

Planungs- und Baugesetz

Anträge der Regierung vom 16. Februar 2016

Art. 9 Abs. 2 Bst. a: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Art. 10: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Art. 10a (neu): Streichen.

Begründung:

Die vom Schweizer (und mit 64 Prozent Ja-Stimmen auch vom St.Galler) Stimmvolk am 3. März 2013 gutgeheissene Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (AS 2014, 899; nachfolgend RPG-Revision) hat zum einen das Ziel, die Grösse der Bauzonen strikter zu begrenzen und dadurch die fortschreitende Zersiedelung der Schweiz wirksamer zu steuern. Gleichzeitig soll auf dem Bodenmarkt für die Wohnbevölkerung und die Wirtschaft weiterhin ein genügendes Angebot an bebaubarem Land zur Verfügung stehen. Die RPG-Revision zielt deshalb zum anderen auch darauf ab, das tatsächlich eingezonte Bauland für geplante Überbauungen besser verfügbar zu machen. Konkret sollen das eingezonte Bauland rechtzeitig erschlossen (Art. 19 Abs. 2 und 3 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes [SR 700; abgekürzt RPG]) und die Baulandhortung bekämpft werden (Art. 15a RPG).

Die fehlende Verfügbarkeit von eingezontem Bauland ist im Kanton St.Gallen an vielen Orten ein zunehmendes Problem. Die Regierung erachtet es deshalb als vordringlich, dass den Gemeinden mit dem Planungs- und Baugesetz (PBG) neue wirksame Instrumente gegen die Baulandhortung zur Verfügung gestellt werden. Konkret schlägt sie folgende zwei neue Instrumente vor:

Androhung der Rückzonung (Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-PBG)

Die Verfügbarkeit von neu eingezontem Bauland soll künftig vorzugsweise im gegenseitigen Einvernehmen zwischen der Gemeinde und der Bauherrschaft vorab vertraglich geregelt werden. Die gesetzliche Grundlage für diese sogenannte Vertragsraumordnung wird mit dem PBG ausdrücklich gestärkt (Art. 65 E-PBG). Darüber hinaus soll eine Gemeinde aber künftig auch ausdrücklich die Rückzonung androhen können, wenn mit der Überbauung nicht innert einer gesetzten Frist begonnen wird (Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-PBG). Eine solche Massnahme setzt zwingend ein entsprechendes öffentliches Interesse voraus. Diesem öffentlichen Interesse entsprechend soll es auch in der Abwägungskompetenz der Gemeinden liegen, der Bauherrschaft eine angemessene Frist zum Beginn einer Überbauung zu setzen.

Kaufrecht der politischen Gemeinde (Art. 10 E-PBG)

Das Problem der verbreiteten Baulandhortung stellt sich vordringlich beim bereits eingezonten Bauland. Die Regierung schlägt dementsprechend auf wiederholte Forderungen zahlreicher betroffener Gemeinden unter anderem in Anlehnung an die geltende Luzerner Regelung ein Kaufrecht der politischen Gemeinde vor (Art. 10 E-PBG). Der Entwurf der Regierung sieht folgende vier Voraussetzungen für die Entstehung des Kaufrechts vor:

1. unterbliebene Überbauung während 5 bzw. 8 Jahren trotz vorhandener Groberschliessung;
2. Verstreichen einer weiteren, von der Gemeinde angesetzten zweijährigen Nachfrist;
3. keine Zugehörigkeit zu einer Erweiterungsreserve von Betrieben;
4. Nachweis des Scheiterns eines freihändigen Erwerbs zum Verkehrswert.

Beim Verfahren einschliesslich Bestimmung des Verkehrswerts wird auf das Enteignungsgesetz (sGS 735.1) verwiesen.

Die griffige Ausgestaltung des Kaufrechts verweist auf den hauptsächlichlichen Zweck des Instruments: Die öffentliche Hand soll nur im Ausnahmefall tatsächlich Grundeigentum mit Hilfe des Kaufrechts erwerben. Vielmehr soll das gesetzliche Kaufrecht in der Praxis als wirksames Instrument gegen die Baulandhortung zum Tragen kommen.

Der Änderungsantrag der vorberatenden Kommission zu Art. 10 E-PBG erhöht mit zusätzlichen, kaum erfüllbaren Voraussetzungen die Hürde, um das Kaufrecht praktisch auszuüben. So ist beispielsweise der geforderte Nachweis, dass das Baulandangebot ungenügend ist, in der Praxis kaum zu erbringen, weil die Meinungen, was genügend ist, je nach Interessenlage weit auseinandergehen und eine gerichtliche Auseinandersetzung darüber kaum sinnvoll zu führen ist. Ebenso ist der geforderte Nachweis von mildereren Massnahmen wie der Um- oder Auszonung (nach Art. 9 E-PBG) mit vernünftigem Aufwand praktisch nicht zu erbringen. Insgesamt ergibt sich, dass aus Sicht der Regierung das Kaufrecht unter all den zu erfüllenden zusätzlichen Bedingungen seine zentrale Funktion als wirksames Instrument gegen die Baulandhortung verliert. Das Instrument bliebe «toter Buchstabe» und würde konsequenterweise besser gleich ganz aus dem Gesetz herausgestrichen.

