



Protokoll

Sitzung	Vorberatende Kommission 22.25.13 «IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz»	Simona Risi Geschäftsführerin
Termin	Mittwoch, 7. Januar 2026, 08.30 bis 11.30 Uhr	Parlamentsdienste Regierungsgebäude 9001 St.Gallen
Ort	St.Gallen, Regierungsgebäude, Kantonsratssaal	T +41 58 229 66 51 simona.risi@sg.ch

St.Gallen, 21. Januar 2026

Kommissionspräsident

Alexander Bartl-Widnau

Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

SVP	Damian Gahlinger-Niederhelfenschwil, Maurer
SVP	Ivan Louis-Nesslau, Unternehmer
SVP	Bruno Schweizer-Neckertal, Landwirt
SVP	Ruedi Thomann-Pfäfers, Meisterlandwirt
SVP	Christian Vogel-Bütschwil-Ganterschwil, Kaufmann EFZ, Jurist
SP-GRÜNE-GLP	Meinrad Gschwend-Altstätten, freier Journalist
SP-GRÜNE-GLP	Karin Hasler-Balgach, Wissenschaftscoach, Politologin
SP-GRÜNE-GLP	Peter Hüppi-Gommiswald, Gemeindepräsident
SP-GRÜNE-GLP	Sonja Lüthi-St.Gallen, Stadträtin
Die Mitte-EVP	Christoph Bärlocher-Eggersriet, Bauunternehmer
Die Mitte-EVP	Andreas Broger-Altstätten, Direktionsschadeninspektor HM Komplexschaden
Die Mitte-EVP	Florin Scherrer-Gossau, Stadtrat, Raum- und Verkehrsplaner
Die Mitte-EVP	Michael Schöbi-Altstätten, Rechtsanwalt
FDP	Alexander Bartl-Widnau, Rechtsanwalt, Steuerexperte, <i>Kommissionspräsident</i>
FDP	Ruben Schuler-Mosnang, Jurist

Von Seiten des zuständigen Departementes

- Regierungsrätin Susanne Hartmann, Vorsteherin Bau- und Umweltdepartement
- Samuel Peter, Generalsekretär, Bau- und Umweltdepartement
- Bruno Thürlemann, Abteilungsleiter Ortsplanung, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Bau- und Umweltdepartement

Weitere Teilnehmende

- Niklaus Eichbaum, Eichbaum Recht, Rechtsanwalt für Planungs-, Bau- und Umweltrecht sowie allgemeines Verwaltungsrecht, ehemaliger Leiter Rechtsabteilung Bau- und Umweltdepartement

Geschäftsführung / Protokoll

- Simona Risi, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Matthias Renn, Stv. Geschäftsführer, Parlamentsdienste

Bemerkungen

- Die Kommissionsmitglieder finden die Sitzungsunterlagen in der Sitzungsapp¹.
- Erlasse sind in elektronischer Form der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen² sowie der systematischen Rechtssammlung des Bundes³ zu entnehmen.

Traktanden

1	Begrüssung und Information	3
1.1	Einführung	3
1.2	Interessenbindungen	3
2	Einführung und Vorstellung der Vorlage	5
2.1	Inhalt gemäss Botschaft	5
3	Allgemeine Diskussion	7
4	Spezialdiskussion	9
4.1	Beratung Botschaft	9
4.2	Beratung Entwurf	14
4.3	Aufträge	20
4.4	Rückkommen	20
5	Gesamtabstimmung	20
6	Abschluss der Sitzung	20
6.1	Bestimmung des Berichterstatters	20
6.2	Medienorientierung	20
6.3	Verschiedenes	20

¹ <https://sitzungen.sg.ch/kr/committees/2>

² <https://www.gesetzessammlung.sg.ch>

³ <https://www.admin.ch>

1 Begrüssung und Information

1.1 Einführung

Bartl-Widnau, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Regierungsrätin Susanne Hartmann, Vorsteherin Bau- und Umweltdepartement;
- Samuel Peter, Generalsekretär, Bau- und Umweltdepartement;
- Bruno Thürlemann, Abteilungsleiter Ortsplanung, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Bau- und Umweltdepartement;
- Niklaus Eichbaum, Eichbaum Recht, Rechtsanwalt für Planungs-, Bau- und Umweltrecht sowie allgemeines Verwaltungsrecht, ehemaliger Leiter Rechtsabteilung Bau- und Umweltdepartement;
- Simona Risi, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste;
- Matthias Renn, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentsdienste.

Seit der Kommissionsbestellung in der Wintersession nahm der Kantonsratspräsident keine Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor.

Für die heutige Sitzung hat sich niemand entschuldigt. Ich stelle fest, dass die vorberatende Kommission beratungsfähig ist. Wir behandeln Botschaft und Entwurf der Regierung «IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz» vom 9. Dezember 2025. Der vorberatenden Kommission wurden nach der Zustellung der Einladung keine zusätzlichen Unterlagen verteilt bzw. zugestellt.

Ich weise darauf hin, dass die Beratung elektronisch aufgezeichnet wird, was der Geschäftsführung die Fertigstellung des Protokolls erleichtert. Deshalb bitte ich Sie, nur zu sprechen, wenn ich Ihnen das Wort erteile. Die Geschäftsführung dankt für die Abgabe der Manuskripte insbesondere zur allgemeinen Diskussion. Für das Protokoll gilt das gesprochene Wort. Eine weitere Information: Sowohl die Kommissionsberatungen nach Art. 59 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) als auch das Kommissionsprotokoll nach Art. 67 GeschKR sind vertraulich. Erst mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse, nach Ablauf der Referendumsfrist, entfällt die Vertraulichkeit.

Zu Beginn wird die vorberatende Kommission eine Einführung in die Vorlage durch die zuständige Regierungsrätin erhalten, danach führt sie eine allgemeine Diskussion anstelle einer Eintretensdiskussion. Anschliessend führt die vorberatende Kommission die Spezialdiskussion sowie die Gesamtabstimmung durch.

Bitte beachten Sie, dass allfällige vorab eingereichten Anträge nicht automatisch als gestellt gelten. Dies gilt erst mit dem mündlichen Stellen des Antrags während der Sitzung.

Der Kommissionspräsident schliesst die Einführung mit einigen administrativen Hinweisen.

1.2 Interessenbindungen

Ich gehe als Kommissionspräsident mit gutem Beispiel voran und lege meine Interessenbindungen offen: Ich bin Präsident des Hauseigentümergebundes (HEV) Unterrheintal und als Anwalt im Baurecht tätig.

Ich bitte die Kommissionsmitglieder nun bitten, die eigenen Interessenbindungen, soweit sie einen Zusammenhang zum Geschäft haben, ebenfalls offenzulegen.

Gahlinger-Niederhelfenschwil: Ich bin Mitglied des Gemeinderates Niederhelfenschwil.

Louis Ivan-Nessler: Ich bin Mitglied des HEV Toggenburg.

Thomann-Pfäfers: Ich bin Vorstandsmitglied des HEV St.Gallen.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Ich bin in einer Anwaltskanzlei tätig, die auch im Raumplanungs- und Baurecht tätig ist.

Hüppi-Gommiswald: Ich bin Gemeindepräsident von Gommiswald, einer Gemeinde, die das Baureglement bereits verabschiedet hat.

Lüthi-St.Gallen: Ich bin Stadträtin der Stadt St.Gallen. Wir sind noch an der Erarbeitung des Baureglements dran.

Bärlocher-Eggersriet: Ich bin Präsident der HEV der Stadt St.Gallen und selbstständiger Bauunternehmer.

Broger-Altstätten: Ich bin Mitglied des Stadtrates Altstätten.

Scherrer-Gossau: Hauptberuflich bin ich Stadtrat von Gossau und in einem kleinen Nebenamt habe ich eine Einzelfirma, die Beratung im Bereich Raum- und Verkehrsplanung anbietet. In diesem Zusammenhang betreue ich auch eine Gemeinde bei der Ortsplanungsrevision. Es ist allerdings keine St.Galler Gemeinde, sondern eine Gemeinde des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Aktuell berate ich keine St.Galler Gemeinden auf Mandatsbasis.

Schöbi-Altstätten: Ich bin selbstständiger Anwalt, übernehme aber praktisch keine Baurechtsfälle.

Schuler-Mosnang: Ich bin in einer Anwaltskanzlei tätig, die im Planungs- und Baurecht unterwegs ist. Ausserdem bin ich Geschäftsführer der Gruppe «Haus und Grundeigentum» des Kantonsrates.

2 Einführung und Vorstellung der Vorlage

2.1 Inhalt gemäss Botschaft

Regierungsrätin Hartmann: Vgl. Präsentation (Beilage 2)

Fragen

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) sieht derzeit eine Übergangsfrist von zehn Jahren vor, das heisst bis zum 30. September 2027. Was muss bis dahin in den Gemeinden genau gemacht werden?

