

VII. Nachtrag zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Januar 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
1.1 Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung	2
1.2 Umsetzung in den Kantonen	2
1.3 Auswirkungen auf die Richtpläne der Kantone	3
1.4 Erlasskompetenz für den kantonalen Richtplan	3
1.5 Motion zur Anpassung der Erlasskompetenz	4
2 Antrag	4
Entwurf (VII. Nachtrag zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht)	5

Zusammenfassung

In der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 wurde die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700) als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» klar angenommen. Die geänderten gesetzlichen Bestimmungen sind seit dem 1. Mai 2014 in Kraft.

Einer der zentralen Aspekte der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ist das Bestreben, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren und an ungeeigneter Stelle gelegene Bauzonen dorthin zu verschieben, wo sie benötigt werden. Damit soll die Zersiedelung gestoppt werden.

In der Vergangenheit war es üblich, dass die Grösse von Bauzonen durch den Kanton gemeindeweise beurteilt wurde. Unter der Voraussetzung, dass die allgemeinen Ziele und Grundsätze der Raumplanung eingehalten waren, wurde der Gemeinde bezüglich des Umfangs sowie der Verteilung der Bauzonen innerhalb des betreffenden Gemeindegebiets ein entsprechender Ermessensspielraum eingeräumt. Künftig ist dies nicht mehr zulässig. Die neuen Grundlagen legen fest, wie gross die Bauzonen in einem Kanton zu einem bestimmten Zeitpunkt und anhand konkreter statistischer Grössen höchstens sein dürfen. Der Kanton ist aufgefordert, Prioritäten zu setzen und die Schwerpunkte der räumlichen Entwicklung zu bestimmen. Dies erfolgt insbesondere in der kantonalen Raumentwicklungsstrategie. Die wesentlichen Elemente dieser Raumentwicklungsstrategie sind die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien. Ebenfalls im Rahmen der kantonalen Raumentwicklungsstrategie festzulegen ist die erwartete Bevölkerungsentwicklung basierend auf den Szenarien des Bundesamtes für Statistik.

Dem Richtplan wird zukünftig eine grössere Bedeutung zuteil werden, wird doch die gesamte Entwicklung des Kantons neu zentral über diesen gesteuert. Namentlich wird in ihm festgelegt,

wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Entwicklung regional abgestimmt wird. Mithin werden im Richtplan künftig vermehrt und mit verbindlicherer und konkreterer Auswirkung strategische Zielsetzungen definiert.

Angesichts der mit der Revision des Raumplanungsgesetzes geänderten strategischen Bedeutung und Wirkung des Richtplans für die kantonale Entwicklung erscheint es angezeigt, die bestehende Kompetenzordnung zu überprüfen. Der Kantonsrat soll zukünftig konkret die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien sowie die erwartete Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung festlegen können. Die Regierung wird sodann nach den strategischen Vorgaben des Kantonsrates und den Vorgaben des Bundesrechts, in Absprache und unter Einbezug der politischen Gemeinden, unter anderem die räumliche Verteilung des Siedlungsgebiets festlegen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf zum VII. Nachtrag zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht.

1 Ausgangslage

1.1 Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung

Am 15. Juni 2012 beschlossen die eidgenössischen Räte eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz [SR 700; abgekürzt RPG]) als indirekten Gegenvorschlag zur Eidgenössischen Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)». In der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 wurde die Revision mit 1'476'942 Ja- gegen 871'514 Neinstimmen – mit Ja-Mehrheiten in 25 der 26 Kantone – angenommen. Diese RPG-Revision machte die Teilrevision der eidgenössischen Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1; abgekürzt RPV) notwendig.

Einer der zentralen Aspekte der Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 ist das Bestreben, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren und an ungeeigneter Stelle gelegene Bauzonen dorthin zu verschieben, wo sie benötigt werden. Kernstücke der neuen gesetzlichen Bestimmungen sind der Artikel zu den Bauzonen (Art. 15 RPG), die Bestimmungen zum Richtplaninhalt im Bereich Siedlung (Art. 8a RPG) und die Übergangsbestimmungen (Art. 38a RPG). Diese Gesetzesbestimmungen werden insbesondere in den Art. 5a, 30a und 52a RPV konkretisiert.