Art. 33 Bst. c, d und f: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Die Regierung kann kantonale Nutzungspläne künftig ausschliesslich für die im Gesetz genannten Aufgaben erlassen, und zwar ausschliesslich zur Wahrung kantonalen oder wesentlicher regionaler

Interessen im Sinn von Art. 32 E-PBG. Die abschliessende Aufzählung umfasst im E-PBG folgende Vorhaben:

- Abbaustellen von kantonaler und regionaler Bedeutung (Bst. a);
- Deponien von kantonaler und regionaler Bedeutung (Bst. b)
- Anlagen zur Gewinnung von Energie (Bst. c);
- Anlagen zur Nutzung des Untergrundes (Bst. d);
- Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende (Bst. e).

Darüber hinaus erachtet es die Regierung als zweckmässig und verfahrensvereinfachend, wenn Strassen- und Wasserbauten, soweit sie mit einem der oben genannten Vorhaben zusammenhängen, ebenfalls im Rahmen eines kantonalen Nutzungsplans realisiert werden können.

Für die Regierung ist es zentral, dass die im Gesetz genannten wenigen Vorhaben im öffentlichen Interesse künftig auch dann realisiert werden können, wenn für ein über die Gemeindegrenzen hinausgehendes wichtiges Projekt durch die betroffenen Gemeinden keine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann. Im kommunalen Blockadefall erscheint der Regierung dementsprechend auf jeden Fall das öffentliche Interesse an einer kantonalen Realisierung der in Bst. a bis d und f genannten Vorhaben als sehr gross. Dagegen stellen Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende (Bst. e) keine solchen über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Vorhaben dar.

Art. 39 Abs. 1:

Die politische Gemeinde kann im Zonenplan bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses für bestimmte Flächen in Schwerpunktzonen ein Enteignungsrecht vorsehen, vorausgesetzt ~~wenigstens drei Viertel der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer~~ die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von drei Vierteln dieser Flächen, die gleichzeitig mindestens drei Viertel des Verkehrswertes des erfassten Grundeigentums vertreten, stimmen dem Erlass der Schwerpunktzonen zu.

Begründung:

Die Schwerpunktzonen zielt darauf ab, auf strategisch günstig gelegenen Arealen (wie z.B. auf brach liegenden Gewerbe-, Fabrik- oder Bahnhofsarealen) qualitativ hochstehende bauliche Verdichtungen zu ermöglichen. Der Gemeinde steht es gemäss Botschaft der Regierung künftig offen, im Fall eines überwiegenden öffentlichen Interesses ein besonderes Enteignungsrecht vorzusehen für die zur Umsetzung von Schwerpunktzonen unerlässlichen Flächen. Die Ausübung des besonderen Enteignungsrechts setzt allerdings voraus, dass die fehlende Verfügbarkeit des Baulands die zweckmässige Nutzung einer Schwerpunktzonen blockiert.

Die Schwerpunktzonen ist als vorausschauende Planungsmassnahme des Zonenplans für eine grössere Fläche (festgelegter Perimeter) konzipiert. Es gibt in dieser Phase in der Regel noch kein konkretes Projekt, weshalb der projektbezogene Sondernutzungsplan erst später erstellt wird. Die vorberatende Kommission sieht nichtsdestotrotz bereits im Moment des Erlasses des Zonenplans

ein qualifiziertes Zustimmungsquorum von drei Vierteln der Anzahl der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie gleichzeitig auch der Verkehrswerte vor. Diese neu erstellte Hürde erschwert die angestrebte Verdichtung unnötig. Diese Erschwernis ist umso bedeutsamer, als die praktische Realisierung einer Schwerpunktzone ohnehin ein sehr anspruchsvolles Vorhaben darstellt und grosser Anstrengungen von Seiten der zuständigen Gemeinde bedarf. In der Praxis kämen deshalb aufgrund der erforderlichen Zustimmungsquoren nur noch Areale mit einfachen Eigentumsstrukturen (z.B. alle Grundstücke im Eigentum der SBB bzw. der öffentlichen Hand) für eine Schwerpunktzone in Frage.

Die Regierung schlägt vor, die zusätzliche Hürde auf ein einziges Zustimmungsquorum zu beschränken. Wenigstens «die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von drei Vierteln dieser Fläche» sollen dem Erlass der Schwerpunktzone zustimmen müssen. Sollte dagegen am doppelten qualifizierten Zustimmungsquorum beim Erlass des Zonenplans festgehalten werden, ist aus Sicht der Regierung auf das Enteignungsrecht in den Schwerpunktzonen besser ganz zu verzichten (Streichung von Art. 39 Abs. 1 E-PBG).