Niklaus Eichbaum: Das ergibt sich aus der Botschaft zum PBG nicht eindeutig. Wir haben es deshalb im IV. Nachtrag nochmals aufgeführt. Das Referendumsverfahren zum Rahmennutzungsplan muss durchgeführt sein. Das erstinstanzliche Verfahren lässt sich in folgende Schritte gliedern: die Auflage, das Einspracheverfahren, das Referendumsverfahren und am Schluss die Genehmigung durch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG). Diese Frist bezieht sich auf die Etappen bis und mit Referendumsverfahren.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Das Referendumsverfahren beträgt 30 oder 40 Tage. Muss das abgeschlossen sein?

Niklaus Eichbaum: Ja; solange liegt es in der Hand der Gemeinde. Was die Genehmigung betrifft, liegt es v.a. in der Hand des Kantons, wie lange es dann noch dauern wird.

Hüppli-Gommiswald zu Folie 23 (Bsp. Balgach SNP Wild Heerbrugg Areal): Gemäss ihren Ausführungen soll für formale Anpassungen von Sondernutzungsplänen eine analoge Regelung wie für Rahmennutzungspläne geschaffen werden. Können Sie ein Beispiel nennen, wie es möglich ist, einen altrechtlichen Sondernutzungsplan relativ einfach formal ins neue Recht zu überführen? Meines Erachtens geht das nicht.

Bruno Thürlemann: Beim Beispiel auf Folie 23 regelt ein grosser Sondernutzungsplan ein riesiges Industrieareal. Die Differenz von der alten zur neuen Welt zeigt sich einzig in der Begrifflichkeit. So wird über eine Höhenkote die Gebäudehöhe geregelt. In der neuen Welt ist es die Gesamthöhe, es ändert also lediglich dieser Begriff. Angedacht ist, dass man für solche formale Anpassungen einen alten Plan mit einem einfachen Beschluss, der nicht mehr einem Rechtsmittelverfahren unterstellt ist, ins neue Recht überführen könnte. Das gleiche Verfahren kennen wir bereits bei der Rahmennutzungsplanung. Bei einem Wechsel einer altrechtlichen in eine neurechtliche Zone dürfte allerdings die Grenze für formale Anpassungen schnell erreicht sein.

Bärlocher-Eggersriet: Mit dem neuen Baugesetz wollte man eine Verdichtung erreichen, in dem man z.B. die Gebäudehöhen erhöht. Wie kann ein altrechtliches Gebäude, das auf 20 Meter begrenzt ist, dem neuen Recht entsprechen, bei dem 25 Meter möglich sind? Es ist klar, dass Begrifflichkeiten angepasst werden können, aber das Gesetz sieht vor, dass man verdichten und höher bauen kann. Wie verhält sich das in diesem Fall?

Bruno Thürlemann: Das ist nicht vom alten oder neuen Recht abhängig. Eine Gemeinde konnte bereits nach altem Recht die Gebäudehöhe frei bestimmen. Sie hätte sich auch für eine Höhe von 25 Metern entscheiden können, genau gleich, wie das jetzt nach neuem Recht möglich ist. Es ändert lediglich die Begrifflichkeit.

Niklaus Eichbaum: Der Sondernutzungsplan geht dem Rahmennutzungsplan vor. Weil in unserem Kanton keine Überprüfung der altrechtlichen Sondernutzungspläne mit allfälligen Anpassungen vorgesehen ist, sondern diese weiter gelten, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass der Sondernutzungsplan nach altem Recht ein zusätzliche Gebäudehöhe zugelassen hat.

Wenn der Rahmennutzungsplan nach neuem Recht die Gesamthöhe entsprechend nachzieht, wäre es im Extremfall möglich, dass er den Sondernutzungsplan in der Höhe sogar «überholt», aber der Sondernutzungsplan weiter seine Gültigkeit behält. Es handelt sich dann nicht um eine Verdichtung, sondern eher um eine Einschränkung.

Schuler-Mosnang: Wo sehen Sie Problemfälle bzw. fehlende Kompatibilität zwischen dem alten und dem neuen Recht?

Bruno Thürlemann: Ein klassischer Fall wäre, wenn z.B. eine aktuell zweigeschossige Wohnzone nach neuem Recht viergeschossige Bauten zuliesse. Wenn der neue Sondernutzungsplan auf dieses neue Recht ausgerichtet wird, ist er nicht mehr kompatibel mit dem alten Recht. Einen solchen Sondernutzungsplan könnte man nicht frühzeitig in Kraft setzen, es ist abzuwarten, bis auch der neue Zonenplan in Kraft gesetzt ist. Dort wo beim Wechsel vom alten ins neue Recht die Zonenplanung etwa im gleichen Rahmen bleibt, wird es in vielen Fällen möglich sein, einen Sondernutzungsplan so abzufassen, dass er dem alten und dem neuen Recht entspricht. Es braucht jetzt noch einen Effort der Planer und der Gemeinden, dass das in einem Planungsbericht sauber ausgewiesen wird.

Hüppli-Gommiswald: Gilt die Baulinie entlang einer auszubauenden Strasse, z.B. aufgrund des Strassenabstands, auch als Sondernutzungsplan? Muss man bestehende, teils alte Baulinien auch ins neue Recht aufnehmen? Oder handelt es sich hier um einen Fall, den man relativ formal und einfach ins neue Recht überführen kann?

Niklaus Eichbaum: Sondernutzpläne muss man grundsätzlich nicht ins neue Recht überführen. Für die altrechtlichen Sondernutzungspläne haben wir bereits mit dem I. Nachtrag zum PBG bestimmt, dass das Baugesetz weiterhin die Grundlage ist. Die Frage des Überführens stellt sich primär, wenn man einen altrechtlichen Sondernutzungsplan anpasst und nicht ersetzt, dann wird es schwierig. Dann müsste man diesen zuerst oder gleichzeitig überführen, damit man Änderungen vornehmen kann.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Wie muss man sich das als Einwohner einer Gemeinde vorstellen, wenn man per 1. Oktober 2027 weder ein Baureglement noch einen Zonenplan hat?

Regierungsrätin Hartmann: Wir haben uns diese Frage selbstverständlich auch gestellt und entschieden, dass für eine Ausnahmeregelung ein begründetes Gesuch notwendig ist, über das die Regierung entscheiden muss. Im Worst Case wird eine Ersatzvornahme vorgenommen. Wir kennen auch andere Bereiche, bei denen wir vor der gleichen Fragestellung stehen. Wenn begründet wird, warum die Frist nicht eingehalten werden kann, wird die Regierung das Gesuch auch gutheissen. Die Gemeinden sind an der Arbeit. Vereinzelt braucht es bei gewissen Gemeinden etwas Druck. Mit einer Verlängerung um drei Jahre sind wir guten Mutes, dass wir dort sind, wo wir eigentlich im Jahr 2027 sein wollten.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil zur Ersatzvornahme: Heisst das, dass der Kanton für solche Gemeinden ein Baureglement und einen Zonenplan schafft?

Niklaus Eichbaum: Das ist tatsächlich so, in Art. 175 Abs. 2 PBG heisst es: «Nach Ablauf der Frist kann die Regierung an Stelle und auf Kosten der politischen Gemeinde notwendige Anpassungen von Rahmennutzungsplänen der politischen Gemeinde beschliessen.» Ob das in der Praxis je umgesetzt wird, ist eine andere Frage. Wenn eine Gemeinde noch nicht so weit ist, könnten betroffene Einwohnerinnen und Einwohner an die Regierung gelangen. Man müsste dann allenfalls in Rechtsverfahren klären, was die Regierung machen muss. Dieser Artikel ist nicht sehr praxistauglich.

Kommissionspräsident: Ich gehe davon aus, dass das BUD dann für die Gemeinde die Rechtsmittelverfahren führt?

Niklaus Eichbaum: Jein. In der Bestimmung heisst es weiter: «Die Bestimmungen über das Verfahren für den Erlass kantonalen Sondernutzungspläne werden sachgemäss angewendet.» Die Regierung wird die Rechtsmittelverfahren beschliessen, aber instruiert werden diese durch das BUD.

Louis Ivan-Nesslau: Was wäre eine Begründung für ein Gesuch einer Gemeinde? Gib es dazu eine Vorlage mit einheitlichen Begründungen? Wie sieht hierzu die Erwartung aus?

Bruno Thürlemann: Auf dem Weg einer solchen Ortsplanungsrevision gibt es viele Fallstricke. Es können fehlende Ressourcen oder auch politische Interventionen sein, warum es nicht so schnell vorwärts geht. Es braucht auch den politischen Willen einer Gemeinde, die Ortsplanungsrevision auf den Weg zu bringen und voranzutreiben. Es wird sonst immer schwieriger, auch kleine Teilanpassungen am Zonenplan noch zu rechtfertigen.

Hüpfi-Gommiswald: Ich habe heute in der Zeitung gelesen, dass die Vorprüfung eines Sondernutzungsplans 13 Monate dauerte. Aufgrund der Anzahl an Gemeinden, die sich jetzt in diesem Prozess befinden, fragt sich, ob beim BUD bzw. beim AREG ausreichend Ressourcen bestehen?

