aufgehoben. Das gleiche gilt auf Verordnungsebene für die Verfahrenskordinationsverordnung.

- 3. Das Planungs- und Baugesetz wird durch eine Bauverordnung ergänzt.** Gemäss geltendem Recht sind auf kantonaler Ebene alle massgebenden Regelungen zum Raumplanungs- und Baurecht sowie zum Natur- und Heimatschutz weitestgehend im Baugesetz enthalten. Einzig das Verfahrenskordinationsgesetz wird durch eine Verordnung ergänzt. Das bestehende Baugesetz weist dementsprechend eine hohe Regelungsdichte mit zahlreichen nicht stufengerechten Bestimmungen auf. Darüber hinaus wurde es im Laufe der Jahre durch die Rechtsprechung in wesentlichen Bereichen weiter konkretisiert. Im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes soll das neue PBG im Interesse einer höheren Transparenz und Rechtssicherheit durch eine separate Bauverordnung ergänzt werden. Die grundlegenden Bestimmungen und wesentlichsten Vorschriften finden sich weiterhin im Gesetz. Detailbestimmungen und technische Vorschriften sind dagegen stufengerecht in der Verordnung aufgeführt. Durch diese Zweiteilung wird das PBG entlastet. Auch können künftig Anpassungen an veränderte Verhältnisse durch die Regierung schneller vollzogen werden.

Formalrechtlich weist die Kantonsverfassung der Regierung eine umfassende Verordnungskompetenz zu.⁴ Die Regierung ist demnach zuständig, Verfassung, Gesetze, zwischenstaatliche Vereinbarungen und Beschlüsse des Kantonsrates durch Verordnungen umzusetzen.

- 4. Das Planungs- und Baugesetz entlastet die kommunalen Baureglements.** Die kantonsweite Vereinfachung und Standardisierung vieler Vorschriften stärkt zum einen die Rechtssicherheit und -gleichheit und beschleunigt zum anderen die Verfahren. Die kommunalen Baureglements können insbesondere durch die Standardisierung und Reduzierung der Regelbauvorschriften verschlankt werden. Eine ganze Reihe von bestehenden Bauvorschriften fällt in den Baureglements weg. Nicht zuletzt sollten in den Baureglements künftig auch alle Wiederholungen von Vorschriften des Bundesrechts oder des kantonalen Rechts wie auch alle Regelungen ohne normativen Gehalt und ohne dahinterstehende relevante öffentlichen oder privaten Interessen gestrichen werden.
- 5. Das Planungs- und Baugesetz sorgt für eine zweckmässige Aufgabenteilung auf Kanton und Gemeinden.** Die Standardisierung und Harmonisierung des Instrumentariums sowie die Notwendigkeit, Probleme vermehrt im funktionalen und nicht im politischen Raum zu lösen, stärkt tendenziell die Stellung des Kantons. Darüber hinaus richtet sich das PBG aber bei der Aufgabenteilung an Kanton und Gemeinden möglichst am Subsidiaritätsprinzip aus. Den Gemeinden verbleibt denn auch eine erhebliche Aufgabenvielfalt im Baubereich. Insbesondere regeln die Gemeinden in den Baureglements die Zonenarten sowie die aus dem kantonalen Katalog auszuwählenden Regelbauvorschriften mit den dazugehörigen baupolizeilichen Massen: Die neuen Verdichtungsinstrumente vergrössern den Handlungsspielraum der Gemeinden hinsichtlich der Steuerung der Siedlungsentwicklung markant. Die Gemeinden sind sodann im Bereich des Heimatschutzes künftig bei Bedarf für die Erstellung der Schutzinventare verantwortlich. Nicht zuletzt achtet das PBG die Gemeindeautonomie, indem verschiedene kantonale Regelungen wie zum Beispiel die Ästhetikvorschriften als «kann-Formulierungen» ausgestaltet sind und den Gemeinden einen erheblichen Handlungsspielraum belassen.

⁴ Art. 73 Bst. a Ziff. 1 KV.

6. **Das Planungs- und Baugesetz lehnt sich soweit zweckmässig hinsichtlich Struktur, Systematik und Begrifflichkeit an das geltende Gesetz an.** Systematik und Struktur des bestehenden Baugesetzes sind in der Praxis tief verankert. Um die Umstellung zu vereinfachen, behält das neue PBG die gängige Grundstruktur im Wesentlichen bei. Gleichzeitig enthält das neue Gesetz in Teilbereichen aber eine übersichtlichere, den Regelungsbereichen sowie dem Ablauf der verschiedenen Verfahren besser entsprechende Systematik. So wird beispielsweise das Kapitel Raumplanung neu mit der kantonalen Planung eröffnet und um die Bestimmungen zur Plansicherung ergänzt.⁵ Konkret gliedert sich das neue Gesetz in die Bereiche (A) Raumplanung, (B) Nutzungs- und Bauvorschriften, (C) Natur- und Heimatschutz, (D) Verfahren und Vollzug sowie (E) Schlussbestimmungen. Die Begrifflichkeit des bestehenden Erlasses wird soweit zweckmässig übernommen. Neue Begriffe werden nur eingeführt, wenn eine sachliche Notwendigkeit besteht. In der Regel sind diese neu eingeführten Begriffe mit den Vorgaben der IVHB kompatibel.
7. **Das Planungs- und Baugesetz übernimmt bewährte Regelungen des bestehenden Gesetzes.** So werden im Bereich der Raumplanung insbesondere die Bestimmungen zur kantonalen und kommunalen Richtplanung sowie zu einzelnen Zonenarten im Wesentlichen übernommen. Die Landumlegung bleibt neben dem neuen Sondernutzungsplanverfahren als eigenständiges Planverfahren erhalten. Im Baupolizeirecht werden verschiedene gängige Definitionen von Regelbauvorschriften, einzelne Messweisen, Abstandsvorschriften und wesentliche Teile des Baubewilligungs- und Einspracheverfahrens beibehalten. Im Natur- und Landschaftsschutz wird der Schutz unverändert primär durch den Erlass von Schutzverordnungen gewährleistet.
8. **Die im Planungs- und Baugesetz enthaltenen grundlegenden Neuerungen zielen vor allem auf deutliche Vereinfachungen sowie auf die Behebung erkannter Schwachstellen.** Die wichtigsten Neuerungen lassen sich grob wie folgt zusammenfassen:

Raumplanung

- Gegen die auch im Kanton St.Gallen rasch fortschreitende Zersiedlung des Landes gibt es kein einfaches Rezept. Das PBG ergänzt den bereits bestehenden Werkzeugkasten gezielt mit zusätzlichen Instrumenten, um die Verfügbarkeit des bereits eingezonten Baulandes zu erhöhen, die verdichtete Bauweise zu erleichtern und die Bewilligungsverfahren zu beschleunigen. Darüber hinaus werden die Anforderungen an Neueinzonungen erhöht. Die neuen Instrumente lassen sich stichwortartig wie folgt zusammenfassen: Schaffung einer Schwerpunktzone mit Enteignungsmöglichkeiten, rückwirkendes Kaufrecht für eingezontes, aber nicht überbautes Bauland, gesetzliche Verankerung der Agglomerationsprogramme, Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Gemeinden und Privaten, vereinfachte Sondernutzungsplanung sowie Einführung einer Mehrwertabgabe.
- Das PBG stärkt die regionale Abstimmung in der Raumplanung. Zum einen wird die regionale Zusammenarbeit gesetzlich umfassender geregelt. Zum anderen fließen die behördenverbindlich festzulegenden Resultate der regionalen Planungsarbeiten konsequent in den kantonalen Richtplan ein. Dagegen wird der sich angesichts der fehlenden entsprechenden Staatsebene wenig bewährte regionale Richtplan aus dem Gesetz gestrichen.
- Das neue modulartige Sondernutzungsplanverfahren vereinfacht und beschleunigt die Nutzungsplanung. Die Sondernutzungsplanverfahren waren bisher in unterschiedlichen Erlassen uneinheitlich geregelt. Einzig die Landumlegung bleibt als eigenständiges Planverfahren erhalten.

⁵ Bisher war die Planungszone zusammen mit der Landumlegung und der Grenzberichtigung in einem separaten Teil geregelt (Art. 105 ff. BauG).

Baupolizeirecht

- Die im Kanton St.Gallen bestehende Überreglementierung führt zu einer unnötigen und kostspieligen Verkomplizierung der Bauvorhaben. Die Regelbauvorschriften werden deshalb im PBG mit einem kantonalen Katalog kantonsweit vereinheitlicht und auch anzahlmässig reduziert.
- Das bestehende Baugesetz weist keine Regelungen zu den Naturgefahren auf. Mit dem neuen PBG werden unumgängliche Baubeschränkungen in Gefahrengebieten gesetzlich verankert.

Natur- und Heimatschutz

- Der Schutz von Kulturdenkmälern ist im geltenden Baugesetz ungenügend geregelt. Einerseits ist selbst der Schutz von bedeutenden Baudenkmalern nur mangelhaft gesichert. Andererseits bestehen für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erhebliche Rechtsunsicherheiten. Das neugeschaffene Instrument des Schutzinventars behebt diese beiden Schwachstellen mit einer umfassenden und verlässlichen Inventarisierung der schützenswerten Objekte. Nicht zuletzt erhält mit dem neuen PBG der Schutz der archäologischen Denkmäler neu eine besondere gesetzliche Grundlage.

Baubewilligungs- und Rechtsmittelverfahren

- Die kantonale Auflage- und Einsprachefrist bleibt unverändert bei 14 Tagen. Allerdings kann neu auf Antrag strikte nur eine einmalige Nachfrist von 14 Tagen angesetzt werden.

- 9. Das Planungs- und Baugesetz setzt die Hauptziele pragmatisch um.** Einzelne Hauptziele mussten aufgrund des Ergebnisses der erwähnten praktischen Umsetzungsprüfung modifiziert werden. Die wichtigsten Ziellanpassungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:
- **Hauptziel «Regelungsbedarf»:** Die Regelbauvorschriften können nicht radikal auf Länge, Breite, Höhe und Abstand reduziert werden. Das entsprechend vorgeschlagene Nutzkörpermodell erwies sich in der ersten Vernehmlassung als nicht mehrheitsfähig. Nichtsdestotrotz werden die Regelbauvorschriften im PBG mit einem kantonalen Katalog kantonsweit vereinheitlicht und auch anzahlmässig soweit zweckmässig reduziert.
 - **Hauptziel «qualitatives Bauen»:** Auf Einordnungs- und Gestaltungsvorschriften für das ganze Kantonsgebiet kann nicht verzichtet werden, wenn gleichzeitig eine Verdichtung des Siedlungsgebiets mit den absehbar verstärkten Nutzungskonflikten gefordert wird. Das neue PBG stellt den Gemeinden die aus städtebaulicher Sicht erforderlichen Einordnungs- und Gestaltungsvorschriften zur Verfügung. Darüber hinaus bedarf es auch weiterhin minimaler kantonsweit gültiger Anforderungen an die Bauqualität. Das bestehende kantonale Verunstaltungsverbot ist entsprechend auch im neuen Gesetz enthalten.
 - **Hauptziel «Schutzinstrumente»:** Der genaue Schutzzumfang und die Entwicklungsmöglichkeiten eines im Inventar aufgeführten Schutzobjekts sollen im Normalfall erst im Rahmen eines konkreten Vorhabens grundeigentümerverbindlich festgelegt werden. Eine zum vornherein abschliessende rechtliche Beurteilung sämtlicher Schutzobjekte würde sehr viel Zeit in Anspruch nehmen und Behörden wie wohl auch Gerichte über Jahre hinweg massiv belasten. Hingegen kann eine Eigentümerin oder ein Eigentümer einen Entscheid über die Unterschutzstellung verlangen.
 - **Hauptziel «Verfahren»:** Das Hauptziel «Verfahren» musste in verschiedener Hinsicht modifiziert werden:
 - Es kann auch künftig nicht jedermann eine Anpassung des kantonalen Richtplans verlangen. Der kantonale Richtplan soll dem Kantonsrat und der Regierung als Führungs- und Koordinationsinstrument dienen und sich nicht zu einem Verzeichnis von Einzelinteressen entwickeln.
 - Der kommunale Richtplan wird nicht zu einem «rechtsetzenden» Erlass mit Initiative und Referendum aufgewertet. Richtpläne sind nicht grundeigentümerverbindlich und als Normen entsprechend ungeeignet. Zudem würde mit einem solchen Schritt eine verwirrende Differenz zum bundesrechtlichen Instrumentarium geschaffen.

- Nutzungspläne sind weiterhin dem Referendum zu unterstellen. Das Entscheidungsrecht des Gemeindesouveräns bei der Festlegung der Nutzungspläne entspricht in der Schweiz einer tiefverwurzelten demokratischen Tradition.
- Die Einsprache ist auch weiterhin gegen das Baugesuch und nicht gegen die Baubewilligung einzureichen. Der Gemeinderat müsste ansonsten bei jeder Gutheissung einer Einsprache den eigenen Bauentscheid korrigieren. Zudem führt das bestehende Verfahren, in dem in der Regel eine Einspracheverhandlung durchgeführt wird, häufig zu einvernehmlichen Lösungen ohne lange Rechtsstreitigkeiten.

3 Ergebnis der beiden Vernehmlassungen zum neuen Planungs- und Baugesetz

3.1 Ergebnis der ersten Vernehmlassung

Das Baudepartement führte zum neuen PBG von anfangs Juni bis Mitte Oktober 2012 eine breite erste Vernehmlassung durch. Insgesamt gingen beim Baudepartement in der Folge 73 Stellungnahmen ein. Inhaltlich erwiesen sich eine Vielzahl der vorgeschlagenen Gesetzesartikel als umstritten. Darüber hinaus wurde die Totalrevision des bestehenden Baugesetzes insbesondere von Seiten der Wirtschaft und der Gemeinden grundsätzlich in Frage gestellt. Das detaillierte Ergebnis der ersten Vernehmlassung ist im Internet⁶ abrufbar.

Die Regierung beauftragte das Baudepartement im Mai 2013 den ersten Vernehmlassungsentwurf des PBG aufgrund des umstrittenen Vernehmlassungsergebnisses zu überarbeiten, und zwar mit folgenden vier Vorgaben:

- Am bestehenden Gesamtkonzept für ein neues PBG ist festzuhalten. Alle für das Bauen im Kanton St.Gallen zentralen Vorschriften sind dementsprechend in einem Gesetz zusammenzufassen. Unverändert strebt das neue PBG auch eine möglichst einfache gesamtheitliche Bauordnung mit den drei sich ergänzenden Ebenen von kantonalem PBG, kantonaler Bauverordnung und kommunalem Baureglement an. Ausdrücklich sind dabei alle wesentlichen Regelungen im Gesetz zu verankern und die Bestimmungen in der Verordnung strikte auf technische Detailbestimmungen zu beschränken.
- Die Suche nach mehrheitsfähigeren Lösungen für die zentralen Streitpunkte hat in Abstimmung mit den Anspruchsgruppen zu erfolgen.
- Bei der Suche nach mehrheitsfähigeren Lösungen ist erstens auf offensichtlich nicht mehrheitsfähige Neuerungen (wie z.B. auf das Nutzkörpermodell) zu verzichten. Zweitens soll sich das überarbeitete PBG stärker an den bewährten Begrifflichkeiten und Regelungen des geltenden Baugesetzes ausrichten. Drittens sind die verbleibenden Neuerungen möglichst pragmatisch und praxisnah auszugestalten.
- Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist am Subsidiaritätsprinzip ausgerichtet und möglichst einvernehmlich zu regeln.

Das Baudepartement entwickelte in der Folge im Rahmen dieser vier Vorgaben das PBG weiter. Im Resultat führte die aufwändige Suche nach mehrheitsfähigen Lösungen für die zentralen Streitpunkten zu folgenden zentralen Ergebnissen:

⁶ http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/Totalrevisionbaugesetz/download-kontakt.html

Verschiedene nicht mehrheitsfähige Neuerungen wurden aus dem Planungs- und Baugesetz herausgestrichen:

- Der kommunale Richtplan ist für die Behörden unverändert «wegleitend» und bedarf keiner Genehmigung durch die zuständige kantonale Stelle.
- Die Vorprüfung von Planerlassen durch den Kanton bleibt für die Gemeinden weiterhin fakultativ.
- Die Durchführung von Mediationen in Bausachen bleibt eine gängige Praxis ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung.
- Das Meldeverfahren steht den Baubehörden unverändert als einfachstes Baubewilligungsverfahren zur Verfügung.
- Der Vorbescheid entspricht einem Bedürfnis der Praxis und wird unverändert weitergeführt.

Verschiedene zur Umsetzung des Gesamtkonzeptes zwingende Neuerungen wurden pragmatischer und praxisnaher ausgestaltet:

- Der Erlass eines kantonalen Nutzungsplans verlangt neu einen entsprechenden Richtplanvorbehalt und wird von der Regierung erlassen. Darüber hinaus listet das PBG die Anwendungsbereiche für den Erlass eines kantonalen Nutzungsplans abschliessend auf.
- Die Landumlegung wird im PBG weiterhin als eigenständiges, gegenüber dem geltenden Recht vereinfachtes Planverfahren abgewickelt und dementsprechend nicht ins neue einheitliche Sondernutzungsplanverfahren integriert.
- Die Genehmigung kommunaler Nutzungspläne durch den Kanton beschränkt sich künftig auf die Rechtmässigkeitskontrolle sowie auf die Prüfung der Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes.
- Die Mehrwertabgabe beschränkt sich auf das bundesrechtliche Minimum (Mehrwertabgabe von 20 Prozent auf Neueinzonungen).
- Das überarbeitete PBG gibt den Gemeinden mit einem gesetzlichen Kaufsrecht an bereits eingezonten Grundstücken ein wirksames neues Instrument gegen die Baulandhortung in die Hand.
- Auf das Nutzkörpermodell zur radikalen Standardisierung und Minimierung der Regelbauvorschriften wird verzichtet. Neu gibt das PBG den Gemeinden einen abschliessenden Katalog mit allen im Kanton St.Gallen geltenden Regelbauvorschriften vor. Die Gemeinden können daraus die für die einzelnen Zonen oder Zonenteile massgebenden Regelbauvorschriften nach eigenem Gutdünken auswählen. Zwingend auf dem ganzen Gemeindegebiet sind einzig die Gesamthöhe, der Gebäudeabstand sowie der Grenzabstand festzulegen.
- Auf die analog zum Bundesrecht vorgeschlagene einheitliche 30-Tage-Frist bei allen Auflage- und Einspracheverfahren wird verzichtet. Die Auflage- und Einsprachefrist bleibt somit, wenn kein Bundesrecht betroffen ist, unverändert bei 14 Tagen. Allerdings kann neu auf Antrag strikte nur eine einmalige Nachfrist von 14 Tagen angesetzt werden.

3.2 Ergebnis der zweiten Vernehmlassung

Das Baudepartement führte zum überarbeiteten PBG von Mitte Januar bis Mitte April 2015 eine zweite Vernehmlassung durch. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden wiederum alle interessierten Kreise, darunter die politischen Parteien, zahlreiche Verbände und Organisationen, die politischen Gemeinden sowie alle betroffenen kantonalen Stellen. Insgesamt gingen beim Baudepartement in der Folge 62 Stellungnahmen ein. Verschiedene Vernehmlassungsantworten fielen sehr umfangreich aus und widmeten sich sämtlichen Regelungsbereichen. Ein Grossteil der Stellungnahmen beschränkte sich dagegen auf ausgewählte, die Teilnehmenden speziell interessierende Themen.

Das Ergebnis der von Mitte Januar bis Mitte April 2015 durchgeführten zweiten Vernehmlassung zum neuen PBG lässt sich im Wesentlichen in folgenden Punkten zusammenfassen:

- **Die Totalrevision des Baugesetzes ist im Grundsatz sowohl unter den Parteien wie auch unter den Interessenverbänden kaum mehr strittig.** Die weit überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsantworten begrüsst grundsätzlich die mit dem neuen PBG angestrebte Totalrevision der Bauordnung im Kanton St.Gallen und fordert teilweise darüber hinaus die rasche Zuleitung einer entsprechenden Botschaft an den Kantonsrat. Der Mehrwert der Totalrevision gegenüber Partialrevisionen des bestehenden Baugesetzes bleibt insbesondere noch für die FDP und einzelne wirtschaftsnahe Interessenverbände fraglich. Im Gegensatz zur ersten Vernehmlassungsvorlage befürworten dagegen die Gemeinden den grundsätzlich eingeschlagenen Weg der Totalrevision auf der Basis des neuen PBG.
- **Das Gesamtkonzept des neuen Planungs- und Baugesetzes wird im Allgemeinen breit begrüsst. Einzig die geplante Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes um eine Bauverordnung bleibt umstritten.** Konkret wird die Bauverordnung sowohl von den Wirtschaftsverbänden als auch von den Gemeinden abgelehnt, und zwar vor allem aus grundsätzlichen Überlegungen hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen der Regierung und dem Kantonsrat im Bau- und Planungsbereich.
- **Die zweite Vernehmlassung bestätigt die überwiegende Zustimmung der Parteien und Interessenverbände zu den überarbeiteten neuen Instrumenten mit wenigen Ausnahmen.** Als klar mehrheitsfähig erwiesen sich insbesondere folgende Anpassungen der ersten Vernehmlassungsvorlage:

Teil A: Raumplanung

- Wegleitender kommunaler Richtplan
- Angepasster Zonenkatalog
- Einschränkung kantonaler Nutzungsplan auf bestimmte Vorhaben
- Einheitliches Sondernutzungsplanverfahren (ohne Landumlegung)
- Eingeschränkte kantonale Genehmigung der kommunalen Nutzungspläne
- Mehrwertabgabe gemäss Bundesminimum (technische Erhebung zwischen Kanton und Gemeinden strittig)

Teil B: Nutzungs- und Bauvorschriften

- Katalog mit Regelbauvorschriften anstelle des Nutzkörpermodells
- Regelung für Naturgefahren

Teil D: Verfahren und Vollzug

- Fakultative Vorprüfung
- Verzicht auf Mediationsbestimmungen
- Unveränderte Beibehaltung des Meldeverfahrens und des Vorbescheids
- Fristenregelung im Auflage- und Einspracheverfahren

- **Das im «Teil C: Natur- und Heimatschutz» vorgesehene Inventarmodell ist weiterhin umstritten.** Die Notwendigkeit eines von allen Gemeinden kantonsweit erstellten Inventars wird von Seiten der Wirtschaft und der Gemeinden bestritten. Allerdings sind die Positionen auch innerhalb der Wirtschafts- und den Gemeindevertretern nicht einheitlich. So befürworten insbesondere alle grösseren Städte des Kantons mit Nachdruck das Inventarmodell. Keine klare Position bezieht der Hauseigentümergeverband, und zwar mit dem ausdrücklichen Verweis, dass innerhalb des Verbandes zum Inventarmodell sowohl befürwortende wie auch ablehnende Positionen vertreten werden.
- **Die Interessen der Gemeinden und der Wirtschaft stehen sich hinsichtlich den Instrumenten gegen die Baulandhortung sowie zur Steuerung der verkehrsintensiven Einrichtungen (z.B. Shopping-Center) diametral gegenüber.**

- Das gesetzliche Kaufrecht der Gemeinden im Falle einer Baulandhortung wird von der VSGP mit Nachdruck begrüsst, die Wirtschaftsverbände stehen einem solchen Kaufsrecht mit Verweis auf die Einschränkung der Eigentumsgarantie kritisch gegenüber.
- Die Meinungen zu den verkehrsintensiven Einrichtungen gehen zwischen den Gemeinden und den Grossverteilern insbesondere bezüglich der Schwelle für die Sondernutzungsplanpflicht weit auseinander.
- **Die neu vorgeschlagene Möglichkeit, kommunale Sondernutzungspläne, die eine materielle Zonenplanänderung darstellen, direkt dem fakultativen Referendum zu unterstellen, lehnt eine breite Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer ab.** Die ordentliche Zonenplanwelt und die Welt der Sondernutzungspläne sollen auch in Zukunft klar voneinander getrennt bleiben.
- **Der mit der zweiten Vernehmlassung neu vorgestellte kantonale Katalog der zulässigen Regelbauvorschriften wurde im Allgemeinen ausnahmslos begrüsst.** Die Anregung für eine vereinfachte Definition der Baumassenziffer wurden ins PBG aufgenommen. Im Einzelnen bleiben zwei Fragen strittig:
 - Soll die Ausnützungsziffer in den Katalog aufgenommen werden?
 - Sollen Hauptnutzungen in Anbauten erlaubt werden?
- **Insbesondere Wirtschaft und Gemeinden lehnen einen kantonalen Bauabstand zum Gewässerraum unverändert ab.** Mit dem Gewässerraum sei das öffentliche Interesse ausreichend geschützt. Aus Sicht des Kantons ist ein kantonaler Bauabstand zur gezielten Sicherung des Unterhalts absolut zwingend notwendig. Mit einem Verzicht müsste der bundesrechtlich vorgeschriebene Gewässerraum zum Nachteil aller Beteiligten deutlich breiter ausgeschieden werden.

Das detaillierte Ergebnis der zweiten Vernehmlassung ist im Internet⁷ abrufbar.

3.3 Wesentliche Anpassungen des Planungs- und Baugesetzes aufgrund des Ergebnisses der zweiten Vernehmlassung

Das dem Kantonsrat mit dieser Botschaft zugeleitete PBG trägt dem Ergebnis der zweiten Vernehmlassung in folgenden zentralen Punkten Rechnung:

- **Die Erlasskompetenz für den Kantonalen Richtplan entspricht dem VII. Nachtrag zum Baugesetz, vom Kantonsrat erlassen am 25. Februar 2015.**⁸ Der definitive Entscheid über die künftige Erlasskompetenz fällt im Rahmen der im November 2015 anstehenden Volksabstimmung.
- **Kommunale Sondernutzungspläne, die einer materiellen Zonenplanänderung gleichkommen, können auch künftig nicht direkt dem fakultativen Referendum unterstellt werden.** Vielmehr setzt die Genehmigung wie im geltenden Recht eine formelle Änderung von Zonenplan und Baureglement voraus. Wie im geltenden Recht kann auch künftig bei geringfügigen Änderungen von Zonenplan und Baureglement auf das Referendum verzichtet werden.
- **Die Ausgestaltung der Regionalplanung wie auch die Definition der massgebenden Mindestdichte erfolgt zweckmässigerweise im kantonalen Richtplan und nicht im PBG.** Insbesondere ist es sachgerecht, die künftige Organisation der Regionalplanung und die Abstimmung mit der kantonalen Planung im kantonalen Richtplan zu regeln. Der kantonale Richtplan

⁷ http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/Totalrevisionbaugesetz/download-kontakt.html

⁸ Referendumsvorlage: ABI 2015, 639 (22.15.01).

wird dementsprechend um einen Regionalteil ergänzt; auch sollen künftig die zentralen planerischen Ergebnisse der Regionalplanung behördenverbindlich in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden.

- **Die Schattenwurfregelung für den Bau von Hochhäusern wird im PBG direkt geregelt und nicht erst auf Verordnungsstufe.** Die Anpassung trägt dem Grundsatz Rechnung, dass ausnahmslos alle gewichtigen Regelungen auf Gesetzes- und nicht auf Verordnungsstufe verankert werden.
- **Die Prozess zur Erstellung der neuen Denkmalschutzinventare wird vereinfacht:**
 - Auf die vom Amt für Kultur vorgesehene Liste, mit der abschliessenden Aufzählung der für die Erstellung des Schutzinventares zulässigen Fachpersonen, wird verzichtet.
 - Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer können jederzeit einen Entscheid über die Unterschutzstellung verlangen. Der Antrag bedarf im Gegensatz zur ursprünglich vorgesehenen Regelung keiner besonderen Begründung.
 - Die Unterschutzstellungsverfügung im Rahmen von Nutzungsplan- oder Baubewilligungsverfahren erlässt die federführende Stelle des Kantons (in der Regel das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation); das Departement des Innern ist vorab kantonsintern zum Mitbericht einzuladen, wenn Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung betroffen sind. Dagegen wird die ursprünglich vorgesehene Zustimmungserfordernis des Departementes des Innern im PBG gestrichen.

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

- **Schaffung einer Bauverordnung:** Das Gesamtkonzept der Totalrevision zielt auf eine Vereinfachung der gesamten Bauordnung im Kanton St.Gallen. Die für einen Bauwilligen massgeblichen Regelungen sollen möglichst einfach stufengerecht und transparent festgehalten werden. Die grundlegenden Bestimmungen und wesentlichsten Vorschriften finden sich dementsprechend im Gesetz. Detailbestimmungen und technische Vorschriften sind dagegen in der Verordnung aufgeführt. Schliesslich sollen insbesondere dank den harmonisierten kantonalen Regelbauvorschriften die kommunalen Baureglemente verschlankt werden. Die stufengerechte Zuordnung der Bauvorschriften entlastet zum einen das PBG. Zum anderen können künftig Anpassungen an veränderte Verhältnisse durch die Regierung schneller vollzogen werden. Mit der beiliegenden Regelungsskizze (Ziff. 9.8) der Bauverordnung legt die Regierung gegenüber dem Kantonsrat die Stossrichtung des künftigen Ordnungsrechts transparent dar.
- **Wahrung der öffentlichen Interessen in der Raumplanung:** Die neuen Instrumenten zur Förderung der inneren Verdichtung, zur planerischen Steuerung der verkehrsintensiven Einrichtungen sowie zur Sicherung des Gewässerunterhaltes dienen zur Wahrung wesentlicher öffentlicher Interessen. Dementsprechend hält die Regierung insbesondere am gesetzlichen Kaufrecht der Gemeinden im Falle einer Baulandhortung, an der vorgeschlagenen Schwelle für die Sondernutzungsplanpflicht für verkehrsintensive Einrichtungen wie auch an der Schaffung eines kantonalen Bauabstandes zum Gewässerraum fest.
- **Die Veranlagung und die Erhebung der Mehrwertabgabe erfolgt durch die politischen Gemeinden.** Die Veranlagung und Erhebung der Mehrwertabgabe erfolgt möglichst ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand und richtet sich an bestehenden Strukturen aus. Dementsprechend veranlagern und erheben die politischen Gemeinden und ihre Steuerämter die Mehrwertabgabe gegen eine Entschädigung durch den Kanton, wobei die kantonalen Stellen unterstützend mitwirken. Die federführende Stellung der politischen Gemeinde liegt nahe, weil diese als Einzige von Amtes wegen über alle Informationen zur Steuerung sowohl des Veranlagungs- wie auch des Erhebungsverfahrens verfügen.

– **Kantonaler Katalog der geltenden Regelbauvorschriften:** Der mit der zweiten Vernehmlassung vorgestellte kantonale Katalog mit den im ganzen Kanton abschliessend geltenden Regelbauvorschriften stiess grundsätzlich auf breite Zustimmung. Die Anregungen für eine vereinfachte Definition der Baumassenziffer wurde ins PBG aufgenommen. Hinsichtlich den beiden verbliebenen Streitfragen hält die Regierung aus folgenden Gründen an der zweiten Vernehmlassungsvorlage fest:

- *Verzicht auf eine Ausnützungsziffer:* Die im Katalog aufgeführten Regelbauvorschriften widerspiegeln das zentrale Ziel der Totalrevision des Baugesetzes, die Regelungsdichte möglichst zu begrenzen. Dementsprechend wurde der Umfang des Katalogs auf diejenigen Regelungen eingeschränkt, welche einem zentralen öffentlichen Interesse entsprechen. Kein öffentliches Interesse besteht insbesondere an der Festlegung von Geschossen (Untergeschoss, Vollgeschoss, Dachgeschoss) und an der damit einhergehenden Festlegung einer Ausnützungsziffer. Die Anliegen von Gemeinden oder von Nachbarn beziehen sich in aller Regel auf das Volumen und die Abstände einer Baute; dagegen besteht kein öffentliches Interesse an der Entscheidung, was innerhalb der definierten Bauvolumen realisiert wird bzw. wie diese Flächen genutzt werden. Mit der Festlegung der Gesamthöhe durch die Gemeinde werden die Geschosse ohnehin faktisch bestimmt.
- *Begriff und Inhalt einer Anbaute gemäss IVHB:* Die Begriffe «Kleinbauten» und «Anbauten» sind im geltenden Baugesetz nicht definiert. Insbesondere bei den Anbauten finden sich verschiedene kommunale Definitionen. Dies führt regelmässig zu Unklarheiten. Das PBG verfolgt das Ziel die Begriffe «Kleinbauten» und «Anbauten» zu vereinheitlichen. Angesichts der unterschiedlichen kommunalen Definitionen wurden sowohl bei den Kleinbauten wie auch bei den Anbauten die Legaldefinition gemäss IVHB gewählt. Dies bietet unter anderem den Vorteil, dass hinsichtlich Auslegung auf die diesbezüglichen Erläuterungen verwiesen werden kann. Anbauten sind nach dieser Definition (Art. 75 PBG) mit einem anderen Gebäude zusammengebaut, überschreiten in ihren Dimensionen die zulässigen Masse nicht und enthalten nur Nebennutzflächen. Da Anbauten nur Nebennutzflächen enthalten dürfen, sind sie wie folgt privilegiert:
 - Für Anbauten gelten reduzierte Abstände.
 - Anbauten weisen einen eigenen Niveaupunkt auf (Art. 77 Abs. 2 PBG).
 - Anbauten werden bei der Bemessung der Gebäudelänge und der Gebäudebreite nicht berücksichtigt (Art. 82 PBG).
 - Anbauten können mit schriftlicher Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers des benachbarten Grundstücks bis an die Grenze gestellt werden (Art. 95 PBG).

4 Neues Planungs- und Baugesetz in der Übersicht

Das neue PBG wird nachfolgend in einer groben Übersicht dargestellt. Nach den einleitenden Bemerkungen zum Aufbau und zur Struktur des neuen Gesetzes (Ziff. 4.1 und 4.2) werden die wesentlichsten Regelungsbereiche grob umschrieben (Ziff. 4.3 bis 4.7). Im anschliessenden fünften Abschnitt wird jeder einzelne Gesetzesartikel ausführlich erläutert. Die Regelungsskizze der neuen Bauverordnung findet sich im Anhang (Ziff. 9.8).

4.1 Systematik

Die Systematik des bestehenden Baugesetzes bleibt im neuen Erlass im Wesentlichen erhalten. Dieser Grundsatz soll den heutigen Gesetzesanwenderinnen und -anwendern das Umstellen auf das neue Gesetz möglichst erleichtern.

Der erste Teil (Teil A) des Gesetzes befasst sich mit der Raumplanung. Sach- und stufengerecht beginnt das Kapitel mit der kantonalen und kommunalen Richtplanung. Alsdann folgen die Best-

immungen zur Nutzungs- und Sondernutzungsplanung. Neu finden sich im Bereich der Raumplanung die Vorschriften zur Plansicherung, zur neu geschaffenen Mehrwertabgabe sowie zur ebenfalls neuen Vertragsraumordnung.

Im zweiten Gesetzesteil (Teil B) stehen die Nutzungs- und Bauvorschriften im Zentrum. Nach den Vorschriften zu den Grundanforderungen an Bauten (insbesondere Erschliessung und Ausstattung) folgt als zweiter Schwerpunkt die Vorschriften zur Erstellung von Bauten und Anlagen. Dieses Kapitel enthält insbesondere die Regelbau- und Ästhetikvorschriften sowie die technischen Normen.

Der Natur- und Heimatschutz ist im dritten Gesetzesteil (Teil C) geregelt. Auf die allgemeinen Bestimmungen folgen die beiden unterschiedlichen Regelungsbereiche «Baudenkmäler und archäologischen Denkmäler» sowie «Natur- und Landschaftsschutz».

Anschliessend an die ersten drei Gesetzesteile mit den materiellen Vorschriften folgen im vierten Gesetzesteil (Teil D) die Verfahrensbestimmungen, unterteilt in Baubewilligungsverfahren, Einsprache und Rechtsmittelverfahren sowie die Bestimmungen über Vollzug und Strafen. Die Schlussbestimmungen schliessen als fünfter Gesetzesteil (Teil E) den Erlass ab.

4.2 Bauverordnung

Das PBG wird durch eine Bauverordnung ergänzt. Das Gesetz enthält weiterhin alle wesentlichen Regelungen. Die neue Verordnung umfasst ausschliesslich Detailregelungen zu den gesetzlichen Vorschriften sowie Bestimmungen zu technischen Fragen. Sie enthält namentlich auch die Detailbestimmungen zur Verfahrenskoordination und den Fristen welche bereits im geltenden Recht auf Verordnungsstufe geregelt sind (VKoV). Da die Verordnung durch die Regierung erlassen und gegebenenfalls angepasst wird, können künftig Anpassungen an veränderte Verhältnisse (z.B. Änderung von technischen Bestimmungen einer Branche) auf Verordnungsebene rasch und mit wenig Aufwand vollzogen werden. Die als Grundlage für den Erlass der Verordnung durch die Regierung dienende Regelungsskizze findet sich im Anhang (Ziff. 9.8).

4.3 Raumplanung

4.3.1 Richtplan

Mit der Richtplanung werden die raumwirksamen Aufgaben von Bund, Kanton und Gemeinden aufeinander abgestimmt. Die Richtplanung schafft mit den kantonalen und den kommunalen Richtplänen die Vorgaben insbesondere für die nachfolgende Nutzungsplanung.

Der kantonale Richtplan dient als Führungs- und Koordinationsinstrument für die gesamtkantonale räumliche Entwicklung. Die Bestimmungen zur kantonalen Richtplanung sind weitgehend bundesrechtlich vorgegeben, weshalb sich eine detaillierte Regelung im kantonalen Gesetz erübrigt.⁹ Mit dem neuen PBG werden die bisherigen Bestimmungen bereinigt und vereinfacht; sie bleiben aber im Kern unverändert bestehen.¹⁰ Allerdings hat sich mit der jüngsten RPG-Revision der Katalog der in den kantonalen Richtplänen zwingend festzulegenden Vorgaben namhaft vergrössert.¹¹ Insbesondere ist im kantonalen Richtplan die kantonsweite Verteilung der Siedlungsfläche festzulegen.¹² Das PBG übernimmt im Übrigen den VII. Nachtrag zum Baugesetz, der vom Kantonsrat am 25. Februar 2015 erlassen worden ist¹³. Dieser sieht eine zwischen Kantonsrat und Regierung

⁹ Art. 6 bis 12 RPG sowie Art. 4 bis 13 RPV.

¹⁰ Art. 42 bis 44 BauG.

¹¹ Art. 6, 8 und 8a RPG.

¹² Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG.

¹³ Referendumsvorlage: ABI 2015, 639 (22.15.301).

aufgeteilte Kompetenz zum Erlass des kantonalen Richtplans vor. Der definitive Entscheid über die künftige Erlasskompetenz für den kantonalen Richtplan fällen die Stimmberechtigten anlässlich der im November 2015 stattfindenden kantonalen Volksabstimmung.

Der kommunale Richtplan dient den Gemeinden wie im geltenden Recht als wegleitende Richtschnur, um ihre räumliche Entwicklung zu steuern und insbesondere die Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung aufeinander abzustimmen. Dabei sind die Vorgaben des kantonalen Richtplans zu berücksichtigen wie auch die Planungen der in der Region liegenden Gemeinden.

Die Regionalpläne haben sich in der Praxis nicht zuletzt aufgrund der fehlenden entsprechenden regionalen Staatsstrukturen wenig bewährt. Auf dieses Planungsinstrument wird deshalb im neuen PBG verzichtet. Der Wegfall der bisherigen regionalen Planungsinstrumente bedeutet keinesfalls, dass die Regionalplanung künftig geschwächt werden soll. Das PBG zielt im Gegenteil darauf ab, die Planungsarbeit in den Regionen und den funktionalen Räumen zu verstärken. Dementsprechend fließen die zentralen Ergebnisse dieser Planungsarbeiten künftig direkt in den behördenverbindlichen kantonalen Richtplan ein. Der kantonale Richtplan wird auch um einen Teil Regionen erweitert. Ebenso wird im kantonalen Richtplan künftig die Planungsorganisation in den Regionen sowie die Abstimmung mit den kantonalen Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) festgelegt.

Für die Entwicklung der Agglomerationen wird über das Bundesrecht hinaus eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Mit Hilfe der vom Bund mitfinanzierten Agglomerationsprogramme können innerhalb einer Agglomeration bereichsübergreifende Themen wie beispielsweise die Ausrichtung der Infrastrukturentwicklung auf die gewünschte Siedlungsentwicklung koordiniert werden. Das PBG sieht vor, dass die Regierung im kantonalen Richtplan hierfür Grundsätze festlegen sowie die Umsetzung von Massnahmen behördenverbindlich erklären kann. Ausserhalb von Agglomerationen kann die Regierung vergleichbare Programme als räumliches Koordinationsinstrument fördern.

4.3.2 Kommunale Rahmennutzungspläne

Der kommunale Rahmennutzungsplan hat zur primären Aufgabe Art und Mass der baulichen Nutzung parzellengenau festzulegen und dabei insbesondere das Baugebiet vom Nichtbaugebiet abzugrenzen. Der Rahmennutzungsplan besteht aus einer Karte (Zonenplan) und dem dazugehörigen Text (Baureglement).

Das Baugesetz gab bisher einen abschliessenden Katalog von kantonal definierten Nutzungszonentypen vor.¹⁴ An diesem System wird auch unter dem neuen Recht festgehalten. Die Gemeinden können wie bisher auch den Zonentyp im Rahmen der kantonalen Definition präzisieren und beispielsweise mehrere Arten von Wohnzonen schaffen. Sie können sodann weiterhin in allen Zonen für ein bestimmtes Gebiet nur bestimmte Nutzungen zulassen oder solche ausschliessen.¹⁵

Mit dem neuen PBG wird der bestehende Zonenkatalog bereinigt und den aktuellen Bedürfnissen angepasst. Gegenüber der heute geltenden Regelung werden insbesondere folgende Änderungen vorgenommen:

- *Wohnzone*: In Wohnzonen haben die Gemeinden zukünftig die Möglichkeit, Mindestwohnanteile zu erlassen und nicht standortgebundene Antennenanlagen zu untersagen.¹⁶
- *Wohn-/Gewerbezone*: Die Gemeinden können neu Mindestwohn- oder Mindestgewerbeanteile vorschreiben.

¹⁴ Art. 10 bis 21 BauG.

¹⁵ Vgl. Art. 28octies BauG.

¹⁶ Vorbehalten bleiben die Rahmenbedingungen des Bundesrechts (Strahlenschutzrecht, Fernmelderecht).

- *Arbeitszone*: Gewerbe-Industrie- und Industriezonen werden zu Arbeitszonen zusammengelegt. In Arbeitszonen sind grundsätzlich nur Arbeits- und Freizeitnutzungen sowie kulturelle Nutzungen zonenkonform. Als Nebennutzungen sind Wohnungen nur dann zulässig, wenn sie betrieblich notwendig sind.
- *Kernzone*: In Kernzonen wird den Gemeinden die Kompetenz eingeräumt, über die kantonalen Regelbauvorschriften hinaus besondere Schutz- und Gestaltungsvorschriften (wie beispielsweise Vorschriften zur Dachgestaltung) zu erlassen. Im Übrigen gelten die Vorschriften für die Wohn-/Gewerbezone.
- *Freihaltezone*: Die Freihaltezone umfasst Gebiete, die nur sehr beschränkt überbaut werden sollen. Dies kann unterschiedliche Gründe (z.B. Ortsplanung, Natur- und Heimatschutz, Ausübung bestimmter Sportarten) haben. Die Freihaltezone ersetzt die bisherige Grünzone sowie die Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände. Im Zonenplan wird die Freihaltezone innerhalb oder ausserhalb der Bauzone unterschieden, wobei letztere andere Zonen überlagern kann.
- *Zone für öffentliche Bauten und Anlagen*: Als zonenkonform gelten Bauten und Anlagen, die dem öffentlichen Interesse dienen.
- *Schwerpunktzone*: Die neue Schwerpunktzone dient als Instrument der inneren Verdichtung. Entsprechend soll sie insbesondere die Neuüberbauung von unternutzten Siedlungsgebieten ermöglichen. Die Nutzungsplanung legt die Entwicklungsziele, die Nutzungsart sowie die zulässigen Gebäudedimensionen und Abstände fest. Die Gemeinde kann im Zonenplan für Schwerpunktzonen ein Enteignungsrecht für Flächen vorsehen, deren Verfügbarkeit für die Erreichung der Entwicklungsziele unerlässlich ist.
- *Schutzzone*: Schutzzone können eigenständige Zonen sein oder andere Zonen überlagern. Sie dienen dem Schutz von Umwelt, Natur und Heimat. Art und Umfang der Schutzvorschriften sind in der Nutzungsplanung festzulegen.

4.3.3 Kommunale Sondernutzungspläne

Mit der Zuweisung eines Grundstücks zu einer Bauzone ist die Grundvoraussetzung für eine Überbauung gegeben. Vielfach braucht es jedoch weitere Planungsschritte in Form von Sondernutzungsplänen, welche die Grundordnung präzisieren oder in einem gewissen Ausmass auch modifizieren. Zur Kategorie der kommunalen Sondernutzungspläne zählt eine ganze Reihe von Plänen, die etwa der Landsicherung (insbesondere Strassenbaulinien), der Erschliessung (insbesondere Strassen, Wasser-, Abwasser-, Elektrizitätsleitungen) oder der städtebaulichen Gestaltung (insbesondere Überbauungs- und Gestaltungsplan) dienen können. Nach geltendem Recht stützt sich die kommunale Sondernutzungsplanung auf mehrere unterschiedliche Instrumente und Verfahren, die darüber hinaus auch in verschiedenen Gesetzen (insbesondere Baugesetz, Strassen-gesetz, Wasserbaugesetz) geregelt sind.¹⁷

Das PBG sieht neu ein modularartig aufgebautes, weitgehend einheitliches Sondernutzungsplanverfahren vor. Demnach können künftig verschiedene planerische Themen im Rahmen eines einzigen Sondernutzungsplanverfahrens abgewickelt werden. Konkret kann der einheitliche Sondernutzungsplan sehr unterschiedlichen Zwecken dienen wie beispielsweise der Festlegung von Baulinien, der Planung und dem Bau von Erschliessungs- und Versorgungsanlagen oder aber auch der Planung einer städtebaulich, architektonisch und landschaftlich optimalen Überbauung. Mit diesem neuen Instrument lassen sich sowohl komplexe als auch einfache Planungen zeit- und sachgerecht bearbeiten. Grafisch lässt sich die neue Sondernutzungsplanung wie folgt zusammenfassen:

¹⁷ Vgl. Heer, 2003, Rz. 143 ff.



Strassen- und Wasserbauvorhaben können künftig ebenfalls nach dem neuen Sondernutzungsplanverfahren ablaufen, wenn es sich um Vorhaben mit weiteren Planungszwecken handelt. Der einheitliche Sondernutzungsplan führt in diesen Fällen zu einer erheblichen Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung. Das Strassen- wie auch das Wasserbaugesetz erlauben es aber auch weiterhin, solche Vorhaben wahlweise nach den bestehenden Spezialverfahren abzuwickeln. Der einheitliche Sondernutzungsplan führt zu einer Verfahrensvereinfachung und damit zur Verfahrensbeschleunigung. Insbesondere entfallen die komplexen Unterscheidungen nach dem Zweck der Planung gemäss dem geltenden Recht. Da die Zwecke je nach der sich stellenden Aufgabe kombiniert werden können, entfallen parallele Verfahren (häufiges Beispiel: Erschliessungsplan und Gestaltungsplan). Allerdings darf der Sondernutzungsplan nicht im Sinne einer «materiellen Zonenplanänderung» vom ordentlichen Zonenplan abweichen. In diesem Fall ist für die Realisierung eines Sondernutzungsplans eine ordentliche Zonenplanrevision zwingend notwendig. Die Möglichkeit mit einem dem fakultativen Referendum unterstellten Sondernutzungsplan auch materiell vom ordentlichen Zonenplan abweichen zu können, wurde aufgrund der mehrheitlichen Ablehnung in der Vernehmlassung im PBG wieder gestrichen. Der einheitliche Sondernutzungsplan weist hinsichtlich der angestrebten Beschleunigung und Vereinheitlichung der Verfahren noch zwei weitere Vorteile auf: Erstens kann der Sondernutzungsplan, wenn er das Bauvorhaben genügend konkret festlegt, die Baubewilligung ersetzen. Zweitens wird für den ganzen Bereich der Sondernutzungsplanung einheitlich festgelegt, wer die Kosten der Planungsmassnahmen zu tragen hat.

Die Landumlegung erwies sich für das neue einheitliche Sondernutzungsplanverfahren als zu kompliziert. Sie wird dementsprechend im PBG in einem eigenständigen Planverfahren geregelt. Die neue Regelung lehnt sich an das bestehende Recht an. Der heutige mit 22 Artikeln geregelte Ablauf wird aber vereinfacht und mit dem neuen Recht zur Sondernutzungsplanung möglichst abgeglichen.

4.3.4 Kantonale Nutzungspläne

Das PBG schafft die Möglichkeit zum Erlass kantonaler Nutzungspläne. Die Regierung kann somit künftig bei einem Vorhaben zur Wahrung kantonaler oder wesentlicher regionaler Interessen grundeigentümerverbindliche Planungsmassnahmen treffen, sofern dies im Richtplan vorgesehen ist. Das PBG zählt die Vorhaben, für welche kantonale Nutzungspläne erlassen werden können, abschliessend auf. Demnach kann die Regierung solche Pläne ausschliesslich für Abbaustellen, Deponien, Anlagen zur Gewinnung von Energie, Anlagen zur Nutzung des Untergrundes sowie für Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende erlassen. Für Strassen- und Wasserbauten können kantonale Nutzungspläne nur dann eingesetzt werden, wenn sie mit einem der vorgenannten Vorhaben zusammen realisiert werden.

4.3.5 Mehrwertabgabe

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz schreibt den Kantonen vor, für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Vor- und Nachteile von Planungen zu sorgen.¹⁸ Mit der RPG-Revision 2012 wurden die Kantone zwingend verpflichtet, wenigstens auf Neueinzonungen eine Mehrwertabgabe

¹⁸ Art. 5 Abs. 1 RPG.

von 20 Prozent zu erheben. Die Mehrwertabgabe wird im PBG auf dieses bundesrechtliche Minimum beschränkt. Darüber hinausgehende Mehrwertabschöpfungen können im gegenseitigen Interesse vertraglich vereinbart werden. Die Veranlagung wie auch die Erhebung der Mehrwertabgabe erfolgt durch die politischen Gemeinden. Die finanziellen Mittel fliessen in eine Spezialfinanzierung, die insbesondere zur Übernahme der finanziellen Folgen der bundesrechtlich zwingenden Aussonnungen verwendet wird. Um keinen unverhältnismässigen Erhebungsaufwand für die Mehrwertabgabe entstehen zu lassen, legt die Regierung auf Verordnungsstufe eine Freigrenze fest.

4.3.6 Vertragsraumordnung

Das PBG schafft eine gesetzliche Grundlage für den Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen zwischen Gemeinden und privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern. Ein solcher Vertrag kann insbesondere bei der Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland, bei Bauverpflichtungsverträgen oder bei Kaufrechtsvereinbarungen in Frage kommen. Öffentlich-rechtliche Verträge können aber auch über die Erschliessung von Bauland, die Erstellung öffentlicher Infrastrukturanlagen durch Private, die Übernahme von Planungskosten durch Private sowie über den Schutz und die Erhaltung von Natur- und Heimatschutzobjekten abgeschlossen werden.

4.4 Nutzungs- und Bauvorschriften

4.4.1 Regelbauvorschriften

Die Vorschriften über die Regelbauweise bestimmen, mit welchen Höchstmassen in einer Bauzone gebaut werden darf und welche weiteren baupolizeilichen Vorschriften bei der Ausgestaltung der Bauten und Anlagen einzuhalten sind.

Im geltenden Baupolizeirecht findet sich sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene eine Vielzahl solcher Regelungen. Im kantonalen Baugesetz sind beispielsweise Bestimmungen zu Abständen, Gebäudehöhe sowie zur Ausnutzung enthalten. In den kommunalen Baureglementen finden sich neben den baupolizeilichen Massen Regelungen zu Dachformen, Dachaufbauten, Vor- und Anbauten, Attikageschossen, anrechenbaren Flächen und dergleichen. Die unübersichtliche Vielzahl unterschiedlicher Regelbauvorschriften erschwert und verteuert das Bauen im Kanton St.Gallen. Dies ist umso störender, als viele dieser Vorschriften weder einem relevanten öffentlichen noch einem privaten Interesse entsprechen. Vor diesem Hintergrund ist es ein zentrales Anliegen des neuen PBG, die Regelbauvorschriften zu vereinfachen.

Das PBG legt die geltenden Vorschriften über die Regelbauweise künftig für den ganzen Kanton einheitlich fest. Mit diesem Schritt werden die Regelbauvorschriften nicht nur standardisiert, sondern auch in ihrer Anzahl aufs Wesentliche reduziert. Konkret beschränken sich die neuen Regelbauvorschriften auf einen Katalog mit folgenden neun Regelungsbereichen:

- Gesamthöhe;
- Grenzabstand;
- Gebäudelänge und Gebäudebreite;
- Gebäudeabstand;
- Gebäudehöhe und Winkelmass für Dachrau;
- Fassadenhöhe;
- Baumassenziffer;
- Überbauungsziffer;
- Terrainveränderungen.

Die Regelung der Gesamthöhe, des Grenzabstandes sowie Gebäudeabstand ist für das ganze Gemeindegebiet zwingend vorgeschrieben. Den Gemeinden bleibt es dagegen vorbehalten, in ihren Baureglementen zu den einzelnen Zonen oder Zonenteilen

- weitere Regelbauvorschriften aus dem Katalog vorzuschreiben und
- für alle Regelbauvorschriften die konkreten baupolizeilichen Masse festzulegen.

Den Gemeinden steht darüber hinaus weiterhin die Möglichkeit offen, im Baureglement für Kern- und Schutzzonen detailliertere Bauvorschriften (z.B. Dachformen oder Materialwahl) vorzusehen.

4.4.2 Einordnung und Gestaltung

Das geltende Baugesetz enthält ein kantonales Verunstaltungsverbot, das Bauten und Anlagen, die das Orts- und Landschaftsbild verunstalten, untersagt.¹⁹ Dieses generelle Verunstaltungsverbot wird im PBG im Sinne eines «Notnagels» beibehalten; es dürfte in der Praxis aber auch künftig nur in äussersten Ausnahmefällen zum Tragen kommen. Darüber hinaus können die Gemeinden künftig in Kern- und Schutzzonen sowie in weiteren genau bezeichneten Gebieten verlangen, dass Bauten und Anlagen so zu gestalten und einzuordnen sind, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht. Schliesslich können die Gemeinden künftig Anreize für eine besonders hochwertige Gestaltung vorsehen. Die Einräumung eines höheren Nutzungsmasses setzt aber die Durchführung eines Wettbewerbs oder den Beizug eines Fachgremiums voraus.

4.4.3 Naturgefahren

Die Kantone sind bundesrechtlich verpflichtet, einerseits die Grundlagen für den Schutz vor Naturereignissen (insbesondere Gefahrenkataster und Gefahrenkarten) zu erarbeiten und andererseits die Naturgefahren in den Grundlagen der Richtplanung zu berücksichtigen.²⁰ Die Gefahrenkarten liegen im Kanton St.Gallen seit dem Jahr 2012 für alle Gemeinden vor. Das PBG schafft die gesetzliche Grundlage, um die Gefahrenkarten in den Gemeinden grundeigentümergebündelt umsetzen zu können. Je nach ausgeschiedenem Gefahrengebiet sind unterschiedliche Beschränkungen der Baumöglichkeiten vorgesehen. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer können im Baubewilligungsverfahren den Nachweis erbringen, dass eine in einer Gefahrenkarte aufgeführte Gefahr nicht mehr besteht oder mit Massnahmen behoben werden kann. Die Angaben der Gefahrenkarten sind dementsprechend gerichtlich überprüfbar.

4.4.4 Gewässerraum

Der Bund hat die Kantone im Gefolge des geänderten Gewässerschutzgesetzes und der geänderten Gewässerschutzverordnung mit dem Vollzug einer ganzen Reihe von neuen Aufgaben im Bereich des Gewässer- und Naturschutzes beauftragt. Zu diesen Aufgaben gehören vor allem die Sicherung und extensive Bewirtschaftung der Gewässerräume, die Planung und Ausführung von Gewässerrevitalisierungen sowie die Sanierung von beeinträchtigten Fliessgewässern im Zusammenhang mit Schwall und Sunk, anlagebedingt gestörtem Geschiebehaushalt und verhaltener freier Fischwanderung.

Das PBG schafft die vom Bundesrat bis zum Jahr 2018 geforderte gesetzliche Grundlage für die Festlegung des Gewässerraumes. Zudem wird ein kantonaler Bauabstand gegenüber dem Gewässerraum bzw. gegenüber Gewässern ohne Gewässerraum festgelegt. Der kantonale Bauabstand dient einzig der Sicherung des Gewässerunterhalts; wenn der Unterhalt gewährleistet ist, kann der kantonale Bauabstand ausdrücklich unterschritten werden. Der kantonale Bauabstand hat auch den grossen Vorteil, dass der bundesrechtliche Gewässerraum in einer minimalen Grösse ausgeschieden werden kann. Gestützt auf die genannten neuen bundesrechtlichen Vollzugsaufgaben sind in verschiedenen weiteren kantonalen Gesetzen Zuständigkeiten, Verfahren und teilweise auch Instrumente anzupassen. Konkret davon betroffen sind das Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung, das Wasserbaugesetz und das Fischereigesetz. Da die Zuständigkeit und das Verfahren zur Festlegung der Gewässerräume im PBG geregelt werden, werden im Rahmen der Schlussbestimmungen des PBG auch die notwendigen Anpassungen in den genannten weiteren kantonalen Gesetzen vorgenommen.

¹⁹ Art. 93 Abs. 1 BauG.

²⁰ Art. 6 Abs. 2 Bst. c RPG.

4.5 Natur- und Heimatschutz

4.5.1 Schutz von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern

Das kulturelle Erbe soll gemäss dem Natur- und Heimatschutzgesetz wie auch gemäss der Verfassung des Kantons St.Gallen bewahrt und überliefert werden.²¹ Der Schutz von Kulturdenkmälern (Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern) hat dementsprechend zum Ziel, herausragende bauliche Objekte, Ensembles und archäologisch sowie geschichtliche Stätten von einem besonderen kulturellen Zeugniswert zu erhalten. Dabei zielt ein zeitgemässer Denkmalschutz nicht auf die Musealisierung der Verhältnisse, sondern vielmehr auf die Erhaltung der wesentlichen Merkmale eines Zeitzeugen. Insbesondere soll es möglich sein, ein Gebäude unter Erhalt des kulturellen Zeugniswerts an die heutigen Bedürfnisse anzupassen und weiter zu nutzen.

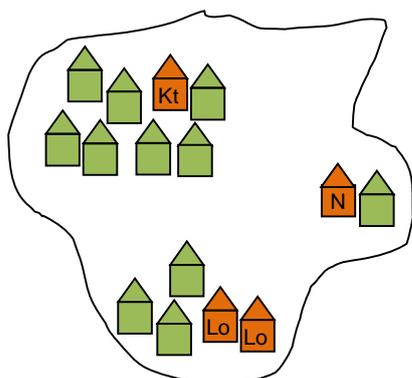
Der Schutz der Kulturdenkmäler ist im bestehenden Baugesetz nur unbefriedigend geregelt: Zum einen ist der Erhalt selbst national schützenswerter Kulturdenkmäler nicht gesichert, und die archäologischen Denkmäler sind im bestehenden Baugesetz nicht ausdrücklich erwähnt.²² Zum anderen gewährt der grosse gesetzliche Ermessensspielraum der öffentlichen Hand den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern keine ausreichende Rechtssicherheit.

Das neu im PBG verankerte zweistufige Inventarmodell verbessert den Schutz der Baudenkmalern wie auch der archäologischen Denkmäler und schafft gleichzeitig für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine deutlich verbesserte Rechtssicherheit.

Die vier Grundelemente des Inventarmodells lassen sich im Einzelnen wie folgt umschreiben:

1. Die Unterschutzstellung erfolgt grundsätzlich in zwei Schritten.

Inventaraufnahme als erster Schritt: Alle für eine Unterschutzstellung in Frage kommenden Objekte von kommunaler, kantonaler und nationaler Bedeutung werden künftig je Gemeinde in einem öffentlichen, behördenverbindlichen Schutzinventar wissenschaftlich umschrieben. Dieses Schutzinventar kann als Sachverhaltsdarstellung nicht angefochten werden; es kann mit Ausnahme von Entdeckungen aber auch nicht kurzfristig abgeändert oder ergänzt werden.



Fallbeispiel

Erster Schritt: Inventaraufnahme

Das Schutzinventar der Beispielmgemeinde enthält zwei lokale, ein kantonales und ein nationales Objekt. Ob diese Inventarobjekte tatsächlich geschützt sind, wird erst im zweiten Schritt entschieden. Alle nicht inventarisierten Objekte können kurzfristig nicht geschützt werden – das schafft Rechtssicherheit.

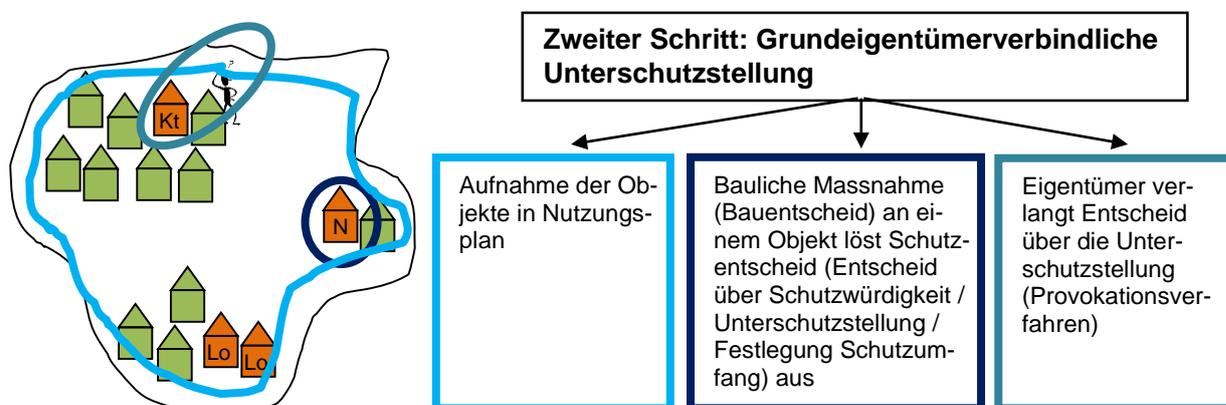
Grundeigentümerverbindliche Unterschutzstellung als zweiter Schritt: Die eigentümerverbindliche Unterschutzstellung der im Schutzinventar enthaltenen Objekte erfolgt im Rahmen eines formellen Verfahrens

- durch die Aufnahme in einen Nutzungsplan (Schutzzone, Kernzone, Schutzverordnung, Sondernutzungsplan),
- im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens oder
- durch das Verlangen eines Entscheiders über die Unterschutzstellung durch die Grundeigentümerschaft.

²¹ Art. 11 Bst. b KV.

²² Art. 98 ff. BauG.

Die Interessenabwägung zwischen den Schutz- und den Nutzungsinteressen findet im Rahmen dieser drei Verfahren zur grundeigentümerverbindlichen Unterschutzstellung statt und ist gerichtlich überprüfbar. In jedem Fall können die Gemeinden selbst entscheiden, ob sie Objekte erst im Einzelfall bei einer Gefährdung durch ein konkretes Bauvorhaben oder abstrakt im Rahmen der Nutzungsplanung (z.B. Schutzverordnung) schützen wollen.



Eine graphische Übersicht über die Unterschutzstellungsvarianten findet sich im Anhang (Ziff. 10.7)

2. Die Aufnahme im Schutzinventar ist Voraussetzung für die Unterschutzstellung eines Objekts.

Objekte, die nicht inventarisiert sind, können nicht unter Schutz gestellt werden. Ausgenommen hiervon sind Entdeckungen. Eine Meinungsänderung der Behörden reicht nicht aus. Diese Regelung gewährt den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine grosse Rechtssicherheit. Sie müssen nicht mehr damit rechnen, dass ein bislang nicht inventarisiertes Objekt im Fall eines konkreten Bauprojekts überraschend mit Schutzmassnahmen belegt wird. Auch eine Planungszone zur «Nachbesserung» eines Inventars ist ausgeschlossen.

3. Der grundeigentümerverbindliche Schutz erfolgt nur bei Bedarf.

Mit dem einseitig verbindlichen Inventar wird vermieden, dass auf einmal alle Schutzobjekte grundeigentümerverbindlich unter Schutz gestellt werden müssen; die Vielzahl von Verfahren würde andernfalls die Gemeinden und Gerichte völlig überlasten. Bei den meisten potenziellen Schutzobjekten geschieht erfahrungsgemäss lange Zeit nichts, bevor dann z.B. im Rahmen eines Bauprojektes die Frage des Schutzes bzw. des Schutzzumfangs eigentümerverbindlich geklärt werden muss. Die Eigentümerin oder der Eigentümer kann aber jederzeit einen verbindlichen Entscheid über die Unterschutzstellung verlangen («Provokationsverfahren»). Eine Erteilung oder ein Verkauf kann etwa Anlass für ein Provokationsverfahren bieten.

4. Die Inventarisierung erfolgt durch die Gemeinden nach kantonalen Mindestvorgaben.

Die Erstellung des Schutzinventars und die wissenschaftliche Umschreibung der Schutzobjekte erfolgt nach kantonalen Mindestvorgaben durch die Gemeinden in Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen. Den Gemeinden obliegt es, im Schutzinventar die Schutzobjekte von lokaler Bedeutung festzusetzen. Der Kanton bezeichnet gleichzeitig die Objekte von kantonalen und nationaler Bedeutung. Kanton und Gemeinden verantworten getrennt die finanzielle Unterstützung der von ihnen festgesetzten Schutzobjekte. Das für jede Gemeinde massgebende Schutzinventar mit allen Schutzobjekten von kommunaler, kantonalen und nationaler Bedeutung ist sowohl in der Gemeinde als auch beim Kanton öffentlich zugänglich. Das resultierende «Einheitsinventar» wird vom Kanton einzig genehmigt, um die Vollständigkeit bezüglich der kantonalen und nationalen Objekte sicherzustellen. Die Überprüfung der Vollständigkeit bezüglich der kommunalen Schutzobjekte durch den Kanton ist ausgeschlossen.

4.5.2 Schutz von Natur und Landschaft

Im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes bestehen heute mit einer Ausnahme in allen St.Galler Gemeinden umfangreiche Schutzverordnungen. Das PBG hält an diesem bewährten System fest. Entsprechend treffen die Gemeinden auch künftig die erforderlichen Schutzmassnahmen – ohne vorgängige Inventarisierung – durch das Ausscheiden von Schutzzonen sowie durch den Erlass von Schutzverordnungen und Schutzverfügungen. Darüber hinaus sind Objekte, die das Bundesrecht unter Schutz stellt – wie beispielsweise Ufervegetationen²³ – sowie Objekte, die der kantonale Richtplan als Vorranggebiete erfasst, von Gesetzes wegen geschützt. Dieser ex-lege-Schutz rechtfertigt sich vor allem durch die Eigenheit, dass sich Natur- und Landschaftsobjekte laufend verändern und deshalb beispielsweise über die in den Schutzverordnungen eingezeichneten Grenzen hinauswachsen können.

4.6 Verfahren und Vollzug

4.6.1 Baubewilligungsverfahren

Die Auflage- und Einsprachefrist beträgt im Planauflageverfahren unverändert zum geltenden Recht im Regelfall 30 Tage und im Baubewilligungsverfahren 14 Tage. Bei Vorhaben mit Berührung zum Bundesrecht und im koordinierten Verfahren beträgt die Frist 30 Tage für alle Einwendungen. Neu wird im Baubewilligungsverfahren im Bereich der 14-tägigen Auflage- und Einsprachefrist nur noch eine einmalige Fristverlängerung um 14 Tage gewährt. Im Bereich der 30-tägigen Frist muss die Einsprache zwingend innert Frist begründet eingereicht werden; es besteht keine Möglichkeit, nachträglich die Einsprache zu ergänzen. Die Erstreckungsmöglichkeit fällt auch für das Rechtsmittelverfahren weg.

Das PBG führt unverändert zum geltenden Recht neben dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren das vereinfachte Verfahren wie auch das Meldeverfahren weiter. Ebenso können wichtige Fragen wie bisher in einem Vorverfahren geklärt werden; der Vorbescheid ist aber weiterhin weder endgültig noch weiterziehbar.²⁴ Neu eröffnet das PBG der Bauherrschaft und auch den Nachbarn die Möglichkeit, Vorfragen in einem Teilentscheid durch die Baubehörde verbindlich entscheiden lassen. Der Teilentscheid ist dementsprechend im gleichen Verfahren wie der Entscheid über das Baugesuch zu treffen und kann mit den ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden.

Das Baubewilligungsverfahren ist im Anhang schematisch dargestellt (Ziff. 10.6).

4.6.2 Einsprache und Rechtsmittelverfahren

Das Rechtsmittelverfahren erfährt mit dem neuen PBG keine grundsätzliche Änderung. Insbesondere sind die Einsprachen weiterhin gegen das Baugesuch – und nicht erst gegen die Baubewilligung – einzureichen. Das Einspracheverfahren war bis anhin im Baugesetz und im Verwaltungsrechtspflegegesetz nur rudimentär geregelt. Im PBG werden diese Regelungen verfeinert und die Rechtssicherheit wird entsprechend erhöht.

Die Einsprachefrist beträgt 14 Tage und kann auf Antrag ein Mal um 14 Tage verlängert werden. Innert dieser Frist kann wie bis anhin öffentlich-rechtliche Einsprache sowie Einsprache wegen übermässigen Einwirkungen nach Art. 684 ZGB geführt werden. Die privatrechtliche Einsprache²⁵ entfällt demgegenüber, da für die Geltendmachung entsprechender Einwände der Zivilrechtsweg offen steht.

Gegen den Einspracheentscheid kann weiterhin Rekurs beim kantonalen Baudepartement geführt werden. Zur Verfahrensbeschleunigung soll beitragen, dass eine Fristverlängerung und eine

²³ Art. 21 NHG.

²⁴ Art. 91 f. BauG.

²⁵ Art. 84 Abs. 3 BauG.

nachträgliche Rekursergänzung grundsätzlich nicht mehr möglich sind und bereits der Rekurs umfassend begründet sein muss. Die Rekursfrist wird auf 30 Tage erhöht. Dies entspricht auch dem Bestreben, die Rekursfristen zu vereinheitlichen.

4.6.3 Vollzug und Strafen

Das PBG sieht klare Regelungen zum Verwaltungszwang vor. So können die Einstellung der Arbeiten sowie die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands und Benutzungsverbote angeordnet werden. Zusätzlich zu diesen Massnahmen können auch Bussen verhängt werden.

Die Schemata im Anhang stellen das Vollzugsverfahren genauer dar (Ziff. 10.8).

4.7 Schlussbestimmungen

In den Schlussbestimmungen werden Regelungen anderer kantonaler Gesetze an die neuen Bestimmungen des PBG angepasst sowie Bestimmungen für den Übergang von den bisherigen auf die neuen Regelungen getroffen. So sind beispielsweise die Bestimmungen des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung mit den neuen Zonentypen abzugleichen. Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung, Strassengesetz, Wasserbaugesetz, Energiegesetz sowie das Meliorationsgesetz sind anzupassen, damit das Sondernutzungsplanverfahren künftig auch auf Strassenprojekte, Wasserbauvorhaben und landwirtschaftliche Güterzusammenlegungen Anwendung finden kann. Ferner erfährt auch das Rechtsmittelverfahren einige Änderungen, weshalb eine Anpassung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege notwendig wird. Wie bereits ausgeführt (vgl. Kapitel 4.4.4) verlangt die Anpassung des eidgenössischen Rechts in Sachen Gewässerschutz verschiedene Umsetzungen Anpassungen im Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung wie auch im Fischereigesetz.

Mit dem PBG vollständig aufgehoben wird das Verfahrenskordinationsgesetz. Neu wird die Koordination bei Bauvorhaben, für die mehrere Bewilligungen verschiedener Instanzen erforderlich sind, im PBG sowie in der künftigen Bauverordnung geregelt.

Mit den Übergangsbestimmungen wird der reibungslose Übergang vom alten zum neuen Gesetz sichergestellt. Die Regelungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Anwendbarkeit von geänderten Verfahrensvorschriften:* Für hängige Baugesuche ist das im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheides der Baubewilligungsbehörde gültige Recht massgebend. Demgegenüber ist das neue Verfahrensrecht auf neue – d.h. nach Vollzugsbeginn des PBG beginnende – Planerlass- und Baubewilligungsverfahren sofort anzuwenden.
- *Anwendbarkeit von geänderten materiellen Vorschriften:* Es ist grundsätzlich das materielle Recht im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs massgebend. Vorbehalten bleibt jedoch die Anwendung neuen Rechts, das während des Baubewilligungsverfahrens in Vollzug tritt, wenn es für die Baugesuchstellenden günstiger ist.
- *Anpassungsfristen:*
 - **Richtpläne:** Die Anpassung der Richtpläne hat innert drei Jahren seit Vollzugsbeginn des PBG zu erfolgen.
 - **Rahmennutzungspläne:** Zonenplan und Baureglement sind innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des PBG anzupassen.
 - **Sondernutzungspläne:** Die Anpassung der Sondernutzungspläne an das neue Recht hat innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des PBG zu erfolgen. Sondernutzungspläne nach der abgelaufenen Frist gelten als aufgehoben.
 - **Schutzinventare:** Die Anpassung der Schutzinventare an das neue Recht oder deren Erlass hat innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des PBG zu erfolgen.

5 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

A. Raumplanung

Die Raumplanung ist gemäss Bundesverfassung in erster Linie Sache der Kantone.²⁶ Der Bund gibt die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, das minimal erforderliche raumplanerische Instrumentarium sowie die Mindestanforderungen an das Verfahren (inklusive Rechtsschutz) vor. Darüber hinaus ist der Bund in jenen Bereichen für die Planung direkt zuständig, die ihm die Verfassung ausdrücklich zuweist. Umfassende Vorschriften enthält das Bundesrecht hinsichtlich der konkreten Umsetzung zentraler Grundsätze wie dem Trennungsgrundsatz, wonach sich das Bauen auf die Bauzonen konzentrieren soll. Der ebenfalls zentrale Grundsatz der Beschränkung der Bauzonengrösse wird neuerdings ebenfalls detailliert ausgeführt (RPG-Revision 2012). So schreibt der Bund ausführlich vor, wann und wie viel Land unter welchen Voraussetzungen der Bauzone zugewiesen werden darf. Für abweichende kantonale Regelungen verbleibt ebenso wie beim Bauen ausserhalb der Bauzonen kein Spielraum.

Die Kantone sind bundesrechtlich verpflichtet, den nachgeordneten Gebietskörperschaften den für die Aufgabenerfüllung nötigen Ermessensspielraum einzuräumen.²⁷ Das PBG sieht für den Kanton St.Gallen vor, dass Kanton und Gemeinden die raumplanerischen Aufgaben gemeinsam erfüllen, und zwar auf der Basis des in der Kantonsverfassung festgelegten Subsidiaritätsprinzip.²⁸ Die Ortsplanung ist demnach Sache der Gemeinde, die Kantonsplanung wahrt die kantonalen oder wesentliche regionale Interessen. Kanton und Gemeinden verfügen zur abgestimmten Aufgabenerfüllung über eigene Instrumente.

Der Teil A des PBG muss vor dem skizzierten bundes- und kantonsrechtlichen Hintergrund verstanden werden. Die bundesrechtlichen Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes werden im PBG in der Regel nicht wiederholt.

I. Pläne

1. Allgemeine Bestimmungen

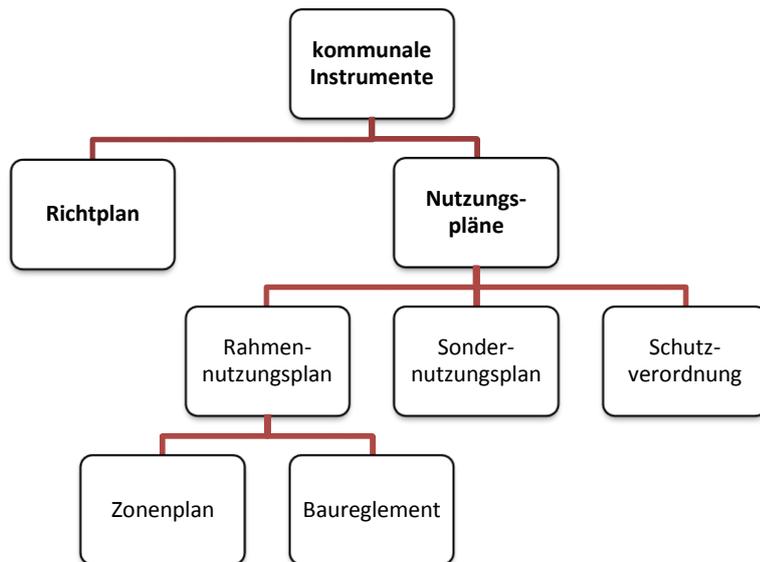
Art. 1 Ortsplanung

Die Ortsplanung bleibt wie im geltenden Recht Sache der Gemeinden (Abs. 1). Ebenso bilden der kommunale Richtplan wie die kommunalen Nutzungspläne (Rahmennutzungsplan, Sondernutzungspläne und Schutzverordnung) unverändert die zentralen kommunalen Planinstrumente zur Steuerung der Ortsplanung (Abs. 2). Insbesondere besteht der im Gesetz begrifflich neu eingeführte Rahmennutzungsplan wie bis anhin aus dem Zonenplan (Bild) und dem Baureglement (Text). Neben dem Rahmennutzungsplan bestehen der Sondernutzungsplan sowie die Schutzverordnung als kommunale Nutzungspläne fort (Abs. 3). Grafisch lässt sich das Instrumentarium des PBG für die kommunale Ortsplanung wie folgt zusammenfassen:

²⁶ Art. 75 BV.

²⁷ Art. 2 Abs. 3 RPG.

²⁸ Art. 26 KV.



Art. 2 Kantonsplanung

Die Tätigkeit der Kantonsplanung richtet sich gemäss dem Subsidiaritätsprinzip ausschliesslich auf die Wahrung kantonaler und wesentlicher regionaler Interessen aus (Abs. 1). Dies entspricht der Aufgabenteilung im geltenden Recht.²⁹ Demgegenüber fällt das ganze Kapitel Regionalplanung weg.³⁰ Das neue PBG stellt klar, dass sich der Kanton auch um die wesentlichen regionalen Interessen kümmern muss. Ein wesentliches regionales Interesse stellt beispielsweise die angemessene Koordination unter den Ortsplanungen der einzelnen Gemeinden dar.

Die Wahrung wesentlicher regionaler Interessen durch den Kanton trägt dem Umstand Rechnung, dass die Region im Kanton St.Gallen kein politischer Handlungsträger darstellt. Das PBG sieht dementsprechend keine regionalen Planungsinstrumente vor, da sich diese in der Vergangenheit aufgrund des fehlenden regionalpolitischen Fundamentes als wenig wirksam erwiesen haben. Der kantonale Richtplan bleibt unverändert das zentrale Instrument zur Steuerung und Koordination der raumwirksamen Aufgaben. Darüber hinaus kann der Kanton für bestimmte Regelungsbereiche (z.B. Kiesabbau) einen kantonalen Nutzungsplan erlassen (Abs. 2). Das geltende Recht sieht einen kantonalen Nutzungsplan einzig für Deponiepläne von regionaler oder kantonal-er Bedeutung vor.³¹

Der Wegfall der bisherigen regionalen Planungsinstrumente bedeutet keinesfalls, dass die Regionalplanung künftig geschwächt werden soll. Das PBG zielt im Gegenteil darauf ab, die Planungsarbeit in den Regionen und den funktionalen Räumen zu verstärken. Dementsprechend fliessen die zentralen Ergebnisse dieser Planungsarbeiten künftig direkt in den behördenverbindlichen kantonalen Richtplan ein. Konkret obliegt dem kantonalen Richtplan beispielsweise die regionale Abstimmung bei den verkehrsintensiven Einrichtungen (vgl. Art. 107 Abs. 2 PBG). Der kantonale Richtplan wird dementsprechend um einen Teil Regionen erweitert. Ebenso wird im kantonalen Richtplan künftig die Planungsorganisation in den Regionen sowie die Abstimmung mit den kantonalen Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) festgelegt.

