

Interpellation Bärlocher-Eggersriet / Dürr-Widnau / Widmer-Mosnang (16 Mitunterzeichnende)
vom 18. September 2019

Rückbau von ungenutzter Bausubstanz ausserhalb der Bauzone

Schriftliche Antwort der Regierung vom 10. Dezember 2019

Christoph Bärlocher-Eggersriet, Patrick Dürr-Widnau und Andreas Widmer-Mosnang erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 18. September 2019 nach Rückbau- und Kompensationsmöglichkeiten ungenutzter Bausubstanz ausserhalb Bauzonen. Ein entsprechender Anreiz könnte gemäss den Interpellanten darin bestehen, Eigentümerinnen und Eigentümern im Fall vorzeitigen Rückbaus eine Wiederaufbaugarantie während einer längeren Zeitdauer grundbuchlich zuzusichern – mit dem Recht der Übertragung auf andere Grundstücke. Die Interpellanten halten fest, dass mit einem solchen Übertragungsrecht in Kompensation neue zonenkonforme wie zonenfremde Bauten an geeigneteren Standorten realisiert werden könnten. Eine solche Praxis würde einen nicht unerheblichen Beitrag gegen die Zersiedelung und für eine Aufwertung des Landschaftsbilds bilden.

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 eidgenössischen Raumplanungsgesetz (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 der Bauzone 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 das Bundesrecht sein.

Der Bundesrat will das Bauen ausserhalb Bauzonen neu regeln. Das grundlegende Prinzip der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet soll gewahrt bleiben. Die Kantone sollen künftig aber einen grösseren Gestaltungsspielraum erhalten. Damit dieser genutzt werden kann, muss für Mehrnutzungen gestützt auf einen Planungs- und Kompensationsansatz ein Ausgleich geschaffen werden, indem zum Beispiel nicht mehr benötigte Bauten beseitigt werden.

Der Bundesrat hat an der Sitzung vom 31. Oktober 2018 die entsprechende Botschaft für die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (genannt RPG 2) zuhanden des Parlamentes verabschiedet (BBI 2018, 7443). Damit sollen räumliche Probleme dort, wo sie anfallen, künftig massgeschneidert gelöst werden können. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) hat beantragt, auf die Gesetzesvorlage nicht einzutreten. Der Nationalrat ist am 3. Dezember 2019 dem Antrag der UREK-N gefolgt und mit 108:83 Stimmen nicht auf die Vorlage eingetreten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Bei nicht mehr genutzter Bausubstanz sind die zonenkonformen von den zonenfremden Bauten zu unterscheiden. Ökonomiegebäude geniessen im Fall einer landwirtschaftlichen Nutzung eine Bestandes- und Erneuerungs-, nicht jedoch per se eine Wiederaufbaugarantie. Eine Landwirtin oder ein Landwirt darf nach Art. 16a RPG i.V.m. Art. 34 RPV in der Regel diejenigen Bauten erstellen, die für die Bewirtschaftung seines Betriebs nötig sind. Dabei werden bezüglich Beurteilung des Raumbedarfs auch diejenigen Gebäude in Betracht gezogen, die ungenutzt auf den Betriebsgrundstücken stehen. Eignen sich solche Gebäude für die von der Landwirtin oder vom Landwirt angestrebte Nutzung seines Bauvorhabens, werden sie beim Flächenbedarf angerechnet oder unter Umständen rückgebaut. Oftmals werden ungenutzte Remisen oder Ställe zu zonenfremden Zwecken wie Lagerung oder zum Einstellen von Fahrzeugen nach Art. 24a RPG oder zur Hobbytierhaltung nahe gelegener Wohnhäuser nach Art. 24e RPG umgenutzt.

Zonenfremde Zweckbauten wie Remisen oder auch Gewerbebauten sind in der Regel solche, die bereits vor dem Referenzzeitpunkt 1. Juli 1972 bestanden haben. Sie geniessen im Unterschied zu den landwirtschaftlichen Zweckbauten nach Art. 24c RPG i.V.m. Art. 41 RPV eine Wiederaufbaugarantie. Vorausgesetzt ist nach Art. 24c Abs. 1 RPG die bestimmungsgemässe Nutzbarkeit, wobei auf den Zeitpunkt des Ersatzbaus abgestellt wird. Eigentümerinnen und Eigentümer von solchen Bauten sind mithin gut beraten, zonenfremde Zweckbauten zwecks Gewährleistung der Wiederaufbaugarantie nicht verfallen zu lassen. Ein vorübergehender Leerstand schadet der Wiederaufbaugarantie nicht.