Regierungsrätin Hartmann: Diese Frage begleitet uns schon länger, nicht erst seit der Motion 42.25.07 «Anpassung der Sondernutzungsplanung an das PBG: Lösungen zur Vermeidung eines Planungsstillstands». Wir konnten die Stellen für die Ortsplanung entsprechend aufstocken. Es handelt sich aber um einen gewissen Engpass. Wir haben nicht alle Stellenprozente erhalten, die wir benötigt hätten. Der Druck ist hoch, die Arbeitsbelastung ist gross, aber dort, wo wir die Möglichkeiten innerhalb des BUD hatten, haben wir die Ortsplanung diesbezüglich gestärkt im Wissen, dass die Revision läuft.

Hasler-Balgach: In Balgach haben wir zwei laufende Sondernutzungspläne. Bei der Raumplanung geht es um die Innenverdichtung. Am Beispiel von Balgach sieht man, dass zwei Sondernutzungspläne die Innenverdichtung aushebeln und eine Verdichtung an den Siedlungsrandern entsteht. Führen die Sondernutzungspläne dazu, dass die Innenverdichtung nicht stattfindet?

Bruno Thürlemann: Grundsätzlich ist es Sache der Stadt bzw. der Gemeinde, ihre Ortsplanung auf den Weg zu bringen und die Innenverdichtung dort zu fördern, wo es auch Sinn macht. Bei der Innenentwicklung geht es aber auch um die haushälterische Bodennutzung. So ist bestehendes Bauland gut zu nutzen und nicht stattdessen an der Peripherie neues Land einzuzonen. Das ist ein raumplanerischer Grundsatz.

3 Allgemeine Diskussion

SVP-Delegation

Louis Ivan-Nesslau (im Namen der SVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Unser Ziel ist es, Rechtsicherheit zu schaffen, letztendlich auch für die Bauherrschaften im Kanton. Einen Planungs- und Baustillstand müssen wir möglichst vermeiden. Wir diskutieren heute, wie man das im Detail am besten löst. Wir sind offen und bereit für diese Diskussion. Wir haben diskutiert, ob es richtig ist, diese Frist für Rahmennutzungspläne pauschal um drei Jahre zu verlängern. Wir sehen die Argumente, die dafürsprechen. Wir wollen auch keine unnötige Bürokratie schaffen. Ursprünglich sah das PBG eine lange Frist von zehn Jahren vor. Eine

unbegrenzte Verlängerbarkeit ist nicht in unserem und auch nicht im Sinn des Kantons. Wir haben ein Interesse daran, dass die aktuelle Parallelstruktur von altem und neuem Recht zumindest für neue Projekte nicht bis in alle Ewigkeit verlängert werden kann.

Wer sind bei den unterschiedlichen Lösungsvarianten die Leidtragenden? Insgesamt müssen wir v.a. die Bauherrschaft vor Schaden durch Planungsstillstand usw. schützen. Ein gewisser Druck auf die Gemeinden ist gewünscht und besteht bereits. In vielen Fällen wird es bei den Gemeinden aber nicht mehr die gleichen Personen betreffen, die vielleicht für einen Teil dieser Verzögerungen verantwortlich sind.

SP-GRÜNE-GLP-Delegation

Hüppi-Gommiswald (im Namen der SP-GRÜNE-GLP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Dem Auftrag aus der Motion 42.25.07, einen faktischen Planungsstillstand bei den Gemeinden in Zusammenhang von Erlassen von Sondernutzungsplänen zu verhindern, kommt die Regierung mit dieser Botschaft nach. Der IV. Nachtrag des PBG greift ein reales und in der Praxis breit anerkanntes Problem auf. Die Übergangsphase vom alten Baugesetz zum neuen PBG dauert in vielen Gemeinden deutlich länger als ursprünglich angenommen und führt insbesondere bei den Sondernutzungsplänen zu Rechtsunsicherheiten und im ungünstigsten Fall zu einem Planungsstillstand. Kernstück der Vorlage ist aus unserer Sicht die saubere und gesetzlich geklärte Übergangsregelung bei den Sondernutzungsplänen.

Positiv hervorzuheben ist, dass altrechtliche Sondernutzungspläne weiterhin genehmigt werden können, solange der neue PBG-konforme Rahmennutzungsplan noch nicht genehmigt ist. Damit wird verhindert, dass laufende oder weit fortgeschrittene Planungen allein wegen des Systemwechsels blockiert werden. Gleichzeitig schafft die vorgesehene Ergänzung von Art. 175a PBG klare Verhältnisse und eine gesetzliche Leitlinie.

Zudem überzeugt die Möglichkeit, Sondernutzungspläne, die sowohl mit der alten wie auch mit der neuen Ordnung kompatibel sind, bei Bedarf ohne Verfahrensneustart in einen PBG-Sondernutzungsplan nach neuem Recht zu überführen. Ebenso sachgerecht ist die differenzierte Regelung der Sondernutzungspläne. Damit können Sondernutzungspläne, welche bereits heute mit beiden Rechtsordnungen vereinbar sind, weiterhin genehmigt und unabhängig vom neuen Rahmennutzungsplan in Kraft gesetzt werden, sobald dieser parat ist. Diese Differenzierung ist logisch, rechtsstaatlich sauber und praxisnah.

Die Regierung schlägt mit dem zweifachen Ansatz eine pragmatische und differenzierte Lösung vor. Der Handlungsspielraum der Gemeinden während der Übergangsphase wird sinnvoll erweitert, was die Rechtssicherheit erhöht und eine klare Umsetzung auf einer gesetzlichen Grundlage ermöglicht.

Auch die pauschale Verlängerung der Frist zur Anpassung der Rahmennutzungspläne erscheint realistisch und sachgerecht, obgleich es ein Wehrmutstropfen ist, dass man das machen muss. Trotzdem ist es wichtig und richtig, dass, wenn man bereits jetzt feststellt, dass es zeitlich nicht ausreicht, nun eine saubere Regelung schafft, ohne den Reformdruck grundsätzlich in Frage zu stellen.

FDP-Delegation

Schuler-Mosnang (im Namen der FDP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Der vorliegende Nachtrag betrifft zwei aus unserer Sicht grundsätzlich separate Fragestellungen. Mit Blick auf die Verlängerung der Frist für die Anpassung der Rahmennutzungspläne sind wir äusserst skeptisch. Den Gemeinden wurde dafür eine grosszügige Frist von zehn Jahren eingeräumt. Verzögerungen gilt es zu vermeiden, sicherlich aber nicht zu begünstigen. Um das Verdichtungsziel nicht zu gefährden und die Rechtssicherheit im Kanton durch eine zeitnahe

flächendeckende Anwendung des PBG zu stärken, soll die Frist für die Anpassung grundsätzlich nicht erstreckt werden, abgesehen von Einzelfällen. Das PBG soll baldmöglichst in allen St.Galler Gemeinden flächendeckend zur Anwendung kommen.

Betreffend der Sondernutzungspläne und der Verhinderung eines Planungsstillstands stellt sich uns die Frage, wieso im Falle von altrechtlichen Sondernutzungsplänen neu der Genehmigungszeitpunkt massgeblich sein soll. Damit wird, da die Nutzungspläne grundsätzlich vorgeprüft sind, bestenfalls eine kurze Fristverlängerung gewährt. Die Übergangsregelungen von Art. 175b für Sondernutzungspläne, die dem Baugesetz von 1972 und dem PBG entsprechen, sind grundsätzlich sicher sinnvoll. Ein wesentliches Problem bleibt damit aber bestehen. Zwischen dem Genehmigungszeitpunkt und dem Vollzugsbeginn n der neuen Rahmennutzungsplanung können – verzögert durch Rechtsmittelverfahren – weiterhin mehrere Jahre liegen, in denen die rein altrechtlichen und rein neurechtlichen Sondernutzungsplanungen und damit die volkswirtschaftliche Entwicklung in unserem Kanton zumindest teilweise blockiert sind. Jedenfalls für Erstere könnte Abhilfe geschaffen werden, indem diese bis zum Abschluss der Rechtsmittelverfahren bzw. der Rechtskraft der neuen Rahmennutzungsplanung in Vollzug gesetzt werden könnten. Dazu werden wir uns in der Spezialdiskussion einbringen.

Noch zu erklären ist, wie gross die Schnittmenge zwischen den altrechtlichen und den neurechtlichen Sondernutzungsplänen tatsächlich ist.

Die Mitte-EVP-Delegation

Bärlocher-Eggersriet (im Namen der Die Mitte-EVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Wie den anderen Delegationen geht es uns darum, zu verhindern, dass es zum Planungsstillstand kommt. Das Ziel ist, die Rechtssicherheit zu erhöhen und die Frage der Schnittmenge, die Schuler-Mosnang erwähnt hat, zu klären, so dass wir auf jeden Fall vermeiden, dass bei den neuen Regelungen wieder ein Interpretationsspielraum besteht und wir keine bessere Lösung erhalten.

