

per E-Mail an  
**christa.brühwiler@sg.ch**

Kanton St. Gallen,  
Baudepartement  
Herrn Marc Mächler  
Regierungsrat  
Lämmlibrunnenstrasse 54  
9001 St. Gallen

St.Gallen, 22. November 2019

## **Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Vorerst bedanken wir uns ganz herzlich für die Möglichkeit der Teilnahme an der Vernehmlassung zum Bericht und Entwurf des Baudepartementes vom 24. September 2019 und danken für die geleisteten Vorarbeiten.

Ziel muss sein, dass die Vorlage noch in der laufenden Legislatur im Kantonsrat behandelt und darüber Beschluss gefasst werden kann. Mit der bereits aufgelegten Kommissionsbestellung für die Novembersession sind die Voraussetzungen dafür geschaffen, was wir sehr begrüssen.

In den Übergangsbestimmungen zum am 1. Oktober 2017 in Kraft getretenen neuen Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist festgelegt, innert welcher Frist die Gemeinden ihre Rahmennutzungspläne (Zonenplan und Baureglement) an das neue Recht anpassen müssen. Nicht ausdrücklich geregelt ist dagegen, ob und wie weit die bestehenden Rahmennutzungspläne vor der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanungen teilweise geändert werden dürfen.

Mit dem vorliegenden Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz sollen teilweise Änderungen der bestehenden kommunalen Rahmennutzungspläne für alle Zonenarten vor der gesamthaften Anpassung ans PBG grundsätzlich erlaubt werden. Als rechtliche Grundlage für die Teilrevisionen dient das alte Baugesetz. Konkret soll mit dem Nachtrag ein neuer Art. 175a ins PBG aufgenommen werden. Auf jeden Fall setzt das Bundesrecht für alle Teilzonenpläne voraus, dass eine Teilrevision sowohl die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanungen nicht präjudiziert wie auch dem Grundsatz der ortsplannerischen Gesamtsicht Rechnung trägt. Durch den Nachtrag erhalten die Gemeinden einen zusätzlichen Spielraum, um sich während der Übergangsphase bis zur gesamthaften Anpassung ihrer Ortsplanungen an das PBG gezielt weiter entwickeln zu können. Neben diesen neuen Möglichkeiten auf der Basis des alten Baugesetzes können die Gemeinden weiterhin auch unter bestimmten Voraussetzungen – wie im Kreisschreiben des Baudepartementes an die Gemeinden vom 8. März 2017 aufgezeigt – Teilzonenpläne nach neuem Recht erlassen. Der Nachtrag beschränkt sich gemäss den Vorgaben des Kantonsrates darauf, die Übergangsbestimmungen anzupassen. Materielle Änderungen des Planungs- und Baugesetzes sollen in einem zweiten Nachtrag behandelt werden. Das Baudepartement hat die Arbeiten dafür bereits in Angriff genommen. Zurzeit sammelt das Bau-

departement die mit dem neuen Gesetz gemachten Erfahrungen und wertet diese aus. Die Vernehmlassung zum zweiten Nachtrag soll 2020 starten.

### **Stellungnahme zur Lösungsabsicht**

Dem vorgeschlagenen Wortlaut von Art. 175a kann zugestimmt werden.

Er schafft mit Bst. b wieder die Möglichkeit, dass eine politische Gemeinde bis zur Migration Ihrer Ortsplanung auf das neue System des PBG (Art. 175 Abs. 1 PBG) Teilzonenpläne auch nach dem früheren Baugesetz erlassen kann. Nicht mehr und nicht weniger. Es ist eine rein formale Möglichkeit. Inhaltlich macht der Gesetzesentwurf zu Recht keine Vorgaben. Das ist richtig so und zu unterstützen. Sodann bestehen unverändert die im Kreisschreiben des BD vom 8. März 2017 aufgeführten Möglichkeiten für Teilzonenpläne nach PBG. Dies ist aber nicht Gegenstand der Vorlage.

### **Bemerkungen zum Bericht**

Es werden Signale ausgesandt, die unnötig sind, in ihrer Pauschalität auch rechtlich nicht vorgegeben sind, und die letztlich den Absichten der Motion und dem zitierten Antrag der Regierung selber nicht hinreichend gerecht werden. Das auch im Bericht vorhandene und bereits erwähnte Versprechen, dass mit dem Nachtrag zum PBG das Instrumentarium der Gemeinden „erheblich“ erweitert werde, wird im Bericht selber mehrfach und unnötig relativiert.