Nicht mehr genutzte Bausubstanz steht unter dem Schutz der verfassungsmässigen Eigentumsгарantie. Die Folgen des Verfalls eines Bauwerks hat die jeweilige Eigentümerin oder der jeweilige Eigentümer zu tragen. Soweit die öffentliche Sicherheit durch nicht mehr genutzte Bausubstanz bedroht ist, ist es gegebenenfalls Sache der jeweiligen Standortgemeinde zu handeln.

2. In erster Linie ist es Sache der Eigentümerin oder des Eigentümers, wie er mit ungenutzter Bausubstanz umgehen will. Spätestens im Fall eines zonenkonformen (landwirtschaftlichen) Bauvorhabens hat er gegenüber der kantonalen Zustimmungsinstanz Rechenschaft über ungenutzte zonenkonforme Bausubstanz abzugeben. Je nachdem kann ein Rückbau auf dem Verhandlungsweg erreicht werden.

Im Fall zonenfremder Bausubstanz wird eine Eigentümerin oder ein Eigentümer zwecks Wahrung der bestimmungsgemässen Nutzbarkeit und mithin des Vermögenswerts die nötigen baulichen Massnahmen von sich aus ergreifen. Der von den Interpellanten vorgebrachte Anreiz der Zusicherung der Bestandesgarantie über einen längeren Zeitraum hinaus nach freiwilligem Rückbau von ungenutzter Bausubstanz widerspricht der seitens der Raumplanungsgesetzgebung unterstellten beschränkten Lebensdauer eines Gebäudes. Die Absicht, den Bestand an ungenutzter Bausubstanz ausserhalb Bauzonen zu reduzieren, würde mit einer auf diese Weise zugesicherten Bestandesgarantie unterlaufen. Ist ein Gebäude nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar, darf es nicht mehr wiederaufgebaut werden.

Aus Sicht der Regierung ist es gegebenenfalls Sache der Gemeinden und nicht des Kantons, den Rückbau von ungenutzter Bausubstanz mit verschiedenen Instrumenten (z.B. baupolizeiliche Massnahmen und allfällige «Abwrackprämien») zu fördern.

3. Im Bundesrecht sieht der seit 1. September 2007 geltende Art. 16b Abs. 2 RPG die Möglichkeit vor, Baubewilligungen für zonenkonforme Bauten und Anlagen mit einer Verpflichtung zum Rückbau bei nicht mehr zonenkonformer Nutzung im Sinn einer Befristung oder einer

auflösenden Bedingung zu ergänzen. Solche Verpflichtungen werden nach Art. 44 RPV auf dem betroffenen Grundstück angemerkt. Die kantonale Zustimmungsinstanz macht davon zunehmend Gebrauch.

In der aktuellen Gesetzesvorlage RPG 2 ist vorgesehen, dass für Bauvorhaben ausserhalb Bauzonen vorab bestehendes Gebäudevolumen zu nutzen ist. Weiter sollen Baubewilligungen von Gesetzes wegen bei Wegfall des bewilligten Zustands dahinfallen. Zweckänderungen zu zonenfremden Zwecken sollen ausgeschlossen sein. Ausgenommen sollen Wohnbauten und Fälle von vollständiger Kompensation bezüglich Volumen und Bodenfläche sein.

4. Der Bund hat mit der «RPG 2»-Vorlage zu Händen des Parlamentes nicht zuletzt als Folge von parlamentarischen Vorstössen auf Bundesebene einige Impulse gesetzt. Kernstück der Gesetzesvorlage ist der Planungs- und Kompensationsansatz, der ungenutzte Bausubstanz mit dank Spezialregelungen ermöglichten Mehrnutzungen beseitigen und auf diese Weise kompensieren soll. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat sich anlässlich der Vernehmlassung zur «RPG 2»-Vorlage speziell hinsichtlich des Planungsansatzes kritisch geäußert und weitere Vertiefungen, insbesondere die Durchführung von Testplanungen, als zwingend notwendig erachtet. Als Basis der Klärung der offenen Fragen in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen soll aus Sicht der Regierung der engagierte, enge Austausch zwischen der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) dienen. Aktuell sieht die Regierung aufgrund der Hängigkeit der «RPG 2»-Vorlage im Parlament keinen Anlass, an die Adresse des Bundes zusätzliche Impulse zu setzen.
5. Die heutige Raumplanungsgesetzgebung lässt kantonale Regelungen zum kompensatorischen Anreiz zum Rückbau von ungenutzter Bausubstanz nicht zu. Das kantonale Recht soll gemäss «RPG 2»-Vorlage auch künftig einschränkendere, nicht jedoch grosszügigere Regelungen als das eidgenössische Recht treffen können. Welchen gesetzgeberischen Spielraum die Kantone im Falle der Verabschiedung der «RPG 2»-Vorlage durch das Parlament betreffend Planungs- und Kompensationsansatz letztlich haben werden, ist zum heutigen Zeitpunkt offen.