Regierungsrätin Hartmann: Vielen Dank für Ihre Voten. Wir verfolgen das gleiche Ziel und wollen den Planungsstillstand so gut als möglich verhindern und eine grösstmögliche Rechtssicherheit schaffen. Den Weg dorthin werden wir noch diskutieren, ob eine zwei- oder dreijährige Verlängerungsfrist, wie auch den Wunsch von Schuler-Mosnang, dass alte Sondernutzungspläne bis zur Rechtskraft der Rahmennutzungsplanung genehmigt werden können. Dieser Thematik sind wir begegnet, in dem wir versucht haben, für die Überführung vom Altrechtlichen ins Neurechtliche eine entsprechende Lösungsmöglichkeit aufzuzeigen, die in vielen möglichen Fällen eher zum Ziel führt, als die Verlängerungsmöglichkeit der Genehmigungen, weil dann die Rechtsunsicherheit sicher nicht kleiner wird und wir auch nicht wissen, was die nächste Instanz entscheiden würde.

4 Spezialdiskussion

4.1 Beratung Botschaft

Abschnitt 2.2 (Geltende Praxis und drohender Planungsstillstand)

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: In der Botschaft steht, dass sich das BUD Anfang 2025 gemeinsam mit dem Verband St.Galler Gemeindepräsidenten (VSGP) auf eine praxistaugliche Handhabung der Übergangsphase verständigt hat. Heisst das, dass der private Verband VSGP der Regierung seine Wünsche unterbreitet hat und die Regierung das mehr oder weniger 1:1 übernommen hat?

Regierungsrätin Hartmann: Das ist selbstverständlich nicht so. Wir haben diese Thematik aufgrund eines Verfahrens intern bereits vor längerer Zeit besprochen. Das ist ein Thema, das

nebst den Bauherrschaften ausschliesslich die Gemeinden betrifft. Ortsplanungswesen und Gemeinden sind diesbezüglich in der Vertretung der VSGP unsere allerwichtigsten Partner. Als wir wussten, in welche Richtung wir gehen wollen, war für uns klar, dass wir den VSGP einladen und mit auf den Weg nehmen. Wenn wir nicht gemeinsam unterwegs gewesen wären, hätten wir auch nicht die Lösung, die wir jetzt pragmatisch umgesetzt haben.

Abschnitt 3.1.1 (Zweifacher Ansatz zur Verhinderung eines Planungsstillstands – Allgemeines)

Schuler-Mosnang: Im letzten Absatz dieser Ziffer heisst es: «Möglich bleibt hingegen, dass einzelne unbestrittene Teile einer Gesamtrevision in einem Rechtsmittelverfahren als teilrechtskräftig erklärt werden können [...]» Wenn dem so ist, und dort bereits die neue Rahmennutzungsplanung in Vollzug treten kann, müssten auch neue Sondernutzungspläne bezogen auf die teilrechtskräftige Teile vollzogen werden können, bevor die ganzen Rahmennutzungsplanung genehmigt ist.

Niklaus Eichbaum: Das ist so. Wenn man ein Teilgebiet einer Gemeinde in die neue Welt überführt, kann man dort einen Sondernutzungsplan, der das Verfahren bereits durchlaufen hat, gleichzeitig auch in Kraft setzen. Das hilft uns, obwohl die Möglichkeit der Teilrechtskraft sehr beschränkt ist. Wenn in einem Rekurs Rügen geltend gemacht werden, die den gesamten Prozess beschlagen könnten, fällt das weg. Wenn beispielsweise geltend gemacht wird, dass das Mitwirkungsverfahren nicht oder ungenügend durchgeführt worden sei, dann können wir nicht einzelne Teile als rechtskräftig erklären. Auch bei Auszonungen ist eine Teilrechtskraft sehr schwierig. Bisher hatten wir ein, zwei Gemeinden, denen wir Teilrechtskraft gewähren konnten, aber dabei handelt es sich um Rekurse, die sich sehr isoliert bspw. auf eine Umzonung eines privaten Grundstücks bezogen haben. Die Teilrechtskraft ist ein hilfreiches Mittel, aber kein allgemein gültiges Allheilmittel.

Schuler-Mosnang: D.h. es ist grundsätzlich möglich, aber in der Praxis äusserst selten.

Abschnitt 3.1.2 (Möglichkeiten des Erlasses von Sondernutzungsplänen nach altem Baugesetz)

Schuler-Mosnang: Wenn ich einen altrechtlichen Sondernutzungsplan eingabe und dieser in einen neuen Sondernutzungsplan umgewandelt werden muss, weil die Rahmennutzungsplanung bereits genehmigt ist, was passiert, wenn die Planungsbehörde der Auffassung ist, die Umwandlung sei nicht möglich? Ist das dann ein anfechtbarer Entscheid?

Niklaus Eichbaum: Das müsste eine anfechtbare Verfügung geben, die man weiterziehen könnte. Es stellt sich die Frage, ob sich das zeitlich lohnt.

Schuler-Mosnang: Sie haben erwähnt, dass mit Blick auf das Planungsinteresse der Genehmigungszeitpunkt als massgeblich betrachtet wurde. Es gibt aber auch noch das Interesse der Rechtssicherheit. Wenn ich in den Sondernutzungsplan einsteige, kenne ich die Rahmennutzungsplanung noch nicht. Ist es theoretisch denkbar, anstelle des Genehmigungszeitpunkt die Rechtskraft der Rahmennutzungsplanung zu wählen?

Niklaus Eichbaum: Ich rate aus zwei Gründen dringend davon ab, den Zeithorizont des alten Rechts auszudehnen. Einerseits besteht ein rechtliches Problem, denn bundesrechtlich ist vorgegeben, dass ein Planungsinteresse bestehen muss. Je weiter man auf dem Zeitstrahl zurück geht, desto schwieriger wird das Planungsinteresse an einem altrechtlichen Plan zu begründen sein. Wie soll man ein Planungsinteresse rechtfertigen, wenn der Rahmennutzungsplan z.B. nur noch beim Bundesgericht hängig ist? Man müsste argumentieren, dass man z.B. innerhalb

von wenigen Monaten einen Sondernutzungsplan haben muss und man deshalb nicht abwarten kann, bis das Bundesgericht über die Beschwerden gegen den Rahmennutzungsplan entschieden hat. Das ist betreffend das Planungsinteresse höchst heikel und würde zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen, welches für Anwälte Potenzial bietet, solche Pläne zu bekämpfen. Auch aus praktischer Hinsicht ist es nicht ratsam, auf den Zeitpunkt der Rechtskraft abzustellen. Der Genehmigungszeitpunkt ist viel planbarer. Eine Gemeinde, die beim Rahmennutzungsplan in die Auflage geht, kann in etwa abschätzen, wie lange es dauern wird, Einsprachen zu behandeln, ein Referendum durchzuführen und den Rahmennutzungsplan dem AREG zur Genehmigung einzureichen. Es besteht ein Zeithorizont, der recht überschaubar definiert werden kann, bei dem man den Investoren und Bauherren sagen kann, ob es möglich ist, den Sondernutzungsplan bis zur Genehmigung durchzubringen, oder ob man mit dem Rahmennutzungsplan schneller ist. Wann die Rechtskraft eintritt, erfährt man hingegen meistens sehr kurzfristig, z.B., wenn das BUD mittels Rekursentscheid entscheidet, oder wenn im Rekursverfahren der Rekurs wieder zurückgezogen wird. Es ist sehr schwer voraussehbar, vielleicht geht es dann noch an das Verwaltungsgericht oder das Bundesgericht. Damit würden wir die Rechtsicherheit bestimmt nicht stärken. Entweder wird eine Rahmennutzungsplanung somit beispielsweise im Jahr 2027, 2028 oder, wenn sie vor Bundesgericht geht, sogar erst im Jahr 2030 rechtskräftig. Ich würde jedem Investor in diesen Fällen empfehlen, auf die Variante mit beiden Welten zu setzen, und nicht auf einen altrechtlichen Sondernutzungsplan, in den Planungskosten investiert werden, und er allenfalls sehr kurzfristig auf dem falschen Fuss erwischt wird. Wir kamen zum Schluss, dass es zielführend und rechtsicher ist, wenn man auf den Genehmigungszeitpunkt abstellt, damit das erstinstanzliche Verfahren des Sondernutzungsplans vor dem erstinstanzlichen Verfahren des Rahmennutzungsplans abgeschlossen ist.

Schöbi-Altstätten: Diesbezüglich muss der Kantonsrat eine Weichenstellung vornehmen. Das grundsätzliche Ziel muss die Rechtsicherheit sein. Das zweite Ziel muss sein, das neue Recht irgendwann einzuführen. Zweigleisig zu fahren ist schwierig. Beim Track Planungsbehörde wäre der Genehmigungszeitpunkt ein Ansatz, den man bestimmen kann. Der andere Track ist das demokratische Element bzw. das Element der Eigentümer. Die Rechtskraft hängt schlussendlich von weiteren Beteiligten ab, nicht nur vom Bauherrn. Es können auch Nachbarn oder legitimierte Verbände sein, die sich einschalten. Ob das Planungsinteresse auf so wackeligen Beinen steht, wie von Niklaus Eichbaum erwähnt, würde ich bezweifeln. Wir haben immerhin noch die alte Welt und die neue Welt besteht noch nicht. Letztendlich handelt es sich um eine Unsicherheit. Wir multiplizieren die Faktoren, die sich auf die Zeitschiene auswirken. Von der Rechtsunsicherheit ist der Bauherr oder Investor stärker betroffen, als wenn er sagen kann, dass das auf dem Track Planungsbehörde abläuft, mit dem Tag X der Genehmigung.

