

IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. Dezember 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Problemstellung	3
2.1 Bestehende Rechtsunsicherheit	3
2.2 Geltende Praxis und drohender Planungsstillstand	4
2.3 Dringliche Motion 42.25.07	5
3 Lösungsabsicht	5
3.1 Zweifacher Ansatz zur Verhinderung eines Planungsstillstands	5
3.1.1 Allgemeines	5
3.1.2 Möglichkeiten des Erlasses von Sondernutzungsplänen nach altem Baugesetz	6
3.1.3 Möglichkeiten des Erlasses von Sondernutzungsplänen nach PBG	7
3.2 Verlängerung der Frist zur Anpassung der Rahmennutzungspläne	8
4 Auswirkungen der Vorlage	8
5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
5.1 Rahmennutzungspläne (Art. 175 PBG)	9
5.2 Sachgemässe Anwendung von Bestimmungen des BauG (Art. 175a PBG)	9
5.3 Sondernutzungspläne (Art. 175b PBG)	10
6 Verordnungsrecht	12
7 Vernehmlassung	12
8 Finanzielles und Referendum	13
9 Antrag	13
Anhänge	14
Anhang 1: Möglichkeiten zum Erlass eines Sondernutzungsplans	14
Anhang 2: Möglichkeiten nach Art. 175a Bst. d PBG	15
Anhang 3: Möglichkeiten nach Art. 175b Abs. 1 PBG	16
Anhang 4: Möglichkeiten nach Art. 175b Abs. 3 PBG	17
Entwurf (IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz)	18

Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz (PBG) werden zur Umsetzung der am 4. Juni 2025 vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.25.07 die Übergangsbestimmungen im Hinblick auf den Erlass von Sondernutzungsplänen angepasst. Dadurch sollen ein drohender Planungsstillstand in politischen Gemeinden, die ihren Zonenplan und das Baureglement noch nicht an das Planungs- und Baugesetz angepasst haben, möglichst vermieden und die Rechtssicherheit erhöht werden. Zur Umsetzung des Anliegens wird ein zweifacher Ansatz gewählt:

Einerseits sollen Sondernutzungspläne, die materiell noch auf dem bisherigen Baureglement der Gemeinde und auf dem Baugesetz aus dem Jahr 1972 (BauG) beruhen, so lange noch durch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation als zuständige kantonale Stelle genehmigt werden können, als die Genehmigung des neuen PBG-konformen Rahmennutzungsplans (Baureglement und Zonenplan) noch ausstehend ist. Um diesbezüglich vorhandene Rechtsunsicherheiten zu beseitigen, soll dazu Art. 175a PBG ergänzt werden. Entsprechen solche Sondernutzungspläne nicht nur dem bisherigen, sondern auch dem neuen PBG-konformen Rahmennutzungsplan und können sie nicht zeitgerecht genehmigt werden, sollen sie nach der Genehmigung des Rahmennutzungsplans einfach in einen PBG-Sondernutzungsplan umgewandelt werden können.

Andererseits sollen auch materiell auf dem PBG beruhende Sondernutzungspläne bereits ab der Auflage des neuen, PBG-konformen Rahmennutzungsplans nicht bloss öffentlich aufgelegt, sondern auch zeitlich unabhängig vom neuen Rahmennutzungsplan genehmigt werden können. Der neu zu schaffende Art. 175b PBG sieht hierfür zwei Konstellationen vor, die sich in Bezug auf die Inkraftsetzung unterscheiden:

- a) Sofern der Sondernutzungsplan sowohl mit dem geltenden (auf dem BauG basierenden) als auch dem geplanten (auf dem PBG basierenden) Rahmennutzungsplan vereinbar ist, kann er unabhängig von der neuen Rahmennutzungsplanung genehmigt und in Vollzug gesetzt werden. Selbst wenn nämlich in der Folge der neue Rahmennutzungsplan nicht in Vollzug treten sollte, ist der Sondernutzungsplan unter der fortdauernden Geltung des bisherigen Rahmennutzungsplans umsetzbar. Weil es sich dennoch auch um PBG-konforme Sondernutzungspläne handelt, sollen sie zur demokratischen Abstützung analog dem PBG-konformen Rahmennutzungsplan dem fakultativen Referendum unterliegen.
- b) Sofern der Sondernutzungsplan lediglich mit dem geplanten (PBG-konformen) Rahmennutzungsplan vereinbar ist, kann er zwar erlassen und auch genehmigt, aber frühestens gleichzeitig mit dem neuen Rahmennutzungsplan in Vollzug gesetzt werden.

Welche dieser Möglichkeiten sachgerecht ist, hat die politische Gemeinde im Einzelfall zu entscheiden. So oder so erhalten die politischen Gemeinden damit den Handlungsspielraum, sich auch während der unter Umständen viele Jahre beanspruchenden Übergangsphase räumlich zu entwickeln und wichtige Projekte umzusetzen. Das ist unter Berücksichtigung der raumplanerischen Ziele, insbesondere der inneren Verdichtung, von grossem öffentlichem Interesse.

Die Umsetzung der Motion 42.25.07 mit dem IV. Nachtrag zum PBG soll zum Anlass genommen werden, auch die Übergangsfrist für die Überarbeitung der Ortsplanung anzupassen. Die geltende Frist von zehn Jahren zur Anpassung der Rahmennutzungsplanung an das neue Recht (Art. 175 Abs. 1 PBG) kann – trotz erkennbaren Anstrengungen der politischen Gemeinden – in vielen Fällen nicht eingehalten werden. Den Gemeinden soll deshalb die Frist pauschal um drei Jahre verlängert werden. Sollte diese Frist für einzelne Kommunen noch immer nicht ausreichen, kann die Regierung die Frist individuell auf begründetes Gesuch hin verlängern.

Der vorliegende IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz unterliegt dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des IV. Nachtrags zum Planungs- und Baugesetz.

