



Baudepartement  
Lämmlisbrunnenstrasse 54  
9001 St.Gallen  
T 058 229 30 00  
F 058 229 39 60  
marc.maechler@sg.ch  
www.sg.ch

St.Gallen, 8. März 2017

## **Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz (PBG)**

Sehr geehrte Frau Stadtpräsidentin  
Sehr geehrter Herr Stadtpräsident  
Sehr geehrte Frau Gemeindepräsidentin  
Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident

Mit diesem Schreiben möchte ich Sie über die übergangsrechtlichen Regelungen, die mit der Inkraftsetzung des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ab dem 1. Oktober 2017 Anwendung finden, und die sich daraus ergebenden Konsequenzen orientieren.

### **1. Baubewilligungsverfahren**

*Art. 173. <sup>1</sup> Die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängigen Baubewilligungsverfahren werden nach jenem Recht beurteilt, welches im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids der Baubewilligungsbehörde Gültigkeit hat.*

*<sup>2</sup> Vorbehalten bleibt die Anwendung neuen Rechts, soweit es für die Baugesuchsteller günstiger ist.*

- a) Als Grundsatz gilt nach Art. 173 Abs. 1 PBG: Die Beurteilung der bei Vollzugsbeginn des PBG hängigen Baugesuche erfolgt nach jenem Recht, das im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids der Baubewilligungsbehörde gültig ist. Das entspricht der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach – ohne anderslautende übergangsrechtliche Regelung – die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen ist (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_23/2014 vom 24. März 2015 Erw. 7.4.2).
- b) Das bedeutet nun auf den ersten Blick, dass für die Beurteilung von Baugesuchen nur mehr bis 30. September 2017 das derzeit geltende Recht Anwendung findet, ab dem 1. Oktober 2017 aber auf hängige wie auch auf neue Gesuche immer die



Bestimmungen des PBG anzuwenden sind. Diese Sichtweise trifft jedoch aus folgenden Gründen nicht zu:

Das PBG enthält im Kapitel B (Nutzungs- und Bauvorschriften) Regelungen betreffend „Bauvorschriften für Bauten und Bauteile“ (Art. 79 ff.), „Grössenbeschränkungen“ (Art. 82 ff.) und „Dichteziffer“ (Art. 87 ff.), die allesamt nicht unmittelbar auf Baugesuche anwendbar sind, sondern zuerst noch in den kommunalen Zonenplänen und Baureglementen umgesetzt werden müssen. Die neue auf dem PBG beruhende Zonierung des Gemeindegebiets und die Festlegung der zugehörigen Baumasse müssen aus einer ortsplanerischen Gesamtbetrachtung heraus erfolgen. Mit den neuen Nutzungs- und Bauvorschriften, insbesondere dem Wegfall der Ausnützungsziffer und des grossen Grenzabstands, müssen die Gemeinden zuerst im Rahmen einer ortsplanerischen Gesamtbetrachtung entscheiden, ob und mit welchen Massnahmen sie auf die neue Regelung der Nutzungs- und Bauvorschriften reagieren wollen. Von diesen neuen Regelungen im PBG kann deshalb sowohl bei der Beurteilung von am 1. Oktober 2017 hängigen wie auch von danach neu eingereichten Baugesuchen vorerst noch nicht Gebrauch gemacht werden. Diese Bestimmungen finden auf Baugesuche erst dann Anwendung, wenn die kommunalen Rahmennutzungspläne revidiert und in Kraft gesetzt, d.h. vom Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) genehmigt sind (Art. 38 Abs. 1 PBG).

Das bedeutet zusammengefasst, dass in der Regel die neuen baupolizeilichen Bestimmungen des PBG wohl auch noch Jahre nach seiner Inkraftsetzung nicht auf Baugesuche angewendet werden können. Damit sind die am häufigsten gestellten Fragen, nämlich ob das Abschaffen von Ausnützungsziffer und grossem Grenzabstand unmittelbar Auswirkungen auf neue Baugesuche hat, mit „Nein“ zu beantworten. Der Verzicht auf Ausnützungsziffer und grossen Grenzabstand im PBG ist sowohl für

- bereits bestehende als auch für
- erst rechtskräftig bewilligte (noch nicht erstellte) Bauten, aber auch für
- Baugesuche, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des PBG erst im Bewilligungsverfahren befinden genauso wie für
- solche, die erst nach Vollzugsbeginn des PBG eingereicht werden,

nicht von Bedeutung. Solange die Gemeinden ihren Rahmennutzungsplan nicht an die Bestimmungen des PBG angepasst haben, gilt ihr altes Baureglement (mit Ausnützungsziffer und grossem Grenzabstand, sofern vorhanden) weiter.

- c) Nach Art. 173 Abs. 2 PBG kann, wenn das neue Recht für die Bauenden günstiger ist, dieses auch während des Baubewilligungsverfahrens angewendet werden. Dies entspricht den Grundsätzen der Verfahrensökonomie. Die Baugesuchstellenden könnten ja jederzeit ein neues Baugesuch einreichen, das die neuen Möglichkeiten ausnützt.



Art. 173 Abs. 2 bezieht sich allerdings ausdrücklich auf „neues“ Recht, womit nicht nur isoliert das neue PBG, sondern auch das kommunale Baureglement mit gemeint ist. Solange letzteres nicht ans PBG angepasst ist, existiert kein unmittelbar anwendbares neues Recht. Es wird deshalb nach dem oben unter Bst. b Ausgeführten stets im Einzelfall zu prüfen sein, ob es für Baugesuchstellende überhaupt günstigere Bestimmungen des PBG gibt, die unmittelbar auf ihre hängigen Baugesuche anwendbar sind.