Schuler-Mosnang: Könnten Sie an einem Beispiel illustrieren, um welchen Zeitraum sich das Zeitfenster für den Erlass und die Genehmigung altrechtlicher Sondernutzungspläne vergrössert, wenn man von der Auflage als massgeblichem Zeitpunkt hin zur Genehmigung durch das AREG geht?

Besteht eine Rechtsprechung zu dem, was Schöbi-Altstätten angesprochen hat, bezüglich das Planungsinteresse in einer solchen Konstellation, wenn man es bis zur Rechtskraft ausdehnen würde?

Niklaus Eichbaum zur Rechtsprechung: Diese Konstellation existiert nicht.

Der Zeithorizont wird verlängert, in vielen Fällen vermutlich auch erheblich. Man darf aber nicht isoliert nur auf die altrechtliche Möglichkeit der Ausdehnung abstellen. Es handelt sich um einen Instrumentenmix (Ausdehnung der altrechtlichen Regelung, Doppelspurigkeit alte/neue Welt und die frühere Inkraftsetzung der neurechtlichen Regelung), der uns hilft, den Planungsstillstand möglichst zu verhindern. Es wird vielleicht eins, zwei Umstellungen geben, bei denen das nicht funktioniert. Das ist aber bei einer so grossen Revision nicht zu verhindern. Mit dem

Mix dieser drei Instrumente, sollten wir gut über die Runden kommen. Auf dem Zeitstrahl befinden wir uns in der Praxis zu den altrechtlichen Sondernutzungsplänen zurzeit bei der Auflage des Rahmennutzungsplans. Wenn durch den IV. Nachtrag nun auf die Genehmigung abgestellt wird, werden die ganzen Verfahrensschritte des Einsprache-, Referendums- und Genehmigungsverfahrens hinzukommen. Konkrete Zahlen sind stark von den jeweiligen Gemeinden und den Einsprachen abhängig und schwer abschätzbar. Rein altrechtlich gewinnt man auf dem Zeitstrahl sicherlich erheblich Zeit.

Bärlocher-Eggersriet: Könnte man auf dem Zeitstrahl für den juristischen Laien kurz aufzeigen, wo wir uns befinden?

Niklaus Eichbaum zeigt den Zeitstrahl anhand von Folie 19 der Präsentation auf: Der Zeitstrahl ist sehr rudimentär. Aktuell befinden wir uns bei der Auflage als massgeblichem Zeitpunkt. Im Anschluss kommt das Einspracheverfahren, das Monate in Anspruch nehmen kann. Allenfalls folgt noch eine Änderungsaufgabe, vielleicht noch mit einem Mitwirkungsverfahren verknüpft, was ebenfalls Zeit in Anspruch nehmen kann. Im Anschluss folgt das Referendumsverfahren, je nachdem braucht es auch dort wieder viel Zeit. Danach schickt die Gemeinde die Unterlagen an das AREG, welches die Genehmigung erteilt.

Schuler-Mosnang: Ich verstehe diese Überlegungen und warum man auf die Genehmigung abstellt. Wenn der Rahmennutzungsplan aufgelegt wird, wissen auch jene, die mit einem altrechtlichen Sondernutzungsplan gestartet sind, was die Gemeinde machen will. Während dieser Zeit läuft das erstinstanzliche Verfahren.

Was passiert jedoch, wenn jemand in gutem Glauben mit der Erarbeitung eines Sondernutzungsplans nach altem Baugesetz bzw. nach altem Rahmennutzungsplan startet, und im Anschluss wird der neue Rahmennutzungsplan aufgelegt und ggf. zeitnah genehmigt. Dann ist die Konsequenz gemäss Art. 175b, dass der Sondernutzungsplan mit dem neuen Recht kompatibel sein muss, andernfalls wird er nicht mehr möglich sein. Sehen Sie hier keine alternative Variante?

Niklaus Eichbaum: Aus unserer Sicht handelt es sich hier um die rechtsicherste und planbarste Variante, da ein entsprechender Vorlauf besteht. Eine Gemeinde weiss im Voraus, wann sie in etwa in die Auflage des Rahmennutzungsplans gehen wird. Dann bleiben wohl in der Regel noch mehr als 1,5 Jahre für das gesamte Verfahren, bis man die Genehmigung des Rahmennutzungsplans erhält. Es kann vereinzelt Fälle geben, bei denen bereits Planungsaufwendungen für einen rein altrechtlichen Sondernutzungsplan vorgenommen wurden, und durch Verzögerungen im Verfahren die Genehmigung nicht eingeholt werden kann. Nichtsdestotrotz können wir das mit diesem Mix möglichst abfedern. Wenn wir den IV. Nachtrag so verabschieden, werden viele Investoren den Sondernutzungsplan möglichst gesetzesneutral formulieren wollen, damit zumindest eine Umwandlung stattfinden könnte, falls man es nicht mehr rechtzeitig ins Ziel schaffen sollte.

Scherrer-Gossau: Wenn ein Sondernutzungsplan in beiden Welten kompatibel sein soll, braucht es auch bei einem einfachen Verfahren immer noch ein zusätzliches Verfahren der Überführung des Baugesetzes zum neuen Rahmennutzungsplan gemäss PBG. Könnte er auch so formuliert und ausgearbeitet werden, dass er automatisch beidem entspricht?

Niklaus Eichbaum: Sondernutzungspläne müssen so ausgearbeitet werden, dass sie dem alten und dem neuen Recht entsprechen. Aber weil sie grundsätzlich noch auf dem alten Recht basieren, braucht es einen Beschluss zur Überführung, damit sie als neurechtlich betrachtet werden. Dieser Beschluss wird aber kein grosses Verfahren auslösen. Man wird die Einsprecher entsprechend informieren und ihnen das rechtliche Gehör gewähren. Wenn das nicht gemacht

würde, hätten wir ein Problem, dann müsste der Investor die Überführung fordern. Das sollte möglichst formlos erfolgen, und kein neues Verfahren ab Feld 1 auslösen.

Diejenigen die jetzt bereits am Planen oder in der Auflage sind, haben vielleicht noch Begrifflichkeiten, die nur in der alten Welt vorkommen und entsprechend nur mit dieser kompatibel sind. Diese lassen sich nicht überführen. Dort braucht es eine Anpassung.

Hüppi-Gommiswald legt seine Interessen als Mitglied der VSGP offen: Die VSGP ist kein privater Verein, sondern die Vereinigung einer Staatsebene.

Die Gemeinden haben ein grosses Interesse, zum neuen Recht zu wechseln. Das Baugesetz ist sehr liberal und wenn ein Sondernutzungsplan ausgearbeitet wird, an dem die Gemeinde massiv mitwirken muss, ist sie schlecht beraten, wenn sie das noch nach dem alten Recht macht, im Wissen darum, dass man bereits auf dem Weg zum neuen Recht ist. Die vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen sind für die Planungssicherheit in Fällen nützlich, die nach altem Recht bereits sehr weit fortgeschritten sind und kurz vor dem Abschluss stehen. Meines Erachtens gibt es aber nicht viele solche Fälle. Alles, was man nach neuem Recht angehen kann, sollte man auch so angehen.

Schöbi-Altstätten: Die VSGP ist ein privatrechtlicher Verein, allenfalls eine einfache Gesellschaft nach OR, aber ohne Staatsfunktion.

Abschnitt 3.2 (Verlängerung der Frist zur Anpassung der Rahmennutzungspläne)

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Louis Ivan-Nessler hat nach den Gründen gefragt, aus denen die Gemeinden eine Fristerstreckung erhalten sollen. Gibt es auch Gründe, bei denen die Regierung eine Erstreckung ablehnen würde? Zum PBG gibt es kein Ordnungsrecht, d.h., alles, was wir nicht in das Gesetz aufnehmen, gibt es nicht. Allenfalls wird dazu auf die Materialien zurückgegriffen, die wir u.a. mittels der heutigen Diskussion produzieren.