1 Ausgangslage

Das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist am 1. Oktober 2017 in Vollzug getreten und hat das Baugesetz aus dem Jahr 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) abgelöst. Das neue PBG brachte dabei erhebliche Änderungen sowohl im Bereich der Raumplanung (z.B. mit neuen Zonenarten und einem neuen Verfahren), des Baupolizeirechts (z.B. mit neuen vereinfachten Regelbauvorschriften) oder auch des Heimatschutzes (z.B. mit einem Inventarmodell und der Einteilung der Schutzobjekte in solche von lokaler, kantonaler und nationaler Bedeutung). Diese weitreichenden Neuerungen auf kantonaler Ebene bedingen auch eine umfassende Überarbeitung der kommunalen Planungsinstrumente (kommunale Richtpläne, Rahmennutzungspläne und Schutzverordnungen; demgegenüber müssen die bestehenden Sondernutzungspläne nicht an das neue Recht angepasst werden). Sämtliche politischen Gemeinden haben ihre noch auf das BauG abgestimmten Regelungen an die neuen Bestimmungen des PBG anzupassen. Für die Revision der Ortsplanung (kommunaler Richtplan sowie Rahmennutzungsplan, bestehend aus Zonenplan und Baureglement) haben die politischen Gemeinden gestützt auf die Übergangsbestimmung in Art. 175 Abs. 1 PBG bis ins Jahr 2027 Zeit.

Was in der Zeit zwischen dem Vollzugsbeginn des PBG und dessen Umsetzung auf Stufe Ortsplanung gilt, regeln die Übergangsbestimmungen des PBG nur rudimentär. Dies zeigen die Erfahrungen seit der Inkraftsetzung des PBG. Entsprechend wurde in Bezug auf die Möglichkeit zum Erlass von Teilzonenplänen mit dem Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz vom 21. Juli 2020 (nGS 2020-065)¹ – in Vollzug seit 1. September 2020 – mit Art. 175a PBG eine detailliertere Regelung ins Gesetz aufgenommen.² Betreffend den Erlass von Sondernutzungsplänen bestehen immer noch Rechtsunsicherheiten. Mit dem vorliegenden IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz soll auf Gesetzesstufe Klarheit geschaffen werden. Auch soll verhindert werden, dass die politischen Gemeinden während des – allenfalls jahrelang dauernden – Prozesses der Anpassung der Ortsplanung ans PBG in ihrer Entwicklung unnötig eingeschränkt werden.

Zudem hat sich gezeigt, dass die Anpassungsfrist von zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des PBG für etliche politische Gemeinden zu kurz bemessen ist. Mit dieser Vorlage soll für die laufenden Arbeiten deshalb mehr Zeit eingeräumt werden.

2 Problemstellung

2.1 Bestehende Rechtsunsicherheit

Die Übergangsbestimmungen des PBG enthalten nur rudimentäre Regelungen zum Erlass bzw. zur Geltung von Sondernutzungsplänen in der Übergangsphase, bis der neue Rahmennutzungsplan in einer politischen Gemeinde Anwendung findet. Art. 174 PBG bestimmt allge-

¹ Dieser resultierte aus der Motion 42.05.05 «Planungs- und Baugesetz: Handlungsspielraum der politischen Gemeinden stärken».

² Demnach gilt das BauG weiter für kommunale Rahmennutzungspläne, die noch nicht an das PBG angepasst worden sind (Bst. a) und für Änderungen der Rahmennutzungsplanung (Teilzonenpläne) jener politischen Gemeinden, deren Rahmennutzungsplanung noch nicht an das PBG angepasst worden sind (Bst. b).

mein, dass auf Nutzungspläne (und somit auch Sondernutzungspläne³), die im Zeitpunkt des Vollzugsbeginns des PBG bereits öffentlich aufgelegt haben, für das Planerlassverfahren noch das alte Recht (BauG) zur Anwendung gelangt. Diese Bestimmung bezieht sich aber einzig auf die Verfahrensbestimmungen und enthält keine Regelungen für den materiellen Inhalt von Sondernutzungsplänen. Art. 175a Bst. c PBG⁴ bestimmt sodann, dass das Baugesetz aus dem Jahr 1972 weiterhin sachgemäss Anwendung findet auf Sondernutzungspläne, die unter der Geltung des Baugesetzes erlassen und nicht an das PBG angepasst worden sind. Entsprechend sind altrechtliche Sondernutzungspläne auch nicht zwingend an das PBG anzupassen. Weitere ausdrückliche Regelungen zum Umgang mit Sondernutzungsplänen finden sich in den Übergangsbestimmungen jedoch nicht.

Erläutert und konkretisiert werden die Übergangsbestimmungen zum PBG durch das Kreisschreiben des Baudepartementes (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltschreibens des Baudepartementes) vom 8. März 2017. Darin wird unter anderem in Bezug auf den Erlass neuer Sondernutzungspläne festgehalten⁵, dass seit dem 1. Oktober 2017 solche Pläne nur noch nach den Verfahrensvorschriften des PBG erlassen werden können, sie inhaltlich jedoch weiterhin auf dem derzeit noch geltenden (BauG-konformen) Zonenplan und Baureglement basieren, solange der kommunale Rahmennutzungsplan nicht an das neue Recht angepasst ist. An die Bestimmungen des PBG könne ein neuer Sondernutzungsplan deshalb nur insoweit angelehnt sein, als diese bei Vollzugsbeginn bereits unmittelbar anwendbar sind. Zur Frage, wie lange der Erlass eines solchen (BauG-konformen und auf dem bisherigen Baureglement basierenden) Sondernutzungsplans noch möglich ist, äussert sich das Kreisschreiben jedoch ebenfalls nicht.

