

II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz

Anträge der Regierung vom 5. April 2022

Art. 20 Abs. 3: Streichen.

Begründung:

Mit dieser Bestimmung soll festgeschrieben werden, dass Neubauten in Weilerzonen generell zulässig sind, wenn sie nicht zu einer Ausdehnung des überbauten Gebiets führen. Abgesehen davon, dass jede Neubaute auf einer bestehenden Freifläche innerhalb einer Weilerzone zu einer Ausdehnung des überbauten Gebiets führt, erweist sich eine solche Bestimmung auch als bundesrechtswidrig und widerspricht insbesondere der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und den Vorgaben des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE).

Nach Art. 33 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) können die Kantone zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen besondere Zonen nach Art. 18 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG), beispielsweise Weiler- oder Erhaltungszonen, bezeichnen, wenn der kantonale Richtplan dies in der Karte oder im Text vorsieht. Dabei handelt es sich jedoch klarerweise um Nichtbauzonen. Das gilt auch mit Bezug auf die zugelassenen Bauten und Anlagen (W. Ritter, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.]: Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 20 N 4 mit weiteren Hinweisen; für die bundesgerichtliche Rechtsprechung siehe BGE 145 II 83). Da es sich um Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone handelt, ist auch in jedem Fall eine kantonale Zustimmung nach Art. 25 Abs. 2 RPG erforderlich (BGE 145 II 83 Erw. 4.4).

Entsprechend sind für die Erstellung von Bauten und Anlagen die eidgenössischen Vorschriften für das Bauen ausserhalb der Bauzonen anwendbar (Art. 16a bzw. Art. 24 bis 24e RPG). Für den Erlass davon abweichender kantonaler Regelungen besteht von vornherein keinerlei Raum. Im Rahmen des Schutzzwecks können Bauten in der Weilerzone zwar umgebaut und erweitert werden. Auch sind Ersatzbauten grundsätzlich möglich. Demgegenüber stehen Neubauten zum Ziel der Erhaltung des historisch gewachsenen Weilerbilds in einem Widerspruch. Das Ausfüllen von Baulücken ist bei Weilern grundsätzlich ein problematischer Ansatz. Was oberflächlich als Baulücke erscheinen mag, hat siedlungsgeschichtlich immer einen bestimmten Grund. Solche Aspekte sollen ablesbar bleiben. So wünschbar bauliche Verdichtungen sein mögen, in Weilern sind sie grundsätzlich am falschen Ort, da sie praktisch immer mit einer Beeinträchtigung des ursprünglichen Weilerbilds einherge-

hen. Entsprechend dem Zweck (Erhaltung der bestehenden Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets; Art. 20 Abs. 1 PBG) sowie dem Charakter der Weilerzone als Zone des Nichtbaugebiets sind Neubauten deshalb nur zulässig, wenn sie landwirtschaftlich begründet oder standortgebunden sind (vgl. auch § 5 Abs. 2 der Kleinsiedlungsverordnung des Kantons Thurgau [RB 700.3]) oder einen Ersatzbau für eine bereits vorbestehende zonenfremde Baute darstellen.