Art. 3 Agglomerationsprogramme

Die zielgerichtete Abstimmung der Infrastrukturnetze auf die angestrebte Siedlungsentwicklung ist die zentrale raumplanerische Herausforderung in allen Agglomerationsgebieten der Schweiz.

²⁹ Art. 2 und 3 BauG.

³⁰ Art. 35 ff. BauG.

³¹ Art. 28ter BauG; weitere konkrete Pläne basieren auf Spezialgesetze, z.B. Strassengesetz.

Diese Abstimmung ist unerlässlich für eine haushälterische Bodennutzung und eine kostengünstige sowie gleichzeitig leistungsfähige Infrastruktur.³² Der Bund fördert vor diesem Hintergrund die Planung und den Ausbau der Agglomerationsverkehrsinfrastruktur gezielt mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds bzw. dessen Nachfolgekonstrukten. Fördergelder fliessen aber nur dann, wenn die Agglomerationsprogramme den Infrastrukturausbau ausdrücklich auf die gewünschte Siedlungsentwicklung hin ausrichten. Gefordert sind darüber hinaus behördenverbindliche, das heisst die ganze Agglomeration verpflichtende Entscheidungen und eine agglomerationsweite Trägerschaft, die die Programme aufgrund von Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bund wirksam umsetzen kann.

Das PBG schafft für die vom Bund geforderten Agglomerationsprogramme eine gesetzliche Grundlage. Konkret sieht die Zuständigkeitsregelung vor, dass die Regierung erstens im Richtplan die grundlegenden Spielregeln für die Entwicklung und Festsetzung von Agglomerationsprogrammen sowie die Massnahmenumsetzung behördenverbindlich regeln kann (Abs. 1 Bst. a). Zweitens kann die Regierung zur Festlegung von Agglomerationsprogrammen Trägerschaften bilden, diese finanziell unterstützen und auch darin als Kanton Einsitz nehmen (Abs. 1 Bst. b). Schliesslich setzen Agglomerationsprogramme eine enge Zusammenarbeit unter den Kantonen bzw. Staaten voraus, weil die Massnahmen in den jeweiligen Zuständigkeitsgebieten unabhängig voneinander zu finanzieren und umzusetzen sind. Das PBG schafft für den Abschluss von entsprechenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen eine klare gesetzliche Grundlage (Abs. 1 Bst. c).

Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen zwischen Trägerschaften von Agglomerationsprogrammen und dem Bund bedürfen der Genehmigung der Regierung (Abs. 2). Die vereinbarten Agglomerationsprogramme sind für den Kanton St.Gallen aber nicht unmittelbar ausgabenwirksam. Vielmehr wird über die einzelnen Projektkredite weiterhin im Rahmen der ordentlichen Investitions- und Budgetierungsprozesse entschieden. Konkret können beispielsweise die in den Agglomerationsprogrammen vorgesehenen kantonalen Strassenbauprojekte erst realisiert werden, nachdem sie ins kantonale Strassenbauprogramm aufgenommen worden sind. Ausserhalb der Agglomerationen sieht das geltende Recht kein Instrument vor, um die Siedlungsentwicklung mit der Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur abzustimmen. Neu kann die Regierung ausserhalb von Agglomerationen Programme zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur fördern (Abs. 3). Dabei steht es den interessierten Gemeinden frei, den für ein ländliches Raumprogramm massgebenden funktionalen Raum zu bestimmen. Ähnliche ländliche Raumprogramme sind auch in anderen Kantonen vorgesehen.³³

2. Richtplan

Art. 4 Kantonaler Richtplan – Inhalt

Die kantonale Richtplanung sorgt für die Ausrichtung der räumlichen Entwicklung des Kantons auf klare Ziele und eine umfassende Koordination aller raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Das zentrale strategische Instrument zur nachhaltigen Steuerung der räumlichen Entwicklung in der Schweiz sind somit die kantonalen Richtpläne. Ihre inhaltlichen Schwerpunkte sind durch das Bundesrecht weitgehend bestimmt; auch sind sie durch den Bund zu genehmigen und für alle Staatsebenen behördenverbindlich. Mit der jüngsten RPG-Revision hat sich der Katalog der in den kantonalen Richtplänen zwingend festzulegenden Vorgaben namhaft vergrössert.³⁴ Insbesondere ist im kantonalen Richtplan die kantonsweite Verteilung der Siedlungsfläche festzulegen.³⁵ Der Kanton ist konkret aufgefordert, Prioritäten zu setzen und die Schwerpunkte der räumlichen Entwicklung zu bestimmen. Dies erfolgt insbesondere in der kantonalen Raumentwicklungsstrategie. Die wesentlichen Elemente dieser Raumentwicklungsstrategie sind die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien. Ebenfalls im Rahmen der kantonalen

³² Art. 8a Abs. 1 Bst. b RPG.

³³ Vgl. z.B. räumliche Entwicklungsstrategie der Region Sursee-Mittelland im Kanton Luzern.

³⁴ Art. 6, 8 und 8a RPG.

³⁵ Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG.

Raumentwicklungsstrategie festzulegen ist die erwartete Bevölkerungsentwicklung basierend auf den Szenarien des Bundesamtes für Statistik sowie die erwartete Arbeitsplatzentwicklung.

Die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Richtplanung werden im PBG nur gezielt wiederholt. Konkret übernimmt das PBG zum einen die generelle Zweckumschreibung (Abs. 1). Zum anderen werden einzelne neue Aufgaben des kantonalen Richtplans aufgeführt, um deren zentrale Bedeutung zu unterstreichen (Abs. 2). So ist im kantonalen Richtplan die räumliche Verteilung des Siedlungsgebietes festzulegen (Abs. 2 Bst. b Ziff. 1). Der Kanton kann nach Massgabe der konkreten Verhältnisse die Gemeinden mit Hilfe des kantonalen Richtplans aber auch zum häuslicheren Umgang mit den knappen Bauzonen verpflichten, indem gezielte Massnahmen zur Erreichung von Mindestdichten verlangt werden (Abs. 2 Bst. b Ziff. 2).³⁶ Die Regelung setzt entsprechende Vorgaben des Bundesrechtes um. Die genauere Definition der Mindestdichten ist im kantonalen Richtplan festzulegen.

Art. 5 Kantonaler Richtplan – Erlass

Angesichts der mit der jüngsten RPG-Revision geänderten strategischen Bedeutung und Wirkung des Richtplans für die kantonale Entwicklung hat der Kantonsrat mit dem IIV. Nachtrag zum Baugesetz vom 25. Februar 2015 die bestehende Kompetenzordnung zum Erlass des Richtplans geändert. Die neu beschlossene Kompetenzregelung wurde unverändert ins PBG aufgenommen, wobei der definitive Entscheid erst im November 2015 anlässlich der Volksabstimmung getroffen wird. Gemäss dem Kantonsratsbeschluss legt künftig der Kantonsrat die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien sowie die erwartete Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung fest (Abs. 1). Die Regierung legt sodann im Rahmen der strategischen Vorgaben des Kantonsrates den restlichen Teil des Richtplans fest (Abs. 2). Die politischen Gemeinden und die zuständigen Organe der Regionen werden vor dem Erlass zu beiden Erlassteilen gemäss Abs. 1 und Abs. 2 angehört (Abs. 3). Die Regierung legt dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über die Zielerreichung sowie über die räumliche Entwicklung und die Umsetzung des Richtplans vor (Abs. 4).

Art. 6 Kommunaler Richtplan – Inhalt

Der kommunale Richtplan dient den Gemeinden wie im geltenden Recht weiterhin ergänzend zum kantonalen Richtplan als längerfristige Richtschnur, um ihre räumliche Entwicklung zu steuern und insbesondere die Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung aufeinander abzustimmen.³⁷ Neu ist der kommunale Richtplan für die Gemeinden ein obligatorisches Steuerungsinstrument (Abs. 1). Die Gemeinden haben bei der Festlegung zum einen die Vorgaben des kantonalen Richtplans zu berücksichtigen und zum anderen ihre kommunale Richtplanung mit der Planung der in der Region liegenden Gemeinden abzustimmen (Abs. 2). Diese Bestimmung trägt der Notwendigkeit Rechnung, künftig stärker über die politischen Grenzen hinweg in funktionalen Räumen zu planen und die Planungsergebnisse abgestimmt in den kommunalen Richtplänen zu verankern. Darüber hinaus fliessen alle zentralen Ergebnisse der planerischen Abstimmungen innerhalb einer Region in den kantonalen Richtplan ein, sobald diese – beispielsweise für die Umsetzung von Agglomerationsprogrammen – behördenverbindlich verankert werden müssen (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 2 PBG).

Die Erstellung eines Massnahmenkonzeptes zum Schutz vor den Naturgefahren ist im kommunalen Richtplan neu zwingend vorzusehen (Abs. 3). Die Vorschrift setzt damit das kantonale Konzept zum Schutz vor Naturgefahren gestützt auf die Ende 2012 für Bauzonen flächendeckend vorliegenden Gefahrenkarten konsequent um. Gemäss dem kantonalen Richtplan hat die politische Gemeinde innert zweier Jahre nach Vorliegen der Gefahrenkarte ein Massnahmenkonzept mit Risikobetrachtung zu erstellen.³⁸

³⁶ Vgl. auch den Entwurf für einen Richtplan des Kantons Aargau, Mitwirkungsvorlage vom Mai 2014.

³⁷ Art. 5 BauG.

³⁸ Koordinationsblatt V41.

Weitere unerlässliche Inhalte der kommunalen Richtplanung aufgrund des Bundesrechts wie die Baulanderschliessung³⁹, die Verkehrsrichtpläne und die Pläne zur Entwicklung von Energieversorgung und -nutzung werden im PBG nicht wiederholt. Ebenso ist die angemessene Information und Mitwirkung der Bevölkerung bei der kommunalen Richtplanung vom Bundesrecht her zwingend (vgl. Art. 34 PBG).⁴⁰ Auch sie wird im PBG nicht wiederholt festgeschrieben.

Art. 7 Kommunaler Richtplan – Erlass und Wirkung

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.⁴¹ Die politische Gemeinde erlässt den kommunalen Richtplan nach Anhörung der zuständigen kantonalen Stelle (Abs. 1) und stellt ihn danach dem Kanton zur Kenntnisnahme zu (Abs. 2). Die Gemeinde kann dementsprechend nach eigenem Gutdünken der kantonalen Stellungnahme Rechnung tragen. Dementsprechend ist der kommunale Richtplan für die Behörden weiterhin lediglich «wegleitend» und nicht wie der kantonale Richtplan «behördenverbindlich» (Abs. 3). Konkret meint «wegleitend», dass eine Gemeindebehörde von ihrem eigenen Richtplan nicht ohne sachliche Begründung abweichen sollte. Dagegen hat der kommunale Richtplan für den Kanton und die Nachbargemeinden keinerlei Bindungswirkung. Alle zentralen Ergebnisse der planerischen Abstimmung unter den Gemeinden innerhalb einer Region müssen deshalb zwingend in den kantonalen Richtplan einfließen, sobald diese behördenverbindlich verankert werden müssen. Das Gleiche gilt auch für die bundesrechtlich von den Kantonen neu geforderte Festlegung des Siedlungsgebietes.

3. Kommunale Rahmennutzungspläne

a) Allgemeine Bestimmungen

Art. 8 Zonenplan und Baureglement

Die kommunale Rahmennutzungsplanung legt Art und Mass der baulichen Nutzung grundeigentümerverbindlich fest. Das Baugebiet wird damit parzellengenau vom Nichtbaugebiet getrennt. Der Rahmennutzungsplan besteht aus einer Karte (Zonenplan) und dem dazugehörigen Text (Baureglement). Die Mindestinhalte der kommunalen Rahmennutzungsplanung sind durch das Raumplanungsgesetz vorgezeichnet. Das Bundesrecht gibt insbesondere vor, dass erstens die Ortsplanung das ganze Gemeindegebiet – also auch das Nicht-Siedlungsgebiet – umfassen muss und zweitens Nutzung und Schutz zu regeln sind.⁴²

Die Vorschrift gibt unverändert einen abschliessenden kantonalen Zonenkatalog (Abs. 1) sowie ein Baureglement (Abs. 2) vor. Der Rahmennutzungsplan besteht demnach unverändert zum geltenden Recht weiterhin aus einer Karte (Zonenplan) und dem dazugehörigen Text (Baureglement).⁴³

Die Gemeinden können keine neuen Zonen einführen, wohl aber weiterhin die kantonal definierten Bauzonen ausdifferenzieren (Abs. 3 Bst. a).⁴⁴ So können sie zum Beispiel für Schwerpunktzonen generell festlegen, dass nur aufgrund eines Sondernutzungsplans gebaut werden kann. Für eine solche Verpflichtung bedarf es, wie bei allen raumplanerischen Eigentumsbeschränkungen, den Nachweis eines überwiegenden öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit. Es ist auch weiterhin möglich, die zulässigen Nutzungen einzuschränken (Abs. 3 Bst. b). So kann beispielsweise die Errichtung von Rotlichtbetrieben in gewissen Siedlungsgebieten beschränkt oder ganz ausgeschlossen werden.⁴⁵ Eine typische Nutzungseinschränkung für eine Zone stellt auch der Ausschluss von verkehrintensiven Einrichtungen dar. Grundsätzlich gewährleistet die Zonenkonformität nur einen abstrakt wirkenden öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz. Es erfolgt mit anderen Worten keine Prüfung, welche Immissionen eine Baute oder

³⁹ «Erschliessungsprogramm» nach Art. 19 Abs. 2 RPG.

⁴⁰ Art. 4 RPG.

⁴¹ Art. 5 BauG.

⁴² Art. 14 RPG.

⁴³ Art. 8 f. BauG.

⁴⁴ Art. 28 octies BauG.

⁴⁵ Vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen B 2010/227 vom 6.7.2011.

Anlage konkret verursacht. Ob ein generell ausgeschlossener Betrieb im konkreten Fall stören würde oder nicht, ist somit unerheblich. Es genügt, wenn die fragliche Nutzung typischerweise Belästigungen zur Folge hat, die über das hinaus gehen, was in der betreffenden Zone verträglich ist.⁴⁶

Der Zonenplan kann schliesslich das Bauen in konkret bezeichneten Gebieten vom Erlass eines Sondernutzungsplans abhängig machen (Abs. 3 Bst. c). In diesem Fall gilt es von Bundesrechts wegen zum Schutz der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sicherzustellen, dass dennoch innert nützlicher Frist gebaut werden kann. Unzulässig wäre es, die Planungsverpflichtung als eine Art ewige Planungszone zu gebrauchen. Dementsprechend stellt die Regelung auch ein entsprechendes Fristenregime auf, das sich an die bestehende Regelung zum Erlass von Planungszonen anlehnt. Die vorausschauende Festlegung der Sondernutzungsplanpflicht durch die Behörden schafft für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer Transparenz. Ausserhalb der konkret bezeichneten Gebiete mit einer Sondernutzungsplanpflicht fällen die Behörden den Entscheid über die Notwendigkeit eines Sondernutzungsplans weiterhin situativ mit Blick auf den konkret vorliegenden Einzelfall.

Die in Abs. 3 aufgeführten Massnahmen stellen Eigentumsbeschränkungen dar, die teilweise erhebliche Auswirkungen auf die Nutzungsmöglichkeiten und den Wert eines Grundstückes haben. Dementsprechend darf eine Gemeinde von den Möglichkeiten gemäss Abs. 3 Bst. a bis c nur dann Gebrauch machen, wenn ein gewichtiges öffentliches Interesse dies erfordert und dieses Interesse gegenüber den Interessen der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers überwiegt.

Art. 9 Verfügbarkeit von Bauland – Grundsatz

Die Kantone haben gemäss Bundesrecht dafür zu sorgen, dass das eingezonte Bauland verfügbar ist.⁴⁷ Die Verfügbarkeit des Bodens ist im Normalfall Voraussetzung für die Einzonung.⁴⁸ Die konkrete Sicherung erfolgt am besten im Moment der Ein- bzw. der Umzonung. Dementsprechend ist es zweckmässig, diese Aufgabe den für die lokale Nutzungsplanung zuständigen Gemeinden zu übertragen (Abs. 1).

Die Verfügbarkeit von Bauland wird vorzugsweise im gegenseitigen Einvernehmen mit Mitteln der Vertragsraumordnung sichergestellt (Art. 65 PBG). Als mögliche weitere Massnahme steht einer Gemeinde neu ausdrücklich die Androhung der Rückzonung offen, wenn die Überbauung nicht innert einer gesetzten Frist begonnen wird (Abs. 2 Bst. a). Sodann kann eine Gemeinde eine Ein- oder Umzonung mit Bedingungen und Auflagen verknüpfen (Abs. 2 Bst. b). Konkret kann eine Gemeinde beispielsweise die Schaffung einer Abbauzone mit der Bedingung verknüpfen, dass innert Frist mit dem Abbau begonnen werden muss und andernfalls die Einzonung dahinfällt. Solche Massnahmen setzen ein entsprechendes öffentliches Interesse voraus.⁴⁹ Die konkrete Umsetzung einer angedrohten Rückzonung muss rechtmässig sein und erfordert deshalb eine erneute Zonenplanrevision. Auch die Mehrwertabgabe (Art. 58 ff. PBG) ist geeignet, die Nutzung des eingezonten Landes zu fördern. Im Übrigen fördert auch das konsequente Einfordern von Erschliessungsbeiträgen nach dem Strassengesetz die Verfügbarkeit der Bauzonen: Wer massgebliche Summen an eine Erschliessung beigesteuert hat, hat auch ein erhöhtes Interesse das erschlossene Land tatsächlich einer konkreten Überbauung zuführen.

Art. 10 Verfügbarkeit von Bauland – Kaufsrecht der politischen Gemeinde

Die fehlende Verfügbarkeit von Bauland ist im Kanton St.Gallen an vielen Orten ein brennendes Problem. Dabei stellt sich den Gemeinden weniger die Frage, wie neu eingezontes Bauland der

⁴⁶ Vgl. u.a. JuMi 2013 III Nr. 4 (betreffend Kleintierhaltung in der Wohnzone) sowie JuMi 2014 III Nr. 3 (betreffend Erotikbetrieb in der Wohnzone).

⁴⁷ Art. 15a RPG.

⁴⁸ Art. 15 Abs. 4 Bst. d RPG.

⁴⁹ Art. 15a RPG.

Überbauung zugeführt werden kann. Neueinzonungen sind gestützt auf Art. 15 RPG häufig ausgeschlossen, solange in einer Gemeinde grössere Flächen gehortet werden. Viel dringlicher stellt sich die Frage, wie seit längerem gehortetes Bauland auf den Bodenmarkt gebracht werden kann. Das neue PBG gibt den Gemeinden mit einem gesetzlichen Kaufsrecht an bereits eingezonten Grundstücken ein wirksames neues Instrument gegen die Baulandhortung an die Hand. Vergleichbare Regelungen bestehen im Kanton Luzern⁵⁰ sowie im Kanton Obwalden⁵¹. Eine vergleichbare Lösung strebt zurzeit auch der Kanton Bern an⁵².

Die neue Regelung sieht folgende zwei Etappen vor:

- Das gesetzliche Kaufsrecht der zuständigen politischen Gemeinde entsteht 8 Jahre nach der Fertigstellung der Groberschliessung (vgl. Art. 4 WEG), da vorher das Grundstück nicht baureif ist. Besteht die Groberschliessung schon, entsteht das gesetzliche Kaufsrecht 8 Jahren nach Einzonung bzw. nach Vollzugsbeginn des PBG. Es gibt also keine (echte) Rückwirkung; die Frist kann frühestens nach Vollzugsbeginn des PBG beginnen.
- Nach 8 Jahren kann die Gemeinde entscheiden, ob sie das Kaufsrecht ausüben will. Bei diesem Ermessensentscheid hat sie gebührend Rücksicht auf allfällige betriebliche Bedürfnisse zu nehmen. Will sie das Kaufsrecht ausüben, muss sie den aus dem Grundbuch ersichtlichen Eigentümern oder Bauberechtigten mittels Verfügung wenigstens eine zweijährige Nachfrist ansetzen, innerhalb derer die Überbauung doch noch begonnen werden kann. Kaufsrecht wie Frist sind als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anzumerken.

Die Regelung eröffnet den Gemeinden im Regelfall die Möglichkeit, nach acht Jahren seit der Fertigstellung der Groberschliessung ein Kaufsrecht zum Verkehrswert auszuüben, wenn mit der Überbauung nicht begonnen wurde (Abs. 1 erster Satz). Die Frist beträgt fünf Jahre, wenn das Grundstück bereits seit wenigstens 10 Jahren einer Bauzone zugewiesen ist (Abs. 1 zweiter Satz). Diese verschärfte Fristenregelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die fehlende Verfügbarkeit von Bauland im Kanton St.Gallen an vielen Orten ein brennendes Problem darstellt und Gegenmassnahmen innert angemessener Frist ergriffen werden sollen.

Vor der Ausübung des Kaufsrechts muss die Gemeinde wenigstens eine zusätzliche zweijährige Frist zur Überbauung ansetzen; das Kaufsrecht steht ihr also frühestens nach 10 Jahren zu (Abs. 3).

Nach unbenutztem Ablauf der Nachfrist kann die Gemeinde das Kaufsrecht durch eine entsprechende Erklärung zuhanden der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers sowie zuhanden des Grundbuchamtes ausüben. Mangels Einigung wird der Kaufpreis nach Enteignungsgesetz durch die Schätzungskommission bestimmt und kann mit den Rechtsmitteln auch angefochten werden (Abs. 2). Die politische Gemeinde berücksichtigt beim Entscheid über die Ausübung des Kaufsrechts Erweiterungsmöglichkeiten von Betrieben (Abs. 4).

Die berechtigte Frage, wie die Gemeinden mit bloss teilweise überbauten, also deutlich unternutzten Grundstücken umgehen sollen, wird im PBG nicht näher geregelt. Es lassen sich dazu kaum allgemeine Regeln aufstellen. Das Kaufsrecht der Gemeinde entsteht, wenn die Grundstücke nicht «überbaut» werden. Eine Minimalüberbauung, die den Charakter einer Rechtsumgehung hat, stellt keine Überbauung im Sinne der Vorschrift dar. Der Sinn der Vorschrift ist jedoch nicht, eine Mindestdichte durchzusetzen, sondern vielmehr der Baulandhortung entgegenzuwirken. Die Formulierung eröffnet den Gemeinden im konkreten Einzelfall einen Ermessensspielraum, der im Rahmen der Verfügung zur Ausübung des Kaufsrechtes gerichtlich überprüft werden. Sobald das Kaufsrecht rechtskräftig ist, führt die Gemeinde die erworbenen Grundstücke unverzüglich der angestrebten Überbauung zu (Abs. 5).

⁵⁰ Vgl. Art. 38 PBG-LU.

⁵¹ Vgl. Art. 11a BauG-OW.

⁵² Vgl. Vernehmlassungsvorlage vom 20. Juni 2014 für die Revision des Baugesetzes: Art. 126d BauG-BE.

Art. 11 Erschliessung der Bauzonen

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.⁵³ Die Gemeinden sind demnach verpflichtet, die Erschliessung ihrer Bauzonen zu planen, zeitgerecht allenfalls in Etappen durchzuführen und ein Erschliessungsprogramm zu erarbeiten (Abs. 1). Diese Erschliessungspflicht ist eng mit der gesetzlichen Pflicht verbunden, das Bauen auf die Bauzonen zu begrenzen. Wenn schon nur in den Bauzonen gebaut werden darf, dann müssen diese auch zeitgerecht dafür erschlossen werden. Dementsprechend ist das Gemeinwesen in Bauzonen – aber nur in diesen – erschliessungspflichtig. Konkret wird den Gemeinden die Aufgabe übertragen, die Bauzonen planerisch (Abs. 1 Bst. a) und baulich zeitgerecht (Abs. 1 Bst. b) zu erschliessen. Hierfür ist auch nach Art. 19 Abs. 2 RPG ein Erschliessungsprogramm zu erarbeiten, und zwar vorzugsweise als Bestandteil des kommunalen Richtplans (Abs. 1 Bst. c). Da Bauzonen primär Land umfassen, das innert fünfzehn Jahren benötigt und erschlossen wird, erstreckt sich auch der Zeithorizont des Erschliessungsprogramms grundsätzlich auf fünfzehn Jahre.⁵⁴

Interessierte Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer können den Bau vorfinanzieren, sofern die Erschliessungspläne rechtskräftig vorliegen, die Gemeinde aber die Erschliessung nach ihrem Erschliessungsprogramm noch nicht bauen muss. Die Vorfinanzierung darf die planmässige bauliche Entwicklung der Gemeinde nicht stören (Abs. 2). Ob eine Störung besteht kann die Gemeinde im Rahmen ihres pflichtgemässen Planungsermessens entscheiden.

Die Inhaber von Deponien von regionaler und kantonaler Bedeutung können gemäss geltendem Recht diese auf eigene Kosten erschliessen.⁵⁵ Diese Regelung erübrigt sich, weil in der Praxis die Erschliessung im Deponieplan und in den häufig dazu abgeschlossenen verwaltungsrechtlichen Verträgen geregelt ist.

Die Gemeinden sind neben der Erschliessungspflicht nach Massgabe der Spezialgesetzgebung grundsätzlich auch für die Erstellung von Ausstattungen wie Schulanlagen, Spiel- und Erholungsflächen verantwortlich. Was das im konkreten Fall alles umfasst, liegt in ihrem Ermessen. Kein Anspruch besteht dagegen auf die Erschliessung von Bauzonen, die überwiegend der Erstellung von Ferien- und Zweitwohnungen dienen. Dementsprechend gibt es auch keine Pflicht der Gemeinden, sich daran finanziell zu beteiligen (Abs. 3).

b) Zonenarten

Art. 12 Wohnzonen (W)

Die Definition der Wohnzone entspricht dem geltenden Recht.⁵⁶ Wohnzonen umfassen Gebiete, die sich für das Wohnen und nicht störende Gewerbebetriebe eignen (Abs. 1). Zumindest für Städte und Tourismusgebiete drängt es sich auf, dass Gemeinden Wohnanteilsvorschriften («Mindestwohnanteile») erlassen können (Abs. 2 Bst. a). Die Gemeinden können ebenso Mobilfunkantennen in Wohnzonen untersagen, wenn der Standort funktechnisch nicht unerlässlich ist (Abs. 2 Bst. b). Diese Regelung richtet sich an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aus.⁵⁷ Die Gemeinden können demnach auf der Basis des sogenannten Kaskadenmodells in überwiegend dem Wohnen dienenden Gebieten störende Infrastrukturbauten wie Mobilfunkantennen ausschliessen, wenn diese nicht der Versorgung der Wohnzone mit Mobilfunkdienstleistungen dienen. Solche Verbote dürfen aber die Versorgung der Wohngebiete mit einer guten Mobilfunkabdeckung nicht verhindern. Die für eine gute Mobilfunkabdeckung der Wohnzonen nötigen Antennen dürfen also auch in den Wohnzonen selbst gebaut werden. Die neue Mobilfunkbestimmung trägt der Motion 42.09.33⁵⁸ sachgemäss Rechnung. Einzig die geforderte gesetzliche Planungsvorschrift

⁵³ Art. 50 BauG.

⁵⁴ Vgl. Waldmann/Hänni, Art. 19 Rz. 39.

⁵⁵ Art. 50 Abs. 4 BauG.

⁵⁶ Art. 11 BauG.

⁵⁷ Vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_449/2011 vom 19. März, siehe auch BVR 2012 334.; ferner Urteil des Bundesgerichtes 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012.

⁵⁸ Planungsinstrumente für die Gemeinden im Bereich des Mobilfunks.

ist nicht zweckmässig. Die Rechtsprechung ist im dauernden Fluss und ihr momentaner Stand sollte nicht gesetzlich bindend festgeschrieben werden. Im Übrigen können die Gemeinden auf die ausführlichen Anleitungen der federführenden Bundesämter zurückgreifen.⁵⁹

Art. 13 Wohn-/Gewerbebezonen (WG)

Die Definition der Wohn-/Gewerbezone (WG) im geltenden Recht wird übernommen.⁶⁰ WG-Zonen umfassen demnach Gebiete, in denen neben Wohnen auch mässig störende Gewerbebetriebe zulässig sind (Abs. 1). Die Gemeinden können die WG-Zone bei Bedarf weiter differenzieren (Art. 8 Abs. 3 Bst. a PBG) und für ein Gebiet nur bestimmte Nutzungen zulassen oder solche ausschliessen (Art. 8 Abs. 3 Bst. b PBG). Sie können also beispielsweise Betriebe mit grösserem Publikums- oder Arbeitsverkehr ausschliessen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse wie die Überlastung der bestehenden Verkehrsinfrastrukturen dies erfordert. Ein problematisch grosses Verkehrsaufkommen kann beispielsweise bei der Neuansiedelung eines Logistikunternehmens oder bei einer Häufung von Detailhandelseinrichtungen auftreten. Schliesslich können die Gemeinden in WG-Zonen die Nutzungsdurchmischung fördern und entsprechende Mindestwohn- bzw. Mindestgewerbeanteile vorschreiben (Abs. 2). Diese Vorschrift kommt beispielsweise zur Anwendung, wenn ein Sockelgeschoss Restaurants oder Verkaufsläden vorbehalten werden soll, um den öffentlichen Raum zu beleben.

Art. 14 Arbeitszonen (A)

Die Unterscheidung des geltenden Rechts zwischen Industriezonen und Gewerbe-Industriezonen richtet sich an einer historischen Wirtschaftsstruktur aus, die durch die modernen Arbeitsprozesse als überholt erscheint. Tatsächlich widerspricht die klare Trennung zwischen Industrie und Gewerbe den aktuellen praktischen Bedürfnissen vieler Unternehmen. Sie steht aber auch dem Bestreben entgegen, die Zonenordnungen so einfach wie möglich zu gestalten. Lärmfragen sind überdies auf Basis der bundesrechtlich vorgegebenen Lärmempfindlichkeitsstufen zu beantworten.

Die Regelung fasst die Industriezone und die Gewerbe-Industriezone zu einer Arbeitszone zusammen, in der ausschliesslich Arbeits- und Freizeitnutzungen sowie kulturelle Nutzungen zulässig sind (Abs. 1). Gestützt auf Art. 8 Abs. 3 Bst. b PBG ist es in einer Arbeitszone bei Bedarf möglich, grössere Verkehrserzeuger auszuschliessen, wenn beispielsweise die Erschliessung ungenügend ist. Es gilt allerdings der Vorbehalt des kantonalen Richtplans. Demnach ist ein solcher Ausschluss in denjenigen Gebieten nicht möglich, die der kantonale Richtplan ausdrücklich für verkehrsentensive Einrichtungen vorgesehen hat.⁶¹

Hotels stellen ebenfalls Arbeitsnutzungen dar. Hotelbetriebe mit dazugehörigen Einrichtungen wie Wellnessanlagen können im Übrigen auch in Intensiverholungszone und – soweit keine bedeutenden Kongressinfrastrukturen geschaffen werden – in Wohnzonen zonenkonform betrieben werden. Weiter sind auch Unterhaltungsbetriebe und Kultusstätten in Arbeitszonen zulässig.

Wohnnutzungen sind in Arbeitszonen nur zulässig, soweit sie betriebsnotwendig sind (Abs. 2). Baugesuchstellende haben glaubhaft zu machen, dass beispielsweise eine Hauswartwohnung erforderlich ist. Nicht zonenkonform ist beispielsweise eine Wohnung zu einem Kleingewerbe wie einem Coiffeursalon oder einem Architekturbüro – diese Wohnungen sind nicht im Sinn von Abs. 1 betrieblich nötig, weil der Betrieb keiner dauernden Anwesenheit einer Person bedarf. Die Bestandesgarantie ist dagegen gewährleistet. Eine einmal bewilligte Wohnung kann für nicht standortgebundenes Wohnen verwendet werden, wenn sie für den Betrieb einmal nicht mehr benötigt wird.

⁵⁹ Vgl. insbesondere BAFU/BAKOM: Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, Bern 2010.

⁶⁰ Art. 12 BauG.

⁶¹ vgl. dazu Art. 8 Abs. 2 RPG.

Art. 15 Kernzonen (K)

Kernzonen haben zum Ziel, Orts- und Quartierzentren zu entwickeln und zu erhalten (Abs. 1). Sie sind wie Wohn-/Gewerbebezonen Mischzonen (Abs. 3). Zonenkonform sind also auch öffentliche Bauten.

Die Gemeinden entscheiden über die ortsplanerischen Ziele, die sie mit der Kernzone konkret verfolgen wollen. Sie können alle zweckdienlichen Vorschriften erlassen, die geeignet sind, die Bildung, Entwicklung und Erhaltung von Orts- und Quartierzentren zu ermöglichen (Abs. 2). Im Vordergrund stehen Schutz- und Gestaltungsvorschriften. Die Nutzungsplanung legt auch fest, welche Lärmempfindlichkeitsstufe gilt und wie viel Lärm toleriert werden muss. Das Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz gilt nur subsidiär.⁶² Die Überlagerung der Kernzone mit einer Schutzverordnung ist möglich, aber nicht zwingend nötig. Die Baudenkmäler können bereits mit der Nutzungsplanung eigentümerverbindlich geschützt werden (vgl. Art. 122 PBG).

Art. 16 Freihaltezonen (FaB, FiB)

Die Freihaltezonen umfassen Gebiete, die aus Gründen der Ortsplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie zur Ausübung bestimmter Sportarten nicht überbaut werden (Abs. 1). Sie ersetzen die bisherigen Grünzonen.⁶³ Auch die Skiabfahrtszone⁶⁴ wird durch die Freihaltezone abgelöst. Ob die Freihaltezonen tatsächlich «grün» bleiben, hängt vom Zweck ab, der in der Nutzungsplanung festgelegt wird (Abs. 2). Die möglichen Zwecke der «Freihaltung» sind sehr vielfältig:

- Siedlungstrennstreifen oder Allmenden (ortsplanerische Zwecke);
- Freihaltezone für einen Aussichtspunkt (Landschaftsschutz);
- Parkanlage (Tourismus, Naherholung);
- Ausübung von Sportarten wie Skifahren (Tourismus).

Sportarten, die erhebliche bauliche Einrichtungen erfordern, sind nicht zonenkonform; sie gehören in die Intensiverholungszone. Ebenso werden Grundwasserschutzzonen nach der Gewässerschutzgesetzgebung als Schutzzonen und nicht als Freihaltezonen ausgeschieden, weil die zulässigen Nutzungen vom Bundesrecht bestimmt werden.

Mit der Festsetzung der Freihaltezone wird auch entschieden, ob die Freihaltezone in sachgemässer Anwendung der bundesrechtlichen Bestimmungen innerhalb (FiB) oder ausserhalb (FaB) der Bauzone liegt (Abs. 3). Damit wird auch festgelegt, ob die Baubewilligungszuständigkeit bei der Gemeinde liegt oder ob die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich ist.⁶⁵ Eine Skiabfahrtszone liegt in der Regel ausserhalb der Bauzonen; ein städtischer Grünraum dagegen befindet sich in aller Regel innerhalb der Bauzone.

Die Freihaltezonen lassen sich nicht eindeutig von anderen Zonenarten abgrenzen. So kann der Zweck einer dem Landschaftsschutz dienenden Freihaltezone ausserhalb der Bauzone unter Umständen auch mit der Ausscheidung einer Landwirtschaftszone mit überlagernder Schutzzone erreicht werden. Und in besonderen Fällen – wie beispielsweise bei Skiabfahrtspisten – kann eine Freihaltezone auch eine Landwirtschaftszone überlagern. Die Gemeinden geniessen bei der Verwendung der kantonalen Nutzungszonen einen erheblichen planerischen Ermessensspielraum.

⁶² Vgl. Art. 32 Abs. 1 EG-USG.

⁶³ Art. 17 BauG.

⁶⁴ Art. 19 BauG.

⁶⁵ Art. 25 Abs. 2 RPG.

Art. 17 Intensiverholungszone (I)

Die Intensiverholungszone umfasst Gebiete, die für eine intensive Nutzung des Bodens durch Bauten und Anlagen zu Erholungszwecken bestimmt sind (Abs. 1). Die Definition der Intensiverholungszone entspricht dem geltenden Recht⁶⁶, wobei der Zonenzweck gegenüber dem bisherigen Wortlaut ausgedehnt wird. Zonenkonform ist neu alles, was mit dem Freizeit- und Erholungsbetrieb zu tun hat. Auch die Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende sind in der Intensiverholungszone zonenkonforme Nutzungen. Weiter sind die betriebsnotwendigen Personalwohnungen zonenkonform, wobei der Nachweis ihrer Notwendigkeit durch die Baugesuchsstellenden zu erbringen ist. Eine Intensiverholungszone mit dem Zweck «Hotel» erfüllt die Funktion der in verschiedenen Kantonen vorkommenden Hotelzone.⁶⁷ Hotels sind in der Regel aber auch in Wohn- und Arbeitszonen zonenkonform. Die Aufzählung zonenkonformer Bauten und Anlagen (Abs. 2) ist dementsprechend nicht abschliessend.

Zur Abgrenzung mit der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist die Frage zentral, ob öffentliche Aufgaben erfüllt werden. Private Sportanlagen gehören somit in der Regel in die Intensiverholungszone und nicht in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Die Abgrenzung ist allerdings nicht immer einfach. Die Gemeinden verfügen in der Praxis über einen Ermessensspielraum. Sie haben denn auch den Zweck der jeweiligen Intensiverholungszone näher einzugrenzen (Abs. 3). Ist ein Golfplatz oder ein Zeltplatz erlaubt, passt unter Umständen nicht auch noch ein Hotelbau oder eine Sporthalle hinein. Zum Schutz der Nachbarn muss der Zweck näher bestimmt werden; eine bloss allgemeine Umschreibung reicht nicht aus. So soll die Zweckbestimmung beispielsweise zusammen mit den zugeordneten Lärmempfindlichkeitsstufen angeben, mit welchen typischen Lärmemissionen zu rechnen ist.

Art. 18 Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (ÖBA)

In einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist alles zulässig, was zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient (Abs. 1). Diese Definition stimmt mit dem geltenden Recht überein.⁶⁸ Zahlreiche öffentliche Aufgaben wie Schulen, Verwaltungen oder Werkhöfe sind spezialgesetzlich geregelt. Darüber hinaus verfügen die Gemeinden über einen gewissen Beurteilungsspielraum, was genau als öffentliche Aufgabe zu betrachten und mit Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen zu unterstützen ist (z.B. Sportplätze für den Breitensport, Privatschulen). Die Festlegung als öffentliche Aufgabe bedarf in diesem Sinne keiner expliziten gesetzlichen Grundlage. Naturgemäss ergeben sich in der Praxis immer wieder juristische Streitfälle. So kann ein Tagungshotel als Nebenanlage zu einem Universitätsgebäude zulässig sein.⁶⁹ Ein Hotel, das allen offen steht, ist demgegenüber in der ÖBA nicht zonenkonform.⁷⁰ Für solche Vielzahlüberbauungen bietet sich im PBG neu die Schwerpunktzone an. Untergeordnete private Nutzungen wie beispielsweise ein Kioskbetrieb auf einem öffentlichen Sportplatz sind dagegen zulässig (Abs. 2).

Öffentliche Aufgaben können durch Gemeinwesen (Bund, Kanton, Gemeinden nach Gemeindegesetz, kommunale Zweckverbände), durch ausgegliederte kantons- oder bundesnahe Unternehmen (z.B. SBB, Post, Ver- und Versorgungsunternehmen) oder durch Private (z.B. Privatschulen, private Ver- und Versorgungsunternehmen) erfüllt werden.

Für die Ausscheidung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen bedarf es wie bei allen raumplanerischen Festsetzungen eines überwiegenden öffentlichen Interesses. Will das Gemeinwesen das Land zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe erwerben, so tut sie dies freihändig oder nach den Regeln des Enteignungsgesetzes (insbesondere Art. 5 EntG: Enteignungsgründe). Die Gemeinde muss also gestützt auf konkrete Pläne ein Enteignungsrecht erwerben, wenn ihr der freihändige Erwerb nicht gelingt (Art. 22 EntG: Enteignungsbegehren).

⁶⁶ Art. 18bis BauG.

⁶⁷ Vgl. z.B. Art. 27 KRG-GR.

⁶⁸ Art. 18 BauG.

⁶⁹ Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen B 2006/32 vom 8.6.2006, E. 3.

⁷⁰ Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen B 2012/128 vom 22.5.2013.

Die Zuweisung eines Grundstücks zur ÖBA verhindert, dass es für private Zwecke überbaut werden kann. Sie kann dementsprechend eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung darstellen. Die bundesgerichtliche Praxis hat geklärt, wie vorzugehen ist, wenn durch die Zuweisung zu einer ÖBA zuerst eine materielle Enteignung eintritt und später das Gemeinwesen das betreffende Grundstück auch noch durch formelle Enteignung an sich ziehen will («Zweistufentheorie»⁷¹). Art. 58 EntG sieht darüber hinaus ein jederzeitiges gesetzliches Heimschlagsrecht des Grundeigentümers eines in der ÖBA-gelegenen Grundstücks vor.

Art. 19 Schwerpunktzonen (SPZ)

Die Schwerpunktzonen zielt darauf ab, auf strategisch günstig gelegenen Arealen qualitativ hochstehende bauliche Verdichtungen zu ermöglichen (Abs. 1). Zu denken ist insbesondere an Bahnhofareale, Industriebrachen oder ähnlich gelagerte strategische Entwicklungsgebiete. Zur Realisierung der gewünschten Verdichtung braucht es in aller Regel

- die Schwerpunktzonen als entsprechende Grundnutzungszone, die dem fakultativen Referendum untersteht (Abs. 2) und
- einen oder mehrere Sondernutzungspläne, die gegebenenfalls zur Beschleunigung der Bewilligungsverfahren mit einer Baubewilligung verbunden werden können (Art. 24 PBG).

Die Schwerpunktzonen sind Mischzonen, die grundsätzlich alle ortsplanerisch sinnvollen Nutzungen umfassen können. Wohnen, Arbeiten, Einkauf und Freizeit sowie öffentliche Nutzungen sind in ihnen nicht getrennt; sie bestehen vielmehr je nach der Zielsetzung der Gemeinde gemeinsam nebeneinander.

Die Ausscheidung einer Schwerpunktzonen im Zonenplan ist aus der Sicht der Immobilienentwicklung in der Regel nur ein erster früher Planungsschritt, mit dem die Grundzüge der angestrebten Gebietsentwicklung festgelegt werden. Sobald die Planungsabsichten genügend präzise bekannt sind, erfolgt in der Regel eine Umsetzung mit Sondernutzungsplänen und verwaltungsrechtlichen Verträgen. Unter Umständen ist auch die Anordnung einer Sondernutzungsplanpflicht (Art. 8 Abs. 3 Bst. c PBG) sinnvoll.

Die Schwerpunktzonen erlauben ein Enteignungsrecht vorzusehen, falls einzelne Teile einer solchen Zone nicht verfügbar sind. Konkret ist die Enteignungsregelung in Art. 39 PBG festgelegt. Die Ausübung dieses Enteignungsrechts setzt in jedem Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse voraus, namentlich klare Ziele und eine präzise Festlegung des Umfangs der Landabtretung in den Zonenvorschriften. Das Enteignungsrecht kann auch durch Dritte ausgeübt werden, denen das Gemeinwesen das Recht überträgt.

Die Schwerpunktzonen sind ein Hauptaktionsfeld der Vertragsraumordnung nach Art. 65 PBG. Die Umsetzung der Entwicklungsziele bedarf in aller Regel einer engen Zusammenarbeit zwischen der Grundeigentümerschaft einerseits und der öffentlichen Hand andererseits. So wird eine Gemeinde beispielsweise einem höheren Nutzungsmass nur zustimmen, wenn die zusätzlichen Flächen auch tatsächlich genutzt werden, die Privaten teilweise die einhergehenden Infrastrukturkosten übernehmen und nicht zuletzt auch die Gewähr für eine hohe städtebauliche Qualität geboten wird. Alle diese Elemente können zusammengefasst am einfachsten mit einem verwaltungsrechtlichen Vertrag geregelt werden.

Das Instrument der Schwerpunktzonen ist im Kanton Genf seit langem bekannt und hat sich bestens bewährt.⁷² Ebenfalls gute Erfahrungen machte der Kanton Bern mit seiner «Zone mit Planungspflicht», welche materiell der vorgeschlagenen Schwerpunktzonen nahe kommt.⁷³

⁷¹ Urteil des Bundesgerichtes 1C_317/2007 vom 14.3.2008, E. 4.

⁷² loi générale sur les zones de développement industriel LGZDI.

⁷³ Art. 73 Abs. 2 BauG-BE.

Art. 20 Weilerzonen (WE)

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.⁷⁴ Weiler sind bestehende Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen mit landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Mischnutzung. Sie dienen der Erhaltung traditioneller ländlicher Siedlungsstrukturen (Abs. 2). Dementsprechend können keine neuen Weiler geschaffen werden. Weilerzonen dürfen keine dynamischen, auf Wachstum angelegten Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG sein. Vielmehr bezwecken sie einzig den Erhalt der Lebensfähigkeit traditioneller Siedlungsstrukturen ausserhalb der Bauzonen.⁷⁵ Die Vorschrift schliesst Ersatzneubauten und ausnahmsweise auch Neubauten zur Schliessung von Baulücken nicht aus. Das Bundesrecht erlaubt die Ausscheidung solcher Weilerzonen im Nichtsiedlungsgebiet, wenn der kantonale Richtplan sie in der Karte oder im Text vorsieht (Abs. 2).⁷⁶ Ansonsten verbietet das Bundesrecht die Ausscheidung von Kleinbauzonen.⁷⁷

Weilerzonen sind zu unterscheiden von normalen Bauzonen nach Art. 15 RPG, die den entsprechenden Anforderungen des Art. 15 und 15a RPG zu entsprechen haben. In einer Weilerzone bestehen mehr bauliche Möglichkeiten als in der Landwirtschaftszone. Sie werden dementsprechend als eine Art beschränkte Bauzone⁷⁸ ausgestaltet. Was den Vorschriften der Weilerzone entspricht, wird nach Art. 22 RPG von der Gemeinde bewilligt.

Art. 21 Landwirtschaftszonen (L)

Das Bundesrecht regelt die Landwirtschaftszonen im Detail und weitgehend abschliessend. Die entsprechenden Vorschriften⁷⁹ werden im PBG nicht wiederholt (Abs. 1). Der Landwirtschaftszone zuzuweisen sind insbesondere die Fruchtfolgeflächen.⁸⁰ Das «übrige Gemeindegebiet»⁸¹ entfällt, da unklar ist, welche Nutzung dort zulässig ist⁸². Die Nichtbauzone ist entweder Landwirtschaftszone oder Schutzzone⁸³, soweit die Fläche nicht zum Wald, zu den Gewässern oder zum nicht nutzbaren Gebiet gehört.

Baupolizeivorschriften sind in der Landwirtschaftszone in der Regel unnötig, da diese der Bodenbewirtschaftung dient. Die Dimensionen der landwirtschaftlichen sowie standortgebundenen Bauten und Anlagen ergeben sich aus deren Funktion. Besteht dafür ein überwiegendes öffentliches Interesse, so können die Gemeinden innerhalb des für die Bauzonen vorgegebenen kantonalen Rahmens baupolizeiliche Vorschriften erlassen (Abs. 2). Diese Regelung führt die bisherige Praxis weiter. So haben verschiedene Gemeinden in ihren Baureglementen Grenzabstände festgelegt. Häufig besteht auch eine Regelung, dass für Wohnbauten die Regelbauvorschriften einer bestimmten Wohnzone gelten.

Die Intensivlandwirtschaftszonen regelt das Bundesrecht nur rudimentär. Der Kanton legt gemäss Bundesrecht die Anforderungen fest, die bei der Ausscheidung von Intensivlandwirtschaftszonen zu beachten sind.⁸⁴ Auf jeden Fall muss das Baureglement die zulässige Nutzung sowie die Dimensionen und allenfalls auch die Gestaltungsvorschriften regeln (Abs. 3). Alternativ kann eine Intensivlandwirtschaftszone auch mit einem Sondernutzungsplan mit den erforderlichen Bau- und Nutzungsvorschriften näher umschrieben werden. Darüber hinaus enthält auch der kantonale Richtplan Regeln zur Ausscheidung und Erschliessung von Intensivlandwirtschaftszonen.

⁷⁴ Art. 16bis BauG; vgl. die Wegleitung zur Ausscheidung von Weilerzonen des St.Galler Planungsamtes, 1998.

⁷⁵ Art. 16bis BauG; vgl. Heer, Rz. 131.

⁷⁶ Vgl. Art. 33 RPV sowie Richtplan des Kantons St.Gallen Kapitel IV 41: Weiler.

⁷⁷ Vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1C_374/2011 vom 14.03.2012.

⁷⁸ Art. 18 RPG.

⁷⁹ Insbesondere Art. 16 bis 16b RPG, Art. 34 ff. RPV.

⁸⁰ Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG.

⁸¹ Bisher Art. 21 BauG.

⁸² Vgl. auch Heer, Rz. 142.

⁸³ Art. 16 und 17 RPG.

⁸⁴ Art. 16a Abs. 3 RPG, Art. 38 RPV; Urteil des Bundesgerichtes 1C_157/2009 vom 26.11.2009.

Art. 22 Schutzzonen (S)

Schutzzonen enthalten besondere Schutzvorschriften im Interesse des Umwelt-, Gewässer- sowie des Natur- und Heimatschutzes (Abs. 1 Satz 1). Sie können eigenständige Zonen nach Art. 17 RPG oder überlagernde Zonen sein (Abs. 1 Satz 2).⁸⁵ Der Entscheid darüber steht der Gemeinde zu (Abs. 2). Im Vordergrund stehen der Gewässerschutz («Grundwasserschutzzonen» nach der Spezialgesetzgebung) sowie der Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutz. Denkbar sind beispielsweise überlagernde Ortsbildschutzzonen, die bestimmte bauliche Strukturen schützen, besondere Gestaltungs- und Materialvorschriften aufstellen, die Erhaltung einer bestimmten Volumetrie bezwecken oder erhöhte Anforderungen an die Einordnung in die gebaute Umgebung stellen. Ein Beispiel einer überlagernden Schutzzone findet sich in Art. 10 des Baureglements von Rapperswil-Jona («landschaftlich empfindliches Siedlungsgebiet»).

Die Gewässerräume nach Bundesrecht können mit Schutzzonen grundeigentümergebunden gesichert werden.⁸⁶ Auch hier können andere Nutzungszonen überlagert werden. Es kann alternativ aber auch eine eigenständige Schutzzone «Gewässerraum» ausgeschieden werden. Handelt es sich um eine eigenständige Grundnutzungszone, so ist kein Ausnutzungstransport möglich. Liegt dagegen eine überlagernde Schutzzone vor, ist eine solche Nutzungsübertragung zulässig.⁸⁷ Die zulässigen Nutzungen und Ausnahmen im so bezeichneten Gewässerraum bestimmt weitgehend das Bundesrecht.⁸⁸

Schutzzonen können sich in ihrem Zweck mit den Freihaltezonen oder auch mit den Kernzonen überschneiden. Die Gemeinden haben die Wahl, welches Instrument ihren Zielen am besten dient.

4. Kommunale Sondernutzungspläne

Mit dem Zonenplan wird ein Grundstück entweder einer Bauzone oder einer Nichtbauzone zugewiesen. Gehört ein Grundstück zur Bauzone, so ist eine der Grundvoraussetzungen für eine Überbauung erfüllt. Bei Bedarf wird die bauliche Grundordnung (Rahmennutzungsplan mit Zonenplan und Baureglement) durch weitere Planungsschritte in Form von kommunalen Sondernutzungsplänen präzisiert oder in einem begrenzten Ausmass gar modifiziert. Zur Kategorie der kommunalen Sondernutzungspläne zählt eine ganze Reihe von Plänen, die etwa der Landsicherung (insbesondere Strassenbaulinien), der Erschliessung (insbesondere Strassen, Wasser-, Abwasser-, Elektrizitätsleitungen) oder der städtebaulichen Gestaltung (insbesondere Überbauungs- und Gestaltungsplan) dienen können. Nach geltendem Recht stützt sich die kommunale Sondernutzungsplanung auf mehrere unterschiedliche Instrumente und Verfahren, die darüber hinaus auch in verschiedenen Gesetzen (insbesondere Baugesetz, Strassengesetz, Wasserbaugesetz) geregelt sind.⁸⁹

Das PBG sieht neu ein modularartig aufgebautes, einheitliches Sondernutzungsplanverfahren vor. Demnach können künftig verschiedene planerische Themen im Rahmen eines einzigen Sondernutzungsplanverfahrens abgewickelt werden. Konkret kann der einheitliche Sondernutzungsplan sehr unterschiedlichen Zwecken dienen wie beispielsweise der Festlegung von Baulinien, der Planung und dem Bau von Erschliessungs- und Versorgungsanlagen oder aber auch der Planung einer städtebaulich, architektonisch und landschaftlich optimalen Überbauung. Einzig die Landumlegung erwies sich für das modularisierte einheitliche Sondernutzungsplanverfahren als zu kompliziert: Das Verfahren der Landumlegung wird dementsprechend weiterhin gesondert geregelt; es wird im Vergleich zum geltenden Recht vereinfacht. Unverändert beibehalten werden auch die spezialgesetzlichen Sondernutzungsplanverfahren nach Strassengesetz. Sie dienen nach wie vor

⁸⁵ Vgl. auch Moor, Kommentar RPG, Art. 17 Rz. 75.

⁸⁶ Art. 41a ff. GSchV.

⁸⁷ Art. 88 PBG.

⁸⁸ Art. 41c GSchV.

⁸⁹ Vgl. Heer, Rz. 143 ff.

der Planung und dem Bau von Strassen; es muss also für reine Strassenbauvorhaben nicht das einheitliche Sondernutzungsplanverfahren gemäss PBG durchgeführt werden.

Der einheitliche Sondernutzungsplan führt zu einer Verfahrensvereinfachung und damit zur Verfahrensbeschleunigung. Insbesondere entfallen die komplexen Unterscheidungen nach dem Zweck der Planung gemäss dem geltenden Recht. Da die Zwecke je nach der sich stellenden Aufgabe kombiniert werden können, entfallen parallele Verfahren (häufiges Beispiel: Erschliessungsplan und Gestaltungsplan).

Kommunale Sondernutzungspläne dürfen keine materielle Zonenplanänderung bewirken. Eine materielle Zonenplanänderung setzt die Genehmigung entsprechend dem geltenden Recht vorab eine dem fakultativen Referendum unterstellte Zonenplanrevision zwingend voraus. Der Vorschlag, dieses doppelte Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und die kommunalen Sondernutzungspläne, die eine materielle Zonenplanänderung darstellen, direkt dem fakultativen Referendum zu unterstellen, wurde in der zweiten Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt und dementsprechend aus dem PBG herausgestrichen.

a) Allgemeine Bestimmungen

Art. 23 Zweck

Der (nicht abschliessende) Zweckkatalog gemäss Abs. 1 entspricht inhaltlich weitgehend den bisherigen Regelungen zu den Sondernutzungsplänen.⁹⁰ Er umfasst namentlich folgende bisherigen Planverfahren:

- Deponie- und Abbauplan;
- Baulinien;
- Markierungslinien;
- Höhenangaben;
- Strassenprojekte;
- Wasserbauprojekte;
- Überbauungs- und Gestaltungspläne.

Nicht im Zweckkatalog enthalten ist die Landumlegung, die im PBG separat und detaillierter geregelt ist (Art. 46 ff. PBG).

Der neue kommunale Sondernutzungsplan ermöglicht es, die verschiedenen für die Realisierung eines Vorhabens nötigen Bewilligungen und Pläne mit einem einzigen Planverfahren abzuwickeln. Parallele oder gar aufeinanderfolgende Verfahren sollen nur noch dann stattfinden, wenn eine Gemeinde dies aufgrund ihrer übergeordneten Planungsabsichten als eine zweckmässigere Lösung erachtet. Diese neue Regelung schliesst Sondernutzungspläne nach der Spezialgesetzgebung (insbesondere: Strassengesetz oder Wasserbaugesetz) nicht aus. Vielmehr stehen diese den Gemeinden wahlweise weiter zur Verfügung. Wenn also in einer Gemeinde einzig der Bau einer Strasse ansteht, dann ist das spezialgesetzliche Verfahren nach Strassengesetz weiterhin zweckmässig. Braucht es dagegen für die Realisierung eines Bauvorhabens mehrere Festlegungen in unterschiedlichen Bereichen, so ist der neue Sondernutzungsplan nach PBG in der Regel geeigneter als die parallele Durchführung mehrerer unterschiedlicher Verfahren. Einer Gemeinde ist es aber unbenommen, mehrere parallele Verfahren durchzuführen, sofern die formelle und materielle Koordination sichergestellt ist.⁹¹ Auf jeden Fall stellt der neue Sondernutzungsplan bloss das Verfahren zur Verfügung; die materiellen Anforderungen an die Planinhalte richten sich unverändert nach der jeweiligen Spezialgesetzgebung.

⁹⁰ Art. 22 ff. BauG.

⁹¹ Art. 25a RPG.

Kommunale Sondernutzungspläne, die einer materiellen Zonenplanänderung gleichkommen, können auch künftig nicht direkt dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Vielmehr setzt die Genehmigung eine formelle Änderung von Zonenplan und Baureglement voraus (Abs. 2).

Art. 24 Sondernutzungsplan als Baubewilligung

Im Verfahren zum Erlass des Sondernutzungsplans kann auch eine Baubewilligung erteilt werden (Abs. 1). Dabei sind die Vorschriften über das Baubewilligungsverfahren sachgemäss anzuwenden (Abs. 2). Im Rahmen dieses sogenannten «kombinierten Verfahrens» wird durch die zuständige Behörde der politischen Gemeinde der Sondernutzungsplan und das Baugesuch gemeinsam öffentlich aufgelegt und beschlossen. Der Gemeinderat entscheidet auch über die Einsprachen zu beiden Dossiers in einem einzigen Beschluss. Der Genehmigung durch das AREG untersteht danach nur der Sondernutzungsplan ohne den Teil der Baubewilligung. Der kombinierte Beschluss zum Sondernutzungsplan und zur Baubewilligung durchläuft allenfalls anschliessend das Rechtsmittelverfahren des Sondernutzungsplans.

Das «kombinierte Verfahren» führt vor allem dann zu einer Beschleunigung der Verfahren, wenn der Sondernutzungsplan schon sehr «projektnah» ausgestaltet ist. Der Bauherrschaft steht es frei, das kombinierte Verfahren zu wählen oder aber die Baubewilligung und den Sondernutzungsplan als zwei parallele Verfahren zu führen. Das bestehende Recht beschränkt die Möglichkeit eines kombinierten Verfahrens auf die Abbau- und Deponieplanung.⁹²

b) Besondere Bauweise

Art. 25 Zweck

Die Bestimmungen zur besonderen Bauweise lösen die bisherigen Überbauungs- und Gestaltungspläne ab.⁹³ Der Sondernutzungsplan darf von der Grundordnung abweichen, wenn es eine besondere Bauweise festzulegen gilt und dadurch eine höhere Qualität erreicht wird (Bst. a). Die Zustimmung zu einer höheren baulichen Nutzung setzt ausdrücklich eine Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität voraus (Bst. b). Der Begriff «städtebaulich» ist dabei nicht nur wörtlich genommen auf städtische Gebiete anzuwenden; in kleineren Gemeinden entspricht er inhaltlich vielmehr dem Begriff «ortsbaulich». Die konkrete Qualitätsbeurteilung obliegt der Gemeinde, wobei zur Wahrung der Rechtssicherheit nicht leichthin und ohne klar ersichtliche Vorteile vom Volk genehmigten Rahmennutzungsplan abgewichen werden darf. Die Anforderungen an die Qualität sind vielmehr umso höher zu gewichten, je grösser die Abweichung vom Zonenplan und vom Baureglement ausfällt. Es kann dementsprechend auch nicht für jede (sonst unzulässige) Ausnahme ein Sondernutzungsplan festgesetzt werden. Vielmehr braucht es für einen Sondernutzungsplan ein erhebliches öffentliches Interesse an einer besonders guten Gestaltung; Gestaltung wird umfassend verstanden im Sinne von städtebaulicher und architektonischer Qualität und nicht als reine Ästhetikfrage. Eine besonders gute Gestaltung nimmt auch gebührend Rücksicht auf die Umgebung und die Interessen der Nachbarn. Ein Sondernutzungsplan mit quartierplanerischem Zweck dürfte insbesondere in Schwerpunktzonen zur Anwendung kommen. Gerade in diesen Gebieten geht es primär darum, ein städtebaulich prominentes Areal einer dichten und dennoch qualitativ hochstehenden Überbauung zuzuführen. Sobald die Abweichung von der Grundordnung einer «materiellen Zonenplanänderung» entspricht, muss mit einem Teilzonenplan zuerst die rechtliche Grundlage für einen absehbar von der Grundordnung abweichenden Sondernutzungsplan geschaffen werden (vgl. Art. 23 Abs. 2 PBG).

Auf das bisherige Zustimmungserfordernis der Mehrheit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wird im Interesse der Vereinfachung von Verdichtungsplanungen verzichtet. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinden nun mit Sondernutzungsplänen alle Details einer Überbauung festlegen dürfen, ohne sich um die Interessen der Betroffenen zu kümmern. Vielmehr müssen

⁹² Art. 28quinquies BauG; vgl. Wegleitung «Projektierung von Abbauvorhaben für Steine und Erden» (ARE und AFU), St.Gallen 2012.

⁹³ Art. 22 ff. BauG.

sie für jede Festlegung nachweisen, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse diese erfordert und dass der Eingriff verhältnismässig ist, sofern die Betroffenen nicht von sich aus zugestimmt haben. Die dafür erforderliche Interessenabwägung hat den Anforderungen zu entsprechen, die das Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung aufgestellt hat.⁹⁴ Dies entspricht den Anforderungen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigentumsgarantie.

c) Erschliessung

Art. 26 Zweck

Der Sondernutzungsplan ist das zentrale Instrument für die Planung und Erstellung von Erschliessungsanlagen zur Versorgung oder Entsorgung eines bestimmten Gebietes, wenn ein bedeutender Koordinationsbedarf besteht. Er kann neben der Sicherung der Verkehrsanlagen (Abs. 1 Bst. a) insbesondere auch der öffentlich-rechtlichen Sicherung von Leitungstrassees dienen (Abs. 1 Bst. b). Das geltende Recht setzt dafür die Existenz von Durchleitungsrechten voraus, die privat vereinbart oder enteignet werden müssen.⁹⁵ Die Sicherung mittels Sondernutzungsplan ist demgegenüber schneller und auch wegen des öffentlichen Verfahrens transparenter. Zu den Quartierausstattungen (Abs. 1 Bst. c), die in einem Sondernutzungsplan festgelegt werden können, zählen auch kinderfreundliche Spielstrassen.

Als Instrument für die Bewilligung von reinen Strassenbauten ohne erheblichen Koordinationsbedarf steht neben dem Sondernutzungsplan nach PBG unverändert auch das Planverfahren nach Art. 39 StrG zur Verfügung; das Planverfahren nach Strassengesetz ist im Sinne des Bundesrechts auch ein Nutzungsplanverfahren. Die Detailvorschriften des Strassenrechts kommen sinngemäss zur Anwendung, wenn Erschliessungslagen geplant werden⁹⁶.

d) Abbau und Deponie von Materialien

Art. 27 Zweck

Die Regelung ersetzt die bisherigen Deponie- und Abbaupläne.⁹⁷ Der Sondernutzungsplan kann den Abbau und die Deponie von Materialien ermöglichen (Abs. 1). Weiterhin können mit einem Sondernutzungsplan auch Ablagerungen zum Zweck von Bodenverbesserungen (z.B. das flächige Ausbringen von Schwemmmaterial) realisiert werden.

Der Sondernutzungsplan enthält neben Regelungen zum Volumen, der Etappierung sowie der Erschliessung insbesondere auch Angaben über die Endgestaltung des Geländes und der Sicherung der Finanzierung der Wiederherstellung (Abs. 2). Es kann jedoch auch vorgesehen werden, dass insbesondere über die Endnutzung erst mit dem Abschluss des Abbaus beziehungsweise der Deponie entschieden wird.

Abbau- und Deponievorhaben werden hauptsächlich mit Hilfe des kantonalen Richtplans gesteuert, weil die entsprechenden Vorhaben in der Regel von wenigstens regionalem Interesse sind. Für die grundeigentümerverbindliche Festsetzung steht im PBG sodann neu das Instrument des kantonalen Nutzungsplans zur Verfügung (Art. 32 f. PBG). Der kommunale Sondernutzungsplan kommt künftig somit lediglich noch für kleine Vorhaben von rein lokaler Bedeutung zur Anwendung.

e) Landsicherung und Baulinien

Art. 28 Landsicherung für öffentliche Bauten und Anlagen

Die Landsicherung für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse kann im entsprechenden Perimeter durch einen Sondernutzungsplan erfolgen. Alternativ kann die Landsicherung auch mit der Ausscheidung einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ÖBA) bewerkstelligt werden.

⁹⁴ Vgl. z.B. Urteile des Bundesgerichtes 1C_539/2011 vom 3. September 2012 und 1C_164/2012 vom 30. Januar 2013.

⁹⁵ Art. 76 BauG; vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen B 2009/48 vom 10. November 2009.

⁹⁶ Vgl. Art. 42 und 44 StrG.

⁹⁷ Art. 28bis ff. BauG.

Diese Alternative ist unzweckmässig, wenn die Nutzungen in einander verschachtelt sind. Dies kommt insbesondere bei Verdichtungsprojekten häufig vor.

Damit Land im Rahmen eines Sondernutzungsplans enteignet werden kann, ist der Landbedarf präzise auszuweisen. Nicht nötig ist hingegen, dass schon ein fertiges Projekt vorliegt. Deshalb ist der Standort der Bauten und Anlagen nur ungefähr anzugeben.

Die neue Vorschrift trägt der angestrebten Multifunktionalität des Sondernutzungsplans Rechnung. Es sind möglichst alle Elemente des Vorhabens im gleichen Plan zu behandeln. Das Raumplanungsverfahren wird dadurch schlanker und schneller, ohne dass die Rechtsmittel der Opponenten geschmälert werden.

Art. 29 Baulinien – Zweck

Baulinien sind ein wichtiges Instrument des Städtebaus. Dies bezeugt die im 19. und 20. Jahrhundert verbreitete Baulinienarchitektur eindrücklich. Baulinien dienen vorab der Sicherung von Erschliessungsanlagen und der Anordnung der Baukörper.

Baulinien können den Mindestabstand von Verkehrsanlagen, Gewässern, Wäldern und Schutzobjekten festlegen (Abs. 1). Sie können aber auch vorschreiben, dass Bauten zwingend an die Baulinie zu stellen sind (sogenannte «Pflichtbaulinien»). Dies ermöglicht es beispielsweise, einen einheitlichen Strassenraum zu gestalten. Die Möglichkeit, solche Pflichtbaulinien einzuführen, ist im geltenden Recht nicht vorgesehen.⁹⁸ Dass Bauten zwingend an die Baulinien zu stellen sind, kommt in der Praxis aber bereits heute vor. Rückwärtige Baulinien bezeichnen das von Bauten und Anlagen freizuhaltende Hintergelände (Abs. 2). Darüber hinaus können Baulinien auf bestimmte Bauteile beschränkt werden (Abs. 3). Dies gilt für unterirdische Bauten wie auch für oberirdische Bauteile beispielsweise zur Ausbildung einer Arkade («Arkadenbaulinie»).

Häufig werden in Sondernutzungsplänen Baufelder oder Baubereiche bezeichnet, die den Standort und damit indirekt auch die Abstände von Bauten festlegen. Art. 24bis BauG regelte diese Möglichkeit mit sogenannten Markierungslinien. Diese Markierungslinien stellen eine Unterart von Baulinien dar. Rechtskräftig festgelegte und neue Baufelder stützen sich deshalb in Zukunft auf den entsprechenden Baulinienartikel des PBG (Abs. 4). Baulinien können demnach auch die Lage und die höchste zulässige horizontale Ausdehnung von Bauten und Anlagen festlegen (Abs. 4). Weiterhin möglich bleibt damit die Bezeichnung der Höhenlage von Bauten und Anlagen durch Höhenangaben mit Hilfe von Niveaulinien oder Niveaupunkten oder die Festlegung von freizuhaltenden Bereichen durch Richtungspunkte⁹⁹.

Art. 30 Baulinien – Zulässige Bauten und Anlagen

Eine im Baulinienbereich zweckkonforme und damit zulässige Baute ist entlang einer Strassenbaulinie beispielsweise ein Buswartehäuschen. Dieses kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn es direkt an der Strasse steht.¹⁰⁰ Ansonsten darf nicht über die Baulinien hinaus gebaut werden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen dieses Gesetzes über die Bestandesgarantie und die unter bestimmten Voraussetzungen gewährten Ausnahmegewilligungen. Sodann gelten gegenüber Strassen unverändert die besonderen Bestimmungen des Strassengesetzes.¹⁰¹

Art. 31 Baulinien – Überragende Bauten

An bestehenden Bauten und Anlagen, die eine Baulinie überragen, dürfen die für Unterhalt und zeitgemässe Erneuerung erforderlichen Arbeiten vorgenommen werden (Abs. 1). Darüber hinaus

⁹⁸ Art. 24 BauG.

⁹⁹ vgl. Art. 25 und 26 BauG.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 108 Abs. 1 Bst. a StrG.

¹⁰¹ Z.B. Art. 102bis Abs. 3 StrG.

gelten die allgemeinen Regeln der Bestandesgarantie (Art. 110 f. PBG), wobei die über den Unterhalt und die bauliche Erneuerung hinausgehenden Massnahmen mit einem Beseitigungs- und Mehrwertrevers verbunden werden können (Abs. 2). Eine die Baulinie verletzende Baute soll nicht derart erweitert werden können, dass anschliessend bei der Realisierung eines öffentlichen Vorhabens grössere Kosten entstehen. Allerdings ist der gesetzliche Mehrwertrevers nicht immer angezeigt. Wenn kein Raum für öffentliche Infrastrukturen gesichert werden muss, kann darauf verzichtet werden (z.B. Baulinien zur Sicherung des Waldabstands). Die Regelung zum Mehrwertrevers entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht.¹⁰²

Die Vorschriften dieses Artikels gelten für alle Arten von Baulinien. Vorbehalten bleiben Sondervorschriften, wie sie etwa das Strassengesetz für Strassenbaulinien kennt. So können die Strassenbaulinien verletzende «Ausnahmen» für An- und Nebenbauten sowie Anlagen vorsehen, wenn keine öffentlichen Interessen entgegenstehen. Dies eröffnet den Behörden einen erheblichen Beurteilungsspielraum, ob sie Anbauten, Nebenbauten oder Anlagen beziehungsweise deren über den Unterhalt oder die zeitgemässe Erneuerung hinausgehende Veränderung zulassen wollen. Die «Ausnahme» aufgrund des Strassengesetzes stellt geringere Anforderungen als eine ordentliche Ausnahmegewilligung nach dem PBG; es sind insbesondere keine besonderen Verhältnisse erforderlich.¹⁰³ Der Bewilligungsbehörde ist es dementsprechend erlaubt, die im Strassenabstand üblichen Bauten wie Abstellplätze, Vordächer, Vortreppen, Stützmauern und dergleichen auch im Baulinienabstand zuzulassen, sofern keine öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Die Baubehörde kann einen Beseitigungs- und Mehrwertrevers verfügen und im Grundbuch anmerken (Abs. 3).

5. Kantonale Nutzungspläne

Der kantonale Richtplan ist das Hauptinstrument der Kantonsplanung. Er legt auch die für die Gemeinden verbindlichen Vorgaben im gesamtkantonalen oder regionalen Interesse fest und funktioniert als Klammer für die kantonale Raumplanung. Darüber hinaus muss der Kanton in bestimmten Fällen zur unmittelbaren Sicherung überkommunalen Interesses subsidiär zu den Gemeinden auch selbst Nutzungspläne festsetzen können. Dies betrifft vor allem Abbau- und Deponievorhaben, die regelmässig von überkommunalem Interesse sind und grossräumige Auswirkungen auf den Verkehr und auf das Landschaftsbild haben. Die kantonalen Nutzungspläne beruhen in aller Regel auf einem kantonalen Konzept oder einer Versorgungsplanung. Kantonale Nutzungspläne kennt unter anderem Namen auch das geltende Recht. Die kantonalen Deponiepläne und das Abbaukonzept für Steine und Erden sind dafür Musterbeispiele.¹⁰⁴ Auch bei Kantonsstrassen sind kantonale Nutzungspläne seit langem üblich.¹⁰⁵ Zahlreiche andere Kantone kennen vergleichbare Regelungen.¹⁰⁶

Art. 32 Erlass

Die Kompetenz zum Erlass kantonalen Nutzungspläne liegt bei der Regierung. Diese Regelung trägt der politischen Bedeutung von kantonalen Nutzungsplänen und der einhergehenden Einschränkung der Gemeindeautonomie Rechnung. Darüber hinaus kann ein kantonaler Nutzungsplan auch nur erlassen werden, wenn er zur Wahrung kantonalen oder wesentlicher regionaler Interessen dient und der kantonale Richtplan dies auch ausdrücklich vorsieht (Abs. 1). Konkret bedeutet «im kantonalen Richtplan vorgesehen», dass die Aufgabe zumindest in den Grundzügen im kantonalen Richtplan umschrieben ist. Nicht erforderlich ist dagegen eine behördenverbindliche parzellenscharfe Planung im Sinne einer «Vornutzungsplanung». Für Abfalldeponien

¹⁰² Art. 24 Abs. 2 BauG.

¹⁰³ Art. 102bis Abs. 3 StrG.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 28ter BauG: kantonale Deponiepläne, Richtplan Ziff. VII 41 «Abbaustandorte».

¹⁰⁵ Vgl. Art. 39 StrG: Planverfahren.

¹⁰⁶ Z.B. Art. 15 KRG-GR; Art. 22 PBG-TG.

soll es beispielsweise genügen, wenn der Richtplan ungefähre Standorte, die Art der Deponie und die Erschliessung in ihren Grundzügen festlegt.¹⁰⁷

Über die Form eines kantonalen Nutzungsplans (z.B. Rahmen- oder Sondernutzungsplan) entscheidet die Regierung. Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die konkrete Form und der Detaillierungsgrad eines kantonalen Nutzungsplans nicht sinnvoll im Voraus festgelegt werden können. Mitunter kann es zweckmässig sein, dass die Regierung bloss den Rahmennutzungsplan erlässt und die Detailfestlegungen des Sondernutzungsplans der Gemeinde überlässt. Das Ablaufschema zum kantonalen Nutzungsplan befindet sich im Anhang (Ziff. 9.4)

Art. 33 Inhalt

Kantonale Nutzungspläne können ausschliesslich für die im Gesetz genannten Aufgaben erlassen werden. Die Aufzählung ist abschliessend. Sie lehnt sich an die bestehenden Formen von kantonalen Nutzungspläne im Bereich der Strassen¹⁰⁸, der Abbau- oder Deponievorhaben¹⁰⁹ oder der Hochwasserschutzbauten¹¹⁰ an. Neu können kantonale Sondernutzungspläne auch für Anlagen zur Gewinnung von Energie (Bst. c), Anlagen zur Nutzung des Untergrunds (Bst. d) und Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende (Bst. e) erlassen werden. Der kantonale Sondernutzungsplan stellt nur das Verfahren zur Verfügung. Materiell gelten die Anforderungen der jeweiligen Spezialgesetzgebung wie beispielsweise bei Abfallanlagen das Abfallrecht des Bundes.

II. Planerlass

1. Grundsätze

Art. 34 Anhörung und Mitwirkung

Das Bundesrecht verlangt von den Kantonen Mindeststandards beim Einbezug der Bevölkerung in die Raumplanung. Die Raumplanung betrifft alle und deshalb sollen sich auch alle im Sinne der direkten Demokratie dazu äussern dürfen, bevor die wichtigen Entscheide gefällt werden. Dementsprechend sind «Mitwirkung» wie auch «Information» bundesrechtlich definierte Begriffe.¹¹¹ Das Mitwirkungsrecht gilt bei kantonalen und kommunalen Richt- und Nutzungsplanungen, namentlich auch beim Erlass von Sondernutzungsplänen (Abs. 1).

Die für den Planerlass zuständigen Behörden setzen den vom Bundesrecht geforderten Mindeststandard in ihrer Praxis um (Abs. 2). Diese hat sich an etablierten Rechtsgrundsätzen auszurichten: So kann jemand nur Mitwirken, wenn er ausreichend informiert ist. Die Form der Information ist Sache der für den Planerlass zuständigen Behörde. Die Information hat aber auf jeden Fall zu erfolgen, bevor die wesentlichen Entscheide gefällt sind. Bei einer kantonalen Planung sind die betroffenen Gemeinden und unter Umständen die Nachbarkantone anzuhören.¹¹² Bei einer kommunalen Planung gilt das Gleiche analog für die betroffenen Gemeinden in der Region. Abweichungen vom normalen Mitwirkungsverfahren sind nur bei wenigen Betroffenen denkbar oder bei lediglich untergeordneten Festlegungen und Änderungen.

Art. 35 Vorprüfung

Eine enge Zusammenarbeit der betroffenen kommunalen und kantonalen Stellen kann das Verfahren für die Erarbeitung und Revision kommunaler Planungen wesentlich beschleunigen. Insbesondere die Vorprüfung durch die zuständige Stelle des Kantons ist für die Gemeinden ein gutes Instrument, um die Sicht der kantonalen Fachstellen bereits vor dem Erlass kommunaler Pläne verbindlich festzustellen und damit sicher zu gehen, dass ein kommunaler Planbeschluss später vom Kanton ebenfalls genehmigt wird. Die Vorprüfung bleibt wie im geltenden Recht fakultativ (Abs. 1). Es liegt demnach im Ermessen der planenden Gemeinde, ob sie die Ansichtsäusserung

¹⁰⁷ Vgl. Richtplan-SG VII 61.

¹⁰⁸ Art. 39 ff. StrG: Strassenpläne.

¹⁰⁹ Art. 28ter BauG.

¹¹⁰ Art. 21 ff. WBG.

¹¹¹ Art. 4 RPG.

¹¹² Vgl. bezüglich eines kantonalen Kiesabbaugebiets Urteil des Bundesgerichtes 1C_11/2010 vom 27.8.2010.

der kantonalen Fachstellen einholen und sich eine entsprechende Planungssicherheit verschaffen will. Vom Bundesrecht her zwingend erforderlich sind einzig die Anhörung benachbarter Gebietskörperschaften sowie die Mitwirkung der Bevölkerung (Abs. 2; vgl. auch Art. 34 PBG). Darüber hinaus gilt auch hinsichtlich der Vorprüfung der generelle Grundsatz von Treu und Glauben. Die Vorprüfung bindet demnach die Fachbehörden, sofern sich die Verhältnisse bis zur Genehmigung nicht ändern (beispielsweise durch Rechtsänderung oder Änderung übergeordneter Pläne). Vorbehalten bleiben auch allfällige Einsprachen.

Art. 36 Fakultatives Referendum – Gegenstände

Der kommunale Zonenplan und das Baureglement unterstehen wie im geltenden Recht dem fakultativen Referendum (Abs. 1 Bst. a).¹¹³ Das Bundesrecht geht bei Abbau- und die Deponie von Materialien als befristete Massnahme aus, weil solche Standorte anschliessend aufgefüllt und die ursprüngliche oder eine neue Geländemodellierung wiederhergestellt werden. Die Bundesvorgaben zur Mehrwertabgabe finden dementsprechend bei der Abbau- und Deponieplanung auch keine Anwendung.¹¹⁴ Das PBG geht davon aus, dass Sondernutzungspläne für den Abbau- und die Deponie von Materialien analog zum Raumplanungsgesetz ebenfalls befristet sind; diese stellen deshalb keine materielle Zonenplanänderung dar und setzen deshalb keine vorgängige Änderung von Zonenplan und Baureglement voraus. Die faktische Bedeutung dieser Regelung ist beschränkt. Grössere Abbau- und Deponievorhaben werden künftig in jedem Fall durch die kantonale Richtplanung gesteuert und durch kantonale Nutzungspläne umgesetzt, weil sie regelmässig regionale oder gar kantonale Interessen betreffen (vgl. Art. 32 f. PBG).

