

BUD / Interpellation Bosshard-St.Gallen vom 4. Juni 2024

Unbewilligte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone

Antwort der Regierung vom 27. August 2024

Daniel Bosshard-St.Gallen erkundigt sich in seiner Interpellation vom 4. Juni 2024 nach dem Vorgehen der Vollzugsbehörden im Zusammenhang mit unbewilligten Bauten vor dem Hintergrund des auf den 1. Januar 2025 in Kraft tretenden neuen Raumplanungsgesetzes «RPG 2» (BBI 2023 2488).

Die Regierung antwortet wie folgt:

Bereits in ihrer Antwort auf die Einfache Anfrage 61.12.38 «Bauen ausserhalb Bauzonen – Wer ist zuständig bei rechtskräftigen Verfügungen und Urteilen?» und die Einfache Anfrage 61.13.39 «Vollzugsnotstand bei Entscheiden zum Bauen ausserhalb der Bauzone» zu einem ähnlichen Thema hielt die Regierung fest, dass die örtliche Baupolizei und die Anordnung sowie der Vollzug von Wiederherstellungsentscheiden in die alleinige Zuständigkeit der politischen Gemeinden fallen. Die Gemeinden haben ihr Ermessen dabei pflichtgemäss auszuüben. Heute wie damals ist unbestritten, dass nicht wenige Gemeinden bei illegalen Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen auf ihrem Gemeindegebiet nur zögerlich vorgehen oder zurückhaltend sind.

Mit dem neuen Art. 25 des Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) werden diese Missstände aufgenommen. Die kantonale Behörde wird verpflichtet, unbewilligte Nutzungen innert nützlicher Frist festzustellen und zu untersagen sowie Rückbau und Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unverzüglich anzuordnen und durchzuführen. Mit Erlass der dazugehörigen neuen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) wird es diesbezüglich zu verschärften Vorschriften kommen. Die Vernehmlassung zu den entsprechenden Verordnungsartikeln (Art. 43b und 43c RPV) ist noch im Gang. Für deren Umsetzung wird eine Anpassung der kantonalen Bestimmungen nötig.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Verfügt die Regierung über eine aktuelle Übersicht der unbewilligten Bauten und Anlagen im Kanton St.Gallen? Falls nein, ist eine systematische Erhebung geplant?*

Die Sachbearbeitenden der Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen im Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG-BaB) erkundigen sich im Rahmen ihrer üblichen Kontakte mit den ihnen zugeteilten Gemeinden über den Vollzug der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands der ihnen bekannten Fälle. Eine zentrale Datei mit rechtskräftigen Wiederherstellungsverfügungen der Gemeinden existiert beim Bau- und Umweltdepartement nicht. Regelmässig halten Sachbearbeitende des AREG-BaB die Gemeinden schriftlich oder telefonisch zum Vollzug rechtskräftiger Verfügungen oder Urteile betreffend Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands von Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen unter Einsatz einer internen Fristenkontrolle an. Aktuell ist das AREG-BaB aufgrund der personellen Ressourcen nicht in der Lage, ohne Bewilligung erstellte Bauten und Anlagen aktiv zu erfassen und ein Monitoring zu betreiben. Auch fehlen dazu die rechtlichen Grundlagen. Erst bei einer Meldung oder der Prüfung im Rahmen eines eingereichten Bauvorhabens wird es aktiv und lädt die zuständige Gemeindebehörde ein, ein entsprechendes Baubewilligungsverfahren einzuleiten.

2. *Wie hoch ist (schätzungsweise) der Anteil solcher illegalen Bauten und Anlagen an der Gesamtzahl und -fläche aller Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone?*

Die Zuständigkeit betreffend Anordnung und Vollzug von Zwangsmassnahmen liegt bei der politischen Gemeinde (Art. 158 des Planungs- und Baugesetzes [sGS 731.1; abgekürzt PBG]) und nicht beim Kanton. Das AREG-BaB hat erst bei Vorliegen eines Bauvorhabens Kenntnis von noch nicht bewilligten (illegalen) Bauten und Anlagen und prüft deren nachträgliche Bewilligung im Rahmen des laufenden Verfahrens. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Art. 159 PBG) liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde. Eine Schätzung von unrechtmässig bestehenden Bauten und Anlagen ist daher auf kantonaler Ebene nicht möglich.