Statt neunmal das Erfordernis der Gesamtsicht zu wiederholen, wäre dem Bericht gut angestanden, neutral und zurückhaltend die (selbstverständlichen) Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Richtplans zu erwähnen. Diese Vorgaben gelten wie schon früher. Das ist nichts Neues, was in der Zusammenfassung des Berichts im letzten Satz auch zugestanden wird. Neu sind lediglich die Inhalte der Vorgaben, insbesondere die engeren Voraussetzungen für Neueinzonungen nach Art. 15 Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG), und die Festlegungen im kantonalen Richtplan, insbesondere die Koordinationsblätter S12 (Bauzonendimensionierung) und S13 (Siedlungsentwicklung nach innen).

Zu wenig hervorgehoben wird im Bericht der in Art. 1 Abs. 1 PBG prominent betonte Grundsatz, wonach die Ortsplanung im Kanton St. Gallen Sache der politischen Gemeinden ist. Das galt schon bisher und ist Ausfluss der in Art. 50 der Bundesverfassung (SR 101) und Art. 89 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) verankerten Gemeindeautonomie. Die inhaltlich mit der RPG 1-Revision angepassten bundesrechtlichen Rahmenbedingungen haben daran absolut nichts geändert. Damit aber ist der den politischen Gemeinden in Ortsplanungsfragen zustehende grosse Ermessensspielraum von den kantonalen Behörden und Gerichten zu respektieren.

Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) hat im Rahmen der Genehmigung nach Art. 38 PBG denn auch lediglich, aber immerhin, Teilzonenpläne auf ihre Rechtmässigkeit (mit dem RPB im Vordergrund) sowie auf Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (allen voran die Fruchtfolgeflächen) zu überprüfen.

Auch die Rechtsprechung muss Zurückhaltung üben. Das tut denn auch das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen in konstanter Rechtsprechung. Im Entscheid B 2014/228 vom 24. November 2016 z.B. wird in Erw. 3 festgehalten, dass die Orts- und damit auch die kommunale Schutzplanung Sache der politischen Gemeinde sei, auch wenn dem Kanton in Belangen der Raumplanung und des öffentlichen Baurechts die Rechts- und Ermessenskontrolle zusteht (Art. 3 Abs. 2 aBauG; Hinweis: Mit dem PBG ist zudem diese Zweckmässigkeitsprüfung weggefallen). Diese Kompetenzzuteilung betont auch nach Meinung des Verwaltungsgerichts die Gemeindeautonomie und führt dazu, dass es allein

Sache der Gemeinde ist, unter mehreren in Betracht kommenden zweckmässigen Lösungen zu wählen. Im Entscheid B 2015/189 vom 26. Oktober 2016 betont das Verwaltungsgericht in Erw. 4.2 sodann den weiten Ermessensspielraum der Planungsbehörde. Erst die Frage des vollständigen Einbezugs der massgeblichen Einzelaspekte in die Interessenabwägung im Rahmen der Planung unterliegt der Rechtskontrolle. Ein Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum steht der Planungsbehörde namentlich dort zu, wo es um die Wertung bzw. Gewichtung der einzelnen Grundsätze geht. Erst eine deutlich unsorgfältige Interessenabwägung stellt eine Rechtsverletzung dar und unterliegt der Rechtskontrolle.

Die Ortsplanung ist somit wie schon bisher auch seit Inkrafttreten des PBG und unbesehen um den neuen kantonalen Richtplan von kantonalen Instanzen im Wesentlichen erst dann zu korrigieren, wenn sie den Grundsätzen und Zielen des RPG und zusätzlich bei Neueinzonungen Art. 15 RPG sowie den erwähnten Festlegungen im kantonalen Richtplan widerspricht.