Wie im geltenden Recht kann auch künftig bei geringfügigen Änderungen von Zonenplan und Baureglement auf das Referendum verzichtet werden (Abs. 2).¹¹⁵ Die Stimmberechtigten sollen nicht über belanglose Kleinigkeiten abstimmen müssen. Vielmehr ist in solchen Fällen die Gemeindeexekutive abschliessend für den Planbeschluss zuständig. Keinem Referendum unterstehen auch die von der Regierung festgesetzten kantonalen Nutzungspläne.

Art. 37 Fakultatives Referendum – Verfahren

Die Unterstellung unter das fakultative Referendum ist im Plan ausdrücklich festzuhalten (Abs. 1). Das Einspracheverfahren ist abzuschliessen, bevor das fakultative Referendumsverfahren durchgeführt wird (Abs. 2). Der Entscheid der Stimmberechtigten wird amtlich bekanntgegeben und darüber hinaus auch allen Einsprecherinnen und Einsprechern mit eingeschriebenem Brief mitgeteilt (Abs. 3). Wer zur Einsprache befugt ist, kann im Einsprache- und Rechtsmittelverfahren ebenfalls geltend machen, dass ein Plan zu Unrecht nicht dem fakultativen Referendum unterstellt worden sei (z.B. weil die Änderung nicht geringfügig sei). Ist ein solcher Plan formell rechtskräftig, kann dieser Einwand in einem späteren Baubewilligungsverfahren nur noch ausnahmsweise geltend gemacht werden. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn der Planerlass nichtig ist. Nichtigkeit liegt aber nur bei schwerwiegenden und offensichtlichen Mängeln vor. Schliesslich ist dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen.¹¹⁶ Lehnt die Bürgerschaft die betreffende Planung im Rahmen einer Referendumsabstimmung ab, so ist sie gescheitert. Vorbehalten bleiben entsprechende Rechtsmittel von Seiten der Eigentümerschaft.

Art. 38 Genehmigung

Die Genehmigung kantonalen Nutzungspläne ist mit der Festsetzung durch die Regierung erteilt. Kommunale Nutzungspläne sind vom Bundesrecht her zwingend durch eine kantonale Behörde zu genehmigen (Abs. 1).¹¹⁷ Die Prüfung beschränkt sich neu auf die Rechtmässigkeitskontrolle

¹¹³ Art. 30 Abs. 1 BauG.

¹¹⁴ Vgl. dazu die Materialien zur RPG-Revision vom 15. Juni 2012.

¹¹⁵ Art. 30 Abs. 1 Satz 2 BauG.

¹¹⁶ Vgl. dazu Urteil des Bundesgerichtes 1C_393/2011 vom 3.7.2012 und BGE 131 II 103 E. 2.4.1 S. 210.

¹¹⁷ vgl. Art. 26 RPG.

sowie auf die Prüfung der Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (Abs. 2). Dementsprechend bedeutet die kantonale Genehmigung nicht, dass ein kommunaler Nutzungsplan keinerlei Mängel aufweist.

Die Genehmigungen durch den Kanton erteilt gemäss geltendem Recht das Baudepartement.¹¹⁸ Tatsächlich sind aber zurzeit mittels der Ermächtigungsverordnung die kantonalen Fachämter (Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Tiefbauamt) mit dieser Aufgabe betraut. Neu wird die Kompetenz zur Genehmigung von Nutzungsplänen direkt der kantonalen Fachstelle übertragen. Diese Kompetenzzuweisung ist nötig, weil das PBG zur Verfahrensbeschleunigung künftig nur noch ein Rechtsmittelverfahren zur Verfügung stellt. Auf die Spaltung des Rechtswegs – Rekurse gegen den Bürgerschaftsbeschluss beim Departement, Rekurse gegen den Genehmigungsbeschluss bei der Regierung – wird verzichtet. Diese Regelung vermeidet Doppelspurigkeiten. Sie trägt auch der politischen Forderung Rechnung, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des Baudepartementes über strittige Nutzungspläne befinden soll. Würde die Genehmigung wie bisher durch das Baudepartement erteilt, wäre die Vorsteherin oder der Vorsteher des Baudepartementes in einem die Genehmigung betreffenden Rekursverfahren vorbefasst, und es müssten alle Nutzungsplanrekurse durch das stellvertretende Departement bearbeitet werden.

Das PBG verzichtet im Genehmigungsverfahren auf die gemäss geltendem Recht neben der Rechtmässigkeitsprüfung vorgesehene Zweckmässigkeitsprüfung. Das ist deshalb möglich, weil die wichtigsten Vorgaben für die Ortsplanung heute auf Rechtssätzen und behördenverbindlichen Richt- bzw. Sachplänen beruhen. So sind beispielsweise die Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (Konzentrationsprinzip, Gebot der haushälterischen Bodennutzung, Bauzonendimensionierung, umfassende Interessenabwägung usw.) in Form von Rechtssätzen gekleidet; ihre Anwendung ist mithin eine Rechtsfrage und untersteht entsprechend der Rechtmässigkeitsprüfung. Sodann schreibt das Bundesrecht vor, dass auf Rekurs gegen den Planerlass hin eine umfassende – also auch Ermessensfragen miteinschliessende – Überprüfung stattfinden muss.¹¹⁹ Bei dieser nur im Rekursfall vorzunehmenden Ermessensüberprüfung wird allerdings gemäss Praxis des Bundesgerichtes und der meisten Kantone nicht in örtliche Entscheidungen eingegriffen, wenn diese als vertretbar und als objektiv begründbar erscheinen.¹²⁰ Diese Rechtsprechung deckt sich mit der St.Galler Praxis, wonach die Gemeinden für die örtlichen Planungsentscheide zuständig sind. Die Streichung der bisher geltenden Zweckmässigkeitsprüfung im Genehmigungsverfahren¹²¹ ist bundesrechtlich zulässig. Die Erfahrungen in anderen Kantonen (z.B. BE) sind zumindest nicht negativ. Der Verzicht auf die Zweckmässigkeitsprüfung stellt auch angesichts der immer präziseren Inhalte des kantonalen Richtplans keine Gefährdung der Qualität der Raumplanung dar.

2. Enteignungsrecht

Art. 39 Erteilung

Der Gemeinde steht es künftig im Falle eines überwiegenden öffentlichen Interesses frei, ein besonderes Enteignungsrecht vorzusehen, und zwar zur Enteignung:

- für die zur Umsetzung von Schwerpunktzonen unerlässlichen Flächen, wenn deren fehlende Verfügbarkeit die zweckmässige Nutzung einer Schwerpunktzone zu blockieren droht (Abs. 1);
- für Flächen in Sondernutzungsplänen, die im öffentlichen Interesse erworben werden sollen (Abs. 2).

¹¹⁸ Art. 31 BauG.

¹¹⁹ Art. 33 Abs. 2 RPG.

¹²⁰ Vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_365/2010 vom 18.1.2011.

¹²¹ Vgl. Art. 3 Abs. 2 BauG.

Analog kann die Regierung in kantonalen Nutzungsplänen ein Enteignungsrecht vorsehen (Abs. 3). Diese Möglichkeit widerspiegelt das auch im Kanton St.Gallen grosse öffentliche Interesse, Abbaustellen, Deponien, Anlagen zur Gewinnung von Energie und zur Nutzung des Untergrundes sowie Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende im notwendigen Umfang realisieren zu können.

Die verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentumsgarantie setzt in jedem Fall für eine Enteignung eine gesetzliche Grundlage sowie ein überwiegendes öffentliches Interesse voraus; die Enteignung muss darüber hinaus verhältnismässig sein.

Das Strassengesetz kennt bereits für Strassenbauvorhaben ein besonderes Enteignungsverfahren, das dem Landerwerb für Strassenbauvorhaben dient.¹²² Die neue Regelung im PBG ist eng an diesem bestehenden Verfahren ausgerichtet. So braucht es zur Umsetzung der Enteignung analog zum Strassengesetz keinen zusätzlichen Beschluss der Regierung nach Art. 33 EntG; das Enteignungsrecht gilt vielmehr mit der Rechtskraft des Planbeschlusses als erteilt. Dies setzt wie im Strassengesetz voraus, dass

- eine korrekte Aussteckung im Gelände erfolgt ist und die aufgelegten Pläne die Abtretungsflächen präzise bezeichnen und
- den Abtretungspflichtigen mit der persönliche Anzeige Kenntnis von der Eröffnung des Enteignungsverfahrens gegeben wurde.¹²³ Mit der Einsprache gegen den aufgelegten Plan können sich die so benachrichtigten Personen auch gegen die Erteilung des Enteignungsrechts zur Wehr setzen.

Das Enteignungsrecht kann durch Dritte ausgeübt werden, wenn das Gemeinwesen ihnen dieses Recht überträgt (Abs. 4). Im Übrigen gelten die Vorschriften für das Enteignungsverfahren nach dem Enteignungsgesetz beispielsweise hinsichtlich der vorzeitigen Besitzeseinweisung oder dem Schätzungsverfahren (Abs. 5).

Die für Schwerpunktzonen vorgeschlagene besondere Enteignungsregelung kann namentlich bei Zentrumsbildung und Verdichtungsplanungen bedeutsam werden. In zwei Zürcher Landstädten wurde beispielsweise die gewünschte Zentrumsentwicklung wegen Grundeigentümern, die ihr Land nicht hergeben wollten, jahrelang blockiert. Das vorgesehene Enteignungsrecht ermöglicht es, solche Blockaden zu Gunsten eines wesentlichen öffentlichen Interesses rasch zu lösen. Die Einräumung eines Enteignungsrechts im Rahmen eines Sondernutzungsplanverfahrens ist keine grundlegende Neuerung. Auch das geltende Recht sieht eine solche Enteignungsmöglichkeit bei Sondernutzungsplänen vor.¹²⁴ So kann im Rahmen eines Gestaltungsplans das Enteignungsrecht gegenüber jenen, die sich nicht an der Verwirklichung des Plans beteiligten wollten, gewährt werden. Voraussetzung ist und bleibt, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse nachgewiesen werden kann und die Enteignung das verhältnismässige Mittel zur Erreichung des Planungsziels darstellt.

3. Besondere Bestimmung für Sondernutzungspläne

Art. 40 Plangesuch

Private können bei der politischen Gemeinde den Antrag für den Erlass eines Sondernutzungsplans stellen (Abs. 1). Das Plangesuch muss Angaben über den Zweck enthalten und die Grundstücke bezeichnen (Abs. 2). Es kann abgelehnt werden, wenn der Sondernutzungsplan nicht im öffentlichen Interesse liegt oder den Grundsatz der Planbeständigkeit verletzt. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haben Anspruch darauf, dass die massgebende Planung Bestand hat (sogenannte Planbeständigkeit nach Art. 21 RPG). Eine Planung darf nur bei Vorliegen

¹²² Art. 39 ff. StrG.

¹²³ Vgl. Art. 42 und 44 StrG.

¹²⁴ Art. 28 Abs. 3 BauG.

gewichtiger Gründe geändert werden. Je neuer ein Plan ist, desto weniger darf er geändert werden.¹²⁵ Umgekehrt haben die Betroffenen ebenfalls Anspruch auf die Anpassung eines Sondernutzungsplans, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben.¹²⁶

4. Rechtsbehelfe und Rechtsmittel

Art. 41 Öffentliche Auflage, amtliche Bekanntmachung und Einsprache

Die Regelungen zur Bekanntmachung und Einsprache entsprechen dem geltenden Recht.¹²⁷ Einspracheberechtigt sind alle besonders betroffenen Personen sowie die Organisationen, denen ein ideelles Verbandsbeschwerderecht aufgrund der Bundesgesetzgebung zusteht.¹²⁸ Die zusätzliche schriftliche Benachrichtigung beschränkt sich auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer innerhalb des 30-Meter Perimeters, weil diese mit verhältnismässigem Aufwand mit Hilfe des Grundbuches ermittelt werden können (Abs. 2). Weitere Einspracheberechtigte wie beispielsweise Mieterinnen und Mieter oder Umweltorganisationen sind auf die amtliche Bekanntmachung verwiesen.

Bei Änderung oder Aufhebung von Nutzungsplänen kann unter bestimmten Umständen das Auflageverfahren verzichtet werden (Abs. 3). Von dieser Möglichkeit sollte aber nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Kommt beispielsweise eine Verbandsbeschwerde in Frage, so sind regelmässig öffentliche Interessen berührt. Unterbleibt die amtliche Bekanntmachung zu Unrecht, können unter Umständen auch noch später Einsprachen eingereicht werden (sogenannte hinkende Rechtskraft¹²⁹). Es ist deshalb angezeigt, im Zweifelsfalle das Auflageverfahren durchzuführen.

Einsprachen sind durch eine Doppelnatur gekennzeichnet. Sie dienen einerseits dem rechtlichen Gehör der besonders Betroffenen¹³⁰. Andererseits weisen sie die Entscheidbehörden auf rechtliche Mängel hin und unterstützen dadurch deren Meinungsbildung. Der Inhalt einer Einsprache muss umschreiben, was konkret vorgebracht wird. Einsprache haben dementsprechend einen Antrag und eine Begründung zu enthalten (Abs. 4). Diese dürfen laienhaft formuliert sein. Es besteht also kein faktischer Zwang zum Beizug von Anwältinnen oder Anwälten. Nach Ablauf der dreisigtägigen Einsprachefrist kann keine Nachfrist für Antrag und Begründung mehr gewährt werden (gesetzliche Frist).¹³¹

III. Planungszone

Art. 42 Bezeichnung

Die Bestimmungen zur Planungszone im PBG entsprechen weitgehend dem bestehenden Recht.¹³² Die Einrichtung einer Planungszone verhindert, dass künftige Planfestsetzungen oder notwendige Landumlegungen durch Nutzungen nach geltendem Recht beeinträchtigt oder gar verunmöglicht werden. Es handelt sich um eine so genannte negative Vorwirkung von neuem Recht; geltendes Recht wird bis zum Vollzugsbeginn des neuen Rechts nicht mehr angewendet. Ist die künftige Planungsmassnahme noch nicht genauer bestimmt, so wirkt sich die Einrichtung einer Planungszone unter Umständen wie eine Bausperre oder ein Bauverbot aus.

Die Planungszone ist bundesrechtlich zwingend vorgeschrieben.¹³³ Das kantonale Recht kann aber die Wirkungen einer Planungszone näher umschreiben.¹³⁴

¹²⁵ Vgl. BGE 131 II 408 E. 4.1, 4.2 und Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen B 2011/2 vom 20.9.2011 E. 2.3.

¹²⁶ Vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_300/2010 vom 16.12.2010 und 1C_302/2010 vom 16.12.2010.

¹²⁷ Art. 29 BauG ff.

¹²⁸ Art. 12 ff NHG, Art. 55 ff. USG, Art. 14 FWG.

¹²⁹ Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen B 2009/71 und B 2009/72 vom 18.3.2010, E. 2.2.

¹³⁰ Art. 29 Abs. 2 BV.

¹³¹ Vgl. Art. 100 BGG, Art. 144 ZPO.

¹³² Art. 105 ff. BauG.

¹³³ Art. 27 RPG.

¹³⁴ Vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011.

Die zuständige Behörde kann ein Gebiet als Planungszone bezeichnen, wenn Nutzungsplanänderungen oder eine Landumlegung anstehen (Abs. 1). Sie hat dabei den Zweck mit den konkreten Zielen und Wirkungen einer Planungszone festzulegen (Abs. 2). Die Planungszone gilt während längstens drei Jahren und kann um 2 Jahre verlängert werden (Abs. 3). Das Bundesrecht würde an sich eine Verlängerung über fünf Jahre hinaus zulassen. Darauf wird im Einklang mit dem bisherigen Recht verzichtet. Für eine Verlängerung braucht es auf jeden Fall triftige Gründe, namentlich ein überwiegendes öffentliches Interesse. Eine Verlängerung kann etwa angezeigt sein, wenn Rechtsmittel hängig sind oder grössere und komplexe Planungen bewältigt werden müssen, bei denen drei Jahre bis zur öffentlichen Auflage nicht ausreichen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Erreichung des Planungszwecks erschweren könnte (Abs. 4).

Das geltende Recht schliesst eine Rückwirkung auf bereits erteilte Baubewilligungen aus.¹³⁵ An dieser Regelung wird festgehalten (Abs. 5). Die Vorschrift dient alleine der Klarheit, da eine echte Rückwirkung auf abgeschlossene Sachverhalte zwingend eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage bedingen würde.

Art. 43 Zuständige Behörde

Der Gemeinderat kann eine Planungszone zur Wahrung von Interessen der politischen Gemeinden einrichten (Bst. a). Das Baudepartement ist Planerlassbehörde einzig zur Wahrung von wesentlichen regionalen oder kantonalen Interessen (Bst. b) und kann also nicht stellvertretend für den Gemeinderat zur Wahrung kommunaler Interessen Planungszone erlassen. Diese Aufgabenteilung entspricht dem Gegenstand der Kantonsplanung (Art. 2 Abs. 1 PBG). Wesentliche regionale Interessen würden die Einrichtung einer Planungszone durch das Baudepartement beispielsweise dann erfordern, wenn grössere Abbaugelände oder Deponien im kantonalen Richtplan festgesetzt worden sind und deren grundeigentümergebundene Umsetzung zu scheitern droht.

Art. 44 Verfahren

Planungszone werden grundsätzlich im Nutzungsplanverfahren erlassen, und zwar einschliesslich Publikation und Einspracheverfahren. Im Sinne der geforderten sachgemässen Anwendung entfallen dagegen insbesondere die Anhörungs-, Mitwirkungs- und Referendumsverfahren ebenso wie die Genehmigung durch den Kanton. (Abs. 1). Eine schriftliche Benachrichtigung der Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken im Plangebiet entfällt, wenn mehr als zwanzig Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer betroffen sind oder das Plangebiet mehr als 5000 Quadratmeter umfasst (Abs. 2). Die Planungszone wird am Tag der öffentlichen Bekanntmachung wirksam. Rechtsmittel haben keine aufschiebende Wirkung, soweit die Rechtsmittelbehörde keine andere Verfügung trifft (Abs. 3).

Gegenüber dem ordentlichen Nutzungsplanverfahren sind drei Abweichungen relevant:

- Die Planerlassbehörde ist immer der Gemeinderat bzw. das Baudepartement.
- Die Wirksamkeit tritt mit der öffentlichen Bekanntmachung ein und Rechtsmittel haben nur aufschiebende Wirkung, wenn dies die Rekursinstanz ausdrücklich verfügt.
- Die Planungszone untersteht nicht dem fakultativen Referendum; sie könnte andernfalls ihren Zweck, die sofortige Plansicherung, nicht erfüllen.

Die Regelung umfasst den Erlass kantonalen und kommunalen Planungszone. Auf die detaillierten Voraussetzungen für den Erlass einer kantonalen Planungszone gemäss geltendem Recht¹³⁶ wird künftig verzichtet, da diese keine wirklich eigenständige Bedeutung haben. Auch beim Erlass

¹³⁵ Vgl. Art. 106 Abs. 1 BauG.

¹³⁶ Art. 108bis BauG.

kantonalen Planungszone geht es wie bei den kommunalen Planungszone um die Notwendigkeit eine Landumlegung durchzuführen oder Nutzungspläne zu erlassen bzw. anzupassen.

Art. 45 Hängige Baugesuche

Das Bundesrecht regelt gemäss bundesgerichtlicher Praxis die Auswirkungen einer Planungszone auf hängige Baugesuche nicht abschliessend. Das kantonale Recht kann diese Wirkungen präzisieren, sofern die Planungszone dadurch nicht ihrer Wirkung beraubt wird.¹³⁷

Ob ein Bauvorhaben dem Zweck der Planungszone widerspricht, muss in erster Linie von der planenden Behörde festgelegt werden (Abs. 1). Das Baugesuch muss bei einem bestehenden Widerspruch nicht unbedingt abgewiesen werden. Es reicht als mildere Massnahme, wenn es für die Dauer der Planungszone sistiert wird. Allenfalls genügt auch eine Projektänderung (Planaustausch). Wird das Projekt angepasst oder kommt innert der Sperrfrist keine neue Nutzungsplanung zustande, so kann das Baubewilligungsverfahren fortgesetzt werden. Selbstverständlich kann die Baugesuchstellerin oder der Baugesuchsteller auch einen Entscheid verlangen, den sie oder er gegebenenfalls anfechten kann.

Ist ein Baugesuch hängig, wird die Planungszone innert dreier Monate seit der Bekanntmachung des Baugesuchs bezeichnet. Später bezeichnete Planungszone entfalten keine Wirkung für das Baugesuch (Abs. 2). Diese Regelung verhindert, dass hohe Aufwendungen für ein Baugesuch getätigt werden, welches später für den Bauherrn überraschend durch eine Planungszone gestoppt wird. Es handelt sich um einen Anwendungsfall des Schutzes von Treu und Glauben.

IV. Landumlegung

Art. 46 Zweck

Das PBG regelt die Landumlegung als gesondertes Verfahren neben dem neuen einheitlichen Sondernutzungsplanverfahren. Es lehnt sich dabei an das bestehende Recht (Art. 109 ff. BauG) an, wobei der heutige mit 22 Artikeln geregelte Ablauf vereinfacht und mit dem neuen Recht des Sondernutzungsplans möglichst abgeglichen wird. Unverändert muss eine Baulandumlegung auch künftig wie jede Eigentumsbeschränkung im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen.

Die sechs abschliessend aufgezählten Zwecke der Landumlegung entsprechen dem geltenden Recht.¹³⁸ Allerdings ist Grenzbereinigung neu im allgemeinen Zweck «zweckmässige Überbauung eines Gebietes mit ungünstiger Parzellarstruktur» mitenthalten (Abs. 1 Bst. a). Ausdrücklich kann zusammen mit einer Landumlegung auch Land für öffentliche Zwecke oder für Siedlungsausstattungen gemäss den Quartierbedürfnissen ausgedehnt werden. Zu denken ist an Gemeinschaftsparkierungen, Heizzentralen, Abfallsammelstellen sowie Lärmschutzanlagen (Abs. 1 Bst. b).

Die Landumlegung soll künftig in aller Regel mit einer Sondernutzungsplanung verknüpft werden. Die Neuordnung der Parzellierung erfolgt sinnvollerweise nur gemeinsam mit der Regelung der Überbaumöglichkeiten. In einfachen Fällen werden einzig die Erschliessungsanlagen festgelegt. Die Möglichkeit, die Landumlegung mit einer Überbauungs- und Strassenplanung zu verknüpfen, sieht auch das geltende Recht vor.¹³⁹

Die Landumlegung kann überbaute oder unüberbaute Grundstücke innerhalb oder ausserhalb der Bauzone einschliessen (Abs. 2). Die landwirtschaftlichen Meliorationen richten sich grund-

¹³⁷ Vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1P.539/2003 vom 22. April 2004; Ruch, Kommentar RPG, Art. 27 Rz. 45; Waldmann / Hänni, Art. 27 Rz. 27.

¹³⁸ Art. 109 BauG.

¹³⁹ Art. 115 BauG.

sätzlich nach dem Meliorationsgesetz. Ausnahmsweise können aber auch landwirtschaftliche Flächen in eine Landumlegung einbezogen werden, falls diese nur so sinnvoll durchgeführt werden kann. Eine dafür allenfalls erforderliche Zonenplanänderung erfordert ein eigenes Verfahren.

Die Kompetenz der Regierung zur Landumlegung beschränkt sich auf überwiegend kantonale Projekte und interkommunale Landumlegungen (Abs. 3). In solchen Fällen wie beispielsweise bei einem Abbau- oder Deponievorhaben mündet die Landumlegung in einen kantonalen Nutzungsplan.

Art. 47 Einleitung

Zuständig für die Anordnung und Durchführung einer Landumlegung ist in der Regel die Gemeindeexekutive (Abs. 1). Die formelle Einleitung des Landumlegungsverfahrens mittels einer Projektstudie sowie mittels der Mitwirkung von Grundeigentümerschaft und Bevölkerung ist eine erste Vorbereitungshandlung im Hinblick auf den in Verfügungsform zu fassenden Durchführungsbeschluss. Erst dieser Durchführungsbeschluss ist rechtlich anfechtbar. Das PBG ersetzt die Pflicht zur Grundeigentümersversammlung gemäss dem geltenden Recht durch das flexiblere Instrument der Mitwirkung nach Art. 4 RPG. Diese neue Regelung ist weniger formell und lässt sich im Einzelfall leichter situativ an die konkreten Verhältnisse anpassen.

Art. 48 Durchführungsbeschluss

Eine Landumlegung ist aufwändig und kostspielig. Sie setzt dementsprechend einen rechtskräftigen Durchführungsbeschluss mit einem konkret festgelegten Beizugsperimeter voraus. Der Gemeinderat legt den Durchführungsbeschluss mit Einsprachefrist öffentlich auf und gibt die Auflage amtlich bekannt (Abs. 1). Der Durchführungsbeschluss ist mit Einsprachen und Rekursen im Sondernutzungsplanverfahren anfechtbar (Abs. 2). Im Übrigen ist der im Durchführungsbeschluss festgelegte Beizugsperimeter nicht unabänderbar. Er kann später noch in untergeordnetem Ausmass geändert werden. Dazu bedarf es aber einer formellen Änderung des Durchführungsbeschlusses, gegen den wiederum die ordentlichen Rechtsmittel zur Verfügung stehen.

Art. 49 Umlegungsbann

Der Umlegungsbann wird mit der Publikation des Durchführungsbeschlusses wirksam (Abs. 1). Allfällige Rechtsmittel hindern den Bann nicht. Es besteht ein Anspruch auf eine Bewilligung, wenn die geplanten Änderungen die Durchführung der Landumlegung nicht beeinträchtigen (Abs. 2). Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.¹⁴⁰

Die Bewilligung muss von den Betroffenen angefochten werden können. Für das Rekursverfahren gegen die Verfügung der politischen Gemeinde gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.¹⁴¹

Art. 50 Umlegungsplan

Der Umlegungsplan bildet einen formell und materiell koordinierten Gesamtbeschluss. Er umfasst zwei separate Dokumente:

- Der Sondernutzungsplan regelt die Überbaumöglichkeiten sowie die Erschliessung (Abs. 1 Bst. a).
- Der Neuzuteilungsplan umfasst alle weiteren Änderungen sachenrechtlicher Natur sowie die Ausgestaltung der Finanzflüsse (Abs. 1 Bst. b).

Mit der Landumlegung werden die Grundstücke so umgeformt, dass sie ohne Ausnahmebewilligung überbaut werden können. Gleichzeitig sollen die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer soviel Land abtreten, damit die Erschliessungsanlagen (vor allem Strassen) gebaut

¹⁴⁰ Art. 111bis BauG.

¹⁴¹ Art. 40 ff. VRP.

werden können. Die Eingriffe in das private Grundeigentum sind möglichst schonend auszugestalten. Auf vorhandene Bauten und topografische Verhältnisse ist Rücksicht zu nehmen. Das Gesetz zählt die Grundsätze auf, die bei der Landumlegung mittels eines Umlegungsplans zu beachten sind (Abs. 2). Diese Grundsätze orientieren sich weitgehend am geltenden Recht.¹⁴²

Art. 51 Verfahren

Der Umlegungsplan wird im Verfahren des Sondernutzungsplans erlassen (Abs. 1). Das bedeutet,

- eine öffentliche Auflage sowie eine persönliche Benachrichtigung zu erfolgen hat,
- Einsprache erhoben werden kann und
- der Rat der politischen Gemeinde darüber entscheidet.

Gegen den Umlegungsplan kann Rekurs erhoben werden (Abs. 2). Die Rekurse sollen wie bisher

- bezüglich der Raumplanung vom Baudepartement und
- bezüglich der Landzuteilung sowie strittigen Kostenfragen von der Verwaltungsrekurskommission behandelt werden.¹⁴³

Diese Gabelung des Rechtsweges entspricht dem geltenden Recht. Sie stellt Anforderungen an die formelle und materielle Koordination der Verfahren, welche in der Praxis aber mit keinen grösseren Problemen erfüllt werden.

Der Eigentumsübergang erfolgt bei der Baulandumlegung öffentlich-rechtlich (Abs. 3). Konkret erfolgt die Eigentumsübertragung ausserbuchlich durch Urteil bzw. den rechtskräftigen Umlegungsplan.¹⁴⁴

Art. 52 Grenzbereinigung

Grenzbereinigungen sollen in einem einfachen Sondernutzungsplanverfahren angeordnet werden können. Projektstudie, Mitwirkungsverfahren und Durchführungsbeschluss sind oft unnötig, weil die Ausgangslage übersichtlich ist. Es kann also direkt der Umlegungsplan festgesetzt werden.

V. Kostentragung

Die Kostenteilung zwischen Kanton, Gemeinde und privaten Grundeigentümerschaften ist im Planverfahren für die verschiedenen Erschliessungsanlagen unterschiedlich. Im Kapitel zur Kostentragung werden Grundsätze für die Kostenverteilung niedergelegt. Aufgrund von Spezialgesetzen kann sich eine andere Kostenverteilung ergeben.

1. Planungskosten

Art. 53 Kanton

Der Kanton trägt neben den Kosten für die kantonale Nutzungsplanung insbesondere auch die Kosten für kommunale Sondernutzungspläne, die lediglich in seinem eigenen Interessen liegen (Abs. 1). Der Kanton kann die Gemeinden an den Kosten der kantonalen Nutzungsplanung angemessen beteiligen, wenn diese am Erlass des kantonalen Nutzungsplans oder den darin festgelegten Massnahmen ein wesentliches Interesse haben (Abs. 2).

Art. 54 Politische Gemeinde

Die Gemeinde trägt die Planungskosten zum einen für die Erstellung des Baureglements, des Zonenplans und der Schutzverordnung (Bst. a) und zum anderen für Sondernutzungspläne im eigenen Interessen (Bst. b). Die Dorfplatzgestaltung und die kommunale Sportanlage sind zwei Musterbeispiele für Sondernutzungspläne, bei welchen die Gemeinde die Kosten alleine zu tragen hat.

¹⁴² Art. 111ter ff. BauG.

¹⁴³ Vgl. Art. 116 BauG.

¹⁴⁴ Art. 656 Abs. 2 ZGB; vgl. dazu BK ZGB 656 N. 43.

Art. 55 Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer

Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind oft die Hauptnutznießer einer Nutzungsplanung. Dementsprechend gilt es sicherzustellen, dass Kanton und Gemeinden ihre Planungsaufwendungen teilweise oder gar vollumfänglich auf diese Hauptnutznießer abwälzen können (Abs. 1). Bei Abbau- und Deponievorhaben hat die Gemeinde beispielsweise keinen Vorteil. Dementsprechend sind die gesamten Planungskosten von den Betreibern der Abbau- bzw. Deponieanlage zu tragen. Die Regelung entspricht materiell dem geltenden Recht.¹⁴⁵

2. Erschliessungs- und Ausstattungskosten

Art. 56 Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer – Kostentragung und Beiträge

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haben im Rahmen des ihnen zukommenden Sondervorteils Beiträge an die Erschliessungsanlagen sowie an gewisse Ausstattungen zu leisten. Die konkreten Regelungen gemäss Abs. 1 entsprechen weitgehend dem geltenden Recht.¹⁴⁶ Kosten und Beiträge können je Grundstück als Gesamtbetrag festgelegt werden (Abs. 2).

Nach Art. 11 Abs. 3 PBG besteht kein Anspruch auf die Erschliessung von Bauzonen, die überwiegend der Erstellung von Ferien- und Zweitwohnungen dienen. Dementsprechend gibt es auch keine Pflicht der Gemeinden, sich daran finanziell zu beteiligen (Abs. 3).

Art. 57 Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer – Kostenverteilung und Verfahren

Die Kostenverteilung richtet sich wie bisher primär nach der Spezialgesetzgebung und den Gemeindenreglementen aus (Abs. 1).¹⁴⁷ Das Strassengesetz enthält ein Kostenverlegungsverfahren.¹⁴⁸ Dieses gilt für alle öffentlichen Strassenbauten. Bei Kanalisationen und Wasserversorgungen regelt das einschlägige Gemeindereglement die Kostenverteilung. Neu ist allerdings, dass auch ein Sondernutzungsplan die Erschliessungskosten festsetzen und verteilen kann (Abs. 2). Es braucht also beispielsweise für Strassen, die im Sondernutzungsplan festgesetzt werden, keinen separaten Beitragsplan nach Art. 79 StrG. Die Kostenverteilung kann vielmehr auch mit der Festsetzung des Sondernutzungsplans erfolgen. Es liegt an der Gemeinde, den jeweils passenden Weg zu wählen.

VI. Mehrwertabgabe

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz verpflichtet die Kantone seit langem, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile vorzusehen, die durch Planungen nach dem RPG entstehen.¹⁴⁹ Tatsächlich haben aber bislang einzig die Kantone Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Thurgau und Tessin diese bundesrechtliche Vorschrift umgesetzt. Weitere Kantone ermöglichen ihren Gemeinden seit längerem, einen vertraglichen Ausgleich einzuführen (Kantone Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Obwalden und mit einer kommunalen Speziallösung auch Waadt).¹⁵⁰ Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des RPG sind die Kantone verpflichtet, wenigstens eine minimale Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen einzuführen.¹⁵¹ Erfolgt die Einführung nicht innert 5 Jahren, so ist die Auscheidung von neuen Bauzonen auf dem ganzen Kantonsgebiet unzulässig.¹⁵²

Das PBG sieht eine Mehrwertabgabe vor, die sich auf die Erfüllung der Mindestanforderungen des Bundes beschränkt (Mehrwertabgabe von 20 Prozent nur bei Neueinzonungen). Der Nettoertrag (nach Abzug der Erhebungskosten) aus der Mehrwertabgabe fliesst vollumfänglich in eine

¹⁴⁵ Art. 28sexies BauG.

¹⁴⁶ Art. 51 BauG.

¹⁴⁷ Vgl. zur geltenden Rechtslage: Heer, Rz. 548 ff.

¹⁴⁸ Art. 77 ff. StrG.

¹⁴⁹ Art. 5 RPG alt.

¹⁵⁰ Vgl. dazu die Übersicht der VLP-ASPAN vom 7. August 2014.

¹⁵¹ Art. 5 Abs. 1bis-sexies RPG.

¹⁵² Art. 38 Abs. 4 und 5 RPG.

kantonale Spezialfinanzierung. Der Kanton trägt in der Höhe dieser Erträge in einer ersten Phase ausschliesslich die Entschädigungszahlungen als Folge von bundesrechtlich zwingend notwendigen Auszonungen. Nach dem Abschluss der bundesrechtlich zwingenden Bauzonenredimensionierung trägt der Kanton mit Hilfe der Spezialfinanzierung weitere Kosten von raumplanerischen Massnahmen von Kanton und politischen Gemeinden. Die zweckgebundene Verwendung der Mehrwertabgabe für raumplanerische Massnahmen ist bundesrechtlich zwingend vorgeschrieben.

Die kantonale Spezialfinanzierung als Gefäss zur Verwendung der Mehrwertabgabe ist aus zwei Gründen zweckmässig:

1. *Praktikable Finanzflüsse*: Die Erträge aus der Mehrwertabgabe fliessen in eine kantonale Spezialfinanzierung¹⁵³, da die Erträge aus den Mehrwertabgaben und die Aufwendungen zur Finanzierung der bundesrechtlich erforderlichen Auszonungen weder geographisch, zeitlich noch betragsmässig kongruent anfallen.¹⁵⁴ Dank der kantonalen Spezialfinanzierung kann auf einen komplexen interkommunalen Ausgleichsmechanismus verzichtet werden, der die Erträge aus der Mehrwertabgabe insbesondere aus den wachstumsstarken Gemeinden mit zu wenig Bauland in die wachstumsschwachen Gemeinden mit zu viel Bauland lenken würde. Um von Beginn weg ausreichende Mittel für notwendige Auszonungen sicher zu stellen, kann die Spezialfinanzierung eine Unterdeckung von höchstens 5 Mio. Franken aufweisen.
2. *Kongruenz der kantonalen Spezialfinanzierung mit dem kantonalen Bauzonenmanagement*: Die kantonsweite Verteilung der Siedlungsfläche ist bundesrechtlich zwingend im kantonalen Richtplan zu regeln.¹⁵⁵ Der Kanton wird dementsprechend auf der Basis des kantonalen Richtplans ein die Gemeindegrenzen überschreitendes Bauzonenmanagement einrichten. Konkret soll im Rahmen der vom Bund für den ganzen Kanton St.Gallen festgelegten höchsten Siedlungsfläche
 - in Gemeinden mit zu grossen Bauzonen nicht nachgefragtes Bauland ausgezont und
 - in Gemeinden mit zu kleinen Bauzonen zusätzliches Bauland eingezont werden.

Der Kanton trägt mit Hilfe der Spezialfinanzierung in einer ersten Phase die Kosten von rechtskräftig festgesetzten Entschädigungsforderungen, die auf bundesrechtlich nötige Bauzonenredimensionierungen¹⁵⁶ zurückgehen. Das für Auszonungen massgebliche Verfahren verläuft ähnlich einem ordentlichen Einzonungs- und Schätzungsverfahren. In einem ersten Schritt sind Auszonungen im Rahmen eines Zonenplanänderungsverfahrens rechtskräftig zu beschliessen und vom Kanton zu genehmigen. Anschliessend kann der Grundeigentümer bei der zuständigen Behörde (Schätzungskommission)¹⁵⁷ ein Begehren um die Ausrichtung einer Entschädigung aus materieller Enteignung stellen, sofern er die Ansicht vertritt, er sei materiell enteignet worden. Der ausgezonte Grundeigentümer muss also auf Entschädigung klagen.¹⁵⁸ Wird dann allenfalls eine Entschädigung durch gerichtliches Urteil oder durch einen gerichtlichen Vergleich festgesetzt, kommt die kantonale Spezialfinanzierung zum Tragen. Der Kanton übernimmt die finanziellen Folgen einer Auszonung aber nicht unbesehen. Vielmehr hat die Gemeinde einen Antrag zu stellen, und zwar aus einem zentralen Grund: Die Gemeinde nimmt als für die Nutzungsplanung zuständiges Gemeinwesen die Auszonung vor und ist in der Folge Partei in einem Entschädigungsverfahren um eine materielle Enteignung¹⁵⁹. Aus Sicht des Kantons gilt es vor diesem Hintergrund zu verhindern, dass die Gemeinden eine allenfalls nicht bestehende Entschädigungspflicht oder eine

¹⁵³ Vgl. Art. 51 StVG.

¹⁵⁴ Vgl. die vergleichbare Fondsregelung § 66 des PBG-TG.

¹⁵⁵ Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG.

¹⁵⁶ Art. 15 Abs. 2 RPG.

¹⁵⁷ Art. 53 EntG.

¹⁵⁸ Weil der Begriff der materiellen Enteignung ein bundesrechtlicher ist, gilt die Rechtsprechung, wonach die Schätzungskommission von Amtes wegen – also unabhängig von den Begehren der Parteien – über das Vorliegen einer materiellen Enteignung sowie über die Entschädigungshöhe entscheidet. Es ist ausgeschlossen, (materiell) Enteigneten mehr als bundesrechtlich vorgesehen zuzusprechen (BGE 127 I 185, 116 Ib 235).

¹⁵⁹ Die Gemeinden handeln durch Redimensionierung bundesrechtswidriger eigener Bauzonen nicht im Interesse eines andern Gemeinwesens (Art. 52 EntG).

unangemessene Entschädigungssumme einfach unbesehen anerkennen, weil der Kanton die Rechnung in jedem Fall übernimmt. Vielmehr hat der Kanton in einem solchen Fall das Recht, die Übernahme der finanziellen Folgen einer Auszonung ganz oder teilweise zu verweigern.

Sobald feststeht, dass aus der Mehrwertabgabe mehr Gelder zur Verfügung stehen als für die bundesrechtlich zwingende Bauzonenredimensionierung erforderlich ist, entscheidet der Kanton in einer zweiten Phase auch bei weiteren raumplanerischen Massnahmen über Beiträge aus der Spezialfinanzierung. Der kantonale Richtplan respektive die Verordnung geben die massgebenden Entscheidkriterien vor, um den Ertrag aus der Mehrwertabgabe zur Deckung der Kosten von raumplanerischen Massnahmen einzusetzen. Die Kompetenz zur Verteilung der Beiträge richtet sich an der Finanzhaushaltsverordnung aus.

Prognosen über die Höhe der Erträge aus der Mehrwertabgabe wie auch über die Höhe der zu leistenden Entschädigungen für Auszonungen sind mit verschiedenen Unsicherheiten behaftet. Über eine längere Periode betrachtet dürften die mit der Mehrwertabgabe generierten Mittel aber auf jeden Fall ausreichen, um im Kanton St.Gallen wenigstens die bundesrechtlich zwingend notwendigen Auszonungen ohne zusätzliche Kantonsmittel zu finanzieren, und zwar aus folgenden Gründen:

- Der Umfang der bundesrechtlich notwendigen Auszonungen im Kanton St.Gallen hängt massgeblich vom zugrunde gelegten Szenario für das Bevölkerungswachstum ab; mit allen drei im Kanton St.Gallen politisch noch zur Diskussion stehenden Szenarien «mittel plus», «hoch minus» und «hoch» bleibt der resultierende Auszonungsbedarf in einem mit der bundesrechtliche minimalen Mehrwertabgabe grundsätzlich gegenfinanzierbaren Rahmen.
- Ein erheblicher Teil der notwendigen Auszonungen dürfte nach der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtssprechung keine Entschädigungspflicht nach sich ziehen.
- Die Verkehrswerte für das auszuzonende Bauland in den wachstumsschwachen Regionen des Kantons St.Gallen liegen teilweise um ein Mehrfaches unter den Verkehrswerten für das in den wachstumsstarken Gemeinden neu eingezonte Bauland.

Die Veranlagung und Erhebung der Mehrwertabgabe erfolgt möglichst ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand und richtet sich möglichst an bestehenden Strukturen aus. Dementsprechend sollen die politischen Gemeinden die Mehrwertabgabe gegen eine Entschädigung durch den Kanton veranlagern und erheben, wobei die kantonalen Stellen unterstützend mitwirken. Die federführende Stellung der politischen Gemeinde liegt nahe, weil diese als Einzige von Amtes wegen über alle Informationen zur Steuerung sowohl des Veranlagungs- wie auch des Erhebungsverfahrens verfügen. Die Schätzung der Steuerwerte im Kanton St.Gallen obliegt dem Fachdienst für Grundstückschätzung (FGS), welcher der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt (GVA) angegliedert ist. Der rechtskräftige Verkehrswert bildet in der Regel die massgebliche Bemessungsgrundlage.

Das Verfahren zur Mehrwertabgabe schliesst an die vorhergehenden ordentlichen Einzonungs- und Schätzungsverfahren an. Die Veranlagung erfolgt federführend durch die politische Gemeinde. Bemessungsgrundlage ist die Differenz zwischen der letzten rechtskräftigen Schätzung des Verkehrswerts vor der Einzonung und der Schätzung des Verkehrswerts nach der Einzonung. Für die Erhebung der Mehrwertabgabe bedarf es der Feststellung eines eingetretenen Realisierungstatbestands. Konkret wird die Mehrwertabgabe bei der Veräusserung des Grundstücks oder beim Beginn der baulichen Nutzung der durch die Einzonung geschaffenen Vorteile fällig. Die konkrete Feststellung des Eintritts der Fälligkeit erfolgt je nach Geschäftsvorfall durch unterschiedliche Behörden, welche die federführende politische Gemeinde informieren. Dieses führt in der Folge das Inkassoverfahren mit der abschliessenden Überweisung an den Kanton durch.

Art. 58 Bemessung

Die Regelung übernimmt die minimalen bundesrechtlichen Vorgaben¹⁶⁰ und entspricht auch der Regelung des Kantons Thurgau¹⁶¹.

Die Mehrwertabgabe wird nur bei erstmaliger und dauerhafter Zuweisung zu einer Bauzone erhoben (Abs. 1). Sie kommt demnach nur bei Neueinzonungen, nicht aber bei Um- oder Aufzonungen zur Anwendung. Die Neueinzonung muss darüber hinaus auch einer dauerhaften Zuweisung zur Bauzone im Sinne des Bundesrechts entsprechen. Die Zuweisung zur Intensivlandwirtschaftszone¹⁶² führt somit zu keiner Erhebung einer Mehrwertabgabe. Demgegenüber ist die Mehrwertabgabe bei der Schaffung von «beschränkten Bauzonen»¹⁶³ grundsätzlich geschuldet, da diese direkt zur Überbaubarkeit des entsprechenden Bodens führen und als Bauzonen im Sinne des Bundesrechtes gelten. Bei einer Deponie- und Materialabbauzone ist eine Mehrwertabgabe nur dann geschuldet, wenn das Gebiet später nicht wieder aufgefüllt und rekultiviert wird; nur in diesem Fall ist die bauliche Nutzung als dauerhaft zu betrachten.

Die Mehrwertabgabe beträgt 20 Prozent des Einzonungsmehrwerts (Abs. 2) und entspricht dem bundesrechtlichen Minimum.

Art. 59 Bodenmehrwert

Der Bodenmehrwert entspricht dem Unterschied zwischen dem rechtskräftigen Verkehrswert eines Grundstücks vor und nach der rechtskräftigen Änderung der Zonenordnung (Abs. 1 Satz 1). Die Differenz wird durch den Vergleich des Verkehrswerts vor der Einzonung mit demjenigen aufgrund einer Schätzung nach der Änderung der Zonenordnung bestimmt. Das Schätzungsverfahren erfolgt nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Durchführung der Grundstückschätzung (Abs. 1 zweiter Satz): Konkret leitet das Grundbuchamt in einem ersten Schritt das ordentliche Schätzungsverfahren ein. Der Fachdienst für Grundstückschätzungen führt eine Liegenschaftenschätzung zur Ermittlung der Verkehrswerte nach der Einzonung durch. Die politische Gemeinde eröffnet der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer die Schätzungsverfügung. Gegen die Schätzungsverfügung kann der Abgabepflichtige bei der politischen Gemeinde Einsprache erheben. Der Einspracheentscheid des kantonalen Steuerkommissärs ist bei der Verwaltungsrekurskommission anfechtbar. Die Beteiligten können gegen diesen Entscheid anschliessend beim Verwaltungsgericht Beschwerde einlegen. Letztinstanzlich entscheidet das Bundesgericht.

Vom Bodenmehrwert sind im Rahmen der Erhebung der Mehrwertabgabe im Zeitpunkt der Realisierung alle Aufwendungen abzuziehen, die seit der Rechtskraft der Einzonung innert fünf Jahren für die Beschaffung von landwirtschaftlichen Ersatzbauten für die Selbstbewirtschaftung anfallen (Abs. 2 erster Satz). Diese Bestimmung präzisiert mit der gesetzten fünfjährigen Frist die bundesrechtliche Vorgabe «innert angemessener Frist»¹⁶⁴. Die Frist beginnt mit der rechtskräftigen Einzonung zu laufen und nicht erst mit dem Beginn der Überbauung des eingezonten Landes. Dies setzt einen gezielten spürbaren Anreiz, das eingezonte Land möglichst rasch für eine Überbauung zur Verfügung zu stellen. Der Antrag auf Abzug der Ersatzbeschaffung ist innert 90 Tagen seit dem Erwerb bei der politischen Gemeinde einzureichen (Abs. 2 Satz 2).

Die Regierung kann für planungsbedingte Mehrwerte eine Freigrenze vorsehen (Abs. 3). Wird der Betrag der Freigrenze überschritten, wird die Mehrwertabgabe für den Gesamtbetrag fällig. Diese Bagatellgrenze soll sicherstellen, dass die Kosten für das verwaltungsinterne Verfahren den Ertrag aus der Mehrwertabgabe nicht übersteigen. Das Schätzungsverfahren ist aber auf jeden Fall nötig.

¹⁶⁰ Art. 5 RPG.

¹⁶¹ Art. 63 ff. PBG-TG.

¹⁶² Art. 16a Abs. 3 RPG.

¹⁶³ Art. 19 PBG.

¹⁶⁴ Art. 5 Abs. 1quater RPG.

Art. 60 Abgabepflicht

Die Abgabepflicht gilt für die Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer im Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft der Nutzungsplanänderung (Abs. 1). Mehrere Grundeigentümer haften solidarisch für die Entrichtung der Abgabe (Abs. 2).

Art. 61 Veranlagung

Die politischen Gemeinden veranlagern und erheben die Mehrwertabgabe (Abs. 1 Satz 1). Die Verantwortung der politischen Gemeinden für den Vollzug der Mehrwertabgabe ist praktisch begründet. Sie verfügen von Amtes wegen über alle Informationen zur Steuerung sowohl der Veranlagungs- wie auch des Erhebungsverfahrens. Die politische Gemeinde eröffnet die Veranlagungsverfügung. Der Rechtswittelweg richtet sich analog zu den Bestimmungen des Steuergesetzes (Abs. 1 Satz 2). Der Rechtsschutz wird demnach gewährt, wie er gegenüber einer periodischen Einkommens- und Vermögenssteuerveranlagung gilt. Art. 180 StG regelt die Einsprache und Art. 194 ff. StG die Bestimmungen über den Rekurs und die Beschwerde. Gegen die Veranlagungsverfügung kann der Abgabepflichtige bei der politischen Gemeinde Einsprache erheben. Der Einspracheentscheid ist bei der Verwaltungsrekurskommission anfechtbar. Die Beteiligten können gegen diesen Entscheid anschliessend beim Verwaltungsgericht Beschwerde einlegen. Letztinstanzlich entscheidet das Bundesgericht.

Die politischen Gemeinden und die für die Grundstückschätzung zuständige kantonale Stelle haben Anspruch auf eine angemessene Entschädigung durch den Kanton (Abs. 2); die Einzelheiten regelt die Verordnung.

Dem Kanton steht ein gesetzliches Pfandrecht zu (Abs. 3 Satz 1). Dieses gesetzliche Grundpfand gilt ab Inkrafttreten der Einzonung (Abs. 3 Satz 2). Umgehend nach Inkraftsetzung der Einzonung erfolgt die Eintragsanmeldung des Grundpfandrechts beim Grundbuchamt durch die politische Gemeinde (Abs. 3 Satz 3).

Art. 62 Fälligkeit

Die Mehrwertabgabe wird fällig bei Veräusserung des Grundstücks oder bei Beginn der Nutzung der durch die Einzonung geschaffenen Vorteile (Abs. 1).

Die konkrete Feststellung des Eintritts der Fälligkeit erfolgt je nach Geschäftsvorfall durch unterschiedliche Behörden:

- Das Grundbuchamt stellt die Handänderung bzw. Eigentumswechselln oder entgeltlichen Belastungen mit privatrechtlichen Dienstbarkeiten oder öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen nach Abs. 1 Bst. a fest.
- Das kantonale Steueramt stellt die Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt fest.
- Die kommunale Bauverwaltung stellt den Fall einer Überbauung fest.

Die jeweilige Amtsstelle klärt nach Eintritt der Fälligkeit beim zuständigen Grundbuchamt ab, ob auf dem betroffenen Grundstück eine Mehrwertabgabe lastet. Lastet eine Mehrwertabgabepflicht auf dem Grundstück teilen die zuständigen Stellen dies der zuständigen politischen Gemeinde innert 14 Tagen seit Kenntnis mit (Abs. 3).

Art. 63 Erhebung

Die politische Gemeinde erhebt die Mehrwertabgabe, nach Eintritt der Fälligkeit (Abs. 1). Sie meldet nach Eingang der Zahlung beim Grundbuchamt die Löschung des Pfandrechts an (Abs. 2). Die Möglichkeit zur Stundung der Mehrwertabgabe besteht in Härtefällen. Darüber hinaus sollen die Gemeinden mit der Stundungsmöglichkeit aber auch Überbauungsprojekte in Schwerpunktzonen fördern können (Abs. 3). Für die Beurteilung von Härtefall-Gesuchen braucht die zuständige Behörde Kenntnisse über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Gestalters. Hierfür erforderlich ist die Einsichtnahme in Steuerakten, namentlich in die Grundlagen der rechtskräftigen

Veranlagungsverfügung. Dies tangiert die Geheimhaltungspflicht in Steuersachen.¹⁶⁵ Nach geltendem Recht erhalten Verwaltungsbehörden und Gerichte Auskünfte aus den Steuerakten, soweit ein begründetes Interesse nachgewiesen wird. Dieses Interesse ist im Zusammenhang mit der Erhebung der Mehrwertabgabe gegeben, es bedarf dementsprechend keiner besonderen Bestimmung im PBG.

Art. 64 Ertrag

Der Ertrag der Mehrwertabgabe ist bundesrechtlich zwingend zweckgebunden für die Deckung der Kosten von raumplanerischen Massnahmen und insbesondere für die Entschädigungszahlungen als Folge von Auszonungen zu verwenden.¹⁶⁶ Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe fliesst in eine kantonale Spezialfinanzierung (Abs. 1). Im Gegenzug trägt grundsätzlich der Kanton in der Höhe dieser Erträge die Kosten von Entschädigungszahlungen als Folge von bundesrechtlich erforderlichen Auszonungen nach Art. 15 Abs. 2 RPG. Nach dem Abschluss der bundesrechtlich erforderlichen Bauzonenredimensionierung erfolgt die Finanzierung weiterer innerhalb der bundesrechtlichen Zweckbindung liegender raumplanerischer Massnahmen nach den Vorgaben des kantonalen Richtplans respektive der Verordnung (Abs. 2). Um von Beginn weg für notwendige Auszonungen ausreichende Mittel sicher zu stellen, kann die Spezialfinanzierung einen Negativbestand von höchstens 5 Mio. Franken aufweisen (Abs. 3). Die Kompetenz zur Verteilung der Beiträge richtet sich an der Finanzhaushaltsverordnung aus.

VII. Vertragsraumordnung

Art. 65 Verwaltungsrechtliche Verträge

Die Regelung schafft eine rechtliche Grundlage für die Vertragsraumordnung. Kanton und politische Gemeinde können mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen, und zwar insbesondere über die im Gesetz nicht abschliessend aufgezählten Sachbereiche (Abs. 1).

Die Möglichkeit von Kanton und Gemeinden im Rahmen der Vertragsraumordnung über die gesetzlich zwingend vorgeschriebene minimale Mehrwertabgabe hinauszugehen ist besonders hervorzuheben (Abs. 1 Bst. e). Konkret können sie mit den Grundeigentümern beispielsweise bei Um- und Aufzonungen vertraglich vereinbaren, dass ein Teil des Planungsmehrwerts bereitgestellt wird, um die zusätzlich benötigte öffentliche Infrastruktur zu finanzieren. Ein solcher Vertrag kommt naturgemäss aber nur zu Stande, wenn die gesamthafte Regelung im Interesse beider Vertragsparteien liegt (win-win-Situation). So könnte eine Gemeinde beispielsweise die Umzonung zu einer Schwerpunktzone mit einem sehr hohen Nutzungsmass nur dann beschliessen, wenn die neu zur Verfügung gestellten Flächen auch tatsächlich genutzt werden, die Privaten einen Teil der zusätzlichen Infrastrukturkosten übernehmen und auch eine Gewähr für eine hohe städtebauliche Qualität geboten wird. Vertraglich vereinbarte Abschöpfungen von Planungsmehrwerten sind in jedem Fall zur gesetzlichen Mehrwertabgabe hinzuzurechnen.

Eigentumsbeschränkungen aus vertraglichen Vereinbarungen sind im Grundbuch anzumerken (Abs. 2). Ohne öffentliche Beurkundung ist die vereinbarte Eigentumsübertragung beispielsweise in Form eines eingeräumten Kaufsrechts grundsätzlich nichtig, ausser die Berufung auf Nichtigkeit erweise sich im konkreten Fall als rechtsmissbräuchlich. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn der Vertrag in seinen wesentlichen Elementen freiwillig und irrtumsfrei erfüllt wurde.¹⁶⁷

Für verwaltungsrechtliche Verträge wird von der Lehre und Rechtsprechung wenigstens eine allgemeine gesetzliche Grundlage gefordert. Es muss also wenigstens «(rechtlicher) Raum» für

¹⁶⁵ Art. 162 Abs. 3 StG.

¹⁶⁶ Art. 5 Abs. 1ter RPG.

¹⁶⁷ Urteil des Bundesgerichtes 4C.2005 vom 18.5.2006 E. 3.2.

den Abschluss von solchen Verträgen bestehen.¹⁶⁸ Ob ein zivilrechtlicher oder ein verwaltungsrechtlicher Vertrag vorliegt, bestimmt sich nach der Funktionstheorie. Demnach liegt ein verwaltungsrechtlicher Vertrag vor, wenn es um die Ausführung einer dem Gemeinwesen übertragenen öffentlichen Aufgabe geht bzw. der Vertrag in einem unmittelbaren Zusammenhang mit einer solchen Aufgabe steht.¹⁶⁹ Auch ein verwaltungsrechtlicher Vertrag auf Eigentumsübertragung bedarf der öffentlichen Beurkundung.¹⁷⁰

B. Nutzungs- und Bauvorschriften

I. Grundanforderungen an Bauten und Anlagen

1. Baureife

Art. 66 Voraussetzungen

Die Baureife setzt voraus, dass eine hinreichende Erschliessung besteht (Bst. a, sogenannte «baurechtliche Baureife»). Auch auf einem erschlossenen Land darf aber (noch) nicht gebaut werden, wenn planungsrechtliche oder polizeiliche Gründe entgegenstehen. Die planungsrechtliche Baureife (Bst. b) ist beispielsweise noch nicht gegeben, wenn eine Planungszone erlassen wurde oder eine Pflicht zum Erlass eines Sondernutzungsplans besteht. Weiter können eine Landumlegung oder inhaltliche Festlegungen eines Sondernutzungsplans (z.B. Etappierungsvorschriften) der planungsrechtlichen Baureife entgegenstehen. Auch baupolizeiliche Gründe wie beispielsweise eine Hangrutschung können einer Überbauung vorderhand entgegenstehen (Bst. c).

Der bestehende Art. 49 BauG beschränkt sich auf die baurechtliche Baureife. Die Regelung ergänzt diese eingeschränkte Definition um die in der Schweiz üblichen planungsrechtlichen und baupolizeilichen Komponenten.

2. Erschliessung

Art. 67 Strassen und Leitungen

Das Bundesrecht legt die minimalen Vorgaben an die Erschliessung hinsichtlich der Zu- und Wegfahrt fest.¹⁷¹ Das bundesrechtliche Erfordernis der genügenden Zu- und Wegfahrt verfolgt planerische, aber auch feuer-, gesundheits- und verkehrspolizeiliche Ziele.

Die Definition im PBG (Bst. a) übernimmt im Wesentlichen die Festlegung im Raumplanungsgesetz. Sie entspricht aber auch dem bisherigen Recht, und die dazu entwickelte umfangreiche Rechtsprechung gilt weiter.¹⁷² Demnach ist eine Zufahrt im Wesentlichen dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie so beschaffen ist, dass

- sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und geplanten Überbauung genügt,
- den Fahrzeugen und Fussgängern einen sicheren Weg bietet und
- von den öffentlichen Diensten (Feuerwehr, Sanität, Kehrtafelfahrt, Schneeräumung, usw.) ungehindert genutzt werden kann.

In Betracht zu ziehen sind darüber hinaus auch die örtlichen Gegebenheiten sowie die Zweckbestimmung der Bauten und Anlagen, denen die Zufahrt zu dienen hat. Weiter gilt, dass stets das gesamte Gebiet zu berücksichtigen ist, welches von einer Strasse erschlossen wird. Im Hinblick auf den planerischen Zweck ist eine Zufahrt nur dann als genügend zu betrachten, wenn sie auf

¹⁶⁸ Vgl. dazu BGE 136 I 142; URP DEP 2010 249; BR/DC 3/2010 133; Müller Georg: Zulässigkeit des Vertrags und zulässige Vertragsinhalte.

¹⁶⁹ Vgl. BGE 134 II 297 E. 2.2, VGE-BE in BVR 2012 571, VGE-ZH VK.2004.00002 vom 3.3.2005. Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen sind im Klageverfahren zu klären: Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen B 2012/93 vom 30.4.2013 E. 3.4 gestützt auf VRP Art. 76 ff.

¹⁷⁰ Art. 657 Abs. 1 ZGB.

¹⁷¹ Art. 19 RPG; vgl. auch die Regelungen für die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau nach dem Wohnungsbau- und Eigentumsförderungsgesetz WEG.

¹⁷² Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG.

die Baumöglichkeiten der geltenden Zonenordnung abgestimmt ist.¹⁷³ Welche Anforderungen eine Zufahrt zu erfüllen hat, hängt von den örtlichen Gegebenheiten, den jeweiligen Verkehrsverhältnissen und von der Art und Zahl der Gebäude ab.¹⁷⁴

Die Rechtsprechung beurteilt die Frage, ob eine genügende Zufahrt besteht, üblicherweise auf der Basis der einschlägigen Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute¹⁷⁵. Unter Beizug dieser Richtlinien können auch spezielle Verhältnisse (z.B. bauliche Anforderungen an Zufahrten; angepasste Anforderungen an die Zufahrt bei bestehenden Erschliessungen sowie besonderen topografischen Verhältnissen und Siedlungsformen) zweckmässig beurteilt werden. Der Neu- und Ausbau wie auch die Korrektur von öffentlichen Strassen richtet sich nach den Bestimmungen des Strassengesetzes.

Land ist erst erschlossen, wenn neben der genügenden Zufahrt auch die Versorgung und Entsorgung mit genügenden Leitungen sichergestellt ist (Bst. b). Die konkreten Anforderungen, welchen die Leitungen für die Versorgung und Entsorgung genügen müssen, finden sich in den jeweiligen kommunalen Reglementen (z.B. Abwasserreglemente, Wasserreglemente).

Die Erschliessungspflicht des Gemeinwesens ist eine raumplanerische Anforderung, die im Raumplanungsteil des Gesetzes geregelt ist (vgl. Art. 11 PBG). Im geltenden Recht finden sich diese Bestimmungen wenig sachgerecht unter den «Bauvoraussetzungen»¹⁷⁶.

Art. 68 Öffentlicher Verkehr

Die einzelnen Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- oder Kundenverkehr unterscheiden sich sehr stark voneinander (z.B. Lebensmittel- oder Möbelmarkt) und sie sind mitunter auch in sehr unterschiedliche Umgebungsverhältnisse eingebettet (z.B. Stadt oder Land). Dementsprechend stellen sich im Einzelfall auch sehr unterschiedliche Anforderungen an die Qualität der öV-Erschliessung. Die Regelung im PBG trägt diesem Grundgedanken Rechnung: Die Erreichbarkeit von Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- oder Kundenverkehr mit dem öffentlichen Verkehr soll situativ unterschiedlich festgelegt werden. Je nach Zweck und Standort der Baute oder Anlage kann die geforderte Erschliessungsqualität höher (z.B. Lebensmittelmarkt) oder tiefer (z.B. Möbelmarkt) liegen. Darüber hinaus ist eine detailliertere gesetzliche Regelung auch deshalb wenig sachgerecht, weil sich die Entscheidungskomponente «Qualität» in der Praxis aus mehreren Teilkomponenten (sogenannte «Erschliessungsgüteklassen») zusammensetzt wie beispielsweise die Entfernung einer öV-Haltestelle, die Frequenz der Bedienung der Haltestelle oder die Art des Verkehrsmittels.¹⁷⁷

Die geltende Bestimmung von Art. 69bis Abs. 3 BauG fordert für Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- oder Kundenverkehr generell eine gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Diese undifferenzierte Forderung erscheint aus den oben genannten Gründen als wenig sachgerecht. Sodann verwendet das geltende Recht bezüglich der Beitragspflicht an die Kosten für den Betrieb des öffentlichen Verkehrs den Begriff «verkehrsrelevante Einrichtungen».¹⁷⁸ Dieser Begriff unterscheidet sich mit dem im PBG verwendeten Begriff der «Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- und Kundenverkehr» grundlegend. Dementsprechend haben die in Art. 20a Abs. 2 GöV verwendeten Kriterien und Schwellenwerte für das PBG keine Relevanz.

¹⁷³ Vgl. Heer, Rz. 513 ff.

¹⁷⁴ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen B 2012/216 vom 22.5.2013, E. 8.

¹⁷⁵ VSS-Normen; z. B. Norm SN 640 045 betreffend Erschliessung von Siedlungsgebieten.

¹⁷⁶ Art. 50 und 51 BauG.

¹⁷⁷ Vgl. Baudirektion Zürich: Wegleitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen, Zürich 1997, Ziff. 2.

¹⁷⁸ Vgl. Art. 20a GöV.

3. Ausstattung

Art. 69 Abstellplätze – Erstellung

Die Grundeigentümerschaft ist bei der Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung ihrer Baute oder Anlage verpflichtet, auf privatem Grund oder in nahe gelegenen öffentlichen Parkierungsanlagen Abstellplätze für Motorfahrzeuge oder Fahrräder bereitzustellen (Abs. 1). Diese Bestimmung übernimmt im Grundsatz den bisherigen Art. 72 Abs. 1 BauG, wobei neu eine Erstellungspflicht besteht. Dabei gilt die Erstellungspflicht neu nicht nur für Motorräder sondern auch für Fahrräder. Die bisherige Rechtsprechung gilt weiter. Insbesondere liegt demnach eine Erweiterung oder eine Zweckänderung einer Baute oder Anlage nur vor, wenn unter Anwendung gleicher Massstäbe der Bedarf an Abstellflächen nach der Umgestaltung grösser ist als zuvor. Die Pflicht zur Beschaffung von Abstellplätzen beschränkt sich in diesen Fällen auf den Mehrbedarf.¹⁷⁹

Die Regierung regelt neu durch Verordnung den Mindestbedarf, die Ausgestaltung und wo nötig die höchst zulässige Zahl der Abstellplätze (Abs. 2). Vorgesehen ist die Ausrichtung an den VSS-Normen.¹⁸⁰ Diese Ausrichtung an den VSS-Normen drängt sich gegenüber der Erstellung eigener kantonaler Detailvorschriften vor allem aus drei Gründen auf: Erstens geben die VSS-Normen eine umfassende und praxistaugliche Regelung vor, um den Bedarf an Abstellplätzen zweckmässig zu ermitteln. Zweitens führt die vorgeschriebene Anwendung der VSS-Normen zu einer kantonsweit einheitlichen Regelung. Gemeinden können künftig keine abweichenden bzw. anderslautenden Bestimmungen mehr erlassen. Drittens richtet sich bereits heute auch die Rechtsprechung an den VSS-Normen aus, soweit keine Spezialbestimmungen bestehen.

Die Gemeinde kann die Erstellung von Abstellflächen untersagen oder beschränken, wenn dies aus einem überwiegenden öffentlichen Interesse erforderlich ist. Die Bestimmung übernimmt den bisherigen Art. 72bis BauG. Überwiegende öffentliche Interessen sind beispielsweise gegeben, wenn die Erstellung von Abstellplätzen den Verkehr erheblich stört, Schutzgegenstände beeinträchtigt werden, Grünflächen im Sinne von Freihaltezonen zu erhalten sind oder ein öffentliches Interesse an einem verkehrsfreien Quartier oder einer verkehrsfreien Wohnsiedlung besteht. Ein Verbot oder eine Beschränkung der Abstellplätze muss raumplanerisch geboten und verhältnismässig sein. So sind innerstädtische Bewohner nicht auf Motorfahrzeuge angewiesen, wenn eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr besteht, ein Ortszentrum in Fussdistanz erreichbar ist und in angemessener Distanz eine genügende Anzahl Parkierungsmöglichkeiten bestehen. Das Verbot oder die Beschränkung kann im kommunalen Nutzungsplan erfolgen oder durch Verfügung angeordnet werden.

Art. 70 Abstellplätze – Ersatzabgabe

Die Baubehörde kann von der Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen befreien und eine Ersatzabgabe verfügen, wenn die konkreten örtlichen Verhältnisse weder die Bereitstellung von Abstellplätzen auf privatem Grund noch in nahegelegenen öffentlichen Parkierungsanlagen zulassen. So können beispielsweise in Kernzonen die örtlichen Verhältnisse derart beengt sein, dass die Realleistungspflicht nicht erfüllt werden kann. Ebenso können Situationen eintreten, dass die Erstellung von Abstellplätzen unverhältnismässig hohe Kosten verursacht. Die Regelung entspricht weitgehend dem geltenden Recht.¹⁸¹

Die in Abs. 2 und 4 neu festgelegten Grundsätze für die Erhebung und Verwendung der Parkplatzabgabe nehmen die geltende bundesgerichtliche Rechtsprechung ins formelle kantonale Gesetz auf. Diese Grundsätze richten sich am Leitgedanken aus, dass der Verzicht auf Parkplätze positive und negative Folgen mit sich bringen kann. So spart der Bauherr Bau- und Landkosten, wenn er keine Parkplätze erstellen muss. Ebenso kann aber beispielsweise der Liegenschafts-

¹⁷⁹ Vgl. GVP 1985 Nr. 81.

¹⁸⁰ Z.B. VSS-Norm SN 640 281: Parkieren; Angebot an Parkfeldern für Personenwagen bzw. VSS-Norm SN 640 065: Parkieren; Bedarfsermittlung und Standortwahl von Veloparkierungsanlagen.

¹⁸¹ Art. 72ter BauG.

wertdarunter leiden, wenn keine eigenen Parkplätze zur Verfügung stehen. Aufgrund der positiven und negativen Folgen ist es angezeigt, dass die Gemeinden die Höhe der Parkplatzerersatzabgabe wie auch die Zweckbestimmung des Ertrags im Einzelfall festlegen. Dabei kann auch weiterhin ein abgestufter pauschalisierter Frankenbetrag je Zone (z.B. Kernzone, übrige Zonen) erhoben werden. Die entsprechende Festlegung ist in einem Gemeindereglement vorzunehmen, welches die Grundsätze der Abgabenerhebung zu beachten hat und dem fakultativen Referendum untersteht (Bau- oder Parkplatzreglement).

Ist die Erstellung von Abstellplätzen aus überwiegenden öffentlichen Interessen untersagt oder beschränkt, ist in diesem Umfang auch keine Ersatzabgabe geschuldet (Abs. 3).

Art. 71 Spielplätze – Erstellung

Die Regelung in Abs. 1 lehnt sich an das bestehende Recht nach Art. 73 BauG an, wobei im Sinne der kantonalen Vereinheitlichung die Pflicht zur Erstellung von Kinderspielplätzen im PBG enthalten ist. Die Pflicht zur Erstellung von Spielplätzen gilt unverändert zum geltenden Recht ab sechs Familienwohnungen, wobei eine Familienwohnung wenigstens drei Zimmer umfasst. Spielplätze müssen nicht notwendigerweise auf eigenem Grund erstellt werden. Die rechtliche Sicherstellung des dauernden Bestands ist indessen erforderlich.

Abs. 2 öffnet den Gemeinden weiterhin einen grossen Handlungsspielraum, um insbesondere bei grossen Überbauungen neben angemessenen Spielplätzen für Kinder auch zusätzliche Spielflächen für Jugendliche verlangen zu können. Die Spielflächen sollen Jugendlichen für Ball- und Rensenspiele zur Verfügung stehen und möglichst eben und gut proportioniert sein. Die Vorschrift ist unbestimmt genug für eine den praktischen Bedürfnissen entsprechende Praxis.

Das Baugesetz verlangt bisher, dass die Spielplätze nach den Bedürfnissen der Kinder zu gestalten sind.¹⁸² Diese Vorschrift hat in der Praxis kaum eine Bedeutung, weil die Meinungen über die «wichtigen» Kinderbedürfnisse weit auseinandergehen. Die Regelung wird dementsprechend nicht ins PBG übernommen. Ebenso wird im Sinn der angestrebten Verwesentlichung des PBG auch auf die bestehende Sanierungspflicht verzichtet.¹⁸³

Art. 72 Spielplätze – Ersatzabgabe

Die bisherige Ersatzabgaberegulation von Art. 74 BauG wird vereinfacht, da sich Kinderspielplätze im Kanton St.Gallen meistens problemlos erstellen lassen. Sind die Platzverhältnisse aber tatsächlich sehr beengt, kann auf die geforderte Erstellung verzichtet werden (Abs. 1). Befreit die Gemeinde von der Erstellung von Kinderspielplätzen, kann eine Ersatzabgabe verfügt werden (Abs. 2 Satz 1). Der Ertrag steht der politischen Gemeinde zu (Abs. 2 Satz 2). Auf eine Zweckbindung der Ersatzabgabe wird aus folgenden Gründen verzichtet: Einerseits ist die Regelung einer Ersatzabgabe nicht zwingend vorgeschrieben, sondern wird in das Ermessen der politischen Gemeinde gelegt. Andererseits ist der Ertrag der Ersatzabgabe für Kinderspielplätze erfahrungsgemäss sehr gering und es wäre unverhältnismässig, wenn dafür eine separate Kontoführung erforderlich wäre. Wenn die politische Gemeinde eine Ersatzabgabe vorsieht, sind die Detailvorschriften (Pflichtiger, Bemessungsgrundlagen, usw.) in einem Gemeindereglement festzulegen, welches dem fakultativen Referendum untersteht. Analog der Ersatzabgabe für Parkplätze ist auch bei der Ersatzabgabe für Kinderspielplätze eine im Reglement vorgesehene Pauschalisierung möglich.

¹⁸² Art. 73bis BauG.

¹⁸³ Art. 75 BauG.

II. Erstellung von Bauten und Anlagen

Die **Abschnitte 1 bis 6** (1. Begriffe, 2. Bauvorschriften für Bauten und Bauteile, 3. Grössenbeschränkungen, 4. Dichteziffern, 5. Abstände, 6. Bauweise und Terrain) fassen die Vorschriften über die Regelbauweise zusammen. Diese bestimmen, mit welchen Höchstmassen in einer Bauzone gebaut werden darf und welche weiteren baupolizeilichen Vorschriften bei der Ausgestaltung der Bauten und Anlagen einzuhalten sind. Im geltenden Baupolizeirecht findet sich sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene eine Vielzahl solcher Regelungen. Im kantonalen Baugesetz sind beispielsweise Bestimmungen zu Abständen, Gebäudehöhe sowie zur Ausnutzung enthalten. In den kommunalen Baureglementen finden sich neben den baupolizeilichen Massen Regelungen zu Dachformen, Dachaufbauten, Vor- und Anbauten, Attikageschossen, anrechenbaren Flächen und dergleichen. Die unübersichtliche Vielzahl unterschiedlicher Regelbauvorschriften erschwert und verteuert das Bauen im Kanton St.Gallen. Dies ist umso störender, als viele dieser Vorschriften weder einem relevanten öffentlichen noch einem privaten Interesse entsprechen.

Das PBG legt die geltenden Vorschriften über die Regelbauweise künftig für den ganzen Kanton einheitlich fest. Mit diesem Schritt werden die Regelbauvorschriften nicht nur standardisiert sondern auch in ihrer Anzahl aufs Wesentliche reduziert. Konkret beschränken sich die neuen Regelbauvorschriften auf einen Katalog mit folgenden neun Regelungsbereichen:

- Gesamthöhe (GH);
- Grenzabstand (GA);
- Gebäudelänge (GL) und Gebäudebreite (GB);
- Gebäudeabstand (GBA);
- Gebäudehöhe (GBH) und Winkelmass für Dachraum (WD);
- Fassadenhöhe (FH);
- Baumassenziffer (BZ);
- Überbauungsziffer (ÜZ);
- Terrainveränderungen.

Den Gemeinden bleibt es vorbehalten, in ihren Baureglementen zu den einzelnen Zonen:

- neben der zwingend vorgeschriebenen Regelung der Gesamthöhe (GBH), des Grenzabstandes (GA) und Gebäudeabstand (GBA) weitere Regelbauvorschriften aus dem Katalog vorzuschreiben und
- die konkreten baupolizeilichen Masse festzulegen.

Den Gemeinden steht darüber hinaus weiterhin die Möglichkeit offen, im Baureglement für Kern- und Schutzzonen detailliertere Bauvorschriften (z.B. Dachformen oder Materialwahl) vorzusehen.

Die **Abschnitte 7 bis 9** (7. Einordnung und Gestaltung, 8. Technische Anforderungen, 9. Besondere Bauten und Anlagen) umfassen alle weiteren, neben den Regelbauvorschriften geltenden Nutzungs- und Bauvorschriften. Schliesslich werden die Regelungen zur Erstellung von Bauten und Anlagen abgeschlossen mit den drei Abschnitten zur Ausnahmegewilligung und Bestandegarantie (**Abschnitt 10**), zu den Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone (**Abschnitt 11**) sowie zur Duldung von öffentlichen Einrichtungen (**Abschnitt 12**).

1. Begriffe

«Bauten und Anlagen» dürfen nach Art. 22 Abs. 1 RPG nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Der Begriff «Bauten und Anlagen» gibt demnach den Umfang der Baubewilligungspflicht bundesrechtlich vor; er wird im Bundesrecht aber nicht näher definiert. Das Bundesgericht umschreibt den Begriff gemäss ständiger Rechtsprechung wie folgt: Als Bauten und Anlagen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG gelten wenigstens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden bestehen

und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.

Die Überschrift des zweiten Kapitels «Erstellung von Bauten und Anlagen» verweist auf den für den Umfang der Baubewilligungspflicht massgebenden bundesrechtlichen Oberbegriff der «Bauten und Anlagen». Im ersten Abschnitt «Begriffe» werden jene Unterbegriffe definiert, für die das PBG eigene Bestimmungen enthält. Die konkret verwendeten Begriffe «Gebäude», «Kleinbauten», «Anbaute» und «Vorbauten» sind somit Unterbegriffe des Oberbegriffs «Bauten und Anlagen». Analog zum Bundesrecht wird dagegen auch im PBG der nur schwer fassbare Begriff der «Anlagen» nicht näher definiert. Hinsichtlich der konkreten Abgrenzung von Bauten zu Anlagen gilt unverändert die bisherige Rechtsprechung. Massgebend für eine Baute ist demnach der Schutz von Mensch, Tier oder Sachen durch eine feste Überdachung. So gelten beispielsweise Pergolas mit Wellblechdach als Bauten, während lediglich mit Weintrauben «gedeckte» Pergolas als Anlagen zu bezeichnen sind. Weiter gelten als Anlagen beispielsweise offene Schwimmbäder, Stützmauern, Geländeänderungen oder befestigte Autoabstellplätze ohne Überdachung.

Art. 73 Gebäude

Der Gebäudebegriff entspricht der Legaldefinition gemäss Interkantonaler Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) sowie den diesbezüglichen Erläuterungen.¹⁸⁴ Gebäude sind demnach mit dem Boden fest verbundene («ortsfeste») Bauten. Nicht ortsfeste Objekte wie Camping- oder Baustellenwagen sind damit keine Gebäude. Diese gilt allerdings nur, wenn solche Fahrnisbauten nicht am gleichen Ort auf Dauer oder in einer gewissen Regelmässigkeit abgestellt werden.¹⁸⁵ Gebäude bieten weiter Schutz durch eine feste Überdachung und in der Regel weiteren Abschlüssen. Nicht gefordert ist damit, dass ein Gebäude allseitig geschlossen ist. Keine eigenständige Definition ist für den Begriff «Hauptbaute» möglich. Die Hauptbaute grenzt sich von den Kleinbauten und Anbauten durch ihre Masse ab. Alle Gebäude, welche die Massangaben der Kleinbauten oder Anbauten überschreiten, gelten als Hauptbauten.

Art. 74 Kleinbauten

Der Begriff «Kleinbauten» entspricht der Legaldefinition gemäss Interkantonaler Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) sowie den diesbezüglichen Erläuterungen.¹⁸⁶ Kleinbauten sind demnach freistehende Gebäude, die das zulässige Mass nicht überschreiten und nur Nebennutzflächen enthalten. Sie sind gegenüber den Hauptbauten privilegiert (z.B. reduzierte Abstände). Im Kanton St.Gallen sind die Kleinbauten heute unter dem Begriff Nebenbauten geläufig.