In diesem Zusammenhang sei insbesondere auf das Beispiel bestehender Bauten verwiesen, für die verschiedentlich die Frage gestellt wird, ob das Abschaffen der Ausnützungsziffer im PBG nicht wenigstens für diese unmittelbare Auswirkungen hat. In diesem Fall könnten ab Vollzugsbeginn des PBG nicht anrechenbare Geschossflächen zu anrechenbaren Geschossflächen umgenutzt werden. Diese Umnutzung ist allerdings auch nach Inkrafttreten des PBG nicht möglich, weil sich Art. 173 Abs. 1 PBG zum einen nur auf hängige Baubewilligungsverfahren und nicht auf längst abgeschlossene Verfahren oder bereits erstellte Bauten bezieht. Zum anderen bezieht sich Art. 173 Abs. 2 PBG auf „neues Recht“, womit nicht nur das PBG, sondern auch das kommunale Baureglement mit gemeint ist. Solange letzteres noch eine Ausnützungsziffer beinhaltet, ist es nicht an das neue Recht angepasst, weshalb auch kein „neues Recht“ im Sinn von Art. 173 Abs. 2 PBG vorliegt.

- d) Ab Vollzugsbeginn des PBG sind Teilrevisionen des geltenden Baureglementes grundsätzlich nicht mehr zulässig (vgl. Ziff. 3 Bst. b). Die einzige Möglichkeit für die Gemeinden, Ausnützungsziffer und/oder grossen Grenzabstand schon vor Genehmigung der neuen, auf PBG beruhenden Rahmennutzungspläne nicht mehr anwenden zu müssen, läge darin, noch vor Vollzugsbeginn des PBG eine Teilrevision des geltenden Baureglementes zu veranlassen. Sollte vor dem 1. Oktober 2017 der Erlass für eine solche Teilrevision öffentlich aufliegen, wäre der Erlass nach Art. 174 PBG noch nach bisherigem Recht, also nach Baugesetz zu beurteilen und zu genehmigen. Das entsprechend revidierte Baureglement hat dann Gültigkeit bis Zonenplan und Baureglement nach Art. 175 PBG an das neue Recht angepasst sind.

Planerisch ist das Abschaffen von Ausnützungsziffer und grossem Grenzabstand schon nach bisher geltendem Recht grundsätzlich möglich, weil das Baugesetz den Gemeinden in den Art. 56 ff. eine Vielzahl an Instrumenten (Grenz- und Gebäudeabstand, Gebäudehöhe, Ausnutzungs-, Baumassen- und Überbauungsziffer usw.) zur Steuerung der Grösse und der Abstände von Bauten bietet. Die Gemeinden sind in ihrer Wahl, welche dieser Instrumente sie in ihr kommunales Recht übernehmen wollen, heute grundsätzlich frei. Einzige Grenze in ihrer Wahlfreiheit stellt die Vorgabe von Art. 4 BauG dar. Das bedeutet, dass eine Gemeinde nur – aber immerhin – verpflichtet ist, so viele Regelbauvorschriften in ihrem Baureglement zu statuieren, dass sie die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets sicherstellen kann.



## 2. Planerlassverfahren

*Art. 174. Auf Nutzungspläne, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses nach Art. 29 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) vom 6. Juni 1972 bereits öffentlich aufgelegt haben, wird das bisherige Recht angewendet.*

- a) Als Nutzungspläne (vgl. Art. 1 Abs. 3 PBG) im Sinn von Art. 174 PBG gelten nur jene Erlasse, die bereits vor Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt haben und sich bei Vollzugsbeginn des PBG noch im Planerlassverfahren befinden, also noch nicht vom AREG genehmigt sind oder zwar bereits genehmigt, aber noch mit Beschwerde vor Verwaltungs- oder Bundesgericht angefochten sind.
- b) Weil sich nicht nur während eines Baubewilligungsverfahrens, sondern auch während eines Planerlassverfahrens das Recht ändern kann, sieht Art. 174 PBG vor, dass bei der Beurteilung von Nutzungsplänen auf das zur Zeit der öffentlichen Auflage gültige Recht abgestellt wird. Dies gilt – auch wenn Art. 174 PBG die Marginalie „Planerlassverfahren“ aufweist – nicht nur für die Verfahrensvorschriften, sondern auch für die materiellen Vorschriften des Raumplanungsrechts.

Dieser kantonalrechtliche Grundsatz kann allerdings dort nicht gelten, wo das Bundesrecht eigene Bestimmungen dazu aufstellt. So gilt etwa für das Bundesumweltschutzrecht, dass neues Recht auch noch im Beschwerdeverfahren angewendet werden muss. Es wird also zu prüfen sein, ob während des Verfahrens allenfalls neue bundesrechtliche Vorschriften erlassen wurden, deren Durchsetzung einem so wichtigen Interesse dient, dass sie – trotz der Regelung von Art. 174 PBG – auf Nutzungspläne angewendet werden müssen, die beim Inkrafttreten des PBG schon öffentlich aufgelegt haben.