3. *Mit welchen Mitteln will der Kanton die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes für unbewilligte Bauten und Anlagen sicherstellen?*

Nach Art. 159 Abs. 1 PBG kann die zuständige Gemeindebehörde die Entfernung oder die Abänderung rechtswidrig ausgeführter Bauten und Anlagen sowie die Wiederherstellung des früheren (rechtmässigen) Zustands verfügen, wenn die Ausführung den gesetzlichen Vorschriften oder den genehmigten Plänen nicht entspricht oder sonst ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird. Nachdem der Vollzug rechtskräftiger Verfügungen und Entscheide rechtlich oftmals höchst anspruchsvoll ist, ziehen die Gemeinden zum Zweck der Durchsetzung des rechtmässigen Zustands vermehrt Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte beratend bei. Zielführend sind in den meisten Fällen direkte schriftliche oder mündliche Kontakte zwischen Sachbearbeitenden des AREG-BaB und Mitgliedern der Gemeindebehörde und zuständigen Gemeindeangestellten.

Künftig sieht das neue Raumplanungsrecht und dessen Verordnung vermehrt kantonale Zuständigkeiten und straffere Verfahren beim illegalen Bauen vor (Art. 25 Abs. 3 und 4 RPG sowie Art. 43b und c RPV). Die Vernehmlassung zur Anpassung der RPV hat am 19. Juni 2024 gestartet und es ist in diesem Rahmen zu prüfen, inwiefern die gesetzlichen Grundlagen im Kanton St.Gallen dafür geschaffen werden müssen.

4. *Wie stellt die Regierung sicher, dass die Verjährungsfrist für unbewilligte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone unterbrochen wird?*

Die örtliche Baupolizei und die Anordnung sowie der Vollzug von Wiederherstellungsentscheiden liegen in der Zuständigkeit der politischen Gemeinden (Art. 159 PBG). Die Gemeinden haben ihr Ermessen dabei pflichtgemäss auszuüben. Es ist unbestritten, dass nicht wenige Gemeinden bei illegalen Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen auf ihrem Gemeindegebiet nur zögerlich vorgehen oder zurückhaltend sind und ihren Ermessensspielraum in diesem Zusammenhang ausreizen oder gar überschreiten. Es handelt sich dabei um ein Phänomen, dem auch im Rahmen des Aufsichtsrechts kaum beizukommen ist.

5. *Welche Überlegungen zu Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit stellen sich, wenn unbewilligte Bauten während Jahrzehnten bestehen?*

Mit BGE 147 II 309 vom 28. April 2021 hielt das Bundesgericht in einem Anwendungsfall im Kanton Luzern unter Verweis auf das fundamentale Prinzip der Trennung von Baugebiet und Nicht-Baugebiet fest, dass bei illegalen Bauten ausserhalb der Bauzone die Frist des Anspruchs auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes nicht verwerke. Bis dahin setzte die bundesgerichtliche Rechtsprechung die Verwirkungsfrist grundsätzlich auf 30 Jahre fest. So konnte die Eigentümerin bzw. der Eigentümer eines Gebäudes den bau-gesetzwidrigen Zustand gleichsam ersitzen, wenn das Gemeinwesen während so langer

Zeit nicht einschritt. Bekanntlich stimmten der National- und der Ständerat der Motion 21.4334 «Verjährung der Pflicht zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausserhalb Bauzonen» zu. In der Folge wurde die «Verjährung» in Art. 25 Abs. 5 des neuen RPG aufgenommen und gilt für Bauvorhaben, bei denen die Behörden nachweislich vor dem 29. September 2023 keine Kenntnis des unrechtmässigen Zustandes hatten. Die Verjährung tritt zudem nicht ein, wenn die zuständige Behörde vor Ablauf der 30 Jahre erstmals einschreitet und wenn Polizeigüter, insbesondere die öffentliche Ordnung, Ruhe, Sicherheit oder Gesundheit, gefährdet sind.

Ein nicht bewilligtes und nachträglich nicht bewilligungsfähiges Bauvorhaben sowie das Unterlassen der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands aufgrund der Verjährung wirkt sich auf ein künftiges Bauvorhaben ausserhalb Bauzonen aus. Unter Umständen kann bis zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands keinen neuen Bauvorhaben mehr zugestimmt werden.