Die für eine Kleinbaute zulässigen Masse werden wie bisher von den Gemeinden festgelegt. Festzulegen sind Gesamthöhe und Grenzabstand sowie höchst Gebäudegrundfläche. Die Massvorgaben der Gemeinde kommen je Einzelbaute zur Anwendung. Werden die zulässigen Masse eingehalten, können demnach auch mehrere Kleinbauten realisiert werden.

Der in der Definition enthaltene Begriff «Nebennutzflächen» stammt aus der IVHB und ist in den IVHB-Erläuterungen umschrieben.¹⁸⁷ Es erübrigt sich daher eine eigene Definition ins PBG aufzunehmen. Massgebend für die IVHB-Definition der Nebennutzflächen ist die SIA-Norm 416 (203) (SN 504 416). Bei Nebennutzflächen handelt sich demnach um Waschküchen, Schutz-

¹⁸⁴ IVHB-Erläuterungen; derzeit Stand 3.9.2013.

¹⁸⁵ Vgl. BGE 113 Ib 314 E. 2b.

¹⁸⁶ IVHB-Erläuterungen; derzeit Stand 3.9.2013.

¹⁸⁷ Vgl. Erläuterung (3) zu Ziff. 2.2.

räume, Abstellflächen oder Fahrzeugeinstellräume. Ein freistehendes Gebäude, das nicht nur Nebennutzflächen umfasst, ist keine Kleinbaute und profitiert daher auch nicht von den vorgesehenen Privilegierungen (z.B. reduzierte Abstände).

Art. 75 Anbauten

Der Begriff «Anbauten» entspricht der Legaldefinition gemäss Interkantonaler Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) sowie den diesbezüglichen Erläuterungen.¹⁸⁸ Anbauten sind demnach mit einem anderen Gebäude zusammengebaut, überschreiten in ihren Dimensionen die zulässigen Masse nicht und enthalten nur Nebennutzflächen. Sie sind gegenüber der Hauptbaute privilegiert (z.B. reduzierte Abstände, Nichtberücksichtigung bei der Bemessung von Gebäudelänge und -breite). Die funktionale Trennung der Anbaute von der Hauptbaute ist nicht erforderlich; zwingend umfasst die Anbaute aber nur Nebennutzflächen.

Die zulässigen Masse für Anbauten werden von den Gemeinden festgelegt (vgl. Art. 80 PBG). Es sind daher die Gesamthöhe und der Grenzabstand sowie die höchste Gebäudegrundfläche festzulegen. Die Massvorgaben der Gemeinde kommen je Einzelbaute zur Anwendung. Werden die zulässigen Masse eingehalten, können demnach auch mehrere Anbauten realisiert werden.

Der in der Definition enthaltene Begriff «Nebennutzflächen» stammt aus der IVHB und ist in den IVHB-Erläuterungen umschrieben.¹⁸⁹ Es erübrigt sich daher eine eigene Definition ins PBG aufzunehmen. Massgebend für die IVHB-Definition der Nebennutzflächen ist die SIA-Norm 416 (203) (SN 504 416). Bei Nebennutzflächen handelt es sich demnach um Waschküchen, Schutzräume, Abstellflächen oder Fahrzeugeinstellräume. Ein freistehendes Gebäude, das nicht nur Nebennutzflächen umfasst, ist keine Kleinbaute und profitiert daher auch nicht von den vorgesehenen Privilegierungen (z. B. reduzierte Abstände).

Art. 76 Vorbauten

Der Begriff der Vorbauten wird mit dem PBG gegenüber dem bestehenden Recht standardisiert. Bei Vorbauten handelt es sich demnach um punktuell abgestützte oder nicht abgestützte, über die Fassade vorspringende Bauteile, wie Vordächer, Balkone, Erker, Veranden.

Art. 77 Niveaupunkt

Das PBG vereinfacht die Definition des «Niveaupunktes» gegenüber dem bestehenden Recht.¹⁹⁰ Als Niveaupunkt gilt künftig der Schwerpunkt des kleinsten, aus Gebäudelänge und Gebäudebreite ohne Anbauten und Dachvorsprünge gebildeten Rechtecks auf dem massgebenden Terrain (Abs. 1).

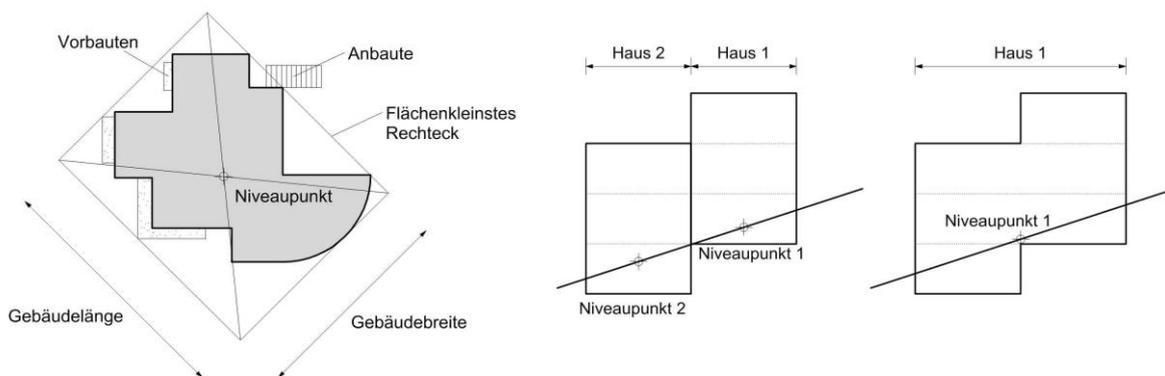
Bei zusammengebauten Gebäuden und bei einem Hauptgebäude mit Anbau sind je eigene Niveaupunkte zu bestimmen (Abs. 2). Mit dieser Regelung lassen sich insbesondere Gebäude mit Garagenanbauten an Hanglagen besser erfassen. Die Regelung gilt in der Regel nicht für versetzt übereinander angeordnete Baukörper (Terrassenhäuser): Wenn sich die Gebäude überlappen, gelten sie üblicherweise als ein Gebäude und dementsprechend ist ein einziger Niveaupunkt festzulegen. Grössere Terrassenhaus-Überbauungen lassen sich zweckmässigerweise weiterhin nur mit einem Sondernutzungsplan verwirklichen.

¹⁸⁸ IVHB-Erläuterungen; derzeit Stand 3.9.2013.

¹⁸⁹ Vgl. Erläuterung (3) zu Ziff. 2.2.

¹⁹⁰ Art. 60 Abs. 2 BauG.

Die Festlegung des Niveaupunkts lässt sich grafisch wie folgt skizzieren:



Art. 78 Massgebendes Terrain

Der Niveaupunkt wird auf dem massgebenden Terrain bestimmt und ab dem Niveaupunkt werden die Höhenmasse (Gesamthöhe, Gebäudehöhe) festgelegt. Dementsprechend ist die Festlegung des massgebenden Terrains von zentraler Bedeutung.

Als massgebendes Terrain gilt der natürliche Geländeverlauf (Abs. 1). Der natürliche Geländeverlauf entspricht dem «gewachsenen Boden» gemäss geltendem Recht.¹⁹¹ Nach ständiger Rechtsprechung entspricht der natürliche Geländeverlauf jenem Gelände, wie es ohne künstliche Eingriffe des Menschen vorgefunden wird. Geländeveränderungen, welche auf menschliche Eingriffe zurückzuführen sind, dürfen nicht berücksichtigt werden.¹⁹² Kann der natürliche Geländeverlauf wegen früherer Abgrabungen oder Aufschüttungen nicht (mehr) festgestellt werden, gilt der natürlich gewachsene Geländeverlauf der Umgebung als Referenzgrösse.

Der Nutzungsplan kann eine vom natürlich gewachsenen Geländeverlauf abweichende Festlegung des massgebenden Terrains vorsehen (Abs. 2). Zwingende Gründe dafür sind beispielsweise Hochwassergefahren, Gefährdungen des Grundwassers, grossflächige Geländeveränderungen oder auch Siedlungsentwässerungen.

2. Bauvorschriften für Bauten und Bauteile

Art. 79 Massangaben für Hauptbauten

Die Bauvorschriften für Bauten und Bauteile werden durch die Regelung nicht nur standardisiert sondern auch in ihrer Anzahl aufs Wesentliche reduziert. Konkret sind für Bauten und Bauteile wenigstens Massangaben über Gesamthöhe (GH), Grenzabstand (GA) und Gebäudeabstand (GBA) festzulegen (Abs. 1). Dies entspricht zum einen dem öffentlichen Interesse an einer geordneten Siedlungsentwicklung. Es schafft zum anderen aber auch Rechtssicherheit für die Nachbarn, wenn je Nutzungszone wenigstens die Gesamthöhe und der Grenzabstand festgelegt sind. So ist es beispielsweise beim Kauf einer Liegenschaft bekannt, in welchem Umfang und mit welchen Abständen Bauten auf dem Nachbargrundstück möglich sind. Die Festlegung des konkreten Masses erfolgt im kommunalen Nutzungsplan. Als Nutzungspläne gelten der Rahmennutzungsplan (Zonenplan und Baureglement), der Sondernutzungsplan und die Schutzverordnung (vgl. Art. 1 Abs. 3 PBG).

Den Gemeinden steht es frei, je Nutzungszone weitere Regelbauvorschriften vorzuschreiben. Die konkrete Auswahl ist aber auf den in Abs. 2 festgelegten Katalog beschränkt. Die im Katalog aufgeführten Regelbauvorschriften widerspiegeln das zentrale Ziel der Totalrevision des Baugeset-

¹⁹¹ Vgl. Art. 60 BauG.

¹⁹² Vgl. GVP 2012 Nr. 22.

zes, die Regelungsdichte möglichst zu begrenzen. Dementsprechend wurde der Umfang des Katalogs auf diejenigen Regelungen eingeschränkt, welche einem zentralen öffentlichen Interesse entsprechen. Kein öffentliches Interesse besteht insbesondere an der Festlegung von Geschossen (Untergeschoss, Vollgeschoss, Dachgeschoss) und an der damit einhergehenden Festlegung einer Ausnützungsziffer. Die Anliegen von Gemeinden oder von Nachbarn beziehen sich in aller Regel auf das Volumen und die Abstände einer Baute; dagegen besteht kein öffentliches Interesse an der Entscheidung, was innerhalb der definierten Bauvolumen realisiert wird bzw. wie diese Flächen genutzt werden. Mit der Festlegung der Gesamthöhe durch die Gemeinde werden die Geschosse ohnehin faktisch bestimmt.

Der Vorbehalt der Feuerschutzgesetzgebung (Abs. 3) entspricht dem geltenden Recht.¹⁹³

Die Regelung bezieht sich ausschliesslich auf Bauten und Bauteile. Für Anlagen dürfen dementsprechend keine Vorschriften erlassen werden, insbesondere auch keine Grenzabstände. Besteht ein Bedürfnis, in einem bestimmten Bereich auch für Anlagen einen Abstand festzulegen, kann dies mit Baulinien im Rahmen eines Sondernutzungsplans erfolgen.

Art. 80 Kleinbauten und Anbauten

Kleinbauten und Anbauten dürfen definitionsgemäss in ihren Dimensionen die zulässigen Masse nicht überschreiten (vgl. Art. 74 und Art. 75 PBG). Konkret müssen zum einen die generell vorgeschriebenen Masse für die Gesamthöhe, den Grenzabstand und den Gebäudeabstand eingehalten werden (Art. 79 Abs.1 PBG). Zum anderen haben die Gemeinden im kommunalen Nutzungsplan für Klein- und Anbauten zusätzlich auch die höchste Gebäudegrundfläche vorzugeben. Diese spezielle Regelung soll möglichst Klein- und Anbauten verhindern, die von ihrer Dimension her in einem Missverhältnis zu zonenkonformen Hauptbauten stehen.

Kleinbauten und Anbauten, welche die höchste festgelegten Masse überschreiten oder nicht nur Nebennutzflächen enthalten, gelten als Hauptbauten bzw. Hauptbautenteile und sind auch nicht mehr privilegiert. Überschreiten Anbauten die höchst festgelegten Masse oder enthalten sie nicht nur Nebennutzflächen, sind sie bei der Bestimmung der Gebäudelänge und -breite mit einzubeziehen.

Art. 81 Vorbauten und Dachvorsprünge

Vorbauten sind in der Tiefe und in der Breite nur beschränkt, wenn sie in den Grenz- oder Strassenabstand hineinragen. Tangieren Vorbauten weder einen Grenz- noch einen Strassenabstand, sind sie ohne Beschränkung realisierbar. Im Gegenzug müssen die Vorbauten bei der Bestimmung der Gebäudelänge und der Gebäudebreite mitberücksichtigt werden.

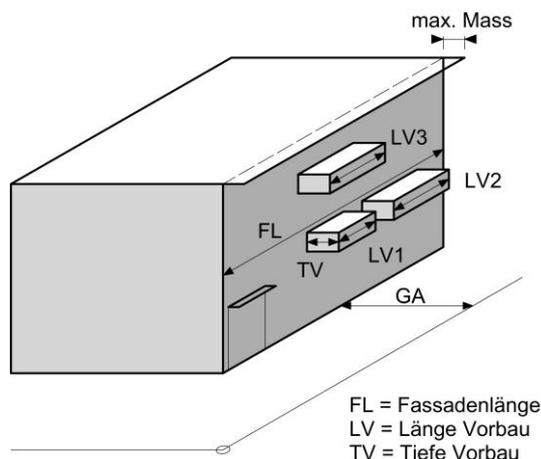
Tangieren Vorbauten einen Grenz- oder Strassenabstand, dürfen sie höchstens bis zum festgelegten Mass für die Tiefe und – mit Ausnahme von Dachvorsprüngen – höchstens bis zum festgelegten Mass für die Länge in diese Abstände hineinragen.

Da Dachvorsprünge oftmals über die gesamte Länge des Gebäudes hinausragen, ist es angezeigt, die Dachvorsprünge von der Längenbeschränkung auszunehmen (Abs. 1). Um noch als Dachvorsprünge zu gelten, müssen sie in der Tiefe beschränkt werden. Halten die Dachvorsprünge die festzulegenden Tiefenmasse ein (z.B. 1 oder 1.50 Meter), entsprechen sie der Definition des Dachvorsprungs (Abs. 2) und werden bei der Bestimmung der Gebäudelänge und der Gebäudebreite nicht berücksichtigt (vgl. Art. 82 PBG). Ebenso können sie in diesem Umfang in den Grenz- oder Strassenabstand hineinragen.

Die zulässigen Masse sind von den Gemeinden im kommunalen Nutzungsplan festzulegen (Abs. 3).

¹⁹³ Art. 57 Abs. 5 BauG.

Die Regelung der Vorbauten und Dachvorsprünge lässt sich grafisch wie folgt skizzieren:



LV1+LV2 = max. Mass im Grenzabstand
LV3 = max. Mass im Grenzabstand

3. Grössenbeschränkungen

Art. 82 Gebäudelänge und Gebäudebreite

Die Festlegung der Gebäudelänge gemäss Abs. 1 geht vom kleinsten Rechteck ohne Anbauten und Dachvorsprünge aus. Die Vorbauten werden bei der Bestimmung der Gebäudelänge mitberücksichtigt. Die Anbauten sind bei der Bestimmung der Gebäudelänge nicht mit einzurechnen, da Anbauten grundsätzlich nur Nebennutzflächen enthalten dürfen.

Die Festlegung der Gebäudebreite gemäss Abs. 2 geht vom kleinsten Rechteck ohne Anbauten und Dachvorsprünge aus. Die Vorbauten werden bei der Bestimmung der Gebäudebreite mitberücksichtigt. Die Anbauten sind bei der Bestimmung der Gebäudebreite nicht mit einzurechnen, da Anbauten grundsätzlich nur Nebennutzflächen enthalten dürfen.

Die Gebäudelänge und -breite sind im geltenden Baugesetz nicht einheitlich geregelt. In den Bestimmungen der Gemeinden finden sich verschiedene Definitionen. So werden die Gebäudelänge und -breite beispielsweise zum Teil mit den Anbauten und zum Teil ohne die Anbauten bestimmt.

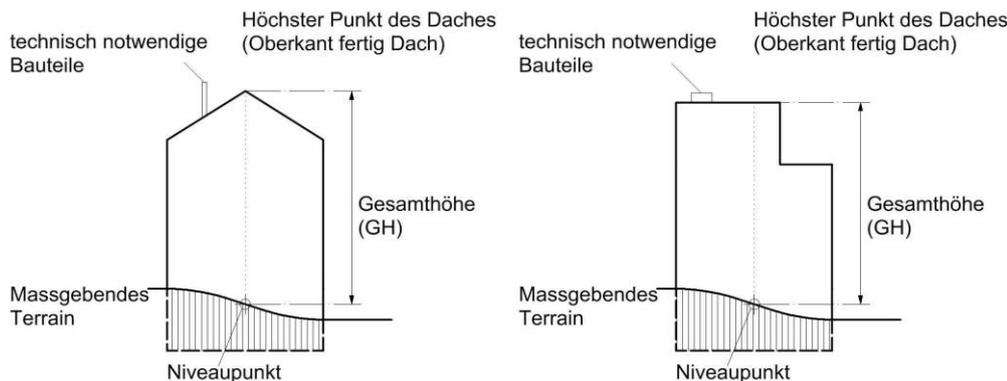
Art. 83 Gesamthöhe

Als neues Höhenmass wird die Gesamthöhe zur Verfügung gestellt. Die Gesamthöhe entspricht der bisherigen Firsthöhe, welche im Baugesetz nicht definiert war. Vereinzelt fanden sich Definitionen der Firsthöhe in kommunalen Baureglementen. Auf Geschossdefinitionen wird verzichtet (vgl. Erläuterung zu Ausnützungsziffer in Art. 79 PBG).

Bewährt hat sich der Niveaupunkt. Die Gesamthöhe bezeichnet den senkrechten Abstand zwischen Niveaupunkt und dem höchsten Punkt des Daches. Als höchste Punkt des Daches gilt somit «Oberkant fertig Dach».

Bei der Bestimmung der Gesamthöhe werden technisch notwendige Bauteile und Anlagen (wie Liftschächte, Kamine, Antennen, Dachränder sowie Solarzellen und Sonnenkollektoren) nicht berücksichtigt (Abs. 2). Dies entspricht weitgehend der gegenwärtigen Regelung in den kommunalen Baureglementen. Als «Dachrand» gilt, was für die Dachkonstruktion notwendig ist Nicht dazu gehören somit Brüstungen und Geländer (beispielsweise als Absturzsicherung). Diese gehören zur Gesamthöhe.

Die Festlegung der Gesamthöhe lässt sich grafisch wie folgt skizzieren:



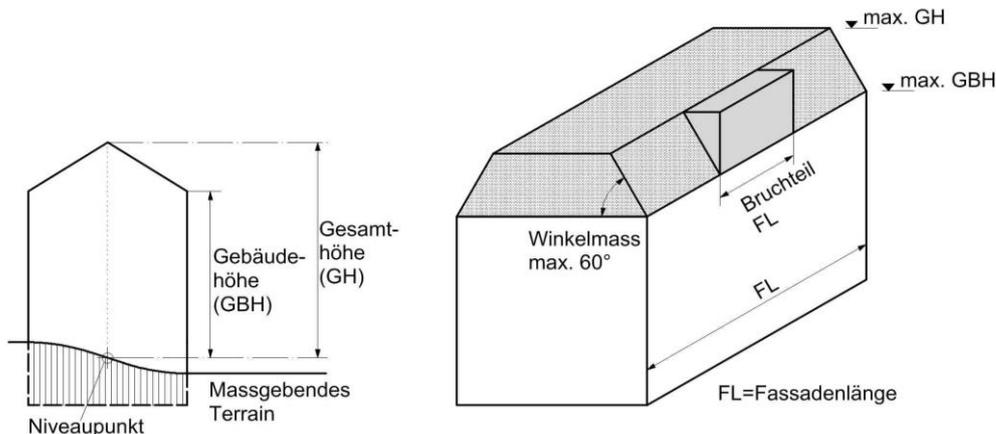
Art. 84 Gebäudehöhe

Die Gebäudehöhe bezeichnet den senkrechten Abstand zwischen dem Niveaupunkt und dem ausgemittelten Schnittpunkt der Fassade mit der Dachoberkante («oberkant fertig Dach») in der Fassadenmitte (Abs.1). Entsprechend der bisherigen Praxis wird bei reinen Giebeldächern bei der Berechnung der Gebäudehöhe weiterhin nur traufseitig gemessen.

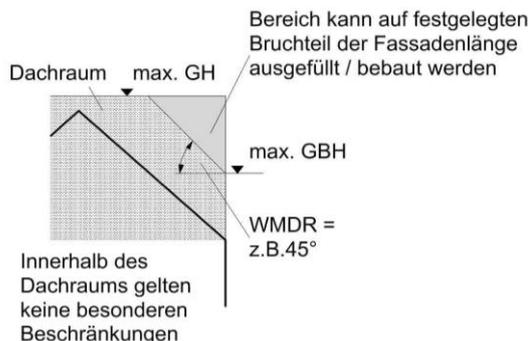
Als Dachraum gilt der Raum zwischen Gebäudehöhe, Winkelmass und Gesamthöhe, wobei ab Gebäudehöhe bzw. entsprechender Fassade ein bestimmtes Winkelmass einzuhalten ist (Art. 85 Abs. 1 PBG). Mit einem höchst Mass bis 60 Grad wird ermöglicht, dass auch Dachaufbauten oder Dacheinschnitte innerhalb des Dachraums angeordnet werden können (Abs. 2). Das Winkelmass ist wenigstens für zwei Gebäudeseiten festzulegen; es kann aber auch allseitig festgelegt werden. Sodann wird das Winkelmass ab der in der entsprechenden Zone höchst zulässigen Gebäudehöhe gemessen. Nicht massgebend ist damit die (gemäss Bauvorhaben) tatsächliche Gebäudehöhe. Damit ist ein Bauherr bei der Gestaltung des Raumes unterhalb des Winkelmasses frei, soweit nicht andere Bestimmungen zu beachten sind.

Die Regelung der Gebäudehöhe richtet sich am geltenden Recht aus (Art. 60 Abs. 1 BauG). Die gängige Festlegung der Gebäudehöhe bleibt dementsprechend erhalten; gleichzeitig entsteht aber bei einem zentralen Baubegriff eine massgebliche Abweichung von der IVHB.

Die Festlegung der Gebäudehöhe lässt sich grafisch wie folgt skizzieren:



Die Festlegung des Winkelmasses lässt sich grafisch wie folgt skizzieren:



Art. 85 Dachraum

Als Dachraum gilt der Raum zwischen Gebäudehöhe, Winkelmass und Gesamthöhe, wobei ab Gebäudehöhe bzw. entsprechender Fassade ein bestimmtes Winkelmass eingehalten wird (Abs. 1). Konkret beträgt dieses Winkelmass höchstens 60 Grad (Art. 84 Abs. 2 PBG). Allerdings darf das Winkelmass bis zu einem bestimmten Bruchteil des Fassadenabschnitts auch 90 Grad betragen (Abs. 2). Sobald eine Fassade abgewinkelte Bereiche aufweist, gelten diese als Fassadenabschnitte. Die einzelnen Fassadenabschnitte dürfen demnach bis zu einem bestimmten Mass ihrer Länge bis zur Gesamthöhe reichen. Konkret ermöglicht diese Regelung beispielsweise in ihrer Länge beschränkte Dachaufbauten, welche bis zur Fassade reichen. Ebenso bleibt die Möglichkeit erhalten, dass Attikageschosse in beschränktem Umfang bis zur Fassade reichen. Diese Regelung beseitigt mit Bezug auf die Festsetzung der Gebäudehöhe weitgehend die bisherige Bevorzugung der Giebeldächer gegenüber anderen Dachformen. Das konkrete Mass für den zulässigen Fassadenabschnitt mit einem Winkelmass von 90 Grad kann von den Gemeinden im kommunalen Nutzungsplan festgesetzt werden (beispielsweise die Hälfte oder ein Drittel).

Art. 86 Fassadenhöhe

Die Gebäudehöhe hat sowohl städtebaulich wie auch nachbarschaftlich eine wichtige, ordnende Funktion. An Hanglagen reicht die Gebäudehöhe aber nicht aus, um überhohe talseitige Fassaden zu verhindern. Aus diesem Grunde haben verschiedene Gemeinden mit Hanglagen eine Bestimmung in die Baureglemente aufgenommen, welche die talseitig zulässigen Geschosse oder die zulässige Fassadenhöhe regelt. Die neue kantonale Regelung vereinheitlicht diese kommunalen Bestimmungen.

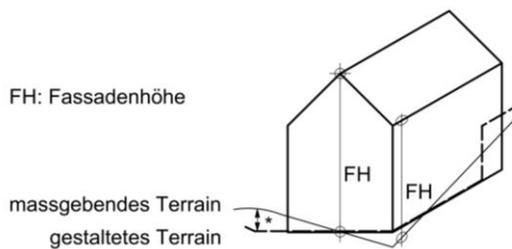
Die Fassadenhöhe bezeichnet den grössten Höhenunterschied zwischen der Dachoberkante und dem senkrecht darunter liegenden Punkt auf dem massgebenden Terrain der jeweiligen Fassade. Als massgebendes Terrain gilt nach Art. 78 PBG der natürliche Geländeverlauf. Damit kommt auch der Abgrabungsvorschrift nach Art. 98 PBG Bedeutung zu. Mit diesem Höhenmass können die talseitigen Fassadenhöhen beschränkt werden.

Mit der Festlegung der Fassadenhöhe wird die entsprechende Fassade begrenzt. Das festgelegte Mass darf an keiner Fassade überschritten werden.

Es steht den Gemeinden aber offen, die Fassadenhöhe differenziert je nach Gebäudeseiten festzulegen. Denkbar sind beispielsweise unterschiedliche Masse für bergseitige Fassaden, talseitige Fassaden, giebelseitige Fassaden, traufseitige Fassaden.

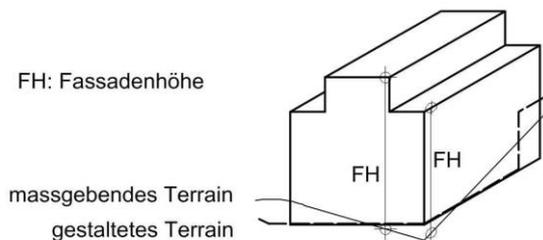
Die Messung der Fassadenhöhe bei unterschiedlichen Haustypen lässt sich grafisch wie folgt skizzieren:

Messweise Satteldach, giebelständig

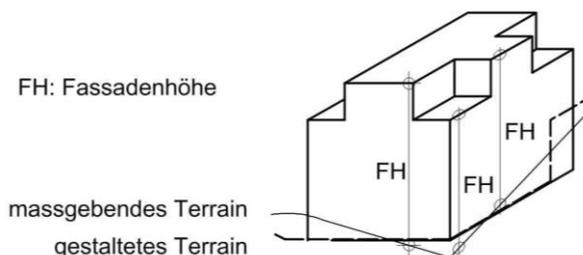


* = max. festgelegtes Mass

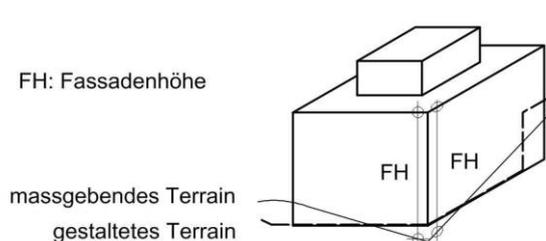
Messweise Attikalösung



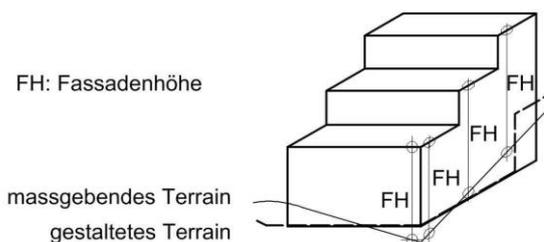
Messweise Attikalösung mit Dachraumregelung



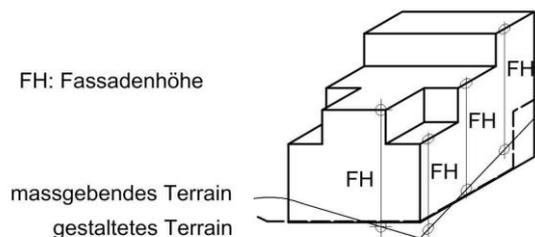
Messweise allseitig zurückliegende Attikalösung



Messweise Terrassenbauten



Messweise Terrassenbauten mit Dachraumregelung



4. Dichteziffern

Die Gemeinden können mit der Vorgabe einer Dichteziffer sowie den entsprechenden Höchstmassen die Überbauung ihres Siedlungsgebietes insbesondere hinsichtlich der angestrebten Körnigkeit steuern und an einem langfristigen Zielbild ausrichten. Die Vorgabe einer Dichteziffer konkretisiert insbesondere für den angrenzenden Nachbarn die höchst möglichen Auswirkungen einer künftigen Grundstücküberbauung. Mit Blick auf diese öffentlichen Interessen stehen den Gemeinden im Katalog der möglichen Regelbauvorschriften mit der Baumassenziffer sowie der Überbauungsziffer zwei verschiedene Dichteziffern zur Auswahl.

Nicht im Katalog enthalten ist dagegen die Ausnützungsziffer, und zwar aus folgendem Grund: Die im Katalog aufgeführten Regelbauvorschriften widerspiegeln das zentrale Ziel der Totalrevision des Baugesetzes, die Regelungsdichte möglichst zu begrenzen. Dementsprechend wurde

der Umfang des Katalogs auf diejenigen Regelungen eingeschränkt, welche einem zentralen öffentlichen Interesse entsprechen. Kein öffentliches Interesse besteht insbesondere an der Festlegung von Geschossen (Untergeschoss, Vollgeschoss, Dachgeschoss) und an der damit einhergehenden Festlegung einer Ausnützungsziffer. Die Anliegen von Gemeinden oder von Nachbarn beziehen sich auf das Volumen und die Abstände einer Baute; dagegen besteht kein gewichtiges öffentliches Interesse an der Entscheidung, was innerhalb der definierten Bauvolumen realisiert wird bzw. wie diese Flächen genutzt werden.

Art. 87 Baumassenziffer

Das geltende Recht sieht eine Baumassenziffer vor, für welche eine durch den Niveaupunkt verlaufende horizontale Ebene massgebend ist.¹⁹⁴ An dieser Festlegung richtet sich auch das PBG aus. Mit der Bezeichnung der durch den Niveaupunkt verlaufenden horizontalen Ebene als untere Bezugsgrösse wird die Ermittlung der Baumasse erleichtert. Auf diese Weise können aufwändige Geländeaufnahmen und entsprechend komplizierte Berechnungen der Baukubatur vermieden werden. Allerdings bedingt dies eine exakte Ermittlung des Niveaupunkts. Da der Niveaupunkt sowohl für die Berechnung der Höhen (Gesamt- und Gebäudehöhe) wie auch der Baumasse massgebend ist, besteht seitens der Bauherrschaft ein Interesse, dass dieser möglichst hoch zu liegen kommt, was oftmals nur auf Kosten seiner optimalen Einpassung ins Gelände verwirklicht werden kann. Damit kommt der Vorschriften über die Terrainveränderungen (Art. 98 PBG) erhöhte Bedeutung zu.¹⁹⁵

Als Bauvolumen über einer durch den Niveaupunkt verlaufenden horizontalen Ebene gilt das Volumen des Baukörpers in seinen Aussenmassen (Abs. 2). Dementsprechend wird das Volumen durch die Aussenfassaden bestimmt. Angerechnet werden alle geschlossenen Gebäudeteile.

Die Volumen offener Gebäudeteile, die weniger als zur Hälfte durch Abschlüsse umgrenzt sind, werden nicht angerechnet (Abs. 3). Ziff. 8.3 der IVHB verlangt generell «die Anrechnung zu einem festgelegten Anteil», wobei dieser Anteil auch Null sein kann. Die Null-Regelung ist verbreitet und kommt beispielsweise auch im Kanton Aargau zur Anwendung.¹⁹⁶ Ebenso gilt der Umkehrschluss: Offene Gebäudeteile, die wenigstens zur Hälfte durch Abschlüsse umgrenzt sind, sind voll anrechenbar. Illustratives Beispiel dafür sind die überdeckten oder eingezogenen Balkone.

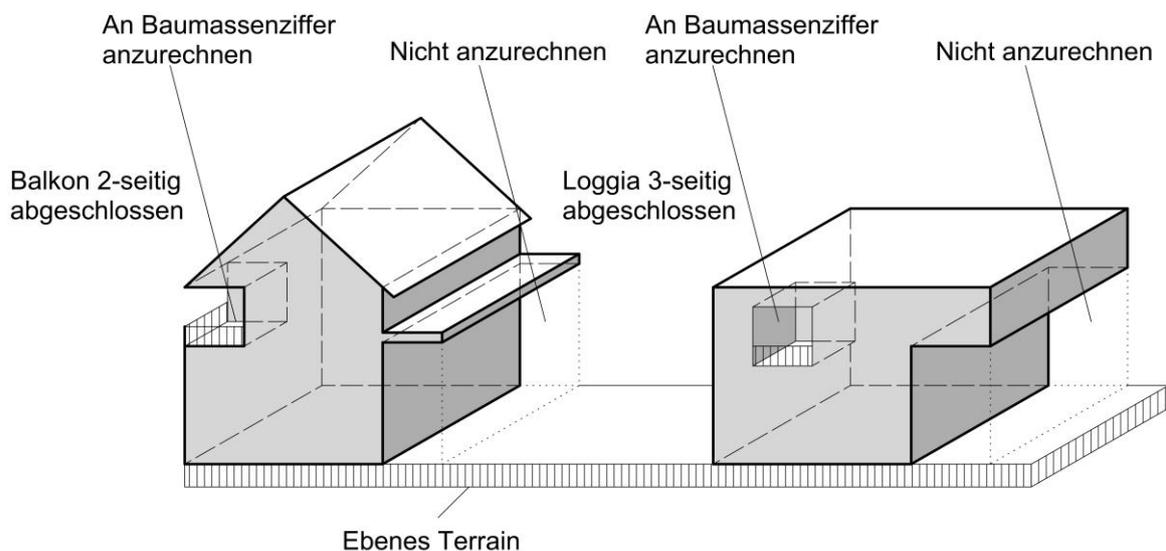
Je dicker die Wärmedämmung eines Gebäudes ist, desto mehr wird die ausnützbare Fläche reduziert. Aus Energiespargründen ist dies unerwünscht; es behindert eine freiwillige, über die Minimalanforderungen hinausgehende Wärmedämmung. Die Nichtbenachteiligung der Wärmedämmung ist eine der einfachsten Massnahmen zu deren Förderung. Bereits die Mustervorschriften der Kantone (MuKE) aus dem Jahr 2008 empfiehlt den Kantonen, die Konstruktionsstärke der Aussenwand und des Dachs bei der Berechnung der Baumassenziffer und der Geschossflächenziffer nur bis höchstens 35 cm zu berücksichtigen, auch wenn die Wärmedämmung stärker als 35 cm ist. Auch die neue MuKE aus dem Jahr 2014 enthält eine solche Bestimmung. Weil es sich bei der vorgeschlagenen Regelung um eine Abweichung von den Vorschriften des PBG handelt, wird sie in Abs. 4 und nicht im Energiegesetz festgehalten.

¹⁹⁴ Art. 63bis BauG.

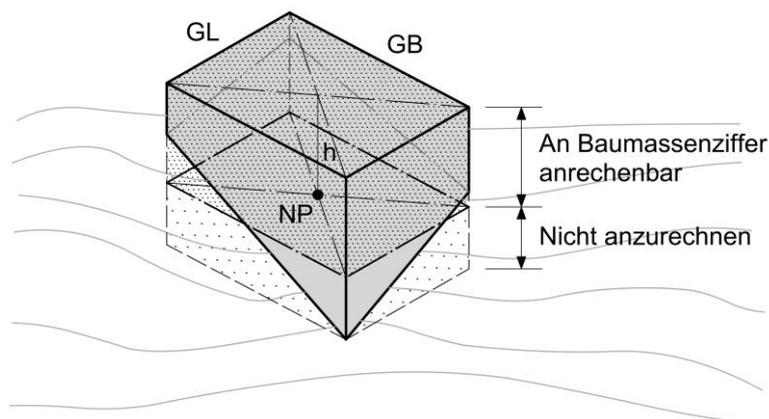
¹⁹⁵ vgl. Das III. Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz, Referate, Tagung vom 7. April 1997 in St.Gallen, Bemerkung zu Art. 63bis Abs. 2.

¹⁹⁶ Vgl. § 31 BauV-AG.

Die Regelung zur Berechnung der Baumassenziffer lässt sich grafisch wie folgt skizzieren:



GL: Gebäudelänge
 GB: Gebäudebreite
 h: Höhe
 NP: Niveaupunkt



Art. 88 Überbauungsziffer

Die Regelung entspricht der Definition gemäss Interkantonaler Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) sowie den diesbezüglichen Erläuterungen.¹⁹⁷ Die Überbauungsziffer bestimmt demnach den Anteil des Grundstücks, der durch Gebäude beansprucht werden darf (Abs. 1). Damit wird indirekt auch jener Anteil festgelegt, welcher freizuhalten ist.

Als anrechenbare Gebäudefläche gilt die grösste oberirdische Umfassung des Gebäudes auf dem massgebenden Terrain einschliesslich der An- und Kleinbauten (Abs. 2). Massgebend ist der durch das Gebäude beanspruchte Bereich auf dem massgebenden Terrain. Es geht um den «Fussabdruck» des Gebäudes auf dem Grundstück. Vorbauten werden damit im Gegensatz zu den An- und Kleinbauten nicht eingerechnet.

¹⁹⁷ IVHB-Erläuterungen; derzeit Stand 3.9.2013.

Art. 89 Anrechenbare Grundstücksfläche

Die Ermittlung der anrechenbaren Grundstücksfläche entspricht weitgehend der bisherigen Regelung (Art. 61 Abs. 3 BauG). Als anrechenbare Grundstücksfläche gilt die von der Baueingabe erfasste Grundstücksfläche im Baugebiet und innerhalb vermarkter Grenzen, soweit diese Fläche nicht bereits früher beansprucht wurde (Abs. 1).

Wird für den Bau oder die Korrektur einer öffentlichen Strasse oder eines Gewässer Boden abgetreten, so zählt dieser weiterhin zur anrechenbaren Grundstücksfläche (Abs. 2). Zur öffentlichen Strasse gehören nicht nur die Verkehrsflächen sondern auch die ihr dienenden Anlagen.¹⁹⁸ Es kann somit der gesamte Boden weiterhin zur anrechenbaren Grundstücksfläche gerechnet werden, welcher für die Bestandteile der öffentlichen Strasse abgetreten wird (Strassenkörper einschliesslich Kunst- und Schutzbauten wie Bankette, Böschungen oder Geh-, Fuss und Radwege).

Art. 90 Nutzungsübertragung

Die Übertragung von Baumasse auf ein Nachbargrundstück ist grundsätzlich zulässig. Als benachbarte Grundstücke gelten auch jene, welche beispielsweise durch eine Strasse oder ein Gewässer getrennt sind. Als Voraussetzung für eine Nutzungsübertragung sind drei Bedingungen zu erfüllen: Erstens muss das belastete und das begünstigte Grundstück der gleichen Nutzungszone angehören (z.B. beide Grundstücke liegen in der Wohnzone), zweitens muss die Eigentümerin oder der Eigentümer des belasteten Grundstücks schriftlich auf die entsprechende Nutzung verzichten und drittens dürfen keine öffentlichen oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen. Öffentliche Interessen, welche einer Nutzungsübertragung entgegen stehen können, können beispielsweise das Orts-, Quartier- oder Landschaftsbild sein. Schutzwürdige private Interessen sind allenfalls das Interesse an einer unerwünschten Baudichte bzw. das Interesse an einer unerwünschten Konzentration der Bausubstanz in einem bestimmten Bereich des Grundstücks. Die neu vorgesehene Berücksichtigung der Nachbarinteressen rechtfertigt sich aufgrund der stark reduzierten Regelbauvorschriften, namentlich weil neu zwingend nur noch Gesamthöhe, Grenzabstand und Gebäudeabstand vorgeschrieben sind.

Das geltende Recht lässt die Nutzungsübertragung ausdrücklich zu; der gesetzliche Hinweis auf die «ausnahmsweise» auftretenden Vorfälle hat keine praktische Bedeutung, da die Nutzungsübertragung in der Praxis tatsächlich häufig vorkommt.¹⁹⁹ Dementsprechend kann auch weiterhin auf die bisherige Praxis verwiesen werden.

5. Abstände

Art. 91 Gewässerabstand

Das Bundesrecht kennt mit dem «Gewässerraum» einen eigenen Nutzungsraum rund um die Gewässer.²⁰⁰ Dieser Gewässerraum muss von den Kantonen mit den Instrumenten der Nutzungsplanung festgelegt werden. Abs. 1 überträgt diese Aufgabe im Kanton St.Gallen den Gemeinden. Diese können beispielsweise eine Freihaltezone mit entsprechender Zweckbezeichnung festlegen oder Sondernutzungspläne (Baulinien) erlassen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Schutzzonen einzurichten. Werden Schutzzonen als überlagernde Schutzzonen ausgeschieden, bleibt die Grundnutzung bestehen. Im Übrigen regelt das Bundesrecht, was innerhalb eines festgelegten Gewässerraumes baulich und bezüglich Bodenbewirtschaftung zulässig ist.²⁰¹ Dies gilt namentlich auch für den Umfang der Bestandesgarantie sowie für die Gewährung von Ausnahmegewilligungen. Bis zur definitiven Festlegung des Gewässerraums gelten die Übergangsbestimmungen des Bundesrechts.

¹⁹⁸ Vgl. Art. 3 StrG.

¹⁹⁹ Art. 63 BauG.

²⁰⁰ Vgl. Art. 36a GschG, Art. 41a GSchV mit Übergangsbestimmungen.

²⁰¹ Art. 41c GschV.

Abs. 2 und 3 legen einen kantonalen Bauabstand gegenüber dem Gewässerraum bzw. gegenüber Gewässern ohne Gewässerraum fest. Er beträgt – unter Vorbehalt der Abweichungen nach Abs. 3 – fünf Meter gegenüber dem festgelegten Gewässerraum sowie gegenüber Gewässern ohne Gewässerraum. Begrifflich muss somit inskünftig der Gewässerraum vom Bauabstand unterschieden werden. Der Bauabstand dient in erster Linie der Sicherung des Zugangs zum Gewässer für Unterhaltszwecke, für den Hochwasserschutz wie auch für ökologische Anliegen (v.a. Schutz der Uferbestockung). Er ist vor seiner Funktion und von seinen sehr viel weniger einschneidenden Wirkungen her vom Gewässerraum zu unterscheiden: Für die Bestandegarantie und für Abweichungen gilt beispielsweise innerhalb des Bauabstands das kantonale Recht und nicht die deutlich strengere Vorschrift des Bundesrechts. Vom Bauabstand sind Abweichungen gemäss Abs. 3 möglich. Es handelt sich nicht um Ausnahmegewilligungen im Sinne von Art. 106 PBG, weshalb keine «besonderen Verhältnisse» vorausgesetzt sind. Ein Anspruch auf eine Abweichung besteht, wenn die drei Voraussetzungen des Abs. 3 erfüllt sind. Es ist gegebenenfalls auch eine Reduktion des Bauabstands auf null möglich. Die Schaffung eines kantonalen Bauabstands erlaubt es, den nach Bundesrecht auszuscheidenden Gewässerraum auf das Minimum zu reduzieren. Ohne kantonalen Bauabstand müsste an vielen Orten ein deutlich grösserer und von seinen Wirkungen her viel einschneidender Gewässerraum ausgeschieden werden.

Baubewilligungen im Gewässerraum sowie Unterschreitungen des Abstandes nach Abs. 3 bedürfen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle (Abs. 4). Dieses Zustimmungserfordernis gründet auf dem öffentlichen Interesse an der strikten Einhaltung des vorgeschriebenen Gewässerabstandes.

Art. 92 Waldabstand

Das Bundesrecht schreibt einen angemessenen Mindestabstand der Bauten und Anlagen vom Waldrand zwingend vor.²⁰² Die Regelung übernimmt im Wesentlichen das geltende Recht.²⁰³ Insbesondere wird der Waldabstand weiterhin ab der Stockgrenze gemessen, mit anderen Worten ab der Verbindungslinie von Stockmitte zu Stockmitte der Randbäume und Randsträucher.

Für öffentliche und private Strassen gilt ein Mindestabstand von fünf Meter (Abs. 1 Bst. a). Als Strassen im Sinne dieser Bestimmung gelten auch Wege und Plätze.²⁰⁴ Für leicht befestigte Naturstrasse, die ohne Terrainveränderung erstellt werden, gilt ein Abstand von zwei Metern (Abs. 1 Bst. b). Dabei wird in der Regel zum Waldareal ein Waldsaum von zwei Metern hinzugerechnet.²⁰⁵ Beim Waldsaum handelt es sich um wertvollen Boden, der mit dem um zwei Meter ausgedehnten Waldareal geschont wird. Für alle übrigen Bauten und Anlagen gilt ein Waldabstand von 15 Metern (Abs. 1 Bst. c).

In Nutzungsplänen können abweichende Abstände festgelegt werden, wenn die Waldgesetzgebung und die örtlichen Verhältnisse es zulassen (Abs. 2). Dabei kann vom gesetzlichen Waldabstand nach oben wie nach unten abgewichen werden. Für Bauten und Anlagen nach Abs. 1 Bst. c beträgt der Mindestabstand auf jeden Fall zehn Meter.

Art. 93 Grenzabstand

Ein Grenzabstand ist für alle Bauten und Bauteile zwingend festzulegen (Art. 79 Abs. 1 PBG). Die Regelung entspricht weitgehend der bisherigen Bestimmung des Baugesetzes.²⁰⁶ Demnach ist der Grenzabstand von Gebäuden die kürzeste im Grundriss gemessene Entfernung zwischen Grenze und Fassade. Es kann auch weiterhin ein grosser und ein kleiner Grenzabstand festgelegt werden (Abs. 1).

²⁰² Art. 17 Abs. 2 WaG.

²⁰³ Art. 58 BauG.

²⁰⁴ Vgl. Art. 1 Abs. 2 und 3 StrG.

²⁰⁵ Vgl. Art. 3 VO EG-WaG.

²⁰⁶ Art. 56 BauG.

Ist ein grosser Grenzabstand festgelegt, ist dieser gegenüber der am meisten nach Süden gerichteten Hauptwohnseite einzuhalten (Abs. 2). Die politische Gemeinde kann aber im kommunalen Nutzungsplan abweichende Ausrichtungen – beispielsweise bezogen auf einzelne konkret bezeichnete Gebiete oder je nach Zonenarten – festlegen.

Beim Begriff der Hauptwohnseite spielt die Länge der Wohnseite keine Rolle. Mit diesem Begriff wird an die Nutzung angeknüpft. Als Hauptwohnseite gelten die nutzungsintensiven Räume, somit die Wohn- und Aufenthaltsräume. Zum Wohnbereich wird heute auch der Küchenbereich gezählt, zumal heutzutage der Wohnbereich häufig aus einem grossen Raum zum Wohnen, Essen und Kochen besteht.²⁰⁷ Weist eine Baute zwei oder mehr gleichwertige Hauptwohnseiten auf, kann die Summe des grossen und der massgebenden kleinen Grenzabstände auf die entsprechenden Seiten aufgeteilt werden, wobei in jedem Fall der kleine Grenzabstand einzuhalten ist. Weist ein Mehrfamilienhaus beispielsweise gegen Süden, Westen und Osten gerichtete gleichwertige Hauptwohnseiten auf, kann der grosse und zwei Mal der kleine Grenzabstand zusammengezählt und auf die drei Seiten aufgeteilt werden, wobei in jedem Fall der kleine Grenzabstand einzuhalten ist. Der Grenzabstand kann ungleich auf benachbarte Grundstücke verteilt werden. Die Eigentümerin oder der Eigentümer des benachbarten Grundstücks haben sich in diesem Fall schriftlich zur Einhaltung eines entsprechend grösseren Grenzabstands zu verpflichten (Abs. 3).

Das öffentliche Interesse an den Grenz- und Gebäudeabständen ist zum einen feuer- und gesundheitspolizeilich begründet. Grenz- und Gebäudeabstände dienen aber auch der guten Gestaltung der Siedlungen hinsichtlich einer zweckmässigen Verdichtung wie auch einer ansprechenden Ästhetik. Nicht zuletzt haben die Grenz- und Gebäudeabstände auch nachbarschützende Funktionen.²⁰⁸

Bei Bauten innerhalb einer Zone können die Grenz- und Gebäudeabstände einer angemessenen Verdichtung entgegenstehen. Die politische Gemeinde soll die Möglichkeit haben, bei Bauten innerhalb der jeweiligen Zone andere Masse für die Grenzabstände festzulegen, als gegenüber Grundstücken in anderen Zonen (Abs. 4; wobei die Gebäudeabstände nach den Bestimmungen der Feuergesetzgebung vorbehalten bleiben, Art. 79 Abs. 3 PBG). Diese Möglichkeit ist grundsätzlich in allen Zonen zugelassen, Anwendungsfälle werden jedoch insbesondere Arbeitszonen, Kernzonen, Intensiverholungszone, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen sowie Schwerpunktzone sein. In diesen Zonen besteht üblicherweise ein grösserer Bedarf an Verdichtungsmöglichkeiten. In Schwerpunktzone ist dies im Übrigen bereits aufgrund von Art. 19 Abs. 2 Bst. a PBG möglich, da die politische Gemeinde in diesen Zonen die Entwicklungsziele, die Nutzungsart sowie die zulässigen Gebäudedimensionen und Abstände im Rahmennutzungsplan festzulegen hat.

Art. 94 Gebäudeabstand

Die Regelung entspricht weitgehend den bisherigen Bestimmungen.²⁰⁹ Demnach gilt als Gebäudeabstand die kürzeste Entfernung zwischen zwei Fassaden. Allerdings wird nun einheitlich festgelegt, dass der Gebäudeabstand der Summe der für die beiden Gebäude vorgeschriebenen Grenzabstände entspricht (Abs. 1). Damit wird insbesondere auch Art. 99 Abs. 2 Rechnung getragen, wonach keine den Bauvorschriften widersprechende Verhältnisse geschaffen werden dürfen. Würden Gebäudeabstände festgelegt, welche geringer sind als die Summe der vorgeschriebenen Grenzabstände, so käme es bei Grundstücksteilungen regelmässig zu einer Verletzung der massgebenden Grenzabstände. Dies hätte zur Folge, dass entsprechende Grundstücksteilungen nicht mehr zulässig wären. Der Gebäudeabstand ist wie auch der Grenzabstand und die Gesamthöhe von den Gemeinden für alle Bauten und Bauteile zwingend vorzuschreiben (Art. 79 Abs. 1 PBG).

²⁰⁷ Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2013/51 vom 8. Juli 2014.

²⁰⁸ Vgl. Heer, Rz. 612 mit Hinweis.

²⁰⁹ Art. 57 BauG.

Hält ein bestehendes Gebäude auf dem Nachbargrundstück den geltenden Grenzabstand nicht ein, so genügt anstelle des Gebäudeabstandes die Einhaltung des Grenzabstandes, wenn nicht wichtige öffentliche Interessen entgegenstehen (Abs. 2). Die Beeinträchtigung der Interessen muss sowohl subjektiv wie objektiv erheblich sein. So ist in der Regel hinzunehmen, dass ein Neubau gegenüber einem benachbarten Altbau lediglich den Grenz-, nicht aber den Gebäudeabstand einhält.²¹⁰

Art. 95 Abstände von Kleinbauten und Anbauten

Kleinbauten und Anbauten dürfen definitionsgemäss in ihren Dimensionen die zulässigen Masse nicht überschreiten (vgl. Art. 74 und Art. 75 PBG). Zudem muss das generell vorgeschriebene Mass für den Grenzabstand eingehalten werden. Gemäss verschiedenen kommunalen Baureglementen können sich die Eigentümerinnen oder Eigentümer von zwei benachbarten Grundstücken aber auch darauf verständigen, dass Kleinbauten und Anbauten mit einem verringerten Abstand erstellt oder gar direkt an die Grenze gestellt werden («Näher- oder Grenzbaurecht»). Diese kommunalen Regelungen haben sich in der Praxis bewährt. Dementsprechend wird mit dem PBG eine einheitliche, kantonsweit gültige Regelung geschaffen.

Kann eine Kleinbaute oder Anbaute mit schriftlicher Zustimmung mit einem verringerten Abstand oder an die Grenze gestellt werden, heisst dies nicht automatisch, dass beide Grundeigentümer dieses Recht haben. Es empfiehlt sich dementsprechend, die schriftliche Zustimmungserklärung so zu formulieren, dass das entsprechende Recht gegenseitig eingeräumt wird.

Art. 96 Abstandsfreie Gebäude und Gebäudeteile

Die Regelung entspricht weitgehend dem geltenden Recht.²¹¹ Als unterirdische Gebäude oder Gebäudeteile gelten jene, welche vollständig überschüttet sind. Vollständig überschüttet sind Gebäude oder Gebäudeteile dann, wenn mit Ausnahme von Zugängen und Zufahrten keine Gebäudeteile sichtbar sind. Oberirdisch sind jene Gebäude oder Gebäudeteile, welche nicht vollständig überschüttet sind.

Für unterirdische Gebäude oder Gebäudeteile bestehen keine Abstandsvorschriften, wobei andere Regelungen im Nutzungsplan vorbehalten bleiben (Abs. 1). Ebenso gelten auch für unterirdische Gebäude und Gebäudeteile sowohl die Bestimmungen zum Gewässerraum als auch die Waldabstandsvorschriften.

Bei den oberirdischen Gebäuden und Gebäudeteilen, die das massgebende oder tiefer gelegte Terrain höchstens um einen halben Meter überragen, gilt ein Abstand von wenigstens 0,5 Meter zur Grundstücksgrenze (Abs. 2 Satz 1). Es steht den Gemeinden somit frei, im kommunalen Reglement einen grösseren Abstand vorzusehen. Ohne anderslautende Regelung haben Gebäude oder Gebäudeteile, welche das Terrain um mehr als einen halben Meter überragen, den ordentlichen Grenzabstand einzuhalten.

Ergänzend gilt eine analoge Regelung wie bei den Stützmauern und Böschungen. Mit schriftlicher Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers des benachbarten Grundstücks können diese Gebäude und Gebäudeteile mit einem verringerten Abstand oder an die Grenze gestellt werden (Abs. 2 Satz 2).

²¹⁰ Vgl. Heer, Rz. 631.

²¹¹ Art. 56 Abs. 4 BauG.

6. Bauweise und Terrain

Art. 97 Bauweise

Die Regelung sieht die offene Bauweise vor, soweit der Nutzungsplan keine geschlossene Bauweise vorsieht (Abs. 1). Bei offener Bauweise werden die Bauten allseitig freistehend erstellt, und die vorgeschriebenen Abstände sind dementsprechend auf allen Seiten einzuhalten. Auch das Bauen an der Grenze ist nicht möglich (vorbehältlich Art. 93 Abs. 3 PBG). Bei geschlossener Bauweise werden die Gebäude einseitig oder mehrseitig zusammengebaut oder direkt an die Grenze gestellt. Die geschlossene Bauweise findet sich vorwiegend in Kernzonen; sie wird mitunter aber auch im Rahmen von Sondernutzungsplänen festgelegt. Die Ausgestaltung der geschlossenen Bauweise ist naheliegenderweise Aufgabe der Gemeinden, da die Bauweise stark durch die örtlichen Gegebenheiten bestimmt wird. Die konkreten Vorgaben sind im kommunalen Nutzungsplan zu verankern, wobei immer das öffentliche Interesse massgebend ist.

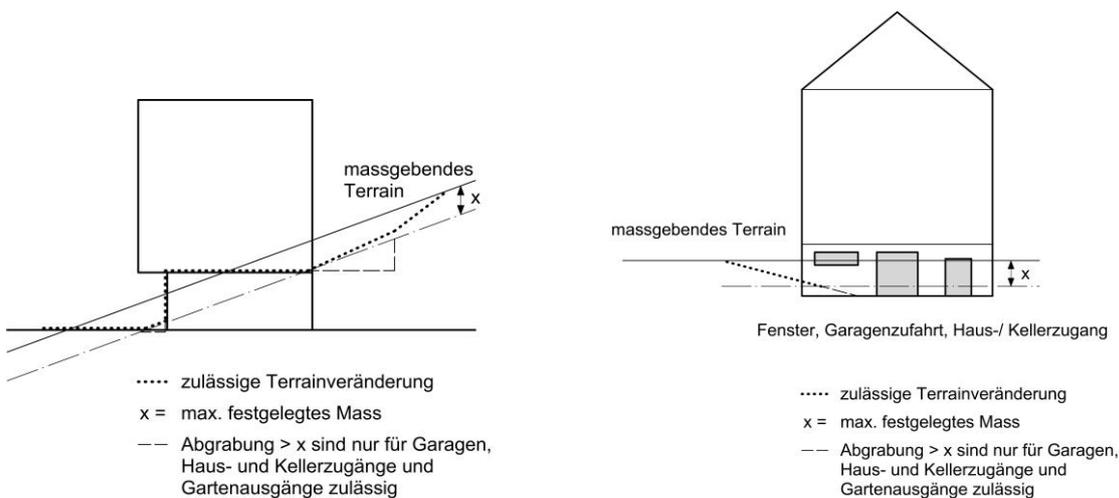
Der Zusammenbau über die Grenze ist bis zur höchstens zulässigen Gebäudelänge oder Gebäubreite zulässig (Abs. 2). Ist kein Höchstmass festgelegt, so gibt es für den Zusammenbau über die Grenze keine Einschränkungen.

Art. 98 Terrainveränderungen

Die Regelung bezweckt eine gewisse Vereinheitlichung der zahlreichen unterschiedlichen Abgrabungs- und Aufschüttungsvorschriften in den bestehenden kommunalen Baureglementen. Weiterhin ist es jedoch Sache der politischen Gemeinden, im kommunalen Nutzungsplan das höchstens zulässige Abgrabungsmass und den Grenzabstand von Stützmauern und Böschungen festzulegen, wobei je nach Zonenarten oder bestimmten Teilen des Gebietes unterschiedliche Masse festgelegt werden können (Abs. 1 bis 3). Bei der Festlegung des zulässigen Abgrabungsmasses ist zu beachten, dass ein Bezug zur Fassadenhöhe besteht, da die Fassadenhöhe auf das massgebende Terrain (und nicht auf das gestaltete Terrain) abstellt (vgl. Art. 86 PBG). Je grösser das Abgrabungsmass ist, desto ausgeprägter kann die Fassade in Erscheinung treten.

Analog der Bestimmung bei Kleinbauten und Anbauten können auch Stützmauern und Böschungen mit schriftlicher Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers des benachbarten Grundstücks mit einem verringerten Abstand errichtet oder an die Grenze gestellt werden.

Die Regelung zu den Terrainveränderungen lässt sich grafisch wie folgt skizzieren:



Art. 99 Teilung von Grundstücken

Die Teilung von Grundstücken führt häufig zu Abstandsunterschreitungen oder Nutzungsüberschreitungen. Zudem kann durch eine Parzellierung die erforderliche Erschliessung wegfallen. Diesem Problembereich widmen sich im geltenden Recht verschiedene Bestimmungen.²¹² Die neue Regelung fasst die bestehenden Vorschriften vereinfacht zusammen.

Bei einer Teilung von ganz oder teilweise überbauten Grundstücken ist die Baubehörde direkt durch das Grundbuchamt zu benachrichtigen (Abs. 1). Die Baubehörde hat in der Folge dafür zu sorgen, dass keine den Bauvorschriften widersprechende Verhältnisse geschaffen werden (Abs. 2 Satz 1). So sind beispielsweise Nutzungsübertragungen erforderlich oder es müssen Dienstbarkeiten (Fahrrechte) zur Gewährleistung der Erschliessung begründet werden. Erforderliche Anordnungen werden als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen (z.B. ein erforderlicher Nutzungsverzicht) im Grundbuch angemerkt (Abs. 2 Satz 2).

7. Einordnung und Gestaltung

Art. 100 Grundsatz

Das geltende Recht beinhaltet im Kapitel über den Natur- und Heimatschutz ein kantonales Verunstaltungsverbot.²¹³ Diese Zuordnung ist systematisch falsch. Das Verunstaltungsverbot zählt im PBG richtigerweise zu den Regeln über die Bau- und Siedlungsqualität und damit zum Baupolizeirecht. Dementsprechend beschränkt sich im PBG der Teil zum Natur- und Heimatschutz auf die Vorschriften zu den Schutzobjekten.

Die Erstellung von Bauten und Anlagen, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten oder Baudenkmäler beeinträchtigen, ist untersagt (Abs. 1). Diese Regelung übernimmt materiell das Verunstaltungsverbot des geltenden Rechts.²¹⁴ Der kantonsweit geltende Mindeststandard in Bezug auf die Gestaltung von Bauten und Anlagen bleibt demnach erhalten. Das kantonale Verunstaltungsverbot ist weiterhin auch anwendbar für störende Ablagerungen wie etwa Lagerplätze für ausrangierte Möbel oder Fahrzeuge. Das kantonale Verunstaltungsverbot hat in der Praxis als Mindeststandard nur eine sehr eingeschränkte Bedeutung. Es kommt darüber auch kaum zu gerichtlichen Streitfällen.

Die politische Gemeinde kann für Kern- und Schutzzonen vorschreiben, dass Bauten und Anlagen so gestaltet und eingeordnet werden, dass mit der Umgebung zusammen eine gute Gesamtwirkung entsteht (Abs. 2). Ausserhalb von Kern- und Schutzzonen besteht dagegen kein generelles öffentliches Interesse an einer guten Einfügung. Wenn es die Rücksichtnahme auf das Orts- und Landschaftsbild aber erfordert, kann die Gemeinde auch für konkret bestimmte weitere Teile ihres Gemeindegebiets (z.B. Einfamilienhauszone am Hang) eine gute Einfügung verlangen. Die Regelung in Abs. 2 bezieht sich nicht nur auf bereits überbaute Gebiete, sondern auch auf Flächen, die erst noch überbaut werden sollen. Die Regelung kann also sowohl dem Schutz des Bestehenden wie auch der Gestaltung von Neuem dienen. In jedem Fall kann von den Gemeinden als erhöhte Gestaltungsanforderung einzig die «gute Gesamtwirkung» gefordert werden. Was genau eine gute Gesamtwirkung umfasst, ist mit Bezug auf die konkrete Situation festzulegen. Für die Beurteilung können die Gemeinden Fachausschüsse einsetzen.

Verschiedene bisherige Sonderfälle des Verunstaltungsverbots werden mit dem neuen Recht hinfällig. So werden Abbauzonen künftig nur noch im Rahmen von Sondernutzungsplänen bewilligt, worin unter anderem auch die Geländegestaltung geregelt wird. Auch die besonderen Einschränkungen aus Gründen des Schutzes von Orts- und Strassenbild (z.B. hinsichtlich den Reklametafeln) fallen weg. Die bisher geltende restriktive Regelung zum Bau von Antennen²¹⁵ geht im

²¹² Art. 56 Abs. 3, Art. 62 und 63 BauG.

²¹³ Art. 93 BauG.

²¹⁴ Art. 93 Abs. 1 BauG.

²¹⁵ Art. 97 BauG.

neuen Abs. 1 auf. Darüber hinaus können die Gemeinden den Bau nicht standortgebundener Mobilfunkantennen in den Wohnzonen generell verbieten (vgl. Art. 12 Abs. 2 Bst. b PBG).

Art. 101 Anreize für besonders hochwertige Gestaltung

Die politische Gemeinde kann im Baureglement Anreize für die besonders hochwertige Gestaltung von Bauten und Anlagen oder für die Durchführung von Wettbewerbsverfahren vorsehen (Abs. 1 Satz 1). Derartige Anreize können für Bauten auf dem gesamten Gemeindegebiet geschaffen werden.

Die politische Gemeinde ist grundsätzlich frei, Art und Mass des Anreizes festzulegen. Konkret kann eine Gemeinde beispielsweise eine gegenüber den Regelbauvorschriften höhere Baumassenziffer erlauben, wenn für ein Bauvorhaben ein Architekturwettbewerb durchgeführt wird. Die zulässigen Anreize sind allerdings in der Nutzungsplanung genauer zu umschreiben (Abs. 1 Satz 2). Dabei sind folgende Leitfragen zu beantworten: In welchen Gebieten bestehen besondere Anreize? Wie hoch sind sie bewertet? Welche Voraussetzungen sind für die Gewährung zu erfüllen? Wer entscheidet über die Gewährung von Anreizen? Durch den zwingenden Vermerk in der Nutzungsplanung untersteht die Anreizregelung dem fakultativen Referendum. Dieser Referendumsvorbehalt setzt dem Handlungsspielraum der Gemeindebehörde angesichts der beträchtlichen finanziellen Werte einzelner Anreize zweckmässige Grenzen. Es liegt abschliessend an den Bürgerinnen und Bürger zu entscheiden, wie ein kommunales Anreizsystem ausgestaltet wird. Das Ausmass der höchsten Nutzung ist im Baureglement festzulegen.

Die Einräumung eines höheren Nutzungsmasses setzt im konkreten Einzelfall zusätzlich den Bericht eines Fachorgans (z.B. Stadtbildkommission oder Gestaltungsausschuss) voraus (Abs. 2). «Höheres Nutzungsmass» meint, dass die bodenpreisbestimmende Grundstücksausnutzung erhöht wird (z.B. durch einen Nutzungsbonus oder durch eine grössere Gesamthöhe). Mit dem vorgeschriebenen Bericht einer Fachbehörde wird der Entscheid der Baubehörde, ob ein Nutzungsbonus gewährt werden soll, auf eine objektive Grundlage gestellt und Willkürentscheiden vorgebeugt. Dies entspricht dem zentralen Ziel, dass die Einräumung wesentlicher wirtschaftlicher Vorteile auf einer umfassenden Interessenabwägung beruhen soll. Diese Interessenabwägung dient der Transparenz und letztlich auch der öffentlichen Glaubwürdigkeit der Entscheidbehörden. Diese Glaubwürdigkeit ist deshalb so wichtig, weil höhere Nutzungsmasse nicht einzig den Bauenden Vorteilen einbringt, sondern häufig im Gegenteil die Nachbargrundstücke und damit deren Wert erheblich beeinträchtigen. Um Interessenkollisionen zu vermeiden, sollte das Fachorgan naturgemäss von der politischen Entscheidbehörde möglichst unabhängig ausgestaltet werden. Unabhängig ist das Fachorgan insbesondere dann, wenn es aus Fachleuten zusammengesetzt ist, die nicht örtlich tätig sind und die keine Eigeninteressen haben. Erstrebenswert ist es auch, dass die eingesetzten Fachorgane für mehrere (kleinere) Gemeinden gleichzeitig tätig sind. Im Übrigen kann alternativ auch das Ergebnis eines Architekturwettbewerbs nach den SIA-Ordnungen 142 oder 143 die Grundlage für die Einräumung eines höheren Nutzungsmasses bilden. Architekturwettbewerbe nach den SIA-Normen bieten zumindest prozedural eine gewisse Gewähr, dass möglichst hochwertige architektonische Lösungen realisiert werden.

8. Technische Anforderungen

Art. 102 Sicherheit

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.²¹⁶ Bauten und Anlagen müssen demnach sowohl während der Erstellung als auch während der Dauer des Bestands der für ihren Zweck notwendigen Festigkeit entsprechen (insbesondere hinsichtlich Foundation, Konstruktion, Material und Sicherung von Baugruben). Ebenso sind die anerkannten Regeln der Baukunde einzuhalten. Bau-

²¹⁶ Art. 52 BauG.

ten und Anlagen dürfen auch weder bei ihrer Erstellung noch durch ihren Bestand Personen oder Sachen gefährden. Dieses Gebot beinhaltet insbesondere die hinreichende Sicherheit gegen Absturzgefahren.

Die sicherheitspolizeilichen Anforderungen sind bereits bei Erteilung der Baubewilligung zu erfüllen oder zumindest auf den Baubeginn hin sicherzustellen. Sie gelten auch während der Bauzeit. Sodann müssen auch die bereits bestehenden Bauten eine sichere Benützung zulassen; sie dürfen nicht durch mangelhaften Unterhalt Personen oder Sachen gefährden.

Für den Brandschutz sind die Schweizerischen Brandschutzvorschriften VKF anwendbar, die auf einer interkantonalen Vereinbarung beruhen.

Art. 103 Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung

Seit dem 1. Januar 2004 sind das Behindertengleichstellungsgesetz und die Verordnung dazu in Kraft. Damit besteht eine bundesrechtliche Grundlage, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind.²¹⁷

Nach Auffassung des Bundesgerichtes ist das BehiG im Baubereich nur ein Rahmengesetz. Die Bestimmungen erfordern kantonalrechtliche materielle Bauvorschriften, um im einzelnen Fall anwendbar zu sein.²¹⁸ Das BehiG beschränkt sich hinsichtlich der Beseitigung baulicher Hindernisse grundsätzlich darauf, allgemeine Voraussetzungen festzulegen, die durch detaillierte Regelungen des materiellen kantonalen Baurechts umgesetzt werden.

Die Regelung übernimmt im Wesentlichen die bereits heute in Art. 55 ff. BauG vorgesehenen Ausführungsbestimmungen zum Bundesrecht. Allerdings ist neu der Bau oder die Erneuerung von Mehrfamilienhäusern bereits ab vier Wohnungen nach den Grundsätzen des anpassbaren Wohnungsbaus zu erstellen beziehungsweise zu erneuern. Entsprechend sind Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Grundriss anpassbar zu gestalten. Dies bedeutet, dass alle Wohnungen so zu erstellen sind, dass sie auch für Menschen mit Rollstuhl weitgehend besuchsgerecht sind. Zudem ist sicherzustellen, dass nachträgliche Anpassungen an die individuellen Bedürfnisse einer behinderten Person mit wenig Aufwand möglich sind. Solche Anpassungen werden jedoch erst dann vorgenommen, wenn sie erforderlich und im Detail bekannt sind. Es wird somit nicht von Anfang an eine umfassende Behindertengerechtigkeit verlangt. Die Vorkehrungen für die Anpassbarkeit beschränken sich im Wesentlichen auf den stufenlosen Zugang sowie auf genügend grosse Durchgangsbreiten und Bewegungsflächen. Entsprechend ist bei Neubauten mit keinen wesentlichen Mehrkosten zu rechnen. Bei Umbauten können die Kosten allenfalls höher ausfallen. In diesen Fällen kann jedoch die Baubehörde gestützt auf Abs. 3 unter Umständen von der Pflicht zur behindertengerechten Erneuerung befreit werden.

Art. 104 Naturgefahren

Die Regelung setzt den Schutz vor Naturgefahren um, und zwar auf der Basis der im Kanton St.Gallen für Bauzonen flächendeckend vorliegenden Gefahrenkarten. Die Ausarbeitung von Gefahrenkarten ist bundesrechtlich zwingend vorgeschrieben.²¹⁹ Bauten und Anlagen haben demnach in Gefahrengebieten, unabhängig vom Bestehen einer Bewilligungspflicht, den Anforderungen an den Personen- und Sachwertschutz gegen Naturgefahren zu genügen (Abs. 1). Ein Schutzdefizit, das durch Objektschutzmassnahmen behoben werden muss, bestimmt sich grundsätzlich aus der Differenz zwischen dem vom Kanton festgesetzten Schutzziel und der aktuellen Gefahrensituation.

²¹⁷ Art. 1 Abs. 1 BehiG.

²¹⁸ Urteil des Bundesgerichtes 1C_48/2008 vom 9. Juli 2008 und BGE 132 I 82.

²¹⁹ Art. 21 Abs. 1 und Art. 27 Abs. 3 WBV.

Die Regelung setzt direkt anwendbare Baubeschränkungen für die Gefahrengebiete fest (Abs. 2 und 3). Aus Effizienzgründen wird analog zum Kanton Bern aber im Gegensatz beispielsweise zu den Kantonen Thurgau und Graubünden darauf verzichtet, den Gemeinden den Erlass kommunaler Gefahrenzonen vorzuschreiben. Den Gemeinden steht diese Option nichtsdestotrotz aber grundsätzlich offen. Auf jeden Fall müssen die Gemeinden die Gefahrenkarten berücksichtigen. Namentlich bei Neueinzonungen und bei der Festlegung des Bauzontentyps können sich aufgrund der Gefahrenkarten Einschränkungen aufdrängen (z.B. Verzicht auf Neueinzonungen in roten Gefahrengebieten oder auf den Bau von Spitälern in gelben Gefahrengebieten). Die Gemeinden stützen sich bei der Ausgestaltung ihrer Ortsplanung auf ihren kommunalen Richtplan ab, der neu zwingend ein Massnahmenkonzept Naturgefahren mit Schutzziele und -massnahmen enthalten muss (Art. 6 Abs. 3 PBG).

In roten Gefahrengebieten gilt angesichts der erheblichen Gefährdung ein grundsätzliches Bauverbot (Abs. 3 Bst. a). Aus Gründen des Verhältnismässigkeitsprinzips können geringfügige Änderungen einer bestehenden Baute oder Anlage aber dennoch zulässig sein, wenn für die ganze Baute oder Anlage – also auch den unveränderten Teil – die nötigen Objektschutzmassnahmen getroffen werden.

In blauen Gefahrengebieten kann kein Bauverbot verfügt werden (Abs. 3 Bst. b). Es gilt aber die gleiche Pflicht zu situationsgemässen Objektschutzmassnahmen, die gewährleistet werden müssen, wenn die Risiken im zulässigen Bereich gehalten werden können. Welches Risiko zulässig ist, bestimmt sich nach den entsprechenden technischen Richtlinien.²²⁰

Ein Bauvorhaben in roten oder blauen Gefahrengebieten bedarf immer einer fachlichen Begutachtung, um zu entscheiden, ob und welche Objektschutzmassnahmen das Risiko im zulässigen Bereich halten können. Der fachliche Nachweis, dass die Objektschutzmassnahmen genügen, obliegt der Bauherrschaft. Die Baubewilligungsbehörde legt dann im Bauentscheid die erforderlichen Massnahmen fest oder verweigert die Bewilligung. In roten Gefahrengebieten tut sie das immer mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Fachstelle.

In gelben Gefahrengebieten (geringe Gefährdung) reicht es, wenn Objektschutzmassnahmen für sensible Objekte wie Schulhäuser, Versammlungslokale, Spitäler oder teure Infrastrukturanlagen getroffen werden (Abs. 3 Bst. c). Die gelb-weissen Gebiete auf den Gefahrenkarten weisen eine Restgefährdung auf. Die heute geltende Praxis, wonach Betriebe selber entscheiden können, ob sie auf freiwilliger Basis Massnahmen treffen, soll weitergeführt werden.

Gefahrenkarten sind Sachverhaltsfeststellungen von Sachverständigen und keine Nutzungspläne.²²¹ Sie können dementsprechend nicht selbständig gerichtlich überprüft werden. Ihre Richtigkeit und Aktualität muss deshalb im Nutzungsplanverfahren oder durch Verfügung grundeigentümerverbindlich festgestellt werden (Abs. 4).²²² Die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer kann im Baubewilligungsverfahren den Nachweis erbringen, dass die in den Gefahrenkarten ausgewiesene Gefahr nicht mehr besteht oder durch sichernde Massnahmen behoben ist (Abs. 5).

9. Besondere Bauten und Anlagen

Art. 105 Hochhäuser – Grundsätze

Die Unterscheidung von höheren Häuser und Hochhäuser im geltenden Recht²²³ wird mit dem PBG aufgehoben. Das PBG umfasst generell keine Geschosshöhenvorschriften, so dass einzig die Gesamthöhe die Zuordnung zum Bautypus Hochhaus entscheidet. Das geltende Recht spricht ab 25 Meter Gebäudehöhe von Hochhäusern. Neu wird die Hochhausgrenze auf eine Gesamthöhe

²²⁰ Art. 27 Abs. 3 WBV; vgl. etwa SIA: Baugesuch. Achtung: Naturgefahren, Zürich 2013.

²²¹ Vgl. PLANAT: Rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Gefahrenkarte, Reihe 4/2004, S. 23 ff.

²²² Vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1A.275/2004 vom 26. Juli 2005.

²²³ Art. 68 f. BauG.

von 30 Meter festgelegt (Abs. 1). Für Bauten mit einer Gesamthöhe unter 30 Meter gelten demnach die kommunalen Regelbauvorschriften. Die neue minimale Gesamthöhe eines Hochhauses von 30 Meter folgt den Regelungen in anderen Kantonen. So wird im Kanton Zürich die Hochhausgrenze bei 32 Meter Gesamthöhe (25 Meter Gebäudehöhe und 7 Meter Firsthöhe) erreicht. Der aktuelle Entwurf für eine Revision des Baugesetzes des Kantons Bern schlägt ebenfalls eine Gesamthöhe von 30 Meter vor.

Hochhäuser sind gemäss geltendem Recht ausser in Industriezonen nur aufgrund eines Sondernutzungsplans zulässig. Neu sind in jedem Fall ein Sondernutzungsplan, ein städtebauliches Konzept, ein besonders geeigneter Standort und eine der Grösse des Bauvorhabens entsprechende architektonische Gestaltung erforderlich (Abs. 2), und zwar aus zwei Gründen: Zum einen reicht die Sichtbarkeit eines Hochhauses weit über den Standort und die betreffende Zone hinaus und zum anderen sind auch die städtebaulichen Auswirkungen beträchtlich. Hochhäuser sind mit ihrer Umgebung nur dann verträglich, wenn der Ort, die Höhe, die Erschliessung wie auch die Gestaltung und Einordnung an ihrem Fuss städtebaulichen Mindestanforderungen entsprechen. Neben der Fernwirkung sind Standort und Gestaltung vor allem auf die bestehende Siedlung (d.h. das bisher Gebaute) und den öffentlichen Raum rund um den Hochhaussockel abzustimmen. Konkret ist diese Verträglichkeit mit einem städtebaulichen Konzept nachzuweisen. Dementsprechend ist es auch eine zentrale Aufgabe städtischer Ortsplanungen, konzeptionelle Überlegungen für Hochhäuser anzustellen und im kommunalen Richtplan zu verankern.²²⁴ Weil der kommunale Richtplan nur wegleitend ist, genügt aber ein blosser Verweis auf diesen Richtplan nicht, um den besonders geeigneten Standort zu begründen. Vielmehr muss der Planungsbericht zum Sondernutzungsplan ausdrückliche städtebauliche Überlegungen zum besonders geeigneten Standort enthalten.²²⁵

Hochhäuser weichen in den meisten Fällen deutlich von der Regelbauweise ab. Entsprechende Sondernutzungspläne stellen deshalb nur dann keine materielle Zonenplanänderung dar, wenn sie im Zonenplan und Baureglement vorgesehen sind (vgl. Art. 36 Abs. 1 PBG). Eine geeignete Zone dafür wäre beispielsweise eine Schwerpunktzone mit der Vorschrift, dass darin «Hochhäuser mit einer Gesamthöhe von höchstens 60 Meter» erstellt werden dürfen.

Art. 106 Hochhäuser – Schattenwurf

Da der Schattenwurf in der Regel einen Hauptstreitpunkt bei Hochhäusern darstellt, fördern konkrete Vorschriften dazu die Rechtssicherheit. Die wesentlichen Beschattungsvorschriften sind im Gesetz geregelt. Diese Bestimmungen ersetzen im geltenden Recht den Art. 69 Abs. 3 BauG. Das Verbot übermässiger Beeinträchtigung von Nachbarinnen und Nachbarn (Art. 104 Abs. 3 PBG) wird in Abs. 1 konkretisiert. Der Schattenwurf eines Hochhauses auf die benachbarten Wohn-, Wohn-/Gewerbe- und Kernzonen dauert an mittleren Wintertagen nicht länger als zweieinhalb Stunden. In Ortszentren und zur Ermöglichung von städtebaulich sorgfältig geplanten Hochhausgruppen kann die Beschattungsdauer bis drei Stunden betragen, wenn dies das städtebauliche Konzept vorsieht (Abs. 2). Diese Beschattungsregel ist liberaler ausgestaltet als im geltenden Recht, weil künftig alle Hochhäuser einen Sondernutzungsplan erfordern. Die Nachbarn können sich im Rahmen des Sondernutzungsplanverfahrens wirksamer gegen ein geplantes Hochhaus zur Wehr setzen als im Rahmen eines blossen Baubewilligungsverfahrens. Die neuen Beschattungsregeln richten sich sodann am Grundsatz aus, dass Hochhäuser der Verdichtung in den Städten dienen und die Beschattungsvorschriften dieses Bestreben nicht unverhältnismässig behindern dürfen. Dementsprechend dürfen die Beschattungsvorschriften die mit einem Hochhaus mögliche höhere Ausnützung nicht unterlaufen. Eine zu kurze Beschattungsdauer verlangt für das Hochhaus städtebaulich in der Regel unerwünscht grosse und finanziell kaum tragbare Grenzabstände.

