



Jürg Bereuter

Rechtsanwalt
Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht
Partner
Telefon +41 58 258 14 00
juerg.bereuter@bratschi.ch

Neues Planungs- und Baugesetz St. Gallen – Bedeutung für die Gemeinden

Der Kanton St. Gallen hat seit 1. Oktober 2017 ein neues Planungs- und Baugesetz. Es wurde totalrevidiert, was heute in der Landschaft der Kantone eher die Ausnahme darstellt. Mit dem Erlass wurden die Änderungen des eidg. Raumplanungsgesetzes umgesetzt, wie sie seit dem 1. Mai 2014 in Kraft stehen. Daneben wurden zahlreiche politische Aufträge des Kantonsparlaments umgesetzt. Diese zielten u.a. auf eine Vereinfachung der Verfahren, auf einheitliche Begriffe und Definitionen im Baupolizeirecht und auf eine klare Entflechtung im Heimatschutzrecht ab. Dass die 77 Gemeinden von einer solchen Gesetzesrevision stark betroffen sind, versteht sich von selbst. Die wichtigsten Neuerungen sollen in diesem Beitrag kurz dargestellt werden.

1. Stellung der St. Galler Gemeinden im Planungs- und Baurecht

Nach der Bundesverfassung ist die Raumplanung grundsätzlich Sache der Kantone. Im Kanton St. Gallen wird auch für die Umsetzung der eidg. Raumplanungsgesetzgebung das Subsidiaritätsprinzip hoch gehalten. Nach der Kantonsverfassung ist eine Staatsaufgabe nur dann durch ein Gesetz dem Kanton zur Erfüllung zuzuteilen, wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen. Entsprechend erklärte schon das frühere kantonale Baugesetz die Ortsplanung zur Sache der politischen Gemeinden. Für das Baubewilligungsverfahren waren sie ebenfalls schon immer zuständig. An beiden Grundpfeilern hat das neue Planungs- und Baugesetz (nachfolgend «PBG») nichts geändert. Dabei mussten aber im parlamentarischen Verfahren gegenüber dem Entwurf der Regierung viele Änderungen vorgenommen werden, um die Stellung der Gemeinden gegenüber dem Kanton so stark wie irgend möglich zu halten.

2. Planungsrecht

Während die Regierung im Entwurf des PBG dem Kanton noch die Kompetenz einräumen wollte, für bestimmte, sachlich und räumlich abgegrenzte Themen auch Rahmennutzungspläne (Zonenplan mit zugehörigen Bauvorschriften) zu erlassen, wenn wichtige kantonale Interessen dies erfor-

dern, besteht nun in der rechtskräftigen Fassung des PBG lediglich, aber immerhin, eine Kompetenz zum Erlass von Sondernutzungsplänen. Dazu gehören die in der Bevölkerung selten geliebten Abbau- und Deponiestellen, sofern sie zumindest von regionaler Bedeutung sind. Auch für Anlagen zur Gewinnung von Energie (z.B. Windparks), die über die Gemeindegrenzen hinaus reichen, kann der Kanton von sich aus einen Sondernutzungsplan erlassen. Im Übrigen ist die Ortsplanung Aufgabe der Gemeinden. Sie haben nun zehn Jahre Zeit, um das PBG durch Totalrevision von Richt- und Zonenplanung ins kommunale Recht umzusetzen. Gemäss dem ebenfalls neuen kantonalen Richtplan Siedlung ist dabei als Beginn der Richtplananpassung ein Konzept zur Innenverdichtung zu erstellen. Bei der Umsetzung im Zonenplan steht den Gemeinden nebst den klassischen Zonenarten (Wohn- und Mischzonen, Arbeitszonen) eine im Kern dem Kanton Bern abgeschautete spezielle Zone zur Verfügung: Mit Schwerpunktzonen soll die Neuüberbauung von Siedlungsgebieten, die zur Umstrukturierung bestimmt sind, ermöglicht werden. Dazu muss die Gemeinde im Zonenplan die Entwicklungsziele, die Nutzungsart sowie die zulässigen Gebäudedimensionen und Abstände festlegen. Sie kann zudem bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses für bestimmte Flächen in Schwerpunktzonen ein Enteignungsrecht vorsehen. Der Kantonsrat schränkte dieses Enteignungsrecht ein, indem er ins Gesetz schrieb, dass die Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer von drei Vierteln der betroffenen Flächen dem Erlass der Schwerpunktzonen zustimmen müssen. Bei der bundesrechtlich verlangten Genehmigung der Rahmen- und Sondernutzungspläne durch den Kanton darf dieser die Zweckmässigkeit der Planungen nicht mehr prüfen, sondern ausschliesslich die Rechtmässigkeit, insbesondere die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und dem kantonalen Richtplan.