Bruno Thürlemann: Wir befinden uns derzeit in einer Situation, in der die Gemeinden, die Planer und auch wir in der Verwaltung ressourcentechnisch etwas überfordert sind mit der riesigen Flut, die sich aufbaut. Die Planungsprozesse sind sehr aufwendig, langwierig und es kommt immer wieder zu Rückschlägen. Das führt dazu, dass diese Zeit in den Gemeinden auch gebraucht wird. Die Gemeinden sind an der Arbeit. Die allermeisten arbeiten bereits seit dem Inkrafttreten des neuen PBG daran und sind weit fortgeschritten. Viele Gemeinden, auch die grösseren Städte und Gemeinden, bei denen es oft komplizierter ist, sind in ihren Verfahren weit fortgeschritten. 72 von 75 Gemeinden haben zumindest ihre Richtplanung bereits dem Kanton unterbreitet, rund drei Viertel der Gemeinden auch ihre Rahmennutzungsplanung. In vielen Gemeinden ist man aber noch nicht ganz so weit, in die Auflage zu gehen. Eine Frist im Gesetz ist nutzlos, wenn sie doch nicht eingehalten werden kann. Der Umsetzungsdruck wird damit nicht erhöht, die Gemeinden machen ohnehin vorwärts und stehen nicht auf der Bremse.

Regierungsrätin Hartmann: Das Ziel der pauschalen Verlängerung um drei Jahre ist es, dass die Regierung möglichst über keine weiteren Verlängerungen auf Gesuch hin entscheiden und keine Ersatzvornahme machen muss. Es ist klar, dass man versucht, möglichst einvernehmlich mit der betreffenden Gemeinde umzugehen und eine gemeinsame Lösung zu finden. Wir sind lösungsorientiert und ermöglichend unterwegs. Ich glaube auch nicht, dass eine der 75 Gemeinden möchte, dass es überhaupt so weit kommt. Unser Ziel ist es, dass diese Ausnahmeregelung nicht in Anspruch genommen werden muss. Es wären exogene Faktoren, auf die die Gemeinden keinen Einfluss haben.

Kommissionspräsident: Es handelt sich demnach nicht um Gründe von Seiten der Gemeinden. Ich stamme aus einer Gemeinde, die den Prozess bereits abgeschlossen hat. Meines Erachtens handelt es sich um eine Führungsaufgabe der Gemeinden.

Schuler-Mosnang: Welcher Druck entsteht denn, wenn wir die Frist permanent verlängern? Wieso sehen wir überhaupt eine pauschale Verlängerung vor und nicht eine Einzelfallbetrachtung? Man könnte auch bei der derzeitigen Frist bleiben und vorsehen, dass im Einzelfall auf begründetes Gesuch hin eine Verlängerung um ein, zwei Jahre möglich ist.

Regierungsrätin Hartmann: Wir sind in der Regierung wie auch in den Departementen effizient unterwegs. Es befinden sich explizit noch zu viele Gemeinden auf dem Weg. Wenn bereits jetzt für jede Gemeinde eine Ausnahmeregelung getroffen werden müsste, wäre das sehr aufwendig. Es macht aus Effizienzgründen keinen Sinn, auf die Pauschalregelung zu verzichten und bereits jetzt auf das begründete Erstreckungsgesuch zu setzen. Eine Ortsplanungsrevision ist nicht von heute auf morgen möglich. Es handelt sich dabei um einen langwierigen Prozess, den ich als Stadtpräsidentin und Mitglied der Baukommission selbst erlebt habe. Wir wissen, dass die Planungsbüros überlastet sind, wie auch viele Gemeinden, bis ihnen klar ist, in welche Richtung sie gehen wollen. Dann kommt es wieder zu einem Wechsel in der Exekutive usw. Das nimmt viel Zeit in Anspruch. Für einen Laien sind zehn Jahre vielleicht eine lange Zeit. Wenn man sich aber im Prozess befindet und das Verfahren durchführt, ist es nicht mehr als fair, wenn man die Frist pauschal um zwei oder drei Jahre verlängert. Drei Jahre wären für uns sinnvoll, damit wir nicht auf die Ausnahmeregelung zurückgreifen müssen. Die Gemeinden sind sehr gut unterwegs, die Gemeinde von Hüppi-Gommiswald ist ein löbliches Beispiel dafür. Wir halten am Entwurf fest.

Bärlocher-Eggersriet: Kennt man bei den wenigen Gemeinden, die noch nicht so weit sind, den Grund für die Verzögerung? Stehen diese auch kurz vor der Vorprüfung? Spielen auch die Gemeindefusionen eine Rolle? Es darf nicht sein, dass einzelne Gemeinden die Umsetzung noch weiter hinausschieben können und dort keine Rechtsicherheit vorliegt.

Bruno Thürlemann: Auf irgendeine Art sind alle Gemeinden bereits gestartet. Es handelt sich um zwei, drei Gemeinden, bei denen wir wissen, dass es ziemlich schleppend voran geht. Alle anderen Gemeinden sind fortgeschritten unterwegs. Wir werden uns mit diesen wenigen Gemeinden separat nochmals abstimmen müssen, das liegt in der Natur der Sache. Es handelt sich dabei wahrscheinlich um Gemeinden, in denen weniger Handlungsdruck besteht, sich in die neue Welt zu bewegen.

Pause von 10.10 bis 10.35 Uhr.

4.2 Beratung Entwurf

Art. 175 (Rahmennutzungspläne)

Schuler-Mosnang: Ich beantrage, im Namen der Delegationen der FDP, der SVP und der Mitte-EVP, Art. 175 wie folgt zu formulieren:

Abs. 1:

«Zonenpläne und Baureglemente der politischen Gemeinden werden innert ~~13~~zwölf Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses im ordentlichen Verfahren an das neue Recht angepasst. Die Regierung kann diese Frist für einzelne politische Gemeinden auf begründetes schriftliches Gesuch hin einmalig um höchstens zwei Jahre verlängern. Das Gesuch hat einen verbindlichen Zeitplan zu enthalten und ist mindestens ein halbes Jahr vor Ablauf der Frist zu stellen.»

Abs. 2:

«Nach Ablauf der Frist ~~kann~~hat die Regierung anstelle und auf Kosten der politischen Gemeinde notwendige Anpassungen von Rahmennutzungsplänen der politischen Gemeinde zu beschliessen. Die Bestimmungen über das Verfahren für den Erlass der kantonalen Sondernutzungspläne werden sachgemäss angewendet.»

Zu Abs. 1: Wir akzeptieren, dass es ohne eine pauschale Verlängerung tatsächlich schwierig ist. Wenn es keine pauschale Verlängerung gibt, haben wir 50 begründete Gesuche, die alle bewilligt werden. Dann haben wir Bürokratie, aber keinen grossen Mehrwert generiert. Wir wollen den Druck jedoch hochhalten, damit wir zeitnah im ganzen Kanton zum PBG übergehen können.

Unser Vorschlag ist, diese Frist auf zwölf und nicht auf 13 Jahre zu erhöhen und anschliessend auf ein schriftliches Gesuch hin einmalig und höchstens zwei Jahre zu verlängern, klassischerweise dann, wenn es ein fakultatives Referendum gibt. Das Gesuch hat einen verbindlichen Zeitplan zu enthalten und ist mindestens ein halbes Jahr vor Ablauf der Frist schriftlich zu stellen. Man soll nicht am letzten Tag der Frist noch mündlich zum Kanton gehen können. Das Gesuch ist öffentlich bekannt zu machen, damit auch die Bürgerschaft weiss, dass eine Fristverlängerung beantragt wurde.

Zu Abs. 2: Wir möchten bezogen auf die Ersatzvornahme «kann» auf «hat» ändern. Dies mit der Überlegung, dass, wenn die Gemeinden nicht vorwärts machen, der Kanton entsprechend die Rahmennutzungspläne erlässt.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Ich unterstütze die Ausführungen von Schuler-Mosnang. Ich möchte der Verwaltung, dem Departement und auch den Gemeinden oder dem VSGP zeigen, dass der Kantonsrat klar und deutlich sagt: «Es wurde genug verlängert». Wir setzen die Frist in Abs. 1 Satz 1 im Vergleich zum Entwurf der Regierung um ein Jahr herunter (bis ins Jahr 2029) und erlauben zusätzlich eine einmalige, letztmalige Erstreckung um zwei Jahre (bis ins Jahr 2031), die begründet sein muss. Dies ist genug, dann gibt es eine Übergangsfrist von insgesamt 14 Jahren. Wenn der Gemeinderat diese Erstreckung beantragt, muss er die Bevölkerung informieren, denn danach bringt dann die Regierung das Baureglement und den Zonenplan.

Bärlocher-Eggersriet: Was passiert, wenn die Regierung den Rahmennutzungsplan erstellt? Gibt es dann auf staatspolitischer Ebene keine Einspracheverfahren mehr? Ich bin ein juristischer Laie. Was kann passieren, wenn der Kantons Ersatzvornahmen macht? Welche Möglichkeiten zur Partizipation hat die Bevölkerung in diesem Fall?

Niklaus Eichbaum: Diesen Absatz umzusetzen, wird schwierig. Laut Gesetz ist das Verfahren nach dem kantonalen Sondernutzungsplan durchzuführen, d.h., der Rahmennutzungsplan wird in der Gemeinde aufgelegt. Betroffene können Einsprache erheben, jedoch nicht beim Gemeinderat, sondern bei der Regierung. Die Regierung entscheidet, dann geht es ggf. an das Verwaltungsgericht und schliesslich an das Bundesgericht. Der Rechtsmittelweg ist gegeben.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil zu Bärlocher-Eggersriet: Wenn ich das richtig verstehe, gibt es kein Referendum. Ein kantonaler Sondernutzungsplan bedeutet, dass das Volk demokratisch nicht mitspricht. Ist das korrekt?

