

VD / Interpellation Gull-Flums / Vogel-Bütschwil-Ganterschwil vom 3. Dezember 2025

Schutzverordnungen Natur und Landschaft in den St.Galler Gemeinden dem freiwilligen Referendum unterstellen

Antwort der Regierung vom 10. Februar 2026

Christoph Gull-Flums und Christian Vogel-Bütschwil-Ganterschwil erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 3. Dezember 2025 nach der demokratischen Legitimation von Schutzverordnungen Natur und Landschaft. Während Nutzungspläne und Baureglemente dem fakultativen Referendum unterlägen, bestehe beim Erlass von Schutzverordnungen keinerlei demokratische Mitwirkung.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) bezeichnet in Art. 1 Abs. 1 die Ortsplanung als Sache der politischen Gemeinden. Planungsinstrumente sind der kommunale Richtplan und die kommunalen Nutzungspläne, wozu der Rahmennutzungsplan, der Sondernutzungsplan und die Schutzverordnung zählen (vgl. Art. 1 Abs. 2 und 3 PBG). Nach Art. 128 Abs. 1 Bst. b PBG erlassen die politischen Gemeinden Schutzverordnungen, die in der Regel für das ganze Gemeindegebiet gelten. Bei der Ausscheidung von Schutzzonen und dem Erlass von Vorschriften sind die Interessen der Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer und Bewirtschafterinnen oder Bewirtschafter angemessen zu berücksichtigen (Art. 128 Abs. 3 PBG).

Das Verfahren zum Erlass von Richt- und Nutzungsplänen ist ebenfalls im PBG geregelt. Bei deren Erlass oder Änderung sind nach- und nebengeordnete Planungsträger rechtzeitig anzuhören und die für die Planerlass zuständige Behörde sorgt für eine geeignete Mitwirkung der Bevölkerung (vgl. Art. 34 Abs. 1 und 2 PBG). Wie der Rahmennutzungsplan und der Sondernutzungsplan wird die Schutzverordnung unter Eröffnung einer Einsprachefrist von 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Die öffentliche Auflage wird amtlich bekannt gemacht; dies auch im kantonalen Amtsblatt (vgl. Art. 41 Abs. 1 PBG). Während der Auflagefrist kann bei der zuständigen Behörde öffentlich-rechtliche Einsprache erhoben werden. Zur Einsprache berechtigt ist, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse hat (vgl. Art. 153 Abs. 1 und 2 PBG). Im Unterschied zum Rahmennutzungsplan (bestehend aus Zonenplan und Baureglement) und gewissen Sondernutzungsplänen unterstehen Schutzverordnungen nicht dem fakultativen Referendum (vgl. Art. 36 Abs. 1 Bst. a–c PBG e contrario). Das bedeutet, dass das Verfahren zum Erlass einer Schutzverordnung durch Beschluss des Gemeinderates (bzw. allenfalls des Gemeindeparlamentes) und nach Bereinigung allfälliger Einsprachen abgeschlossen ist. Wie der Rahmennutzungsplan und kommunale Sondernutzungspläne bedarf die Schutzverordnung zusätzlich einer Genehmigung durch die zuständige kantonale Stelle. Diese prüft – als Instrument der Staatsaufsicht – die Erlasse auf Rechtmässigkeit sowie auf deren Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (vgl. Art. 38 Abs. 1 und 2 PBG).

Die Regelung, wonach Schutzverordnungen und Sondernutzungspläne (abgesehen von Ausnahmen) nicht dem fakultativen Referendum unterstehen, wurde beim Erlass des PBG aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 30 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 6. Juni 1972). Sie lässt sich in erster Linie damit begründen, dass die Frage, ob ein Objekt zu schützen ist oder nicht, rein fachlicher Natur ist und der politischen Gemeinde keinen grösseren Ermessensbereich offenlässt. Derartige Gegenstände sind auch nach den allgemeinen Bestimmungen des Gemeinderechts vom fakultativen Referendum

ausgenommen (vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. a und Art. 67 Abs. 1 Bst. a des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG]).