2.2 Geltende Praxis und drohender Planungsstillstand

Um mehr Rechtssicherheit zu schaffen, hat sich das Bau- und Umweltschreibens des Baudepartementes anfangs 2025 gemeinsam mit dem Verband St.Galler Gemeindepräsidenten (VSGP) vor diesem Hintergrund zur Präzisierung des Kreisschreibens auf eine angepasste praxistaugliche Handhabung der Übergangsphase verständigt: Demnach müssen Neuerlasse und Änderungen von inhaltlich altrechtlichen Sondernutzungsplänen spätestens bis zur öffentlichen Auflage der neuen Rahmennutzungsplanung vom Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG), als zuständige kantonale Stelle, genehmigt worden sein. Ab diesem Zeitpunkt können nur noch neurechtliche Sondernutzungspläne nach PBG öffentlich aufgelegt werden. Diese können vom AREG unter dem Vorbehalt des Vollzugsbeginns des neuen Rahmennutzungsplans nach PBG auch genehmigt (aber eben noch nicht in Vollzug gesetzt) werden. Die Auflage und Genehmigung von Sondernutzungsplänen nach bisherigem Zonenplan und Baureglement und damit dem alten Baugesetz ist nach dieser Regelung ab dem Zeitpunkt der Auflage des neuen Rahmennutzungsplans indes nicht mehr möglich. Diese zeitliche Einschränkung wurde damit begründet, dass eine Planungsmassnahme stets ein öffentliches Interesse voraussetze und ein solches Interesse an einem altrechtlichen Planungsinstrument nach der Auflage des neuen Rahmennutzungsplans schwierig zu begründen sei.

Diese Praxis führt dazu, dass in den politischen Gemeinden für eine gewisse Zeitspanne keine Sondernutzungspläne mehr in Vollzug treten können. Ab Auflage des neuen Rahmennutzungsplans bis zu dessen Vollzugsbeginn können keine Sondernutzungsplanungen (unabhängig davon, ob sie auf dem BauG oder dem PBG basieren) mehr umgesetzt werden. Angesichts der wegen der zahlreichen Verfahrensschritte der Rahmennutzungsplanung (Einspracheverfahren,

³ Nutzungspläne sind gemäss Art. 1 Abs. 3 PBG (a) Rahmennutzungspläne, bestehend aus Zonenplan und Baureglement, (b) Sondernutzungspläne und (c) Schutzverordnungen.

⁴ Auch diese Bestimmung wurde mit dem Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz vom 21. Juli 2020 eingefügt.

⁵ Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz (PBG)» des Baudepartementes vom 8. März 2017, Ziff. 8.

Genehmigung, fakultatives Referendum, evt. Rechtsmittelverfahren [Rekurs ans Bau- und Umweltschutzdepartement, Beschwerde ans kantonale Verwaltungsgericht, Beschwerde ans Bundesgericht]) langen Zeitdauer kann dies in den betroffenen politischen Gemeinden zu einem eigentlichen Planungsstillstand führen. Eine solche Einschränkung ist aus planerischer und auch wirtschaftlicher Sicht möglichst zu verhindern; sie liegt nicht im öffentlichen Interesse und lag auch nicht in der Absicht des Gesetzgebers des PBG.

Mit der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) im Jahr 2012⁶ wurde das Ziel verfolgt, die Zersiedlung einzudämmen, zu grosse Bauzonen zu verkleinern und die bestehenden Baulandreserven besser zu nutzen. Dadurch soll eine kompaktere Siedlungsentwicklung erreicht werden. Auf kantonaler Ebene werden diese Ziele durch die Vorgaben im kantonalen Richtplan und die Instrumente des neuen Planungs- und Baugesetzes konkretisiert und hierfür Möglichkeiten geschaffen. Die wichtigsten Werkzeuge der Innenentwicklung (da sie diese konkret umsetzen) stellen alsdann jedoch die Planungsinstrumente auf kommunaler Ebene und dabei insbesondere die Sondernutzungspläne zur Entwicklung dafür geeigneter Flächen oder für die Realisierung von Projekten mit einer hohen städtebaulichen und architektonischen Qualität⁷ dar. Ein jahrelanger Stillstand solcher Planungen würde den übergeordneten Planungszielen diametral entgegenstehen, weshalb ein solcher Planungsstillstand möglichst zu vermeiden ist. Auf der anderen Seite ist auch darauf zu achten, dass ein möglichst hoher Grad an Rechtssicherheit bestehen bleibt und die bundesrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Es kann auch nicht das Ziel sein, Planungen voranzutreiben, die alsdann in einem Rechtsmittelverfahren keinen Bestand haben würden.

2.3 Dringliche Motion 42.25.07

Der Kantonsrat hat die angesprochene Problematik erkannt. Er lud deshalb in der Sommersession 2025 die Regierung mit der Gutheissung der Motion 42.25.07 «Anpassung der Sondernutzungsplanung an das PBG: Lösungen zur Vermeidung eines Planungsstillstands» ein, ihm innerhalb eines Jahres in einem Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz entsprechende Änderungen der gesetzlichen Vorschriften vorzulegen, die ein Moratorium verhindern, zum Beispiel durch eine geänderte Vorschrift bei der Inkraftsetzung von Sondernutzungsplänen nach altem oder neuem Recht. Im Einzelnen soll geprüft werden, ob durch geänderte Vorschriften die Anwendung des alten Rechts zeitlich ausgedehnt werden könnte oder ob und unter welchen Voraussetzungen neurechtliche Sondernutzungspläne bereits ab Auflage der neuen Rahmennutzungsplanung genehmigt und in Kraft gesetzt werden können. Weiter sei zu prüfen, ob eine Unterteilung bzw. Aufteilung von Nutzungsplanungen einer Gemeinde in zahlreiche Teilnutzungspläne und Gebiete mit entsprechenden Sondernutzungsplänen erforderlich bzw. möglich ist.

3 Lösungsabsicht

3.1 Zweifacher Ansatz zur Verhinderung eines Planungsstillstands

3.1.1 Allgemeines

Mit vorliegendem Nachtrag sollen auf kantonaler Ebene die Rechtsgrundlagen geschaffen werden, damit Sondernutzungspläne, die materiell auf dem Baugesetz aus dem Jahr 1972 beruhen, noch während längerer Zeit erlassen, durch das AREG genehmigt und in Vollzug gesetzt werden können. Gleichzeitig soll geregelt werden, ab wann materiell auf dem PBG basierende

⁶ Revision Raumplanungsgesetz – 1. Etappe (RPG 1), in Vollzug seit 1. Mai 2014.