- c) Da auf Nutzungspläne im Sinn von Art. 174 PBG „das bisherige Recht“ anzuwenden ist, hat dies zur Folge, dass dieses Recht nicht nur im Einsprache- und Rechtsmittelverfahren beachtlich ist, sondern auch im Genehmigungsverfahren zur Anwendung gelangt. Die Genehmigung eines solchen Erlasses ist damit auch nach dem 1. Oktober 2017 noch nach bisherigem Recht zulässig, was bedeutet, dass der Erlass ausschliesslich den Vorgaben des Baugesetzes zu genügen hat; er darf nur insoweit auf die neuen Bestimmungen im PBG abgestimmt sein als die Festlegungen im Nutzungsplan auch nach Baugesetz zulässig sind.
- d) Sollte es erforderlich sein, einen Nutzungsplan im Sinn von Art. 174 PBG nach seiner öffentlichen Auflage zu ändern, weil sich das aufgrund des Einsprache-, Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahrens als erforderlich erweist, wird das bisherige Recht auch auf die Änderung angewendet, selbst wenn diese erst nach Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt werden sollte. Dies deshalb, weil einerseits Nutzungsplan und zugehörige Änderung zusammen ein gemeinsames Ganzes bilden, das unter dem Geltungsbereich des gleichen Rechts stehen muss, und andererseits das Planerlassverfahren für einen solchen Nutzungsplan (ohne die erforderliche Änderung) auch noch nicht abgeschlossen war.



- e) Spezielle Beachtung verdient in diesem Zusammenhang die Gesamtrevision einer kommunalen Schutzverordnung: Eine solche bezieht sich begrifflich stets auf das gesamte Gemeindegebiet. Stellt sich nun im Rahmen des Genehmigungsverfahrens heraus, dass es die Planungsbehörde unterlassen hat, sämtliche Schutzgegenstände im Sinn von Art. 115 PBG in den Planerlass aufzunehmen und wird das vom kantonalen Amt für Kultur anlässlich der Genehmigung beanstandet, kann vom AREG – wenn überhaupt – nur eine Teilgenehmigung des Erlasses erfolgen; gleichzeitig ist die Gemeinde im Teilgenehmigungsbeschluss vom AREG anzuhalten, die fehlenden Objekte ebenfalls in die Schutzverordnung aufzunehmen und für diese Änderung/Ergänzung neuerlich das Planerlassverfahren durchzuführen. Auch wenn die öffentliche Auflage dieser Änderung/Ergänzung erst nach Vollzugsbeginn des PBG erfolgt, wird das bisherige Recht auch auf die Änderung/Ergänzung angewendet, weil Schutzverordnung und zugehörige Änderung/Ergänzung zusammen ein gemeinsames Ganzes bilden und die bereits erfolgte Teilgenehmigung durch das AREG noch nicht zu einem Abschluss des gesamten Planverfahrens geführt hat.
- f) Für Erlasse, die bereits vor Vollzugsbeginn des PBG rechtskräftig genehmigt wurden, ist das Planerlassverfahren längst abgeschlossen; für sie gilt das bisherige Recht (Baugesetz und kommunales Baureglement) weiter, sofern dies in einer übergangsrechtlichen Bestimmung (z.B. Art. 175 Abs. 1 PBG) ausdrücklich vorgesehen ist. Soll ein solcher Erlass nach Vollzugsbeginn des PBG teilweise geändert werden, wird das im Regelfall nicht möglich sein, weil die Änderung nur mehr neuem Recht unterliegt und eine Kombination von Nutzungsplan nach bisherigem Recht (Baugesetz) und einer Änderung nach neuem Recht (PBG) nicht zulässig ist. Folglich wäre der Nutzungsplan gesamthaft zu überprüfen und an das PBG anzupassen.
- g) Rahmennutzungspläne im Sinn von Art. 174 PBG müssen innert 10 Jahren an das neue PBG angepasst werden (vgl. Art. 175 Abs. 1 PBG), wobei die 10 Jahresfrist ab Vollzugsbeginn des PBG (1. Oktober 2017) und nicht ab einem allenfalls späteren Genehmigungsdatum des Nutzungsplans zu rechnen ist.

### **3. Rahmennutzungspläne**

*Art. 175. <sup>1</sup> Zonenpläne und Baureglemente der politischen Gemeinden werden innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses im ordentlichen Verfahren an das neue Recht angepasst.*

*<sup>2</sup> Nach Ablauf der Frist kann die Regierung anstelle und auf Kosten der politischen Gemeinde notwendige Anpassungen von Rahmennutzungsplänen der politischen Gemeinde beschliessen. Die Bestimmungen über das Verfahren für den Erlass der kantonalen Sondernutzungspläne werden sachgemäss angewendet.*

*<sup>3</sup> Formale Anpassungen an das neue Recht kann der Rat der politischen Gemeinde ohne öffentliche Auflage und fakultatives Referendum beschliessen. Der Beschluss ist öffentlich bekannt zu machen.*



- a) Nach Art. 175 Abs. 1 PBG müssen ausschliesslich der Zonenplan (wozu auch Teilzonenpläne zählen) und das Baureglement innert zehn Jahren an das neue Recht angepasst werden. Der Kanton unterstützt die Gemeinden im Bestreben, die entsprechend anstehenden Gesamtrevisionen ihrer Rahmennutzungspläne rasch voranzutreiben. Konkret wird zur Zeit in enger Abstimmung mit der VSGP als erstes praktisches Hilfsmittel ein Musterbaureglement erarbeitet. Sodann beginnt im Frühjahr 2017 ein ebenfalls gemeinsam vorbereitetes, mehrstufiges Schulungsprogramm zum neuen PBG, welches vor allem auf die Bedürfnisse der kommunalen Bauverwaltungen abzielt.
  