Abs. 4 Satz 2: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Das Enteignungsrecht kann gemäss Botschaft vom Gemeinwesen auf Dritte übertragen werden. Diese Übertragbarkeit des Enteignungsrechts ist praktisch von grosser Bedeutung, weil die konkrete Verdichtung in einer Schwerpunktzone in der Regel nicht durch die Gemeinde, sondern durch Investoren erfolgt. Die Gemeinde beschränkt sich in der Regel auf die Schaffung von wirtschaftlich günstigen Rahmenbedingungen. Die demokratische Legitimation des Enteignungsrechts ist grundsätzlich vorhanden: Die Schwerpunktzone wird im Nutzungsplan festgelegt und ist somit durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu genehmigen. Konkret sieht die Gemeinde das Enteignungsrecht im projektspezifischen Sondernutzungsplan vor. Das Enteignungsrecht gilt mit dem Eintritt der Rechtskraft des Planerlasses als erteilt. Mit der Einräumung des Enteignungsrechts müssen die Gemeinden im Rahmen der Vertragsraumordnung (Art. 65 E-PBG) sicherstellen, dass die Bauprojekte gemäss Sondernutzungsplan auch tatsächlich realisiert werden.

Art. 68: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Die einzelnen Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- oder Kundenverkehr unterscheiden sich hinsichtlich der Transportierbarkeit der angebotenen Ware stark voneinander (z.B. Lebensmittel-

oder Möbelmarkt). Sie sind auch in sehr unterschiedliche Umgebungsverhältnisse (z.B. Innenstadt oder Stadtrand) eingebettet. Dementsprechend stellen sich im Einzelfall auch unterschiedliche Anforderungen an die Qualität der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (öV). Vor diesem Hintergrund erachtet es die Regierung als sachgerecht, dass auch die Erreichbarkeit von Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- oder Kundenverkehr mit dem öffentlichen Verkehr situativ unterschiedlich festzulegen ist. Je nach Zweck und Standort der Baute oder Anlage kann die geforderte Erschliessungsqualität höher (z.B. innerstädtischer Lebensmittelmarkt mit Grundversorgungsfunktion) oder tiefer (z.B. am Stadtrand gelegener Möbelmarkt mit wenigen für den öV-Transport geeigneten Produkten) liegen.

Der Antrag der vorberatenden Kommission steht in zweierlei Hinsicht im diametralen Gegensatz zum Vorschlag der Regierung:

1. Die öV-Erreichbarkeit von Bauten und Anlagen mit intensivem Publikumsverkehr soll generell nur dann gesetzlich geregelt werden, wenn:
 - die Verkaufsfläche mehr als 7'500 m² beträgt (Grenze für Umweltverträglichkeitsprüfung);
 - ein minimaler Auslastungsgrad vorhanden ist und bestehen bleibt.
2. Im genannten eingeschränkten Rahmen soll unabhängig von Zweck und Standort generell eine gute öV-Erreichbarkeit sichergestellt werden.

Die Regierung erachtet den Gegenvorschlag der vorberatenden Kommission als nicht zweckmässig. Zum einen sind die Voraussetzungen für eine gute öV-Erschliessung insbesondere mit der Verkaufsflächenuntergrenze von 7'500 m² derart hoch gesteckt, dass alle im Kanton St.Gallen zurzeit absehbaren neuen Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- und Kundenverkehr durch die Regelung nicht betroffen würden. Auch im Vergleich mit anderen Kantonen handelt es sich um einen extrem hohen Schwellenwert: Beispielsweise müssen im Kanton Luzern Einkaufszentren mit einer Nettofläche von mehr als 3'000 m² gut mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar sein. Die Regelung der öV-Erschliessung würde auch im starken Gegensatz zum geltenden Recht faktisch weitgehend den privaten Betreibern überlassen. Zum anderen erachtet die Regierung eine starre Regelung hinsichtlich der öV-Erschliessung als nicht sachgerecht. Vielmehr kann die geforderte Erschliessungsqualität je nach Zweck und Standort der Baute oder Anlage höher oder tiefer liegen.