⁷ Siehe Art. 25 PBG.

Sondernutzungspläne erlassen und in Vollzug gesetzt werden können. Durch diese beiden Instrumente, die sich zeitlich überlappen können, soll der Planungsstillstand möglichst verhindert und darüber hinaus Rechtssicherheit geschaffen werden.

Auch wurde – wie vom Kantonsrat in der Motion gewünscht – die Möglichkeit der Unterteilung bzw. Aufteilung der Nutzungsplanung einer politischen Gemeinde in mehrere Teilnutzungspläne und Gebiete mit entsprechenden Sondernutzungsplänen geprüft. Eine solche Aufteilung wäre jedoch mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar. Aus Art. 2 RPG ergibt sich, dass die Nutzungsplanung grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus erfolgen muss. Selbst wenn dies unter Umständen bei gleichzeitiger Auflage der verschiedenen Teilzonenpläne noch möglich wäre, hätten die einzelnen Pläne eine gegenseitige präjudizielle Wirkung aufeinander und somit auch eine solche Wirkung auf die Gesamtrevision.⁸ Auch dies wäre bundesrechtlich nicht zulässig.⁹ Entsprechend ist hiervon Abstand zu nehmen.

Möglich bleibt hingegen, dass einzelne unbestrittene Teile einer Gesamtrevision in einem Rechtsmittelverfahren als teilrechtskräftig erklärt werden können¹⁰ und dort alsdann bereits der neue Rahmennutzungsplan in Vollzug treten kann. Zudem bestehen auch weiterhin die Möglichkeiten gemäss Kreisschreiben des Baudepartementes vom 8. März 2017: So können vor der Gesamtrevision der Ortsplanung für einzelne Gebiete mit einer Schwerpunktzone (Art. 19 PBG) oder einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 18 PBG) neue (PBG-konforme) Planungen geschaffen werden. Diese Anpassungen präjudizieren die anstehende Gesamtrevision nicht. Auch ist es möglich, einzelne Zonenarten – insbesondere Arbeitszonen – bereits vor der Gesamtrevision gesamthaft an das PBG anzupassen.¹¹ In diesen Gebieten ist alsdann auch der Erlass eines PBG-konformen Sondernutzungsplans möglich, bevor das restliche Gemeindegebiet über eine angepasste Ortsplanung verfügt.

3.1.2 Möglichkeiten des Erlasses von Sondernutzungsplänen nach altem Baugesetz

Wie in Abschnitt 2.2 vorstehend aufgezeigt, werden aufgrund der aktuellen Praxis altrechtliche Sondernutzungspläne lediglich bis zur Auflage des neuen (PBG-konformen) Rahmennutzungsplans durch das AREG genehmigt.

Mit vorliegendem Nachtrag soll das Zeitfenster für den Erlasses und die Genehmigung altrechtlicher Sondernutzungspläne vergrössert werden. Die kommunale Planungsbehörde wird – wie bei jedem Planerlass – das Planungsinteresse im Einzelfall im Planungsbericht nach Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) aufzuzeigen haben. Abgestellt werden soll nicht mehr auf die Auflage des neuen Rahmennutzungsplans, sondern auf dessen Genehmigung durch das AREG. Altrechtliche Sondernutzungspläne dürfen somit beispielsweise auch erst nach dem neuen Rahmennutzungsplan öffentlich aufliegen. Zukünftig ist (lediglich) ausschlaggebend, dass sie vor dem neuen Rahmennutzungsplan durch das AREG genehmigt worden sind. Dadurch kann sichergestellt werden, dass das erstinstanzliche Verfahren des altrechtlichen Sondernutzungsplans vor dem erstinstanzlichen Verfahren des neurechtlichen Rahmennutzungsplans durchlaufen ist und sich somit noch unter der formellen Geltung der «alten BauG-Welt» absolviert. Sollte der altrechtliche Sondernutzungsplan

⁸ Beispielsweise, wenn ein Teilzonenplan die Einzonung eines Gebiets vorsieht und – da nicht angefochten – vor den anderen Teilzonenplänen in Rechtskraft erwächst. In diesen Fällen wäre u.U. eine – in einem Rechtsmittel beantragte – Einzonung in einem Gebiet eines anderen Teilzonenplans nicht mehr möglich.

⁹ Siehe z.B. Urteile des Bundesgerichtes 1P.14/2001 vom 5. April 2001 sowie 1C_573/2016 vom 5. Juli 2016.

¹⁰ Art. 51^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1).

¹¹ Siehe Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz (PBG)» des Baudepartementes vom 8. März 2017, Ziff. 3.b.

nach der Genehmigung mit Rechtsmitteln angefochten und damit zeitlich verzögert werden, und der neue Rahmennutzungsplan bereits in Vollzug treten, kann er trotzdem auch noch zu einem späteren Zeitpunkt in Rechtskraft erwachsen.

Die Planungsbehörde hat somit jeweils vor Erlass des altrechtlichen Sondernutzungsplans zu beurteilen, ob es zeitlich möglich ist, diesen Plan noch vor der Genehmigung des erst später aufliegenden Rahmennutzungsplans durch das AREG genehmigen zu lassen. Da dies unter Umständen schwierig abzuschätzen ist und sich im Laufe des Verfahrens auch Verzögerungen (z.B. durch Einsprachen oder Planänderungen) ergeben können, soll zudem die Möglichkeit geschaffen werden, solch altrechtliche Sondernutzungspläne während laufendem Verfahren niederschwellig in Sondernutzungspläne nach PBG umzuwandeln. Dies für diejenigen Fälle, in denen die Genehmigung nicht rechtzeitig, d.h. nicht vor der Genehmigung des neuen Rahmennutzungsplans, erfolgen kann. Vorausgesetzt wird, dass diese Sondernutzungspläne nicht nur mit der alten BauG-konformen Rahmennutzungsplanung, sondern auch mit der (zwischenzeitlich durch das AREG genehmigten) PBG-konformen Rahmennutzungsplanung vereinbar sind.