²²⁴ Vgl. Hochhauskonzepte Zürich, Basel, Region Bern-Mittelland, St.Gallen, Luzern, Buchs SG, Baden AG, Wil SG.

²²⁵ Vgl. dazu auch die Rechtsprechung zum «besonders geeigneten Standort»: Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen vom 22.5.2013 E. 6.

Art. 107 Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt – Grundsätze

Es gibt Bauvorhaben, die wegen ihren besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Rahmen der kommunalen Zonenordnung und den Regelbauvorschriften nicht erstellt werden können. Die Regelung legt genauer fest, welche Vorhaben als «Baute oder Anlage mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt» gelten. Die Rechtsfolgen dieser Einstufung sind im nachfolgenden Art. 108 PBG geregelt. Konkret sieht Art. 108 Abs. 1 PBG eine Sondernutzungsplanpflicht vor. Sodann ist in Art. 108 Abs. 2 PBG geregelt, welcher Art die Regelungen des Sondernutzungsplans sein können.

Von dieser Sondernutzungsplanpflicht zu unterscheiden ist die Frage, welche Grossinfrastrukturen einen Eintrag im kantonalen Richtplan erfordern.²²⁶ Der Eintrag in den kantonalen Richtplan ist gestützt auf Art. 8 Abs. 2 RPG vor allem deshalb notwendig, weil solche Bauten und Anlagen je nach Standort und Grösse regionale und kantonsübergreifende Auswirkungen haben können und eine entsprechende regionale Abstimmung erforderlich ist. Bei solchen Grossinfrastrukturen sind der Standort und gegebenenfalls weitere Angaben im kantonalen Richtplan festzusetzen.

Die genannten neuen Bestimmungen zu den Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt ersetzen die Bestimmungen im geltenden Recht, welche eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen enthalten.²²⁷ Um die bestehende Rechtsunsicherheit zu beseitigen, werden die unbestimmten Rechtsbegriffe möglichst durch einfache Schwellenwerte ersetzt. Damit entfallen insbesondere die vage formulierten und kaum konkretisierbaren Voraussetzungen, welche die Baubewilligungs- oder Rekursbehörden in der Praxis vor erhebliche Vollzugsprobleme stellen.

Einkaufs- und Fachmarktzentren können erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, weshalb sie bereits ab einer Verkaufsfläche von 2'500 m² der Sondernutzungsplanpflicht unterliegen sollen (Abs. 1 Bst. a). Dieser Schwellenwert ist einfach überprüf- und durchsetzbar und beseitigt die auch in diesem Bereich bestehende Rechtsunsicherheit. Bei Freizeitzentren und touristischen Anlagen ist demgegenüber auf die UVP-Schwelle abzustellen (Abs. 1 Bst. b), wozu eine ausreichende Rechtsprechung auf Bundesebene besteht. Sodann zählen auch die Abbaustellen und Deponien zu den Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Abs. 1 Bst. c und d), worunter beispielsweise auch grossflächige Bodenverbesserungen (z.B. mit Schwemmmaterial) fallen. Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht.²²⁸

Das PBG stellt den Gemeinden zwei ergänzende Instrumente zur Verfügung, mit denen auch die Bauten und Anlagen gesteuert werden können, welche die in Art. 107 und 108 PBG vorgeschriebenen Schwellenwerte nicht erreichen. So können zum einen für ein bestimmtes Gebiet bestimmte Nutzungen generell ausgeschlossen werden (Art. 8 Abs. 3 Bst. b. PBG). Zum anderen steht es den Gemeinden offen, in bestimmten Gebieten eine allgemeine Sondernutzungsplanpflicht einzuführen (Art. 8 Abs. 3 Bst. c PBG).

Art. 108 Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt b) Sondernutzungsplan

Bauten oder Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt nach Art. 107 PBG dürfen nur aufgrund eines Sondernutzungsplans neu erstellt oder wesentlich geändert werden (Abs. 1). Dieser muss Mindestinhalte umfassen (Abs. 2) und auch die übergeordneten Anforde-

²²⁶ Art. 8 Abs. 2 RPG; vgl. dazu Empfehlung des BAFU «Verkehrsentensive Einrichtungen im kantonalen Richtplan», Empfehlungen zur Standortplanung», Bern 2006 sowie die Ergänzung vom 9. April 2013 «Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei verkehrsentensiven Einrichtungen».

²²⁷ Art. 69bis BauG; «Bauten und Anlagen von überörtlicher Bedeutung».

²²⁸ Art. 28bis und quater BauG.

rungen des kantonalen Richtplans und des Massnahmenplans Luftreinhaltung erfüllen. Insbesondere legt der kantonale Massnahmenplan Luftreinhaltung fest, welche Massnahmen im Bereich der Luftreinhaltung wenigstens vorzusehen sind.²²⁹

Ein Sondernutzungsplan für Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt muss zwingend deren Grösse, Anordnung, Gestaltung sowie der Erschliessung festlegen (Abs. 2 Bst. a). Die Regelung der Erschliessung im Rahmen des Sondernutzungsplans soll es der Gemeinde insbesondere erlauben, die Einordnung des Vorhabens in die bestehende Siedlung sicherzustellen und vorausschauend die möglichen oder offensichtlichen Konflikte zu regeln.

Den Gemeinden steht es auch offen, die Bauherren an den Kosten des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur zu beteiligen (Abs. 2 Bst. b Ziff. 1). Diese Möglichkeit ist deshalb gerechtfertigt, weil von diesem Ausbau meist die Bewilligungsfähigkeit und der Liegenschaftsertrag abhängen. So kann etwa der Anschluss eines Einkaufszentrums an das übergeordnete Strassennetz davon abhängen, dass ein Verkehrskreisel oder Abzweigespuren gebaut werden. Der Sondernutzungsplan kann einzig eine Beteiligung an den Kosten des Infrastrukturausbaus vorsehen. Demgegenüber sieht Art. 20a GöV eine Beitragspflicht von «verkehrsrelevanten Einrichtungen» an die Betriebskosten des öffentlichen Verkehrs vor.

Weiter ist im Rahmen des Sondernutzungsplans auch die Anordnung von Massnahmen zur Beschränkung des Verkehrsaufkommens möglich (Abs. 2 Bst. b Ziff. 1). Da die Berechtigung solcher Massnahmen von den konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls abhängig ist, sollen sie nicht generell-abstrakt im Gesetz festgeschrieben werden. Vielmehr können die Gemeinden im Rahmen des Sondernutzungsplans die allenfalls gerechtfertigten Massnahmen (z.B. Parkplatzbewirtschaftung, Fahrtenbegrenzung gemäss der Leistungsfähigkeit des Strassennetzes oder einzelner Knoten, Beschränkung der Anzahl Abstellplätze) vorsehen. Solche Massnahmen sind möglich, wenn dies aus Gründen der Verkehrsplanung oder des Umweltschutzes erforderlich ist. Da es sich bei den Massnahmen um einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit handelt, sind sie wie immer nur zulässig, wenn sie verhältnismässig sind. Dies wird im Gesetzestext verdeutlicht, wonach die Massnahmen das Verkehrsaufkommen wirksam (d.h. sie müssen geeignet sein) begrenzen und erforderlich sein müssen.

10. Ausnahmebewilligung und Bestandesgarantie

Art. 109 Ausnahmebewilligung

Die Regelung übernimmt im Wesentlichen die Ausnahmetatbestände des geltenden Rechts²³⁰, wobei künftig keine «offensichtliche Härte» mehr gegeben sein muss. Auf einen umfangreichen Ausnahmekatalog wird weiterhin verzichtet, da dieser ohnehin nie abschliessend sein kann.

Eine Ausnahmebewilligung setzt in erster Linie das Vorliegen besonderer Verhältnisse voraus (Abs. 1). Die Regelung will bei solchen «besonderen Verhältnissen» Abhilfe schaffen und den Gedanken des Gesetzgebers weiterzuführen. Es gilt also Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten zu vermeiden, die sich daraus ergeben, dass die Anwendung der Allgemeinordnung aussergewöhnlichen Gegebenheiten nicht Rechnung trägt. Es geht mithin um offensichtlich ungewollte Wirkungen einer Vorschrift. Die Ausnahmebewilligung darf mit anderen Worten nicht dazu eingesetzt werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen liessen. Auf diesem Weg würde ansonsten materiell das Gesetz geändert. «Besondere Verhältnisse» sind demnach – neben der Eigenart des Bauwerks, der Architektur oder der Zweckbestimmung des Gebäudes – insbesondere in der Topografie, Form oder Lage des Baugrundstücks oder der besseren Wahrung öffentlicher Interessen begründet. Da mit einem Sondernutzungsplan von der Grundordnung bereits abgewichen wird, kann im Einzelfall nicht auch noch eine

²²⁹ Art. 44a USG.

²³⁰ vgl. Art. 77 Abs. 1 Bst. a BauG .

Ausnahmebewilligung geltend gemacht werden. Die Ausnahmebewilligung darf nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstossen, von der sie befreit, und auch sonst keine überwiegen- den öffentlichen Interessen verletzen oder die Nachbarschaft unzumutbar benachteiligen (Abs. 2). Die Ausnahmebewilligung muss demnach mit den Grundgedanken des Gesetzes vereinbar sein, die Absicht des Gesetzgebers weiterführen und auf der Besonderheit des Einzelfalls beru- hen. Als öffentliche Interessen, denen eine Ausnahmebewilligung nicht zuwiderlaufen darf, gelten insbesondere gesundheits- und feuerpolizeiliche, wohnhygienische, planerische sowie städtebau- liche Anliegen. Aber nicht jedes noch so geringfügige öffentliche Interesse reicht zur Verweige- rung der Ausnahmebewilligung aus. Vielmehr müssen die sich widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. In Betracht fällt dabei vor al- lem, wie und mit welcher Intensität die Norm, die ausser Acht gelassen werden soll, das öffentli- che Interesse wahrnimmt. Zudem darf eine Nachbarin beziehungsweise ein Nachbar durch eine Ausnahmebewilligung nicht unzumutbar benachteiligt werden.

Die Ausnahmebewilligung bedarf in bestimmten Fällen aufgrund der wesentlichen betroffenen öf- fentlichen Interessen der ausdrücklichen Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle (Abs. 3).

Art. 110 Bestandesgarantie – Umbauten und Erweiterungen innerhalb der Bauzone

Baugesetzgebung, Baureglemente und Zonenpläne ändern periodisch. Diese Änderungen bewir- ken, dass Bauten materiell baurechtswidrig werden. Eine sofortige Anpassung an neue Vorschrif- ten würde erhebliche Werte zerstören und unter Umständen die Eigentumsgarantie verletzen. Demgegenüber besteht aber auch ein öffentliches Interesse, dass wenigstens mittelfristig eine Anpassung an das neue Recht erfolgt.

Die Regelung übernimmt die liberalen Bestimmungen zur Bestandes- und Erweiterungsgarantie des geltenden Rechts²³¹, wobei der Umbau und der Wiederaufbau neu in zwei separaten Artikeln normiert werden.

Innerhalb der Bauzone ist der Bestand und die Erneuerung von Bauten und Anlagen, die formell rechtmässig erstellt wurden, aber den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, ge- währleistet (Abs. 1). Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen sind zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird (Abs. 2). Ergänzend wird neu ausdrücklich festgehalten, dass baurechtswidrige Bauten zusätzlich mit einer Wärme- und Schallisolation versehen werden können, auch wenn dies zu einer Verminderung der Ab- stände oder Überschreitung der Höhen, Längen oder Ausnützungsvorschriften führen kann. An- dere Vorschriften wie etwa das Bundesumweltschutzrecht mit seinen besonderen Sanierungsbe- stimmungen können die allgemeine Bestandesgarantie des PBG einschränken (Abs. 3).

Art. 111 Bestandesgarantie – Wiederaufbau innerhalb der Bauzone

Die Regelung übernimmt die liberalen Bestimmungen zur Bestandes- und Erweiterungsgarantie des geltenden Rechts.²³² Insbesondere ist der nicht rechtskonforme Wiederaufbau nicht nur nach einem Elementarereignis zulässig sondern weiterhin auch nach einem freiwilligen Abbruch. Diese historische Privilegierung einzelner Eigentümerinnen und Eigentümer ist ausserordentlich liberal und im interkantonalen Vergleich einzigartig.

11. Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzone

Art. 112 Rechtsgrundlage

Die Voraussetzungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen sind im Bundesrecht weitgehend abschliessend geregelt (Abs. 1).²³³ Grundsätzlich sind ausserhalb der Bauzonen (Landwirt-

²³¹ Art. 77bis BauG.

²³² Art. 77bis BauG.

²³³ Art. 16 bis 16b, 24 bis 24d sowie 37a RPG und Art. 33 bis 43 RPV.

schaftszone, Wald) nur Bauten für die Land- und Forstwirtschaft und den produzierenden Gartenbau zulässig. Allerdings sieht das eidgenössische Raumplanungsgesetz zahlreiche Ausnahmetatbestände vor. Der bundesrechtliche Rahmen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen wird im Kanton St.Gallen unverändert voll ausgeschöpft. Auf die Möglichkeit, die Voraussetzungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen kantonal weiter einzuschränken²³⁴, wird verzichtet.

Ergänzend zum Bundesrecht gilt es ausserhalb der Bauzonen noch verschiedene kantonale oder kommunale Vorschriften zu beachten wie beispielsweise die Landschaftsschutzzonen oder baupolizeiliche Vorschriften zu den Grenzabständen (Abs. 2). Dieses kantonale oder kommunale Recht muss mit dem Bundesrecht vereinbar sein. Für die in diesem Sinne zulässigen kantonalen oder kommunalen Vorschriften gilt die kantonale Bestandegarantie.

Art. 113 Bewilligung

Bauvorhaben ausserhalb Bauzonen bedürfen unabhängig davon, ob sie zonenkonform sind oder nicht, der Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle.²³⁵ Sie muss die vom Bundesrecht verlangte umfassende Interessenabwägung vornehmen und namentlich auch die entgegenstehenden öffentlichen Interessen einbeziehen.

Die Bewilligung erteilt entsprechend der bisherigen Praxis auch künftig die kommunale Behörde, und zwar auf der Basis der Zustimmung der kantonalen Stelle (Amt für Raumentwicklung und Geoinformation).

12. Duldung von öffentlichen Einrichtungen

Art. 114 Duldungspflicht

Die Regelung auferlegt den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine entschädigungslose Duldung bestimmter öffentlichen Einrichtungen. Die Duldungspflicht ist im Unterschied zum geltenden Recht nicht mehr auf Einrichtungen an Bauten, Anlagen und Einfriedungen beschränkt.²³⁶ So sind beispielsweise an eine öffentliche Strasse angrenzende Signale oder Strassenbeleuchtungskandelaber auch im Grundstück selber zu dulden.

Die Aufzählung der zu duldenden öffentlichen Einrichtungen ist abschliessend (Abs. 1). Besonders wird erwähnt, dass eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer auch untergeordnete öffentliche Ver- und Entsorgungseinrichtungen wie Hydranten oder Elektro-Verteiler (Bst. d) oder Einrichtungen für eine befristete Beleuchtung wie Weihnachtsbeleuchtung (Bst. f) zu dulden hat.

Der Eigentumseingriff darf nur so weit gehen, als dies das öffentliche Interesse zwingend verlangt, und der Eingriff hat möglichst schonend zu erfolgen (Abs. 2). Diese Regelung entspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

Abs. 3 übernimmt das geltende Recht.²³⁷ Zusätzlich steht neu der Sondernutzungsplan für die öffentlich-rechtliche Sicherung von öffentlichen Leitungen zur Verfügung.²³⁸

C. Natur- und Heimatschutz

Das PBG regelt den Natur- und Heimatschutz wie im geltenden Baugesetz als eigenständigen Gesetzesteil. Auch der Regelungsgegenstand ist mit einer Ausnahme unverändert: Das geltende Baugesetz umfasst im Teil des Natur- und Heimatschutzes auch Vorschriften über die

²³⁴ Art. 27a RPG.

²³⁵ Art. 25 Abs. 2 RPG.

²³⁶ Art. 76 BauG.

²³⁷ Art. 76 Abs. 3 BauG.

²³⁸ Vgl. dazu Heer, Rz. 732.

Baugestaltung (Verunstaltungsverbot) sowie über Reklamen, Abbaustellen, ausgediente Motorfahrzeuge und Antennenanlagen.²³⁹ Alle diese Gestaltungsvorschriften gehören nach geltendem Rechtsverständnis nicht mehr zum Natur- und Heimatschutz und sind im PBG soweit notwendig an anderer Stelle geregelt (Art. 100 f. PBG).

Die bestehenden Regelungen zum Heimatschutz vermögen weder die Schutzobjekte ausreichend zu schützen, noch bieten sie den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern genügend Rechtssicherheit. Oftmals fehlen aktuell nachgeführte Inventare, die mit einer gewissen Verbindlichkeit für die Behörden den Bestand der schützenswerten Baudenkmäler im Kanton nach anerkannten Standards erfassen. Die Unklarheit, welche Objekte schützenswert sind und welche nicht, schafft für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine erhebliche Rechtsunsicherheit.²⁴⁰ Weiter ist es gerade in Ortsbildschutzgebieten für Kanton und Gemeinden nicht einfach, vorausschauend mit einer Schutzverordnung den konkreten Schutz grundeigentümergebunden festzulegen. Häufig ergibt sich die beste und für die Eigentümerin oder den Eigentümer verhältnismässige Schutzmassnahme erst aufgrund eines konkreten Bauprojekts, das erst viel später vorliegt.

Das neue PBG stellt den Denkmalschutz künftig im Rahmen eines neuen zweistufigen Verfahrens sicher, das sich durch folgende zwei Punkte kennzeichnet:

- In einem ersten Schritt erfolgt die Inventarisierung aller schutzwürdigen Bauten und Anlagen. Die konkrete Erstellung des Schutzinventars erfolgt auf der Basis von Mindestvorgaben des Kantons durch die Gemeinden. Diese arbeiten dabei mit den kantonalen Fachstellen zusammen. Den Gemeinden obliegt es sodann, im Schutzinventar die schützenswerten Objekte von lokaler Bedeutung festzusetzen. Der Kanton setzt die schützenswerten Objekte von kantonaler Bedeutung fest. Der Kanton setzt darüber hinaus im Schutzinventar die durch die Inventare des Bundes erfassten Objekte von nationaler Bedeutung (ISOS, IVS, KGS-Inventare) fest. Objekte, die nicht in diesem Schutzinventar aufgelistet sind, können grundsätzlich nicht unter Schutz gestellt werden. Das Schutzinventar kann mit Ausnahme von Entdeckungen auch nicht kurzfristig angepasst werden, wodurch sich die Rechtssicherheit aus Bauherrensicht gegenüber dem bestehenden Baugesetz massgeblich verbessert. Ausgenommen hiervon sind Entdeckungen. Vorbehalten bleibt überdies die in der Regel alle 15 Jahre erforderliche Aktualisierung des Schutzinventars. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen künftig also nicht mehr damit rechnen, dass ein bislang nicht inventarisiertes Objekt im Fall eines konkreten Bauvorhabens überraschend mit Schutzmassnahmen belegt wird.
- Erst wenn ein konkreter Anlass besteht, erfolgt in einem zweiten Schritt die grundeigentümergebundenen Unterschutzstellung. Dabei entscheiden die Gemeinden eigenständig, ob sie Objekte nur im Einzelfall bei einer Gefährdung durch ein konkretes Bauvorhaben oder aber abstrakt im Rahmen der Nutzungsplanung (bzw. dem Erlass einer Schutzverordnung) schützen wollen. Darüber hinaus kann die Grundeigentümergebundenen Unterschutzstellung eines inventarisierten Objektes verlangen (sogenannte Provokation eines Unterschutzstellungsentscheids). Die Unterschutzstellung setzt in jedem Fall voraus, dass das schutzwürdige Objekt im Schutzinventar enthalten ist.

Für den wirksamen Schutz archäologischer Denkmäler schafft das neue PBG erstmals eine tragfähige rechtliche Grundlage. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haben die notwendigen Untersuchungs- und Sicherungsmassnahmen zu dulden. Insbesondere wird eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung der Einstellung von Bauarbeiten bei Entdeckung archäologischer Fundstellen geschaffen. Archäologische Arbeiten sind grundsätzlich durch die kantonale Fachstelle vorzunehmen. Die Kosten der archäologischen Untersuchung und Sicherung trägt in der Regel der Kanton.

²³⁹ Art. 93 bis 97 BauG.

²⁴⁰ Art. 98 ff. BauG.

Im Bereich Natur- und Landschaftsschutz wird am bestehenden bewährten System weitgehend festgehalten. Entsprechend treffen die Gemeinden auch künftig die erforderlichen Schutzmassnahmen durch die Ausscheidung von Schutzzonen sowie durch den Erlass von Schutzverordnungen und Schutzverfügungen.

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 115 Grundsätze

Die Regelung legt den Natur- und Heimatschutz als eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden fest (Abs. 1). Die hoheitliche Aufgabe, die für die Erreichung der Schutzziele nötigen Eigentumsbeschränkungen sicherzustellen, ist gemäss dem Subsidiaritätsprinzip aufzuteilen. Was auf lokaler Ebene geregelt werden kann, ist demnach Sache der Gemeinden.

Die öffentliche Hand hat neben der hoheitlichen Aufgabe auch eine Selbstverpflichtung, den Natur- und Heimatschutz im eigenen Handlungsbereich zu gewährleisten. Sie treffen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die nötigen Massnahmen, um Schutzobjekte zu schonen und dauernd zu erhalten, wobei das öffentliche Interesse überwiegen muss (Abs. 2). Diese Selbstverpflichtung stützt sich auf Bundesrecht sowie internationale Verträge.²⁴¹

Art. 116 Schutzobjekte

Die Regelung zählt die Schutzobjekte wie im geltenden Recht einzeln auf.²⁴² Die Auflistung beinhaltet Natur- und Landschaftsobjekte wie auch Baudenkmäler und archäologische Denkmäler und ist abschliessend.

Die Terminologie wird zum einen vereinfacht und aktualisiert und zum anderen im Bereich der Baudenkmäler (Bst. g) und der archäologischen Denkmäler (Bst. h) auch konkretisiert. So umfasst der Begriff des Baudenkmals verschiedene spezifische Schutzobjekte wie Ortsbilder und Ensembles. Baudenkmäler und archäologische Denkmäler sind ausdrücklich durch ihren kulturellen Zeugniswert gekennzeichnet. Der kulturelle Zeugniswert eines Baudenkmals oder archäologischen Denkmals zeigt sich insbesondere im authentischen Zeugnis über eine historische, gesellschaftliche, wissenschaftliche, künstlerische, architektonische, handwerkliche, siedlungs- oder landschaftsprägende Gegebenheit und kann im Eigen- wie auch im Situationswert liegen. Zu den Naturdenkmälern (Bst. d) zählen vor allem die Geotope²⁴³.

Art. 117 Anspruch auf Entscheid

Unklarheiten über die Veränderungsmöglichkeiten an einem potenziellen Schutzobjekt können dessen Weiterverwendung wie beispielsweise den Verkauf oder die Erbteilung beeinträchtigen. Den Eigentümerinnen und Eigentümern, die diesbezüglich Rechtssicherheit benötigen, steht künftig die Möglichkeit offen, den Schutz und Schutzzumfang rechtsverbindlich klären zu lassen (Abs. 1). Wer einen Entscheid verlangt, stellt einen Antrag an die Baubehörde (Abs. 2). Die Gemeinde trifft den geforderten Unterschutzstellungsentscheid im Rahmen eines sachgemäss angewandten Baubewilligungsverfahrens (Abs. 3). Der Entscheid ist unentgeltlich, weshalb dafür keine Gebühren erhoben werden können. In einem Rechtsmittelverfahren gelten dagegen die Gebührenregeln der Verwaltungsrechtspflege.

Art. 118 Kantonsbeiträge

Die Regelung entspricht im Hinblick auf den Natur- und Landschaftsschutz dem geltenden Recht.²⁴⁴ Der Kanton kann demnach für die Erhaltung und Aufwertung von Lebensräumen und wertvollen Landschaften (Abs. 1 Bst. a), für Naturpärke von nationaler Bedeutung (Abs. 1 Bst. b)

²⁴¹ Art. 3 NHG, UNESCO- und Granada-Übereinkommen.

²⁴² Art. 98 BauG.

²⁴³ Vgl. Geotopinventar des Kantons St.Gallen.

²⁴⁴ Art. 103 BauG.

wie auch für die Information der Öffentlichkeit finanzielle Beiträge ausrichten (Abs. 1 Bst. c). Konkret können die Beiträge mittels einer Verfügung oder einer Leistungsvereinbarung vergeben werden (Abs. 3).

Die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Denkmalpflegebeiträgen bildet unverändert das Kulturförderungsgesetz.²⁴⁵ Der entsprechende Verweis (Abs. 2) dient der Klarheit, indem das PBG ergänzend zur Regelung der hoheitlichen Schutzmassnahmen auch auf die finanziellen und fachlichen Unterstützungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand verweist. Die Aufgaben von Kanton und Gemeinden bei der Ausrichtung von Denkmalpflegebeiträgen werden gemäss dem mit dem Entlastungsprogramm 2013 beschlossenen kantonsrätlichen Auftrag im Rahmen des geltenden Kulturförderungsgesetzes bzw. von dessen laufender Revision entflechtet.

II. Baudenkmäler und archäologische Denkmäler

Art. 119 Schutzinventar – Grundsatz

Baudenkmäler und archäologischen Denkmäler werden künftig je Gemeinde in einem einzigen Schutzinventar erfasst und fachlich umschrieben (Abs. 1). Dieses Inventar mit allen aus fachlicher Sicht schützenswerten Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern ist öffentlich zugänglich und behördenverbindlich. Bauwillige erhalten beispielsweise zu einem Bauobjekt rasch und verlässlich den Überblick auf allfällig bestehende denkmalpflegerische Vorbehalte.

Das Schutzinventar umfasst die schutzwürdigen Baudenkmäler und archäologischen Denkmäler im Kanton St.Gallen als Sachverhaltsfeststellung und stellt in diesem Sinne eine fachliche Beurteilung baulicher und archäologischer Objekte bezüglich ihrer Schutzwürdigkeit dar. Insbesondere liefert diese fachliche Beurteilung fundierte und behördenverbindliche Hinweise auf alle schutzwürdigen Objekte im Kanton St.Gallen, bei welchen die zuständigen Behörden insbesondere im Falle von anstehenden Veränderungen über den eigentümerverbindlichen Schutz und dessen Umfang zu entscheiden haben. Nahezu alle Gemeinden verfügen bereits über Hinweisinventare zu Baudenkmalern (insbesondere Ortsbildinventare); viele davon wurden aber nicht nach anerkannten Standards erfasst, beziehen sich nur auf Teilbereiche und sind auch nicht aktuell nachgeführt. Für die archäologischen Denkmäler besteht dagegen mit dem von der Kantonsarchäologie erstellten «archäologischen Fundstelleninventar des Kantons St.Gallen» ein nach einheitlichen fachlichen Kriterien erstelltes aktuelles Inventar.²⁴⁶ Für die Behörden ist das Schutzinventar verbindlich; für die Eigentümerschaft ist es eine blosser Information und kann entsprechend auch nicht angefochten werden.

Ob und in welchem Umfang die im Schutzinventar aufgelisteten schützenswerten Denkmäler tatsächlich grundeigentümerverbindlich geschützt werden, wird erst in einem nachfolgenden zweiten Schritt entschieden. Die Gemeinde kann beispielsweise auf der Grundlage des Schutzinventars ihre Schutzverordnung anpassen; zwingend nötig ist das indessen nicht. Der Schutzescheid kann auch erst im Rahmen eines konkreten Baubewilligungs- oder Nutzungsplanverfahren erfolgen (Art. 122 PBG). Darüber hinaus steht es der Eigentümerin oder dem Eigentümer eines Objekts auch jederzeit offen, eine entsprechende Verfügung zu verlangen (Art. 117 PBG).

Erst im Rahmen des Unterschutzstellungsverfahrens gilt es auch die Schutz- und die Nutzungsinteressen gegeneinander abzuwägen. Das zweistufige Unterschutzstellungsverfahren verhindert insbesondere, dass die grösseren Gemeinden und Städte mit einer Schutzverordnung alle Schutzobjekte auf einen Schlag grundeigentümerverbindlich unter Schutz stellen müssen und dass durch die Vielzahl der Verfahren die kommunalen Baubehörden zusammen mit den Gerichten über Jahre hinweg überbeansprucht werden. Es besteht auch keinerlei praktische Notwendigkeit, eine Vielzahl von Objekten «auf Vorrat» unter Schutz zu stellen. Erfahrungsgemäss drängt

²⁴⁵ Art. 2 Abs. 1 Bst. b KFG.

²⁴⁶ Vgl. http://www.sg.ch/home/kultur/archaeologie/schuetzenswerte_archaeologische-fundstellen.html.

sich bei den meisten potenziellen Schutzobjekten über lange Zeit keine eigentümergebundene Klärung des Schutzes auf; der reale Bedarf entsteht vielmehr in aller Regel erst mit einem konkreten Bauprojekt oder bei einem bevorstehenden Verkauf bzw. einer Erbteilung.

Nur wenn ein Objekt im Schutzinventar verzeichnet ist, kann es in einem nachfolgenden Schritt unter Schutz gestellt werden (Abs. 2 Satz 1). Diese Regelung schafft Rechtssicherheit für die Eigentümerschaft. Ist ein Gebäude nicht im Schutzinventar verzeichnet, darf die Eigentümerschaft damit rechnen, dass es nicht unter Schutz gestellt wird, wenn es einmal veräussert oder umgebaut werden soll («negative Rechtswirkung»). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz bilden einzig Entdeckungen (Abs. 2 Satz 2). Eine Entdeckung kann nur ein neu in Erscheinung getretenes Objekt betreffen, das den zuständigen Behörden in seinem kulturhistorischen Wert bislang nicht bekannt war. Beispiele dafür sind bisher unbekannte Bauteile und Ausstattungen (z.B. Wandmalereien, Decken, Tapeten) oder neu entdeckte, bisher im Boden verborgene archäologische Fundstellen oder Funde (vgl. auch Art. 125 PBG). Blosser Meinungsänderungen über die Schutzwürdigkeit eines Objekts sind also keine «Entdeckungen».

Art. 120 Schutzinventar – Inhalt

Das Schutzinventar erfasst alle Schutzobjekte von nationaler, kantonaler und lokaler Bedeutung (Abs. 1). Die Nennung der Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung obliegt der zuständigen kantonalen Stelle (Abs. 1 Bst. a). Die Gemeinde legt dagegen die Schutzobjekte von lokaler Bedeutung fest (Abs. 1 Bst. b). Regionale Schutzobjekte im Sinne des Bundesrechts²⁴⁷ sind im Verständnis des PBG Objekte von kantonaler Bedeutung. Ist ein Schutzobjekt grundeigentümer verbindlich geschützt, so ist dies auf dem entsprechenden Inventarblatt ausdrücklich zu vermerken.

Der Bund hat die Objekte von nationaler Bedeutung vor allem in den Bundesinventaren (ISOS, IVS, KGS-Inventare) und im Verzeichnis der Denkmäler, Ensembles und archäologischen Stätten von nationaler Bedeutung festgelegt. Das ISOS haben Kantone und Gemeinden gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei ihrer Nutzungsplanung zwingend zu berücksichtigen; sie können das ISOS mit dem Schutzinventar aber auch gleichzeitig fachlich überprüfen und präzisieren.²⁴⁸ So liegt es beispielsweise nahe, keine veralteten ISOS-Aufnahmen ins Schutzinventar zu übernehmen. Das Schutzinventar mit den aktualisierten ISOS-Vorgaben bildet in der Folge eine verlässliche Basis, um im Rahmen der eigentümergebundenen Nutzungsplanung die erforderlichen Interessenabwägungen vorzunehmen.²⁴⁹ Die schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung bzw. das ISOS und die schützenswerten Ortsbilder von kantonaler Bedeutung werden auch mit dem neuen PBG aufgrund der Vorgaben des Bundesrechts im kantonalen Richtplan aufgeführt.²⁵⁰

Die ordentliche Anpassung des Schutzinventars an wesentlich geänderte Verhältnisse erfolgt alle 15 Jahre (Abs. 2). Im gleichen Rhythmus erfolgen auch die Gesamtrevisionen der Ortsplanung. «Wesentlich veränderte Verhältnisse» liegen beispielsweise vor, wenn ein Objekt nicht mehr als schützenswert erscheint, weil es verfallen ist. Allenfalls wurde ein Objekt in der Zwischenzeit aber auch aufgrund eines das Interesse an der Erhaltung überwiegenden anderen öffentlichen Interesses abgebrochen. Verändert sind die Verhältnisse ferner auch dann, wenn eine neue Zeitepoche an Bauwerken ins Inventar aufgenommen werden soll (z.B. Bauwerke der 1960er Jahre) oder wenn es zu einer Meinungsänderung über die Schutzwürdigkeit eines Objekts gekommen ist, dessen Zeitepoche bereits ins Inventar aufgenommen wurde.

Das Schutzinventar darf im Interesse der Rechtssicherheit nicht dauernd geändert werden. Die Anpassung im Einzelfall insbesondere als Folge eines Baugesuchs ist deshalb ausgeschlossen.

²⁴⁷ Art. 4 NHG.

²⁴⁸ Vgl. dazu BGE 135 II 209.

²⁴⁹ Vgl. auch kantonaler Richtplan, Kapitel IV 21, schützenswerte Ortsbilder.

²⁵⁰ Vgl. Art. 6 Abs. 2 und 4 RPG und Art. 4a VISOS.

Vorbehalten bleibt die Anpassung des Schutzinventars bei einer Entdeckung bisher unbekannter Baudenkmäler und archäologischer Denkmäler (Abs. 3, vgl. auch Art. 119 Abs. 2 und Art. 125 PBG). Anpassungen des Inventars ausserhalb des ordentlichen Rhythmus sind auch dann möglich, wenn der Bund seine Inventare und Verzeichnisse im Rahmen von regelmässigen Überprüfungen ändert bzw. überarbeitet (z.B. Art. 5 Abs. 2 NHG). Verändertem Bundesrecht muss aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts Rechnung getragen werden.

Erfolgt auf der Grundlage eines Baugesuchs und einer Abbruchbewilligung der Abbruch eines im Inventar erfassten Baudenkmal, wird das Objekt im Inventar belassen und das entsprechende Inventarblatt mit einem Vermerk versehen. Ebenso mit einem Vermerk haben die Gemeinden das entsprechende Inventarblatt anzupassen, wenn ein Objekt grundeigentümergebunden unter Schutz gestellt wird.

Art. 121 Schutzinventar – Erstellung

Die politische Gemeinde erstellt das Schutzinventar für ihr Gebiet in Zusammenarbeit mit der zuständigen kantonalen Stelle (Abs. 1 erster Satz). Diese Federführung der Gemeinden bei der Erstellung des Schutzinventars trägt der grossen Bedeutung der Gemeindeautonomie im Kanton St.Gallen Rechnung; sie ist aber im Vergleich mit anderen Kantonen unüblich. Auf jeden Fall haben die Schutzinventare hinsichtlich Qualität und Vergleichbarkeit Mindestansprüche zu erfüllen, gerade weil das Inventar abschliessend ist und erst nach 15 Jahren wieder korrigiert werden kann («negative Rechtswirkung»). Der zwingende Beizug der kantonalen Fachstelle soll sicherstellen, dass die Objekte von kantonalen und nationaler Bedeutung vollständig und korrekt erfasst wurden. Die politische Gemeinde erstellt das Schutzinventar unter Mitwirkung der Bevölkerung (Abs. 1 Satz 1). Die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer werden angehört (Abs. 1 Satz 2, Art. 29 Abs. 2 BV). Durch die Anhörung können zum einen Betroffene ihre Interessen anmelden und zum anderen aufgrund der Rückmeldungen zumindest grobe Fehler vermieden werden.

Das von der Gemeinde erstellte Schutzinventar ist durch den Kanton zu genehmigen (Abs. 2). Das Genehmigungserfordernis trägt dazu bei, dass das Schutzinventar auch aus einer staatsübergreifenden Gesamtbetrachtung heraus keine Widersprüche enthält.

Die Genehmigungskompetenz der zuständigen kantonalen Stellen beschränkt sich ausdrücklich zum einen auf die Kontrolle der Vollständigkeit der aufgelisteten Schutzobjekte von nationaler und kantonalen Bedeutung (Abs. 2 Bst. a) und zum anderen auf die Erfüllung der Mindestanforderungen an das Inventarisierungsverfahren (Abs. 2 Bst. b Satz 1). Die Regierung legt die Mindestanforderungen in der Verordnung fest (Abs. 2 Bst. b Satz 2). Ohne einheitliche Erfassungsgrundsätze wären die künftig resultierenden kommunalen Schutzinventare kaum vergleichbar und eine vollständige Erfassung und Darstellung der kantonalen und eidgenössischen Schutzobjekte spürbar erschwert.

Das Schutzinventar ist öffentlich und kann bei der jeweiligen Gemeinde eingesehen werden. Die Gesamtheit der Schutzinventare aller St.Galler Gemeinden liegt bei der zuständigen Stelle des Kantons öffentlich auf (Abs. 3). Es liegt nahe, dass die Schutzinventare künftig wie in anderen Kantonen GIS-basiert auch auf dem Internet abgerufen werden können. Damit kann für die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie für den Immobilienmarkt eine hohe Transparenz erzielt werden.

Art. 122 Unterschutzstellung – Verfahren

Das Schutzinventar liefert den Behörden verbindliche Informationen über alle schutzwürdigen Objekte im Kanton St.Gallen, bei welchen die Gemeinden über den eigentümergebundenen Umfang des Schutzes zu einem späteren Zeitpunkt noch zu entscheiden haben. Dabei steht den

Gemeindebehörden die Wahl offen, den Schutzentscheid vorausschauend im Rahmen der Nutzungsplanung oder erst im Einzelfall bei einer Gefährdung durch ein konkretes Bauvorhaben zu treffen. Nutzungsplanerische Instrumente drängen sich insbesondere für den Schutz von Ortsbildern (ISOS) und Ensembles beziehungsweise grösserer zusammenhängender Schutzgebiete auf.

Konkret stehen den Gemeinden für ihren Entscheid über den eigentümerverbindlichen Umfang des Schutzes drei verschiedene formelle Verfahren offen: Die Unterschutzstellung kann durch die Aufnahme in einen Nutzungsplan wie eine Schutzverordnung oder einen Sondernutzungsplan erfolgen (Abs. 1 Bst. a). Die Unterschutzstellung muss der Eigentümerschaft mit einer beschwerdefähigen Verfügung eröffnet werden. Der Schutzentscheid kann aber auch mit der Bewilligung eines konkreten Bauvorhabens einhergehen (Abs. 1 Bst. b). Schliesslich kann die Gemeinde ausnahmsweise auch eine Schutzverfügung erlassen, wenn beispielsweise ein neues Baudenkmal entdeckt wird (Abs. 1 Bst. c). Neben diesen drei formellen Unterschutzstellungsverfahren steht es der Grundeigentümerschaft jederzeit frei, von der Gemeinde einen eigentümerverbindlichen Schutzentscheid zu verlangen (Art. 117 PBG).

Die sachgerechte Unterschutzstellung setzt die kompetente fachliche Unterstützung gerade der kleineren Gemeinden durch die kantonalen Fachstellen voraus. Die Gemeinde bezieht dementsprechend die kantonalen Fachstellen für Denkmalpflege und Archäologie frühzeitig in das Verfahren ein und stellt diesen auch ihre Entscheide (Pläne, Erlasse, Verfügungen) zu, wenn ein Objekt von nationaler oder kantonaler Bedeutung betroffen ist (Abs. 2). Die Entscheide der kommunalen Baubehörden sind durch die zuständige kantonale Stelle im Rahmen der kantonsinternen Verfahrenskoordination zu genehmigen, wenn inventarisierte Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung verändert, renoviert oder beseitigt werden sollen bzw. für sie der Schutzzumfang festgelegt werden soll. Die Genehmigung durch die für die Verfahrenskoordination federführende kantonale Stelle setzt eine Stellungnahme des fachlich zuständigen Amtes für Kultur voraus (Abs. 3). Bei Unterschutzstellungen im Rahmen der Nutzungsplanung ist die Zustimmungserfordernis vergleichbar mit der bisherigen Mitsprache der zuständigen kantonalen Fachstellen im Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren. Die Zustimmungspflicht stellt sicher, dass der Kanton seine Verantwortung gegenüber dem Schutz der national und kantonale bedeutenden Denkmäler wahrnimmt und wahrnehmen kann. Der Kanton verfügt dafür nicht über die Möglichkeit einer Behördenbeschwerde gegen einen konkreten Gemeindeentscheid betreffend ein Objekt von kantonaler oder nationaler Bedeutung. Kommt eine Gemeinde ihrer grundsätzlichen Verpflichtung, Schutzobjekte angemessen zu schützen, nicht nach, so hat der Kanton auf das gemeinderechtliche Aufsichtsinstrumentarium und auf die Aufsichtsmassnahmen aufgrund des Gemeindegesetzes zurückzugreifen.²⁵¹ Für eine besondere Regelung im PBG besteht dementsprechend keine Notwendigkeit.

Die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden können zur näheren Regelung des grundeigentümerverbindlichen Schutzes mit der Grundeigentümerschaft einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen (Abs. 4). Vertragliche Regelungen stehen insbesondere im Vordergrund, wenn mit der Grundeigentümerschaft im öffentlichen Interesse «positive» Schutzmassnahmen hinsichtlich Unterhalt und Pflege vereinbart oder wenn dadurch komplexe Verfahren schneller und kostengünstiger abgewickelt werden können.

Art. 123 Unterschutzstellung – Eigentumsbeschränkungen

Mit der Unterschutzstellung eines Objektes oder eines Teils eines Objektes legt die Gemeinde einzelfallweise Eigentumsbeschränkungen wie beispielsweise Bau-, Veränderungs- oder Abbruchverbote, Baubeschränkungen oder auch Nutzungs- und Zutrittsbeschränkungen fest (Abs. 1). Solche Eigentumsbeschränkungen müssen im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und

²⁵¹ Art. 155 ff. GG.

auch dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechen. Die eigentümergebundene Unterschutzstellung bedeutet kein absolutes Veränderungs- oder Abbruchverbot. Sie bewirkt vielmehr ein umfassendes Veränderungsverbot mit Genehmigungsvorbehalt. Die Genehmigungspflicht kann bei Einzelobjekten bereits einfache Malerarbeiten im Innern betreffen und bei Ensembles auch auf den ersten Blick unscheinbare Eingriffe ins historische Erscheinungsbild. Die Eigentumsbeschränkungen können losgelöst vom gewählten Verfahren (Nutzungsplanung oder Verfügung) umfassend rechtlich überprüft werden.²⁵² Im Rahmen einer solchen rechtlichen Prüfung wird auch die Richtigkeit des Schutzinventars akzessorisch mitgeprüft.

Ein Schutzobjekt muss nach den Bedürfnissen des heutigen Wohnens und Lebens für bisherige oder neue Zwecke genutzt und unter Wahrung des Schutzziels (schützenswerte Substanz und Struktur) verändert werden können (Abs. 2). Ein zeitgemässer Denkmalschutz zielt demnach nicht auf die Musealisierung der Schutzobjekte ab. Er orientiert sich vielmehr am Grundsatz, dass auch unter Schutz gestellte Objekte längerfristig in der Regel nur dann erhalten bleiben, wenn der Eigentümerschaft eine den Unterhalt finanzierende Weiterverwendung ermöglicht wird.

Unter Schutz stehende Objekte können beseitigt oder im Hinblick auf das Schutzziel beeinträchtigt werden, wenn die Interessen der Grundeigentümerschaft an einer uneingeschränkten Nutzung oder allenfalls andere öffentliche Interessen das Schutzinteresse nachweislich überwiegen (Abs. 3). Tatsächlich steht das Schutzinteresse oftmals mit anderen öffentlichen Interessen umweltrechtlicher, städtebaulicher, standortpolitischer oder auch verkehrstechnischer Natur im Konflikt. Der Grundsatz zur Interessenabwägung gilt im Allgemeinen auch für die im Schutzinventar erfassten schutzwürdigen Objekte.

Art. 124 Unterschutzstellung – Sicherungsmassnahmen

Die Unterschutzstellung hat zum Ziel, den kulturellen Wert der Bausubstanz langfristig zu erhalten. Eigentümerinnen und Eigentümer können allerdings nach der bisherigen Praxis im Kanton St.Gallen nur vertraglich zum Unterhalt eines Kulturdenkmals verpflichtet werden. Diesbezüglich ändert das PBG am geltenden Recht nichts. An der bestehenden Praxis soll grundsätzlich auch in Zukunft festgehalten werden. Die politische Gemeinde kann aber Sicherungsmassnahmen treffen, wenn ansonsten der Verlust unwiederbringlicher Werte droht (Abs. 1). Soweit den Eigentümerinnen und Eigentümern daraus ein wirtschaftlicher Nutzen entsteht, müssen sie sich an den Kosten beteiligen (Abs. 2).

Art. 125 Meldepflicht bei Entdeckungen

Entdeckungen sind durch die Entdeckerin oder den Entdecker unverzüglich der zuständigen kantonalen Stelle zu melden. Diese Meldepflicht gilt ebenso für die Eigentümerschaft oder die Bauberechtigten wie auch für die Bauenden und für daran beteiligte Behörden. Meldepflichtig sind insbesondere auch archäologische Funde oder Fundstellen. Die kantonale Fachstelle für Archäologie soll dadurch befähigt werden, gerade hinsichtlich laufender Bauarbeiten rasch alle nötigen Vorkehrungen zu treffen. Da archäologische Fundstellen naturgemäss ein grösstenteils verborgenes Kulturerbe darstellen, treten archäologische Entdeckungen vor allem im Gefolge von Bautätigkeiten zu Tage. Archäologische Funde sind als Altertümer von wissenschaftlichem Wert nach Art. 724 Abs. 1 ZGB Eigentum des Kantons, in dessen Gebiet sie gefunden werden.

Art. 126 Archäologische Denkmäler – Sicherung und wissenschaftliche Untersuchung

Die kantonale Fachstelle sichert und untersucht wissenschaftlich neu entdeckte archäologische Fundstellen und bekannte archäologische Denkmäler, die nicht erhalten werden können (Abs. 1).

²⁵² Art. 29a BV.

Die Regelung zur Sicherung und wissenschaftlichen Untersuchung von archäologischen Entdeckungen entspricht zusammen mit den Regelungen von Art. 127 und 128 PBG einem mittlerweile verbreiteten kantonalen Standard²⁵³ und verfolgt folgende zwei zentrale Ziele:

- Als grösstenteils im Boden verborgenes und unbekanntes Kulturerbe müssen archäologische Fundstellen zwecks Bestimmung ihres Werts gesichert und wissenschaftlich untersucht werden, wenn sie durch Bautätigkeit oder natürliche Erosion zu Tage treten bzw. «entdeckt» werden. In der Regel schafft erst die nähere Untersuchung Klarheit darüber, ob es sich tatsächlich um ein archäologisches Denkmal handelt.
- Häufig kann im Rahmen der Interessenabwägung ein bereits bekanntes, im Schutzinventar erfasstes oder unter Schutz gestelltes archäologisches Denkmal nicht erhalten werden. In diesem Fall ist es vor seiner Zerstörung wenigstens wissenschaftlich zu untersuchen und auf diese Weise der Nachwelt zugänglich zu machen.

Die wissenschaftliche Untersuchung umfasst die Felduntersuchung (archäologische Untersuchung) und deren Auswertung, die Konservierung und Restaurierung der Objekte sowie die Dokumentation und Publikation der Ergebnisse. Felduntersuchungen sind Grabungen und Untersuchungen an Geländeteilen, Gebäuden, Gebäudeteilen oder –überresten, die dazu dienen, archäologische Befunde zu erfassen, zu dokumentieren und für die Geschichte Erkenntnisse zu gewinnen. Die Kosten der Sicherungs- und Untersuchungsmassnahmen sind grundsätzlich durch den Kanton zu tragen, da die Archäologie eine öffentliche Aufgabe des Kantons darstellt (Abs. 2). Die Beteiligung einer Gemeinde erscheint mit Blick auf ihren eigenständigen kulturellen Auftrag allenfalls als angezeigt, wenn diese mit einem eigenen grösseren Bauprojekt Massnahmen zur Sicherung und Untersuchung eines im Schutzinventar erfassten oder unter Schutz gestellten archäologischen Denkmals auslöst (Abs. 3). Die im Gesetz verankerte «kann»-Formulierung stellt sicher, dass die Kostenbeteiligung in jedem Fall verhältnismässig ausfällt. Ebenso müssen durch die Beschränkung der Kostenbeteiligung auf grössere Bauvorhaben nicht bei jeder kleineren Grabung Verhandlungen über den Kostenteiler geführt werden. Die Verpflichtung einer Gemeinde zu einem Kostenbeitrag erfolgt in einer anfechtbaren Verfügung.

Art. 127 Archäologische Denkmäler – Duldungspflicht

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Bauberechtigte haben Sicherungs- und Untersuchungsmassnahmen zu dulden (Abs. 1).²⁵⁴ Die für die Sicherung und Untersuchung zuständige kantonale Stelle trägt dabei dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung und berücksichtigt auch angemessen die berechtigten Nutzungsinteressen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie der Bauberechtigten (Abs. 2). Die Regierung regelt durch Verordnung das Verfahren und konkretisiert Umfang, Inhalt und Schranken der zulässigen Untersuchungs- und Sicherungsmassnahmen (Abs. 3).

Die Eigentumsgarantie und die Grundsätze des Enteignungsrechts setzen der kantonalen Duldungspflicht klare Grenzen. Demnach begründen Felduntersuchungen und Sicherungsmassnahmen im Zusammenhang mit inventarisierten oder unter Schutz stehenden archäologischen Denkmälern sowie archäologischen Fundstellen und Funden eine Entschädigungspflicht, wenn der Umfang der Behinderung und die Dauer der Verzögerung in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommen. Es gilt dementsprechend das kantonale Enteignungsrecht und ergänzende Bestimmungen im PBG sind nicht erforderlich.

²⁵³ Vgl. z.B. Art. 33-36 des Bündner Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz, § 13-17 des Luzerner Gesetzes über den Schutz der Kulturdenkmäler, § 38-45 des Aargauer Kulturgesetzes, Art. 23-26 des Berner Denkmalpflegegesetzes.

²⁵⁴ Vgl. auch Art. 724 Abs. 3 ZGB.

Art. 128 Archäologische Denkmäler – archäologische Arbeiten

Archäologische Arbeiten dürfen nur durch die zuständige kantonale Fachstelle selber oder unter ihrer Federführung vorgenommen werden. Diese Regelung stellt sicher, dass alle archäologischen Arbeiten im Kanton St.Gallen mit der nötigen Fachkenntnis durchgeführt werden. Der Begriff der archäologischen Arbeiten ist breit zu verstehen und umfasst beispielsweise auch das systematische Suchen nach sowie das Auflesen und Sammeln von beweglichen archäologischen Objekten mit elektronischen Hilfsmitteln wie z.B. Metalldetektoren. Die gezielte Verwendung von Metalldetektoren bei der Suche nach archäologischen Fundstücken bedarf demnach immer der Zustimmung der kantonalen Fachstelle für Archäologie. Archäologisch bedeutsame Fundplätze werden oft von Hobby-Schatzgräbern aufgesucht und ausgebeutet. Solche Raubgrabungen sind auch im Kanton St.Gallen verbreitet. Die Bewilligungspflicht von Metalldetektoren ist auch eine Forderung des von der Schweiz unterzeichneten Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes.²⁵⁵

III. Natur und Landschaft

Art. 129 Schutzmassnahmen

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.²⁵⁶ Die Gemeinden können demnach weiterhin Schutzmassnahmen durch

- das Ausscheidung von Schutzzonen (Abs. 1 Bst. a)
- den Erlass von Schutzverordnungen (Abs. 1 Bst. b) oder aber
- den Erlass von Schutzverfügungen (Abs. 1 Bst. c) treffen.

Tatsächlich werden die Gemeinden auch künftig in aller Regel eine das ganze Gemeindegebiet umfassende Schutzverordnung erlassen. Das Ausscheiden von Schutzzonen und der Erlass von Schutzverfügungen erfolgt nur in bestimmten Ausnahmefällen.

Die Gemeinde kann mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern verwaltungsrechtliche Verträge über den Schutz, die Erhaltung und die Bewirtschaftung von Schutzobjekten abschliessen (Abs. 2). Derartige Verträge sind im Natur- und Landschaftsschutz von erheblicher praktischer Bedeutung, weil die Unterschutzstellung nur Eigentumsbeschränkungen, nicht aber Handlungspflichten beinhaltet. Ist beispielsweise ein minimaler Unterhalt für den Erhalt eines Geotops notwendig, so stellt der Vertrag eine geeignete Ergänzung der Unterschutzstellung dar.

Einzelne Schutzobjekte sind bundesrechtlich direkt von Gesetzes wegen – also ohne kommunale Schutzverordnung oder Schutzverfügung – geschützt (Abs. 3). Dieser sogenannte ex-lege-Schutz umfasst zum einen die in den Bundesinventaren aufgeführten Schutzobjekte zum anderen aber auch ohne Inventareintrag versehene Schutzobjekte sind wie beispielsweise die Ufervegetation²⁵⁷. Konkret ist immer im Einzelnen genau zu prüfen, ob und wann sich aus dem Bundesrecht ein direkter Schutz ableitet. Dies ist neben der bereits genannten Ufervegetation beispielsweise auch bei Mooren und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung der Fall.²⁵⁸ Ebenso geniessen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben alle Objekte der Bundesinventare BLN, ISOS und IVS (z.B. Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen) einen direkten Schutz.²⁵⁹ Dass ein Objekt direkt von Gesetzes wegen geschützt ist, heisst in der Regel nicht, dass keine Interessenabwägung zwischen Schutz- und Nutzinteressen zulässig wäre. Ausgeschlossen ist eine Interessenabwägung einzig beim Moor- und Moorlandschaftsschutz.²⁶⁰

²⁵⁵ SR 0.440.5.

²⁵⁶ Art. 99 BauG.

²⁵⁷ Art. 21 NHG.

²⁵⁸ Art. 78 Abs. 5 BV.

²⁵⁹ Art. 6 NHG.

²⁶⁰ Vgl. Rausch / Marti / Griffel, Rz. 527 ff.

Art. 130 Eigentumsbeschränkungen

Schutzzonenvorschriften sowie Schutzverordnungen und Schutzverfügungen legen Eigentumsbeschränkungen für Natur- und Landschaftsobjekte fest (Abs. 1 Satz 1). Solche Eigentumsbeschränkungen müssen im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechen. Die Eigentumsbeschränkungen können umfassend rechtlich überprüft werden.²⁶¹ Im Rahmen einer rechtlichen Prüfung wird auch die Richtigkeit der entsprechenden kommunalen Regelung (Schutzzonenvorschrift, Schutzverordnung oder Schutzverfügung) akzessorisch mit geprüft. Die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer können mittels der Regelung der zulässigen Nutzung und Bewirtschaftung nicht zum Unterhalt im Sinne einer Leistungspflicht angehalten werden. Dafür bedarf es einer vertraglichen Abmachung mit der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer. Nutzungs- und Zutrittsbeschränkungen sind dagegen möglich (Abs. 1 Satz 2). Die zuständige Gemeindebehörde trifft bei Missachtung die nötigen Massnahmen auf Kosten der Pflichtigen (Abs. 1 Satz 3).

Schutzobjekte dürfen nur im Falle eines gewichtigen Bedürfnisses beeinträchtigt oder beseitigt werden, welches das Interesse an der Erhaltung überwiegt (Abs. 2 Satz 1). Die Verursacherin oder der Verursacher haben einen angemessenen Ersatz zu leisten (Abs. 2 Satz 2). Der Begriff «angemessen» verweist auf das Verhältnismässigkeitsprinzip: Der Ersatz muss beispielsweise in einem vernünftigen Verhältnis zum wirtschaftlichen Interesse desjenigen sein, der ein Schutzobjekt beseitigen will. Die Ersatzverpflichtung nach geltendem Recht beschränkt sich auf Lebensräume schutzwürdiger Tiere und Pflanzen.²⁶²

Die Entscheidungen der kommunalen und kantonalen Stellen sind stufengerecht zu fällen. Ist ein Schutzobjekt von nationaler, kantonaler oder regionaler Bedeutung durch eine kommunale Baubewilligung betroffen, so ist die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich (Abs. 3). Kommt eine Gemeinde ihrer grundsätzlichen Verpflichtung, Schutzobjekte angemessen zu schützen, nicht nach, so hat der Kanton auf das gemeinderechtliche Aufsichtsinstrumentarium und auf die Aufsichtsmassnahmen aufgrund des Gemeindegesetzes zurückzugreifen.

Art. 131 Ökologischer Ausgleich

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.²⁶³ Beim von den Gemeinden geforderten ökologischen Ausgleich (Abs. 1) handelt sich nicht um eine Eigentumsbeschränkung. Vielmehr wird einen Handlungsauftrag an die Gemeinden formuliert, dem diese nach ihren Möglichkeiten nachzukommen haben. Dementsprechend sind für den ökologischen Ausgleich soweit nötig auch Flächen mit Hilfe von verwaltungsrechtlichen Verträgen zu sichern (Abs. 2).

D. Verfahren und Vollzug

Ein umfassendes PBG stellt sicher, dass alle für einen Bauherrn relevanten Regelungen in den einzelnen Teilbereichen möglichst widerspruchsfrei ineinander greifen. Neu wird ebenfalls die Verfahrenskoordination im PBG geregelt. Die massgeblichen Bestimmungen des Verfahrenskoordinationsgesetzes wurden dementsprechend neu im PBG geregelt. Das Verfahrenskoordinationsgesetz wird mit dem Vollzugsbeginn des PBG aufgehoben (vgl. Art. 175 Bst. b PBG).

Die Kantone haben eine für die ausreichende Koordination zuständige Behörde zu bezeichnen, sobald für die Errichtung bzw. Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen von mehreren Behörden erforderlich sind.²⁶⁴ Die Verfahrenskoordination dient der inhaltlichen und zeitlichen Abstimmung der zu erlassenden Verfügungen und der zügigen Abwicklung der Verfahren. Die Verfahrenskoordination verfolgt drei Ziele:

²⁶¹ Art. 29a BV.

²⁶² Art. 98 Abs. 2 BauG.

²⁶³ Art. 102bis BauG.

²⁶⁴ Art. 25a Abs. 1 RPG.

- Die Durchlaufzeiten für die Abläufe der verschiedenen Verfahren sollen verkürzt werden.
- Widersprüche sollen durch einen koordinierten Entscheid bereinigt und die Qualität der Entscheide entsprechend verbessert werden.
- Durch die Reduktion der Zahl der Ansprechpartner soll sich die Kommunikation mit dem Kunden vereinfachen.

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 132 Fristen

Die Regierung legt die Fristen für die Behandlung von Gesuchen und Rechtsmitteln in der Verordnung fest (Abs. 1). Diese Kompetenz entspricht dem geltenden Recht.²⁶⁵

Die Behörden sind angehalten, die Gesuche und Rechtsmittel möglichst im Rahmen der in der Verordnung festgesetzten Fristen zu erledigen. Gelingt dies nicht, so sind die Betroffenen vor Ablauf der Frist schriftlich darüber zu informieren. Die betroffene Behörde hat dabei eine Begründung wie auch eine neue Frist anzugeben (Abs. 2). Die Informations- und Begründungspflicht setzt den Behörden einen Anreiz, die gesetzten Fristen einzuhalten. Darüber hinaus ist es in einem Rechtsstaat nicht möglich, Fristverfehlungen von Behörden gesetzlich zu sanktionieren.

Art. 133 Verfahrenskoordination – Grundsatz

Ausgangspunkt für die Aufgabe der federführenden kantonalen Stelle ist das Bundesrecht.²⁶⁶ Die federführende Stelle hat demnach Verfahren und Verfügungen zu koordinieren, wenn die Bewilligung einer Baute oder einer Anlage die Mitwirkung von Stellen des Kantons erfordert (Abs. 1 Bst. a). Dabei sind hauptsächlich die Tätigkeiten kantonalen Stellen und nur ausnahmsweise auch von Bundesstellen aufeinander abzustimmen. Die Verfahrenskoordination kommt nicht zur Anwendung, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder einer Anlage in die abschliessende Zuständigkeit der politischen Gemeinde fällt. Soweit also lediglich mehrere Stellen einer politischen Gemeinde beteiligt sind, greifen die kantonalen Bestimmungen über die Verfahrenskoordination nicht; vielmehr sind hier die Vorschriften von Art. 25a RPG unmittelbar anwendbar. Unwesentlich ist dagegen, ob die Mitwirkung der kantonalen Stelle(n) mit einer Stellungnahme oder einer Verfügung endet. Unter den Begriff «Verfügung» fallen dabei sämtliche hoheitlichen Akte, mit denen die Übereinstimmung mit anwendbaren materiellen Vorschriften festgestellt oder verlangt wird. Keine Rolle spielt, welchen Namen sie tragen (z.B. Bewilligung, Zustimmung oder Genehmigung).

Die federführende kantonale Stelle entscheidet im eigenen Zuständigkeitsbereich; sie kann dementsprechend wie die politische Gemeinde das Gesuch auch vorweg abweisen, wenn es offensichtlich nicht bewilligt werden kann (Abs. 1 Bst. b).

Zur Verfahrenskoordination auf Stufe Kanton und mit dem Bund gehören auch die notwendigen verfahrensleitenden Anordnungen, wie das Ansetzen von Fristen und Terminen für Stellungnahmen und Verhandlungen bzw. Besprechungen, und zwar mit für alle Beteiligten (auch für Bundesbehörden) möglichst verbindlicher Wirkung (Abs. 1 Bst. c).

Die federführende kantonale Stelle prüft die Stellungnahmen, zeigt allfällige Widersprüche in Sachverhaltsdarstellungen, Begründung und Schlussfolgerungen auf und bereinigt diese in Absprache mit den mitwirkenden kantonalen Stellen. Misslingt die Bereinigung, entscheidet die federführende Stelle über die verbleibenden Widersprüche (Abs. 1 Bst. d). Es besteht kein Widerspruch im Sinne dieser Bestimmung, wenn eine Baute oder Anlage nach dem einen Gesetz bewilligungsfähig, nach einem anderen hingegen unzulässig ist. Da nach Art. 25a Abs. 3 RPG keine

²⁶⁵ Art. 3bis BauG.

²⁶⁶ Art. 25a Abs. 2 RPG.

widersprüchlichen Entscheide ergehen dürfen, ist in einem solchen Fall vorerst lediglich der negative Entscheid dem Gesuchsteller über die Gemeinde zu eröffnen. Diejenigen Stellen, die ihre Bewilligung erteilen könnten, haben dies in einer verbindlichen Stellungnahme festzuhalten. Die positiv lautenden Entscheide sind nur zu eröffnen, wenn der Gesuchsteller den ablehnenden Entscheid anfecht und im Rechtsmittelverfahren obsiegt.

Die koordinierten Verfügungen der kantonalen Stellen sind für die politische Gemeinde verbindlich (Abs. 2).

Der Gesamtentscheid kann beim Departement oder allenfalls direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Abs. 3). Da das Verwaltungsgericht als erste und einzige Rechtsmittelinstanz entscheidet, müssen alle Mängel des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden können.²⁶⁷ Das Bundesrecht schreibt ein einheitliches Rechtsmittel für koordinierte Verfahren vor.²⁶⁸ Es müssen alle Teilverfügungen eines Gesamtentscheids bei der gleichen Rechtsmittelinstanz angefochten werden können.

Die Regierung regelt durch Verordnung die Einzelheiten des koordinierten Verfahrens (Abs. 4). Auch im geltenden Recht werden die Einzelheiten auf Verordnungsebene geregelt (vgl. VKoV).

Neben der Bewilligung einer Baute oder Anlage sind die Bestimmungen der Verfahrenskoordination in vier weiteren Verwaltungsverfahren sachgemäss anzuwenden (Abs. 5). Sachgemässe Anwendung heisst, dass insoweit nach den Grundsätzen dieser Bestimmungen vorzugehen ist, als es darum geht, eine umfassende Interessenabwägung sämtlicher raum- und umweltschutzrelevanter Gesichtspunkte vorzunehmen. Sie bedeutet dagegen nicht, dass in diesen Fällen das Gesuch ebenfalls bei der politischen Gemeinde einzureichen ist, wenn dies von der Sache her keinen Sinn macht (z.B. Kantonsstrassenvorhaben). Auch im geltenden Recht geht der Geltungsbereich der Verfahrenskoordination über den Bereich von Baubewilligungen hinaus.

Konkret sollen die Bestimmungen über die Verfahrenskoordination wie im geltenden Recht auf Sondernutzungspläne und generelle Projekt bei landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen sachgemäss angewendet werden (Abs. 5 Bst. a und b). Zu den Sondernutzungsplänen gehören nicht nur diejenigen nach dem PBG, sondern auch Strassenprojekte und -pläne nach dem Strassengesetz sowie dem Wasserbaugesetz. Mit Sondernutzungsplänen gut vergleichbar sind zudem die generellen Projekte bei landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen nach dem Meliorationsgesetz. Eine sachgemässe Anwendung der Bestimmungen über die Verfahrenskoordination ist aufgrund von Erfahrungen aus der Vollzugspraxis neu auch angezeigt bei Verfahren nach dem Enteignungsgesetz (Abs. 5 Bst. c) sowie bei Bewilligungsverfahren für Veranstaltungen nach der Einführungsgesetzgebung zur eidgenössischen Waldgesetzgebung sowie der eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzgebung (Abs. 5 Bst. d).

Art. 134 Verfahrenskoordination – Aufgaben der politischen Gemeinde

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.²⁶⁹ Die Gemeinde prüft die Gesuchsunterlagen auf Vollständigkeit und veranlasst gegebenenfalls ihre Ergänzung (Bst. a). Diesem Schritt, der vor der öffentlichen Auflage zu erfolgen hat, kommt zentrale Bedeutung für eine speditive Abwicklung des Verfahrens zu. In der Praxis sind (zu) oft unvollständige Gesuchsunterlagen Grund für unliebsame Verzögerungen und damit für Ärger beim Gesuchsteller. Die öffentliche Auflage soll erst erfolgen, wenn die Gesuchsunterlagen vollständig sind.

²⁶⁷ Vgl. Art. 46 VRP.

²⁶⁸ Art. 33 Abs. 4 RPG.

²⁶⁹ Art. 4 VKoG.

Die Gemeinde kann das Gesuch von sich aus ohne weiteres abweisen, wenn die Baute oder die Anlage offensichtlich nicht bewilligt werden kann. Dabei beschränkt sich ihre Entscheidungsbefugnis auf ihren eigenen Zuständigkeitsbereich (Bst. b).

Sie leitet die Gesuchsunterlagen mit einer ersten kurzen Stellungnahme an die federführende kantonale Stelle (Bst. c). Mit der kurzen Stellungnahme hat die Gemeinde eine Gesamtwürdigung vorzunehmen, damit die kantonalen Dienststellen die Meinung der Gemeinde und deren Probleme kennen und somit die Richtung der Abklärungen festlegen können. Der Inhalt der kurzen Stellungnahme ist vom Einzelfall abhängig.

Ist das Gesuch vollständig, besorgt die Gemeinde die öffentliche Auflage der Gesuchsunterlagen (Bst. d), und zwar grundsätzlich auch dann, wenn nach der Spezialgesetzgebung der Kanton das Vorhaben öffentlich auflegt. In diesen Fällen nimmt die politische Gemeinde die öffentliche Auflage im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens stellvertretend auch für die weiteren (kantonalen) Stellen vor. Nur mit der öffentlichen Auflage aller Gesuchsunterlagen ist sichergestellt, dass Einsprachelegitimierte die Auswirkungen der Baute oder der Anlage umfassend und ganzheitlich beurteilen können und nach abgelaufener Auflagefrist grundsätzlich alle Einwendungen gegen das Projekt bekannt sind. Von dieser Regel ausgenommen sind zum Beispiel Kantonsstrassenvorhaben, bei denen die öffentliche Auflage vom Kanton durchgeführt wird. Die Gemeinden stellen dem Kanton bei derartigen Vorhaben und Gesuchen Räume und Infrastruktur für die öffentliche Auflage zur Verfügung.

Nach durchgeführter Auflage leitet die politische Gemeinde allfällige Einsprachen und die Stellungnahme des Gesuchstellers an die federführende kantonale Stelle soweit sie in die Zuständigkeit des Kantons fallen (Bst. e). Gleichzeitig äussert sie sich zum Projekt und stellt den möglichen Bewilligungsausgang mit Hinweis auf allfällige Auflagen und Bedingungen in Aussicht. Die Weiterleitung der Gesuchsunterlagen an die federführende kantonale Stelle ist schon vor der öffentlichen Auflage möglich. Allerdings kann die definitive Beurteilung durch die mitwirkenden Stellen von Bund und Kanton erst in Kenntnis der Einsprachen und der Stellungnahme des Gesuchstellers dazu erfolgen. Auch läuft die Bearbeitungsfrist (Ordnungsfrist) für die kantonalen Stellen erst nach Vorliegen der vollständigen Gesuchsunterlagen samt Einsprachen und Stellungnahmen des Gesuchstellers. Wenn die politische Gemeinde die Unterlagen vor Ablauf des Auflageverfahrens einreicht, muss sie zwingend schriftlich das Ergebnis des Auflageverfahrens nachliefern, einschliesslich Einsprachen und Stellungnahme des Gesuchstellers dazu sowie Angaben zur Projektbeurteilung aus der Sicht der Gemeinde (Erteilung der Bewilligung möglich ja/nein, Auflagen, Bedingungen usw.). Die Gemeinde hat aber auch die Möglichkeit, mit der Zustellung der Unterlagen an die federführende kantonale Stelle bis zum Ablauf der öffentlichen Auflage und dem Vorliegen der Stellungnahme des Gesuchstellers zu allfälligen Einsprachen zuzuwarten.

Nach Eingang des Gesamtentscheides des Kantons entscheidet sie im eigenen Zuständigkeitsbereich und eröffnet alsdann die Verfügung als Gesamtentscheid (Bst. f). Der Gesamtentscheid stellt somit (nicht mehr, aber auch nicht weniger) als ein Gesamtpaket der nötigen Verfügungen und Stellungnahmen der Behörden von Bund, Kanton und politischer Gemeinde dar.

Art. 135 Duldungspflicht und Gewährung des Zutrittsrechts

Eigentümerinnen und Eigentümer haben von der zuständigen Behörde angeordnete Handlungen unter Gewährung des Zutrittsrechts zu dulden (Abs. 1). Das Zutrittsrecht besteht für alle Planungs-, Bewilligungs- und Schutzmassnahmen und auch für Baukontrollen. Dementsprechend ist jedermann, d.h. Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken, Bauten und Anlagen, Schutzobjekten sowie Bauherrschaften zur Duldung der diesbezüglichen Handlungen verpflichtet. Die Duldungspflicht umfasst auch erforderliche Eingriffe wie Verpflockungen oder Untersuchungen, wobei immer das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten ist. Zudem erstreckt sich die

Duldungspflicht auf alle jene Personen, welche am Verfahren beteiligt sind (im Rahmen eines Einsprache-Augenscheins somit auch auf die Einsprecher).

Die Ausübung des Zutrittsrechts ist den Betroffenen rechtzeitig, d.h. in der Regel vorgängig mitzuteilen (Abs. 2). Allfällige Schäden sind zu ersetzen. Kann keine einvernehmliche Lösung erzielt werden, richtet sich das Verfahren nach dem Enteignungsgesetz (Abs. 3).

II. Baubewilligungsverfahren

1. Zuständigkeit

Art. 136 Baubehörde der politischen Gemeinde

Baugesuche und Einsprachen sind durch die Baubehörde der politischen Gemeinden zu entscheiden, soweit das kantonale Recht nichts anderes bestimmt. Der Gemeinderat amtiert als Baubehörde.²⁷⁰ Er kann diese Aufgaben an eine Kommission oder an eine Verwaltungsstelle delegieren. Dies ist vor allem in grösseren Gemeinden sinnvoll. Die Delegation hat wenigstens in einem Reglement des Gemeinderates zu erfolgen.²⁷¹ In gewissen Baubewilligungsverfahren haben auch kantonale Stellen mitzuwirken. In diesen Fällen kommt das koordinierte Verfahren nach Art. 133 PBG zum Tragen.

Die Beurteilung von Baugesuchen ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Neben dem PBG sind häufig auch weitere Erlasse wie das Umweltschutz- oder das Gewässerschutzgesetz zu berücksichtigen. Es ist daher künftig noch vermehrt zu prüfen, wie die Gemeinden beispielsweise durch die Schaffung von regionalen Baubewilligungscentern ihren Mitteleinsatz und ihre Aufgabenerfüllung weiter optimieren können. Die gesetzliche Grundlage für eine derartige Zusammenarbeit stellt der bestehende Art. 134 Abs. 3 GG dar.

2. Bewilligungspflicht und Bewilligungsverfahren

Art. 137 Bewilligungspflicht

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.²⁷² Das Bundesrecht setzt den übergeordneten Rahmen, indem es den Kantonen den minimalen Bewilligungsstandard zwingend vorschreibt.²⁷³ Demnach dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Abs. 1). Als «Bauten und Anlagen» gelten zumindest jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Konkret bewilligungspflichtig sind zumindest die ober- und unterirdischen Gebäude und gebäudeähnlichen Objekte, Fahrnisbauten die über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden (einschliesslich beweglicher Unterkünfte) sowie Einrichtungen, die das Gelände oder den umliegenden Raum verändern.²⁷⁴ Schliesslich unterstehen der Baubewilligungspflicht gemäss Bundesrecht auch die innere Umgestaltung von Baudenkmalern.

Das PBG verzichtet einerseits auf die Möglichkeit, über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinauszugehen und weitere Vorgänge der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Andererseits nutzt es den bundesrechtlichen Spielraum, indem es für bestimmte Bauvorhaben ein vereinfachtes Verfahren vorsieht sowie Kleinstbauten von der Bewilligungspflicht ausnimmt, sofern sie keine nennenswerten Einflüsse auf Raum, Erschliessung und Umwelt bewirken. Auf die ohnehin nicht abschliessende Aufzählung von bewilligungspflichtigen Massnahmen wird im PBG verzichtet. Be-

²⁷⁰ Art. 90 GG.

²⁷¹ Art. 93 GG.

²⁷² Art. 78 und 79 BauG.

²⁷³ Art. 22 RPG; vgl. BGE 123 II 256; EJPD/BPR, Art. 22 Rz. 4 ff.; Waldmann / Hänni, Art. 22 Rz. 11 ff.

²⁷⁴ Vgl. EJPD/BPR, Art. 22 Rz. 6; Heer 2003, Rz. 854 ff.; Waldmann / Hänni, Art. 22 Rz. 11 ff.

willigungspflichtig können auch Zweck- und Nutzungsänderungen sein, die keinerlei bauliche Massnahmen erfordern. Zudem unterliegen auch die Beseitigung von Bauten und Anlagen den allgemeinen Bestimmungen über die Baubewilligung.

Die Regierung bezeichnet die bewilligungsfreien Vorhaben in der Verordnung (Abs. 2). Die Befreiung von der Bewilligungspflicht entbindet nicht von der Pflicht, die Vorschriften des materiellen Rechts einzuhalten. Dies entspricht der herrschenden Lehre, zumindest für Bauten und Anlagen, die die öffentliche Ordnung stören.²⁷⁵

Art. 138 Einreichung von Gesuchen

Baugesuche sind der kommunalen Baubehörde einzureichen, auf deren Gebiet die Baute oder Anlage errichtet werden soll. Das geltende Recht umschreibt den Inhalt des Baugesuchs.²⁷⁶ Im PBG wird darauf verzichtet; die erforderlichen Unterlagen werden in der Verordnung aufgelistet. Dass Baugesuche alle Unterlagen (einschliesslich eines allfälligen Nachweises der Berechtigung zum Bauen) enthalten müssen, die für die Beurteilung notwendig sind, ist eigentlich selbstverständlich. In der Praxis sind die unvollständigen Unterlagen jedoch eines der zentralen Hindernisse, um die Baubewilligungsverfahren weiter zu beschleunigen. In der Verordnung wird auch geregelt, dass die zuständige Stelle weiterhin ein kantonales Baugesuchsformular erlässt und im Internet mit allen erforderlichen Angaben und Beilagen beispielhaft publiziert.

Gewisse Bauvorhaben brauchen auch eine kantonale Bewilligung (z.B. Bauten ausserhalb der Bauzone oder Kantonsstrassen) oder eine eidgenössische Bewilligung (z.B. Bauten auf Bahnarealen). Dieses Bewilligungsverfahren und dessen Koordination mit dem kommunalen Bewilligungsverfahren werden in Art. 113 PBG geregelt.

Art. 139 Ordentliches Verfahren – Visisierung

Die Regelung sieht vor, die Visiere vor dem Auflageverfahren aufzustellen. Gemäss dem geltenden Recht sind die Visiere vor Einreichung des Baugesuchs aufzustellen.²⁷⁷ Die neue Regelung bietet der Bauherrschaft insbesondere in finanzieller Hinsicht Vorteile. Wenn die Baugesuchsunterlagen unvollständig sind und ergänzt werden müssen, kann eine gewisse Zeit bis zur öffentlichen Auflage verstreichen. Die Visiere sind dann aufzustellen, wenn die Baugesuchsunterlagen vollständig sind und die Veröffentlichung bevorsteht.

Die Visiere müssen auf jeden Fall vor der Veröffentlichung aufgestellt sein. Die Visierung ist ein Bestandteil der Publikation des Baugesuchs. Die Visierung soll jene Personen auf geplante Bauten oder Anlagen aufmerksam machen, welche keine Bauanzeige erhalten. Massgebend sind jedoch immer die Baugesuchsunterlagen, welche öffentlich aufzulegen sind.

Damit die Visiere ihren Zweck als Bestandteil der Publikation erfüllen können, muss die Baubehörde dem Bauherrn rechtzeitig mitteilen, wann die Visiere aufgestellt sein müssen, damit die öffentliche Auflage erfolgen kann.

Art. 140 Ordentliches Verfahren – Bekanntmachung und Auflageverfahren

Die Regelung hält am geltenden Verfahren der Veröffentlichung fest.²⁷⁸ Die Baubehörde gibt das Baugesuch im amtlichen Publikationsorgan oder durch öffentlichen Anschlag bekannt (Abs. 1 Bst. a). Zudem erhalten wie bisher Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, deren Grundstücke nicht mehr als 30 Meter von der geplanten Baute oder Anlage entfernt sind, eine eingeschriebene Bauanzeige (Abs. 1 Bst. b). Von der eingeschriebenen zu versendenden Bauanzeige

²⁷⁵ Vgl. Zaugg / Ludwig, N 3 zu Art. 1b.

²⁷⁶ Art. 80 BauG.

²⁷⁷ Art. 81 Abs. 1 BauG.