Wie ausgeführt, können nach Art. 33 RPV zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen zwar Weilerzonen ausgeschieden werden, wenn der kantonale Richtplan dies in der Karte oder im Text vorsieht. Der kantonale Richtplan bedarf nach Art. 11 Abs. 1 RPG aber stets der Genehmigung durch den Bundesrat. Genau die Genehmigung dieses Richtplankapitels «Weiler» (Koordinationsblatt S51) gestaltete sich für die Regierung des Kantons St.Gallen als schwierig und langwierig. Im Vorprüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 5. September 2016 zum Richtplan des Kantons St.Gallen (Gesamtüberarbeitung, Teil 1 Siedlung) wurde zu den Weilerzonen (Kap. 2.25) noch ausgeführt: «Im Richtplantext fehlen Festlegungen zu den Änderungsmöglichkeiten an der bestehenden Bausubstanz. Das ARE weist darauf hin, dass Neubauten in Weilerzonen nicht mehr zulässig sind, weil die Weiler im Allgemeinen keine Stützpunktfunktion mehr haben und – nachdem das revidierte RPG strenge Vorgaben zu den Bauzonen macht – ein Ausweichen der Siedlungsentwicklung auf die Weiler vermieden werden soll.» Der Kanton St.Gallen wurde deshalb vom ARE ausdrücklich beauftragt, das Richtplankapitel zu den Weilern nochmals zu überarbeiten, andernfalls der Richtplan nicht genehmigt werde. Die Regierung stellte dem ARE mit Vernehmlassung vom 17. Januar 2017 die verlangte Überarbeitung des Richtplankapitels «Weiler» für die Richtplananpassung 18 in Aussicht, was zur Folge hatte, dass der Bundesrat den Richtplan des Kantons St.Gallen (Gesamtüberarbeitung, Teil 1 Siedlung) am 1. November 2017 wenigstens mit dem Vorbehalt genehmigte, die Prüfung des Koordinationsblatts «Weiler» erfolge dann erst im Rahmen der nächsten Richtplananpassung. Im anschliessend überarbeiteten Koordinationsblatt S51 wird nun explizit festgehalten, dass es sich bei den Weilerzonen um Nichtbauzonen handelt und Neubauten nicht zulässig sind. Die Richtplananpassung 18 wurde erst nach dieser Anpassung vom Bundesrat am 4. September 2019 genehmigt. Sollte die beantragte Ergänzung von Art. 20 PBG nun vorgenommen werden, wäre der kantonale Richtplan in der Folge erneut anzupassen, wobei aufgrund obiger Ausführungen davon auszugehen ist, dass der Bundesrat diese Änderung nicht genehmigen wird. Das wiederum hätte voraussichtlich zur Folge, dass die Ausscheidung von Weilerzonen im Rahmen der anstehenden Gesamtrevisionen der Ortsplanungen nicht mehr möglich wäre, weil dafür die notwendige Grundlage im kantonalen Richtplan (Art. 33 RPV) fehlte.

Zusammenfassend widerspricht eine allgemeine Öffnung für Neubauten in der Weilerzone sowohl dem Bundesrecht als auch der

bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Daran ändern auch die beiden Urteile des Verwaltungsgerichtes B 2020/165 und 2020/237, jeweils vom 14. Juli 2021, nichts. In diesen Entscheiden hatte das Verwaltungsgericht zwei Bauvorhaben in Weilerzonen zu beurteilen, wobei die veralteten kommunalen Bestimmungen ausdrücklich noch neue Wohnbauten oder neue Bauten für mässig störendes Gewerbe in Weilerzonen zuliesse. Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, dass das private Interesse der Bauherrschaft an der Beständigkeit der geltenden kommunalen Bauvorschriften zu schützen sei, weshalb Neubauten derzeit noch möglich seien. Das Gericht hat damit aber nicht generell die Bautätigkeit in der Weilerzone erlaubt, sondern eher als «Auslaufmodell» beurteilt, und zwar mit Blick auf das berechnete Vertrauen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, noch gewisse Neubauten realisieren zu dürfen. Daraus kann nun aber nicht der Schluss gezogen werden, in künftigen Baureglementen könnten weiterhin solche bundesrechtswidrigen Bestimmungen aufgenommen und vom AREG genehmigt werden, nur weil dafür im PBG eine unzulässige Rechtsgrundlage geschaffen wird.

Art. 70a:

Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Das Angebot an Elektrofahrzeugen wächst rasch, und Erst-Inbetriebsetzungen vermindern die CO₂-Emissionen des Verkehrs spürbar. Um diese Entwicklung zu nutzen und eine hohe Marktdurchdringung zu erreichen, ist indes für die notwendige Ladeinfrastruktur zu sorgen. Bei Neubauten und Erneuerungen von Teilen der Parkierungsanlage sollen die Parkplätze deshalb so bereitgestellt werden, dass sie ohne grossen Aufwand mit einer Ladeinfrastruktur ausgestattet werden können.

Die Bestimmungen in Art. 70a PBG sind Mindestvorschriften und stellen sicher, dass die Basisinfrastruktur für das Laden von Elektrofahrzeugen erstens kostengünstig zum Zeitpunkt der Erstellung der Baute erstellt wird und zweitens der Bevölkerung und Gewerbetreibenden in Mietobjekten im ganzen Kanton zur Verfügung steht.