3.1.3 Möglichkeiten des Erlasses von Sondernutzungsplänen nach PBG

Sondernutzungspläne haben grundsätzlich zum Zweck, die im Rahmennutzungsplan enthaltene planungs- und baurechtliche Grundordnung in bestimmten Teilräumen zu ergänzen, zu verfeinern oder abzuändern.¹² Entsprechend sind sie immer in Zusammenhang mit dieser übergeordneten Rahmennutzungsplanung zu sehen.

Gestützt auf die geltende, sich vorab auch aus dem Kreisschreiben zum PBG ergebende Praxis zum Übergangsrecht¹³ ist der Erlass eines neurechtlichen Sondernutzungsplans ab dem Zeitpunkt der Auflage des neuen PBG-konformen Rahmennutzungsplans (der wiederum insbesondere auf dem neuen kommunalen Richtplan beruht) durch die Planungsbehörde – in aller Regel der Gemeinderat bzw. der Stadtrat – möglich. Ab diesem Zeitpunkt kann die Rechtskonformität des neurechtlichen Sondernutzungsplans überprüft werden. Die alte BauG-konforme Rahmennutzungsplanung spielt hier keine Rolle mehr. Da in diesem Zeitpunkt aber noch nicht sicher ist, ob die neue Rahmennutzungsplanung in der vom Gemeinde- oder Stadtrat erlassenen Form und für das betreffende Gebiet auch rechtskräftig wird, ist die vorgängige Invollzugsetzung des neuen Sondernutzungsplans bisher noch nicht möglich. Vielmehr muss der Vollzugsbeginn des neuen Rahmennutzungsplans abgewartet werden. Auch so können somit (wenn der Rahmennutzungsplan im Gegensatz zum Sondernutzungsplan angefochten wird) Jahre vergehen, in denen auf den Vollzugsbeginn des neuen Rahmennutzungsplans gewartet werden muss.

Zwar soll an dieser Möglichkeit gemäss bisheriger Praxis weiterhin festgehalten und diese im Gesetz ausdrücklich festgeschrieben werden¹⁴, jedoch soll sie um eine weitere Variante ergänzt werden. In Konstellationen nämlich, in denen der Sondernutzungsplan sowohl dem (geltenden) alten, als auch dem (vorgesehenen) neuen Recht entspricht, erübrigt sich ein Zuwarten auf den Vollzugsbeginn des neuen Rahmennutzungsplans. In diesen Fällen wäre der Sondernutzungsplan auch rechtmässig, wenn der neue Rahmennutzungsplan nicht in Vollzug gesetzt würde und der alte Rahmennutzungsplan bestehen bliebe. Entsprechend soll in einer zusätzlichen Übergangsbestimmung (Art. 175b Abs. 1 PBG) festgeschrieben werden, dass in diesen Konstellationen der (neurechtliche) Sondernutzungsplan nach (oder zeitgleich mit) der Auflage des neuen Rahmennutzungsplans –somit in Kenntnis der neuen Rahmennutzungsplanung – aufgelegt und unabhängig vom Fortschritt des Rahmennutzungsplanverfahrens in Vollzug ge-

¹² B. Deillon, in: Bereuter/Frei/Ritter (Hrsg.), Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 23 N 1.

¹³ Siehe Abschnitt 2.2 vorstehend.

¹⁴ Siehe Art. 175b Abs. 3 PBG.

setzt werden kann. Weil bei diesem Lösungsansatz ein (auch) neurechtlich, also PBG-kompatibler Sondernutzungsplan in Vollzug kommt, sollen diese Sondernutzungspläne demokratisch abgesichert und dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

3.2 Verlängerung der Frist zur Anpassung der Rahmennutzungspläne

Gestützt auf den geltenden Art. 175 Abs. 1 PBG haben die politischen Gemeinden ihre Rahmennutzungsplanung innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn an das PBG (1. Oktober 2017) anzupassen. Dementsprechend sind die kommunalen Rahmennutzungspläne bis Ende September 2027 an das neue Recht anzupassen. Gemäss Botschaft zum PBG bedeutet «anpassen», dass die politische Gemeinde innert dieser Frist «einen entsprechenden Beschluss fasst»¹⁵ – hierbei handelt es sich um den Abschluss des Verfahrens mit fakultativem Referendum zum Rahmennutzungsplan (Nichtergreifung des Referendums oder Entscheid über den Rahmennutzungsplan in der Volksabstimmung). Somit ist Art. 175 PBG Genüge getan, wenn das fakultative Referendumsverfahren abgeschlossen ist und der Zonenplan zur Genehmigung ans AREG eingereicht wird. Ab diesem Zeitpunkt hat die politische Gemeinde auch keinen Einfluss mehr auf die Verfahrensdauer. Die Botschaft hält nämlich weiter fest, dass ein allfälliges Rechtsmittelverfahren in der Folge noch längere Zeit in Anspruch nehmen könne. Entsprechend sind die Rahmennutzungspläne innert dieser Frist auch noch nicht in Vollzug zu setzen.

Auch wenn die Mehrzahl der politischen Gemeinden mit Hochdruck an den Revisionsarbeiten ist, konnte das AREG bisher¹⁶ erst elf Ortsplanungen genehmigen. Bei weiteren vier politischen Gemeinden läuft das Genehmigungsverfahren. Der kommunale Nutzungsplan von 33 politischen Gemeinden wurde durch das AREG bisher vorgeprüft und weitere 13 Ortsplanungen befinden sich zurzeit beim AREG in der Vorprüfung. Von den genehmigten elf Rahmennutzungsplänen sind bisher vier in Vollzug gesetzt worden. Weitere zwei Ortsplanungen werden anfangs 2026 in Vollzug treten. Zudem befindet sich die Ortsplanung von fünf politischen Gemeinden beim Bau- und Umweltdepartement im Rekursverfahren.