Regierungsrätin Hartmann: Wir haben Verständnis, dass Druck aufgebaut wird. Ich habe noch eine Anpassung: Wir würden aus Art. 175 Abs. 1 Satz 1 gerne das Einsprache- und das Referendumsverfahren herausnehmen. Für solche Verfahren kann die Gemeinde nichts. Deshalb schlagen wir vor, den Satz anzupassen. Dieser soll lauten: «Die an das neue Recht angepassten Rahmennutzungspläne der politischen Gemeinde werden innert zwölf Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses gemäss Art. 41 Abs. 1 dieses Erlasses öffentlich aufgelegt».

Bärlocher-Eggersriet: Von welchem Zeitpunkt sprechen wir bei den «angepassten Rahmennutzungsplänen»?

Niklaus Eichbaum: Mit dem jetzigen Wortlaut gehen wir davon aus, dass «angepasst» heisst, dass das Referendumsverfahren durchgeführt wurde. Der Alternativvorschlag für den massgeblichen Zeitpunkt des Fristablaufs ist die Auflage der Unterlagen, denn bis dahin kann die Gemeinde das Verfahren steuern. Die Dauer von Einsprache- und das Referendumsverfahren hingegen kann sie nur bedingt beeinflussen.

Schweizer-Neckertal: Die Version der Regierung sehe ich als eine konstruktive Lösung. Ich bin aber der Meinung, dass wir die einmalige Verlängerung um zwei Jahre herausstreichen sollten, da es diese nicht mehr braucht, wenn wir sagen, dass die Referendumsverfahren durchgeführt wurden. Ich beantrage, dass die Verlängerung herauszunehmen.

Schuler-Mosnang: Ich sehe die Überlegung, dass der Auflagezeitpunkt massgeblich sein soll. Dann wird aber der Druck rausgenommen und eine Gemeinde kann in mehreren Referenden den Rahmennutzungsplan ablehnen. Dieser Druck entsprechend dem gestellten Antrag (Fristenlauf inkl. dem fakultativen Referendum) ist aber wichtig. Darum verstehe ich auch die Überlegungen von Schweizer-Neckertal. Wenn man z.B. beim ersten Referendum durchfällt, wäre das gerade ein Grund für eine einmalige Fristverlängerung. Dann erhält man noch einmal zwei Jahre und sonst kommt der Kanton. Das ist letztlich ein Druckmittel gegenüber den Gemeinden und ich möchte deshalb beim Antrag bleiben.

Regierungsrätin Hartmann: Ich verstehe die Intention von Schuler-Mosnang, den Druck zu erhöhen. Ich glaube aber nicht, dass der Druck abnimmt, wenn das Einsprache- und das Referendumsverfahren herausgenommen werden. Das Interesse jeder Gemeinde und jedes Gemeinde- oder Stadtrates ist es, das Verfahren so schnell wie möglich abzuschliessen. Wir gehen davon aus, dass im Jahr 2029 praktisch alle Gemeinden auf dem Stand der öffentlichen Auflage sein werden. Wir möchten auf die Faktoren abstellen, die sie beeinflussen können. Im heutigen Umfeld ist es einfach oft so, dass das Referendum und Rechtsmittel ergriffen werden. Es ist den Gemeinden gegenüber nicht fair, wenn man dies in den Zeitrahmen inkludiert.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Ich habe Verständnis dafür, dass die Regierung den Zeitpunkt fixieren will. Trotzdem ist dies eine weitere Zeitausdehnung, man nimmt den Schnittpunkt mit der Referendumsfrist nach vorne, erhöht die Frist um zwei Jahre im Vergleich zum geltenden Recht und anschliessend ist eine weitere Verlängerung um zwei Jahre möglich. Als Kompromiss würde ich sagen, wir belassen es bei der Formulierung in Abs. 2 (zwei Jahre Verlängerung auf Gesuch hin) plus ein Jahr pauschale Verlängerung in Abs. 1. Dann haben wir den Zeitpunkt massgeblich nach hinten geschoben, jede Gemeinde hat dann drei Jahre länger Zeit, das heisst bis ins Jahr 2030.

Scherrer-Gossau: Ich finde den Vorschlag von Regierungsrätin Hartmann gut. Bis und mit Auflage haben es die Gemeinden im Griff und anschliessend nicht mehr. Aus Sicht der Gemeinde oder in meinem Fall aus Sicht der Stadt Gossau haben wir grösstes Interesse, die Ortsplanungsrevision so rasch als möglich durchzubringen. Ob nun die Frist null, fünf oder zehn Jahre lautet; wir sind keinen Monat schneller. Das grösste Interesse haben die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, welche auf die neue Ortsplanungsrevision warten, um mehr oder verdichtet bauen zu können.

Es geht darum, pragmatisch zu sein und Ressourcen zu sparen. Wie müssen nicht mit jeder einzelnen Gemeinde in eine Verhandlung gehen und einen Zeitfahrplan festlegen. Die Privatwirtschaft darf auch angesprochen werden. Meiner Meinung nach gibt es nicht einmal eine Handvoll Raumplanungsbüros, welche Ortsplanungsrevisionen durchführen können. Es ist nicht so, dass alle darauf warten, dass die Gemeinden aktiv werden.

Regierungsrätin Hartmann: Da wir wissen, dass viele Gemeinden im Jahr 2029 auflegen wollen, lehnen wir den Vorschlag von Vogel-Bütschwil-Ganterschwil ab. Es wäre ein bürokratischer

Unsinn, die Fristen so zu verkürzen. Umgekehrt wäre es eine Option, die Frist in Abs. 1 pauschal um zwei Jahre bis ins Jahr 2029 zu verlängern und in Abs. 2 eine weitere Verlängerung auf Gesuch hin um ein Jahr statt um zwei Jahre vorzusehen.

Schuler-Mosnang: Ich übernehme den Vorschlag von Frau Regierungsrätin Hartmann. Mit der Umformulierung im ersten Satz nehmen wir offensichtlich Druck heraus: Das Einsprache- und das Referendumsverfahren werden ausgenommen. Wenn dies keine Gründe für eine Verlängerung mittels Gesuch nach Abs. 2 mehr sind, kann man dort auf ein Jahr runtergehen.

Schweizer-Neckertal: Ich hatte ursprünglich beim ersten Votum die Idee, dass eine zusätzliche Verlängerung ganz gestrichen werden soll. Ich unterstütze nun aber die pauschale Verlängerung um zwei Jahre und eine Verlängerung mittels eines Gesuchs um ein weiteres Jahr.

Bärlocher-Eggersriet: Wenn das Referendum ergriffen wird und durchfällt, kann dann eine Gemeinde unter Umständen bis zu 20 Jahre lang kein neues Recht haben?

Kommissionspräsident: Wenn die Referendumsvorlage abgelehnt wird, muss die Gemeinde wieder auf Feld eins starten.

Regierungsrätin Hartmann: Dieser Fall sollte nicht eintreten, das wäre wirklich der Worst Case.

Schöbi-Altstätten: Wenn es nicht mehr «angepasst» hiesse, wäre die Konsequenz daraus, dass das immer noch weiter geht und irgendwann der Kanton nach allen demokratischen x-fachen Referenden und Rechtmittelsverfahren eingreift. So hätten wir auch keinen Druck mehr.

Regierungsrätin Hartmann: Die Rahmennutzungsplanung muss aufgelegt sein, damit ist das Materielle entschieden.

Schöbi-Altstätten zur Bezeichnung «angepasst»: Ist das einschliesslich Referendum?

Niklaus Eichbaum: Es handelt sich um ein demokratisches Recht, das Referendum zu ergreifen und dadurch etwas zu Fall zu bringen. Aber das ist auch bei der ursprünglichen Formulierung der Fall. «Angepasst» heisst nicht rechtskräftig. So wie wir es verstehen, muss das Referendumsverfahren durchgeführt werden. Auch dann könnte theoretisch das Referendum gutgeheissen werden und man hätte immer noch keinen Rahmennutzungsplan. Oder die Rechtsmittel sind erfolgreich, das Ganze wird aufgehoben und man hat auch im Jahr 2035 noch keinen Rahmennutzungsplan. Diese Gefahr besteht mit der ursprünglichen Formulierung mit «angepasst», oder wenn man die fristauslösenden Elemente auf die öffentliche Auflage legt.

Regierungsrätin Hartmann: Ich bin froh, dass Schuler-Mosnang meinen Vorschlag übernommen hat. Ich werde das so in der Regierung vertreten.

Art. 175 Abs. 1 Satz 1

Antrag

Schuler-Mosnang beantragt, Art. 175 Abs. 1 Satz 1 wie folgt zu formulieren:

«Zonenpläne und Baureglemente der politischen Gemeinden werden innert 13 Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses im ordentlichen Verfahren an das neue Recht angepasst. Die an das neue Recht angepassten Rahmennutzungspläne der politischen Gemeinde werden innert zwölf Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses gemäss Art. 41 Abs. 1 dieses Erlasses öffentlich aufgelegt.»