²⁷⁸ Art. 82 BauG.

muss die berechnete Grundeigentümerschaft spätestens am Tag vor Beginn der öffentlichen Auflage Kenntnis nehmen können. Es ist daher die siebentägige Abholfrist für eingeschriebene Sendungen zu beachten.²⁷⁹

Grundsätzlich ist nur die Bekanntmachung im amtlichen Publikationsorgan mit den rechtsstaatlichen Anforderungen hinsichtlich Verwirkungsfrist für Einsprachen vereinbar. Ein reduziertes Publikationsverfahren (öffentlicher Anschlag) genügt unter Umständen selbst dann nicht, wenn es durch weitere unterstützende und begleitende Massnahmen der Bekanntmachung begleitet wird (wie die Profilierung).²⁸⁰ Die Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan kann aber insbesondere in städtischen Verhältnissen mit den zahlreichen Umbau- und Erweiterungsvorhaben zu einem unverhältnismässig hohen Aufwand führen. Aus diesem Grunde wird die Bekanntmachung im öffentlichen Anschlag beibehalten (Abs. 2). Dieses reduzierte Publikationsverfahren ist künftig aber nur dann zulässig, wenn die in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien erfüllt sind. So kann eine Bekanntmachung durch öffentlichen Anschlag erfolgen, wenn die geplante Baute oder Anlage keine Interessen von Eigentümerinnen oder Eigentümern von Grundstücken berührt, die mehr als 30 Meter von der geplanten Baute oder Anlage entfernt sind (und daher keine schriftliche Bauanzeige erhalten) und keine weitreichenden Immissionen bestehen.

Das Baugesuch ist nach Bekanntgabe zusammen mit den erforderlichen Unterlagen grundsätzlich während vierzehn Tagen zur Einsichtnahme aufzulegen (Abs. 3). Zur Einsicht berechtigt ist jedermann ohne Nachweis eines Interesses. Mit Abs. 3 Bst. a wird die bisherige Regelung übernommen, wonach bei koordinierten Verfahren die längere Auflagefrist zur Anwendung kommt. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn allfällige Objektschutzmassnahmen gleichzeitig mit dem Wasserbauprojekt öffentlich aufgelegt werden oder wenn zusammen mit einem Sondernutzungsplan gleichzeitig auch das Baugesuch öffentlich aufgelegt wird. Eine längere Frist gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes beispielsweise auch im Anwendungsbereich von Art. 12b Abs. 1 NHG. In diesem Bereich sind kantonale Fristen für öffentliche Auflagen bzw. die Einsprachen von weniger als 20 Tagen unzulässig.²⁸¹

Art. 141 Vereinfachtes Verfahren – Voraussetzung

Die Regelung behält das vereinfachte Verfahren gemäss geltendem Recht bei.²⁸² Voraussetzung für das vereinfachte Verfahren ist, dass keine oder nur die Interessen weniger Einspracheberechtigter berührt sind. Es findet insbesondere Anwendung für Mauern und Einfriedungen, Terrainveränderungen oder interne Umbauten. Das vereinfachte Verfahren kommt nicht zur Anwendung, wenn der Kreis der Einspracheberechtigten nicht ausreichend bestimmbar ist oder das Vorhaben der Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG bzw. Art. 55 USG unterliegt. Ebenso findet das vereinfachte Verfahren keine Anwendung bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sowie bei UVP-pflichtigen Vorhaben.²⁸³

Art. 142 Vereinfachtes Verfahren – Ablauf

Im vereinfachten Verfahren wird den Einspracheberechtigten vom Baugesuch mit eingeschriebenem Brief unter Eröffnung einer Einsprachefrist Kenntnis gegeben, wenn diese dem Baugesuch nicht unterschriftlich zugestimmt haben (Abs. 1). Baugesuch und Gesuchsunterlagen stehen den einspracheberechtigten Personen während der Einsprachefrist zur Einsicht offen (Abs. 2). Die Pflicht zur Visierung und das Auflageverfahren entfallen (Abs. 3).

²⁷⁹ Vgl. JuMi 2013 IV Nr. 4.

²⁸⁰ Vgl. dazu GVP 2010 Nr. 42 E. 2.2.2.

²⁸¹ BGE 135 II 78.

²⁸² Art. 82bis BauG.

²⁸³ Urteil des Verwaltungsgerichtes St.Gallen B 2012/245 vom 9.10.2013 E. 5.3.

Art. 143 Meldeverfahren – Voraussetzungen

Die Regelung behält das Meldeverfahren als einfachstes Baubewilligungsverfahren gemäss bisherigem Recht bei.²⁸⁴ Bauten und Anlagen, die weder die Interessen von Einspracheberechtigten noch wesentliche öffentliche Interessen berühren, können auf Antrag im Meldeverfahren bewilligt werden. Ausgenommen sind Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie Änderungen von noch nicht rechtskräftig bewilligten Bauvorhaben, die dem ordentlichen oder dem vereinfachten Verfahren unterstehen (Abs. 1).

Das Meldeverfahren eignet sich für Vorhaben, die zwar nach Art. 22 RPG aus bundesrechtlicher Sicht baubewilligungspflichtig sind, jedoch keine wesentlichen öffentlichen oder nachbarlichen Interessen berühren. Beispiele sind namentlich baubewilligungspflichtige Änderungen im Inneren von Gebäuden, die keine Auswirkungen auf Nachbarn zeitigen.

Das Meldeverfahren birgt gewisse Risiken für die Baugesuchstellenden: Wenn zu Unrecht ein Vorhaben ohne Information an besonders Betroffene im Anzeigeverfahren durchgeführt wird, wird die mangelhafte Bewilligung zwar nicht gerade nichtig, doch muss unter Umständen ein nachträgliches Einspracheverfahren durchgeführt werden. Es gelten die allgemeinen Grundsätze über die mangelhafte Eröffnung von Verfügungen.²⁸⁵

Auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen in Bau- und in Landwirtschaftszonen bedürfen nach Art. 18a Abs. 1 RPG keiner Baubewilligung. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden. Art. 32a Abs. 1 RPV regelt, unter welchen Voraussetzungen Solaranlagen auf einem Dach als genügend angepasst gelten und damit von der Baubewilligungspflicht befreit sind. Im Weiteren lässt der Bund gestützt auf Art. 32a Abs. 2 RPV zu, dass die Kantone und Gemeinden auf lokale Gegebenheiten zugeschnittene Gestaltungsvorschriften erlassen, sofern diese zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen verhältnismässig sind und die Nutzung der Solarenergie dadurch nicht stärker eingeschränkt wird. So können etwa Sondernutzungspläne zusätzliche Vorgaben enthalten, die ästhetisch zu befriedigenderen Ergebnissen führen als die Voraussetzungen nach Art. 32a Abs. 1 RPV. Auch in diesen Fällen genügt eine blosser Meldung.

Das Meldeverfahren ist für bundesrechtlich bewilligungsfreie Solaranlagen nur sachgemäss durchzuführen (Abs. 2). Konkret sind lediglich die erforderlichen Unterlagen (Pläne, Beschriebe, usw.) einzureichen ohne ein eigentliches Baugesuch. Damit erhalten die Baubehörden Kenntnis von den (bewilligungsfreien) Vorhaben und somit die Möglichkeit, das Vorhaben innerhalb der 30-tägigen Frist in das Baubewilligungsverfahren zu verweisen.

In Art. 18a Abs. 3 RPG ist demgegenüber festgelegt, dass Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung bedürfen. Welche Kulturdenkmäler darunter fallen, wird in Art. 32b RPV abschliessend aufgezählt. Daneben gibt Art. 18a Abs. 2 RPG den Kantonen die Möglichkeit, in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorzusehen. Im Interesse einer für die Bevölkerung transparenten und unkomplizierten Beurteilung soll im Kanton St.Gallen das Schutzzinventar nach Art. 119 ff. PBG als Abgrenzungskriterium zwischen baubewilligungs- und meldepflichtigen Anlagen gelten.

Art. 144 Meldeverfahren – Ablauf

Das der Behörde gemeldete Vorhaben darf ohne Rückmeldung der Behörde innert dreissig Tagen nach Eingang des Baugesuches ausgeführt werden. Ansonsten ist dem Gesuchsteller fristgerecht schriftlich die Ablehnung des Baugesuchs oder das neu anzuwendende Verfahren mitzuteilen (Abs. 1). Die Visierung und das Auflageverfahren entfallen (Abs. 2).

²⁸⁴ Art. 82ter BauG.

²⁸⁵ Vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_150/2012 vom 6.3.2013, E. 2.3.

Art. 145 Teilentscheid

Es besteht ein Bedürfnis, dass gewisse Vorfragen für die Bauherrschaft und auch die Nachbarschaft verbindlich durch die Baubehörde entschieden werden. Dieses Bedürfnis erfüllt das bestehende Vorverfahren des geltenden Rechts nur ungenügend.²⁸⁶ Der mit der neuen Regelung eingeführte Teilentscheid wird im gleichen Verfahren wie der Entscheid über das Baugesuch getroffen und ist dementsprechend auch in gleicher Weise verbindlich gültig und anfechtbar (Abs. 2). Der Teilentscheid ist gegenüber der geltenden Regelung verfahrensmässig aufwendiger. Aufgrund der verbindlichen Wirkung entspricht das neue Verfahren aber einem ausgewiesenen Bedürfnis der Praxis.

Art. 146 Vorbescheid

Die Regelung führt das Vorverfahren nach geltendem Recht weiter.²⁸⁷ Der Vorbescheid entspricht einem Bedürfnis der Praxis. Zusätzlich zum verbindlichen Teilentscheid soll daher auch der blosse Vorbescheid zur Verfügung gestellt werden (Abs. 1). Der Vorbescheid ergeht ohne Verfahren. Er ist weder endgültig noch weiterziehbar (Abs. 2). Von Seiten der Behörden ist nichtsdestotrotz eine ernsthafte Prüfung der Fragestellung zu gewährleisten. Dementsprechend kann vom Vorbescheid im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren nur abgewichen werden, wenn neue Erkenntnisse vorliegen.

Art. 147 Baubewilligung – Voraussetzungen

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.²⁸⁸ Bei der Baubewilligung handelt es sich in rechtlicher Hinsicht um die Feststellung, dass dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung.

Die der Bewilligung eines Bauvorhabens entgegenstehenden Hindernisse müssen im öffentlichen Recht begründet sein. Dabei fallen nur solche öffentlich-rechtlichen Vorschriften in Betracht, welche die Bewilligungsfähigkeit, den Umfang sowie die Gestaltung des Bauvorhabens selbst beeinflussen. So stellen beispielsweise im öffentlichen Recht begründete finanzielle Ausstände des Baugesuchstellers gegenüber der Gemeinde kein Hindernis dar, das die Verweigerung der Baubewilligung rechtfertigt.²⁸⁹

Art. 148 Baubewilligung – Auflagen und Bedingungen

Die Regelung entspricht in etwas verdeutlichter Form dem geltenden Recht.²⁹⁰ Die Baubewilligung wird demnach mit Auflagen und Bedingungen versehen, soweit diese zur Sicherstellung der Übereinstimmung des Bauvorhabens mit den massgebenden Vorschriften und Plänen erforderlich sind (Abs. 1). Auflagen auferlegen dem Adressaten der Bewilligung ein bestimmtes tun, dulden oder unterlassen. Bedingungen machen die Rechtswirksamkeit der Baubewilligung von einem künftigen ungewissen Ereignis abhängig. Mit Bedingungen und Auflagen (Nebenbestimmungen) zur Baubewilligung können nur Hindernisse von untergeordneter Bedeutung beseitigt werden.²⁹¹

Die Baubehörde kann Auflagen und Bedingungen, die dauerhafte Eigentumsbeschränkungen darstellen, im Grundbuch anmerken lassen (Abs. 2 Bst. a). Gegenstand einer Anmerkung kann demnach nur eine dauerhafte Eigentumsbeschränkung sein. Eine aufschiebende Bedingung einer Baubewilligung ist in der Regel nicht dauerhaft. Dasselbe kann für Auflagen einer Baubewilligung gelten. Aus diesem Grunde würde eine derartige Anmeldung einer Anmerkung gegen Art. 962 Abs. 1 ZGB verstossen.

²⁸⁶ Art. 91 und 92 BauG.

²⁸⁷ Art. 91 und 92 BauG.

²⁸⁸ Art. 87 Abs. 1 BauG.

²⁸⁹ GVP 2012 Nr. 90.

²⁹⁰ Art. 87 Abs. 2 BauG.

²⁹¹ Vgl. GVP 2010 Nr. 132.

Die Baubehörde kann für die richtige Erfüllung von Auflagen und Bedingungen, die sich auf die Ausführung des Bauvorhabens beziehen, Sicherstellung verlangen (Abs. 2 Bst. b). Eine solche Sicherstellung tritt zur primären baurechtlichen Pflicht hinzu und nicht an ihre Stelle. Der Pflichtige kann sich also nicht durch Erbringung der verfügten Sicherheitsleistung seiner Verpflichtung entziehen. Ist die primäre Pflicht erfüllt, so ist die geleistete Sicherstellung freizugeben (vorbehalten bleiben Dauerverpflichtungen). Die Sicherstellung wird geleistet mit finanziellen Garantien (z.B. Hinterlegung einer Kaution, einer Bankgarantie oder einer Bürgschaft). Der Betrag kann so bemessen werden, dass das Gemeinwesen im Fall einer notwendigen Ersatzvornahme Kostendeckung besitzt. Die Anordnung einer Sicherstellung setzt voraus, dass die Erfüllung der in Frage stehenden Pflicht nach den Umständen des konkreten Falls oder nach allgemeiner Erfahrung als gefährdet erscheint.²⁹²

Art. 149 Baubewilligung – Geltungsdauer

Die Regelung setzt die Gültigkeitsdauer der Baubewilligung auf drei Jahre fest (Abs. 1). Das geltende Recht sah bisher lediglich ein Jahr vor.²⁹³ Die Gültigkeitsdauer der Baubewilligung ist in den Kantonen sehr unterschiedlich geregelt: Kanton Aargau: 2 Jahre, Kanton Bern: 3 Jahre, Kanton Graubünden: 1 Jahr, Kanton Luzern: 1 Jahr, Kanton Zürich: 3 Jahre. Die neue Regelung schliesst sich der für den Bauwilligen vorteilhaftesten Praxis von 3 Jahren an.

Die Baubewilligung gilt während drei Jahren nach Eintritt der Rechtskraft. Gemeint ist die formelle Rechtskraft. Der Entscheid ist demnach nicht mehr anfechtbar und die Rechtshängigkeit des Verfahrens ist beendet.

Das Verlängerungsgesuch ist vor Ablauf der Frist zu stellen. Es muss nicht weiter begründet werden. Die Baubehörde verlängert die Frist auf Gesuch hin einmal um zwei Jahre (Abs. 2). Nach dem geltenden Recht ist eine zweimalige Fristerstreckung für ein Jahr möglich.²⁹⁴

Art. 150 Nachlaufende Bewilligung

Die Baubehörde kann für untergeordnete Punkte ohne Koordinationsbedarf eine nachträgliche Genehmigung vorsehen. Ist dies im Bauentscheid so angeordnet, darf mit der Ausführung der untergeordneten Punkte erst begonnen werden, wenn die diesbezüglichen Genehmigungen vorliegen (Abs. 1).

Anzuhören ist im Genehmigungsverfahren nur noch, wer im Einspracheverfahren Einwände erhoben hat und in diesem Punkt betroffen ist. Wer das Baugesuch akzeptierte, obwohl die untergeordneten Punkte nicht bekannt waren, ist nicht mehr beschwert.

3. Bauausführung

Art. 151 Meldepflicht und Baukontrolle

Die Bauherrschaft meldet der Baubehörde oder der von dieser bezeichneten Kontrollinstanz den Baubeginn, die in der Baubewilligung umschriebenen wesentlichen Bauetappen, die Bauvollendung sowie den Abbruch einer Baute (Abs. 1). Das geltende Recht sieht über die neue Regelung hinaus detaillierte Bestimmungen über den Beginn des Fristenlaufs und der Bauarbeiten vor. Darauf kann im PBG ohne Nachteil verzichtet werden. Die Regelungen werden den vielen Besonderheiten der Einzelfälle nicht gerecht und müssen in der Praxis immer wieder ergänzt werden. Es ist deshalb sachgerecht, die Ausgestaltung ganz der Praxis zu überlassen. Für die Übertragung der Baukontrolle auf Private («der von der Baubehörde bezeichneten Kontrollinstanz») wird die nach Lehre und Rechtsprechung notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen.

²⁹² Vgl. Zaugg / Ludwig, N 7 zu Art. 29.

²⁹³ Art. 88 Abs. 1 BauG.

²⁹⁴ Art. 88 Abs. 3 BauG.

Die Baubehörde prüft in geeigneter Weise, ob die Ausführung des Bauvorhabens den massgebenden Vorschriften und Plänen entspricht. Die Baubehörde kann die Prüfung selber durchführen. Sie kann die Baukontrolle im Rahmen der Selbstdeklaration auch der Bauherrschaft übertragen (Abs. 2). Die für die Selbstdeklaration verantwortliche Person gibt der zuständigen Stelle nach Vollendung der Bauarbeiten die Erklärung über die Einhaltung der Baubewilligung und der darin enthaltenen Bedingungen und Auflagen ab. Damit die Selbstdeklaration ordnungsgemäss erfolgen kann, muss ein amtliches Formular zur Verfügung gestellt werden.

Art. 152 Inanspruchnahme von Nachbargrundstücken – Berechtigung

Die Bauherrschaft ist berechtigt, Nachbargrundstücke zu betreten und vorübergehend zu benutzen, soweit die Inanspruchnahme für Erstellung, Änderung oder Unterhalt von Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen nötig ist (Abs. 1). Als zulässige Benützungsort eines Nachbargrundstückes gilt auch das Überschwenken mit einem Kranarm. Die Inanspruchnahme wird möglichst schonend und gegen volle Entschädigung ausgeübt (Abs. 2). Die neue Regelung im PBG ersetzt die geltende Bestimmung. Die Inanspruchnahme des Nachbargrundstücks für Bauarbeiten, das so genannte Hammerschlags- und Leiterrecht, ist bisher im Art. 112 EG-ZGB geregelt. Die bisherige Regelung ist für moderne Bauvorgänge zu eng gefasst (nur für Gerüste, nur ein Streifen von 1,5 Meter Breite). Mit der Einbettung in das PBG entscheiden künftig auch nicht mehr die Zivilgerichte über Streitigkeiten sondern die Baubehörde. Die Baubehörde verfügt für diese Fragen über eine grössere Fachkunde.

Art. 153 Inanspruchnahme von Nachbargrundstücken – Verfahren

Die Bauherrschaft hat den Betroffenen Umfang und Dauer der Inanspruchnahme rechtzeitig schriftlich mitzuteilen und um Zustimmung zu ersuchen (Abs. 1). Stimmt der Betroffene innert 30 Tagen nicht zu, hat auf Begehren der Bauherrschaft die Baubehörde ohne Verzug über die Zulässigkeit des Begehrens zu entscheiden. Anschliessend stehen dieselben Rechtsmittel wie im Baubewilligungsverfahren zur Verfügung (Abs. 2). Durch diese Anlehnung ans Baubewilligungsverfahren erübrigen sich weitere Verfahrensvorschriften. Können sich die Parteien über streitige Schadenersatzansprüche nicht einigen, ist diese Fragestellung im Enteignungsverfahren zu entscheiden (Abs. 3).

Art. 154 Unterbrechung der Bauarbeiten

Die neue Regelung zielt darauf ab, «ewige Baustellen» zu unterbinden. Derartige Baustellen sind weder im Interesse der Öffentlichkeit noch der Nachbarschaft. Ewige Baustellen können in verschiedensten Formen auftreten. Beispielsweise können von einer Gesamtüberbauung mit drei Mehrfamilienhäusern lediglich zwei Mehrfamilienhäuser realisiert sein und für das letzte Haus fehlen die Finanzen. Oder bei einem bewilligten viergeschossigen Mehrfamilienhaus werden nur Untergeschoss und 1. Obergeschoss realisiert. Den unterschiedlichen Ausprägungen soll dadurch Rechnung getragen werden, dass die Baubehörde eine erteilte Baubewilligung ganz oder teilweise widerrufen kann, wenn die Bauarbeiten mehr als einem Jahr eingestellt bleiben oder nicht ernsthaft fortgesetzt werden (Abs. 1).

Die neue flexible Regelung ermöglicht es beispielsweise, dass die Baubewilligung nur für jene Bereiche widerrufen wird, welche noch nicht realisiert sind. Wird eine Baubewilligung in einem bestimmten Bereich widerrufen und soll in einem späteren Zeitpunkt weitergebaut werden, ist ein neues Baugesuch erforderlich. Der neue Bauherr ist dann frei, das Baugesuch in der ursprünglichen oder aber in einer abgeänderten Form einzureichen. So könnte beispielsweise anstelle eines ursprünglich viergeschossigen Gebäudes nur noch ein dreigeschossiges Gebäude realisiert

werden. Wird kein neues Baugesuch eingereicht bzw. kann der hinterlassene Zustand nicht toleriert werden, ist ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten (vgl. Art. 161 PBG).²⁹⁵ Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist die erforderliche Beachtung zu schenken. Die Anordnungen der Baubehörden müssen entsprechend angemessen sein (Abs. 2).

III. Einsprache und Rechtsmittel

Art. 155 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Mit dem PBG werden die im geltenden Recht nur vereinzelt bestehenden Vorschriften über das Einspracheverfahren zweckmässig ergänzt und auf eine klare und rechtssichere Basis gestellt. Als Spezialbestimmungen gehen diese Vorschriften den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vor. Unverändert finden sich auch die Vorschriften für den Rekurs und die Beschwerde im Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 156 Öffentlich-rechtliche Einsprache

Die öffentlich-rechtliche Einsprache kann während der Auflagefrist schriftlich bei der für die Bewilligung zuständigen Behörde erhoben werden (Abs. 1). Die Auflage- und Einsprachefrist beträgt im Planaufgabeverfahren 30 Tage (Art. 41 Abs. 1 PBG) und im Baubewilligungsverfahren wie nach geltendem Recht grundsätzlich 14 Tage, wobei bei Vorhaben mit Berührung zum Bundesrecht und im koordinierten Verfahren die Frist von 30 Tagen für alle Einwendungen gilt (Art. 140 Abs. 3 PBG). Zur Einsprache ist berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse hat (Abs. 2). Die Einsprache muss bei der Einreichung einen Antrag und eine Begründung enthalten (Abs. 3).

Im Bereich der 14-tägigen Auflage- und Einsprachefrist ist im Baubewilligungsverfahren auf entsprechenden Antrag hin eine einmalige Verlängerung der Frist um 14 Tage zur Antragstellung und Begründung zu gewähren (Abs. 4). Auf entsprechenden Antrag hin muss diese Verlängerung gewährt werden; eine kürzere Frist ist damit nicht möglich. Entsprechend kann aber auch keine weitere Frist mehr gewährt werden. Im Bereich der 30-tägigen Frist muss die Einsprache zwingend innert Frist begründet eingereicht werden; es besteht keine Möglichkeit, nachträglich die Einsprache zu ergänzen. Die Erstreckungsmöglichkeit fällt auch für das Rechtsmittelverfahren weg.²⁹⁶

Privatrechtliche Einwendungen (z.B. Verletzung einer Dienstbarkeit) haben die Nachbarn ausschliesslich auf dem Zivilrechtsweg anzubringen. Die im geltenden Recht erwähnte Fristansetzung des Gemeinderates zur Einleitung des Zivilrechtswegs fällt weg.²⁹⁷

Art. 157 Einsprache nach Art. 684 ZGB

Die Regelung übernimmt das geltende Recht.²⁹⁸ Demnach besteht im Baubewilligungsverfahren weiterhin die Möglichkeit, in der Einsprache auch Immissionsrügen gestützt auf Art. 684 ZGB geltend zu machen (Abs. 1). Nach dem Wortlaut von Abs. 1 kann sich diese privatrechtliche Einsprache einzig auf Art. 684 ZGB beziehen (und nicht auch auf Art. 685 ZGB). Dies entspricht der st.gallischen Rechtsprechung, welche weiterhin massgebend bleiben soll. Dass das Bundesgericht die gegenteilige Auffassung des Einzelrichters des Kantonsgerichtes (in einem Entscheid über vorsorgliche Massnahmen) als nicht willkürlich bezeichnete²⁹⁹, darf nicht massgebend sein. Über die Einsprachen wird im öffentlich-rechtlichen Verfahren entschieden (Abs. 2). Es gelten dementsprechend die gleichen Einsprachefristen wie für öffentlich-rechtliche Einsprachen (Art. 156 PBG).

²⁹⁵ Vgl. dazu JuMi 2013 I Nr. 4.

²⁹⁶ Art. 47 und 48 VRP.

²⁹⁷ Art. 84 Abs. 3 BauG.

²⁹⁸ Art. 86 BauG.

²⁹⁹ vgl. BGer 5A_814/2014 vom 12. Dezember 2014.

Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind neue Rechtsbegehren, Behauptungen und Beweisanträge, soweit sie den Tatbestand einer übermässigen Einwirkung betreffen, zulässig (Abs. 3). Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.³⁰⁰ Sie ist erforderlich, weil mit dem Verwaltungsgericht zum ersten Mal eine gerichtliche Instanz die Rüge nach Art. 684 ZGB beurteilt. Dementsprechend darf sich die Kognition nicht auf Rechtsverletzungen im Sinne von Art. 61 VRP beschränken. Sodann stehen gegen Entscheide des Verwaltungsgerichtes die gleichen Rechtsmittel an das Bundesgericht zur Verfügung wie gegen privatrechtliche Entscheidungen des Kantonsgerichtes (Abs. 4).

Art. 158 Verfahren

Die Einsprache wird den anderen Verfahrensbeteiligten zur Stellungnahme zugestellt (Abs. 1). Es steht der Baubehörde danach frei, ob sie in der Folge eine Einspracheverhandlung durchführt. In der Regel wird dadurch die Herbeiführung einer Einigung zwischen den Betroffenen erleichtert und damit oftmals ein Rechtsmittelverfahren vermieden. Es ist in heiklen Fällen auch möglich, die Einspracheverhandlungen an einen unabhängigen Dritten zu delegieren (Abs. 2).

Art. 159 Entscheid

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.³⁰¹ Demnach wird über öffentlich-rechtliche Einsprachen weiterhin gleichzeitig mit der Verfügung entschieden. Dies betrifft alle Verfügungen sowohl im Baubewilligungsverfahren wie auch im Nutzungsplan- oder im Unterschutzstellungsverfahren (Abs. 1). Der gleichzeitige Entscheid soll zum einen die umfassende Prüfung von Baugesuch, Schutzgegenstand und Planerlass gewährleisten und zum anderen widersprüchliche Einspracheentscheide verhindern. Gesuchsteller und Einsprecher haben Anspruch, über sämtliche Entscheidungspunkte ausreichend orientiert zu werden.

Über Einsprachen nach Art. 684 ZGB wird in einer gesonderten Verfügung gleichzeitig mit dem Bauentscheid entschieden (Abs. 2). Nach gängiger Praxis ist eine eigene Ziffer im Dispositiv ausreichend.³⁰²

IV. Vollzug und Strafen

Das PBG sieht klare Regelungen zum Verwaltungszwang vor. So können die Einstellung der Arbeiten, die Einreichung eines Baugesuchs sowie die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands und Benutzungsverbote angeordnet bzw. verlangt werden. Zusätzlich zu diesen Massnahmen können auch Bussen verhängt werden. Insbesondere stellt das optimierte Wiederherstellungsverfahren einen zweckmässigen Rahmen zur Verfügung, um die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands rasch gewährleisten zu können. Der tatsächliche wirksame Vollzug setzt in der Praxis aber weiterhin voraus, dass die neuen Vorschriften entschieden und konsequent durch die zuständigen Behörden umgesetzt werden.

1. Vollzug

Art. 160 Zuständigkeit

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.³⁰³ Demnach ist weiterhin die Gemeinde für die Anordnung und Durchführung von Vollzugsmassnahmen zuständig (Abs. 1).

Bleibt die Gemeinde bei vorschriftswidrigen Zuständen ausserhalb der Bauzone trotz Aufforderung untätig, so trifft die zuständige kantonale Stelle die erforderlichen Massnahmen. Die politische Gemeinde trägt die dem Kanton entstandenen Kosten, soweit sie nicht den Pflichtigen überbunden werden können oder uneinbringlich sind (Abs. 2). Diese Eingriffskompetenz der kantonalen

³⁰⁰ Art. 86 Abs. 3 BauG.

³⁰¹ Art. 84 Abs. 2 sowie Art. 86 Abs. 2 BauG.

³⁰² Vgl. Heer, Rz. 961.

³⁰³ Art. 129 ff. BauG.

Stelle unterstreicht im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen die im geltenden Recht generell vorgesehenen Möglichkeiten, dass der Kanton aufsichtsrechtlich tätig wird, wenn die Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben und Pflichten nicht wahrnehmen.

Art. 161 Verwaltungszwang – Anordnungen

Die zuständigen Behörden haben gemäss dem Legalitätsprinzip gegen unberechtigterweise begonnene Bauarbeiten oder unbewilligte Nutzungen zwingend einzuschreiten. Werden Bauarbeiten ohne Baubewilligung oder in Abweichung von rechtskräftigen Baubewilligungen ausgeführt, so sind diese von Amtes wegen einzustellen (Abs. 1 Bst. a). Zudem kann ein Nutzungsverbot verfügt werden (Abs. 1 Bst. b). Wird ohne bauliche Massnahme eine unzulässige Nutzungsänderung vorgenommen, genügt die Anordnung eines Nutzungsverbots. Liegt ein unbewilligter Zustand vor, so ist zu prüfen, ob eine ordentliche Baubewilligung oder allenfalls eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann. Diese Prüfung erfolgt im Baubewilligungsverfahren. Dem Bauherrn ist dementsprechend eine Frist einzuräumen, ein Baugesuch einzureichen (Abs. 1 Bst. c). Erweist sich das Bauvorhaben als nicht bewilligungsfähig, hat die zuständige Behörde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips anzuordnen (Abs. 1 Bst. d). Weigert sich ein Bauherr, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen, ist ebenfalls ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten. Dieses endet mangels Baugesuch stets mit der Anordnung oder dem Verzicht auf die Beseitigung der bereits ausgeführten Bauten oder Anlagen.³⁰⁴

Den Gemeinden soll die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes erleichtert werden. Die für den unrechtmässigen Zustand verantwortlichen Personen sind zur Mitwirkung verpflichtet (Abs. 2 erster Satz). Ist der Bauherr gleichzeitig Grundeigentümer, wird die Wiederherstellungsanordnung an den Bauherrn gerichtet. Sind Bauherr und Grundeigentümer nicht mehr identisch (beispielsweise weil das Grundstück verkauft wurde), fallen als mögliche Verfügungsadressaten sowohl der Bauherr als Verhaltensstörer wie der Grundeigentümer als Zustandsstörer in Betracht. Der Entscheid darüber, wer zur Wiederherstellung konkret zu verpflichten ist, steht im pflichtgemässen Ermessen der zuständigen Behörde.³⁰⁵ Weigern sich die Verfügungsadressaten oder werden keine tauglichen Vorschläge eingereicht, legt die Gemeinde eine vertretbare Wiederherstellungsmassnahme fest (Abs. 2 zweiter Satz). Die Ersatzvornahme richtet sich nach Art. 105 VRP.

Für das Wiederherstellungsverfahren sind die Verfahrensvorschriften des Baubewilligungsverfahrens sachgemäss anwendbar (Abs. 3). Demzufolge ist in der Regel das Anzeige- und Auflageverfahren durchzuführen, und zwar insbesondere in jenen Fällen, bei welchen die Baubehörde auf die Beseitigung der unrechtmässig erstellten Bauten und Anlagen ganz oder teilweise verzichten will. Andernfalls würde das rechtliche Gehör betroffener Dritten verletzt.³⁰⁶

Art. 162 Verwaltungszwang – Kostenvorschuss und gesetzliches Grundpfandrecht

Dem Gemeinwesen steht für die entstandenen Kosten der Vollzugsmassnahmen ein gesetzliches Pfandrecht zu (Abs. 2). Die Dauer dieses gesetzlichen Pfandrechts beträgt zehn Jahre ab Fälligkeit (Abs. 3). Kanton und politische Gemeinde können alternativ oder zusätzlich zum Pfandrecht auch einen Kostenvorschuss verfügen (Abs. 1). Die entsprechende Verfügung ist nach VRP anfechtbar und anschliessend vollstreckbar.

Das gesetzliche Grundpfandrecht richtet sich gegen die Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer. Mit der Möglichkeit, alternativ oder zusätzlich einen Kostenvorschuss zu verfügen, können die Kosten für die Ersatzvornahme allenfalls auch beim Bauherrn als Verhaltensstörer

³⁰⁴ Vgl. JuMi 2013 I Nr. 4.

³⁰⁵ Vgl. BGE 107 Ia 19 E. 2a und b; GVP 2006 Nr. 126.

³⁰⁶ Vgl. JuMi 2013 I Nr. 4.

eingefordert werden. Als mögliche Verfügungsadressaten von Wiederherstellungsmassnahmen kommen sowohl der Bauherr als Verhaltensstörer wie auch der (spätere) Grundeigentümer als Zustandsstörer in Frage.

Art. 163 Anmerkungen im Grundbuch

Die Baubehörde lässt eine dauerhafte öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anmerken (Abs. 1). Der Gegenstand einer Anmerkung ist die konkrete dauerhafte Eigentumsbeschränkung wie beispielsweise die Befristungen von Baubewilligungen, Nutzungsbeschränkungen, Schutzverfügungen oder auch die Verpflichtung zur Beseitigung einer baulinienwidrigen Baute. Massnahmen, Auflagen oder Bedingungen werden dagegen nicht angemerkt. Fallen die Voraussetzungen für die Anmerkung einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung dahin, hat die für die Eigentumsbeschränkung zuständige Behörde die Löschung der Anmerkung zu veranlassen (Abs. 2).

Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen werden mit dem Sachenrecht 2012 im Grundbuch angemerkt, wenn sie nur eine Parzelle betreffen. Gilt die Eigentumsbeschränkung für einen Perimeter, wird der Eintrag im ÖREB vorgenommen.³⁰⁷

2. Strafen

Art. 164 Strafbestimmung

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht und bestraft verschiedene vorsätzliche oder fahrlässige Tätigkeiten in Bausachen mit einer Busse bis Fr. 50'000.– (Abs. 1).³⁰⁸ Der Richter ist nach Art. 2 Abs. 2 des Übertretungsstrafgesetzes (UeStG) an diesen Höchstbetrag der Busse in besonders schweren Fällen wie insbesondere der Gewinnsucht nicht gebunden. Das Höchstmass der Busse beträgt in besonders schweren Fällen Fr. 200'00.–. Darüber hinaus werden widerrechtliche Gewinne eingezogen (Abs. 2). Die Einziehung unrechtmässiger Gewinne richtet sich nach Art. 70 und 71 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB). Die Einziehung kann unter Umständen sehr hohe Beträge ausmachen und wirkt dementsprechender abschreckender als eine Busse.

Auch Versuch, Gehilfenschaft und Anstiftung sind strafbar (Abs. 3). Sodann sind anstelle einer juristischen Person die natürlichen Personen strafbar, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen (Abs. 4). Strafverfolgung und Strafe verjähren in zehn Jahren (Abs. 5).

E. Schlussbestimmungen

Art. 165 Änderung im Meliorationsgesetz

Art. 12bis (neu): Bei Schwemmlandaufschüttungen beispielsweise ist es sinnvoll, anstelle oder neben einer Melioration einen Sondernutzungsplan nach dem PBG durchzuführen. In diesem Fall müssen neben Interessen der Landwirtschaft auch solche des Wasserbaus, der Ökologie und des Materialabbaus abgedeckt werden.

³⁰⁷ Vgl. dazu Huser Meinrad: Publikation von Eigentumsbeschränkungen – neue Regeln (ÖREB), in: BR/DC 2010 169.

³⁰⁸ Art. 132 BauG.

Art. 166 Änderung im Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung

Art. 20: Die Gesetzgebung über Verfahrenskoordination in Bausachen wird in die Gesetzgebung des PBG integriert.

Art. 31: Das Sondernutzungsplanverfahren nach dem PBG ist ebenfalls zu erwähnen.

Art. 32: Im Zusammenhang mit den Empfindlichkeitsstufen sind die Zonenbezeichnungen auf das neue Gesetz abzustimmen. Zudem wird neu keine abschliessende kantonale Regelung mehr getroffen. Vielmehr haben die Gemeinden neu die Möglichkeit, in ihrer Nutzungsplanung abweichende Regelungen vorzusehen (Abs. 1)

Art. 44: Die Altautoverordnung stützt sich auf Art. 96 und 142 BauG. Mit der Aufhebung des Baugesetzes erlischt die Grundlage dieser Verordnung. Im Zusammenhang mit ausgedienten Motorfahrzeugen können insbesondere abfallrechtliche Bestimmungen relevant werden.

Als Altfahrzeuge gemäss Abfallcode 16 01 04³⁰⁹ gelten ausgediente Fahrzeuge, für welche gemäss Strassenverkehrsgesetz ein Fahrzeugausweis benötigt wird. Materiell kann ebenfalls auf das Bundes-Umweltrecht zurückgegriffen werden.³¹⁰

Aufgrund der Generalklausel von Art. 41 E-USG wäre hier – ohne zusätzliche Regelung – zukünftig das AFU für den Vollzug zuständig. Dies würde zu geteilten Zuständigkeiten im Vollzug führen (Gewässerschutz: Gemeinde / Abfall: AFU), was nicht zweckmässig ist. Auch der für die Regelung von Zuständigkeitsfragen wichtige Grundsatz «Berücksichtigung von Sachzusammenhängen» spricht hier klar gegen geteilte Zuständigkeiten. Die Zuständigkeit liegt für den Vollzug schon heute bei der Gemeinde.³¹¹ Diese bewährte Regelung wird somit weiter geführt.

Art. 54: Die Strafbestimmungen werden insofern überarbeitet, als das die höchste Bussenhöhe an das neue PBG angepasst und entsprechend auf Fr. 50'000.– erhöht wird.

Art. 167 Änderung im Strassengesetz

Art. 39bis (neu): Den Gemeinden und dem Kanton steht nun mit dem PBG die Möglichkeit zur Verfügung ein Strassenprojekt mit verschiedenen anderen Vorhaben zu kombinieren. Das Sondernutzungsplanverfahren gemäss dem PBG ist zum Beispiel dann sinnvoller, wenn in einem Dorfzentrum gleichzeitig ein Kreisel an einer öffentlichen Strasse, eine Lärmschutzanlage und eine Begegnungszone gebaut werden soll.

Art. 168 Änderung im Wasserbaugesetz

Im Dezember 2009 haben die eidgenössischen Räte als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Lebendiges Wasser» (07.060) das Gewässerschutzgesetz, das Bundesgesetz über den Wasserbau, das Energiegesetz und das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht geändert. Die neuen bundesgesetzlichen Bestimmungen wurden im Weiteren durch Änderungen der Gewässerschutzverordnung, der Wasserbauverordnung, der Energieverordnung und der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei konkretisiert und vom Bundesrat auf den 1. Juni 2011 in Kraft gesetzt.

Diese Änderungen des Bundesrechts haben zur Folge, dass verschiedene kantonale Gesetze angepasst werden müssen. Davon betroffen sind das Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung, das Wasserbaugesetz und das Fischereigesetz.

³⁰⁹ Vgl. Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen.

³¹⁰ Insbesondere USG; TVA; VeVA; Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen.

³¹¹ Vgl. Art. 13 Altautoverordnung.

Begrifflichkeit: Im Wasserbaugesetz wird der Begriff «Renaturierung» unter Anpassung an den Text durch den Begriff «Revitalisierung» ersetzt. Der Begriff Renaturierung (Rückführung des Flusses in den ursprünglichen unverbauten Zustand) wird häufig dem Vorhaben nicht gerecht, da eine vollkommene Zurückführung in den ursprünglichen Zustand kaum möglich ist. Deshalb wird künftig sachgerecht der Begriff der Revitalisierung (einzelne Aspekte des Fließgewässers werden natürlicher) verwendet.

Art. 17: Die Bestimmung von Art. 17 WBG wird ergänzt. Neben der Projektierung von wasserbaulichen Massnahmen an Gemeindegewässern und an den übrigen Gewässern ist auch die Projektierung der Revitalisierungsmassnahmen nach Art. 38a GschG und Art. 41d GschV an diesen Gewässern grundsätzlich Aufgabe der politischen Gemeinde. Die Revitalisierungsprojekte haben ihre Grundlage in der entsprechenden generellen Planung des Kantons. Nach geltendem Recht hat die politische Gemeinde bereits die Möglichkeit, die Projektleitung von wasserbaulichen Massnahmen an Gemeindegewässern und an den übrigen Gewässern gegen angemessene Entschädigung der zuständigen kantonalen Stelle zu übertragen. Diese Möglichkeit soll auch für entsprechende Revitalisierungsprojekte in Anspruch genommen werden können.

Art. 21bis: Den Gemeinden und dem Kanton steht mit dem PBG die Möglichkeit zu Verfügung, ein Wasserbauprojekt mit verschiedenen anderen Vorhaben zu kombinieren und dafür das Sondernutzungsplanverfahren zu wählen. Dieses ist zum Beispiel dann sinnvoller, wenn in einem Dorfzentrum gleichzeitig ein Kreisel an einer öffentliche Strasse, eine Lärmschutzanlage und eine Begegnungszone gebaut sowie zudem eine Bachöffnung realisiert werden soll.

Art. 52 und 55: Im Hinblick auf die anstehende Planung und Ausführung von Revitalisierungsmassnahmen an Gewässern sind sodann die Vorschriften über die Kantons- und die Bundesbeiträge zu ergänzen. Für die an Gemeindegewässern und an den übrigen Gewässern von den politischen Gemeinden zu projektierenden Revitalisierungsmassnahmen leistet der Kanton an die anrechenbaren Kosten der entsprechenden Projekte Beiträge im Rahmen der gewährten Kredite und der zur Verfügung stehenden Bundesbeiträge. Dabei sollen die globalen Bundesbeiträge an die Planung und Ausführung von Massnahmen zur Revitalisierung von Gewässern anteilmässig zur Aufstockung der Kantonsbeiträge für Revitalisierungsmassnahmen an Gemeindegewässern und an den übrigen Gewässern der politischen Gemeinden verwendet werden. Dagegen werden projektbezogene Bundesbeiträge für den Ausbau von Gewässern oder die Ausführung von Massnahmen zur Revitalisierung von Gewässern den Kostenträgerinnen und Kostenträgern der beitragsberechtigten Vorhaben direkt ausbezahlt.

Art. 169 Änderungen im Energiegesetz

Durch den Ersatz von «Überbauungs- und Gestaltungsplan» durch den Oberbegriff «Sondernutzungsplan» wird das Instrument formell erweitert. Nachdem Art. 23 PBG die verschiedenen Arten von Sondernutzungsplänen neu offen bzw. zweckabhängig formuliert, kann auch im Energiegesetz der Oberbegriff verwendet werden.

Art. 170 Änderungen im Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung

Art. 40 und Art. 40bis: Mit der Präzisierung und Ergänzung der Verfahrensvorschriften über die Sanierung der durch Wasserentnahmen beeinträchtigten Fließgewässer wird die vom zuständigen Amt (AFU) für diese Fälle entwickelte Praxis in das Gesetz aufgenommen. Damit werden insbesondere die Mitwirkungsrechte und -pflichten der Verfahrensbeteiligten verbindlich geregelt.

Art. 40ter: Die Bestimmung nimmt Bezug auf die in Art. 91 PBG geregelte Zuständigkeit der politischen Gemeinde für das Festlegen der Gewässerräume und bestimmt, dass die politische Gemeinde auch die Einhaltung der Vorschriften über die extensive Gestaltung und Bewirtschaftung der Gewässerräume kontrolliert.³¹²

Art. 40quater und Art. 40quinquies: Die beiden Vorschriften regeln Zuständigkeit und Verfahren betreffend die Sanierung der Fliessgewässer, die durch Schwall und Sunk übermässig belastet sind und bei denen der Geschiebehaushalt durch bestehende Anlagen erheblich beeinträchtigt ist. Zuständig ist das Amt für Umwelt und Energie, soweit die Beeinträchtigungen auf Wasserkraftnutzungs- und Wasserbezugsanlagen zurückzuführen sind, in den übrigen Fällen ist das Tiefbauamt die zuständige Stelle des Kantons. Vorgehen und Verfahren richten sich dabei sachgemäss nach den Bestimmungen der Art. 40 und 40bis GSchVG über die Restwassersanierung.

Art. 40sexies: Die Verfahren über die Sanierungen beeinträchtigter Fliessgewässer nach den Vorschriften der Art. 40 ff. GSchVG und über die Anordnung und Durchsetzung von Massnahmen zugunsten der Fischerei bei bestehenden Anlagen nach Art. 10 BGF sind – soweit dies möglich ist – koordiniert durchzuführen. Die Vorschrift liegt sowohl im Interesse der sanierungspflichtigen Anlageninhaber als auch der zuständigen Stellen, welche die entsprechenden Sanierungsmassnahmen festlegen und über die Entschädigung der Anlageninhaber befinden müssen (Swissgrid AG, Bundesamt für Umwelt und zuständige kantonale Stellen).

Art. 171 Änderungen im Steuergesetz

Grundstückgewinnsteuern erfassen den Gewinn als Differenz zwischen den Anlagekosten und dem Verkaufserlös. Der Grundstückgewinnsteuer unterliegen dementsprechend alle konjunkturellen, teuerungs- und planungsbedingten nominellen Wertsteigerungen. Wird der rein planungsbedingte Mehrwert vorher separat erfasst, muss diese Abgabe beim Grundstückgewinn abgezogen werden können.³¹³ Ansonsten würde der gleiche Gewinnbestandteil doppelt erfasst.

Der Kanton St.Gallen kennt das dualistische System der Grundstücksgewinnsteuer. Dementsprechend wird der Grundstücksgewinn bei Liegenschaftshändlern (natürliche Personen) in der Einkommens- und bei juristischen Personen in der Gewinnsteuer erfasst. Auch in diesen Fällen darf die Mehrwertabgabe zu keiner «Doppelbesteuerung» führen. Sie ist demzufolge in der Buchhaltung wie eine Investition zu behandeln und entsprechend in den Anlagekosten zu aktivieren.

Art. 172 Änderungen im Fischereigesetz

Art. 7 Abs. 2 Ziff. 4: Der Verweis auf das Baugesetz muss angepasst werden. Dieser soll künftig zeitneutral formuliert werden indem auf «Schutzmassnahmen nach der Baugesetzgebung» verwiesen wird.

Art. 7bis (neu): Das Gesetz über die Fischerei sowie den Schutz der im Wasser lebenden Tiere und deren Lebensgrundlagen wird durch eine neue Bestimmung betreffend das Vorgehen und Verfahren bei der Planung, Anordnung und Durchsetzung von Sanierungsmassnahmen bei bestehenden Anlagen nach Art. 10 BGF ergänzt. Dabei wird auf die entsprechenden Bestimmungen im Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung über die Sanierung von durch Wasserentnahmen beeinträchtigten Fliessgewässern verwiesen.³¹⁴ Diese Verfahrensvorschriften sollen für die fischereirechtlich begründeten Sanierungen sachgemäss angewendet werden. Schliesslich sind die Verfahren über die Anordnung und Durchsetzung von Massnahmen zugunsten der Fischerei bei bestehenden Anlagen und über die Sanierung von beeinträchtigten Fliessgewässern nach Möglichkeit koordiniert durchzuführen.³¹⁵

³¹² Art. 41c GschV.

³¹³ Vgl. Art. 5 Abs. 1sexies RPG.

³¹⁴ Art. 40 und Art. 40bis GSchVG.

³¹⁵ Vgl. dazu auch die neue Bestimmung von Art. 40sexies GSchVG.

Art. 173 Änderungen im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Aufhebung von Art. 112: Die Inanspruchnahme des nachbarlichen Bodens wird in Art. 152 PBG grosszügiger als in Art. 112 EG-ZGB geregelt.

Art. 167 Abs. 2 Ziff. 6 (neu): Im PBG ist nach Art. 61 Abs. 3 für die Sicherung der Mehrwertabgabe ein gesetzliches Grundpfand vorgesehen. Zudem steht nach Art. 162 Abs. 2 PBG dem Gemeinwesen für die entstandenen Kosten der Vollzugsmassnahmen ein gesetzliches Pfandrecht zu.

Art. 174 Änderungen im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Mit der Totalrevision des Baugesetzes sind auch verschiedene Änderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes verbunden. Die vorgeschlagenen Änderungen von Art. 8, 47 und 48 VRP waren bereits Gegenstand der Botschaft und des Entwurfs der Regierung für einen V. Nachtrag zum VRP vom 6. April 2006. Da die Beschleunigung der Verfahren ein zentrales Ziel der Totalrevision des Baugesetzes ist, ist es angezeigt, diese Änderungen erneut vorzuschlagen. Insbesondere die Vereinheitlichung der Rekursfristen und der Wegfall des Anspruches auf nachträgliche Rekursergänzung tragen erheblich zu einem beschleunigten Verfahren bei.

Art. 8: Die Regelung entspricht § 6a VRG-ZH oder Art. 11a VwVG. Die Möglichkeit, dass bei Masseneingaben einzelne Personen die Einzelzustellung verlangen können, wird fallengelassen.

Art. 47: Bisher galt eine Rekursfrist von 14 Tagen. Die Abgabe einer einfachen Rekursklärung genügte zur Wahrung der Rekursfrist. Für die Ergänzung des Rekurses konnte die Ansetzung einer Nachfrist verlangt werden. Solche Fristerstreckungsgesuche werden nach Erfahrungen der Rechtsabteilung des Baudepartementes sehr häufig gestellt. Die gleichen Erfahrungen macht das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren. Durch Einreichung einer blossen Rekursklärung verbunden mit einem Fristerstreckungsgesuch für die Rekursergänzung konnte die Frist auf vierzig bis fünfzig Tage verlängert werden. Aufgrund der Verweisung in Art. 64 VRP galt diese Praxis auch für das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht.

Mit der neuen Fassung wird die Rekursfrist auf dreissig Tage ausgedehnt. Damit wird eine weitgehende Vereinheitlichung der kantonalen und der eidgenössischen Rechtsmittelfristen erreicht. Für bundesrechtliche Rechtsmittel gilt zudem schon seit langem eine Rechtsmittelfrist von dreissig Tagen.

Der Wegfall der nachträglichen Rekursergänzung dient der Verfahrensbeschleunigung bei allen Rechtsmittelinstanzen. Insbesondere müssen diese nicht mehr Fristerstreckungsgesuche bearbeiten. Sie können früher die Rechtsmittel behandeln. Die Rechtsmittelgegner, in Baufällen häufig die Bauherrschaft, haben zudem früher vollständige Kenntnisse über die Argumente der Rechtsmittelkläger.

Art. 48: Die Möglichkeit nach Art. 48 Abs. 2 VRP den Rekurs noch zu ergänzen, wird gestrichen. Die Ansetzung einer kurzen Nachfrist zur Verbesserung einer mangelhaften Rekurs eingabe ist erforderlich, um nicht gegen das Verbot des überspitzten Formalismus zu verstossen.³¹⁶ Reicht jedoch eine rechtskundige oder rechtskundig vertretene Partei bewusst eine mangelhafte Rekurschrift ein, um sich damit eine zusätzliche Begründungsfrist zu verschaffen, hat die Einräumung einer Nachfrist zu unterbleiben und ist auf den Rekurs nicht einzutreten.³¹⁷

³¹⁶ Art. 29 BV; vgl. Kölz / Bosshart / Röhl, N 27 zu § 23, mit Hinweisen.

³¹⁷ Vgl. BGE 108 Ia 209 ff.; BGE 134 V 162 ff.

Art. 53 Abs. 2: Bei Verfahren die dringlich sind, Emotionen eine grosse Rolle spielen oder die Eingaben unklar sind, sollte an Stelle des schriftlichen Verfahrens jederzeit zu einer mündlichen Verhandlung geschritten werden können. Im Zivilprozess wird dies analog für das Vereinfachte und Summarische Verfahren so vorgesehen.³¹⁸ Das Baudepartement führt bereits heute in geeigneten Fällen jederzeit eine mündliche Verhandlung durch.

Art. 97bis Abs. 1: Nach Art. 94 Abs. 1 VRP hat, wer eine Amtshandlung zum eigenen Vorteil oder durch sein Verhalten veranlasst, die vorgeschriebene Gebühr zu entrichten. Gestützt auf diese Bestimmung in Verbindung mit dem Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung³¹⁹ werden heute für die Errichtung von Bauten und Anlagen Bewilligungsgebühren erhoben, auch für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung neuer erneuerbarer Energien. Der Kantonsrat hiess am 6. Juni 2007 die Motion 42.07.06 «Förderung neuer erneuerbarer Energien: Bewilligungsgebühren abschaffen» gut. Die Regierung hat in der Folge in Aussicht gestellt, die Anliegen der Motion im Rahmen der Baugesetzrevision zu prüfen und Antrag zu stellen. Mit der in Art. 174 PBG vorgeschlagenen Ergänzung von Art. 97bis VRP wird das Anliegen der Motionäre erfüllt.

Art. 175 Aufhebung bisherigen Rechts

Das BauG wird vollständig durch den vorliegenden Erlass ersetzt. Die Bestimmungen im Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen wurden, soweit sinnvoll und notwendig, in den vorliegenden Erlass integriert (vgl. Art. 132 ff. PBG).

Art. 176 Übergangsbestimmungen – Baubewilligungsverfahren

Als neuer Grundsatz gilt: Für Baugesuche ist das im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheides der Baubewilligungsbehörde gültige Recht massgebend. Dies entspricht auch der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach – ohne anderslautende übergangsrechtliche Regelung – die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen ist.³²⁰ Ein Baugesuch soll aus Aufwandgründen auf eine konkrete Rechtslage abstellen können. Etwas anderes gilt nur, wenn innert drei Monaten eine Planungszone aufgelegt wird. Damit kann im Regelfall Rechtssicherheit geschaffen werden. Die Bauenden müssen nicht damit rechnen, dass das massgebliche Recht während des Verfahrens ändert. Ist das neue Recht für die Bauenden günstiger, kann es auch während des Baubewilligungsverfahrens angewendet werden. Dies entspricht den Grundsätzen der Verfahrensökonomie. Die Baugesuchstellenden könnten ja jederzeit ein neues Baugesuch einreichen, das die neuen Möglichkeiten ausnützt.

Schafft das PBG neue Möglichkeiten, die zuerst noch umgesetzt werden müssen (vor allem in den Ortsplanungen), kann von diesen erst Gebrauch gemacht werden, wenn die revidierten Nutzungspläne in Kraft sind.

Art. 177 Übergangsbestimmungen – Planerlassverfahren

Auch während des Planerlassverfahrens kann das Recht ändern. Weil die Vorbereitung einer Planung bis zur öffentlichen Auflage umfangreiche Vorarbeiten erfordert, rechtfertigt es sich, auf das zur Zeit der öffentlichen Auflage gültige Recht abzustellen.

Dieser kantonalrechtliche Grundsatz kann dort nicht gelten, wo das Bundesrecht eigene Bestimmungen dazu aufstellt. So gilt etwa für das Bundesumweltschutzrecht, dass neues Recht auch noch in Beschwerdeverfahren angewendet werden muss.³²¹ Mangels anderslautender über-

³¹⁸ Vgl. Art. 243 ff. und 248 ff. ZPO.

³¹⁹ sGS 821.5.

³²⁰ BGer 1C_23/2014 vom 24. März 2015, E. 7.4.2.

³²¹ Vgl. dazu Urteile des Bundesgerichtes 1C_41_2012, E. 4.2; 1C_743/2013 vom 19. März 2014, E. 5.2.

gangsrechtlicher Regelung ist die Verfügung grundsätzlich nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen. Im Laufe des Beschwerdeverfahrens eingetretene Rechtsänderungen sind ausnahmsweise dann zu beachten, wenn die Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen. Dem berechtigten Vertrauen in die Beständigkeit des bisherigen Rechts bleibt in jedem Fall Rechnung zu tragen.³²²

Art. 178 Anpassung von Erlassen – Richtpläne

Verpassen die Gemeinden aus irgendwelchen Gründen die Dreijahresfrist, so hat das keine unmittelbaren Konsequenzen, ausser dass die Genehmigung von Nutzungsplänen, die sich nicht auf eine aktuelle kommunale Richtplanung stützen, verweigert werden kann. Steht ein alter kommunaler Richtplan völlig quer, kann der Kanton diesen ausnahmsweise im Sinn einer Aufsichts-massnahme ausser Kraft setzen (Abs. 2).

Art. 179 Anpassung von Erlassen – Rahmennutzungspläne

Die Anpassung der kommunalen Bauvorschriften an das PBG soll möglichst sofort an die Hand genommen werden. In grösseren Gemeinden wird dafür einige Zeit benötigt, weshalb eine Zehn-jahresfrist als angemessen erscheint (Abs. 1).

Mit Anpassen ist gemeint, dass die Gemeinde innert fünf Jahren einen entsprechenden Beschluss fasst. Ein allfälliges Rechtsmittelverfahren kann in der Folge natürlich noch längere Zeit in Anspruch nehmen.

Art. 180 Anpassung von Erlassen – Sondernutzungspläne

Sondernutzungspläne sind in der Regel auf bestimmte Situationen zugeschnitten. Sie enthalten häufig besondere Vorschriften, welche die besondere Bauweise regeln. Die bestehenden Sondernutzungspläne orientieren sich am bisherigen Baugesetz. Zulässig waren nach bisherigem Recht eine Vielzahl unterschiedlicher Regelbauvorschriften (beispielsweise zu Dachformen, Dachaufbauten, Vor- und Anbauten, Geschosszahlen usw.). Mit dem PBG werden die Vorschriften über die Regelbauweise einheitlich festgelegt und auf eine begrenzte Anzahl reduziert. Es ist damit folgerichtig, dass auch Sondernutzungspläne an das neue Recht angepasst werden.

Je nach Grösse der Gemeinden bestehen sehr viele Sondernutzungspläne. Der Aufwand für eine Anpassung sämtlicher Sondernutzungspläne kann sehr gross werden. Es ist daher je nach Gemeinde kaum möglich, sämtliche Sondernutzungspläne zu überprüfen und an das neue Recht anzupassen. Dies bedeutet, dass in einem ersten Schritt festzulegen ist, welche Sondernutzungspläne angepasst werden sollen. Es sind entsprechende Prioritäten zu setzen. Sobald diese Prioritätenordnung erstellt ist, empfiehlt es sich, die Anpassung der Sondernutzungspläne umgehend einzuleiten. Die Frist, um einen rechtskräftig angepassten Sondernutzungsplan zu erreichen, beträgt zehn Jahre.

Sondernutzungspläne, welche innert zehn Jahren nicht rechtskräftig angepasst werden, gelten nach Abs. 3 als aufgehoben. Dies bedeutet, dass diese Sondernutzungspläne keine Rechtswirkungen mehr entfalten. Es gelten dann die Regelbauvorschriften. Diese Konsequenz ist aber nur auf den ersten Blick einschneidend, relativiert sich jedoch dadurch, dass auch im neuen Recht die liberalen Bestimmungen zu Bestandes- und Erweiterungsgarantie übernommen werden (Art. 110 und 111 PBG). Die Situation für bestehende Bauten und Anlagen in aufgehobenen Sondernutzungsplänen entspricht somit den allgemeinen Rechtsfolgen von materiell rechtswidrig gewordenen Bauten und Anlagen. Die Regelung dient zudem der Rechtssicherheit. Damit ist sichergestellt, dass nicht während Jahren bzw. allenfalls Jahrzehnten Sachverhalte nach bisherigem Recht (Baugesetz und Baureglement) beurteilt werden müssen. Weil Sondernutzungspläne regelmässig einen Vorbehalt zugunsten der Regelbauvorschriften enthalten, sind sie jeweils auf

³²² Art. 9 BV; BGE 127 II 306 E. 7c S. 315 f.; vgl. auch BGE 139 II 243 E. 11 S. 259 ff.

das geltende Baurecht (Baugesetz und Baureglement) und nicht auf das neue PBG abgestimmt. Nachdem mit dem PBG ein eigentlicher Systemwechsel eingeleitet wird (einheitliche Regelbauweise, Beschränkung der Regelbauvorschriften auf einen aufs Wesentliche reduzierten Katalog) wäre ein Nebeneinander von unterschiedlichen Regelbauweisen (nach bisherigem Recht und nach neuem Recht) auf längere Sicht nicht praktikabel.

Art. 181 Anpassung von Erlassen – Schutzinventare

Die Schutzinventare sollen abgestimmt mit der Revision der Ortsplanung erstellt werden, da ein enger Sachzusammenhang besteht. Erforderlich ist eine Übergangsbestimmung: Da die Schutzmöglichkeit für Baudenkmäler und archäologische Denkmäler auf inventarisierte Objekte beschränkt ist, wird klargestellt, dass dieser Grundsatz nicht gilt, solange die Inventare fehlen. Es gilt dann ein ex-lege-Schutz (Abs. 2).

6 Erledigung politischer Vorstösse

Die Regierung wurde mit der Motion 42.05.05 eingeladen, dem Kantonsrat ein zeitgemässes neues Baugesetz zu unterbreiten. Mit der vorliegenden Botschaft kommt die Regierung diesem Auftrag nach. Darüber hinaus werden mit der Botschaft eine ganze Reihe weiterer politischer Vorstösse beantwortet. Die konkreten Antworten sind nachfolgend im Einzelnen dargelegt:

- In der Junisession 2004 hiess der Kantonsrat die Motion 42.04.15 «Revision Baugesetz» gut. Die Regierung wurde eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der durch eine Teilrevision des Baugesetzes ein Katalog kleiner und unbedeutender Bauvorhaben grundsätzlich von der Baubewilligungspflicht ausgenommen wird.

Antwort der Regierung: Der Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen wird bereits durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 22 RPG bestimmt. Da das PBG möglichst schlank auszugestaltet ist, wird auf den geforderten Katalog im Gesetz verzichtet. Im Gesetz wird lediglich festgehalten, dass die Erstellung, Änderung und Beseitigung von Bauten und Anlagen einer Baubewilligung bedarf. Dem Anliegen der Motionäre wird jedoch auf Verordnungsstufe nachgekommen. Die Verordnung wird einen Katalog bewilligungsfreier Bauvorhaben enthalten.

- In der Aprilsession 2007 hiess der Kantonsrat die Motion 42.07.06 «Förderung neuer erneuerbarer Energien; Bewilligungsgebühren abschaffen» gut. Die Vorschriften sind demnach so zu ändern, dass für die Bewilligung von Anlagen zur Erzeugung neuer erneuerbarer Energien (z.B. Wärmepumpen, Sonnenkollektoren) keine Gebühren mehr zu leisten sind.

Antwort der Regierung: Mit der in den Schlussbestimmungen zum neuen PBG beantragten Änderung von Art. 97bis VRP entfallen die Bewilligungsgebühren für Bauten und Anlagen zur Erzeugung neuer erneuerbarer Energien. Das Anliegen der Motionäre wird dementsprechend erfüllt. Gleichzeitig gilt es darauf hinzuweisen, dass sich das Umfeld seit der Guttheissung der Motion 2007 in zweierlei Hinsicht verändert hat:

- Seit 2014 bedürfen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen vom Bundesrecht her keiner Baubewilligung (Art. 18a RPG). Ohne Baubewilligung entfällt auch die Bewilligungsgebühr für die Errichtung dieser Anlagen zur Erzeugung neuer erneuerbarer Energien. Gleichzeitig verzichten auch verschiedene Gemeinden im Kanton St.Gallen im Rahmen von kommunalen Förderungsprogrammen auf Bewilligungsgebühren für neue erneuerbare Energien.
- Der Kanton leistet seit dem 1. Januar 2015 im Rahmen von Förderungsprogrammen Beiträge von insgesamt 5,4 Mio. Franken je Jahr an verschiedene Massnahmen (Art. 16 Abs. 2 EnG-SG). Mit der Streichung der Bewilligungsgebühren für Bauten und Anlagen zur Erzeugung

neuer erneuerbarer Energien fördert der Kanton die neue erneuerbare Energie indirekt zusätzlich um die jährlich wegfallenden kantonalen Gebührenerträge von rund 200'000 Franken.

Im Übrigen gilt es zu erwähnen, dass die Anlagen zur Erzeugung neuer erneuerbarer Energie sehr häufig im Zusammenhang mit einer Neubaute oder einer energetischen Gebäudesanierung errichtet werden. Die erforderliche Baubewilligung wird von der politischen Gemeinde erteilt. Die Baubewilligungsgebühr wird in diesen Fällen regelmässig gesamthaft für das ganze Bauvorhaben erhoben. Die Abschaffung der Gebühren für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung neuer erneuerbarer Energie macht es künftig erforderlich, die Baubewilligungsgebühren aufzuteilen, da sie nicht mehr für die Gesamtbewilligung erhoben werden könnten.

- In der Junisession 2007 hiess der Kantonsrat die Motion 42.07.15 «Städtebauförderung und Dorferneuerung: Wichtige Aufgaben der Zukunft» gut. Die Regierung wurde eingeladen zu prüfen und Antrag zu stellen, wie künftig Strategien für Städtebauförderungen und Dorferneuerungen entwickelt und umgesetzt werden können.

Antwort der Regierung: Das PBG trägt dem Motionsanliegen als Instrumentengesetz in dreierlei Hinsicht Rechnung:

- Städtebau und Siedlungs- bzw. Dorferneuerung sind zentrale Themen der kommunalen Richtplanung. Mit diesem Instrument kann die lokale räumliche Entwicklung bereits heute längerfristig strategisch gesteuert werden.
- Der Zonenkatalog wird mit einer Schwerpunktzone ergänzt. Die Schwerpunktzone bezweckt insbesondere die Förderung von Entwicklungsschwerpunkten und Verdichtungsgebieten an strategisch wichtigen Lagen.
- Der neugestaltete Sondernutzungsplan kann insbesondere auch zur Entwicklung von Orts- und Quartierzentren genutzt werden.

Insgesamt betrachtet ist die Regierung überzeugt, dass den Gemeinden mit dem PBG ausreichend Instrumente zur Verfügung gestellt werden, um Strategien zur Städtebauförderung und zur Dorferneuerung zu entwickeln und auch umzusetzen.

- Im Juni 2007 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.07.17 «Denkmalschutz vor Energiesparen?» gut. Es ist im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes zu prüfen und Antrag zu stellen, wie bei historischen Gebäuden unter Berücksichtigung der Denkmalpflege die Anforderungen an eine sparsame und rationelle Energieverwendung erfüllt werden können.

Antwort der Regierung: Das PBG umfasst einen breit revidierten Schutz von Kulturdenkmälern. Schutzzumfang und allfällige Möglichkeiten für eine bauliche Veränderung werden mit dem Unterschutzstellungsentscheid im Einzelfall festgelegt. Eine allgemein gültige gesetzliche Regelung zur Güterabwägung zwischen Denkmalschutz und energetisch sinnvollen Sanierungsmassnahmen erscheint nicht als zweckmässig. Verschiedene Beispiele belegen, dass in der Praxis die Güterabwägung auch ohne eine neue gesetzliche Regelung in der Regel gut funktioniert.

- Mit dem Postulat 43.07.37 «Instrumente und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden» wird die Regierung eingeladen, den Bedarf einer gesetzlichen Regelung der Förderinstrumente und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Denkmalpflege zu prüfen und dem Kantonsrat Bericht zu erstatten.

Antwort der Regierung: Mit dem Entlastungsprogramm 2013 wurde die Regierung beauftragt, die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden für den Bereich Denkmalpflege zu entflechten, so dass sich jede Staatsebene nur noch für die ihr zugeteilten Objekte einsetzt und die

entsprechenden finanziellen Beiträge trägt. Über die Umsetzung dieses Auftrags wird die Regierung dem Kantonsrat eine separate Vorlage unterbreiten, da die Denkmalpflegebeiträge ihre Rechtsgrundlage im Kulturförderungsgesetz und in der darauf abgestützten Verordnung über Staatsbeiträge an Massnahmen der Denkmalpflege haben.³²³

- In der Septembersession 2009 hiess der Kantonsrat die Motion 42.09.33 «Planungsinstrumente für die Gemeinden im Bereich des Mobilfunks» gut. Die Regierung wird eingeladen, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um den Gemeinden die nach der Rechtsprechung zulässige Möglichkeit für eine Negativ- und Positivplanung im Zusammenhang mit der Neuerrichtung von Mobilfunkanlagen zu geben.

Antwort der Regierung: Dem Anliegen der Motionäre wird mit dem PBG insofern entsprochen, indem die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, in Wohnzonen die Errichtung von nicht auf den Standort angewiesenen Antennenanlagen auszuschliessen. Eine ausführlichere Regelung wird als unzumutbar angesehen, da die Rechtsprechung hierzu im Fluss ist. Der momentane Stand der Rechtsprechung sollte nicht in einem formellen Gesetz festgeschrieben werden.

- In der Februarsession 2011 hiess der Kantonsrat die Motion 42.10.20 «Familienfreundliches Bauen» zur Bearbeitung im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes gut. Die Regierung wird eingeladen, mit der Totalrevision Massnahmen zu ergreifen, um familienfreundliche Siedlungen zu fördern.

Antwort der Regierung: Das PBG stellt den Gemeinden zur Förderung des familienfreundlichen Bauens verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- Die Nutzungsmöglichkeiten in der Wohnzone können so präzisiert werden, dass die Siedlungen familienfreundlich gestaltet werden.
- Im Rahmen der Vertragsordnung können gegenüber privaten Bauherrschaften Vorgaben zur Förderung des familienfreundlichen Wohnens vereinbart werden.
- Über den Sondernutzungsplan kann die Quartierausgestaltung z.B. mittels kinderfreundlichen Spielstrassen festgelegt werden.

Kinderspielplätze sind kantonsweit bei Überbauungen mit sechs und mehr Wohnungen zu erstellen. Die Spielplätze sind den Bedürfnissen der Kinder entsprechend auszugestalten. Das PBG stellt es den Gemeinden darüber hinaus frei, Mindestflächen für Kinderspielplätze festlegen und zusätzlich zu Kinderspielplätzen die Erstellung von grösseren Spielflächen für Jugendliche zu verlangen. Die Regierung ist überzeugt, dass den Gemeinden mit dem PBG zur Förderung des familienfreundlichen Bauens ausreichend Instrumente zur Verfügung gestellt werden und sieht darüber hinaus keinen gesetzgeberischen weiteren Handlungsbedarf.

- Im November 2011 hiess der Kantonsrat die Motion 42.11.26 «Zeitgemässes Raumplanungsrecht für die Energieherstellung» gut. Die Regierung wird eingeladen, in Abstützung auf Art. 75 Abs. 1 und 2 BV den notwendigen Handlungsbedarf im Raumplanungsrecht aufzuzeigen und die Bundesbehörden bei der Revision des Raumplanungsrechts zu Gunsten einer nachhaltigen Energieherstellung zu unterstützen, der Energie im Raumplanungsrecht einen höheren Stellenwert einzuräumen sowie die Anpassungen im geltenden Raumplanungsrecht vorzunehmen, wo der Kanton zuständig ist und einen Freiraum besitzt.

Antwort der Regierung: Die Anliegen der Motionäre betreffen vor allem Bundesrecht. Im PBG wird aber mit dem neuen Sondernutzungsplan ein Instrument geschaffen, das sich auch für die

323 sGS 275.12.

Planung und den Bau von Energiegewinnungsanlagen ausgezeichnet eignet. Dadurch wird dem Anliegen der Motionäre im Rahmen der kantonalen Möglichkeiten Rechnung getragen.

- Im September 2013 hiess der Kantonsrat die Motion 42.13.17 «Kantonsweite Aufhebung der Ausnützungsziffer» gut. Die Regierung wird eingeladen das Baugesetz dahingehend zu ändern, dass die Bestimmungen über die Anwendung der Ausnützungsziffer aufgehoben werden und künftig in den Bauzonen aller St.Galler Gemeinden keine Ausnützungsziffern mehr gelten.

Antwort der Regierung: Dem Anliegen der Motionäre wird entsprochen. Im abschliessenden Katalog von Regelbauvorschriften wird auf die Ausnützungsziffer verzichtet.

7 Kosten der Umsetzung des Planungs- und Baugesetzes

Die Umsetzung des PBG führt in der Kantonsverwaltung zu einem erheblichen Mehraufwand. Besonders gefordert ist zum einen das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG). Das PBG bedingt erstens zusammen mit dem im März 2013 teilrevidierten bundesrechtlichen RPG die bereits angelaufene Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans. Zweitens sind gemäss PBG die kommunalen Richtpläne innert drei Jahren nach Vollzugsbeginn anzupassen. Dies erfordert einen erhöhten Beratungs- und Koordinationsaufwand zwischen den Gemeinden und der kantonalen Verwaltung. Das AREG nimmt die begleitenden kommunalen Richtpläne jeweils zur Kenntnis. Drittens sind innert 10 Jahren die Rahmennutzungs- sowie die Sondernutzungspläne der Gemeinden auf das PBG anzupassen. Das AREG nimmt die Vorprüfung und die Genehmigung vor und berät die Gemeinden in unterschiedlichsten fachlichen Fragestellungen. Nicht zuletzt wird das AREG zur Unterstützung der Gemeinden auf den Vollzugsbeginn des neuen Gesetzes hin, genaue Anleitungen und Arbeitshilfen erarbeiten, die den Gemeinden die Umsetzung der neuen Regelungen möglichst erleichtern sollen. Konkret beträgt der entsprechende zusätzliche Personalbedarf im AREG für die Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans sowie für die Umsetzung des neuen PBG zwei Vollzeitstellen. Gefordert ist zum anderen aber auch die kantonale Denkmalpflege. Die Gemeinden sollen bei der vom PBG innert 10 Jahren geforderten kantonsweiten Inventarerstellung mit einer zusätzlichen 80-Prozent-Stelle unterstützt werden.

Das Risiko, dass der Kanton über die Mehrwertabgabe hinaus finanzielle Mittel aufbringen muss, um die raumplanungsrechtlich notwendigen Bauzonenredimensionierungen vornehmen zu können, ist als sehr gering einzuschätzen. Die mit der Mehrwertabgabe generierten finanziellen Mittel dürften zumindest über eine längere Periode von 10 bis 20 Jahren betrachtet auf jeden Fall ausreichen, um im Kanton St.Gallen die bundesrechtlich zwingend notwendigen Auszonungen ohne zusätzliche Kantonsmittel zu finanzieren, und zwar aus folgenden drei Gründen:

- Der Umfang der bundesrechtlich notwendigen Auszonungen im Kanton St.Gallen hängt massgeblich vom zugrunde gelegten Szenario für die Bevölkerungswachstum ab; mit allen drei im Kanton St.Gallen politisch noch zur Diskussion stehenden Szenarien «mittel plus», «hoch minus» und «hoch» bleibt der resultierende Auszonungsbedarf in einem mit der bundesrechtliche minimalen Mehrwertabgabe grundsätzlich gegenfinanzierbaren Rahmen.
- Ein erheblicher Teil der notwendigen Auszonungen dürfte nach der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtssprechung keine Entschädigungspflicht nach sich ziehen.
- Die Verkehrswerte für das auszuzonende Bauland in den strukturschwachen Regionen des Kantons St.Gallen liegen teilweise um ein Mehrfaches unter den Verkehrswerten für das in den wachstumsstarken Gemeinden neu einzuzonende Bauland.

Das PBG führt auch zu Änderungen in weiteren kantonalen Erlassen (vgl. Art. 165 ff. PBG). Diese Anpassungen sind voraussichtlich mit keinen zusätzlichen Personalkosten oder anderweitig erheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden.

8 Auswirkungen auf Gemeinden

Für die Gemeinden stellt das PBG vor allem in dreierlei Hinsicht eine gewichtige Herausforderung dar:

- Die kommunalen Richtpläne sind den neuen gesetzlichen Anforderungen und Inhalten anzupassen. Gemeinden, die noch über keinen kommunalen Richtplan verfügen, haben einen solchen zu erarbeiten.
- Mit der Überarbeitung des Zonenkatalogs sowie dem neuen kantonalen Katalog der geltenden Regelbauvorschriften drängt sich eine Ortsplanungsrevision auf. Die Zonenpläne sowie die Baureglemente sind zwingend den neuen rechtlichen Gegebenheiten anzupassen.
- Die Anpassung der Sondernutzungspläne an neuen gesetzlichen Anforderungen fallen je nach vorhandenen Plänen in der Gemeinde sehr unterschiedlich aus. Konkret haben die Gemeinden zehn Jahre lang Zeit, ihre alten Sondernutzungspläne dem neuen gesetzlichen Umfeld anzupassen.
- Im Bereich des Schutzes von Kulturdenkmälern haben die Gemeinden nach den Vorgaben des Kantons Schutzinventare zu erarbeiten. Einzelne Gemeinden weisen bereits gute Inventare auf, weshalb dort lediglich eine Überarbeitung beziehungsweise Anpassung an die neuen Anforderungen erforderlich sein wird. Andere Gemeinden müssen die Inventare von Grund auf neu erstellen.

Die Bewältigung der genannten Herausforderungen erfordert von den Gemeinden in den kommenden Jahren einen erheblichen Mehraufwand. Insbesondere die Ortsplanungsrevision erfordert beträchtliche zusätzliche Mittel. Zur Unterstützung wird das Baudepartement auf den Vollzugsbeginn des neuen Gesetzes hin, genaue Anleitungen und Arbeitshilfen erarbeiten, die den Gemeinden die Umsetzung der neuen Regelungen möglichst erleichtern sollen.

Dem temporär erheblichen Mehraufwand für die Gemeinden steht aber auch ein grosser Nutzen gegenüber. Nicht nur wird das Bauen in den Gemeinden für die Bürgerinnen und Bürger einfacher und rascher. Darüber hinaus ist dank den vereinfachten und standardisierten Vorschriften und Verfahren mittelfristig auch mit einer nicht unerheblichen Reduktion des bürokratischen Aufwands und damit mit Kosteneinsparungen zu rechnen.