Es ist eine Tatsache, dass in verschiedenen politischen Gemeinden die Frist von Art. 175 Abs. 1 PBG nicht eingehalten werden kann und die revidierte Ortsplanung noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird. Entsprechend ist mit diesem Nachtrag den politischen Gemeinden mehr Zeit für die Vollendung der Arbeiten zu gewähren. Dabei soll die Zehnjahresfrist für alle Gemeinden auf 13 Jahre ausgedehnt werden. Entsprechend ist die Ortsplanung alsdann bis September 2030 an das PBG anzupassen. Sollte auch diese Frist nicht ausreichen, kann die politische Gemeinde bei der Regierung ein begründetes Gesuch um Fristverlängerung stellen.

4 Auswirkungen der Vorlage

Durch den vorgesehenen zweifachen Ansatz wird ein Planungsstillstand möglichst vermieden. Zukünftig wird es möglich sein, einerseits noch länger altrechtliche Sondernutzungspläne zu erlassen und andererseits bereits früher neurechtliche Pläne in Vollzug zu setzen. Es ist somit in einer bestimmten Zeitspanne (zwischen Auflage und Genehmigung des neuen Rahmennutzungsplans) möglich, dass sowohl altrechtliche als auch neurechtliche Sondernutzungspläne unabhängig nebeneinander erlassen und in Vollzug gesetzt werden können. Nicht zu verhindern ist, dass in einem bestimmten Zeitpunkt ein Wechsel von altrechtlichem zu neurechtlichem Sondernutzungsplan zu erfolgen hat. Es ist dabei an der Planungsbehörde zu prüfen, bis zu

¹⁵ Siehe Erläuterung zu Art. 179 E-PBG, in: Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 119.

¹⁶ Stand: September 2025.

welchem Zeitpunkt es realistisch ist, die Genehmigung eines (BauG-konformen) Sondernutzungsplans noch vor der Genehmigung des Rahmennutzungsplans zu erhalten. Dieser Wechsel soll durch den neuen Art. 175b Abs. 2 PBG und die damit geschaffene Möglichkeit der Überführung eines hängigen altrechtlichen Sondernutzungsplans, der sowohl der alten (BauG) als auch der in diesem Zeitpunkt bereits genehmigten neuen (PBG) Rahmennutzungsplanung entspricht, abgedeckt werden.

Mit der Änderung von Art. 175 PBG wird bewirkt, dass die politischen Gemeinden mehr Zeit für die Anpassung ihrer Ortsplanung ans PBG erhalten. Dies ist unumgänglich, da die vorgesehene Frist von Ende September 2027 von zahlreichen politischen Gemeinden nicht eingehalten werden können.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Rahmennutzungspläne (Art. 175 PBG)

Art. 175 Abs. 1 PBG ist dahingehend anzupassen, dass die generelle Frist zur Anpassung der Rahmennutzungsplanung um drei Jahre verlängert werden soll. Den politischen Gemeinden wird somit bis Ende September 2030 die Möglichkeit eingeräumt, ihre Rahmennutzungsplanung «anzupassen»¹⁷.

In einzelnen Gemeinden könnte auch diese Frist – auch wenn, wie aufgezeigt, sämtliche Gemeinden an der Überarbeitung der Planungsgrundlagen sind – allenfalls nicht ausreichend sein. Um für solche Fälle ein sachgerechtes Instrument zu haben, ist Art. 175 Abs. 1 PBG dahingehend zu ergänzen, dass den politischen Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden soll, mit einem begründeten Gesuch (für die Verzögerung) bei der Regierung um eine Frist-erweiterung zu ersuchen. Dieses Gesuch ist durch die Regierung zu behandeln, da sie gemäss Art. 175 Abs. 2 PBG auch für eine allfällige Ersatzvornahme zuständig wäre.

5.2 Sachgemässe Anwendung von Bestimmungen des BauG (Art. 175a PBG)

Art. 175a PBG – der die sachgemässe Weitergeltung des BauG regelt – wird um einen Bst. d ergänzt. Mit diesem wird geregelt, bis zu welchem Zeitpunkt der Erlass und die Änderung von altrechtlichen Sondernutzungsplänen noch möglich sein soll. Solche Sondernutzungspläne beruhen materiell auf den Vorschriften des Baugesetzes aus dem Jahr 1972 sowie den noch geltenden BauG-konformen Baureglementen und Zonenplänen. Das Verfahren richtet sich demgegenüber nach den (unmittelbar anwendbaren) Verfahrensbestimmungen des PBG.¹⁸

Als massgebender letztmöglicher Zeitpunkt erscheint die Genehmigung des PBG-konformen Rahmennutzungsplans als zweckmässig. Bis zu diesem Zeitpunkt können auf dem BauG basierende Sondernutzungspläne weiterhin genehmigt werden. Diese Ausweitung des Zeitfensters ist auch rechtlich vertretbar, da sich das Rahmennutzungsplanverfahren noch immer auf erstinstanzlicher Ebene befindet. Nach der Genehmigung wird die politische Gemeinde noch den Gesamtentscheid zu eröffnen haben. Es ist somit gewährleistet, dass das erstinstanzliche Verfahren betreffend den Erlass bzw. die Änderung des BauG-konformen Sondernutzungsplans noch unter Geltung des altrechtlichen BauG-konformen Rahmennutzungsplans erfolgt und insbesondere das AREG – als Genehmigungsbehörde – die Übereinstimmung mit den

¹⁷ Was darunter zu verstehen ist, siehe Abschnitt 3.2 vorstehend.

¹⁸ Siehe auch Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz (PBG)» des Baudepartementes vom 8. März 2017, Ziff. 8. Da der Sondernutzungsplan auf der geltenden Rahmennutzungsplanung beruht, ist er – im Gegensatz zur Möglichkeit nach Art. 175b Abs. 1 PBG – auch nicht zwingend dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

noch geltenden, altrechtlichen Vorschriften prüfen kann. Sollten altrechtliche Sondernutzungspläne, die auch mit der neuen Rahmennutzungsplanung vereinbar sind, diesen Zeitpunkt nicht einhalten können, können sie durch die Planungsbehörde formal in einen neurechtlichen Plan umgewandelt werden.¹⁹ Pläne, die lediglich mit der alten Rahmennutzungsplanung vereinbar wären, sind nach der Genehmigung des neuen Rahmennutzungsplans demgegenüber nicht mehr weiterzuverfolgen.