- b) Zonenplan und/oder Baureglement können vorab zur anstehenden Gesamtrevision punktuell mit Teilzonenplänen und/oder Baureglements-Teilrevisionen an das PBG angepasst werden, wenn dadurch die künftige Gesamtrevision der Ortsplanung nicht präjudiziert wird und am Erlass ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Weitergehende vorangehende Teilrevisionen sind ausgeschlossen, da die auf dem neuen PBG beruhende Zonierung des Gemeindegebiets und die Festlegung der zugehörigen Baumasse zwingend aus einer ortsplanerischen Gesamtbetrachtung heraus erfolgen müssen und nicht bloss auf Einzelinteressen beruhen dürfen. Nur so ist es beurteilbar, ob sich die Rahmennutzungsplanung einer Gemeinde zu einem sinnvollen Ganzen fügt oder nicht.

Konkret sind vorgezogene Anpassungen des Rahmennutzungsplanes an das PBG denkbar, wenn eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 18 PBG) oder eine Schwerpunktzone (Art. 19 PBG) geschaffen werden soll. Im Unterschied zu den übrigen Zonenarten wird mit der Schwerpunktzone eine eigenständige neue Zonenart eingeführt, die spezifische Regelbauvorschriften für ein in sich geschlossenes Gebiet enthält (Art. 19 Abs. 2 Bst. a PBG) und die dementsprechend die Vorschriften für die übrigen Zonenarten nicht präjudiziert. Ein solches Präjudiz gibt es auch bei der Ausscheidung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen nicht, sofern diese gleichzeitig mit einem Sondernutzungsplan kombiniert werden, der für diese Zone sämtliche Bauvorschriften als besondere Vorschriften enthält. Demgegenüber ist das Schaffen von Regelbauvorschriften in Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen vor der Gesamtrevision der Ortsplanung nicht zulässig.

Eine weitere Möglichkeit für den Erlass von Teilzonenplänen nach neuem Recht besteht darin, einzelne Zonenarten bereits vor der Gesamtrevision ans PBG anzupassen. Zonenarten, die sich dafür eignen, sind beispielsweise Freihaltezonen, Schutzzonen oder Arbeitszonen, weil diese für die jeweilige Zonenart abgeschlossene Regelbauvorschriften enthalten und deshalb die künftige Gesamtrevision inhaltlich nicht präjudizieren können. Dies setzt allerdings voraus, dass die jeweilige Zonenart über das gesamte Gemeindegebiet ausgeschieden wird. Nur einzelne Grundstücke einer dieser Zonenarten zuzuteilen, ist vor einer Gesamtrevision der Ortsplanung jedoch nicht möglich. Insbesondere gilt es die rasche Umwandlung der heutigen Industriezonen sowie der Industrie- und Gewerbezone in die vom PBG neu vorgegebenen



Arbeitszonen (beispielsweise mit der gegenüber dem alten Recht analogen Unterscheidung in Arbeitszone 1 und Arbeitszone 2) zumindest in denjenigen Gemeinden zu prüfen, in welchen die anstehende Gesamtrevision längere Zeit in Anspruch nehmen wird. Diese Gemeinden können damit aktiv der Gefahr begegnen, dass die Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Gewerbes und der Industrie durch eine für eine längere Zeit blockierte Grundordnung geschwächt wird.

- c) Der Erlass von Teilzonenplänen nach Baugesetz ist aufgrund der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung im PBG nach dem 1. Oktober 2017 nicht mehr möglich. Wollte man solche Teilzonenpläne nach altem Recht weiterhin zulassen, bedürfte dies einer Teilrevision des PBG.
- d) Vor Vollzugsbeginn des PBG ist eine Teilrevision des geltenden Zonenplans und des geltenden Baureglementes weiterhin möglich. Sollte vor dem 1. Oktober 2017 der Erlass für eine solche Teilrevision öffentlich aufliegen, wäre der Erlass nach Art. 174 PBG noch nach bisherigem Recht, also nach Baugesetz zu beurteilen und zu genehmigen.
- e) Sondernutzungspläne und Schutzverordnungen fallen aufgrund des klaren Wortlauts nicht unter Art. 175 Abs. 1 PBG.
- f) Art. 175 Abs. 3 PBG wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratung ins Gesetz eingefügt. Diese Bestimmung soll bewirken, dass die geltenden Zonenpläne nicht erneut aufgelegt werden müssen, wenn inhaltlich keine Veränderungen gemacht werden. Als Vorlage für Abs. 3 diente dabei eine Regelung im Kanton Bern, der ein „geringfügiges Zonenplanänderungsverfahren“ kennt, wenn keine materiellen Änderungen vorgesehen sind bzw. wenn rein formelle Anpassungen erfolgen. Als Beispiel für den Anwendungsbereich dieser Bestimmung wurde in der vorberatenden Kommission beispielsweise auf die Legende des Zonenplans verwiesen, die wegen den neuen Zonenbezeichnungen lediglich angepasst werden muss.