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Welche Gründe sprechen dafür, die Schutzverordnungen Natur und Landschaft in den St.Galler Gemeinden dem freiwilligen Referendum zu unterstellen?*

Die Unterstellung unter das freiwillige bzw. fakultative Referendum würde die demokratische Legitimation einer Schutzverordnung stärken. Es überwiegen jedoch die Gründe, am bestehenden Recht festzuhalten: Weil die Frage der Schutzwürdigkeit eines Objekts rein fachlicher Natur ist und sich – soweit es sich um Objekte von nationaler oder regionaler Bedeutung handelt – bereits aus den Inventaren des Bundes bzw. des Kantons ergibt, ist das Ermessen der politischen Gemeinden beschränkt. Die Ausarbeitung einer Schutzverordnung ist mehr Vollzugsaufgabe denn politische Willensbildung. Das zeigt sich auch an der notwendigen Genehmigung (und damit einer inhaltlichen Prüfung) durch die zuständige kantonale Stelle. Die breite Bevölkerung wird im Rahmen der vorgängigen Mitwirkung angehört, und wer (z.B. als Grundeigentümerin oder Grundeigentümer) in seinen schutzwürdigen Interessen betroffen ist, kann während der öffentlichen Auflage Einsprache erheben. Sowohl der Rechtsschutz als auch eine angemessene öffentliche Mitwirkung sind damit gewährleistet.

2. *Gibt es Kantone, welche die Schutzverordnungen dem freiwilligen Referendum unterstellen?*

Einleitend ist festzuhalten, dass nur wenige Kantone das Instrument der kommunalen Schutzverordnung kennen. In vielen Kantonen sind die planungsrechtlichen Bestimmungen zum Natur- und Landschaftsschutz in einen einzigen Nutzungsplan integriert.

Unter den Kantonen, die den Erlass von Schutzverordnungen durch die politischen Gemeinden vorsehen, gibt es solche, in denen der Erlass dem fakultativen Referendum unterstellt ist (vgl. z.B. Art. 88 Abs. 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht des Kantons Appenzell Ausserrhoden [bGS 721.1]).

Die Rechtslage ist jedoch nicht zuletzt deshalb unübersichtlich, weil in den meisten Kantonen die politische Willensbildung für planungsrechtliche Erlasse den jeweiligen Bestimmungen des Gemeinderechts zu folgen scheint. In einigen Kantonen bestimmen die politischen Gemeinden erst im Rahmen ihrer Gemeindeordnung, welche Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterliegen und welche nicht. Dies erschwert eine allgemeingültige Aussage zu dieser Frage zusätzlich. Bestimmungen zum fakultativen Referendum in der Bau- und Planungsgesetzgebung, wie diese der Kanton St.Gallen (oder wie gezeigt auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden) kennt, sind jedenfalls eher die Ausnahme.

Eines ist jedoch klar: Das Bundesrecht bestimmt lediglich, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach Raumplanungsgesetz zu unterrichten und dafür zu sorgen haben, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700]). Ferner sind Nutzungspläne öffentlich aufzulegen und das kantonale Recht hat wenigstens ein Rechtsmittel dagegen vorzusehen (vgl. Art. 33 Abs. 1 und 2 RPG). Darüber hinaus gibt es zur politischen Willensbildung, einschliesslich der Frage des Referendums, keine bundesrechtlichen Vorgaben.

3. *Welche gesetzlichen Grundlagen in Bund, Kanton und Gemeinden müssen geändert werden, damit Schutzverordnungen in St.Galler Gemeinden dem freiwilligen Referendum unterstehen?*

Die Schutzverordnung wäre in der Aufzählung der dem fakultativen Referendum unterstellten Erlasse in Art. 36 Abs. 1 PBG zu ergänzen. Weitere gesetzliche Anpassungen wären – soweit ersichtlich – nicht erforderlich.

4. *Welche weiteren Möglichkeiten bestehen aus Sicht der Regierung, um die (grossflächigen) Eigentumsbeschränkungen durch Schutzverordnungen Natur und Landschaft in den St.Galler Gemeinden der breiten Bevölkerung bekannt zu machen?*

Eine Pflicht, die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken schriftlich über die öffentliche Auflage der Schutzverordnung zu benachrichtigen, wie dies Art. 41 Abs. 2 PBG für den Erlass bzw. die Änderung von Sondernutzungsplänen vorsieht, ist angesichts der Vielzahl von Betroffenen nicht praktikabel. Auch eine Kennzeichnung der einzelnen Objekte im Gelände liesse sich kaum bewältigen. Entscheidend für die Kenntnis und Akzeptanz der Nutzungsplanung, einschliesslich der Schutzverordnung, ist eine breit abgestützte Mitwirkung der Bevölkerung, wozu Art. 34 Abs. 2 PBG die politischen Gemeinden verpflichtet. Es ist Sache der politischen Gemeinden, die entsprechenden Informationen über möglichst viele Kanäle zu verbreiten.