Wie bei jedem Planerlass, hat die Planungsbehörde, in der Regel also der Gemeinde- oder der Stadtrat, ein entsprechendes öffentliches Interesse an dem Erlass eines noch altrechtlichen Sondernutzungsplans darzulegen. Es wird Aufgabe der Planungsbehörde sein, im Rahmen des Planungsprozesses (und insbesondere dokumentiert im Planungsbericht) darzulegen, weshalb an einem solchen altrechtlichen Sondernutzungsplan weiterhin ein planerisches Interesse besteht, obwohl der PBG-konforme Rahmennutzungsplan allenfalls bereits beschlossen wurde.

5.3 Sondernutzungspläne (Art. 175b PBG)

Wie bereits in Abschnitt 3.1.3 vorstehend aufgezeigt, sollen mit dem neuen Art. 175b PBG zwei Konstellationen im Gesetz abgebildet werden, in denen neurechtliche, d.h. auch materiell auf dem PBG basierende, Sondernutzungspläne bereits vor Vollzugsbeginn des neuen PBG-konformen Rahmennutzungsplans erlassen werden können. Weiter wird in diesem Artikel auch geregelt, unter welchen Voraussetzungen ein hängiger altrechtlicher Sondernutzungsplan nach der Genehmigung des PBG-konformen Rahmennutzungsplans zu einem Sondernutzungsplan nach PBG umgewandelt werden kann.

Abs. 1: Mit dieser Bestimmung wird die Möglichkeit geschaffen, Sondernutzungspläne nach PBG, die sowohl mit dem alten als auch dem vorgesehenen neuen Rahmennutzungsplan vereinbar sind, unmittelbar nach der Rechtskraft dieser Pläne – und unabhängig vom Fortschritt der Gesamtrevision der Ortsplanung – in Vollzug zu setzen.

Vorausgesetzt wird einerseits, dass die Auflage eines solchen Sondernutzungsplans frühestens gleichzeitig mit der Auflage des PBG-konformen Rahmennutzungsplans erfolgt. In diesem Zeitpunkt hat die Planungsbehörde durch den förmlichen Erlass des Rahmennutzungsplans festgelegt, wie ihre revidierte Ortsplanung aussehen soll. Entsprechend ist es ab diesem Zeitpunkt auch möglich, den Sondernutzungsplan auf seine Übereinstimmung mit der geplanten neuen Ortsplanung zu überprüfen. In einem früheren Zeitpunkt – z.B. im Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren – ist dies demgegenüber noch nicht mit derselben Gewissheit möglich, weshalb neurechtliche Sondernutzungspläne erst ab der Auflage des Rahmennutzungsplans ebenfalls aufgelegt werden können.

Andererseits hat ein solcher Sondernutzungsplan nach Abs. 1 auch noch mit der geltenden (alten) Ortsplanung vereinbar zu sein. Da es sich aber um einen neurechtlichen Sondernutzungsplan handelt, wird er beispielsweise die Nutzungs- und Bauvorschriften gemäss PBG zu enthalten haben. Es ist in der Regel aber durchaus möglich, auch die Konformität mit den altrechtlichen (geltenden) Vorschriften zu überprüfen. Beispielsweise stellt dies beim Erlass von Sondernutzungsplänen zur Festlegung von Baulinien²⁰ kein Problem dar. Aber auch bei Sondernutzungsplänen, die eine besondere Bauweise ermöglichen sollen²¹, ist eine Überprüfung auf die Vereinbarkeit mit dem altrechtlichen Rahmennutzungsplan grundsätzlich möglich. Dies gilt sowohl für die eigentlichen Regelbauvorschriften als auch für übrige kommunale Bestimmungen wie bei-

¹⁹ Siehe hierzu auch Abschnitt 5.3 nachfolgend.

²⁰ Art. 23 Bst. a sowie Art. 24 ff. BauG sowie Art. 29 ff. PBG.

²¹ Art. 23 Bst. b sowie Art. 27 (Überbauungsplan) sowie Art. 28 (Gestaltungsplan) BauG sowie Art. 25 PBG.

spielsweise den Parkplatzbedarf. Wird etwa in den besonderen Vorschriften des Sondernutzungsplans eine Gesamthöhe festgelegt, ist wie folgt vorzugehen: Die Gesamthöhe ist ein Begriff aus dem PBG, entsprechend ist einerseits zu prüfen, wie die Abweichungen von den Regelbauvorschriften des geplanten PBG-konformen Rahmennutzungsplans sind. Andererseits ist aber auch zu prüfen, inwieweit der Sondernutzungsplan von der für das Plangebiet geltenden Firsthöhe nach dem (noch) geltenden BauG-konformen Rahmennutzungsplan abweicht. Eine solche Prüfung ist in der Regel ohne Weiteres möglich und die entsprechenden Abweichungen sind durch die Planungsbehörde im Planungsbericht auszuweisen. Problematisch wird es dort, wo der bestehende (BauG) von dem zukünftigen (PBG) Rahmennutzungsplan massiv abweicht, weil beispielsweise ein Gebiet neu eingezont oder einer ganz anderen Nutzung zugeführt werden soll. In diesen Fällen kann Abs. 1 keine Anwendung finden – hier besteht lediglich die Möglichkeit von Abs. 3. In den meisten übrigen Fällen, in denen die Rahmennutzungsplanung nicht ganz grundsätzlich geändert wird, ist eine Überprüfung der Übereinstimmung mit den beiden Rahmennutzungsplänen aber möglich, weshalb durch diese Bestimmung der Anwendungsbereich neuer Sondernutzungspläne wesentlich ausgedehnt wird.