Die Umstellung auf das neue Recht soll zwar möglichst unbürokratisch erfolgen. Es ist jedoch nicht einfach zu beantworten, was nun eine bloss formelle Anpassung im Sinn von Art. 175 Abs. 3 PBG und was eine darüber hinausgehende materielle Änderung des Zonenplans ist, für die das ordentliche Verfahren durchgeführt werden muss. Als Beispiel für diese Problematik diene der in der vorberatenden Kommission diskutierte Fall der Freihaltezonen nach Art. 16 PBG. Entgegen der dort geäusserten Ansicht stellt die Überführung der bisherigen „Grünzone Freihaltung“ in eine Freihaltezone nach Art. 16 PBG keine formelle Anpassung, sondern bereits eine materielle Zonenplanänderung dar. Die in der Freihaltezone zulässigen Bauten und Anlagen werden in Art. 16 Abs. 2 PBG anders als im Baugesetz definiert. In Bezug auf unterirdische Bauten und Anlagen enthält das neue Recht eine Verschärfung, weil diese den Zweck der Freihaltezone nicht mehr nur nicht beeinträchtigen dürfen, sondern neu dem Zweck der Freihaltezone dienen oder standortgebunden sein müssen; demgegenüber liegt für oberirdische Bauten und Anlagen in der Freihaltezone eine Lockerung vor, weil diese dem Zweck nur



mehr dienen, aber nicht mehr dafür erforderlich sein müssen. Folglich beinhaltet also das „Umbenennen“ der bisherigen „Grünzone Freihaltung“ in eine Freihaltzone nach PBG eine materielle Zonenplanänderung, weshalb dafür das ordentliche Verfahren durchzuführen ist.

#### 4. Schutzinventare

*Art. 176. <sup>1</sup> Schutzinventare werden innert 15 Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses erlassen oder an das neue Recht angepasst.*

*<sup>2</sup> Baudenkmäler und archäologische Denkmäler sind von Gesetzes wegen geschützt, bis:*

- a) ein Schutzinventar nach diesem Erlass vorliegt oder*
- b) eine Schutzverordnung vorliegt, die nicht älter als 15 Jahre ist.*

*<sup>3</sup> Nach Ablauf der Frist kann das zuständige Departement anstelle der politischen Gemeinde Schutzinventare erlassen. Die Bestimmungen über das Verfahren für den Erlass der kantonalen Sondernutzungspläne werden sachgemäss angewendet.*

- a) Schutzinventare sollen nach Art. 176 Abs. 1 PBG innert 15 Jahren ab Vollzugsbeginn des PBG erlassen oder an das neue Recht angepasst werden. Da der Erlass eines Schutzinventars für die Gemeinden fakultativ ist, ist das aber keine zwingende Frist. Ein Schutzinventar im Sinn von Art. 176 Abs. 1 PBG liegt erst vor, wenn dieses vom kantonalen Amt für Kultur genehmigt ist (vgl. Art. 120 Abs. 2 PBG). Nach Art. 176 Abs. 3 PBG kann nach Ablauf der Frist von Abs. 1 das zuständige Departement anstelle der politischen Gemeinde Schutzinventare erlassen.
- b) Die heute in den Gemeinden vorhandenen Ortsbildinventare gelten nicht als Schutzinventare im Sinn von Art. 176 Abs. 1 PBG, weil ihr Inhalt wohl regelmässig nicht den Anforderungen von Art. 119 Abs. 1 PBG genügt und ihre Erstellung nicht nach den Bestimmungen von Art. 120 PBG erfolgte.
- c) Art. 176 Abs. 2 PBG sieht ab Vollzugsbeginn des PBG einen „ex lege“-Schutz für Baudenkmäler und archäologische Denkmäler vor, der solange gilt, bis ein dem PBG entsprechendes, genehmigtes Schutzinventar vorliegt (Bst. a) oder eine Schutzverordnung, deren Genehmigungsdatum nicht älter als 15 Jahre ist (Bst. b). Die in Art. 176 Abs. 2 Bst. b PBG festgelegte Frist von 15 Jahren gilt dabei nur einmalig ab Vollzugsbeginn des PBG. Das bedeutet, dass in Fällen, in denen bei Vollzugsbeginn des PBG eine Schutzverordnung vorliegt, die nach dem 30. September 2002 genehmigt wurde, künftig nie der „ex lege“-Schutz im Sinn von Art. 176 Abs. 2 PBG eintritt.
- d) Folge des „ex lege“-Schutzes ist, dass aus dem Kapitel C (Natur- und Heimatschutz) die „Allgemeinen Bestimmungen“ (Art. 114 bis 117 PBG) sowie ein Teil der Bestimmungen über „Baudenkmäler und archäologische Denkmäler“ (Art. 121 bis 127 PBG) unmittelbar auf Objekte angewendet werden können, die weder in einem Schutzinventar (Art. 118 PBG) erfasst noch auf der Grundlage von Art. 121



PBG unter Schutz gestellt sind. Wenn also beispielsweise in einem Baubewilligungs- oder Sondernutzungsplanverfahren im Rahmen einer Einsprache gerügt wird, es werde durch das Bauvorhaben oder den Planerlass ein Schutzobjekt im Sinn des PBG beeinträchtigt, hat die zuständige Behörde jeweils unter Beizug des kantonalen Amtes für Kultur vorfrageweise abzuklären, ob es sich bei dem Objekt tatsächlich um ein Schutzobjekt im Sinn des PBG handelt und welche Bedeutung (national, kantonal oder lokal) diesem zukommt. Unterschutzstellung bzw. Verzicht auf Unterschutzstellung sind in Anwendung von Art. 121 Abs. 1 Bst. b PBG ins Dispositiv von Baubewilligung und Einspracheentscheid aufzunehmen und anschliessend mit ordentlichem Rechtsmittel überprüfbar.

