

Interpellation Thoma-Kirchberg / Gmür-Bütschwil-Ganterschwil / Müller-Lichtensteig (37 Mitunterzeichnende) vom 19. Februar 2024

Bauen ausserhalb Bauzone – der Kanton muss jetzt handeln zur Umsetzung von RPG 2!

Schriftliche Antwort der Regierung vom 14. Mai 2024

Hansruedi Thoma-Kirchberg, Adrian Gmür-Bütschwil-Ganterschwil und Mathias Müller-Lichtensteig erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 19. Februar 2024 nach der Haltung der Regierung zum revidierten Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [SR 700; abgekürzt RPG]) in Sachen Bauen ausserhalb der Bauzone (Revision Raumplanungsgesetz, 2. Etappe [RPG 2]) nach dessen Annahme durch die eidgenössischen Räte.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Neuerungen von RPG 2 betreffen insbesondere die Einführung einer Abbruchprämie, Stabilisierungsziele für die Anzahl Bauten und die versiegelte Fläche ausserhalb der Bauzone, Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen (Planungs- und Kompensationsansatz) und auf Stufe Bundesrecht definierte Anforderungen an baupolizeiliche Aufgaben ausserhalb der Bauzone.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die kantonalen Behörden erhalten durch den gesetzlichen Planungs- und Kompensationsansatz begrenzte Freiheiten beim Bauen ausserhalb der Bauzone. Dies ermöglicht es ihnen, besser auf die spezifischen Bedürfnisse ihrer Regionen einzugehen. Räumliche Probleme können massgeschneidert dort gelöst werden, wo sie sich stellen, ohne dass schweizweit geltende neue Ausnahmetatbestände geschaffen werden müssen. Für die betroffene Region wird somit eine Verbesserung der Gesamtsituation angestrebt.

Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes wird über den Planungs- und Kompensationsansatz und unter strengen Voraussetzungen (Kompensation der Mehrnutzung und Verbesserung der Gesamtsituation) die Möglichkeit geschaffen, nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Gebäude zu nichtlandwirtschaftlichen Wohnzwecken umzunutzen. Dies ist insbesondere im Kontext eines Generationenwechsels von Bedeutung. Die Gesetzesrevision bietet damit eine Möglichkeit für die Aufwertung strukturschwacher ländlicher Gebiete und wirkt der Abwanderung der jungen Generation entgegen, indem unter bestimmten Voraussetzungen zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden kann. Es ist jedoch wichtig, dass dabei die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung und der Schutz der Landschaft beachtet werden, um eine Überbauung der Landschaft ohne angemessene planerische Grundlage zu vermeiden. Entsprechend soll die Regelung nur für klar abgegrenzte Gebiete Anwendung finden. Weiter zu erwähnen ist, dass die Anforderungen an entsprechende Nichtbauzonen nach Art. 18^{bis} RPG sehr hoch angesetzt sind und die Umsetzung auf Stufe Kanton wie Gemeinden hohe Hürden zu nehmen hat. Neben den Kompensationsmassnahmen werden auch hohe qualitative Anforderungen an Landschaft, Ortsbild und Baukultur zu erfüllen sein. Die Gesamtsituation muss sich insgesamt verbessern.

Das Gesetz hält auch klar fest, dass die landwirtschaftliche Nutzung gegenüber einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzung ausserhalb der Bauzone, namentlich im Zusammenhang mit

dem Immissionsschutz nach dem Umweltschutzrecht, Vorrang genießt. Diese Regelung vereinfacht die Diskussion und soll die Koexistenz der landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Nutzung regeln. Das Gesetz präzisiert die Voraussetzungen für die Bewilligung von Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebs dienen.

Um der Zersiedelung ausserhalb der Bauzone entgegenzuwirken, haben die eidgenössischen Räte Stabilisierungsziele für die versiegelte Fläche in der Landwirtschaftszone und die Anzahl Bauten ausserhalb der Bauzone ins Gesetz aufgenommen. Vom Stabilisierungsziel für versiegelte Flächen ausgenommen sind das Sömmerungsgebiet und Flächen, die der Landwirtschaft und dem Tourismus dienen, sowie Infrastrukturanlagen von kantonaler oder nationaler Bedeutung für Verkehrswege und für die Energieversorgung. Die Höhe des Stabilisierungsziels ist noch nicht bekannt. Ständerat Jakob Stark (TG) hat in der Debatte der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) von 2 Prozent zusätzlichem Wachstum gegenüber dem Referenzzustand vom 29. September 2023 gesprochen. Im Kanton St.Gallen sind in den letzten vier Jahren jährlich gut 180 Gebäude dazugekommen. Bei einem Gebäudebestand von rund 56'000 Gebäuden ausserhalb der St.Galler Bauzonen wäre ein Stabilisierungsziel von 2 Prozent beim aktuellen Trend in sechs Jahren erreicht. Ab dem Jahr 2030 müsste somit jeder Gebäudeneubau durch einen Abbruch kompensiert werden. Bei einem Stabilisierungsziel von 1 Prozent wäre dies bereits in drei Jahren der Fall. Der kantonale Richtplan hat aufzuzeigen, wie die gesetzlich vorgegebene Stabilisierung im Kanton St.Gallen erreicht werden soll.