Die Fragen, wann Bauzonen aus der Sicht des Bundesrechts als überdimensioniert gelten (Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG und Art. 30a RPV) und wie eine gesetzeskonforme Bauzonengrösse des Kantons sicherzustellen ist (Art. 8a Abs. 1 Bst. d RPG), werden im Detail durch die technische Richtlinie Bauzonen (abgekürzt TRB) und die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung (abgekürzt E-LRP) beantwortet.

1.2 Umsetzung in den Kantonen

In der Vergangenheit war es üblich, dass die Grösse von Bauzonen durch den Kanton gemeindeweise beurteilt wurde. Unter der Voraussetzung, dass die allgemeinen Ziele und Grundsätze der Raumplanung eingehalten waren, wurde der Gemeinde bezüglich des Umfangs sowie der Verteilung der Bauzonen innerhalb des betreffenden Gemeindegebiets ein entsprechender Ermessensspielraum eingeräumt. Umgekehrt hatte die Grösse der Bauzonen von Nachbargemeinden wenig Einfluss auf die zulässige Bauzonengrösse in einer bestimmten Gemeinde.

Künftig ist dies nicht mehr zulässig, da die Bauzonen ausdrücklich über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen sind (Art. 15 Abs. 3 RPG). Für die Umsetzung dieser Bestimmung wurden nach Art. 15 Abs. 5 RPG mit der revidierten eidgenössischen Raumplanungsverordnung, der TRB und der E-LRP die entsprechenden Grundlagen geschaffen. Diese legen fest, wie gross die Bauzonen in einem Kanton zu einem bestimmten Zeitpunkt und anhand konkreter statistischer Grössen höchstens sein dürfen. Für die Festlegung des Bauzonenbedarfs innerhalb der zulässigen Grenzen und für die interne Verteilung verfügt der Kanton über einen gewissen Handlungsspielraum. Er ist aufgefordert, Prioritäten zu setzen und die Schwerpunkte der räumlichen Entwicklung zu bestimmen. Dies erfolgt insbesondere in der kantonalen Raumentwicklungsstrategie und muss aufgrund sachlicher Kriterien wie Erschliessung, Zentralität, Erreichbarkeit, Nachfrage usw. geschehen. Das Bundesrecht wird künftig seine Massstäbe bezüglich Grösse der Bauzonen grundsätzlich an einen Kanton als Ganzes anlegen.

Gegenüber dem Bund ergeben sich die kantonalen Kapazitäten aus dem Verhältnis zwischen den in den einzelnen Gemeinden vorhandenen Flächen der entsprechenden Zonentypen (Wohn-, Misch- und Zentrumszonen) und der Bauzonenfläche, die je Einwohnerin und Einwohner und je beschäftigter Person beansprucht wird. Die beanspruchte Bauzonenfläche, die sich der Kanton dabei anrechnen lassen darf, ist beschränkt (Art. 30a Abs. 2 Satz 2 RPV und die Erläuterungen dazu, sowie Kapitel 3.3 der TRB).

Konkret wird für jede Gemeinde bestimmt, wie viele Quadratmeter Boden gemäss statistischen Daten aus dem Jahr 2012 (Bauzonenstatistik Schweiz) je Einwohnerin und Einwohner und je Beschäftigten-Vollzeitäquivalent im bereits überbauten Gebiet beansprucht werden, differenziert nach den drei betrachteten Zonentypen (Wohn-, Misch- und Zentrumszonen).

1.3 Auswirkungen auf die Richtpläne der Kantone

Dieses strengere Regime in Bezug auf die Zuweisung von Land in Bauzonen nach Art. 15 RPG entfaltet seine Wirkung aber erst, nachdem die Kantone in ihren Richtplänen die dafür notwendigen Grundlagen geschaffen haben. Aus diesem Grund sehen die Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG auch vor, dass die Kantone ihre Richtpläne innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderungen vom 15. Juni 2012 an die Anforderungen von Art. 8 und 8a RPG anzupassen haben (Art. 38a Abs. 1 RPG). Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassungen durch den Bundesrat darf ein Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössern. Aus diesem Grund erteilte die Regierung dem Baudepartement den Auftrag zur Durchführung des Projekts «Gesamtüberarbeitung Richtplan» (abgekürzt GüRP).