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr (sGS 710.5; abgekürzt GöV) legt hinsichtlich der ungedeckten Kosten einer öV-Erschliessung einer verkehrs- und publikumsintensiven Einrichtung ergänzend zum PBG eine Beitragspflicht an den Betrieb fest. Diese Beitragspflicht setzt aber voraus, dass die verkehrs- und publikumswirksame Einrichtung überhaupt vom öV erschlossen wird. Wird die öV-Erschliessungspflicht auf Einkaufszentren mit mehr als 7'500 m² beschränkt, geht auch die Beitragspflicht nach dem GöV ins Leere, da

schon gar keine beitragspflichtige öV-Erschliessung eingerichtet werden wird. Völlig unpraktikabel erscheint auch der Vorbehalt eines minimalen Auslastungsgrads. Wie soll beispielsweise vorab festgestellt werden, ob ein minimaler Auslastungsgrad des öffentlichen Verkehrsmittels vorhanden ist und bestehen bleibt? Abschliessend gilt es ausdrücklich auch festzuhalten, dass die von der vorberatenden Kommission vorgeschlagene Regelung den Bestimmungen des revidierten RPG widerspricht, die das Erfordernis der Abstimmung von Siedlung und Verkehr ausdrücklich festschreiben.

Art. 75 Satz 2:

Streichen.

Begründung:

Anbauten sind gegenüber den Hauptbauten privilegiert (insbesondere reduzierte Abstände). Dementsprechend sind in den Anbauten teilweise (z.B. Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe [IVHB]) keine Hauptnutzungen zugelassen. In der Praxis kommen solche Hauptnutzungen in Klein- und Anbauten aber dennoch vor. Vor diesem Hintergrund schlägt die Regierung vor, künftig Hauptnutzungen in Anbauten generell zuzulassen.

Im Sinn einer liberalen, grundeigentümerfreundlichen Regelung geht die vorberatende Kommission noch einen Schritt weiter: Eine Anbaute soll sich nicht einmal mehr durch eine konstruktive oder funktionale Trennung von der Hauptbaute abgrenzen müssen. Für die Regierung verliert durch diesen zusätzlichen Liberalisierungsschritt die Trennung zwischen einer Haupt- und einer Anbaute weitgehend ihren materiellen Sinn. Die Abstandsprivilegierung kann für eine Hauptbaute einfach eingefordert werden durch rein planerisch behauptete Anbauten. Faktisch könnten dadurch nach Gutdünken Hauptbautenteile zu Anbauten erklärt und somit die Abstandsregeln unterlaufen werden. Im Resultat würde eine höchst unerwünschte Rechtsunsicherheit in der Nachbarsbeziehung zwischen zwei Grundstücken geschaffen. Darüber hinaus ist der Änderungsantrag der vorberatenden Kommission auch wegen der Möglichkeit eines separaten Niveaupunkts für Anbauten überaus problematisch. Wenn nicht klar erkennbar ist, wo der Hauptbau aufhört und der Anbau beginnt, sind auch die massgebenden Niveaupunkte nicht mehr einfach und klar festzulegen.

Art. 78 Abs. 1:

Als massgebendes Terrain gilt der natürliche oder, wenn dieser nicht mehr festgestellt werden kann, der bewilligte Geländeverlauf. Besteht kein bewilligter Geländeverlauf, wird vom natürlich gewachsenen Geländeverlauf der Umgebung ausgegangen.

Begründung:

Die sich ausschliesslich auf den bewilligten Geländeverlauf ausrichtende neue Regelung der vorberatenden Kommission schafft eine Gesetzeslücke. Das massgebende Terrain muss auch bestimmbar

sein, wenn das natürliche Terrain nicht festgestellt werden kann und darüber hinaus auch kein bewilligter Geländeverlauf vorliegt. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn der Geländeverlauf vor der Rekursinstanz umstritten ist. Die Regierung schlägt für diesen Fall vor, vom natürlichen gewachsenen Geländeverlauf der Umgebung auszugehen.

Art. 91 Abs. 2:

Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Das Bundesrecht verlangt mit Blick auf das grosse öffentliche Interesse, den Zugang zu den Gewässern für Unterhaltszwecke, für den Hochwasserschutz sowie auch für ökologische Anliegen ausreichend zu gewährleisten. Grundsätzlich stehen dem kantonalen Gesetzgeber zwei Wege offen, um die entsprechenden konkreten bundesrechtlichen Vorgaben umzusetzen:

1. Der bundesrechtlich vorgeschriebene Gewässerraum wird einfach und schematisch auf das zulässige absolute Minimum reduziert. Um die darüber hinausgehenden bundesrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Hochwasserschutz, Zugang für den Unterhalt und ökologische Anliegen dennoch zu erfüllen, wird ein ergänzender kantonaler Bauabstand eingeführt. Im kantonalen Bauabstand gelten im Vergleich zum bundesrechtlich vorgeschriebenen Gewässerraum weniger strenge Regelungen insbesondere hinsichtlich Nutzung und Bestandesgarantie. Der Bauabstand gilt kantonsweit. Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen haben aber einen verbindlichen Anspruch auf eine Reduktion des Bauabstands (gegebenenfalls auf null Meter), wenn der Zugang für den Unterhalt, den Hochwasserschutz und die ökologischen Erfordernisse gewährleistet sind.
2. Der bundesrechtlich vorgeschriebene Gewässerraum wird so umfassend festgelegt, dass alle bundesrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Hochwasserschutz, Zugang für den Unterhalt und ökologische Anliegen erfüllt sind. Es gelten im ganzen bereits festgelegten Gewässerraum die strengen bundesrechtlichen Regelungen insbesondere hinsichtlich Nutzung und Bestandesgarantie. Zudem könnten die Gewässerräume nicht mehr schematisch und entsprechend rasch festgelegt werden, sondern müssten individuell und damit mit weit grösserem Aufwand ausgeschieden werden.