- e) Für bereits rechtskräftige Schutzverordnungen gibt es im PBG keine Übergangsbestimmungen. Das ist auch nicht nötig, weil einerseits die bisherige gesetzliche Grundlage für den Erlass von Schutzverordnungen (Art. 99 Abs. 3 BauG) neu in Art. 121 Abs. 1 Bst. a PBG gegeben ist (Legalitätsprinzip, Art. 5 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) und andererseits materiell keine Anpassungen von rechtskräftigen Schutzverordnungen ans PBG nötig sind. Eine Anpassungspflicht von rechtskräftigen Schutzverordnungen an das neue Recht ergäbe sich einzig dann, wenn deren Bestimmungen dem PBG materiell widersprächen oder das PBG neue Vorschriften einführt, die zwingend in die kommunalen Schutzverordnungen übernommen werden müssten. Beides ist nicht der Fall. Namentlich sieht das PBG keine neuen materiellen Bestimmungen vor, die zwingend eine Anpassung geltender Schutzverordnungen nötig machen. Wesentliche Neuerungen im PBG sind das Zustimmungserfordernis des kantonalen Amtes für Kultur bei der Beseitigung oder Beeinträchtigung von Schutzobjekten von kantonaler oder nationaler Bedeutung (Art. 122 Abs. 3 PBG) oder die Meldepflicht bei Entdeckungen (Art. 124 PBG). Dabei handelt es sich indessen lediglich um neue Bewilligungs- bzw. Meldepflichten, die ab Vollzugsbeginn des PBG ohnehin unmittelbar anwendbar sind und keiner weiteren Umsetzung in einem kommunalen Erlass bedürfen.
- f) Aus Art. 122 Abs. 3 PBG kann abgeleitet werden, dass künftig in kommunalen Schutzverordnungen die verschiedenen Schutzobjekte entsprechend ihrer Bedeutung den Klassen „lokal“, „kantonal“ oder „national“ zugeteilt werden sollen. Dieses Klassierungserfordernis führt indessen nicht unmittelbar zu einem Anpassungsbedarf der Schutzverordnung; die Klassierung kann genauso gut erst anlässlich der nächsten Gesamtrevision der Schutzverordnung vorgenommen werden. Davor kann die Klassierung eines Schutzobjekts vom betroffenen Grundeigentümer jederzeit mit einem Begehren nach Art. 116 PBG verlangt werden. Wie bereits oben unter Ziff. 4 d ausgeführt muss die Klassierung aber auf jeden Fall in einem einen Schutzgegenstand betreffenden Baubewilligungs- oder Sondernutzungsplanverfahren in Anwendung von Art. 121 Abs. 1 Bst. a und b PBG vorfrageweise vorgenommen werden.



g) Besteht für die Gemeinden Handlungsbedarf?

aa) Gemeinde hat eine rechtskräftige Schutzverordnung, die älter als 15 Jahre ist:

Es besteht nach PBG kein Bedarf, die rechtskräftige Schutzverordnung ans neue Recht anzupassen. Allenfalls resultiert eine Anpassungspflicht unmittelbar aus Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG), falls sich die Verhältnisse seit dem Erlass erheblich verändert hätten. Dies könnte beispielsweise deshalb der Fall sein, weil das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) erst in den letzten 10 Jahren in allen Regionen des Kantons St.Gallen in Kraft gesetzt wurde und die rechtskräftige Schutzverordnung diesen Sachplan des Bundes noch nicht berücksichtigt.

Zudem tritt mit Vollzugsbeginn des PBG der „ex lege“-Schutz nach Art. 176 Abs. 2 PBG ein; dieser bleibt solange unbefristet bestehen, bis die Gemeinde ein Schutzinventar nach PBG erstellt (Art. 120 PBG) oder eine neue Schutzverordnung erlässt (Art. 121 Abs. 1 Bst. a PBG). Dies hat zur Folge, dass die zuständige Behörde in einem Baubewilligungs- oder Sondernutzungsplanverfahren jeweils unter Beizug des kantonalen Amtes für Kultur vorfrageweise abzuklären hat, ob es sich bei dem Objekt tatsächlich um ein Schutzobjekt im Sinn des PBG handelt und welche Bedeutung (national, kantonal, lokal) diesem zukommt (vgl. Ziff. 4 d).

bb) Gemeinde hat eine Schutzverordnung, die jünger als 15 Jahre ist:

Es besteht nach PBG kein Bedarf, die rechtskräftige Schutzverordnung ans neue Recht anzupassen. Nachdem das ISOS von solchen neueren Schutzverordnungen in der Regel bereits berücksichtigt ist, ist wohl auch kein Anpassungsbedarf unmittelbar nach Art. 21 Abs. 2 RPG gegeben.

Mit Vollzugsbeginn des PBG tritt kein „ex lege“-Schutz nach Art. 176 Abs. 2 PBG ein.