Neben dem Risiko der Kompensationspflicht besteht ein weiteres Risiko in einer möglichen Planungsmüdigkeit der Gemeinden. Bis zum 30. September 2027 müssen alle Ortsplanungen gestützt auf das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) und den Richtplan, Teil Siedlung, angepasst sein. Infolge RPG 2 muss nun der kantonale Richtplan bis Mitte 2030 erneut auf die neuen Vorschriften für das Bauen ausserhalb der Bauzone angepasst werden. Da der Planungs- und Kompensationsansatz hohe planerische Leistungen einfordert, besteht die Gefahr, dass den Gemeinden die Motivation für weitere Planungstätigkeiten fehlen wird und somit die Chancen des Planungs- und Kompensationsansatzes nicht genutzt werden. Ausserdem besteht das Risiko, dass der Kompensationsansatz und weitere Elemente der Revision des Raumplanungsgesetzes aufgrund von Herausforderungen in der Umsetzung nicht oder kaum je zur Anwendung kommen werden. Beispielsweise besteht bereits heute die Möglichkeit, Abbruchprämien für den Rückbau von Ökonomiegebäuden in der Landwirtschaft auszuzahlen (gemäss der eidgenössischen Strukturverbesserungsverordnung [SR 913.1]).

2. Es ist voranzustellen, dass mit RPG 2 hinsichtlich dem Trennungsgrundsatz zwischen Bau- und Nichtbaugebiet kein Paradigmenwechsel stattfindet. Die baulichen Möglichkeiten ausserhalb der Bauzone bleiben abschliessend durch Bundesrecht geregelt. Ausnahme bilden die Gebiete nach dem neuen Planungs- und Kompensationsansatz. Es wird auch am Grundsatz festgehalten, dass lediglich so viel gebaut werden kann, wie benötigt wird. So müssen beispielsweise landwirtschaftliche Bauvorhaben angemessen dimensioniert und betriebsnotwendig sein. Der Rückbau nicht mehr benötigter Bauten und Anlagen wird künftig mit einer Abbruchprämie abgegolten. In Anhang 6 der eidgenössischen Strukturverbesserungsverordnung (SR 913.1) sind bereits heute Vergütungen für den Rückbau von landwirtschaftlichen Ökonomiegebäuden vorgesehen. Diese Abbruchprämien gilt es im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes ebenfalls anzupassen.

Im Rahmen der Anpassung des kantonalen Richtplans an RPG 2 werden die Regionen und Gemeinden zur gemeinsamen Erarbeitung eingeladen. Sie können dabei ihre spezifischen

regionalen Anliegen einbringen, damit die Zweckmässigkeit des Planungs- und Kompensationsansatz für diese spezifischen regionalen Anliegen geprüft werden kann. Im Weiteren bestehen keine gesetzlichen Grundlagen für eine progressivere Grundhaltung, mit Ausnahme der Lockerungen im Bereich Bauten und Anlagen für die Produktion erneuerbarer Energie.

Letztendlich hängt die Entscheidung, eine progressivere Politik zu verfolgen, von einer sorgfältigen Analyse der potenziellen Vorteile und Risiken der angestrebten Entwicklungen in den einzelnen Planungsgebieten ab. Ziel muss es einerseits sein, eine angestrebte Entwicklung zu fördern, und andererseits, dem Schutz der heimatlichen Landschaft und den Bedürfnissen der Bevölkerung an das Nichtbaugelände auf lange Sicht gerecht zu werden.

3. Die Planung der Vorbereitungsarbeiten für die Ausarbeitung der erforderlichen kantonalrechtlichen Gesetzesanpassungen und die Grundlagenarbeiten für die Richtplananpassung wurden vom Bau- und Umweltsdepartement gestartet. Im Vordergrund der laufenden Arbeiten steht dabei die Prüfung der Notwendigkeit zur Schaffung einer Gesetzesgrundlage für die Finanzierung der Abbruchprämie durch den Kanton (gemäss neuem Art. 5a RPG). In einem nächsten Schritt wird geprüft, welche weiteren gesetzlichen Anpassungen vorgenommen werden müssen, um die Umsetzung der Revision des Raumplanungsgesetzes sicherzustellen.