Beschluss

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag von Schuler-Mosnang mit 15:0 Stimmen zu.

Schuler-Mosnang: Ich beantrage, im Namen der Delegationen der FDP, der SVP und der Mitte-EVP, Art. 175 Abs. 1 Satz 2 wie folgt zu formulieren:

«Die Regierung kann diese Frist für einzelne politische Gemeinden auf begründetes schriftliches Gesuch hin einmalig um höchstens ein Jahr verlängern.»

Schöbi-Altstätten: Sind auch nicht schriftliche Gesuche denkbar? Zum «verbindlichen Zeitplan»: Kann man sich vorstellen, dass der Zeitplan unverbindlich soll sein? Ich frage mich, ob diese Reinheit der Gesetzesprache so notwendig ist. Ist damit jedem klar, was wir damit beschliessen?

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Das Wort «schriftlich» beim Gesuch ist sehr wichtig. Ich möchte nicht, dass ein Gemeindepräsident am letzten Tag der Frist von einem halben Jahr Regierungsrätin Hartmann anrufen und ein Gesuch stellen kann. Es ist wichtig, dass das schriftlich gestellt wird.

Schuler-Mosnang: Es ist tatsächlich so, dass das PBG verweist beim Verfahren auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) verweist, welches nur schriftliche Gesuche vorsieht. Insofern wird das hier einfach untermauert.

Art. 175 Abs. 1 Satz 2

Antrag

Schuler-Mosnang beantragt, Art. 175 Abs. 1 Satz 2 wie folgt zu formulieren:

«Die Regierung kann diese Frist für einzelne politische Gemeinden auf begründetes schriftliches Gesuch hin einmalig um höchstens ein Jahr verlängern.»

Beschluss

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag von Schuler-Mosnang mit 13:2 Stimmen zu.

Schuler-Mosnang: Ich beantrage, im Namen der Delegationen der FDP, der SVP und der Mitte-EVP, Art. 175 Abs. 1 Sätze 3 und 4 (neu) wie folgt zu formulieren:

«Das Gesuch hat einen verbindlichen Zeitplan zu enthalten und ist mindestens ein halbes Jahr vor Ablauf der Frist zu stellen. Das Gesuch ist öffentlich bekannt zu machen.»

Hüppli-Gommiswald: Ich beantrage, den letzten Satz zu streichen.

Die Informationspflicht der Gemeinden gegenüber der Bevölkerung besteht ohnehin, daher ist dieser Satz überflüssig.

Art. 175 Abs. 1 Sätze 3 und 4

Antrag

Schuler-Mosnang beantragt, Art. 175 Abs. 1 Sätze 3 und 4 (neu) wie folgt zu formulieren:

«Das Gesuch hat einen verbindlichen Zeitplan zu enthalten und ist mindestens ein halbes Jahr vor Ablauf der Frist zu stellen. Das Gesuch ist öffentlich bekannt zu machen.»

Hüppli-Gommiswald beantragt, Art. 175 Abs.1 Satz 4 (neu) zu streichen.

Beschluss

Die vorberatende Kommission zieht den Antrag von Schuler-Mosnang jenem von Hüppli-Gommiswald mit 11:4 Stimmen vor.

Hüppli-Gommiswald: Bedeutet eine öffentliche Bekanntmachung eine Bekanntmachung via die Publikationsplattform?

Niklaus Eichbaum: Ja, sofern die Gemeinde die Publikationsplattform als amtliches Publikationsorgan vorsieht.

Schuler-Mosnang: Ich beantrage, im Namen der Delegationen der FDP, der SVP und der Mitte-EVP, Art. 175 Abs. 2 (neu im Nachtrag) wie folgt zu formulieren:

«Nach Ablauf der Frist ~~kann~~hat die Regierung anstelle und auf Kosten der politischen Gemeinde notwendige Anpassungen von Rahmennutzungsplänen der politischen Gemeinde zu beschliessen. Die Bestimmungen über das Verfahren für den Erlass der kantonalen Sondernutzungspläne werden sachgemäss angewendet.»

Hüppi-Gommiswald: Ich möchte klar festhalten, was das für die kantonalen Behörden bedeutet. Wir haben in der letzten Session ziemlich intensiv über die kantonalen Ressourcen diskutiert. Wir müssen uns bewusst sein, was das bedeuten würde, wenn der Kanton bei drei, vier oder auch fünfzehn Gemeinden den gesamten Rahmennutzungsplan erarbeiten müsste. Da bin ich gespannt, ob die Parteien, die das beantragen, auch die nötigen Mittel zur Verfügung stellen. Ich stelle das klar in Frage. Die Verschärfung dieses Absatzes lehne ich ab.

Kommissionspräsident: Wir hoffen alle, dass Abs. 2 nicht zum Tragen kommt.

Schuler-Mosnang: Wenn man die bisher vorgenommenen Anpassungen in Art. 175 betrachtet, sind wir grosszügig unterwegs. Wir verlängern die Frist in Abs. 1 Satz 1 im Vergleich zum heutigen Recht pauschal um zwei Jahre und auf begründetes Gesuch hin kann sie um ein weiteres Jahr erstreckt werden. Wir anerkennen die administrativen Herausforderungen. Es muss aber auch irgendwann einmal Schluss sein. In diesem Sinne ist der Antrag zu verstehen.

Art. 175 Abs. 2

Antrag

Schuler-Mosnang beantragt Art. 175 Abs. 2 (neu im Nachtrag) wie folgt zu formulieren:

«Nach Ablauf der Frist ~~kann~~hat die Regierung anstelle und auf Kosten der politischen Gemeinde notwendige Anpassungen von Rahmennutzungsplänen der politischen Gemeinde zu beschliessen. Die Bestimmungen über das Verfahren für den Erlass der kantonalen Sondernutzungspläne werden sachgemäss angewendet.»

Beschluss

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag von Schuler-Mosnang mit 11:4 Stimmen zu.

Art. 175b (Sondernutzungspläne)

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Könnten Sie die formalen Anpassungen zu Art. 175b (neu) nochmals ausführen? Gibt es dazu konkrete Beispiele?

Bruno Thürlemann: Für die Rahmennutzungsplanung ist eine solche Bestimmung bereits im PBG enthalten: Kleinere formelle Anpassungen können unkompliziert und ohne öffentliche Auflage vorgenommen werden. Es wird in der Rahmennutzungsplanung aber eher wenige Fälle geben, bei denen das möglich ist. Beim Sondernutzungsplan hingegen ist vieles materiell schon detailliert geregelt. Es ändert inhaltlich nur wenig, wenn man vom alten ins neue Recht wechselt, manchmal sind es lediglich die formalen Begrifflichkeiten. Es heisst dann z.B. statt Gebäudehöhe neu Gesamthöhe. Das sind untergeordnete Anpassungen. Bei materiellen Anpassungen, wenn man z.B. noch ein Geschoss mehr oder ein oder zwei Meter mehr Gebäudehöhe zulässt, handelt es sich klar um eine Anpassung bzw. Änderung des Plans, die einem ordentlichen Verfahren unterstellt sein muss.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

4.3 Aufträge

Kommissionspräsident: Es werden keine Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

4.4 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

5 Gesamtabstimmung

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass die Botschaft und der Entwurf der Regierung durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz», einschliesslich der Anträge, beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 15:0 Stimmen, dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage zu beantragen.

6 Abschluss der Sitzung

6.1 Bestimmung des Berichterstatters

Der Kommissionspräsident stellt sich als Berichterstatter zur Verfügung. Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

6.2 Medienorientierung

Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten und die Geschäftsführerin, eine Medienmitteilung zu veröffentlichen und über das Ergebnis der Beratung zu informieren.

Der Kommissionspräsident weist nochmals auf das Kommissionsgeheimnis hin, das auch nach der Publikation der Medienmitteilung Geltung hat.

6.3 Verschiedenes

Kommissionspräsident: Ich bedanke mich für die aktive Mitarbeit und schliesse die Sitzung um 11.30 Uhr.

Der Kommissionspräsident:

Die Geschäftsführerin:

Alexander Bartl
Mitglied des Kantonsrates

Simona Risi
Parlamentsdienste

Beilagen

mit der Einladung bereits zugestellt:

1. 22.25.13 «IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz» (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. Dezember 2025); *Unterlage in der Sitzungsapp*

Beilagen gemäss Protokoll; Unterlagen in der Sitzungsapp:

2. Präsentation BUD
3. Antragsformular vom 7. Januar 2026
4. Medienmitteilung vom 12. Januar 2026

Geht (mit Beilagen) an

- Kommissionsmitglieder
- Geschäftsführung der Kommission
- Bau- und Umweltdepartement (wie Seite 1)

Kopie (ohne Beilagen) an

- Fraktionspräsidenten
- Parlamentsdienste (Gs KR)