Die Regierung erachtet den in der Botschaft vorgeschlagenen ersten Weg als eindeutig vorteilhafter. Ohne einen kantonalen Bauabstand müsste an vielen Orten ein deutlich grösserer und von seinen Wirkungen her viel einschneidenderer Gewässerraum ausgeschieden werden. Nicht zuletzt könnten die Gewässerräume nicht mehr schematisch und entsprechend auf eine einfache Weise rasch festgelegt werden. Diese müssten vielmehr individuell und mit einem entsprechend deutlich grösseren Aufwand situativ ausgeschieden werden

und führten absehbar auch zu einer Vielzahl von Rechtsmittelverfahren zur Einforderung der Rechtsgleichheit. Im Resultat blieben die überaus restriktiven Übergangsbestimmungen des Bundesrechts viel länger bestehen als mit der raschen schematischen Festlegung des Gewässerraums.

Art. 101 Abs. 1:

Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Die Regierung erachtet die vorgeschlagene Möglichkeit für die Gemeinden, Anreize für besonders hochwertige Gestaltungen zu setzen, als ein bauherrenfreundliches Instrument. Eine angezeigte höhere Verdichtung lässt sich dadurch auf eine einfachere und kostengünstigere Weise erreichen als über eine ordentliche Erhöhung der Baumassenziffer oder über einen Sondernutzungsplan. Dass ein wegen besonders hochwertiger Gestaltung gewährtes höheres Nutzungsmass den Bericht eines Fachorgans oder die Durchführung eines Architekturwettbewerbs voraussetzt, erscheint dagegen nicht zwingend notwendig. Die Gemeinden sollen über solche Vorgaben in eigener Kompetenz entscheiden können.

Art. 103 Abs. 1:

Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Die Befürchtung der vorberatenden Kommission, dass die von der Regierung vorgeschlagene Schwelle von vier Wohnungen insbesondere bei der Sanierung von Altbauten zu unverhältnismässig hohen Zusatzaufwendungen führt, ist unbegründet. Nach Art. 103 Abs. 3 E-PBG kann die Baubehörde ausdrücklich von der Pflicht zur behindertengerechten Erneuerung von Bauten und Anlagen befreien, wenn der zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand steht.

Art. 107 Abs. 1 Ingress: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Bst. a: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Im Kanton St.Gallen ist heute eine ganze Reihe von grossen publikumsintensiven Anlagen mit teilweise sehr grossen Verkaufsflächen in Betrieb. So umfassen allein die Zentren in Mels (Riet, Rietcenter usw.) mehrere 10'000 m². Darüber hinaus bestehen zahlreiche deutlich kleinere Zentren im Kanton, die je nach Grösse der Gemeinde ebenfalls erhebliche raumplanerische Auswirkungen haben. So führte beispielsweise der ohne Sondernutzungsplan erstellte Neubau der ZIMA in Thal mit 2'500 m² Verkaufsfläche zu intensiven Diskussionen

über die infrastrukturellen Folgen und die Auswirkungen auf die Gemeinde.

Die vorberatende Kommission erachtet nur Einkaufs- und Fachmarktzentren mit mehr als 7'500 m² Verkaufsfläche als Baute und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Tatsächlich haben aber wie erwähnt bereits deutlich kleinere Zentren sehr erhebliche Auswirkungen auf die Siedlungs-, Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur. Die Regierung lehnt deshalb die geänderte Regelung als unzweckmässig ab (vgl. auch Begründung zu Art. 68 E-PBG). Die Verkaufsflächenuntergrenze von 7'500 m² ist derart hoch gesteckt, dass alle im Kanton St.Gallen zurzeit absehbaren neuen Einkaufs- und Fachmarktzentren nicht als Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Sinn des PBG gelten würden. Auch andere Kantone knüpfen die Sondernutzungsplanpflicht an bedeutend geringere Schwellenwerte als von der vorberatenden Kommission vorgeschlagen (z.B. Kanton Luzern: Einkaufszentren Nettofläche von 1'500 m² / Fachmarktzentren Nettofläche von 3'000 m²). Ohne Sondernutzungsplanpflicht besteht grundsätzlich ein Anspruch auf eine Baubewilligung und die Gemeinden müssten allenfalls auch Projekte bewilligen, die ihre bestehenden Infrastrukturen absehbar überlasten. Dementsprechend forderten im Rahmen der Erarbeitung des PBG verschiedene Gemeindevertreter hinsichtlich der Sondernutzungsplanpflicht eine Verkaufsflächenuntergrenze von 1'000 m².