Die Richtplananpassungen müssen bis Mitte 2030 erfolgen. Kernpunkte werden das Stabilisierungskonzept des Kantons und die Rahmenbedingungen für den Planungs- und Kompensationsansatz sowie die Bestimmung entsprechender Gebiete sein. Da die Umsetzung des Planungs- und Kompensationsansatzes über die Nutzungsplanung zu erfolgen hat, müssen die Planungen bottom-up von den Gemeinden und der Landwirtschaft mitgetragen werden. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und der Landwirtschaft wird daher einen grossen Stellenwert bei der Richtplanerarbeitung haben, aber auch entsprechend Zeit erfordern. Entsprechend wird das Bau- und Umweltsdepartement, sobald die revidierte Raumplanungsverordnung des Bundes bekannt ist, auf die Gemeinden und Regionen im Sinn einer aktiven Zusammenarbeit zugehen.

4. Wie bereits in Ziff. 3 erläutert, wird im Rahmen der Zusammenarbeit und Anhörung der Gemeinden in einer ersten Phase der Einbezug von Gemeinden stehen. Direkt danach wird auch der Einbezug der wesentlich betroffenen Akteure wie Landwirtschaft oder Tourismus nötig sein. In welcher Form dies erfolgen wird – z.B. mittels Foren wie bei der Richtplananpassung Siedlung Mitte der 2010er-Jahre – ist noch zu prüfen.
5. Die geforderte Richtplananpassung muss neben der Erarbeitung der fachlichen Grundlagen einen umfassenden Mitwirkungsprozess sicherstellen. Es ist daher wenig realistisch, dass die Bearbeitungsfrist von fünf Jahren wesentlich unterschritten werden kann. Ebenso muss aber eine fristgerechte Inkraftsetzung des revidierten Richtplans nur schon infolge der drohenden Sanktionen nach Art. 38b Abs. 3 RPG zwingend gelingen.
6. Im Verlauf dieses Jahres wird die Grobplanung der erforderlichen Revisionen des PBG sowie der Verordnung zum PBG (sGS 731.11; abgekürzt PBV) und des Richtplanprozesses einschliesslich Vorbereitung der Ausschreibung für die Submission der Planerleistungen erarbeitet.

Die PBG-Revision sollte im Jahr 2025 in die parlamentarische Beratung gehen. Die Grundlagen für den kantonalen Richtplan sind in den Jahren 2025 bis 2027 zu erarbeiten, so dass die Freigabe für die Mitwirkung spätestens anfangs 2028 gestartet werden kann. Die Genehmigung des «RPG 2»-konformen Richtplans kann dann frühestens im Jahr 2029 erfolgen.

7. Die Regierung hat bis dato – abgesehen von der Quote für den strukturellen Personalbedarf – keine finanziellen Mittel im Budget 2024 und in der Aufgaben- und Finanzplanung 2025–2027 berücksichtigt. Das Bau- und Umweltdepartement geht aktuell von erforderlichen Mitteln für externe Dienstleistungen in der Höhe von insgesamt rund 500'000 Franken und von einem Bedarf von zusätzlich zwei Stellen im Amt für Raumentwicklung und Geoinformation aus. Der benötigte Ressourcenbedarf bzw. die finanziellen Aufwendungen werden noch vertieft geprüft und in den kommenden Planungsprozessen abgebildet.
8. In der Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe befanden sich per Ende 2023 rund 0,8 Mio. Franken. Diese Mittel sind prioritär für Entschädigungszahlungen infolge Auszonungen vorgesehen. Im Moment ist davon auszugehen, dass zukünftig nicht genügend Mittel in der Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe vorhanden sein werden, um auch noch die Abbruchprämien vollumfänglich finanzieren zu können. Infolge fehlender Erfahrungen sind genaue Kostenschätzungen zurzeit nicht möglich (weder für die Finanzierung von Entschädigungen infolge von Auszonungen noch für die neuen Abbruchprämien). Vor diesem Hintergrund wird – wie in Ziff. 3 erwähnt – gegenwärtig die Notwendigkeit zur Schaffung einer kantonalen Gesetzesgrundlage zur Finanzierung der Abbruchprämie durch den Kanton geprüft.