9 Antrag

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

Im Namen der Regierung

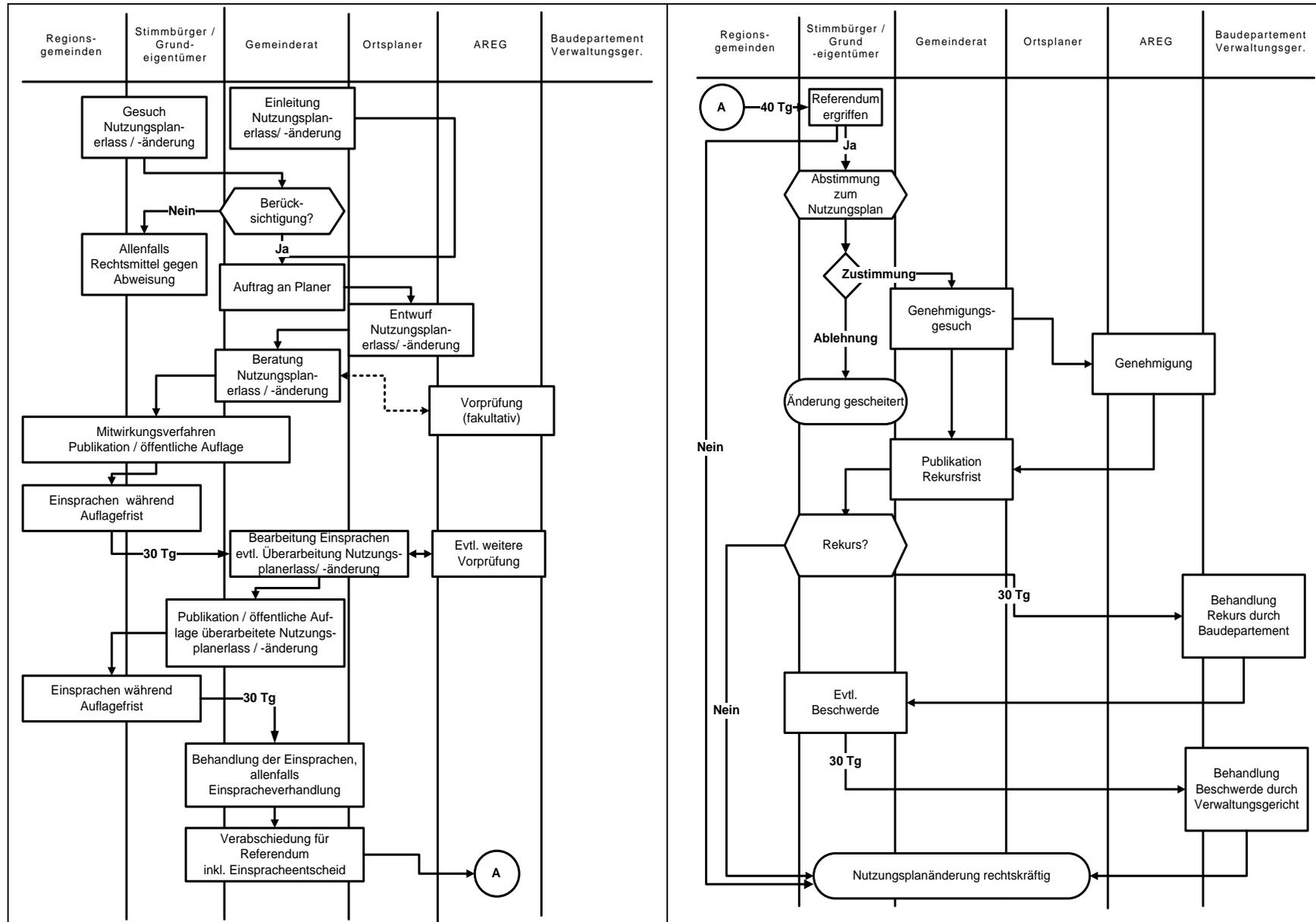
Benedikt Würth
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

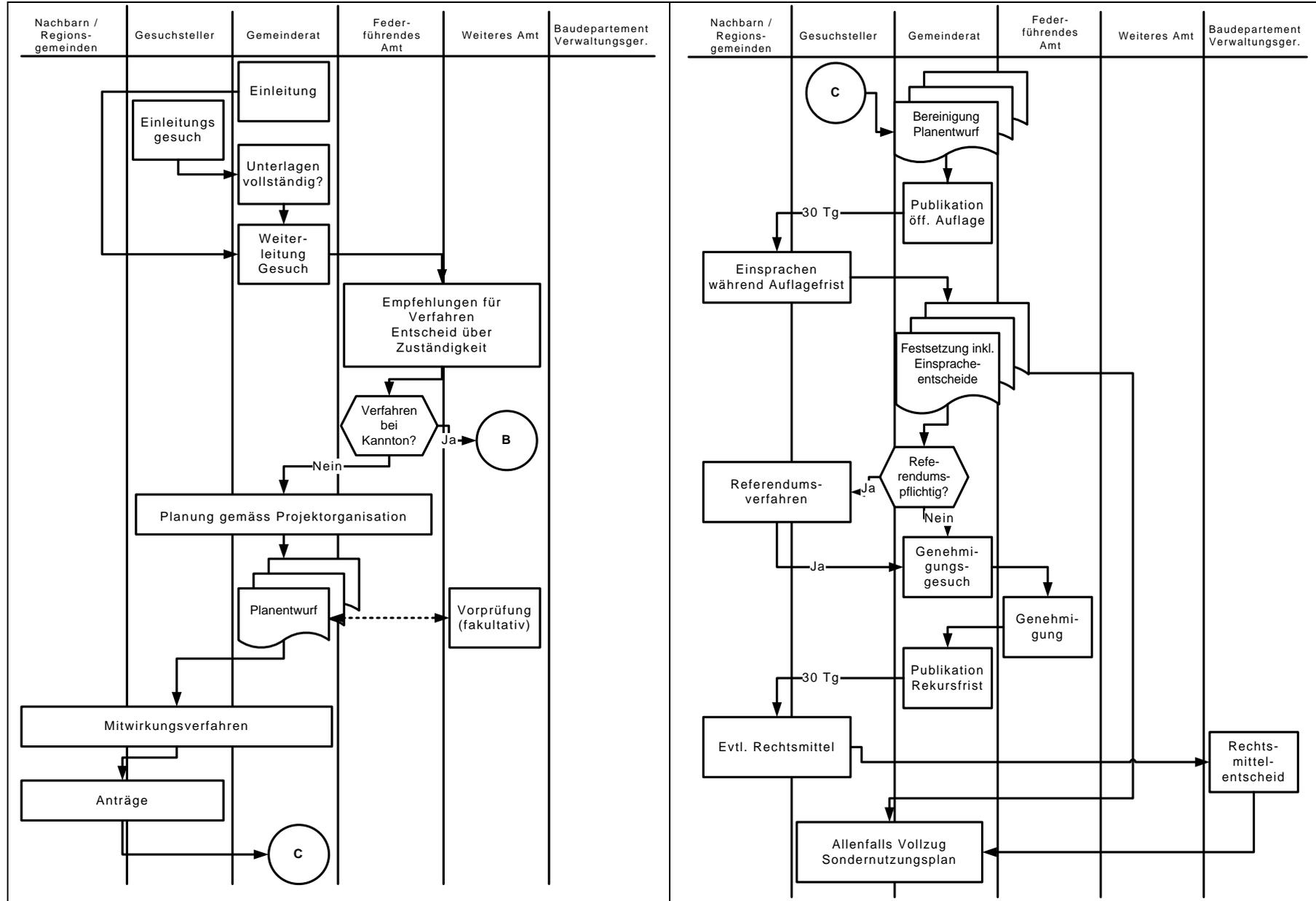
.

10 Anhang: Ablaufschemata, Regelungsskizze und Verzeichnisse

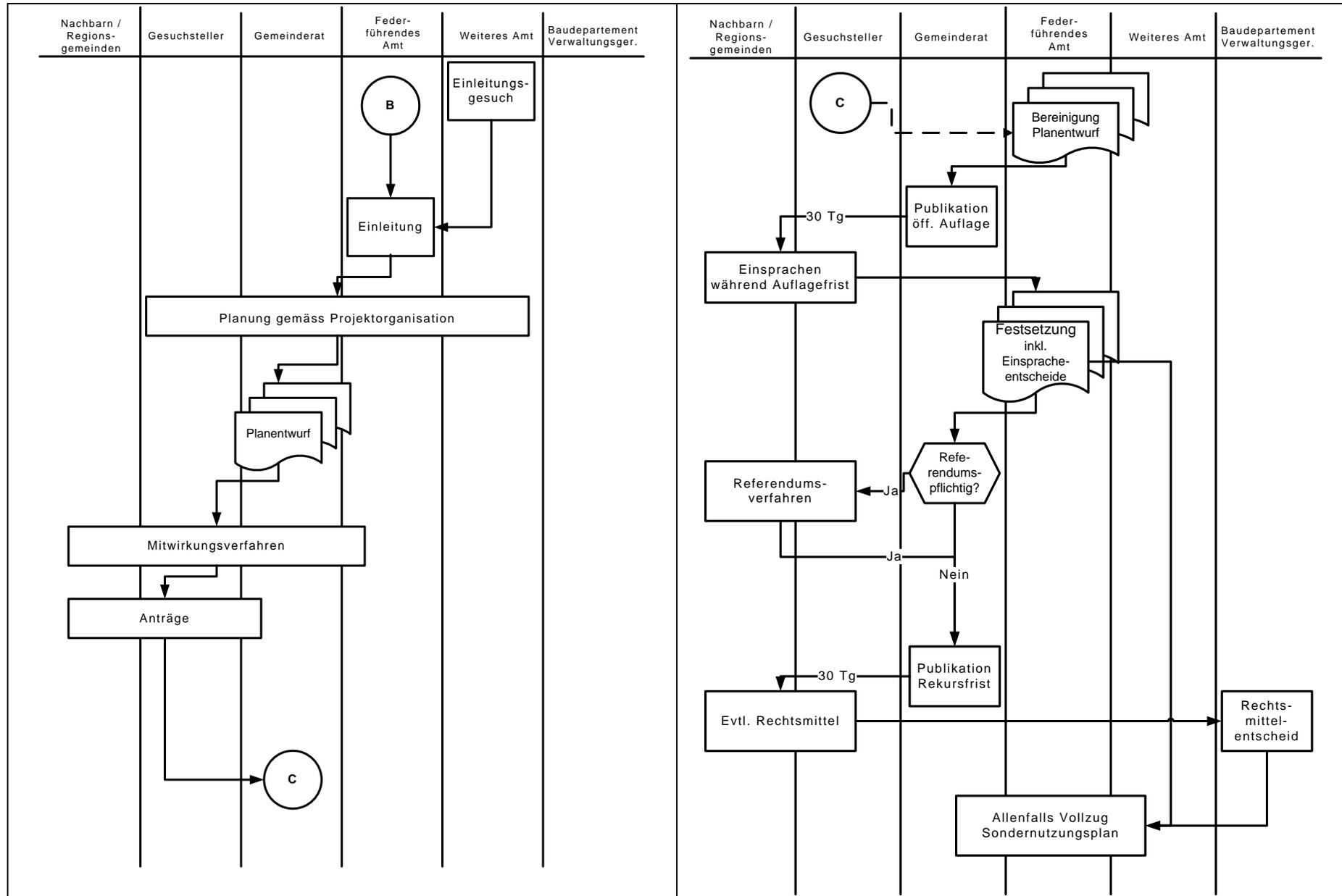
10.1 Ablaufschema zum Nutzungsplanverfahren (ohne Sondernutzungsplan)



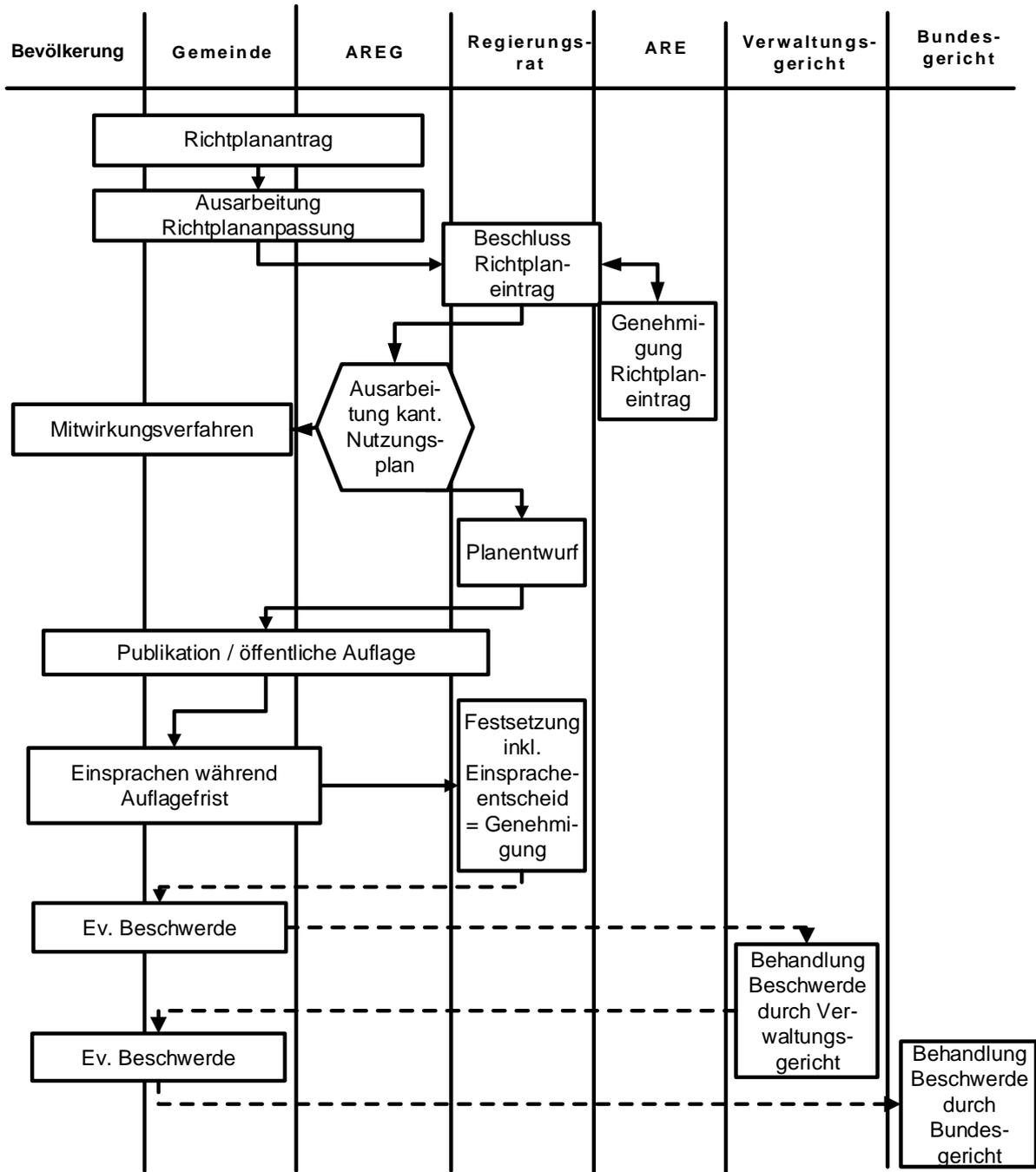
10.2 Ablaufschema zum Sondernutzungsplanverfahren Federführung bei Gemeinde



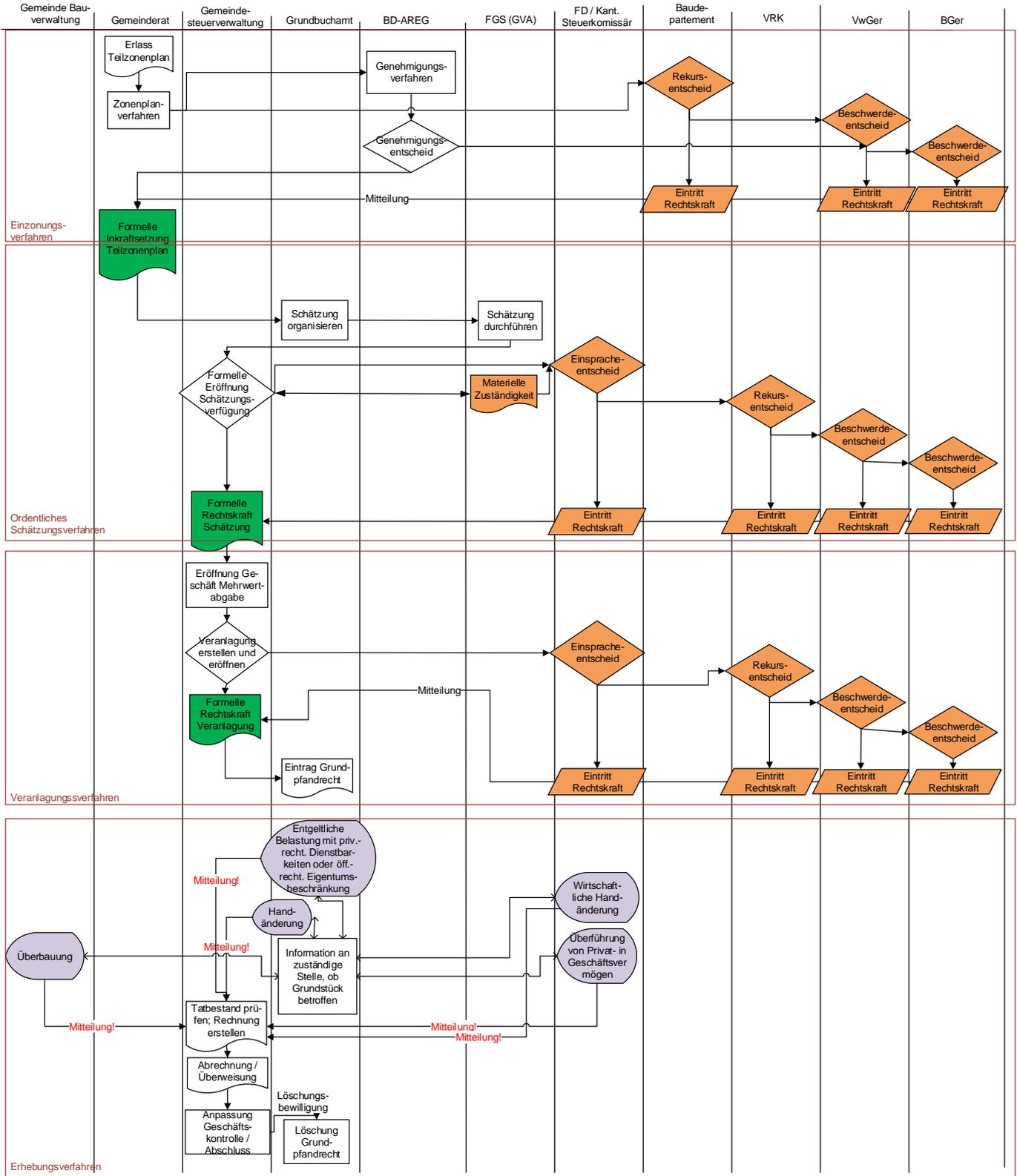
10.3 Ablaufschema zum Sondernutzungsplanverfahren Federführung bei Kanton



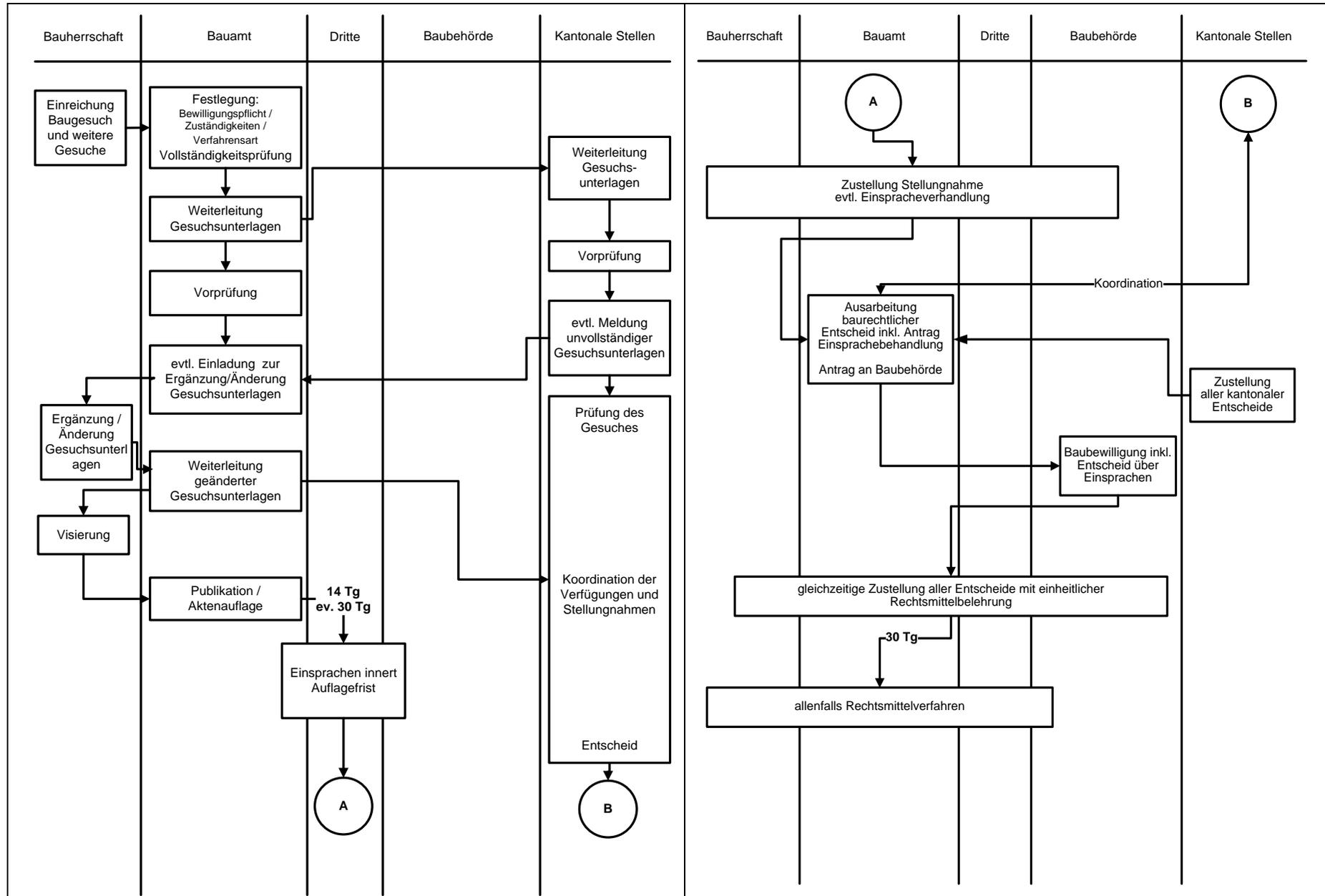
10.4 Ablaufschema zum kantonalen Nutzungsplan



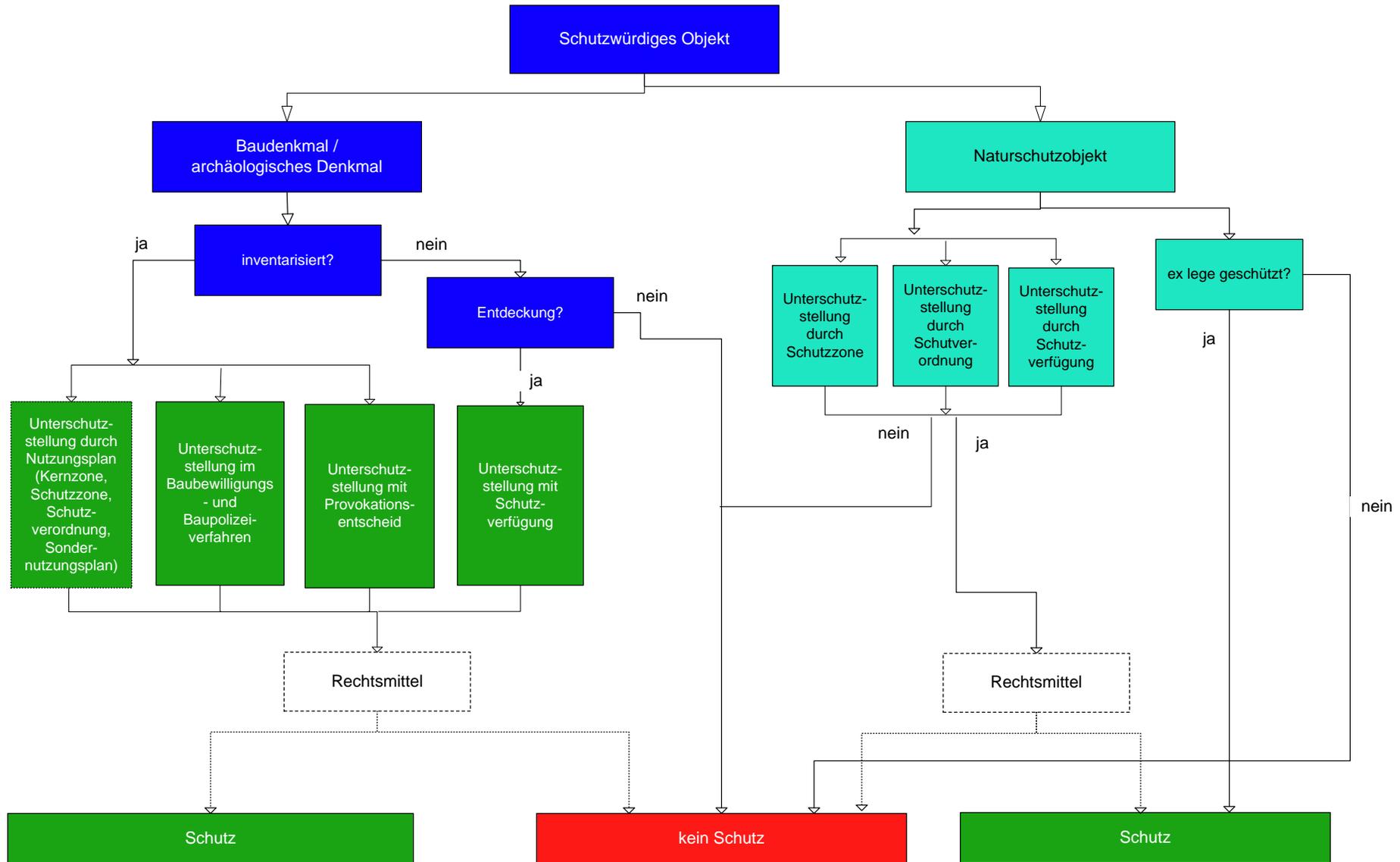
10.5 Ablaufschema Mehrwertabgabe



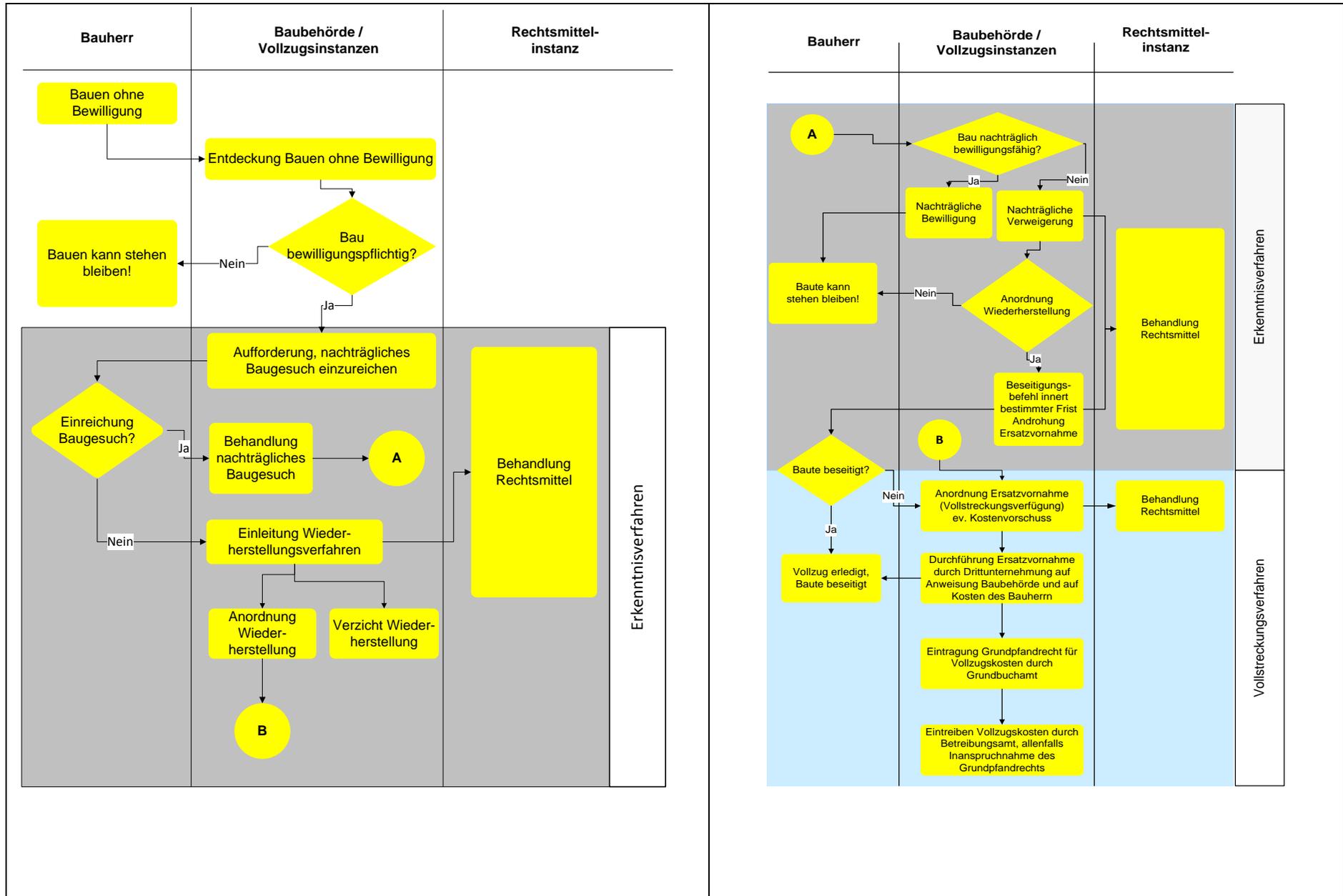
10.6. Ablaufschema zum Baubewilligungsverfahren



10.7 Übersicht über den Unterschutzstellungsprozess



10.8 Ablaufschema Vollzug



10.9 Regelungsskizze Verordnung zum Planungs- und Baugesetz

Stand 11. August 2015

Verordnungsbestimmungen zum Teil A Raumplanung

1. Freigrenze Mehrwertabgabe

Die Freigrenze für geringe planungsbedingte Bodenmehrwerte beträgt 10'000 Franken.

2. Aufwandentschädigung Mehrwertabgabe

Als Aufwandentschädigung für den Vollzug der Bestimmungen über die Mehrwertabgabe werden die politischen Gemeinden mit einer Fallpauschale von 1'000 Franken entschädigt. Die Entschädigung wird nach der Veranlagung der Mehrwertabgabe entrichtet.

Der Fachdienst für Grundstückschätzung der Gebäudeversicherungsanstalt wird der durch die Erhebung der Mehrwertabgabe entstehende Aufwand für die entsprechenden Schätzungen vollumfänglich entschädigt.

3. Antrag auf Kantonsbeitrag aus Spezialfinanzierung

Die politische Gemeinde stellt beim Kanton Antrag auf Übernahme der Kosten von raumplanerischen Massnahmen und insbesondere für Entschädigungszahlungen als Folge von raumplanungsrechtlich erforderlichen Auszonungen. Die zuständige kantonale Stelle ist das AREG.

Verordnungsbestimmungen zum Teil B Nutzungs- und Bauvorschriften

1. Zahl der Abstellplätze

Der Mindestbedarf, die Ausgestaltung und wo nötig die höchst zulässige Zahl der Abstellplätze richtet sich nach den Normen des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS-Normen).

2. Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung

Für die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung zu Bauten und Anlagen gelten die einschlägigen SIA-Normen.

3. Schattenwurf von Hochhäusern

¹ Massgebend ist darauf eine Projektionsebene im Niveaupunkt des Hochhauses projizierte Schattenwurf.

² Als mittlere Wintertage gelten der 3. November und der 8. Februar.

4. Sondernutzungsplan für Abbaustellen und Deponien

Der Erlass eines Sondernutzungsplans nach Art. 105 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom ●● entfällt für:

- a) Abbaustellen von kurzer Dauer und einem gesamten Abbauvolumen von weniger als 15'000 m³;
- b) Deponien mit einem Volumen bis höchstens 6'000 m³.

Verordnungsbestimmungen zum Teil C Natur- und Heimatschutz

1. Zuständigkeit Natur- und Heimatschutz

Zuständige kantonale Stellen sind:

- a) das Departement des Innern für die Genehmigung des Schutzinventars;
- b) das Amt für Kultur im Bereich Baudenkmäler und archäologische Denkmäler.
- c) das Amt für Natur, Jagd und Fischerei für Schutzmassnahmen im Bereich Natur- und Landschaft.

2. Beurteilung des kulturellen Zeugniswerts

Der kulturelle Zeugniswert eines Baudenkmals oder archäologischen Denkmals wird insbesondere nach dem authentischen Zeugnis über die historische, gesellschaftliche, wissenschaftliche, künstlerische, architektonische, handwerkliche, siedlungs- oder landschaftsprägende Gegebenheit beurteilt.

3. *Inhalt Schutzinventar*

¹ Das Schutzinventar enthält wenigstens:

- a) knappe Umschreibung von Merkmalen und Eigenschaften des Objekts und seiner Umgebung;
- b) knappe Begründung des kulturellen Zeugniswerts;
- c) Schutzziel,
- d) Hinweis auf rechtskräftige Schutzverfügungen oder Schutzverordnungen.

² Die Amt für Kultur stellt den politischen Gemeinden Merkblatt und Mustervorlage für das Schutzinventar zur Verfügung.

4. *Beizug einer Fachperson Erstellung Schutzinventar*

Die politische Gemeinde beauftragt eine Fachperson mit der Erstellung des Schutzinventars.

5. *Nachführung Schutzinventar*

Die politische Gemeinde führt das Schutzinventar nach, wenn:

- a) Entdeckungen nach Art. 122 des Planungs- und Baugesetzes vom ●● gemacht werden;
- b) Unterschutzstellungsentscheide nach Art. 119 des Planungs- und Baugesetzes vom ●● vorliegen.

6. *Verfahren Bauvorhaben bei Archäologische Denkmäler*

¹ Die Bauherrschaft kontaktiert bei Bauvorhaben im Bereich von im Schutzinventar erfassten oder unter Schutz gestellten archäologischen Denkmälern frühzeitig die zuständige kantonale Stelle.

² Bauherrschaft und zuständige kantonale Stelle planen gemeinsam die notwendigen Felduntersuchungen und Sicherungsmassnahmen. Sie stimmen diese nach Möglichkeit auf die Bauarbeiten ab.

³ Die zuständige kantonale Stelle führt archäologische Untersuchungen im Feld innerhalb der vereinbarten Fristen und in archäologisch-wissenschaftlich verantwortbarem Rahmen zügig durch.

7. *Kostenbeteiligung der politischen Gemeinde bei Bauvorhaben bei Archäologische Denkmäler*

¹ Als grössere Bauvorhaben nach Art. 123 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes vom ●● gelten Bauvorhaben mit einer Gesamtbausumme von wenigstens 500'000 Franken.

² Die Kostenbeteiligung erstreckt sich auf die Kosten der Felduntersuchung, deren Dokumentation sowie der Konservierung und Restaurierung der Objekte.

³ Die Höhe der Kostenbeteiligung bestimmt sich nach der Finanzkraft der Gemeinde, ihrem Interesse am archäologischen Denkmal und den Gesamtkosten des Projekts.

⁴ Können sich die zuständige kantonale Stelle und die Gemeinde nicht über die Höhe der Kostenbeteiligung einigen, entscheidet die Regierung abschliessend.

8. *Duldungspflicht bei Archäologische Denkmäler*

¹ Wer auf archäologische Funde stösst, darf diese bis zum Eintreffen der von der zuständigen kantonale Stelle beauftragten Personen in keiner Weise verändern.

² Die zuständige kantonale Stelle kann:

- a) eine befristete Einstellung von Arbeiten, Tätigkeiten oder Nutzungen im Bereich von archäologischen Fundstellen oder archäologischen Denkmälern, die nicht erhalten werden können, verfügen;
- b) eine fachliche Überwachung von Bauarbeiten verfügen.

Verordnungsbestimmungen zum Teil D Verfahren und Vollzug

1. *Höchstfristen für erstinstanzliche Verfahren*

¹ Die im erstinstanzlichen Verfahren beteiligten Behörden halten die in Anhang xx dieses Erlasses bezeichneten Höchstfristen ein.

² Politische Gemeinde und die federführende kantonale Stelle setzen ihren mitwirkenden Stellen eine Frist im Rahmen der Höchstfristen an, die eine möglichst zügige Abwicklung der Verfahren sicherstellt. Sie berücksichtigen insbesondere die Bedeutung der Baute oder der Anlage und setzen insbesondere in einfachen Fällen Fristen an, welche die Höchstfristen angemessen unterschreiten.

2. *Höchstfristen für Rechtsmittelverfahren*

Für Rechtsmittelverfahren vor Verwaltungsbehörden gilt eine Höchstfrist von 21 Wochen nach Abschluss des Schriftwechsels.

3. *Ausnahmen von Höchstfristen*

Keine Höchstfristen bestehen für:

- a) Verfahren zur Verleihung von Wassernutzungsrechten, ausgenommen zur Errichtung von Wärmepumpen, sowie Verfahren zur Bewilligung von Hafenanlagen;
- b) Konzessionsverfahren nach dem Gesetz über den Bergbau vom 7. April 1919;
- c) Einspracheverfahren nach dem Strassengesetz vom 12. Juni 1988;
- d) Einspracheverfahren nach dem Wasserbaugesetz vom 17. Mai 2009.

4. *Stillstand von Fristen*

Die Fristen stehen still während:

- a) der schriftlichen Anhörung der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers vor Erlass von Verfügungen;
- b) Einigungsverhandlungen;
- c) der Sistierung des Verfahrens.

5. *Federführende kantonale Stelle*

¹ Die Zuständigkeit als federführende Stelle richtet sich nach Anhang xx dieses Erlasses.

² Kommen mehrere kantonale Dienststellen als federführende Stelle in Betracht und können sie sich nicht einigen, bezeichnet die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des Baudepartementes die federführende Stelle.

³ Die federführende Stelle unterzeichnet den Gesamtentscheid des Kantons nach Vorliegen der Zustimmung der mitwirkenden Stellen.

⁴ Bei Vorhaben, die einfach sind oder offensichtlich nicht bewilligt werden können, entscheidet die federführende Stelle ohne Mitwirkung von weiteren kantonalen Stellen.

6. *Bewilligungsfreie Vorhaben*

¹ Soweit die baupolizeilichen und übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten sind, bedürfen in der Bauzone keiner Baubewilligung:

- a) unbeheizte Kleinbauten mit einer Grundfläche von höchstens 10 m² und einer Gesamthöhe von höchstens 2.50 m;
- b) kleine Anlagen der Garten- und Aussenraumgestaltung, wie Brunnen, Teiche, fest installierte Kinderspielgeräte, Gartencheminées sowie auf wenigstens zwei Seiten offene und ungedeckte Gartensitzplätze;
- c) Mauern und Einfriedungen von weniger als 1.20 m Höhe längs Gemeindestrassen, Wegen und Plätzen sowie von weniger als 1.80 m Höhe längs Grundstücksgrenzen, wenn ihnen nicht die Funktion als Stützmauer zukommt;
- d) Terrainveränderungen von weniger als 0.50 m Höhe und 100 m² Fläche;
- e) das Aufstellen einzelner Mobilheime, Wohnwagen und dergleichen ausserhalb bewilligter Camping- und Abstellplätze von weniger als drei Monaten;

- f) mobile Bauten und Anlagen wie Festhütten, Zelte, Verpflegungs- und Verkaufsstätten, Tribünen und dergleichen während höchstens drei Monaten je Kalenderjahr;
- g) Unterhalt von Bauten und Anlagen sowie geringfügige Änderungen im Innern von bestehenden Gebäuden;
- h) unbeleuchtete Aussenreklamen von insgesamt weniger als 2 m² Ansichtsflächen sowie vorübergehende Baureklamen;
- i) Anlagen zur Gewinnung von Solarenergie nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) vom 22. Juni 1979.

² Die Kombination mehrerer bewilligungsfreier Bauvorhaben ist in der Regel bewilligungspflichtig.

7. *Baugesuchsformular*

¹ Das Baudepartement stellt ein Baugesuchsformular zur Verfügung, das die für die Beurteilung des Vorhabens erforderlichen Mindestangaben und Unterlagen bezeichnet.

² Die zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen können bei grösseren oder komplexen Vorhaben weitere Unterlagen verlangen, wie ergänzende Baubeschriebe, Betriebskonzepte, statische Berechnungen, Gutachten und Modelle.

³ Unvollständige Gesuche werden unter Androhung des Nichteintretens an die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller zur Ergänzung oder Verbesserung zurückgeschickt.

8. *Visiere*

¹ Die Visiere bezeichnen die horizontale und vertikale Ausdehnung sowie die Gesamthöhe der Baute oder Anlage. Ist die Gebäudehöhe massgebend, sind auch die massgebenden Winkelmasse darzustellen.

² Bei Bauten und Anlagen über 20 Meter Gesamthöhe und bei Hochhäusern kann ausnahmsweise auf die Visierung der vollen Gesamthöhe verzichtet werden, wenn diese auf andere geeignete Weise gekennzeichnet werden kann.

³ Visiere werden erst entfernt, wenn über das Bauvorhaben rechtskräftig entschieden ist.

9. *Meldepflicht und Baukontrolle*

¹ Die Bauherrschaft meldet der Baubehörde neben Baubeginn und Bauvollendung insbesondere:

- a) die Erstellung des Schnurgerüsts;
- b) die Fertigstellung der Fundamente;
- c) die Vollendung des Rohbaus;
- d) vor dem Eindecken die Fertigstellung der Anschlüsse an Versorgungs- und Entsorgungsanlagen.

² Die Baubehörde erlässt ein Formular für die Selbstdeklaration. Die für die Selbstdeklaration verantwortliche Person gibt mit Verwendung des Formulars die Erklärung ab, dass:

- a) bei Erreichen der Bauetappen nach Abs. 1 dieser Bestimmung die Vorgaben erfüllt sind;
- b) nach Vollendung der Bauarbeiten die Baubewilligung und die darin enthaltenen Bedingungen und Auflagen eingehalten sind.

³ Die für die Selbstdeklaration verantwortliche Person meldet der Baubehörde umgehend Abweichungen von den bewilligten Vorhaben.

⁴ Die Baubehörde ist berechtigt, jederzeit auf Baustellen oder in bestehenden Bauten und Anlagen Baukontrollen durchzuführen und die dafür erforderlichen Angaben und Unterlagen zu verlangen.

10.10 Literaturverzeichnis

Autor	Werk
Kölz Alfred / Bosshart Jürg / Röhl Martin	Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999
EJPD / BRP	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement / Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.): Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981
Christoph Fritzsche / Peter Bösch / Thomas Wipf	Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage 2011
Balthasar Heer	Heer Balthasar, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003
Kommentar RPG	Aemisegger Heinz / Kuttler Alfred / Moor Pierre / Ruch Alexander (Hrsg.): Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999 (zit. Bearbeiternamen, Kommentar RPG)
Müller Georg	Zulässigkeit des Vertrags und zulässige Vertragsinhalte: in: Häner Isabelle / Waldmann Bernhard, Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, Zürich 2007
Heribert Rausch/ Arnold Marti / Alain Griffel	Umweltrecht, Zürich 2004
Bernhard Waldmann / Peter Hänni	Raumplanungsgesetz – Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), Bern 2006
Aldo Zaugg / Peter Ludwig	Baugesetz des Kantons Bern, 4. Auflage 2013

10.11 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung / Kurztitel	Bezeichnung
AFU	Amt für Umwelt und Energie des Kantons St.Gallen
Altautoverordnung	Verordnung über die Beseitigung ausgedienter Motorfahrzeuge vom 8. Juli 1975, sGS 731.15
AREG	Amt für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St.Gallen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BauG	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) des Kantons St.Gallen vom 6. Juni 1972, sGS 731.1
BauG-AG	Gesetz über die Raumentwicklung und Bauwesen des Kantons Aargau vom 19. Januar 1993; SAR 713.100
BauG-BE	Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985; BSG 721.0
BauG-LU	Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern vom 7. März 1989; SRL 735
BauG-OW	Baugesetz des Kantons Obwalden vom 12. Juni 1994; GDB 710.1
BauR	Kommunales Baureglement
BauV-AG	Bauverordnung des Kantons Aargau vom 25. Mai 2011; SAR 713.121

BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz) vom 13. Dezember 2002; SR 151.3
BehiV	Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung) vom 19. November 2003; SR 151.31
BGBB	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991; SR 211.412.11
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGF	Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991; SR 923.0
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005; SR 173.110
BK ZGB	Berner Kommentar zum Zivilgesetzbuch
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BR / DC	Zeitschrift für Baurecht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101
BVR	Bernische Verwaltungsrechtssprechung
EG-USG	Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung vom 19. April 2011, sGS 672.1
EG-ZGB	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911 / 22. Juni 1942, sGS 911.1
EnG	Energiegesetz vom 26. Juni 1998, SR 730.0
EnG-SG	Energiegesetz vom 26. Mai 2000, sGS 741.1
EntG	Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930, SR 711
EntG-SG	Enteignungsgesetz des Kantons St.Gallen vom 31. Mai 1984, sGS 735.1
EnV	Energieverordnung vom 7. Dezember 1998, SR 730.01
FHV	Finanzhaushaltsverordnung vom 17. Dezember 1996, sGS 831.1
Fischereigesetz	Gesetz über die Fischerei sowie den Schutz der im Wasser lebenden Tiere und deren Lebensgrundlagen vom 10. Juni 2018, sGS 854.1
FWG	Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985, SR 704
GG	Gemeindengesetz vom 21. April 2009, sGS 151.2
GöV	Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 25. September 1988, sGS 710.5
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz) vom 24. Januar 1991, SR 814.20
GSchV	Gewässerschutzverordnung des Bundes vom 28. Oktober 1998, SR 814.201
GSchVG	Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung vom 11. April 1996, sGS 752.2
GVP	St.Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung

IVHB	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (beschlossen von der Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz [BPUK]) in Kraft seit 26. November 2010
IVS	Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz
JuMi	Juristischen Mitteilungen des Baudepartementes Kanton St.Gallen
KGS	Kulturgüterschutz
KRG-GR	Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004
KV	Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001, sGS 111.1
KVG	Kulturförderungsgesetz vom 9. November 1995, sGS 275.1
MuKen	Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich
NG	Nachtragsgesetz
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (Natur- und Heimatschutzgesetz) vom 1. Juli 1966, SR 451
PBG	Vorliegender Botschaftsentwurf für ein neues Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen
PBG-TG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Thurgau vom 21. Dezember 2011, RB 700
PBG-ZH	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz) des Kantons Zürich vom 7. September 1975, LS 700.1
RPBG-FR	Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg vom 2. Dezember 2008, SGF 710.1
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) vom 22. Juni 1979, SR 700
RPV	Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000, SR 700.1
sGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StG	Steuergesetz des Kantons St.Gallen vom 9. April 1998, sGS 811.1
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
StrG	Strassengesetz des Kantons St.Gallen vom 12. Juni 1988, sGS 732.1
StVG	Staatsverwaltungsgesetz des Kantons St.Gallen vom 16. Juni 1994, sGS 140.1
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SR 74.01
UeStG	Übertretungsstrafgesetz des Kantons St.Gallen vom 13. Dezember 1984, sGS 921.1
URP DEP	Umweltrecht in der Praxis
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, SR 814.01
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VBGF	Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei vom 24. November 1993, SR 923.01

Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen	Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen vom 18. Oktober 2005, SR 814.610.1
VeVa	Verordnung über den Verkehr mit Abfällen vom 22. Juni 2005, SR 814.610
VISOS	Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981, SR 451.12
VKF	Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen
VKoG	Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen des Kantons St.Gallen vom 18. Juni 1998, sGS 731.2
VKoV	Verordnung des Kantons St.Gallen über Verfahrenskoordination und Fristen in Bausachen und Fristen in Bausachen vom 24. November 1998, sGS 731.21
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
VO EG-WaG	Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung vom 7. Dezember 1999, sGS 651.11
VRG-ZH	Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959, LS 175.2
VRP	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St.Gallen vom 16. Mai 1965, sGS 951.1
VSS	Vereinigung Schweizerische Strassenfachleute
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz), SR 172.021
WaG	Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991, SR 921.0
WBG	Wasserbaugesetz des Kantons St.Gallen vom 17. Mai 2009, sGS 734.1
WBV	Verordnung über den Wasserbau (Wasserbauverordnung), SR 721.100.1
WEG	Eidgenössisches Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974, SR 843
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung) vom 19. Dezember 2008, SR 272

Planungs- und Baugesetz

Entwurf der Regierung vom 30. Juni 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 30. Juni 2015³²⁴ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz³²⁵:

A. Raumplanung

I. Pläne

1. Allgemeine Bestimmungen

Ortsplanung

Art. 1. ¹ Die Ortsplanung ist Sache der politischen Gemeinden.

² Instrumente sind der kommunale Richtplan und die kommunalen Nutzungspläne.

³ Kommunale Nutzungspläne sind:

- a) Rahmennutzungsplan, bestehend aus Zonenplan und Baureglement;
- b) Sondernutzungsplan;
- c) Schutzverordnung.

Kantonsplanung

Art. 2. ¹ Die Kantonsplanung bezweckt die Wahrung kantonaler und wesentlicher regionaler Interessen.

² Instrumente sind der kantonale Richtplan und die kantonalen Nutzungspläne.

Agglomerationsprogramme

Art. 3. ¹ Die Regierung kann in Zusammenarbeit mit den politischen Gemeinden zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur innerhalb von Agglomerationen:

- a) im kantonalen Richtplan:
 1. Grundsätze der Entwicklung und Festlegungen von Agglomerationsprogrammen aufstellen;
 2. die Umsetzung von Massnahmen der Agglomerationsprogramme behördenverbindlich regeln;

³²⁴ ABI 2015, ●●.

³²⁵ Abgekürzt PBG. Vom Kantonsrat erlassen am ●●; nach unbenützter Referendumsfrist rechtsgültig geworden am ●●; in Vollzug ab ●●.

- b) Trägerschaften für die Festlegung von Agglomerationsprogrammen bilden, diese mit Beiträgen unterstützen und den Beitritt des Kantons beschliessen;
- c) zwischenstaatliche Vereinbarungen über Entwicklung und Umsetzung von Agglomerationsprogrammen abschliessen.

² Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen zwischen Trägerschaften von Agglomerationsprogrammen und dem Bund bedürfen der Genehmigung der Regierung.

³ Der Kanton kann ausserhalb der Agglomerationen Programme zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur fördern.

2. Richtplan

Kantonaler Richtplan a) Inhalt

Art. 4. ¹ Der kantonale Richtplan enthält Vorgaben für die räumliche Entwicklung, die von kantonalen oder wesentlicher regionaler Bedeutung sind.

² Im Richtplan insbesondere:

- a) werden die raumwirksamen Tätigkeiten von Kanton und politischen Gemeinden aufeinander abgestimmt;
- b) können:
 - 1. räumliche Verteilung des Siedlungsgebiets sowie Entwicklungsschwerpunkte festgelegt;
 - 2. die politischen Gemeinden nach Massgabe der konkreten Verhältnisse zu Massnahmen verpflichtet werden, die auf die Erreichung von Mindestdichten abzielen.

b) Erlass

Art. 5. ¹ Der Kantonsrat erlässt den Richtplan im Bereich der kantonalen und regionalen Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien sowie der erwarteten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung.

² Die Regierung erlässt den restlichen Teil des Richtplans.

³ Die politischen Gemeinden und die zuständigen Organe der Regionen werden vor Erlass des kantonalen Richtplans angehört. Die Anhörung umfasst:

- a) den Entwurf der Regierung über die Vorlage an den Kantonsrat nach Abs. 1 dieser Bestimmung;
- b) den Entwurf des zuständigen Departementes über die Vorlage an die Regierung nach Abs. 2 dieser Bestimmung.

⁴ Die Regierung legt dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über die Zielerreichung sowie über die räumliche Entwicklung und die Umsetzung des Richtplans vor.

Kommunaler Richtplan a) Inhalt

Art. 6. ¹ Die politische Gemeinde stimmt im kommunalen Richtplan Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung sowie den geplanten Infrastrukturausbau in ihrem Gebiet für einen längeren Zeitraum aufeinander ab.

² Sie berücksichtigt die Vorgaben des kantonalen Richtplans sowie die Raumplanung der in der Region liegenden politischen Gemeinden.

³ Sie legt insbesondere das Massnahmenkonzept Naturgefahren fest.

b) Erlass und Wirkung

*Art. 7.*¹ Die politische Gemeinde erlässt den kommunalen Richtplan nach Anhörung der zuständigen kantonalen Stelle.

² Sie übermittelt ihn der zuständigen kantonalen Stelle zur Kenntnisnahme.

³ Der kommunale Richtplan ist für den Rat sowie die ihm nachgeordneten Kommissionen und Verwaltungsstellen wegleitend.

3. Kommunale Rahmennutzungspläne

a) Allgemeine Bestimmungen

Zonenplan und Baureglement

*Art. 8.*¹ Die politische Gemeinde unterteilt im Zonenplan ihr Gebiet in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, Nutzungsintensität und Immissionstoleranz.

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. Die politische Gemeinde legt den Sondernutzungsplan innert dreier Jahre seit der ersten schriftlichen Aufforderung der Grundeigentümerinnen und 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.

Verfügbarkeit von Bauland a) Grundsatz

*Art. 9.*¹ Die politische Gemeinde trifft die erforderlichen Massnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Bodens als Bauland.

² Sie kann, wenn es das öffentliche Interesse rechtfertigt, insbesondere:

- a) den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Frist für die Überbauung ihres Grundstücks ansetzen und bei unbenütztem Ablauf die Zonenzuweisung ändern;
- b) Ein- oder Umzonungen an Bedingungen und Auflagen knüpfen.

b) Kaufsrecht der politischen Gemeinde

*Art. 10.*¹ Wird Bauland nach erstellter Groberschliessung nicht innert acht Jahren überbaut, steht der politischen Gemeinde ein gesetzliches Kaufsrecht zum Verkehrswert zu. Die Frist beträgt fünf Jahre, wenn das Grundstück seit wenigstens zehn Jahren einer Bauzone zugewiesen ist.

² Die Bestimmung der Höhe des Verkehrswerts und das Verfahren für die Ausübung des Kaufsrechts richten sich nach dem Enteignungsgesetz vom 31. Mai 1984³²⁶.

³ Beabsichtigt die politische Gemeinde, das Kaufsrecht auszuüben, setzt sie den Eigentümerinnen oder Eigentümern oder den Bauberechtigten mit Verfügung eine Frist von wenigstens zwei Jahren für die Realisierung der Überbauung und lässt das Kaufsrecht sowie die Frist im Grundbuch anmerken. Das Kaufsrecht kann frühestens nach Ablauf der Frist ausgeübt werden. Die Ausübung des Kaufsrechts setzt den Nachweis voraus, dass ein freihändiger Erwerb des Grundstücks zum Verkehrswert gescheitert ist.

⁴ Die politische Gemeinde berücksichtigt beim Entscheid über die Ausübung des Kaufsrechts Erweiterungsmöglichkeiten von Betrieben.

⁵ Sie führt die durch Ausübung des Kaufsrechts erworbenen Grundstücke unverzüglich der Überbauung zu.

Erschliessung der Bauzonen

Art. 11. ¹ Die politische Gemeinde:

- a) plant die Erschliessung der Bauzonen;
- b) erschliesst die Bauzonen zeitgerecht, wenn nötig in Etappen;
- c) erlässt ein Erschliessungsprogramm.

² Sie kann Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ermächtigen, öffentliche Erschliessungsanlagen nach genehmigten Plänen vorläufig auf eigene Rechnung zu erstellen, wenn dadurch die planmässige bauliche Entwicklung der Gemeinde nicht beeinträchtigt wird. Die endgültige Kostenverteilung richtet sich nach besonderen gesetzlichen Vorschriften.

³ Sie kann auf die Erschliessung von Bauzonen, die überwiegend der Erstellung von Ferien- und Zweitwohnungen dienen, verzichten.

b) Zonenarten

Wohnzonen (W)

Art. 12. ¹ Wohnzonen umfassen Gebiete, die sich für das Wohnen und nicht störende Gewerbebetriebe eignen.

² Die politische Gemeinde kann:

- a) Vorschriften über Mindestwohnanteile erlassen;
- b) die Errichtung von nicht auf den Standort angewiesenen Antennenanlagen ausschliessen.

Wohn-/Gewerbebezonen (WG)

Art. 13. ¹ Wohn-/Gewerbebezonen umfassen Gebiete, in denen neben dem Wohnen auch mässig störende Gewerbebetriebe zulässig sind.

² Die politische Gemeinde kann Vorschriften über Mindestwohn- oder Mindestgewerbeanteile erlassen.

³²⁶ sGS 735.1.

Arbeitszonen (A)

*Art. 14.*¹ Arbeitszonen umfassen Gebiete, in denen ausschliesslich Arbeits- und Freizeitnutzungen sowie kulturelle Nutzungen zulässig sind.

² Wohnungen sind zulässig, soweit sie betrieblich nötig sind.

Kernzonen (K)

*Art. 15.*¹ Kernzonen dienen der Entwicklung und Erhaltung von Orts- und Quartierzentren.

² Die politische Gemeinde kann besondere Schutz- und Gestaltungsvorschriften erlassen. Sie kann insbesondere Vorschriften über die Stellung der Bauten, die Dachgestaltung und die zulässigen Baumaterialien erlassen.

³ Im Übrigen gelten die Bestimmungen dieses Erlasses über die Wohn-/Gewerbezone.

Freihaltezonen (FaB, FiB)

*Art. 16.*¹ Freihaltezonen umfassen Gebiete, die aus Gründen der Ortsplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie zur Ausübung bestimmter Sportarten nicht überbaut werden.

² Zulässig sind Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Freihaltezone dienen oder die standortgebunden sind. Die politische Gemeinde legt den Zweck im Rahmennutzungsplan näher fest.

³ Der Zonenplan unterscheidet Freihaltezonen innerhalb- und ausserhalb der Bauzone in sachgemässer Anwendung der bundesrechtlichen Bestimmungen.

⁴ Ausserhalb der Bauzonen können Freihaltezonen andere Zonen überlagern.

Intensiverholungszonen (I)

*Art. 17.*¹ Intensiverholungszonen umfassen Gebiete, die für eine intensive Nutzung des Bodens durch Bauten und Anlagen zu Erholungszwecken bestimmt sind.

² Bauten und Anlagen zu Erholungszwecken sind insbesondere Hotelbauten mit dazugehörigen Nebenanlagen, Restaurants, Sporthallen, grosse Hartplätze, Camping- und Zeltplätze, Golfplätze, Reithallen sowie gewerbliche Pferdeställe. Personalwohnungen sind zulässig, soweit sie betrieblich nötig sind.

³ Die politische Gemeinde legt den Zweck der Intensiverholungszone im Rahmennutzungsplan näher fest.

Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (ÖBA)

*Art. 18.*¹ Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen umfassen Gebiete für Bauten und Anlagen, die dem öffentlichen Interesse dienen.

² Untergeordnete private Nutzungen sind zulässig.

Schwerpunktzonen (SPZ)

Art. 19.¹ Schwerpunktzonen ermöglichen die Neuüberbauung von Siedlungsgebieten, die zur Umstrukturierung bestimmt sind.

² Die politische Gemeinde:

- a) legt im Rahmennutzungsplan die Entwicklungsziele, die Nutzungsart sowie die zulässigen Gebäudedimensionen und Abstände fest;
- b) kann im Rahmennutzungsplan einzelne Areale oder Bauten unter Schutz stellen oder die Beseitigung bestimmter Bauten anordnen.

Weilerzonen (WE)

Art. 20.¹ Weilerzonen dienen der Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets.

² Sie sind zulässig, wenn sie im kantonalen Richtplan vorgesehen sind.

Landwirtschaftszonen (L)

Art. 21.¹ Für Landwirtschaftszonen gelten die bundesrechtlichen Bestimmungen.

² Die politische Gemeinde kann baupolizeiliche Masse festlegen.

³ Sie legt die zulässige Nutzung und die Dimensionen von Bauten in Intensivlandwirtschaftszonen fest.

Schutzzonen (S)

Art. 22.¹ Schutzzonen enthalten besondere Schutzvorschriften im Interesse von Umwelt-, Gewässer- sowie Natur- und Heimatschutz. Sie können andere Zonen überlagern.

² Die politische Gemeinde bezeichnet den Zweck der Schutzzone und legt fest, welche anderen Zonen überlagert werden.

4. Kommunale Sondernutzungspläne

a) Allgemeine Bestimmungen

Zweck

Art. 23.¹ 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 Zonenplans oder des Baureglements bewirken.

Sondernutzungsplan als Baubewilligung

Art. 24. ¹ Im Verfahren des Erlasses eines Sondernutzungsplans kann eine Baubewilligung erteilt werden.

² Die Vorschriften dieses Erlasses über das Baubewilligungsverfahren werden sachgemäss angewendet.

b) Besondere Bauweise

Zweck

Art. 25. Der Sondernutzungsplan kann in Abweichung vom Rahmennutzungsplan:

- a) eine besondere Bauweise festlegen;
- b) eine höhere bauliche Nutzung im Interesse einer Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität zulassen.

c) Erschliessung

Zweck

Art. 26. ¹ Im Sondernutzungsplan kann die Versorgung oder die Entsorgung eines bestimmten Gebiets festgelegt werden insbesondere durch:

- a) Verkehrsanlagen;
- b) Werkleitungen für Wasser, Abwasser, Strom, Gas, Wärme und Medien;
- c) Quartierausstattungen, wie Abfallbeseitigung, Parkierung, Heizung, Gemeinschaftsräume, Parkanlagen und Spielplätze.

² Die Vorschriften des Strassengesetzes vom 12. Juni 1988³²⁷ über die Absteckung und die Anzeige an Personen, die zur Abtretung von privaten Rechten oder zur Leistung von Grundeigentümerbeiträgen verpflichtet sind, werden sachgemäss angewendet.

d) Abbau und Deponie von Materialien

Zweck

Art. 27. ¹ Der Sondernutzungsplan kann den Abbau und die Deponie von Materialien ermöglichen.

² Der Sondernutzungsplan enthält:

- a) Abbau- oder Deponievolumen;
- b) Etappierung;
- c) Endgestaltung des Geländes und Sicherung der Finanzierung der Wiederherstellung;
- d) Erschliessung.

³²⁷ sGS 732.1.

e) Landsicherung und Baulinien

Landsicherung für öffentliche Bauten und Anlagen

Art. 28. Der Sondernutzungsplan kann den Standort und den konkreten Landbedarf von öffentlichen Bauten und Anlagen festlegen.

Baulinien a) Zweck

Art. 29.¹ Baulinien legen den Mindestabstand oder den Pflichtabstand von Bauten und Anlagen fest insbesondere gegenüber:

- a) Strassen, Wegen, Plätzen und anderen öffentlichen Verkehrsanlagen;
- b) Gewässern und Wäldern;
- c) schützenswerten Bauten und Landschaften.

² Rückwärtige Baulinien bezeichnen das von Bauten und Anlagen freizuhaltende Hintergelände.

³ Für einzelne Stockwerke und Unterkellerungen sowie für Bauten und Anlagen können unterschiedliche Baulinien festgelegt werden.

⁴ Baulinien können die Lage und die höchstzulässige horizontale Ausdehnung von Bauten und Anlagen festlegen.

b) zulässige Bauten und Anlagen

Art. 30. Innerhalb der Abstandsflächen sind Bauten und Anlagen zulässig, die dem Zweck der Baulinien nicht widersprechen.

c) überragende Bauten

Art. 31.¹ An bestehenden Bauten und Anlagen, die eine Baulinie überragen, dürfen die für Unterhalt und zeitgemässe Erneuerung erforderlichen Arbeiten vorgenommen werden.

² Bauliche Änderungen, die über den Unterhalt und die zeitgemässe Erneuerung hinausgehen, werden nach den Bestimmungen dieses Erlasses über die Bestandesgarantie beurteilt. Ihre Bewilligung kann von der Bedingung abhängig gemacht werden, dass eine im öffentlichen Interesse notwendig werdende Beseitigung keinen Anspruch auf Entschädigung des Mehrwerts verleiht (Mehrwertrevers).

³ Die Baubehörde lässt den Mehrwertrevers im Grundbuch anmerken.

5. Kantonale Nutzungspläne

Erlass

Art. 32.¹ Die Regierung kann zur Wahrung kantonaler oder wesentlicher regionaler Interessen kantonale Nutzungspläne erlassen, soweit der kantonale Richtplan solche vorsieht.

² Die betroffenen politischen Gemeinden werden frühzeitig in die Planung einbezogen.

³ Betroffene politische Gemeinden können den Erlass eines kantonalen Nutzungsplans beantragen.

Inhalt

Art. 33. Kantonale Nutzungspläne werden erlassen für:

- a) Abaustellen von kantonaler und regionaler Bedeutung;
- b) Deponien von kantonaler und regionaler Bedeutung;
- c) Anlagen zur Gewinnung von Energie;
- d) Anlagen zur Nutzung des Untergrundes;
- e) Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende.
- f) Strassen und Wasserbauten, soweit sie mit Vorhaben nach Bst. a bis e dieser Bestimmung zusammenhängen.

II. Planerlass

1. Grundsätze

Anhörung und Mitwirkung

Art. 34. ¹ Bei Erlass und Änderung von Richt- und Nutzungsplänen werden nach- und nebengeordnete Planungsträger rechtzeitig angehört.

² Die für den Planerlass zuständige Behörde sorgt für eine geeignete Mitwirkung der Bevölkerung.

Vorprüfung

Art. 35. ¹ Die politische Gemeinde kann Entwürfe für Zonenpläne, Baureglemente, Schutzverordnungen und Sondernutzungspläne der zuständigen kantonalen Stelle zur Vorprüfung unterbreiten.

² Die zuständige kantonale Stelle sorgt für den Einbezug der beteiligten kantonalen Dienststellen.

Fakultatives Referendum a) Gegenstände

Art. 36. ¹ Dem fakultativen Referendum in der politischen Gemeinde unterstehen der kommunale Zonenplan und das Baureglement.

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.

b) Verfahren

Art. 37. ¹ Im Plan 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 bekanntgegeben sowie den Einsprecherinnen und Einsprechern mit eingeschriebenem Brief mitgeteilt.

Genehmigung

Art. 38.¹ Zonenplan, Baureglement, 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.

2. Enteignungsrecht

Erteilung

Art. 39.¹ Die politische Gemeinde kann im Zonenplan bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses für bestimmte Flächen in Schwerpunktzonen ein Enteignungsrecht vorsehen.

² Sie kann im Sondernutzungsplan ein Enteignungsrecht vorsehen für die im Plan festgelegten:

- a) Bauten und Anlagen nach Art. 18 dieses Erlasses;
- b) Grünflächen und Parks;
- c) Erschliessungsanlagen;
- d) Wasserbauten.

³ Die Regierung kann in kantonalen Nutzungsplänen ein Enteignungsrecht vorsehen.

⁴ Enteignungsberechtigt ist das Gemeinwesen, das den Plan festgesetzt hat. Das Enteignungsrecht kann mit Verfügung oder verwaltungsrechtlichem Vertrag Personen übertragen werden, die den Plan umsetzen.

⁵ Das Enteignungsrecht gilt mit dem Eintritt der Rechtskraft des Planerlasses als erteilt. Im Übrigen richtet sich das Enteignungsverfahren nach dem Enteignungsgesetz vom 31. Mai 1984³²⁸.

⁶ Die Verfahrensvorschriften der Spezialgesetzgebung über die Absteckung im Gelände, die persönliche Anzeige und die Einsprachegründe gegen die Enteignung gelten sachgemäss.

3. Besondere Bestimmung für Sondernutzungspläne

Plangesuch

Art. 40.¹ Wer die Einleitung des Verfahrens für den Erlass eines Sondernutzungsplans beantragt, reicht der politischen Gemeinde das Plangesuch ein.

² Das Plangesuch enthält insbesondere:

- a) Angaben über den Zweck, dem das Verfahren dienen soll;
- b) Bezeichnung der Grundstücke, die in das Verfahren einzubeziehen sind.

³²⁸ sGS 735.1.

4. Rechtsbehelfe und Rechtsmittel

Öffentliche Auflage, amtliche Bekanntmachung und Einsprache

Art. 41. ¹ Zonenplan, Baureglement, Schutzverordnung und Sondernutzungsplan werden unter Eröffnung einer Einsprachefrist von dreissig Tagen öffentlich aufgelegt. Die öffentliche Auflage wird amtlich bekanntgemacht. 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 Meter 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.

III. Planungszone

Bezeichnung

Art. 42. ¹ Die zuständige Behörde kann ein bestimmtes Gebiet als Planungszone bezeichnen, wenn der Erlass oder die Änderung von Nutzungsplänen oder eine Landumlegung angezeigt ist.

² Sie legt den Zweck der Planungszone fest.

³ Die Planungszone gilt während längstens dreier Jahre. Sie kann um zwei Jahre verlängert werden, wenn Rechtsmittel hängig sind oder andere triftige Gründe vorliegen.

⁴ Innerhalb der Planungszone wird nichts unternommen, was die Erreichung des Planungszwecks erschweren könnte.

⁵ Rechtskräftige Bewilligungen bleiben von der Planungszone unberührt.

Zuständige Behörde

Art. 43. Zuständige Behörde ist:

- a) der Rat der politischen Gemeinde zur Wahrung von Interessen der politischen Gemeinde;
- b) das zuständige Departement zur Wahrung von kantonalen oder wesentlichen regionalen Interessen.

Verfahren

Art. 44. ¹ Für die Festlegung der Planungszone, einschliesslich der Verlängerung ihrer Geltungsdauer, werden die Bestimmungen über das Verfahren bei Erlass von Nutzungsplänen sachgemäss angewendet.

² Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken im Plangebiet werden schriftlich benachrichtigt. Die schriftliche Benachrichtigung entfällt, wenn mehr als zwanzig Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer betroffen sind oder das Plangebiet mehr als 5000 Quadratmeter umfasst.

³ Die Planungszone wird am Tag der öffentlichen Bekanntmachung wirksam. Rechtsmittel haben keine aufschiebende Wirkung, soweit die Rechtsmittelbehörde keine andere Verfügung trifft.

Hängige Baugesuche

*Art. 45.*¹ Die Baubehörde sistiert hängige Baugesuche für die Geltungsdauer der Planungszone, wenn das Bauvorhaben dem Zweck der Planungszone widerspricht.

² Ist ein Baugesuch hängig, wird die Planungszone innert dreier Monate seit der Bekanntmachung des Baugesuchs bezeichnet. Später bezeichnete Planungszone entfalten keine Wirkung für das Baugesuch.

IV. Landumlegung

Zweck

*Art. 46.*¹ Die Landumlegung bezweckt:

- a) die zweckmässige Überbauung eines Gebietes mit ungünstiger Parzellarstruktur;
- b) den Erwerb von Land für öffentliche Bauten und Anlagen sowie für Siedlungsausstattungen;
- c) die Umlegung oder Offenlegung von Gewässern;
- d) die Sicherstellung eines geordneten Abbaus einschliesslich Wiederauffüllung;
- e) die Einrichtung von Deponien;
- f) die Durchführung einer Güterzusammenlegung.

² Sie kann überbaute oder unüberbaute Grundstücke innerhalb und ausserhalb der Bauzonen einschliessen.

³ Die Regierung ordnet die Landumlegung an, wenn diese überwiegend Projekten des Kantons dient oder Parzellen in mehreren Gemeinden einbezogen werden. Die Bestimmungen dieses Erlasses über das Verfahren bei Erlass des kantonalen Nutzungsplans werden sachgemäss angewendet.

Einleitung

Art. 47. Der Rat leitet das Landumlegungsverfahren ein, indem er:

- a) eine Projektstudie mit Erläuterungen und dem voraussichtlichen Bezugsgebiet erarbeiten lässt;
- b) die Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken im voraussichtlichen Bezugsgebiet schriftlich benachrichtigt;
- c) die Projektstudie der Bevölkerung zur Mitwirkung unterbreitet.

Durchführungsbeschluss

*Art. 48.*¹ Der Rat legt den Durchführungsbeschluss mit Bezugsperimeter unter Ansetzung einer Einsprachefrist öffentlich auf. Er gibt die öffentliche Auflage amtlich bekannt.

² Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften dieses Erlasses über den Sondernutzungsplan.

Umlegungsbann

Art. 49. ¹ Nach Bekanntmachung der öffentlichen Auflage bedürfen rechtliche und tatsächliche Änderungen an Grundstücken im Beizugsgebiet der Bewilligung der politischen Gemeinde.

² Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Änderung die Durchführung der Landumlegung nicht beeinträchtigt.

Umlegungsplan

Art. 50. ¹ Der Umlegungsplan regelt:

- a) die Überbaumungsmöglichkeiten, die Erschliessung sowie die Landabzüge;
- 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 Beizugsperimeters, wie Erschliessungen und Quartierausstattungen, wird das nötige Land in Form eines prozentualen Abzugs beschafft.
- b) Für öffentliche Bedürfnisse, die nicht nur den Grundstücken im Beizugsperimeter dienen, kann weiteres Land gegen Realersatz oder volle Entschädigung ausgeschieden werden.
- c) Das verbleibende Land wird den Grundeigentümern im Beizugsperimeter im Verhältnis des Werts ihrer alten Grundstücke zugeteilt.
- d) Die neuen Grundstücke sollen sich möglichst in gleichwertiger Lage wie die alten befinden.
- 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, abgeändert oder neu begründet, soweit es die Neuzuteilung erfordert. Vor- und Nachteile werden in Geld ausgeglichen.

Verfahren

Art. 51. ¹ Der Umlegungsplan wird im Verfahren des Sondernutzungsplans erlassen.

² Gegen den Umlegungsplan kann Rekurs erhoben werden:

- a) bezüglich Überbaumungsmöglichkeiten, Erschliessung sowie die Landabzüge beim zuständigen Departement;
- b) bezüglich Neuzuteilung des Landes, Lastenbereinigung, Wertausgleich, Entschädigungen sowie Kostenverlegung bei der Verwaltungsrekurskommission.

³ Mit der Rechtskraft des Umlegungsplans treten die darin angeordneten Rechtsänderungen von Gesetzes wegen nach Art. 656 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907³²⁹ ein. Diese werden im Grundbuch nachgetragen.

³²⁹ SR 210.

Grenzbereinigung

*Art. 52.*¹ Für Grenzbereinigungen werden die Bestimmungen dieses Erlasses über die Landumlegung sachgemäss angewendet.

² Geringfügige Grenzbereinigungen können ohne Projektstudie, Mitwirkungsverfahren und Durchführungsbeschluss angeordnet werden.

V. Kostentragung

1. Planungskosten

Kanton

*Art. 53.*¹ Der Kanton trägt die Planungskosten:

- a) für kantonale Nutzungspläne;
- b) für kommunale Sondernutzungspläne, deren Erlass ausschliesslich in seinem eigenen Interesse erfolgt.

² Er kann die politische Gemeinde zu einer angemessenen Kostenbeteiligung verpflichten, wenn diese am Erlass des kantonalen Nutzungsplans oder den darin festgelegten Massnahmen ein wesentliches Interesse hat.

Politische Gemeinde

Art. 54. Die politische Gemeinde trägt die Planungskosten:

- a) für Zonenplan, Baureglement und Schutzverordnung;
- b) für Sondernutzungspläne, deren Erlass ausschliesslich in ihrem eigenen Interesse erfolgt.

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer

*Art. 55.*¹ Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer leisten Beiträge an die Kosten von Sondernutzungsplänen nach Massgabe der ihnen daraus entstehenden besonderen Vorteile.

² Die Beiträge werden mit Verfügung oder verwaltungsrechtlichem Vertrag festgelegt.

2. Erschliessungs- und Ausstattungskosten

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer a) Kostentragung und Beiträge

*Art. 56.*¹ Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer:

- a) tragen die Kosten der Feinerschliessung;
- b) leisten Beiträge an die Kosten der Erstellung und Änderung von weiteren Erschliessungsanlagen, wenn ihnen daraus wirtschaftliche Sondervorteile erwachsen;
- c) tragen die Kosten der Anpassungen von Grund- und Groberschliessungsanlagen, die wegen des Baus von Feinerschliessungsanlagen notwendig werden;
- d) leisten Beiträge an andere öffentliche Werke zur Ausstattung von umgrenzten Gebieten, wie Kinderspielplätze, Grün- und Parkierungsanlagen, soweit ihnen daraus wirtschaftliche Sondervorteile erwachsen.

² Kosten und Beiträge können je Grundstück als Gesamtbetrag festgelegt werden.

³ Die politische Gemeinde ist nicht verpflichtet, sich an den Kosten der Erschliessung von Bauzonen zu beteiligen, die überwiegend der Erstellung von Ferien- und Zweitwohnungen dienen.

b) Kostenverteilung und Verfahren

Art. 57. ¹ Die Kostenverteilung und das Verfahren richten sich nach der Spezialgesetzgebung und dem Reglement der politischen Gemeinde, wenn nicht, der Sondernutzungsplan oder ein verwaltungsrechtlicher Vertrag die Kostenverteilung regelt.

² Regelt der Sondernutzungsplan die Kostenverteilung, wird neben dem Planbeschluss in gesonderten Verfügungen über die Kostenverlegung entschieden. Die Rechtsmittelverfahren richten sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965³³⁰.

VI. Mehrwertabgabe

Bemessung

Art. 58. ¹ Die Mehrwertabgabe gleicht den Bodenmehrwert aus, der durch erstmalige und dauerhafte Zuweisung eines Grundstücks zu einer Bauzone nach den Bestimmungen des Bundesrechts entsteht.

² Die Mehrwertabgabe beträgt 20 Prozent des Bodenmehrerts.

Bodenmehrwert

Art. 59. ¹ Der Bodenmehrwert entspricht dem Unterschied zwischen dem bestehenden Verkehrswert eines Grundstücks und dem nach der rechtskräftigen Änderung der Zonenordnung durch Grundstückschätzung ermittelten neuen Verkehrswert. Das Schätzungsverfahren erfolgt nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Durchführung der Grundstückschätzung vom 9. November 2000³³¹.

² Vom Bodenmehrwert werden Aufwendungen abgezogen, die innert fünf Jahren seit Rechtskraft der Einzonung für die Beschaffung von landwirtschaftlichen Ersatzbauten für die Selbstbewirtschaftung anfallen. Der Antrag auf Abzug ist innert 90 Tage seit dem Erwerb der politischen Gemeinde einzureichen.

³ Die Regierung kann für geringe planungsbedingte Mehrwerte eine Freigrenze vorsehen.

Abgabepflicht

Art. 60. ¹ Abgabepflichtig ist die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer im Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft der Nutzungsplanänderung.

² Mehrere Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haften solidarisch.

³³⁰ sGS 951.1.

³³¹ sGS 814.1.

Veranlagung

Art. 61. ¹ Die politische Gemeinde veranlagt nach Eintritt der Rechtskraft der Einzonung und der neuen Grundstückschätzung die Mehrwertabgabe. Der Rechtsschutz richtet sich gemäss den Bestimmungen des Steuergesetzes vom 9. April 1998³³².

² Die politische Gemeinde und die für die Grundstückschätzung zuständige kantonale Stelle werden für die Veranlagungs- bzw. Schätzungstätigkeit angemessen entschädigt.

³ Dem Kanton steht für die Mehrwertabgabe ein gesetzliches Pfandrecht zu, das allen eingetragenen Pfandrechten vorgeht.³³³ Das gesetzliche Pfandrecht entsteht mit der Rechtskraft der Einzonung. Die Eintragung im Grundbuch obliegt der politischen Gemeinde.

Fälligkeit

Art. 62. ¹ Die Mehrwertabgabe wird fällig:

- a) bei Veräusserung des Grundstücks. Als Veräusserung gelten Eigentumswechsel, entgeltliche Belastungen mit privatrechtlichen Dienstbarkeiten, öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt oder Einräumung von Baurechten;
- b) bei Beginn der Nutzung der durch die Einzonung geschaffenen Vorteile.

² Die Feststellung des Eintritts der Fälligkeit erfolgt durch:

- a) das Grundbuchamt bei Eigentumswechseln nach Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung;
- b) das kantonale Steueramt bei der Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt nach Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung;
- c) die politische Gemeinde bei entgeltlichen Belastungen mit privatrechtlichen Dienstbarkeiten oder öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen einer Überbauung nach Abs. 1 Bst. b dieser Bestimmung sowie bei einer Nutzung nach Abs. 1 Bst. b dieser Bestimmung.

³ Die zuständigen Stellen, die den Eintritt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe feststellen, klären beim zuständigen Grundbuchamt ab, ob auf dem betreffenden Grundstück ein Pfandrecht für eine Mehrwertabgabe eingetragen ist und teilen den Eintritt der Fälligkeit der zuständigen politischen Gemeinde innert 14 Tagen seit Kenntnis mit.

Erhebung

Art. 63. ¹ Die politische Gemeinde erhebt die Mehrwertabgabe nach Eintritt der Fälligkeit.

² Es meldet nach Eingang der Zahlung die Löschung des Pfandrechts an.

³ Es kann die Erhebung in Härtefällen oder zur Förderung der Überbauung von Schwerpunktzonen auf begründetes Gesuch hin bis höchstens fünf Jahre stunden.

Ertrag

Art. 64. ¹ Der Ertrag der Mehrwertabgabe fliesst zweckgebunden in eine kantonale Spezialfinanzierung.

³³² Art. 180 StG (Einsprache), Art. 194 ff. StG (Rekurs und Beschwerde); sGS 811.1.

³³³ Art. 836 ZGB.

² Er wird zur Deckung der Kosten von raumplanerischen Massnahmen von Kanton und politischen Gemeinden und insbesondere für Entschädigungszahlungen von politischen Gemeinden als Folge von raumplanungsrechtlich erforderlichen Auszonungen verwendet.

³ Die Spezialfinanzierung kann einen Negativbestand von höchstens 5 Mio. Franken aufweisen.