Diese Regelung erfolgt einerseits in Übereinstimmung mit dem St.Galler Energiekonzept 2021–2030 (40.20.05), wonach unter anderem die Verbreitung der Elektromobilität unterstützt wird (Massnahme SG-13). Dies soll mitunter dadurch erreicht werden, indem «Vorgaben für die Grundausstattung einer Ladeinfrastruktur für E-Mobilität bei Neubauten etabliert werden.» Andererseits setzt die Regierung mit dieser Bestimmung die Massnahme M4b des Berichts «Elektromobilität im Kanton St.Gallen» vom 28. April 2020 (40.20.03) um. Die im Bericht explizit empfohlene Massnahme hat folgendes Ziel: «Der Kanton erlässt Vorschriften, damit der Gebäudebestand (im Rahmen der Erneuerung wesentlicher Gebäude-

Elemente) und Neubauten das Laden zu Hause und am Arbeitsplatz («home» und «workplace charging») künftig ermöglichen. Dazu wird das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) angepasst.» Gemäss Bericht soll diese Massnahme bis Mitte 2022 umgesetzt werden.

Bei bestehenden Bauten leistet das Förderungsprogramm Energie seit 1. Januar 2022 einen finanziellen Beitrag an die Nachrüstung. Weil die Erschliessungskosten bei einem Neu- oder Umbau bedeutend tiefer sind als für eine entsprechende Nachrüstung, soll für Neubauten bzw. Erneuerungen von Teilen der Parkierungsanlage mit Art. 70a PBG ein flächendeckender Mindeststandard gelten. Die vorgeschlagenen Mindestvorschriften stellen bei Neubauten keine übermässig hohe Hürde dar.

Art. 87a Abs. 3:

Streichen.

Begründung:

Bei der Grünflächenziffer handelt es sich um eine Nutzungsziffer. Sie erfüllt einerseits siedlungsgestalterische und ökologische Funktionen, regelt andererseits aber auch die Baudichte und damit die Struktur eines Quartiers. Die Grünflächenziffer legt fest, welchen Anteil des Grundstücks nicht nur nicht überbaut werden darf, sondern unversiegelt zu erhalten ist. Gerade zur Abfederung der negativen Folgen der inneren Verdichtung sind Grünflächen von grosser Bedeutung.

Mit dem von der vorberatenden Kommission vorgeschlagenen Abs. 2 (wonach Abstellflächen nicht per se von der anrechenbaren Grünfläche ausgenommen werden und die politischen Gemeinden auch die Berücksichtigung der Begrünung der Dachflächen vorsehen können) wird die Wirkung der Grünflächenziffer bereits erheblich gemindert. Mit dem zusätzlich vorgeschlagenen Abs. 3 wird die Grünflächenziffer ihres Gehalts jedoch sogar vollkommen entleert. Durch diese Regelung bleiben sämtliche baulichen Tätigkeiten auf einem Grundstück – lediglich abhängig von den übrigen Vorschriften – weiterhin möglich. Selbst wenn die politische Gemeinde eine Grünflächenziffer vorsieht, kann beispielsweise die Umgebung der Hauptbaute mit Schwimmbädern und Sitzplätzen (beide können unter Umständen sogar im [grossen] Grenzabstand errichtet werden, da sie als Anlagen keine Grenzabstände einzuhalten haben) oder mit Kleinbauten (die gestützt auf Art. 94 PBG mit Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers des benachbarten Grundstücks ebenfalls bis an die Grenze gestellt werden) überbaut werden. Aufgrund des geplanten Abs. 3 könnte somit eine nahezu komplette Versiegelung des Baugrundstücks nicht verhindert werden und die Bestimmung von Art. 87a PBG würde jegliche Wirkung und insbesondere den oben beschriebenen Zweck einer Grünflächenziffer komplett verfehlen.

Aufgrund der Tatsache, dass die politischen Gemeinden das Instrument situativ (auf einzelne Zonen beschränkt und in der Arbeitszone gar nicht) anwenden können und die Grünflächenziffer durch die Ausgestaltung der anrechenbaren Grünfläche in Abs. 2 (im Vergleich zur Regelung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe [IVHB]) sehr liberal und bauherrenfreundlich ist, ist Abs. 3 zu streichen. Er steht im Widerspruch zur Grünflächenziffer als Nutzungsziffer und hat zur Folge, dass dadurch eine Bestimmung geschaffen wird, die in der Praxis keinerlei Wirkung entfaltet. Nur durch den Verzicht auf Abs. 3 erhalten die politischen Gemeinden ein zusätzliches (fakultatives) Instrument zur Steuerung ihrer Entwicklung.