Dem Richtplan wird aufgrund der Bestimmungen von Art. 8, 8a und 15 RPG zukünftig eine grössere Bedeutung zuteil werden, wird doch die gesamte Entwicklung des Kantons neu zentral über diesen gesteuert. Namentlich wird in ihm festgelegt, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Entwicklung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG). Mithin werden im Richtplan künftig vermehrt und mit verbindlicherer und konkreterer Auswirkung strategische Zielsetzungen definiert.

1.4 Erlasskompetenz für den kantonalen Richtplan

Im Kanton St.Gallen wird nach Art. 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz [sGS 731.1; abgekürzt BauG]) der Richtplan durch die Regierung erlassen. Diese Erlasskompetenz wurde im Rahmen des III. Nachtrags zum BauG vom 21. Februar 1996 (nGS 32–21, in Vollzug seit 1. Februar 1997) vom Kantonsrat auf die Regierung übertragen.

Nach Art. 8 Abs. 1 Bst. a RPG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 RPV hat der Kanton die Grundlagen der räumlichen Entwicklung festzulegen. Entsprechend der E-LRP werden die Grundlagen in einer kantonalen Raumentwicklungsstrategie beschlossen. Die wesentlichen Elemente dieser Raumentwicklungsstrategie sind die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien. Ebenfalls im Rahmen der kantonalen Raumentwicklungsstrategie festzulegen ist die erwartete Bevölkerungsentwicklung basierend auf den Szenarien Mittel bis Hoch des Bundesamtes für Statistik.

Angesichts der mit der Revision des RPG geänderten strategischen Bedeutung und Wirkung des Richtplans für die kantonale Entwicklung erscheint es angezeigt, die Kompetenzordnung von Art. 43 BauG zu überprüfen.

1.5 Motion zur Anpassung der Erlasskompetenz

Der Kantonsrat hat am 25. November 2014 die Motion 42.14.24 «Kantonaler Richtplan: Vorgaben des Kantonsrates» gutgeheissen. Die Regierung wurde beauftragt, dem Kantonsrat bis 31. Januar 2015 einen Nachtrag zum BauG zu unterbreiten, wonach der Kantonsrat vor Erlass des Richtplans die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien sowie die erwartete Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung festlegt. Um den sich im Gange befindlichen Prozess der GüRP und die dafür erforderlichen Arbeiten am Richtplan dennoch möglichst verzugslos weiterführen zu können, wurde die Motion für dringlich erklärt.

Aufgrund der langfristigen Perspektive der Richtplanung ist die strategische Ausrichtung jeweils nach Erarbeitung der Grundlagen mit den verschiedenen Anspruchsgruppen vor Erlass der Richtplanung festzulegen. Der Einbezug des Kantonsrates ist daher bei jeder in Bezug auf die strategische Ausrichtung der Richtplanung relevanten Anpassung sicherzustellen, was hauptsächlich vor einer Gesamtüberprüfung des Richtplans der Fall sein wird. Notwendige Anpassungen des Richtplans, wie z.B. jährliche Anpassungen oder Fortschreibungen sollten ohne Anpassung der strategischen Ausrichtung vorgenommen werden können.

Der Kantonsrat soll konkret die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien sowie die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung festlegen können. Die räumliche Verteilung des Siedlungsgebiets wird zukünftig von der Regierung nach den strategischen Vorgaben des Kantonsrates und den Vorgaben des Bundesrechts, in Absprache und unter Einbezug der politischen Gemeinden, festgelegt.

2 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den VII. Nachtrag zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

VII. Nachtrag zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht

Entwurf der Regierung vom 20. Januar 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. Januar 2015¹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:²

I.

Das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) vom 6. Juni 1972³ wird wie folgt geändert:

Kantonale Planung

Art. 43. ¹ Die Regierung erlässt den kantonalen Richtplan.

² Vor Erlass:

- a) werden die politischen Gemeinden und die zuständigen Organe der betroffenen Regionen angehört.
- b) **legt der Kantonsrat die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien sowie die erwartete Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung fest.**

II.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.

¹ ABI 2015, ●●.

² Vom Kantonsrat erlassen am ●●; nach unbenützter Referendumsfrist rechtsgültig geworden am ●●; in Vollzug ab ●●.

³ sGS 731.1.