*Bst. c:*¹ Abbaustellen von kurzer Dauer und einem gesamten Abbauvolumen von weniger als 15'000 m³;

*Bst. d:*² Deponien mit einem Volumen bis höchstens 6'000 m³.

Begründung:

Die Regierung hat in der Botschaft mit der Regelungsskizze zur Verordnung festgehalten, dass Abbaustellen und Deponien unter einem gewissen Volumen von der Sondernutzungsplanpflicht nach Art. 108 E-PBG ausgenommen werden können. Die vorberatende Kommission beantragt den Katalog bewilligungsfreier Bauten und Anlagen in das Gesetz aufzunehmen (Art. 137 Abs. 2 E-PBG). Infolgedessen ist es sachgerecht, auch die Ausnahme der Sondernutzungsplanpflicht auf Gesetzesstufe zu regeln. Auch Art. 107 Abs. 1 Bst. a und b E-PBG sehen eine Präzisierung der betroffenen Bauten und Anlagen vor.

Art. 108 Abs. 1: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

¹ Auszeichnung der Änderung im Vergleich zum Entwurf der Regierung.

² Auszeichnung der Änderung im Vergleich zum Entwurf der Regierung.

Der Neubau wie auch wesentliche Umbauten von bestehenden Einkaufs- und Fachmarktzentren haben in aller Regel erhebliche Auswirkungen auf die Siedlungs-, Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur einer Gemeinde oder gar einer ganzen Region. Dementsprechend unterstehen solche Vorhaben gemäss Entwurf der Regierung der Sondernutzungsplanpflicht. Zukünftig werden sich die Vorhaben auch hauptsächlich auf Umbauten bestehender Einrichtungen und weniger auf Neubauten konzentrieren.

Die von der vorberatenden Kommission beschlossene Beschränkung der Sondernutzungsplanpflicht auf Neubauten ist nicht sachgerecht. Tatsächlich können sich wesentliche Umbauten an den bestehenden grossen Zentren mindestens ebenso stark auf den Raum und die Umwelt auswirken wie der Neubau eines Einkaufs- oder Fachmarktzentrums. Die Auswirkungen hängen vom erzeugten Verkehrsaufkommen ab und dieses wird wiederum vom konkreten Angebot bestimmt. Eine Neuausrichtung des Angebots eines bestehenden Zentrums kann dementsprechend sehr bedeutende Konsequenzen für eine betroffene Gemeinde haben. Mit der Sondernutzungsplanpflicht steht den Gemeinden ein Instrument zur Verfügung, mit dem sie solche Probleme lösen können.

Abs. 2 Bst. b: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Die Betreiber der Bauten und Anlagen sollen sich gemäss Botschaft an den Kosten der erforderlichen Ausbauten der Infrastruktur von öffentlichem und privatem Verkehr beteiligen, wenn ihnen daraus ein offensichtlicher wirtschaftlicher Vorteil entsteht. Diese Regelung entspricht dem Verursacherprinzip und sollte einzelne Private nicht unverhältnismässig bevorteilen. Darüber hinaus sollen die Betreiber von Bauten und Anlagen auch zu Massnahmen verpflichtet werden können, die das Verkehrsaufkommen wirksam begrenzen, wenn dies aus Gründen der Verkehrsplanung oder des Umweltschutzes erforderlich ist. Mit der gewählten Formulierung wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. Entgegen der Befürchtung der vorberatenden Kommission sollen die Massnahmen somit nur angeordnet werden können, wenn sie im Einzelfall das Verkehrsaufkommen *wirksam* begrenzen. Dort wo die Massnahmen zu keiner Begrenzung des Verkehrsaufkommens beitragen, bietet die neue Bestimmung somit auch keine rechtliche Grundlage für deren Anordnung. Zudem zielt auch diese Regelung darauf ab, dass sich Private an der Steuerung der von ihnen verursachten negativen externen Effekte angemessen beteiligen. Es wäre auf jeden Fall nicht sachgerecht, wenn die Gemeinden über keine Instrumente zur Steuerung der Verkehrsentwicklung verfügten und die Betreiber dementsprechend nicht verpflichtet könnten, zur Begrenzung des Verkehrsaufkommens beizutragen.

Die Regierung erachtet die von der vorberatenden Kommission beschlossenen Änderungen als unausgewogen. Die privaten Betreiber

von verkehrsintensiven Bauten und Anlagen werden einseitig auf Kosten der Steuerzahler bevorzugt, selbst wenn das Gesetz über den öffentlichen Verkehr (sGS 710.5) hinsichtlich der ungedeckten Betriebskosten einer öV-Erschliessung einer verkehrs- und publikumsintensiven Einrichtung eine Beitragspflicht festlegt.