VII. Vertragsraumordnung

Verwaltungsrechtliche Verträge

Art. 65.¹ Kanton und politische Gemeinde können mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen insbesondere über:

- a) Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulands zur Überbauung, namentlich Verträge über die Entschädigungslosigkeit einer Auszonung, wenn das Land nicht innert Frist überbaut wurde;
- b) Erschliessung von Bauland sowie Beiträge an Bau und Unterhalt von Erschliessungsanlagen;
- c) Erstellung öffentlicher Infrastrukturanlagen;
- d) Übernahme von Planungskosten;
- e) Zurverfügungstellung von Anteilen an Planungsmehrwerten für bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse;
- f) Schutz und Erhaltung von Objekten des Natur- und Heimatschutzes;
- g) Durchführung von städtebaulichen Qualitätssicherungsverfahren vor der Überbauung;
- h) Minimale Baudichten;
- i) preisgünstiger Wohnungsbau.

² Eigentumsbeschränkungen aus den Verträgen werden im Grundbuch angemerkt.

B. Nutzungs- und Bauvorschriften

I. Grundanforderungen an Bauten und Anlagen

1. Baureife

Voraussetzungen

Art. 66. Land ist baureif, wenn:

- a) eine hinreichende Erschliessung besteht;
- b) keine raumplanerischen Gründe, wie das Bestehen einer Planungszone oder einer Pflicht zum Erlass eines Sondernutzungsplans, dem Vorhaben entgegenstehen;
- c) keine baupolizeilichen Gründe der Überbauung entgegenstehen.

2. Erschliessung

Strassen und Leitungen

Art. 67. Land ist erschlossen, wenn:

- a) eine hinreichende Zu- und Wegfahrt besteht;
- b) die Versorgung und Entsorgung mit genügenden Leitungen sichergestellt ist.

Öffentlicher Verkehr

Art. 68. Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- oder Kundenverkehr sind ihrem Zweck und Standort entsprechend mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar.

3. Ausstattung

Abstellplätze a) Erstellung

Art. 69. ¹ Bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen stellt die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer auf privatem Grund oder in nahe gelegenen öffentlichen Parkieranlagen Abstellplätze für Motorfahrzeuge und Fahrräder bereit.

² Die Regierung regelt durch Verordnung den Mindestbedarf, die Ausgestaltung und wo nötig die höchst zulässige Zahl der Abstellplätze.

³ Die politische Gemeinde kann aus überwiegenden öffentlichen Interessen in einem Reglement, im kommunalen Nutzungsplan oder durch Verfügung die Erstellung von Abstellplätzen untersagen oder beschränken.

b) Ersatzabgabe

Art. 70. ¹ Die Baubehörde befreit von der Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen und verfügt die Entrichtung einer Ersatzabgabe, wenn Abstellplätze wegen besonderen örtlichen Verhältnissen nicht erstellt werden können oder unverhältnismässig hohe Kosten entstünden.

² Die politische Gemeinde erlässt ein Reglement über die Ersatzabgabe. Die Ersatzabgabe wird bemessen nach:

- a) den Einsparungen, welche die Bauherrschaft erzielt;
- b) den Nachteilen, die das Fehlen von Abstellplätzen nach sich zieht.

³ Wird die Erstellung von Abstellplätzen untersagt oder beschränkt, entfällt die Ersatzabgabe für die nicht zu erstellenden Abstellplätze.

⁴ Der Ertrag der Ersatzabgabe steht der politischen Gemeinde zu. Er wird für die Bereitstellung von öffentlichen Parkieranlagen und für Investitionen in die Erschliessung des Gemeindegebiets mit öffentlichem Verkehr und Langsamverkehr verwendet.

Spielplätze a) Erstellung

Art. 71. ¹ Bei Wohnbauten mit sechs und mehr Wohnungen, die wenigstens drei Zimmer umfassen, erstellt die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer an die Bedürfnisse der Kinder angemessene, genügend besonnte und gegen den Verkehr gesicherte Kinderspielplätze und sorgt für deren dauernde Erhaltung.

² Die politische Gemeinde kann im Baureglement:

- a) Mindestflächen für Kinderspielplätze festlegen;
- b) zusätzlich zu Kinderspielplätzen die Erstellung von grösseren Spielflächen für Jugendliche verlangen.

b) Ersatzabgabe

Art. 72. ¹ Die Baubehörde befreit von der Pflicht zur Erstellung von Kinderspielplätzen, wenn die Erstellung aufgrund der örtlichen Verhältnisse nicht zumutbar ist.

² Die politische Gemeinde kann im Reglement die Entrichtung einer Ersatzabgabe vorsehen. Der Ertrag steht der politischen Gemeinde zu.

II. Erstellung von Bauten und Anlagen

1. Begriffe

Gebäude

Art. 73. Gebäude sind ortsfeste Bauten, die zum Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen eine feste Überdachung und in der Regel weitere Abschlüsse aufweisen.

Kleinbauten

Art. 74. Kleinbauten sind freistehende Gebäude, die in ihren Dimensionen die zulässigen Masse nicht überschreiten und die nur Nebennutzflächen enthalten.

Anbauten

Art. 75. Anbauten sind mit einem anderen Gebäude zusammengebaut, überschreiten in ihren Dimensionen die zulässigen Masse nicht und enthalten nur Nebennutzflächen.

Vorbauten

Art. 76. Vorbauten sind punktuell oder nicht abgestützte, über die Fassade vorspringende Bauteile, wie Vordächer, Balkone, Erker, Veranden.

Niveaupunkt

Art. 77. ¹ Als Niveaupunkt gilt der Schwerpunkt des kleinsten, aus Gebäudelänge und Gebäudebreite ohne Anbauten und Dachvorsprünge gebildeten Rechtecks auf dem massgebenden Terrain.

² Für Anbauten und zusammengebaute Gebäude wird der Niveaupunkt für jedes Gebäude einzeln bestimmt.

Massgebendes Terrain

Art. 78. ¹ Als massgebendes Terrain gilt der natürliche Geländeverlauf. Kann dieser wegen früherer Abgrabungen und Aufschüttungen nicht festgestellt werden, wird vom natürlich gewachsenen Geländeverlauf der Umgebung ausgegangen.

² Das massgebende Terrain kann aus planerischen oder erschliessungstechnischen Gründen im Nutzungsplan abweichend festgelegt werden.

2. Bauvorschriften für Bauten und Bauteile

Massangaben für Hauptbauten

Art. 79. ¹ Der kommunale Nutzungsplan enthält für Bauten und Bauteile Massangaben über Gesamthöhe, Grenzabstand und Gebäudeabstand.

² Er kann Massangaben enthalten über:

- a) Gebäudelänge und Gebäudebreite;
- b) Gebäudehöhe und Winkelmaß für Dachraum;
- c) Fassadenhöhe;
- d) Baumassenziffer;
- e) Überbauungsziffer;
- f) Terrainveränderungen.

³ Die Gebäudeabstände nach den Bestimmungen der Feuerschutzgesetzgebung bleiben vorbehalten.

Kleinbauten und Anbauten

Art. 80. Der kommunale Nutzungsplan bestimmt neben den erforderlichen Massangaben zusätzlich die höchste Gebäudegrundfläche von Kleinbauten und Anbauten.

Vorbauten und Dachvorsprünge

Art. 81. ¹ Vorbauten ragen höchstens bis zum zulässigen Mass für die Tiefe und, mit Ausnahme der Dachvorsprünge, höchstens bis zum zulässigen Mass für die Länge in den Grenz- oder Strassenabstand hinein.

² Dachvorsprünge ragen höchstens bis zum zulässigen Mass für die Tiefe aus dem Dachraum hinaus.

³ Der kommunale Nutzungsplan enthält die zulässigen Masse.

3. Grössenbeschränkungen

Gebäudelänge und Gebäudebreite

Art. 82. ¹ Die Gebäudelänge bezeichnet die längere Seite des kleinsten, die Baute ohne Anbauten und Dachvorsprünge umhüllenden Rechtecks.

² Die Gebäudebreite bezeichnet die kürzere Seite des kleinsten, die Baute ohne Anbauten und Dachvorsprünge umhüllenden Rechtecks.

Gesamthöhe

Art. 83. ¹ Die Gesamthöhe bezeichnet den senkrechten Abstand zwischen dem Niveaupunkt und dem höchsten Punkt des Daches.

² Nicht angerechnet werden technisch notwendige Bauteile und Anlagen, wie Liftschächte, Kamine, Antennen, Dachränder, Solarzellen und Sonnenkollektoren.

Gebäudehöhe

Art. 84. 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 höchstens 60 Grad.

Dachraum

Art. 85. ¹ Der Dachraum bezeichnet den Raum zwischen Gebäudehöhe und Gesamthöhe, wobei ab Gebäudehöhe oder entsprechender Fassade das Winkelmass nach Art. 84 Abs. 2 dieses Erlasses eingehalten wird.

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

Fassadenhöhe

Art. 86. Die Fassadenhöhe bezeichnet den grössten Höhenunterschied zwischen der Dachoberkante und dem senkrecht darunterliegenden Punkt auf dem massgebenden Terrain der jeweiligen Fassade.

4. Dichteziffern

Baumassenziffer

Art. 87. ¹ Die Baumassenziffer bezeichnet das Verhältnis des Bauvolumens zur anrechenbaren Grundstücksfläche.

² Als Bauvolumen gilt jenes Volumen des Baukörpers in seinen Aussenmassen, welches über einer durch den Niveaupunkt verlaufenden horizontalen Ebene liegt.

³ Die Volumina offener Gebäudeteile, die weniger als zur Hälfte durch Abschlüsse, wie Wände, umgrenzt sind, werden nicht angerechnet.

⁴ Wird die Konstruktion von Aussenwand und Dach aufgrund der Wärmedämmung stärker als 35 Zentimeter, wird sie für die Berechnung der Baumassenziffer nur bis höchstens 35 Zentimeter berücksichtigt.

Überbauungsziffer

Art. 88. ¹ Die Überbauungsziffer bezeichnet das Verhältnis der anrechenbaren Gebäudefläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche.

² Als anrechenbare Gebäudefläche gilt die grösste oberirdische Umfassung des Gebäudes auf dem massgebenden Terrain einschliesslich der An- und Kleinbauten.

Anrechenbare Grundstücksfläche

Art. 89. 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 weiterhin zur anrechenbaren Grundstücksfläche gerechnet.

Nutzungsübertragung

Art. 90. ¹ Die Übertragung von Dichteziffern auf ein Nachbargrundstück ist zulässig, wenn:

- a) das belastete und das begünstigte Grundstück der gleichen Nutzungszone angehören;
- b) die Grundeigentümerinnen oder der Grundeigentümer des belasteten Grundstücks schriftlich auf die entsprechende Nutzung verzichten;
- c) keine öffentlichen oder schutzwürdigen privaten Interessen entgegenstehen.

² Die Baubehörde verfügt den Nutzungsverzicht als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und lässt ihn im Grundbuch anmerken.

5. Abstände

Gewässerabstand

Art. 91. ¹ Die politische Gemeinde legt in der kommunalen Nutzungsplanung den Gewässerraum nach der Bundesgesetzgebung über den Gewässerschutz fest.

² Gegenüber dem Gewässerraum sowie 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.

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 Abstandes nach Abs. 3 dieser Bestimmung.

Waldabstand

Art. 92. ¹ Der Mindestabstand gegenüber Wäldern beträgt ab Stockgrenze:

- a) fünf Meter für Strassen;
- b) zwei Meter für leicht befestigte Naturstrassen, die ohne Terrainveränderung erstellt werden;
- c) 15 Meter für die übrigen Bauten und Anlagen.

² In Nutzungsplänen können abweichende Abstände festgelegt werden, wenn die Waldgesetzgebung und die örtlichen Verhältnisse es zulassen. Der Mindestabstand für Bauten und Anlagen nach Abs. 1 Bst. c dieser Bestimmung beträgt zehn Meter.

Grenzabstand

Art. 93. ¹ Als Grenzabstand von Gebäuden gilt die kürzeste im Grundriss gemessene Entfernung zwischen Grenze und Fassade. Es können ein grosser und ein kleiner Grenzabstand festgelegt werden.

² Wird ein grosser Grenzabstand festgelegt, ist er gegenüber der am meisten nach Süden gerichteten Hauptwohnseite einzuhalten. Die politische Gemeinde kann im kommunalen Nutzungsplan abweichende Ausrichtungen festlegen. Weist eine Baute zwei oder mehr annähernd gleichwertige Hauptwohnseiten auf, kann die Summe des grossen und der massgebenden kleinen Grenzabstände auf diese Fassaden aufgeteilt werden, wobei in jedem Fall der kleine Grenzabstand einzuhalten ist. Als Hauptwohnseite gilt jede Wohnseite, die zur Hauptsache mit Wohn- und Aufenthaltsräumen belegt ist.

³ 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 lässt die Verpflichtung als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anmerken.

⁴ Die politische Gemeinde kann für Bauten innerhalb einer Zone andere Masse für die Grenzabstände festlegen als gegenüber Grundstücken in anderen Zonen.

Gebäudeabstand

Art. 94. ¹ Als Gebäudeabstand gilt die kürzeste Entfernung zwischen zwei Fassaden. Er entspricht der Summe der für die beiden Gebäude vorgeschriebenen Grenzabstände. Er ist auch zwischen Gebäuden auf dem gleichen Grundstücke 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.

Abstände von Kleinbauten und Anbauten

Art. 95. Kleinbauten und Anbauten können mit schriftlicher Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers des benachbarten Grundstücks bis an die Grenze gestellt werden.

Abstandsfreie Gebäude und Gebäudeteile

Art. 96. ¹ Für unterirdische Gebäude und Gebäudeteile bestehen keine Abstandsvorschriften, soweit der Nutzungsplan nichts anderes bestimmt.

² Oberirdische Gebäude und Gebäudeteile, die das massgebende oder tiefer gelegte Terrain höchstens um einen halben Meter überragen, weisen einen Abstand von wenigstens einem halben Meter zur Grenze auf. Mit schriftlicher Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers des benachbarten Grundstücks können sie bis an die Grenze gestellt werden.

6. Bauweise und Terrain

Bauweise

Art. 97. ¹ Die vorgeschriebenen Abstände werden auf allen Seiten eingehalten, soweit der Nutzungsplan keine geschlossene Bauweise vorsieht.

² Der Zusammenbau über die Grenze ist bis zur höchstens zulässigen Gebäudelänge oder Gebäudebreite gestattet.

Terrainveränderungen

Art. 98. ¹ Abgrabungen sind höchstens bis zum zulässigen Mass unter das massgebende Terrain erlaubt. Ausgenommen sind Haus- und Kellerzugänge, Gartenausgänge sowie Zufahrten.

² Aufschüttungen werden dem massgebenden Terrain angepasst. Stützmauern und Böschungen weisen einen Abstand zur Grenze auf.

³ Die politische Gemeinde legt im kommunalen Nutzungsplan die zulässige Masse und den Grenzabstand von Stützmauern und Böschungen fest.

⁴ Mit schriftlicher Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers des benachbarten Grundstücks können Stützmauern und Böschungen bis an die Grenze gestellt werden.

Teilung von Grundstücken

Art. 99. ¹ Soll ein ganz oder teilweise überbautes Grundstück geteilt werden, benachrichtigt das Grundbuchamt die Baubehörde.

² Mit der Teilung von Grundstücken dürfen keine den Bauvorschriften widersprechende Verhältnisse geschaffen werden.

³ Die Baubehörde verfügt Anordnungen zur Vermeidung baurechtswidriger Verhältnisse als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen und lässt sie im Grundbuch anmerken.

7. Einordnung und Gestaltung

Grundsatz

Art. 100. ¹ Die Erstellung von Bauten und Anlagen, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten oder Baudenkmäler beeinträchtigen, ist untersagt.

² Die politische Gemeinde kann für Kern- und Schutzzonen sowie für weitere konkret bezeichnete Gebiete vorschreiben, dass Bauten und Anlagen so gestaltet und eingeordnet werden, dass mit der Umgebung zusammen eine gute Gesamtwirkung entsteht.

Anreize für besonders hochwertige Gestaltung

Art. 101. ¹ Die politische Gemeinde kann im Baureglement Anreize für die besonders hochwertige Gestaltung von Bauten und Anlagen oder für die Durchführung von Wettbewerbsverfahren vorsehen. Sie legt Art und Mass des Anreizes fest.

² Ein wegen besonders hochwertiger Gestaltung gewährtes höheres Nutzungsmass setzt den Bericht eines vom Rat der politischen Gemeinde eingesetzten Fachorgans oder die Durchführung eines Architekturwettbewerbs voraus.

8. Technische Anforderungen

Sicherheit

Art. 102. Bauten und Anlagen entsprechen während der Erstellung und der Dauer des Bestehens den notwendigen Anforderungen an die Sicherheit nach den Regeln der Baukunde.

Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung

Art. 103. ¹ Mehrfamilienhäuser mit vier oder mehr Wohnungen, die neu erstellt werden oder Teile, die erneuert werden, werden hinsichtlich des Zugangs hindernisfrei und bezüglich des Grundrisses anpassbar gestaltet.

² Im Übrigen werden die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (Behindertengleichstellungsgesetz) vom 13. Dezember 2002³³⁴ angewendet.

³ Die Baubehörde kann von der Pflicht zur behindertengerechten Erstellung und Erneuerung von Bauten und Anlagen befreien, wenn der für die Behinderten zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand, zu Interessen des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes oder zu Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit steht.

Naturgefahren

Art. 104. ¹ Bauten und Anlagen in Gefahrengebieten genügen, unabhängig vom Bestehen einer Bewilligungspflicht, den Anforderungen an den Personen- und Sachwertschutz gegen Naturgefahren.

² Bestehende Bauten und Anlagen dürfen unterhalten, zeitgemäss erneuert sowie geringfügig umgebaut und erweitert werden. Nicht mehr geringfügig sind bauliche Massnahmen, die eine Erhöhung des Risikos für Personen und Sachwerte oder eine Nutzungsintensivierung zur Folge haben.

³ In Gefahrengebieten gelten folgende Baubeschränkungen:

- a) In Gebieten mit erheblicher Gefährdung (rote Gefahrengebiete) sind bauliche Massnahmen verboten, die über die Regelung nach Abs. 2 zweitem Satz dieser Bestimmung hinausgehen. Vom Verbot kann abgewichen werden, wenn die Risiken insbesondere durch Objektschutzmassnahmen im zulässigen Bereich gehalten werden können. Bewilligungen bedürfen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle.
- b) In Gebieten mit mittlerer Gefährdung (blaue Gefahrengebiete) sind bauliche Massnahmen zulässig, wenn die Risiken durch angemessene Massnahmen im zulässigen Bereich gehalten werden können.
- c) In Gebieten mit geringer Gefährdung (gelbe Gefahrengebiete) gelten die Einschränkungen nach Bst. b für Bauten und Anlagen, die für grössere Menschenansammlungen oder hohe Sachwerte bestimmt sind.

³³⁴ SR 151.3.

⁴ Im Nutzungsplan oder durch Verfügung wird festgestellt, ob sich Grundstücke innerhalb eines Gefahrengebiets befinden.

⁵ Die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer kann im Baubewilligungsverfahren den Nachweis erbringen, dass die in den Gefahrenkarten ausgewiesene Gefahr nicht mehr besteht oder durch sichernde Massnahmen behoben ist.

9. Besondere Bauten und Anlagen

Hochhäuser a) Grundsätze

Art. 105. ¹ Als Hochhäuser gelten Bauten, deren Gesamthöhe 30 Meter übersteigt.

² Hochhäuser setzen einen Sondernutzungsplan sowie ein städtebauliches Konzept, einen besonders geeigneten Standort und eine der Grösse des Bauvorhabens entsprechende architektonische Gestaltung voraus. Standort und Gestaltung berücksichtigen insbesondere die Fernwirkung sowie die Einpassung in die bestehende Siedlung und in den öffentlichen Raum.

³ Schutzwürdige Interessen von Nachbarinnen und Nachbarn dürfen nicht übermässig beeinträchtigt werden.

b) Schattenwurf

Art. 106. ¹ Nicht als übermässige Beeinträchtigung von schutzwürdigen Interessen nach Art. 105 Abs. 3 dieses Erlasses gelten:

- a) der aufgrund von Topografie oder bestehenden Bauten bereits bestehende Schattenwurf;
- b) der aufgrund der Regelbauweise ohnehin zulässige Schattenwurf.

² Der Schattenwurf auf benachbarte Wohn- sowie Wohn-/Gewerbe- und Kernzonen dauert an mittleren Wintertagen nicht länger als zweieinhalb Stunden. In Ortszentren und zur Ermöglichung von städtebaulich sorgfältig geplanten Hochhausgruppen kann die Beschattungsdauer bis drei Stunden betragen, wenn es das städtebauliche Konzept vorsieht.

³ Politische Gemeinde sowie Nachbarinnen und Nachbarn können mit den Baugesuchsstellenden mit verwaltungsrechtlichem Vertrag eine weitergehende Beschattung vereinbaren. Die Vereinbarung wird im Grundbuch angemerkt.

Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt a) Grundsätze

Art. 107. ¹ Als Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf die Siedlungs-, Verkehrs- oder Versorgungsinfrastruktur gelten insbesondere:

- a) Einkaufs- und Fachmarktzentren mit mehr als 2'500 m² Verkaufsfläche;
- b) Freizeitzentren sowie touristische Anlagen, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen;
- c) Abbaustellen;
- d) Deponien.

² Der kantonale Richtplan:

- a) enthält die Grundsätze für die regionale Abstimmung der Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt;
- b) legt die Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt nach Massgabe des Bundesrechts fest.

b) Sondernutzungsplan

Art. 108. ¹ Neuerstellung sowie wesentliche Änderung von Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt setzen einen Sondernutzungsplan voraus.

² Der Sondernutzungsplan:

- a) legt insbesondere Grösse, Anordnung und Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie deren Erschliessung fest;
- b) kann vorsehen, dass sich die Betreiberinnen oder die Betreiber der Bauten und Anlagen:
 - 1. an den Kosten der erforderlichen Ausbauten der Infrastruktur von öffentlichem und privatem Verkehr beteiligen;
 - 2. zu Massnahmen verpflichten, die das Verkehrsaufkommen wirksam begrenzen, wenn dies aus Gründen der Verkehrsplanung oder des Umweltschutzes erforderlich ist.

10. Ausnahmegewilligung und Bestandesgarantie

Ausnahmegewilligung

Art. 109. ¹ Die Baubehörde kann im Einzelfall mit Erteilung einer Ausnahmegewilligung von Vorschriften dieses Erlasses oder des Baureglements abweichen, wenn besondere Verhältnisse vorliegen oder die Durchsetzung der Vorschrift unzweckmässig und unbillig wäre.

² Die Ausnahmegewilligung 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 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

Bestandesgarantie a) Umbauten und Erweiterungen innerhalb der Bauzone

Art. 110. 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.

b) Wiederaufbau innerhalb der Bauzone

Art. 111. 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.

11. Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzone

Rechtsgrundlage

Art. 112. ¹ Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen werden nach Massgabe des Bundesrechts errichtet, geändert, erweitert oder wieder aufgebaut.

² Vorbehalten bleiben ergänzende kantonale oder kommunale Regelungen.

Bewilligung

Art. 113. Bauvorhaben ausserhalb Bauzonen bedürfen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle.

12. Duldung von öffentlichen Einrichtungen

Duldungspflicht

Art. 114. ¹ Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer dulden ohne Entschädigung:

- a) Signale;
- b) Strassenbezeichnungen;
- c) Zeichen öffentlicher Werke;
- d) untergeordnete öffentliche Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen;
- e) öffentliche Beleuchtungseinrichtungen;
- f) befristete Beleuchtungen und dazu dienende Einrichtungen;
- g) Leitungen an Bauten und Anlagen sowie Einfriedungen.

² Die Interessen von Grundeigentümerin und Grundeigentümer werden angemessen berücksichtigt.

³ Öffentliche Versorgungs- und Entsorgungsleitungen, für welche die Durchleitungsrechte vereinbart oder rechtskräftig festgestellt sind, bestehen als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen ohne Eintrag im Grundbuch. Der Bestand dieser Leitungen wird im Grundbuch angemerkt.

C. Natur- und Heimatschutz

I. Allgemeine Bestimmungen

Grundsätze

Art. 115. ¹ Kanton und politische Gemeinden legen in ihrem Zuständigkeitsbereich die für den Natur- und Heimatschutz erforderlichen Eigentumsbeschränkungen fest.

² Kanton, politische Gemeinden und weitere öffentlich-rechtliche juristische Personen sowie Private, die Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen, treffen bei Erfüllung ihrer Aufgaben die nötigen Massnahmen, um Schutzobjekte zu schonen und, soweit das öffentliche Interesse überwiegt, dauernd zu erhalten.

Schutzobjekte

Art. 116. Schutzobjekte sind:

- a) Gewässer und ihre Ufer;
- b) besonders schöne und naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften;

- c) Aussichtspunkte von allgemeinem Interesse;
- d) Naturdenkmäler;
- e) Lebensräume von schutzwürdigen Tieren und Pflanzen;
- f) markante Einzelbäume und Gehölze;
- g) Baudenkmäler. Als solche gelten herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellem Zeugniswert, wie Ortsbilder, Baugruppen, Bauten und Bauteile, Anlagen sowie deren Umgebung, feste Ausstattungen und Zugehör;
- h) archäologische Denkmäler. Als solche gelten archäologische und geschichtliche Stätten von besonderem kulturellem Zeugniswert.

Anspruch auf Entscheid

Art. 117. ¹ Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer können ausserhalb eines Nutzungsplan- oder eines Baubewilligungsverfahrens unentgeltlich einen Entscheid über die Unterschutzstellung verlangen.

² Wer einen Entscheid verlangt, stellt einen Antrag an die Baubehörde.

³ Die Bestimmungen dieses Erlasses über das Baubewilligungsverfahren werden sachgemäss angewendet.

Kantonsbeiträge

Art. 118. ¹ Der Kanton kann im Rahmen der vom Kantonsrat bewilligten Kredite Beiträge ausrichten an:

- a) Massnahmen zur Erhaltung und Aufwertung von Lebensräumen und wertvollen Landschaften sowie an die Erarbeitung von Grundlagen für Massnahmen;
- b) die Errichtung, den Betrieb und die Erhaltung von Parks von nationaler Bedeutung nach Bundesrecht;
- c) die Information der Öffentlichkeit über den Natur- und Landschaftsschutz.

² Beiträge an Massnahmen zur Erhaltung, Pflege und Erforschung von Bau- und archäologischen Denkmälern sowie an die Erarbeitung von Grundlagen richten sich nach der Gesetzgebung über die Kulturförderung.

³ Die Beiträge werden mit Verfügung oder Leistungsvereinbarung festgesetzt.

II. Baudenkmäler und archäologische Denkmäler

Schutzinventar a) Grundsatz

Art. 119. ¹ Baudenkmäler und archäologische Denkmäler werden in einem Inventar der schützenswerten Bau- und archäologischen Denkmäler (Schutzinventar) erfasst und fachlich beschrieben.

² Die Unterschutzstellung eines Objekts setzt dessen Aufnahme in das Schutzinventar voraus. Ausgenommen sind den zuständigen Behörden in ihrem kulturellen Zeugniswert bisher nicht bekannte Objekte (Entdeckungen).

b) Inhalt

Art. 120. ¹ Das Schutzinventar enthält:

- a) die von der zuständigen kantonalen Stelle bezeichneten Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung;
- b) die von der politischen Gemeinde bezeichneten Objekte von lokaler Bedeutung.

² Es wird wenigstens alle 15 Jahre an wesentlich veränderte Verhältnisse angepasst.

³ Die Anpassung im Einzelfall, insbesondere als Folge eines Baugesuchs, ist ausgeschlossen. Vorbehalten bleibt die Anpassung bei Entdeckungen.

c) Erstellung

Art. 121. ¹ Die politische Gemeinde erstellt unter Mitwirkung der Bevölkerung und in Zusammenarbeit mit der zuständigen kantonalen Stelle das Schutzinventar. Betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer werden angehört.

² Das Schutzinventar bedarf der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle. Die Genehmigung wird erteilt, wenn das Inventar:

- a) die Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung vollständig auführt;
- b) die Mindestanforderungen an das Inventarisierungsverfahren erfüllt. Die Regierung legt in der Verordnung die Mindestanforderungen fest.

³ Das Schutzinventar ist öffentlich und liegt bei der politischen Gemeinde sowie bei der zuständigen kantonalen Stelle auf.

Unterschutzstellung a) Verfahren

Art. 122. ¹ Entscheide über die Unterschutzstellung von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern erfolgen:

- a) durch Aufnahme und Beschrieb in einem Nutzungsplan;
- b) durch Baubeschränkungen und Auflagen in der Baubewilligung;
- c) ausnahmsweise durch Schutzverfügung, insbesondere bei Gefährdung eines im Schutzinventar erfassten Objekts, bei Entdeckungen oder zur Schaffung einer Grundlage für einen verwaltungsrechtlichen Vertrag.

² Die für die Unterschutzstellung zuständige Stelle der politischen Gemeinde bezieht die zuständige kantonale Stelle rechtzeitig in das Verfahren ein und stellt ihr Planerlasse, Baubewilligungen und Schutzverfügungen zu, wenn im Schutzinventar erfasste oder unter Schutz gestellte Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung betroffen sind.

³ Verfügungen und Pläne der Gemeinden nach Abs. 1 dieser Bestimmung bedürfen der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle, wenn Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung betroffen sind.

⁴ Kanton und politische Gemeinde können den Schutz durch verwaltungsrechtlichen Vertrag mit der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer näher regeln.

b) Eigentumsbeschränkungen

Art. 123. ¹ Der Entscheid über die Unterschutzstellung legt Eigentumsbeschränkungen fest.

² Eigentümerinnen und Eigentümer 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.

c) Sicherungsmassnahmen

Art. 124. ¹ Die politische Gemeinde kann Massnahmen zur Sicherung des Fortbestands von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern treffen, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer dazu nicht willens oder in der Lage ist.

² Sie kann die Kosten der Eigentümerin oder dem Eigentümer überbinden, soweit für diese oder diesen ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht.

Meldepflicht bei Entdeckungen

Art. 125. Wer in ihrem kulturellen Zeugniswert bisher unbekannte Objekte, Bauteile, Ausstattungen oder archäologische Funde und Fundstellen entdeckt, meldet die Entdeckung unverzüglich der zuständigen kantonalen Stelle.

Archäologische Denkmäler a) Sicherung und wissenschaftliche Untersuchung

Art. 126. ¹ Archäologische Fundstellen und archäologische Denkmäler, die nicht erhalten werden können, werden von der zuständigen kantonalen Stelle gesichert und wissenschaftlich untersucht.

² Der Kanton trägt die Kosten von Sicherung und Untersuchung.

³ Er kann politische Gemeinden, die durch ein grösseres Bauvorhaben Sicherung und Untersuchung eines im Schutzinventar erfassten oder unter Schutz gestellten archäologischen Denkmals ausgelöst haben, zur Übernahme eines Kostenanteils von höchstens 50 Prozent verpflichten.

b) Duldungspflicht

Art. 127. ¹ Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Bauberechtigte dulden Sicherungs- und Untersuchungsmassnahmen im Zusammenhang mit auf dem Grundstück befindlichen archäologischen Fundstellen und archäologischen Denkmälern.

² Berechtigte Nutzungsinteressen von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie Bauberechtigten werden von der zuständigen kantonalen Stelle angemessen berücksichtigt.

³ Die Regierung regelt durch Verordnung das Verfahren.

c) archäologische Arbeiten

Art. 128. Archäologische Arbeiten werden ausschliesslich durch die zuständige kantonale Stelle oder mit deren Zustimmung und unter deren Aufsicht ausgeführt.

III. Natur und Landschaft

Schutzmassnahmen

Art. 129. ¹ Die politische Gemeinde trifft Schutzmassnahmen durch:

- a) Ausscheidung von Schutzzonen und den Erlass von Schutzzonenvorschriften;
- b) Erlass von in der Regel für das ganze Gemeindegebiet geltenden Schutzverordnungen;
- c) Erlass von Schutzverfügungen.

² Sie kann mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern verwaltungsrechtliche Verträge über Schutz, Erhaltung und Bewirtschaftung von Schutzobjekten abschliessen.

³ Objekte, die nach den Bestimmungen des Bundesrechts unter Schutz stehen, sind von Gesetz wegen geschützt.

Eigentumsbeschränkungen

Art. 130. ¹ Schutzzonenvorschriften sowie Schutzverordnungen und Schutzverfügungen legen Eigentumsbeschränkungen fest. Sie regeln zulässige Nutzung und Zutritt. Die zuständige Gemeindebehörde trifft bei Missachtung die nötigen Massnahmen auf Kosten der Pflichten.

² Schutzobjekte dürfen nur beeinträchtigt oder beseitigt werden, wenn ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Die Verursacherin oder der Verursacher leistet angemessenen Realersatz.

³ Bei Schutzobjekten von nationaler, kantonaler oder regionaler Bedeutung ist die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich.

Ökologischer Ausgleich

Art. 131. ¹ Die politische Gemeinde sorgt in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets für den ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation.

² Flächen für den ökologischen Ausgleich können mit verwaltungsrechtlichen Verträgen gesichert werden.

D. Verfahren und Vollzug

I. Allgemeine Bestimmungen

Fristen

Art. 132. ¹ Die Regierung legt durch Verordnung Fristen für die Behandlung von Gesuchen und Rechtsmitteln durch kommunale und kantonale Behörden fest.

² Behörden, die Fristen nicht einhalten können, informieren die Betroffenen vor Ablauf der Frist schriftlich und begründet. Sie geben eine neue Frist an.

Verfahrenskoordination a) Grundsatz

Art. 133. ¹ Die federführende kantonale Stelle:

- a) koordiniert Verfahren und Verfügungen, wenn die Bewilligung einer Baute oder einer Anlage die Mitwirkung von Stellen des Kantons erfordert;
- b) weist das Gesuch im Rahmen ihrer Zuständigkeit ab, wenn die Baute oder die Anlage offensichtlich nicht bewilligt werden kann;
- c) sorgt dafür, dass Verfügungen oder Stellungnahmen fristgerecht vorliegen;
- d) sorgt für die Bereinigung, falls sie Widersprüche feststellt. Sie entscheidet, wenn keine Einigung erzielt wird.

² Die koordinierten Verfügungen oder Stellungnahmen der kantonalen Stellen sind für die politische Gemeinde verbindlich.

³ Der Gesamtentscheid kann angefochten werden:

- a) beim zuständigen Departement, dem die federführende kantonale Stelle angehört;
- b) beim Verwaltungsgericht, wenn das zuständige Departement, dem die federführende kantonale Stelle angehört, entschieden oder am Verfahren mitgewirkt hat. Vor Verwaltungsgericht können alle Mängel des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden.

⁴ Die Regierung regelt durch Verordnung die Einzelheiten des koordinierten Verfahrens. Sie legt insbesondere die federführenden kantonalen Stellen fest.

⁵ Die Bestimmungen über die Verfahrenskoordination werden sachgemäss angewendet auf:

- a) Verfahren über Erlass und Änderung von Sondernutzungsplänen, die für Errichtung oder Änderung einer Baute oder einer Anlage erforderlich sind;
- b) Generelle Projekte bei landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen;
- c) Verfahren nach dem Enteignungsgesetz vom 31. Mai 1984³³⁵;
- d) Bewilligungsverfahren für Veranstaltungen nach der Einführungsgesetzgebung zur eidgenössischen Waldgesetzgebung sowie der eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzgebung;
- e) Verfahren über Änderung oder Erlass von Zonenplänen und Sondernutzungsplänen, die in Zusammenhang mit einem Rodungsverfahren nach der Einführungsgesetzgebung zur eidgenössischen Waldgesetzgebung stehen.

b) Aufgaben der politischen Gemeinde

Art. 134. Die politische Gemeinde:

- a) prüft die Gesuchsunterlagen auf Vollständigkeit und veranlasst deren Ergänzung;
- b) weist das Gesuch im Rahmen ihrer Zuständigkeit ab, wenn die Baute oder die Anlage offensichtlich nicht bewilligt werden kann;
- c) leitet die Gesuchsunterlagen mit einer ersten kurzen Stellungnahme an die federführende kantonale Stelle;
- d) sorgt für die öffentliche Auflage;
- e) leitet die Einsprachen sowie die Stellungnahme von Gesuchstellerin oder Gesuchsteller an die federführende kantonale Stelle weiter, soweit sie in die Zuständigkeit des Kantons fallen;
- f) entscheidet im eigenen Zuständigkeitsbereich und eröffnet die Verfügung als Gesamtentscheid.

³³⁵ sGS 735.1.

Duldungspflicht und Gewährung des Zutrittsrechts

Art. 135. ¹ Von der zuständigen Behörde angeordnete Handlungen, wie Begehungen, Fotografieren, Geländeaufnahmen und Vermessungen, Untersuchungen im Rahmen der Inventarisierung und Unterschutzstellung von Schutzobjekten, Verpflockungen, Boden- und Gebäudeuntersuchungen, werden unter Gewährung des Zutrittsrechts geduldet.

² Die Ausübung des Zutrittsrechts wird den Betroffenen rechtzeitig mitgeteilt. Das Gemeinwesen ersetzt den verursachten Schaden.

³ Über streitige Schadenersatzansprüche wird im Enteignungsverfahren entschieden.

II. Baubewilligungsverfahren

1. Zuständigkeit

Baubehörde der politischen Gemeinde

Art. 136. Die Baubehörde der politischen Gemeinde entscheidet über Baugesuch und Einsprachen, soweit Gesetz oder Verordnung nichts anderes bestimmt.

2. Bewilligungspflicht und Bewilligungsverfahren

Bewilligungspflicht

Art. 137. ¹ Erstellung, Änderung und Beseitigung von Bauten und Anlagen bedürfen der Bewilligung.

² Die Regierung bezeichnet die bewilligungsfreien Vorhaben in der Verordnung.

Einreichung von Gesuchen

Art. 138. Baugesuche sowie Gesuche um Erlass von weiteren für die Ausführung des Bauvorhabens notwendigen Verfügungen werden der Baubehörde eingereicht, auf deren Gebiet die Baute oder Anlage errichtet werden soll.

Ordentliches Verfahren a) Visierung

Art. 139. Die Bauherrschaft stellt vor dem Auflageverfahren Visiere auf, die Stellung und Ausmass der Baute oder Anlage bezeichnen.

b) Bekanntmachung und Auflageverfahren

Art. 140. ¹ Die Baubehörde gibt das Baugesuch:

- a) im amtlichen Publikationsorgan oder durch öffentlichen Anschlag bekannt;
- b) Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, deren Grundstück nicht mehr als 30 Meter von der geplanten Baute oder Anlage entfernt ist, mit eingeschriebenem Brief zur Kenntnis.

² Die Bekanntmachung durch öffentlichen Anschlag ist zulässig, wenn die geplante Baute oder Anlage keine Interessen von Eigentümerinnen oder Eigentümer von Grundstücken, die mehr als 30 Meter von der geplanten Baute oder Anlage entfernt sind, berührt, oder keine Auswirkungen, wie weitreichende Immissionen, verursacht.

³ Das Baugesuch wird nach Bekanntgabe während vierzehn Tagen zur Einsichtnahme aufgelegt. Vorbehalten bleibt eine längere Frist, wenn:

- a) das Auflageverfahren für das Baugesuch gleichzeitig mit einer anderen für die Beurteilung des Bauvorhabens bedeutsamen öffentlichen Auflage durchgeführt wird, für die eine längere Auflagefrist gilt;
- b) übergeordnetes Recht eine längere Auflagefrist vorschreibt.

Vereinfachtes Verfahren a) Voraussetzung

Art. 141. Bauten und Anlagen werden im vereinfachten Verfahren bewilligt, wenn sie keine Interessen von Dritten oder die Interessen nur von wenigen einspracheberechtigten Personen berühren. Ausgenommen sind:

- a) Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen;
- b) Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehen.

b) Ablauf

Art. 142. ¹ Das Baugesuch wird den einspracheberechtigten Personen, die dem Baugesuch nicht zugestimmt haben, mit eingeschriebenem Brief unter Eröffnung einer Einsprachefrist von 14 Tagen bekanntgegeben.

² Baugesuch und Gesuchsunterlagen stehen den einspracheberechtigten Personen während der Einsprachefrist zur Einsicht offen.

³ Visierung und Auflageverfahren entfallen.

Meldeverfahren a) Voraussetzungen

Art. 143. ¹ Bauten und Anlagen, die weder die Interessen von Einspracheberechtigten noch wesentliche öffentliche Interessen berühren, können auf Antrag im Meldeverfahren bewilligt werden. Ausgenommen sind:

- a) Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen;
- b) Änderungen von noch nicht rechtskräftig bewilligten Bauvorhaben, die dem ordentlichen oder dem vereinfachten Verfahren unterstehen.

² Die Bestimmungen über das Meldeverfahren werden sachgemäss auf bewilligungsfreie Solaranlagen angewendet.

b) Ablauf

Art. 144. ¹ Das Vorhaben darf ausgeführt werden, wenn die Baubehörde nicht innert dreissig Tagen nach Eingang des Baugesuches dem Gesuchsteller schriftlich mitteilt, dass:

- a) das Gesuch in das vereinfachte oder das ordentliche Verfahren verwiesen wird;
- b) das Baugesuch abgelehnt wird.

² Visierung und Auflageverfahren entfallen.

Teilentscheid

Art. 145. ¹ Die Bauherrschaft kann die Baubehörde um einen Teilentscheid über wichtige Bau- und Nutzungsfragen ersuchen.

² Der Teilentscheid wird im gleichen Verfahren wie der Entscheid über das Baugesuch getroffen. Er ist in Bezug auf die behandelten Fragen in gleicher Weise anfechtbar, verbindlich und rechtskräftig wie der Entscheid über das Baugesuch.

³ Wurde das Baugesuch während der Geltungsdauer des Teilentscheids eingereicht, können Dritte den Entscheid über das Baugesuch in Bezug auf die vorentschiedenen Fragen nur anfechten, wenn sie eine wesentliche Änderung der Verhältnisse nachweisen.

Vorbescheid

Art. 146. ¹ Die Bauherrschaft kann die Baubehörde um einen Vorbescheid zu wichtigen Bau- und Nutzungsfragen ersuchen.

² Es wird kein Baubewilligungsverfahren durchgeführt. Der Vorbescheid ist weder anfechtbar noch endgültig.

Baubewilligung a) Voraussetzungen

Art. 147. Die Baubewilligung wird erteilt, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen.

b) Auflagen und Bedingungen

Art. 148. ¹ Die Baubewilligung wird mit Auflagen und Bedingungen versehen, soweit diese zur Sicherstellung der Übereinstimmung des Bauvorhabens mit den massgebenden Vorschriften und Plänen erforderlich sind.

² Die Baubehörde kann:

- a) Auflagen und Bedingungen, die dauerhafte Eigentumsbeschränkungen darstellen, im Grundbuch anmerken lassen;
- b) für die richtige Erfüllung von Auflagen und Bedingungen, die sich auf die Ausführung des Bauvorhabens beziehen, Sicherstellung verlangen.

c) Geltungsdauer

Art. 149. ¹ Die Baubewilligung gilt während dreier Jahre nach Eintritt der Rechtskraft.

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

Nachlaufende Bewilligung

Art. 150. ¹ Die Baubehörde kann anordnen, dass für das Bauvorhaben untergeordnete Einzelheiten, deren Beurteilung keinen Koordinationsbedarf auslöst, wie technische Ausführungsdetails oder Gestaltungsdetails, vor Ausführung zur Genehmigung eingereicht werden.

² Sie erteilt die Genehmigung nach Anhörung der betroffenen Einsprecherinnen und Einsprecher.

3. Bauausführung

Meldepflicht und Baukontrolle

Art. 151. ¹ Die Bauherrschaft meldet der Baubehörde oder der von dieser bezeichneten Kontrollinstanz rechtzeitig:

- a) den Baubeginn;
- b) die in der Baubewilligung umschriebenen wesentlichen Bauetappen;
- c) die Bauvollendung;
- d) den Abbruch einer Baute.

² Die Baubehörde prüft in geeigneter Weise, ob die Ausführung des Bauvorhabens den massgebenden Vorschriften und Plänen entspricht.

Inanspruchnahme von Nachbargrundstücken a) Berechtigung

Art. 152. ¹ Die Bauherrschaft kann Nachbargrundstücke betreten und vorübergehend benutzen, soweit die Inanspruchnahme für Erstellung, Änderung oder Unterhalt von Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen nötig ist.

² Die Inanspruchnahme wird möglichst schonend und gegen volle Entschädigung ausgeübt.

b) Verfahren

Art. 153. ¹ Die Bauherrschaft teilt den Betroffenen Umfang und Dauer der Inanspruchnahme rechtzeitig schriftlich mit und ersucht um Zustimmung.

² Stimmt die oder der Betroffene innert 30 Tagen seit Zustellung der Mitteilung nicht zu, entscheidet auf Begehren der Bauherrschaft die Baubehörde ohne Verzug über die Zulässigkeit des Begehrens. Der Entscheid kann mit den im Baubewilligungsverfahren zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln angefochten werden.

³ Über streitige Schadenersatzansprüche wird im Enteignungsverfahren entschieden.

Unterbrechung der Bauarbeiten

Art. 154. ¹ Die Baubehörde kann eine Baubewilligung ganz oder teilweise widerrufen, wenn die Bauarbeiten während mehr als einem Jahr eingestellt bleiben oder nicht ernsthaft fortgesetzt werden.

² Sie trifft gleichzeitig angemessene Anordnungen.

III. Einsprache und Rechtsmittel

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Art. 155. Soweit dieser Erlass keine Vorschriften enthält, gelten für das Einspracheverfahren sachgemäss die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965³³⁶ über den Rekurs.

³³⁶ sGS 951.1.

Öffentlich-rechtliche Einsprache

Art. 156. ¹ Während der Auflagefrist kann bei der für die Bewilligung zuständige Behörde schriftlich öffentlich-rechtliche Einsprache erhoben werden.

² Zur Einsprache ist berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse hat.

³ Die Einsprache enthält bei Einreichung einen Antrag und eine Begründung.

⁴ Gilt die Auflage- und Einsprachefrist von vierzehn Tagen, wird im Baubewilligungsverfahren auf Antrag eine einmalige Nachfrist von vierzehn Tagen für Antragstellung und Begründung angesetzt.

Einsprache nach Art. 684 ZGB

Art. 157. ¹ Während der Auflagefrist kann im Baubewilligungsverfahren schriftlich privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907³³⁷ erhoben und geltend gemacht werden, dass das Bauvorhaben übermässige Einwirkungen auf fremdes Eigentum bewirke.

² Über die Einsprachen wird im öffentlich-rechtlichen Verfahren entschieden.

³ Im Verfahren vor Verwaltungsgericht sind neue Rechtsbegehren, Behauptungen und Beweisangebote, soweit sie den Tatbestand einer übermässigen Einwirkung betreffen, zulässig.

⁴ Gegen Entscheide des Verwaltungsgerichtes stehen die gleichen Rechtsmittel an das Bundesgericht wie gegen privatrechtliche Entscheidungen des Kantonsgerichtes zur Verfügung.

Verfahren

Art. 158. ¹ Die Einsprache wird den Gesuchstellenden zur Stellungnahme zugestellt.

² Die Baubehörde kann mit den Beteiligten eine Einspracheverhandlung durchführen. Sie kann Vorbereitung und Durchführung der Einspracheverhandlung Dritten übertragen.

Entscheid

Art. 159. ¹ Über die öffentlich-rechtliche Einsprache wird gleichzeitig mit der Verfügung im Baubewilligungs- oder Unterschutzstellungsverfahren oder mit der Festsetzung eines Nutzungsplans entschieden.

² Über die Einsprache nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907³³⁸ wird in einer gesonderten Verfügung gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung entschieden.

³³⁷ SR 210.

³³⁸ SR 210.

IV. Vollzug und Strafen

1. Vollzug

Zuständigkeit

Art. 160. ¹ Die politische Gemeinde ist für Anordnung und Vollzug von Zwangsmassnahmen zuständig.

² Die zuständige kantonale Stelle trifft bei vorschriftswidrigen Zuständen ausserhalb der Bauzone die erforderlichen Massnahmen, wenn die politische Gemeinde trotz Aufforderung untätig bleibt. Die politische Gemeinde trägt die dem Kanton entstandenen Kosten, soweit sie nicht den Pflichtigen überbunden werden können oder uneinbringlich sind.

Verwaltungszwang a) Anordnungen

Art. 161. ¹ Wird durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, wird:

- a) die Einstellung der Arbeiten verfügt;
- b) ein Benützungsverbot verfügt;
- c) Frist zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuches angesetzt;
- d) die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verfügt.

² Die für den unrechtmässigen Zustand verantwortlichen Personen wirken im Wiederherstellungsverfahren mit. Wird innert angesetzter Frist kein Vorschlag für die Wiederherstellung vorgelegt, legt die politische Gemeinde die Wiederherstellungsmassnahme im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens fest.

³ Für das Wiederherstellungsverfahren werden die Vorschriften dieses Erlasses über das Baubewilligungsverfahren sachgemäss angewendet.

b) Kostenvorschuss und gesetzliches Grundpfandrecht

Art. 162. ¹ Kanton und politische Gemeinde können vor der Durchführung einer Ersatzvorname einen angemessenen Kostenvorschuss verfügen.

² Kanton und politischer Gemeinde steht am Grundstück für die entstehenden Kosten der Massnahmen ohne Eintrag im Grundbuch ein gesetzliches Grundpfandrecht zu, das allen eingetragenen Pfandrechten vorgeht.

³ Die Dauer des gesetzlichen Pfandrechts beträgt zehn Jahre ab Fälligkeit.

Anmerkungen im Grundbuch

Art. 163. ¹ Die Baubehörde lässt eine dauerhafte öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung der Baubewilligung, des verwaltungsrechtlichen Vertrags sowie der Verfügung über Vollzugsmassnahmen, die dem Eigentümer oder der Eigentümerin eine dauerhafte Nutzungs- oder Verfügungsbeschränkung oder grundstücksbezogene Pflicht auferlegt, im Grundbuch anmerken.

² Sie hebt die öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung auf, wenn die Voraussetzungen dahingefallen sind, und veranlasst die Löschung der Anmerkung.

2. Strafen

Strafbestimmung

Art. 164. ¹ Mit Busse bis 50'000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig:

- a) ohne Bewilligung der zuständigen Behörde bewilligungspflichtige Bauten oder Anlagen erstellt, verändert, abbricht oder nutzt;
- b) ohne Bewilligung der zuständigen Behörde von bewilligten Projekten abweicht oder Bedingungen und Auflagen von Baubewilligungen verletzt;
- c) gegen Schutzverordnungen oder öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen verstösst, die im Interesse des Natur- und Heimatschutzes erlassen oder verfügt wurden;
- d) ohne Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle archäologische Arbeiten ausführt oder technische Hilfsmittel zum Absuchen des Untergrunds nach archäologischen Objekten verwendet;
- e) die für die baupolizeiliche Selbstdeklaration zu verwendenden amtlichen Formulare nicht oder falsch ausfüllt.

² In besonders schweren Fällen, insbesondere bei Gewinnsucht und wiederholter schweren Wiederhandlung, beträgt das Höchstmass der Busse 200'000 Franken. Widerrechtliche Gewinne werden nach den Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937³³⁹ eingezogen.

³ Versuch, Gehilfenschaft und Anstiftung sind strafbar.

⁴ Anstelle einer juristischen Person, einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft, einer Einzelfirma oder einer Personengesamtheit ohne Rechtspersönlichkeit sind die natürlichen Personen strafbar, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen. Für Bussen und Kosten haften die juristische Person, die Gesellschaft oder die Personengesamtheit solidarisch.

⁵ Strafverfolgung und Strafe verjähren in zehn Jahren.

E. Schlussbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts a) Meliorationsgesetz

Art. 165. Das Meliorationsgesetz vom 31. März 1977³⁴⁰ wird wie folgt geändert:

Sondernutzungsplan

Art. 12^{bis} (neu). Politische Gemeinde und Kanton können anstelle oder neben einer Melioration nach diesem Erlass einen Sondernutzungsplan nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom •• erlassen. Das Sondernutzungsplanverfahren kann insbesondere eingeleitet werden, wenn verschiedene Planungszwecke bestehen.

b) Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung

Art. 166. Das Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung vom 19. April 2011³⁴¹ wird wie folgt geändert:

³³⁹ SR 311.0.

³⁴⁰ sGS 633.1.

³⁴¹ sGS 672.1.

Behandlungsfristen

Art. 20. Die Behandlungsfristen für Voruntersuchung und Pflichtenheft sowie für den Bericht über die Umweltverträglichkeit richten sich nach der ~~Gesetzgebung über Verfahrenskoordination in Bausachen~~ **den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom •• über die Verfahrenskoordination.**

Planverfahren

Art. 31. ¹ Für Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei Strassen wird das Planverfahren nach dem Strassengesetz vom 12. Juni 1988 **oder das Sondernutzungsplanverfahren nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom ••** sachgemäss durchgeführt.

² Die zuständige Stelle verfügt Schallschutzmassnahmen.

³ Die Baubewilligung bleibt vorbehalten.

Empfindlichkeitsstufen a) Grundsatz

Art. 32. ¹ **Soweit die politische Gemeinde in ihrer Nutzungsplanung keine andere Regelung trifft,** werden zugeordnet:

Zonenart nach Planungs- und Baugesetz	Empfindlichkeitsstufe
Wohnzonen und Freihaltezonen , die in Baureglement, Zonenplan oder Schutzverordnung besonders bezeichnet werden	I
Wohnzonen, Freihaltezonen und Schutzzonen, soweit sie keine anderen Zonen überlagern sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen	II
Wohn-/Gewerbebezonen, Schwerpunktzonen , Kernzonen, Weilerzonen sowie Landwirtschaftszonen und übriges Gemeindegebiet	III
Arbeitszonen und Intensiverholungszone	IV

² Erfordert es die bestehende oder die geplante Nutzung, so kann in Baureglement, Zonenplan, ~~Überbauungsplan, Gestaltungsplan~~ **Sondernutzungsplan** oder Schutzverordnung eine andere Zuordnung festgelegt werden für:

- ~~Kurzonen~~ **Freihaltezonen;**
- ~~Grünzonen~~ **Schutzzonen, soweit sie keine anderen Zonen überlagern;**
- Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen;
- Intensiverholungszone.
- ~~übriges Gemeindegebiet.~~

³ **In Schutzzonen, die andere Zonen überlagern, gelten die Empfindlichkeitsstufen** der zugrunde liegenden Zone.

b) Zuordnung zur höheren Stufe

Art. 33. Teile von Zonen der Empfindlichkeitsstufe II, die mit Lärm vorbelastet sind, können in Baureglement, Zonenplan, ~~Überbauungsplan, Gestaltungsplan~~ **Sondernutzungsplan** oder Schutzverordnung der Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet werden.

Politische Gemeinde a) Vollzug

Art. 44.¹ Der politischen Gemeinde obliegen:

- a) die Entsorgung von Siedlungsabfällen;
- b) die Entsorgung von Abfällen aus dem öffentlichen Strassenunterhalt bei Gemeindestrassen und bei Geh- und Radwegen entlang von Kantonsstrassen;
- c) die Entsorgung von Abfällen aus der öffentlichen Abwasserreinigung;
- d) der Vollzug der Vorschriften über Bauabfälle;
- e) die Entsorgung von Abfällen, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist. Sie trägt dafür die Kosten. Ausgenommen sind Abfälle aus Betrieben, denen der Kanton eine abfallrechtliche Betriebsbewilligung erteilt hat;
- f) **die Beseitigung ausgedienter Motorfahrzeuge, die ausserhalb bewilligter Ablagerungsplätze abgestellt sind.**

Strafbestimmungen a) Busse

Art. 54. Mit Busse bis zu **50 000 Franken** wird bestraft, wer:

- a) nach diesem Erlass bewilligungspflichtige Abfallanlagen ohne Bewilligung betreibt;
- b) angeordnete Massnahmen zur Verminderung ausserordentlich hoher Luftbelastungen missachtet.

c) *Strassengesetz*

Art. 167. Das Strassengesetz vom 12. Juni 1988³⁴² wird wie folgt geändert:

Sondernutzungsplan

Art. 39^{bis} (neu). **Politische Gemeinde und Kanton können anstelle des Planverfahrens nach diesem Erlass einen Sondernutzungsplan nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom •• erlassen. Das Sondernutzungsplanverfahren kann insbesondere eingeleitet werden, wenn verschiedene Planungszwecke bestehen.**

Projekt

Art. 40. Das Projekt enthält insbesondere:

- a) Situationsplan;
- b) **Landbedarf für** dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens;
- c) allfällige Baulinien;
- d) Einteilung von Gemeindestrassen.

Werkgebundene Kantonsbeiträge a) Umweltschutzmassnahmen

Art. 94.¹ Der Kanton leistet den politischen Gemeinden werkgebundene Beiträge an die Kosten:

- a) der nach der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz an Strassen oder ersatzweise an Gebäuden erforderlichen Umweltschutzmassnahmen;
- b) von durch den motorisierten Strassenverkehr bedingten Massnahmen zur Erhaltung, Schonung oder Wiederherstellung von Schutzgegenständen nach **Art. 113 des Planungs- und Baugesetzes vom ••.**

² Die Vorschriften des Bundes werden sachgemäss angewendet.

³⁴² sGS 732.1.

Erlass von Vorschriften a) im Allgemeinen

Art. 102. ¹ Strassenabstände, Sichtzonen, Zutrittsverbotslinien und Immissionslinien werden festgelegt durch:

- a) Verordnung der Regierung für Kantonsstrassen;
- b) Reglement der politischen Gemeinde, **das Bestimmungen über die Erhöhung der Abstände für Gemeindestrassen und Kantonsstrassen enthalten kann**;
- c) ~~Reglement der politischen Gemeinde für Kantonsstrassen, wenn grössere Abstände als nach Art. 104 Bst. a dieses Gesetzes festgelegt werden und keine besonderen Vorschriften des Kantons gelten~~;
- d) **Sondernutzungspläne** und **Strassenprojektpläne**;
- e) Verfügung.

² Erfolgt die Festlegung durch Verfügung, so kann sie die zuständige Behörde als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zur Anmerkung im Grundbuch anmelden.

b) Baulinien

Art. 102^{bis} ¹ Erlass und Rechtswirkungen der Baulinien richten sich nach dem **Planungs- und Baugesetz vom ..**.

² Die zuständige Stelle des Kantons erlässt Baulinienpläne für Kantonsstrassen. Die Vorschriften des **Planungs- und Baugesetz vom ..** über den **Sondernutzungsplan** werden sachgemäss angewendet.

³ Für An- und Nebenbauten sowie Anlagen innerhalb der Baulinien kann die zuständige Behörde Ausnahmen bewilligen, wenn keine öffentlichen Interessen entgegenstehen. Sie kann den Bewilligungsnehmer verpflichten, An- und Nebenbauten sowie Anlagen auf Verlangen entschädigungslos zu entfernen, und meldet in diesem Fall die Bewilligung als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zur Anmerkung im Grundbuch an.

Planungszone

Art. 103. ¹ Erlass und Rechtswirkungen der Planungszone richten sich nach dem **Planungs- und Baugesetz vom ..**.

² Die zuständige Stelle des Kantons erlässt Planungszonen für Kantonsstrassen.

Strassenabstände b) Bestandes- und Erweiterungsgarantie

Art. 105. Auf Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen von Bauten und Anlagen, die den gesetzlichen Strassenabstand nicht einhalten, werden die Bestimmungen des **Planungs- und Baugesetzes vom ..** über die Bestandes- und Erweiterungsgarantie sachgemäss angewendet.

Strassenabstände e) Ausnahmen

Art. 108. ¹ Keine Abstände gelten für:

- a) Bauten, die dem öffentlichen Verkehr dienen;
- b) Anlagen, die dem Verkehr dienen;

- c) Bäume, die der Gestaltung des Strassenraums dienen, wenn weder Verkehrssicherheit noch Strasse beeinträchtigt wird. Die Pflanzung bedarf einer Bewilligung jener Behörde, welche die Hoheit über die Strasse hat.

² Die zuständige Behörde kann Ausnahmen von Strassenabstandsvorschriften bewilligen, wenn:

- a) weder Verkehrssicherheit noch Strasse beeinträchtigt werden;
b) **Schutzobjekte nach Art. 113 des Planungs- und Baugesetzes vom ..** zu erhalten sind;
c) reduzierte Abstände für Lärmschutzanlagen der Einhaltung der Lärmschutzgesetzgebung dienen.

d) Wasserbaugesetz

Art. 168. Das Wasserbaugesetz vom 17. Mai 2009³⁴³ wird wie folgt geändert:

Projektierung b) Gemeindegewässer und übrige Gewässer

Art. 17. ¹ Die Projektierung **von wasserbaulichen Massnahmen und Revitalisierungsmassnahmen**³⁴⁴ an Gemeindegewässern und an den übrigen Gewässern ist Aufgabe der politischen Gemeinde.

² Betroffene Nachbargemeinden und betroffene öffentlich-rechtliche Unternehmen werden bei der Projektierung angehört.

³ Die politische Gemeinde kann die Projektleitung gegen angemessene Entschädigung der zuständigen kantonalen Stelle übertragen.

Sondernutzungsplan

Art. 21a (neu). **Politische Gemeinde und Kanton können anstelle des Planverfahrens nach diesem Erlass einen Sondernutzungsplan nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom .. erlassen. Das Sondernutzungsplanverfahren kann insbesondere eingeleitet werden, wenn verschiedene Planungszwecke bestehen.**

Gegenstand

Art. 52. ¹ Der Kanton leistet an die anrechenbaren Kosten für Ausbauprojekte **und Revitalisierungsmassnahmen** an Gemeindegewässern **und an den** übrigen Gewässern Beiträge im Rahmen der gewährten Kredite und der zur Verfügung stehenden Bundesbeiträge.

² Bei Elementarereignissen kann die Regierung ausserordentliche Beiträge gewähren.

³⁴³ sGS 734.1.

³⁴⁴ Art. 38a GschG, Art. 41d GschV.

Verwendung

Art. 55. ¹ Die globalen Bundesbeiträge **an den Ausbau der Gewässer** werden zur Aufstockung der Kantonsbeiträge für jene Projekte verwendet, die im Wasserbauprogramm vorgesehen sind und deren Kosten weniger als 1 Mio. Franken betragen.

^{1bis} **Die globalen Bundesbeiträge an die Planung und Ausführung von Massnahmen zur Revitalisierung von Gewässern³⁴⁵ werden anteilmässig zur Aufstockung der Kantonsbeiträge für Revitalisierungsmassnahmen der politischen Gemeinden verwendet, die in der kantonalen Revitalisierungsplanung enthalten sind.**

² Projektbezogene Bundesbeiträge für den Ausbau von Gewässern **oder die Ausführung von Massnahmen zur Revitalisierung von Gewässern³⁴⁶** werden den Kostenträgerinnen und Kostenträgern der beitragsberechtigten Vorhaben ausbezahlt.

e) *Energiegesetz*

Art. 169. Das Energiegesetz vom 26.Mai 2000³⁴⁷ wird wie folgt geändert:

Planung

Art. 2. ¹ Die Planung der Energieversorgung richtet sich nach dem **Planungs- und Baugesetz vom ..**

Anschluss an Energieanlagen

Art. 21. ¹ Die politische Gemeinde kann in **Sondernutzungsplänen** für umgrenzte Gebiete den Anschluss von Bauten und Anlagen an Energieanlagen vorschreiben, wenn diese einer rationellen und umweltschonenden Energieproduktion gerecht werden.

² Sie kann für bestehende Bauten und Anlagen den Anschluss vorschreiben, wenn erhebliche Umbauten, insbesondere von Heizungsanlagen, vorgenommen werden.

³ Sie ordnet Voraussetzungen und Kostenverteilung des Anschlusses durch Reglement oder im **Sondernutzungsplan**, soweit die Beteiligten sich nicht durch privatrechtliche Vereinbarung einigen. Diese bedarf der Genehmigung des Rates.

Gemeinsame Energieanlagen

Art. 22. Die politische Gemeinde kann bei der Neuüberbauung umgrenzter Gebiete im **Sondernutzungsplan** die Errichtung gemeinsamer Energieanlagen vorschreiben, wenn diese einer rationellen und umweltschonenden Energieproduktion gerecht werden.

³⁴⁵ Art. 62b Abs. 1 und 3 GschG, Art. 54b GschV.

³⁴⁶ Art. 62b Abs. 2 GschG, Art. 54b GschV.

³⁴⁷ sGS 741.1.

f) Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung

Art. 170. Das Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung vom 11. April 1996³⁴⁸ wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel nach Art. 38. III. Sicherung angemessener Restwassermengen und Verhinderung anderer nachteiliger Einwirkungen auf Gewässer

b) Erlass und Verfahren

Art. 39ter. ¹ Das zuständige Departement erlässt nach Anhören des Gemeinderates die Schutz- und Nutzungspläne, die Schutzverfügungen sowie die Verfügungen über Leistungspflichten und schliesst Leistungsvereinbarungen ab.

² Auf das Verfahren zum Erlass, zur Änderung und zur Aufhebung der Schutz- und Nutzungspläne werden **Art. 33 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom ••³⁴⁹** sachgemäss angewendet.

Sanierungen a) Sanierungsvorbericht und Sanierungsvorschläge

Art. 40. ¹ Der zur Wasserentnahme Berechtigte erstellt nach den Weisungen der zuständigen Stelle des Kantons einen Vorbericht über die Sanierung **des durch den Betrieb seiner Anlage beeinträchtigten Fliessgewässers.**

² **Im Rahmen des Vorberichts kann der zur Wasserentnahme Berechtigte der zuständigen Stelle des Kantons Vorschläge zur Sanierung des beeinträchtigten Fliessgewässers unterbreiten.**

b) Verfahren

Art. 40bis (neu). ¹ **Die zuständige Stelle des Kantons erstellt aufgrund des Sanierungsbedarfs, des Vorberichts und der Sanierungsvorschläge des zur Wasserentnahme Berechtigten einen Sanierungsbericht und einen Verfügungsentwurf über die zu treffenden Sanierungsmassnahmen und die Sanierungsfristen.**

² **Der Sanierungspflichtige und in der Folge die beschwerdeberechtigten Gemeinden und Organisationen werden zu den vorgesehenen Sanierungsmassnahmen und -fristen angehört.**

Gliederungstitel nach Art. 40^{bis} (neu). III^{bis}. Verhinderung und Behebung anderer nachteiliger Einwirkungen auf Gewässer

Gewässerraum³⁵⁰

Art. 40ter (neu). **Die politische Gemeinde kontrolliert die Einhaltung der Vorschriften über die extensive Gestaltung und Bewirtschaftung in den nach Art. 89**

³⁴⁸ sGS 752.2.

³⁴⁹ sGS •••

³⁵⁰ Art. 36a GschG; Art. 41a ff. GschV.

des Planungs- und Baugesetzes vom ..³⁵¹ verbindlich festgelegten Gewässerräumen³⁵².

Schwall und Sunk³⁵³

Art. 40quater (neu). ¹ Die zuständige Stelle des Kantons vollzieht die Vorschriften über Schwall und Sunk.

² Vorgehen und Verfahren bei der Sanierung von durch Schwall und Sunk beeinträchtigten Fliessgewässern richten sich sachgemäss nach den Bestimmungen von Art. 40 und 40^{bis} dieses Gesetzes.

Geschiebehaushalt³⁵⁴

Art. 40quinquies (neu). ¹ Die zuständige Stelle des Kantons vollzieht die Vorschriften über den Geschiebehaushalt.

² Vorgehen und Verfahren bei der Sanierung der durch anlagebedingt veränderten Geschiebehaushalt beeinträchtigten Fliessgewässer richten sich sachgemäss nach den Bestimmungen der Art. 40 und 40^{bis} dieses Gesetzes.

Koordination der Verfahren

Art. 40sexies (neu). Die Verfahren über die Sanierungen beeinträchtigter Fliessgewässer nach den Bestimmungen von Art. 40 ff. dieses Gesetzes sowie über die Anordnung und Durchsetzung von Massnahmen zugunsten der Fischerei bei bestehenden Anlagen³⁵⁵ werden nach Möglichkeit koordiniert³⁵⁶.

g) Steuergesetz

Art. 171. Das Steuergesetz vom 9. April 1998³⁵⁷ wird wie folgt geändert:

c) Anlagekosten 2. Aufwendungen

Art. 137. ¹ Als Aufwendungen sind anrechenbar:

- a) Ausgaben, die eine dauerhafte Werterhöhung des Grundstückes bewirkt haben, wie Kosten für Planung, Bau und Verbesserung;
- b) Grundeigentümerbeiträge, wie Perimeterbeiträge für Bau und Korrektion von Strassen und Wegen, für Bodenverbesserungen und für Wasserbau;
- c) durch eigene Arbeitsleistung geschaffene Mehrwerte, soweit diese mit der Einkommenssteuer erfasst wurden oder werden;
- d) Schuldzinsen, soweit sie als Anlagekosten gelten;
- e) Provisionen an Drittpersonen, soweit sie ortsüblich sind und für eine Tätigkeit entrichtet wurden, die zum Vertragsabschluss geführt hat;
- f) die mit dem Erwerb und der Veräusserung unmittelbar zusammenhängenden Kosten;

³⁵¹ sGS ...

³⁵² Art. 36a Abs. 3 GschG; Art. 41c GschV.

³⁵³ Art. 39a und Art. 83a f. GschG; Art. 41e ff. GschV.

³⁵⁴ Art. 43a und Art. 83a f. GschG; Art. 42a ff. GschV.

³⁵⁵ Art. 10 BGF.

³⁵⁶ Art. 83b Abs. 1 GschG; Art. 7bis BGF.

³⁵⁷ sGS 811.1.

- g) bei Teilveräusserung eines Grundstücks Verluste aus früheren Teilveräusserungen;
h) **Mehrwertabgaben nach dem Planungs- und Baugesetz vom ..**

² Aufwendungen, die steuerlich bereits abgezogen worden sind, werden nicht an gerechnet.

h) Fischereigesetz

Art. 172. Das Gesetz über die Fischerei sowie den Schutz der im Wasser lebenden Tiere und deren Lebensgrundlagen (Fischereigesetz) vom 10. Juni 2008³⁵⁸ wird wie folgt geändert:

Massnahmen

Art. 7. ¹ Die für die Fischerei zuständige Stelle des Kantons stellt den Schutz von Lebensraum und Lebensgemeinschaft sicher durch:

- a) Erteilung der Bewilligung für technische Eingriffe sowie für Massnahmen bei neuen und bestehenden Anlagen;
- b) örtlich und zeitlich begrenzte Verbote von Freizeitbetätigungen, einschliesslich der Fischerei im oder am Wasser, wenn diese erheblich störende oder schädigende Auswirkungen auf Lebensraum oder Lebensgemeinschaft haben;
- c) örtlich und zeitlich begrenzte Ausscheidung von Schongebieten;
- d) Regelung der Fischerei in Schutzgebieten.

² Andere Behörden stellen unter Vorbehalt von Abs. 1 dieser Bestimmung in ihrem Zuständigkeitsbereich den Schutz von Lebensraum und Lebensgemeinschaft sicher, insbesondere durch:

1. Berücksichtigung in Richt-, Regional- und Ortsplanung sowie in anderen Planungen;
2. Bedingungen und Auflagen in Bewilligungen für Eingriffe in den Lebensraum;
3. Beschränkung von Nutzungen des Lebensraums, wenn diese die Wassertiere erheblich stören oder Pflanzen erheblich schädigen;
4. Schutzmassnahmen nach dem **der Planungs- und Baugesetzgebung**. Soweit diese die Fischerei betreffen, bedürfen sie zur Gültigkeit der Zustimmung der für die Fischerei zuständigen Stelle des Kantons.

Anordnung und Durchsetzung von Massnahmen bei bestehenden Anlagen³⁵⁹

Art. 7a (neu). ¹ **Vorgehen und Verfahren bei der Anordnung und Durchsetzung von Massnahmen bei bestehenden Anlagen richten sich sachgemäss nach den Bestimmungen des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung vom 11. April 1996³⁶⁰ über die Sanierung der durch Wasserentnahmen beeinträchtigten Fliessgewässer³⁶¹.**

² **Die Verfahren über die Anordnung und Durchsetzung von Massnahmen zugunsten der Fischerei bei bestehenden Anlagen und über die Sanierungen von beeinträchtigten Fliessgewässern³⁶² werden nach Möglichkeit koordiniert³⁶³.**

³⁵⁸ sGS 854.1.

³⁵⁹ Art. 10 BGF.

³⁶⁰ sGS 752.2.

³⁶¹ Art. 40 und Art. 40bis GSchVG, sGS 752.2.

³⁶² Art. 80 ff. und Art. 83a f. GschG.

³⁶³ Art. 40sexies GSchVG, sGS 752.2.

i) Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Art. 173. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911 / 22. Juni 1942³⁶⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 112 wird aufgehoben.

Gesetzliche Pfandrechte

Art. 167. ¹ Die gemäss Gesetz oder Gewohnheitsrecht bestehenden öffentlichen Strassen-, Weg-, Brücken- und Wasserbaupflichten und dergleichen gelten als öffentlich-rechtliche Grundlasten.

² Ein gesetzliches Grundpfand, das allen eingetragenen Pfandrechten vorgeht, besteht besonders für:

1. die nach dem Gesetz über die Gebäudeversicherung und dem Gesetz über den Feuerschutz auf den versicherten Gebäuden ruhenden Verpflichtungen;
2. die Einkaufsforderungen nach Art. 101 Abs. 2;
3. die durch die zuständigen Organe festgesetzten Beiträge für die Anlage, den Bau, die Korrektur und den Unterhalt von Strassen und Wegen, Gewässerkorrekturen, Abwasseranlagen, Bodenverbesserungen und dergleichen;
- 3^{bis}. Anschlussbeiträge für die Lieferung von Wasser, Fernwärme und Elektrizität sowie die Abwasserentsorgung;
4. die Forderung auf Deckung der Kosten, die nach dem Gesetz über den Feuerschutz aus der Mängelbehebung durch den Gemeinderat zulasten des Eigentümers entstehen;
5. die Grundstückgewinnsteuern, Grundsteuern und Handänderungssteuern nach dem Steuergesetz;
6. **Forderungen, für die im Planungs- und Baugesetz vom ●● ein Pfandrecht eingeräumt wurde.**

³ Die Beitragspflicht an die Unterhaltskosten für die in einem Perimeter erfassten Grundstücke ist im Grundbuch anzumerken, jedoch ohne Bezifferung der Beiträge.

j) Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Art. 174. Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965³⁶⁵ wird wie folgt geändert:

Beteiligte a) Grundsatz

Art. 8. ¹ An einem Verwaltungsverfahren können natürliche und juristische Personen sowie Personenvereinigungen beteiligt sein.

² **Sind an einem Verfahren mehrere Personen beteiligt, die eine gemeinsame Eingabe oder inhaltlich gleiche Eingaben eingereicht haben, kann die Behörde diese auffordern, ein gemeinsames Zustellungsdomizil oder einen gemeinsamen Vertreter zu bezeichnen.**

³⁶⁴ sGS 911.1.

³⁶⁵ sGS 951.1.

³ Kommen die Beteiligten der Aufforderung innert angemessener Frist nicht nach, kann die Behörde entweder ein Zustellungsdomizil bezeichnen oder einen Verfahrensbeteiligten als Vertreter bestimmen.

Rekursfristen

Art. 47. ¹ Der Rekurs kann innert **dreissig** Tagen seit der Eröffnung der Verfügung oder des Entscheides eingereicht werden.

² Rekurse gegen vorsorgliche Massnahmen und gegen Vollstreckungsmassnahmen sind innert fünf Tagen anzubringen.

³ Aus einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung erwächst den Betroffenen kein Nachteil.

Einreichung des Rekurses

Art. 48. ¹ Der Rekurs ist der Rekursinstanz schriftlich einzureichen. Er muss einen Antrag sowie eine Darstellung des Sachverhaltes und eine Begründung enthalten. Er ist zu unterzeichnen.

² **Genügt die Rekurschrift den Anforderungen nicht, setzt die Rekursinstanz oder ein von ihr beauftragtes Organ dem Rekurrenten eine kurze Frist zur Verbesserung und verbindet damit die Androhung, dass nach unbenützter Frist auf den Rekurs nicht eingetreten wird.**

~~³ Mit der Aufforderung zur Ergänzung ist anzudrohen, dass nach unbenützter Frist auf den Rekurs nicht eingetreten werde.~~

Vernehmlassungen

Art. 53. ¹ Die Vorinstanz und die Betroffenen erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn der Rekurs nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist.

² **In geeigneten Fällen kann jederzeit eine mündliche Verhandlung durchgeführt werden.**

Amtliche Kosten e) Ausnahmen

Art. 97bis. ¹ Keine amtlichen Kosten werden erhoben:

- a) im Beschwerdeverfahren betreffend fürsorgliche Unterbringung, wenn sich der Betroffene in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen befindet;
- b) im Beschwerdeverfahren betreffend das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis. Art. 343 Abs. 3 des Schweizerischen Obligationenrechts wird sachgemäss angewendet;
- c) **im Bewilligungsverfahren betreffend die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung neuer erneuerbarer Energie.**

² Vorbehalten bleiben die Bestimmungen von Art. 95 Abs. 2 dieses Gesetzes.

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 175. Es werden aufgehoben:

- a) Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) vom 6. Juni 1972³⁶⁶;
- b) Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen vom 18. Juni 1998³⁶⁷.

Übergangsbestimmungen a) Baubewilligungsverfahren

Art. 176. ¹ Die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängigen Baubewilligungsverfahren werden nach jenem Recht beurteilt, welches im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheides der Baubewilligungsbehörde Gültigkeit hat.

² Vorbehalten bleibt die Anwendung neuen Rechts, soweit es für die Baugesuchsteller günstiger ist.

³ Die nach dem bisherigen Recht erlassenen Nutzungspläne und Bauvorschriften werden bis zur Anpassung an das neue Recht angewendet. Bestimmungen dieses Erlasses, die gegenüber bisherigem Recht weitergehende Baumöglichkeiten zulassen, werden nach Anpassung der Nutzungspläne und Bauvorschriften angewendet.

b) Planerlassverfahren

Art. 177. Auf Nutzungspläne, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses nach Art. 29 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) vom 6. Juni 1972³⁶⁸ bereits öffentlich aufgelegt haben, wird das bisherige Recht angewendet.

Anpassung von Erlassen a) Richtpläne

Art. 178. ¹ Die Richtpläne von Kanton und politischer Gemeinde werden innert drei Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses angepasst.

² Nach Ablauf der Frist kann die zuständige kantonale Stelle dem neuen Recht widersprechende Richtpläne von politischen Gemeinden aufheben.

b) Rahmennutzungspläne

Art. 179. ¹ Zonenpläne und Baureglements der politischen Gemeinden werden innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses im ordentlichen Verfahren an das neue Recht angepasst.

² Sie werden bis zu ihrem Vollzugsbeginn angewendet, soweit sie dem unmittelbar anwendbaren neuen Recht inhaltlich nicht widersprechen.

³ Nach Ablauf der Frist kann die Regierung anstelle und auf Kosten der politischen Gemeinde Anpassungen von Rahmennutzungsplänen der politischen Gemeinde beschliessen. Die Bestimmungen über das Verfahren für den Erlass der kantonalen Nutzungspläne werden sachgemäss angewendet.

³⁶⁶ sGS 731.1.

³⁶⁷ sGS 731.2.

³⁶⁸ sGS 731.1.

c) Sondernutzungspläne

Art. 180. ¹ Sondernutzungspläne der politischen Gemeinde werden innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses im ordentlichen Verfahren an das neue Recht angepasst.

² Sie werden bis zu ihrem Vollzugsbeginn angewendet, soweit sie dem unmittelbar anwendbaren neuen Recht nicht widersprechen.

³ Nach Ablauf der Anpassungsfrist nicht rechtskräftig angepasste Sondernutzungspläne gelten als aufgehoben.

d) Schutzinventare

Art. 181. ¹ Schutzinventare werden innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses erlassen oder an das neue Recht angepasst.

² Baudenkmäler und archäologische Denkmäler sind bis zum Vollzugsbeginn von Schutzinventaren von Gesetzes wegen geschützt. Die Voraussetzung von 119 Abs. 2 dieses Erlasses entfällt, solange für die betreffende politische Gemeinde kein Schutzinventar nach diesem Erlass vorliegt.

³ Nach Ablauf der Frist kann das zuständige Departement anstelle der politischen Gemeinde Schutzinventare erlassen. Die Bestimmungen über das Verfahren für den Erlass der kantonalen Nutzungspläne werden sachgemäss angewendet.

Vollzugsbeginn

Art. 182. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.