Vor diesem Hintergrund greift der Bericht des BD auf der Abstraktionsebene, um die es jetzt in der Vorlage zum Nachtrag zum PBG geht, teilweise unzulässig und vor allem auch unnötig in den weiten Ermessensspielraum der Gemeinden und indirekt natürlich auch in den Ermessensspielraum des AREG als Genehmigungsinstanz ein, wenn in Ziffer 2.2, folgende Vorgaben oder Einschränkungen pauschal und ohne konkreten Fallbezug gemacht werden:

- Beschränkung von Teilzonenplänen von vornherein auf „Einzelvorhaben mit begrenzten Auswirkungen“;
- Feststellung, dass Neueinzonungen in Wohn- und Mischzonen kaum denkbar sind.

Insbesondere die zuletzt wiedergegebene Feststellung lässt sich in ihrer abstrakten Pauschalität in keiner Art und Weise halten. Sie kontrastiert auch mit der zutreffenden Feststellung im letzten Absatz auf der vorhergehenden Seite 6/9, wonach mit dem Nachtrag „künftig auch grössere planerische Eingriffe möglich“ sind und mit der Behauptung, dass das Instrumentarium der Gemeinden „erheblich“ erweitert werde.

Missverständlich ist auch der Hinweis auf Seite 7/9 oben des Berichts, dass die Anpassungen im Rahmen eines Teilzonenplans „auch auf den kommunalen Richtplan abzustimmen“ sind.

Entscheidend ist nämlich vielmehr, dass Teilzonenpläne auch für Wohn- und Mischzonen:

- den Vorgaben des RPG, namentlich den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) sowie Art. 15 und Art. 15a RPG entsprechen,
- aus einer Gesamtsicht heraus erfolgen;
- den Vorgaben des kantonalen Richtplans, namentlich der erwähnten Koordinationsblätter S12 und S13 entsprechen.

Die für die Rechtmässigkeit eines Teilzonenplans nötigen Nachweise hat die politische Gemeinde im Planungsbericht nach Art. 47 RPV zu Händen des AREG als Genehmigungsbehörde und zuhänden allfälliger Rechtsmittelinstanzen vorzulegen. Das bedeutet auch, dass ein Teilzonenplan nach aBauG nicht zwingend die vorgängige Anpassung des kommunalen Richtplans erfordert. Der Nachweis der Gesamtsicht über das Gemeindegebiet insbesondere bei Neueinzonungen mittels Teilzonenplan z.B. kann auch mit anderen Konzepten und Planungen erbracht werden, z.B. durch eine Innenentwicklungsstrategie. Allfällige Abweichungen zum bestehenden kommunalen Richtplan wären allerdings zu begründen.

Wie erwähnt bestand schon bisher bei Teilzonenplänen die Notwendigkeit der Gesamtsicht. Diese wird von Lehre und Rechtsprechung aus Art. 2 RPG abgeleitet. Das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen hat dies z.B. im Entscheid B 2010/63 vom 9. November 2010 bestätigt, zugleich aber festgehalten, dass die Notwendigkeit eines „planerischen Gesamtkonzepts“ nicht ausschliesst, dass die

kommunale Nutzungsplanung für einen Teil des Gemeindegebiets oder gar nur für eine einzelne Liegenschaft gesondert erfolgt. Teilnutzungspläne müssen sich nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts in die Zonenplanung der Gemeinde einfügen; sie dürfen nicht aus dem planerischen Gesamtkonzept herausgerissen werden.

25: Zu bedenken ist zudem, dass auch die Planungspflicht unter dem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit steht, sowohl was den Grundsatz der Planung als auch was ihr Ausmass angeht (Pierre Tschannen, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Nutzungsplanung, Interessenabwägung, Schulthess 2019, Art. 2 N. 22).

Für weitergehende, unnötig vorweggenommene Einschränkungen der Gemeindeautonomie in der Botschaft der Regierung an den Kantonsrat besteht kein Anlass. Die politischen Gemeinden kennen den Ihnen zustehenden Ermessensspielraum und dessen vorab durch das RPG und den kantonalen Richtplan vorgegebenen Grenzen.

### **Antrag**

Entsprechend wird die Regierung nachdrücklich aufgefordert, die Botschaft an den Kantonsrat auf der Basis des Berichts des Baudepartements vom 24. September 2019 im Sinn der vorliegenden Stellungnahme inhaltlich zu überarbeiten und dabei die Zuständigkeit der politischen Gemeinden für die Ortsplanung sowie deren Ermessensspielraum aufzuzeigen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen vielmals.

Freundliche Grüsse



Walter Gartmann  
Parteipräsident