3. Baulandhortung

Das geänderte eidg. Raumplanungsgesetz verpflichtet die Kantone, zusammen mit den Gemeinden die Massnahmen zu treffen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung, nämlich der Verwirklichung von Bauten und Anlagen, zuzuführen. Die politische Diskussion, wie dieser Auftrag umgesetzt werden soll, verlief kontrovers. Im Ergebnis verfügen die Gemeinden nun im Sinn der «ultima ratio» über ein gesetzliches Kaufsrecht, wenn Bauland nach erstellter Groberschliessung nicht innert acht Jahren überbaut wird. Die Frist beträgt fünf Jahre, wenn das Grundstück seit wenigstens zehn Jahren einer Bauzone zugewiesen ist. Will eine Gemeinde vom Kaufsrecht Gebrauch machen, muss sie der Grundeigentümerschaft zunächst eine Frist von wenigstens fünf Jahren für die Überbauung ihres Grundstücks ansetzen. Beabsichtigt die politische Gemeinde bei unbenütztem Ablauf dieser Frist, das Kaufsrecht auszuüben, muss sie eine «Notfrist» von weiteren zwei Jahren für die Realisierung der Überbauung ansetzen. Kaufsrecht und die Nachfrist werden im Grundbuch angemerkt. Die Nachfrist dient der Gemeinde auch dazu, von der Schätzungskommission für Enteignungen den Kaufpreis bestimmen zu lassen und den sich daraus in der Höhe ergebenden Kredit bei der Bürgerschaft einzuholen. Wird die Gemeinde Eigentümerin eines solchen Grundstücks, muss sie es innert fünf Jahren der Überbauung zuführen. Andernfalls steht der Grundeigentümerschaft ein gesetzliches Rückkaufsrecht zu.

Bei den inskünftig nicht mehr allzu häufigen Fällen von Neueinzonungen kann eine Gemeinde die Grundeigentümerschaft mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag verpflichten, das Grundstück innert einer zu vereinbarenden Frist zu überbauen. Für den Fall, dass die Frist nicht eingehalten wird, kann die Gemeinde im Vertrag entweder die Entschädigungslosigkeit der Wiederauszonung festhalten oder sich ein übertragbares (vertragliches) Kaufsrecht zum Verkehrswert einräumen lassen.

Es ist absehbar, dass die rechtsgleiche Umsetzung v.a. der Bauverpflichtung und des gesetzlichen Kaufrechts die Gemeinden vor grosse Herausforderungen stellen wird. Sie müssen sich gut überlegen, ob und, wenn ja, für welche nicht überbauten Grundstücke sie die Eigentümerschaft in welchem Zeitpunkt zur Überbauung verpflichten will bzw. muss¹ sowie für welche davon sie das gesetzliche Kaufsrecht beanspruchen wollen.

4. Nutzungs- und Bauvorschriften

Zur Entschlackung der Gemeindebaureglemente und zur materiellen Vereinheitlichung im Kanton sind die Grundanforderungen an Bauten und Anlagen² sowie die Begriffe³ und Bauvorschriften für alle Gemeinden vereinheitlicht worden. Diese können im Wesentlichen nur noch die Masse festlegen. Minimal müssen bei der Regelbauweise nur noch die Gesamthöhe, der Grenz- und der Gebäudeabstand festgelegt werden. Fakultativ sind es die Masse für Gebäudelänge und Gebäudebreite, Gebäudehöhe und Winkelmasse für den Dachraum, Fassadenhöhe, Baumassenziffer und Terrainveränderungen.

Die Gemeinden im Kanton St. Gallen werden bei der Umsetzung des PBG in den Gemeindericht- und Zonenplan stark gefordert sein, in welchen Gebieten gemäss Innverdichtungskonzept sie welche Regelbaumasse festlegen wollen. Bei dieser anspruchsvollen Aufgabe wird ihnen ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommen. Der gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden, die Bevölkerung geeignet einzubeziehen («Mitwirkung»), wird dabei für die Akzeptanz des Planungsergebnisses eine besondere Bedeutung zukommen.

5. Natur- und Heimatschutz

Für die grundeigentümerverbindliche Unterschutzstellung von Baudenkmälern (Einzelbauten, Ortsbilder) stehen den Gemeinden neu zwei Wege offen. Sie können beim bewährten System der Schutzverordnung (gilt als kommunaler Nutzungsplan) mit angehängtem Inventar der Objekte bleiben. Alternativ können sie über den Grundsatz und den Umfang des Schutzes erst im Bedarfsfall bestimmen, also in der Regel bei Einreichung eines Baugesuchs auf der Grundlage eines zuvor nach rein fachlichen Kriterien erstellten Schutzinventars. Diesem kommt für die Grundeigentümerschaft nur insofern negative Wirkung zu, als ein Gebäude, das darin nicht erfasst ist, im Bedarfsfall nicht unter Schutz gestellt werden darf.

¹ Stichwort: nicht alle Baulücken auf einmal füllen

² Erschliessung und Ausstattung wie z.B. Autoabstellplätze oder Spiel- und Begegnungsbereiche

³ z.B. Niveaupunkt, massgebendes Terrain

Unter Schutz gestellte Objekte dürfen nur beseitigt oder beeinträchtigt werden, wenn ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Bei dem ihnen zustehenden Entscheid haben die Gemeinden bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung allerdings die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle einzuholen.