## **5. Rechtskräftige Schutzverordnungen, soweit diese Schutzvorschriften im Bereich Natur und Landschaft beinhalten**

a) Heute enthalten eine Vielzahl von Schutzverordnungen nicht nur Bestimmungen zum Heimatschutz (Baudenkmäler und archäologische Denkmäler), sondern gleichzeitig – meistens sogar im selben Erlass – auch Bestimmungen zum Naturschutz (Natur und Landschaft). Das PBG enthält keine Übergangsbestimmungen zu rechtskräftigen Schutzverordnungen, soweit diese auch Schutzvorschriften im Bereich Natur und Landschaft beinhalten. Solche sind allerdings auch nicht erforderlich, weil die bisherige gesetzliche Grundlage für den Erlass solcher Schutzver-



ordnungen neu in Art. 129 Abs. 1 PBG gegeben ist und das PBG keine neuen materiellen Bestimmungen enthält, die eine Anpassung geltender Schutzverordnungen nötig machen (vgl. dazu auch die Ausführungen unter Ziff. 4 e).

- b) Im PBG ist für Naturschutzobjekte – im Gegensatz zu rechtskräftigen Schutzverordnungen, die Baudenkmäler und archäologische Denkmäler betreffen und älter als 15 Jahre sind – auch kein „ex lege“-Schutz vorgesehen. Ein „ex lege“-Schutz besteht allerdings von Bundesrechts wegen für verschiedene Objekte (Art. 128 Abs. 4 PBG; vgl. dazu beispielsweise die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Wald, zur Ufervegetation oder zu Mooren von nationaler Bedeutung).

## 6. Rechtskräftige Sondernutzungspläne

- a) Sondernutzungspläne sind in der Regel auf bestimmte Situationen zugeschnitten. Sie enthalten häufig besondere Vorschriften, welche die besondere Bauweise regeln. Die bestehenden Sondernutzungspläne orientieren sich am bisherigen Baugesetz. Zulässig waren nach bisherigem Recht eine Vielzahl unterschiedlicher Regelbauvorschriften (beispielsweise zu Dachformen, Dachaufbauten, Vor- und Anbauten, Geschosshöhen usw.). Weil Sondernutzungspläne zudem regelmässig einen Vorbehalt zugunsten der Regelbauvorschriften enthalten, sind sie nur auf das geltende Baurecht (Baugesetz und Baureglement) und nicht auf das PBG abgestimmt. Mit dem PBG werden die Vorschriften über die Regelbauweise einheitlich festgelegt und auf eine begrenzte Anzahl reduziert.
- b) In der Botschaft und dem Entwurf der Regierung vom 15. August 2015 zum PBG war deshalb noch eine Übergangsbestimmung vorgesehen, wonach Sondernutzungspläne innert 10 Jahren an das PBG anzupassen gewesen wären. Der Kantonsrat hat jedoch entschieden, dass die nach geltendem Recht erlassenen Sondernutzungspläne unverändert weiter gelten und nicht an das neue Recht angepasst werden müssen. Die von der Regierung vorgesehene Übergangsbestimmung wurde dementsprechend ersatzlos gestrichen.
- c) Das hat zur Folge, dass das neue Recht (PBG und neues Baureglement) in Ergänzung der Vorschriften im Sondernutzungsplan nur dann Anwendung findet, wenn es uneingeschränkt mit den Vorschriften des Sondernutzungsplans vereinbar ist. Dies trifft beispielsweise bei (reinen) Baulinienplänen zu, nicht aber bei Sondernutzungsplänen, die teilweise altes, mit dem PBG nicht vereinbares Recht enthalten. In allen anderen Fällen gilt das alte Recht weiter, weil der Sondernutzungsplan ausschliesslich auf dieses abgestimmt ist und der Gesetzgeber eine automatische Ausserkraftsetzung widersprechender bzw. mit neuem Recht nicht vereinbarter Sondernutzungspläne ebenso ablehnte, wie die Pflicht, solche an das neue Recht anzupassen. Besteht aber keine Anpassungspflicht und sollen dem neuen Recht widersprechende Sondernutzungspläne weiterhin gültig bleiben, können diese nur umgesetzt werden, wenn das bisherige Recht anwendbar bleibt. Das bedeutet, dass auch künftig Baugesuche in einem solchen Plangebiet nach bisherigem Recht (Baugesetz und letztes gültiges Baureglement) beurteilt werden müssen. Die materiellen Bestimmungen des PBG und die eines neuen, an das



PBG angepassten Baureglementes finden auf solche Planperimeter keine Anwendung.

- d) Den Gemeinden steht es jedoch frei, rechtskräftige Sondernutzungspläne trotzdem an das neue Recht anzupassen. Weil aber der Gesetzgeber die ursprünglich vorgesehene Übergangsbestimmung bewusst gestrichen und in Kauf genommen hat, dass die nach geltendem Recht erlassenen Sondernutzungspläne unverändert weiter gelten und Baugesuche in einem solchen Plangebiet auch künftig nach bisherigem Recht beurteilt werden, liegen allein wegen des Inkrafttretens des PBG weder geänderte rechtliche Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG vor noch gebietet das Legalitätsprinzip eine Überprüfung und Anpassung solcher Sondernutzungspläne. Allein der Vollzugsbeginn des PBG kann deshalb bei rechtskräftigen Sondernutzungsplänen nicht der Grund für die Anpassung des Sondernutzungsplans sein. Vielmehr müsste die Planungsbehörde darlegen, welche erheblich geänderten Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG die Anpassung des Erlasses erforderlich machten.