Art. 122 Abs. 3:

Verfügungen und Pläne der Gemeinden nach Abs. 1 dieser Bestimmung bedürfen der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle, wenn sie Vorhaben betreffen, die mit einer massgeblichen Beeinträchtigung von Objekten von nationaler oder kantonalen Bedeutung verbunden sind.

Begründung:

Kanton und Gemeinden legen gemäss dem E-PBG im Schutzinventar im Rahmen ihrer Zuständigkeit die schützenswerten Objekte fest. Die Gemeinden bezeichnen demnach die kommunalen, der Kanton die kantonalen und eidgenössischen Schutzobjekte. Die Zuständigkeit bei der konkreten grundeigentümergebundenen Unterschutzstellung eines Objekts beispielsweise im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens ist analog geregelt: Bei kommunalen schützenswerten Objekten entscheiden die Gemeinden abschliessend. Die Zustimmung des Kantons ist dagegen erforderlich, wenn ein Bauprojekt Objekte von nationaler oder kantonalen Bedeutung betrifft.

Die vorberatende Kommission hat das genannte Zustimmungserfordernis des Kantons im PBG vollständig gestrichen. Die Gemeinden könnten demnach künftig beispielsweise im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens über den grundeigentümergebundenen Schutz und Schutzzumfang bzw. über bauliche Veränderungen oder gar den Abbruch eines schützenswerten Objekts von nationaler oder kantonalen Bedeutung abschliessend entscheiden. Der Kanton ist vorab lediglich anzuhören; er verfügt aber über kein angemessenes Instrument, um die mit kantonalen oder nationalen Objekten verbundenen überkommunalen Interessen und Perspektiven verbindlich sicherzustellen. Allein durch die Bezeichnung der schutzwürdigen Objekte im Schutzinventar ist die Berücksichtigung der entsprechenden Interessen auf jeden Fall nicht gewährleistet, da die wesentlichen Fragen bezüglich Schutzzumfang erst im Rahmen der grundeigentümergebundenen Unterschutzstellung entschieden werden.

Die Regierung kann die in der vorberatenden Kommission vorgebrachte Befürchtung nachvollziehen, dass die mit dem E-PBG vorgeschlagene generelle kantonale Genehmigungspflicht zu einem erheblichen Mehraufwand für die Gemeinden und die kantonale Verwaltung führt. Sie schlägt dementsprechend neu vor, dass Schutzentscheide mittels Verfügungen und Plänen nur dann der Genehmigungspflicht unterstellt werden, wenn sie Vorhaben betreffen, die mit einer massgeblichen Beeinträchtigung der Objekte des Kantons oder auch des Bundes verbunden sind. In einem Ortsbild von nationaler Bedeutung wären das z.B. Fassadenveränderungen,

welche die gesamtheitliche architektonische und gestalterische Erscheinung verändern, oder bauliche, aussen sichtbare Ergänzungen wie Balkone oder Vorbauten. Leichte oder nicht massgebliche Beeinträchtigungen würden mit dieser Einschränkung keiner kantonalen Genehmigungspflicht unterliegen (im Ortsbild z.B. äussere Umgestaltungen, die sich gut in das Gesamtbild einfügen, der Einbau einzelner Dachflächen- oder Fassadenfenster, Unterhaltsarbeiten ohne sichtbare Veränderungen sowie innere Umbauten, soweit Fassadenstruktur und Dachlandschaft nicht betroffen sind).

Zuständige kantonale Stelle für die Genehmigung ist das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG). Die Genehmigung des AREG setzt eine Stellungnahme des fachlich zuständigen Amtes für Kultur voraus. Diese Regelung entspricht den im Rahmen der Verfahrenskoordination bereits heute geltenden Zuständigkeiten wie auch der allgemeinen Genehmigungspflicht für Zonenpläne, Baureglemente, Sondernutzungspläne und Schutzverordnungen (Art. 38 E-PBG). Die sich eng an der bestehenden Verfahrenskoordination ausrichtende Kompetenzregelung stellt nicht zuletzt auch sicher, dass sich der aufgrund der Genehmigungskompetenz zusätzliche Verfahrens- und Ressourcenaufwand für die Gemeinden und den Kanton in engen Grenzen hält.

Art. 127 Abs. 1:³

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Bauberechtigte:

- a) dürfen archäologische Funde und Fundstellen, auf die sie gestossen sind, bis zum Eintreffen der zuständigen kantonalen Stelle in keiner Weise verändern;
- b) dulden Sicherungs- und Untersuchungsmassnahmen im Zusammenhang mit auf dem Grundstück befindlichen archäologischen Fundstellen und archäologischen Denkmälern.