Im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes hat sich für die Gemeinden durch das PBG im Ergebnis nichts geändert.

Sowohl im Bereich der Baudenkmäler als auch der Naturschutzobjekte kann die Grundeigentümerschaft neu auch ausserhalb eines Nutzungsplan- oder eines Baubewilligungsverfahrens unentgeltlich einen Entscheid über die Unterschutzstellung verlangen. Die Gemeinden haben dabei das Baubewilligungsverfahren sachgemäss anzuwenden.

6. Verfahren und Vollzug

Bei den Verfahren müssen sich mit dem PBG im Kanton St. Gallen vor allem die Grundeigentümer und Bauherren umgewöhnen und weniger die Gemeinden. So müssen neu Einsprachen gegen Planerlasse innert der 30-tägigen öffentlichen Auflage mit Antrag und Begründung versehen eingereicht werden. Andernfalls droht ein Nichteintretensentscheid. Nach dem Einspracheentscheid muss die Gemeinde den Planerlass zuerst von der zuständigen kantonalen Stelle genehmigen lassen, bevor sie den Parteien die Rekursfrist eröffnet. Im Baubewilligungsverfahren muss die Gemeinde bei unvollständigen Einsprachen nur noch einmal eine Nachfrist von 14 Tagen zur Ergänzung einräumen. Bei Nichtbeachtung ist auch hier der Nichteintretensentscheid die Sanktion. Privatrechtliche Einsprachen gestützt auf Art. 684 ZGB (übermässige Einwirkungen) müssen die Gemeinden nach wie vor im öffentlich-rechtlichen Baubewilligungs- und Einspracheverfahren in einer gesonderten Verfügung gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung entscheiden.

Für den Vollzug einschliesslich Anordnung und Vollzug von Zwangsmassnahmen (in der Praxis sehr oft unangenehm) bleiben unverändert die Gemeinden allein zuständig. Das gilt entgegen ersten Entwürfen des PBG auch für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, obschon Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle bedürfen und sie ja nur nach Massgabe des Bundesrechts errichtet, geändert, erweitert oder wieder aufgebaut werden dürfen.

7. Fazit

Vorab wegen des eidg. Raumplanungsrechts, das den Kantonen weit mehr Einschränkungen auferlegt als früher, und des gestützt darauf erlassenen kantonalen Richtplans, sind die Gemeinden durch enge rechtliche Leitplanken in ihrem Spielraum bei der Ortsplanung viel stärker als früher eingeschränkt. Die Auslotung des aber immer noch vorhandenen Spielraums im Einzelnen, z.B. beim Innenverdichtungskonzept und der anschliessenden Richt- und Nutzungsplanung, stellt eine Herausforderung dar. Mit dem vertraglichen und allenfalls auch gesetzlichen Kaufrecht können die Gemeinden der Baulandhortung aktiv entgegenwirken. Auch hier steckt aber der Teufel im

Detail, weshalb ein rechtsgleiches Gebrauchmachen von diesem Instrumentarium anspruchsvoll sein wird.

Dem gegenüber werden die Änderungen in den übrigen Teilen des PBG, vorab beim Baupolizei-recht oder bei den Verfahren, die Gemeinden und auch die privaten Rechtunterworfenen – nach einer gewissen Angewöhnungszeit – im praktischen Vollzug vor keine grösseren Probleme stellen.

Bratschi AG ist eine führende Schweizer Anwaltskanzlei mit über 85 Anwältinnen und Anwälten in den Wirtschaftszentren der Schweiz, bietet schweizerischen und ausländischen Unternehmen und Privatpersonen professionelle Beratung und Vertretung in allen Bereichen des Wirtschafts-rechts, im Steuerrecht und im öffentlichen Recht sowie in notariellen Angelegenheiten.

Basel Lange Gasse 15 Postfach CH-4052 Basel Telefon +41 58 258 19 00 Fax +41 58 258 19 99 basel@bratschi.ch	Bern Bollwerk 15 Postfach CH-3001 Bern Telefon +41 58 258 16 00 Fax +41 58 258 16 99 bern@bratschi.ch	Lausanne Avenue Mon-Repos 14 Postfach 5507 CH-1002 Lausanne Téléphone +41 58 258 17 00 Téléfax +41 58 258 17 99 lausanne@bratschi.ch	St. Gallen Vadianstrasse 44 Postfach 262 CH-9001 St. Gallen Telefon +41 58 258 14 00 Fax +41 58 258 14 99 stgallen@bratschi.ch	Zug Industriestrasse 24 CH-6300 Zug Telefon +41 58 258 18 00 Fax +41 58 258 18 99 zug@bratschi.ch	Zürich Bahnhofstrasse 70 Postfach CH-8021 Zürich Telefon +41 58 258 10 00 Fax +41 58 258 10 99 zuerich@bratschi.ch
--	--	---	---	---	---

© Bratschi AG, Vervielfältigung bei Angabe der Quelle gestattet

www.bratschi.ch