

Einfache Anfrage SP-Fraktion vom 22. September 2020

Konzept für Bauten ausserhalb der Bauzone

Schriftliche Antwort der Regierung vom 17. November 2020

Die SP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 22. September 2020 nach der Bereitschaft der Regierung, einen Leitfaden für Bauten ausserhalb der Bauzonen für den ganzen Kanton St.Gallen zu entwickeln und diesen verbindlich zu erklären. Weiter erkundigt sie sich nach der Absicht einer personellen Verstärkung im Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) zwecks Sicherstellung der baukulturellen Fachkompetenz im Bewilligungsverfahren.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 der Bundesverfassung (SR 101) legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest. Diese sind im Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) und in der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) geregelt. Nach Art. 111 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) werden Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen nach Massgabe des Bundesrechts errichtet, geändert, erweitert und wiederaufgebaut. Vorbehalten bleiben ergänzende kantonale oder kommunale Regelungen (Abs. 2). Diese können einschränkender, nicht jedoch grosszügiger als die Bundesgesetzgebung sein. Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 112 PBG bedürfen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle. Zuständig für Zustimmungen zu Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone ist gemäss Art. 9 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV) das AREG. Die koordinierten Verfügungen oder Stellungnahmen der kantonalen Stellen sind für die politische Gemeinde verbindlich (Art. 132 Abs. 2 PBG).

Im AREG bearbeitet die Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen federführend jährlich rund 1'500 Bau- und Bauermittlungsgesuche unter Einbezug weiterer kantonalen Amtsstellen und wirkt bei Gesuchen mit Federführung anderer Amtsstellen sowie bei Bundesvorhaben mit. Die Baugesuche werden nach erfolgter öffentlicher Auflage sowie der Vorprüfung und Bearbeitung durch die jeweils zuständige Standortgemeinde im ordentlichen Verfahren ans AREG zur Weiterbearbeitung übermittelt. Die fachlich anspruchsvollsten Gesuche betreffen in der Regel Ersatzbauten von Wohnhäusern (jährlich rund 80 Bau- oder Bauermittlungsgesuche).

Soweit sich die Bewilligungspraxis im Kanton St.Gallen an der rechtlichen Konformität orientiert, ist dagegen nichts einzuwenden, denn diese umfasst auch die baukulturelle Beurteilung. Als Leitfaden dient in erster Linie die während Jahrzehnten entwickelte Rechtsprechung des Bundesgerichtes, die grundsätzlich auch die verschiedenen Gesetzesänderungen überdauert hat. Kantonsrat und Regierung waren sich im Rahmen der Beratungen des PBG einig, dass von der Möglichkeit der Einschränkung von Bundesrecht durch kantonales Recht im Bauen ausserhalb Bauzonen kein Gebrauch gemacht werden soll.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung begrüsst den Beizug des Leitfadens «Bauentwurf im ländlichen Raum» bei der Planung und Beurteilung von Bauten ausserhalb Bauzonen. Er ist als Hilfsmittel beim Bauen ausserhalb Bauzonen generell geeignet. Als weiteres Hilfsmittel dienen die beiden Bände 35.1 und 35.2 «Die Bauernhäuser des Kantons St.Gallen», herausgegeben im Jahr

2018 von der Schweizerischen Gesellschaft für Volkskunde. Sie zeigen auf, dass die Hauslandschaften im Kanton St.Gallen sehr heterogen sind. Nicht alle zu ersetzenden Bauten entsprechen jedoch dem Idealtyp einer regionalen Baukultur. Ein Ersatzbau im Ausnahmerecht hat sich am Vorbestand zu orientieren. Es ist deshalb rechtlich kaum möglich, die Vorgaben eines Leitfadens in solchen Fällen behördlicherseits 1:1 durchzusetzen.

Die Entwicklung eines Leitfadens für den ganzen Kanton erscheint aufgrund des bereits vorhandenen Materials entbehrlich. Jedes Baugesuch ausserhalb Bauzonen ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung einzelfallweise zu beurteilen. Ein Leitfaden ist ein Hilfsmittel ohne eigenständige rechtliche Verbindlichkeit. Die Regierung sieht diesbezüglich keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

Die Regierung erklärt sich jedoch bereit, im Rahmen der anstehenden Erarbeitung des Richtplans Landschaft positive Gestaltungsvorschriften mit behördenverbindlicher Wirkung aufzunehmen, welche die Gemeinden später in kommunales Recht überführen können. Auch hat das AREG der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) die Unterstützung zugesagt, wenn andere Regionen wie das Toggenburg einen baukulturellen Leitfaden erarbeiten möchten. Bereits heute haben Ersatzbauten in einem Landschaftsschutzgebiet erhöhten Anforderungen zu genügen, die ausserhalb der Bauzonen durch die zuständige Fachstelle (Amt für Natur, Jagd und Fischerei) mitbeurteilt werden, ebenso durch das Amt für Kultur (Denkmalpflege) im Fall der baulichen Änderungen von Schutzobjekten mit wenigstens regionalem Schutzcharakter. Es ist auch ausserhalb Bauzonen in erster Linie Sache der Gemeinden, die Baugesuche auf ihre Rechtskonformität zu prüfen und gegenüber dem AREG als kantonale Zustimmungsinstanz nach Art. 25 Abs. 2 RPG einen begründeten Antrag zur Bewilligungsfähigkeit eines Baugesuchs zu stellen. Das AREG bezieht diese Anträge der Gemeinden in die Entscheide mit ein.

2. Die Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen im AREG setzt sich aus acht Mitarbeitenden (790 Stellenprozent) verschiedenster beruflicher Herkunft zusammen. Es finden regelmässig Abteilungssitzungen statt, in denen schwierig zu beurteilende Fälle, insbesondere auch betreffend Wohnbauten, besprochen werden. Die Mitarbeitenden des AREG empfehlen bei kritischen Gesuchen oder auch im Fall von Einsprachen den Beizug von Fachleuten mit baukultureller Kompetenz mit dem Ziel einer Überarbeitung oder Neubearbeitung eines Projekts. Aus Sicht der Regierung ist die Frage der Sicherung der Fachkompetenz nicht auf Stufe der kantonalen Zustimmungsinstanz, sondern bei den projektierenden Architektinnen und Architekten und den Gemeinden als Bewilligungsinstanz anzusiedeln. Sie haben die Möglichkeit, in einem frühen Zeitpunkt auf die Wünsche der Bauherrschaft einzuwirken und ein baukulturell ansprechendes und bewilligungsfähiges Projekt zu entwickeln. Aus diesem Grund erachtet die Regierung die angesprochene personelle Verstärkung des AREG nicht als geboten.