Begründung:

Gemäss der vorberatenden Kommission sollen Bestimmungen, die den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie Bauberechtigten obliegende substantielle Pflichten festlegen, ins Gesetz und nicht in die Verordnung aufgenommen werden. Die Regulationsskizze zu den künftigen Ordnungsbestimmungen legt ein allgemeines Verbot fest, an archäologischen Fundorten Veränderungen vorzunehmen, bis die Kantonsarchäologie vor Ort ist. Grundsätzlich gilt jeder Fund und jede Fundstelle wenigstens bis zu seiner bzw. ihrer Untersuchung als schutzwürdig. Dieses Verbot wird mit dieser veränderten Bestimmung direkt ins PBG eingefügt. Ohne ein solches Verbot zur Vornahme von Veränderungen am Fundort bleibt die Bewahrung und Dokumentation des archäologischen Kulturerbes im Kanton gefährdet.

³ Auszeichnung der Änderung im Vergleich zum Entwurf der Regierung.

Abs. 3:⁴

Streichen.

Begründung:

Durch die Übernahme der zentralen Bestimmungen der Regelungsskizze zu den Verordnungsbestimmungen zum Teil C Natur- und Heimatschutz ins PBG erübrigt sich eine spezifische Gesetzesdelegation zum Erlass von wesentlichen Verordnungsbestimmungen.

Art. 152:

Festhalten am Entwurf der Regierung.

Art. 153:

Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Die Berechtigung und das Verfahren zur Inanspruchnahme von Nachbargrundstücken lässt sich grundsätzlich im PBG oder im Zivilrecht regeln. Mit der Einbettung in das PBG entscheiden als wesentlicher Vorteil künftig nicht mehr die Zivilgerichte über Streitigkeiten, sondern die Baubehörde. Die Baubehörde verfügt zur Beurteilung dieser Fragen über eine grössere Fachkunde. Nicht zuletzt ist der Rechtsmittelweg auf dem öffentlich-rechtlichen Weg erfahrungsgemäss kostengünstiger und schneller.

Art. 180:

Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Sondernutzungspläne enthalten häufig besondere Vorschriften, welche die besondere Bauweise regeln. Die bestehenden Sondernutzungspläne orientieren sich am bisherigen Baugesetz (sGS 731.1). Zulässig waren nach bisherigem Recht eine Vielzahl unterschiedlicher Regelbauvorschriften (beispielsweise zu Dachformen, Dachaufbauten, Vor- und Anbauten, Geschosszahlen usw.). Mit dem PBG werden die Vorschriften über die Regelbauweise einheitlich festgelegt und auf eine begrenzte Anzahl reduziert. Dementsprechend ist es für die Regierung folgerichtig, dass auch Sondernutzungspläne an das neue Recht angepasst werden. Die Anpassung der Sondernutzungspläne an das neue Recht drängt sich aber nicht zuletzt auch deshalb auf, weil im Kanton St.Gallen die meisten Sondernutzungspläne keinen Vorbehalt zugunsten der beim Planerlass geltenden Regelbauvorschriften enthalten, weshalb ohnehin das aktuell geltende Recht zur Anwendung gelangt.

Schliesslich ist die Aufnahme der alten Pläne in den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) aufwändiger als die digitale Aufnahme von aktuellen Daten. Die Anpassung der Pläne führt auch dazu, dass die Vollständigkeit des Katasters sichergestellt werden kann.

⁴ Auszeichnung der Änderung im Vergleich zum Entwurf der Regierung.

Sondernutzungspläne, die innert zehn Jahren nicht rechtskräftig angepasst werden, gelten gemäss E-PBG als aufgehoben. Dies bedeutet, dass diese Sondernutzungspläne keine Rechtswirkungen mehr entfalten und die Regelbauvorschriften gelten. Die praktischen Konsequenzen daraus sind aufgrund der liberalen Bestimmungen zur Bestandes- und Erweiterungsgarantie (Art. 110 und 111 E-PBG) wenig einschneidend.

Antrag für den Fall, dass der Kantonsrat Art. 152 und 153 E-PBG streichen sollte:

Art. 173 (Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911 / 22. Juni 1942⁵):

Art. 112:⁶ Festhalten am geltenden Recht.

Begründung:

Gemäss Antrag der vorberatenden Kommission sollen allfällige Anpassungen des Nachbarrechts im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB) geregelt und daher Art. 152 und 153 E-PBG gestrichen werden. Wenn der Kantonsrat diesem Antrag entgegen den Anträgen der Regierung (vgl. Art. 152 und 153) folgt, dann ist auf die Aufhebung von Art. 112 EG-ZGB zu verzichten, damit im Planungs- und Baugesetz der nachbarrechtliche Status quo beibehalten wird und eine allfällige Anpassung im Rahmen des XII. Nachtrags zum EG-ZGB (22.15.15) erfolgen kann.

⁵ sGS 911.1.

⁶ Auszeichnung der Änderung im Vergleich zum Entwurf der Regierung.