## **7. Änderung rechtskräftiger Sondernutzungspläne ab Vollzugsbeginn des PBG**

- a) Ab Vollzugsbeginn des PBG können rechtskräftige Sondernutzungspläne nur noch nach den Verfahrensvorschriften des PBG geändert werden. Inhaltlich basieren sie jedoch weiterhin auf dem derzeit noch geltenden Zonenplan und Baureglement, solange der kommunale Rahmennutzungsplan nicht an das neue Recht angepasst ist (vgl. Art. 175 Abs. 1 PBG). Änderungen erfolgen daher inhaltlich ebenfalls nach dem bisherigen Recht.
- b) Sobald aber der kommunale Rahmennutzungsplan an das neue Recht angepasst ist, sind auch geringfügige Änderungen rechtskräftiger Sondernutzungspläne nach altem Recht nicht mehr möglich. Wie bereits oben unter Ziff. 2 f beschrieben, unterliegt dann jede Änderung nur mehr neuem Recht. Weil eine Kombination eines Sondernutzungsplans nach bisherigem Recht (Baugesetz) und seiner Änderung nach neuem Recht (PBG) nicht zulässig ist, wäre diesfalls der Sondernutzungsplan gesamthaft zu überprüfen und an das PBG anzupassen.

## **8. Erlass neuer Sondernutzungspläne ab Vollzugsbeginn des PBG**

Ab 1. Oktober 2017 können neue Sondernutzungspläne nur noch nach den Verfahrensvorschriften des PBG erlassen werden. Inhaltlich basieren sie jedoch weiterhin auf dem derzeit noch geltenden Zonenplan und Baureglement, solange der kommunale Rahmennutzungsplan nicht an das neue Recht angepasst ist (vgl. Art. 175 Abs. 1 PBG). An die Bestimmungen des PBG kann ein neuer Sondernutzungsplan deshalb nur insoweit angelehnt sein, als diese bei Vollzugsbeginn bereits unmittelbar anwendbar sind.



## 9. Planungszone

- a) Ab Vollzugsbeginn des PBG können neue Planungszone nur noch nach den Verfahrensvorschriften von Art. 44 PBG erlassen werden.
- b) Im PBG fehlen Übergangsbestimmungen für Planungszone, die unter bisherigem Recht (Art. 108 BauG) erlassen wurden, aber erst nach Vollzugsbeginn des PBG verlängert werden sollen. Planungszone sind zwar keine Nutzungspläne im Sinn von Art. 1 Abs. 3 PBG. Nachdem aber Art. 44 Abs. 1 PBG vorschreibt, dass nicht nur für die Festlegung (Erlass) der Planungszone, sondern auch für die Verlängerung ihrer Geltungsdauer die Bestimmungen über das Verfahren bei Erlass von Nutzungsplänen sachgemäss anzuwenden sind, ist es sachgerecht, die Übergangsrechtlichen Bestimmungen des PBG für das Planerlassverfahren (Art. 174 PBG) sachgemäss auch auf Planungszone anzuwenden.

Das hat zur Folge, dass im Fall einer Verlängerung einer Planungszone noch kein neuer Erlass vorliegt. Das bisherige Recht ist deshalb auch auf die Verlängerung anzuwenden, auch wenn diese erst nach Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt werden sollte. Dies deshalb, weil der Erlass der Planungszone und ihre Änderung zusammen ein gemeinsames Ganzes bilden, das unter dem Geltungsbereich des gleichen Rechts stehen muss (vgl. dazu auch die Ausführungen unter Ziff. 2 c).

## 10. Landumlegung

- a) Ab Vollzugsbeginn des PBG können neue Landumlegungen nur noch nach den Verfahrensvorschriften von Art. 47 f. PBG eingeleitet werden.
- b) Im PBG fehlen Übergangsbestimmungen für Landumlegungen, die unter bisherigem Recht (Art. 110 BauG) eingeleitet wurden. Landumlegungen sind zwar keine Nutzungspläne im Sinn von Art. 1 Abs. 3 PBG. Nachdem aber Art. 48 Abs. 2 und Art. 51 Abs. 1 PBG vorschreiben, dass sowohl der Durchführungsbeschluss als auch der Umlegungsplan nach den Verfahrensbestimmungen für Sondernutzungspläne zu erlassen sind, ist es sachgerecht, die Übergangsrechtlichen Bestimmungen des PBG für das Planerlassverfahren (Art. 174 PBG) sachgemäss auch auf Landumlegungen anzuwenden.

Das hat zur Folge, dass die Bestimmungen des PBG nur auf Landumlegungen angewendet werden, für die im Zeitpunkt des Vollzugsbeginns des PBG noch kein Durchführungsbeschluss nach Art. 110ter BauG öffentlich aufgelegt ist. Ist dieser Durchführungsbeschluss jedoch bereits öffentlich aufgelegt, findet auf das weitere Landumlegungsverfahren, namentlich auf den in weiterer Folge zu erlassenden Umlegungsplan, das bisherige Recht weiterhin Anwendung. Dies deshalb, weil die einzelnen Verfahrensabschnitte einer Landumlegung zusammen ein gemeinsames Ganzes bilden, das unter dem Geltungsbereich des gleichen Rechts stehen muss (vgl. dazu auch die Ausführungen unter Ziff. 2 c).



**11. Welche Bestimmungen aus dem PBG sind unmittelbar anwendbar und welche müssen zuerst in kommunalen Erlassen umgesetzt werden?**

Vergleichen Sie dazu bitte die Zusammenstellung im Anhang zu diesem Kreisschreiben.

Ich bitte um Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Der Vorsteher:

Marc Mächler  
Regierungsrat

Beilage: Anhang