Wie erwähnt, liegt der grosse Vorteil eines Sondernutzungsplans nach Abs. 1 darin, dass er auch bereits vor der neuen PBG-konformen Ortsplanung in Vollzug gesetzt werden kann. Der Rahmennutzungsplan unterliegt gemäss Art. 36 Abs. 1 Bst. a PBG dem fakultativen Referendum. Gleiches gilt unter anderem auch für kommunale Sondernutzungspläne, die eine materielle Zonenplanänderung bewirken.²² Da Sondernutzungspläne nach dem neuen Abs. 1 der eigentlichen Gesamtrevision vorgezogen werden, sollen auch sie zur Erhöhung der demokratischen Abstützung im gleichen Verfahren festgesetzt und genehmigt werden wie die Rahmennutzungspläne.²³ Entsprechend sollen auch sie dem fakultativen Referendum in der politischen Gemeinde unterstehen.

Abs. 2: Es kann Konstellationen geben, in denen die Planungsbehörde noch einen altrechtlichen Sondernutzungsplan erlässt und dagegen Einsprachen erhoben werden. Unter Umständen kann es alsdann sein, dass der PBG-konforme Rahmennutzungsplan den altrechtlichen Sondernutzungsplan «überholt» und deshalb durch das AREG genehmigt wird, bevor eine Genehmigung des Sondernutzungsplans vorliegt. In diesen Fällen kann ein altrechtlicher Sondernutzungsplan nicht mehr genehmigt werden (Art. 175a Bst. d PBG). Sofern er aber materiell ebenfalls auch mit dem bereits erlassenen und (mittlerweile) genehmigten PBG-konformen Rahmennutzungsplan vereinbar ist, würde es sich um einen formalistischen Leerlauf handeln, wenn mit dem gesamten Verfahren erneut begonnen werden müsste und ein Plan nach Art. 175b Bst. a PBG neu aufgelegt (bzw. zunächst noch das Mitwirkungsverfahren durchgeführt) werden müsste. In diesen Fällen soll deshalb der Rat der politischen Gemeinde die Möglichkeit haben, mittels eines Beschlusses den BauG-Sondernutzungsplan in einen PBG-Sondernutzungsplan umzuwandeln. Dies betrifft eine rein formale Änderung, da der Sondernutzungsplan ja mit «beiden Welten» vereinbar ist. Die laufenden Verfahren (der Sondernutzungsplan befindet sich in einem Verfahrensstadium zwischen Auflage und Genehmigung) werden fortgesetzt. Da es sich nun formell um einen neurechtlichen Sondernutzungsplan handelt und somit eine analoge Situation (Sondernutzungsplan ist mit «beiden Welten» vereinbar) zu den Fällen in Art. 175b Abs. 1 PBG vorliegt, kann in Abs. 2 darauf verwiesen werden und kommen die Verfahrensvorschriften von Abs. 1 zum Tragen. Dies bedeutet im Einzelnen, dass diese (alsdann) PBG-Sondernutzungspläne unabhängig vom Fortschritt des Rahmennutzungsplans in Vollzug gesetzt werden können. Dies, da sie ja auch noch mit dem BauG-konformen Rahmennutzungsplan vereinbar und somit nicht abhängig von der Invollzugsetzung des PBG-konformen Rahmennutzungsplans sind. Auch diese Pläne unterliegen dem fakultativen Referendum, da Abs. 1 Anwendung findet.

²² Art. 36 Abs. 1 Bst. c PBG.

²³ Siehe in diesem Zusammenhang auch das Urteil des Bundesgerichtes 1C_398/2021 vom 8. November 2022 Erw. 3.3.

Abs. 3: In dieser Bestimmung soll die geltende Praxis für den Erlass PBG-konformer Sondernutzungspläne niedergeschrieben werden. Sobald der PBG-konforme Rahmennutzungsplan aufliegt, können PBG-konforme Sondernutzungspläne ebenfalls aufgelegt werden. In den Fallkonstellationen von Abs. 3 spielt es – im Unterschied zu jenen Fällen von Abs. 1 – keine Rolle, ob diese Sondernutzungspläne auch mit der (geltenden) Rahmennutzungsplanung nach BauG vereinbar sind. Dies ist darin begründet, dass die Sondernutzungspläne zwar aufgelegt und die Verfahren (einschliesslich Genehmigung und allfällige Rechtsmittelverfahren) durchlaufen werden können, der Vollzug der Sondernutzungspläne jedoch abhängig von der Rechtskraft des PBG-konformen Rahmennutzungsplans ist. Entsprechend müssen diese Sondernutzungspläne auch nur auf ihre Vereinbarkeit mit der (aufgelegten) neurechtlichen Rahmennutzungsplanung überprüft werden. Eine Überprüfung mit der noch geltenden altrechtlichen Rahmennutzungsplanung ist nicht notwendig. Das Risiko besteht allerdings, dass der Sondernutzungsplan zwar rechtskräftig wird, aber nicht in Vollzug gesetzt werden kann, da die zugrundeliegende Rahmenutzungsplanung nicht oder nicht in der angedachten Ausgestaltung in Vollzug gesetzt wird. Die Variante nach Abs. 3 bietet sich somit hauptsächlich in jenen Konstellationen an, in denen die Rahmennutzungsplanung beim Wechsel von der «BauG-Welt» in die «PBG-Welt» grundsätzliche Änderungen für das betreffende Gebiet vorsieht. Alsdann ist es kaum mehr möglich, dass ein neurechtlicher Sondernutzungsplan mit beiden Welten kompatibel (Fallkonstellation von Abs. 1) ist. Da diese Sondernutzungspläne auf dem neuen PBG-konformen Rahmennutzungsplan beruhen, erübrigt sich hier – im Gegensatz zu den Anwendungsfällen in Abs. 1 – die Durchführung des Referendumsverfahrens.

Abs. 4: In Abs. 4 wird ergänzend – und in Analogie zum für die Rahmennutzungspläne bereits geltenden Art. 175 Abs. 3 PBG – aufgeführt, dass rein formale Anpassungen von altrechtlichen Sondernutzungsplänen an das neue Recht durch den Rat der politischen Gemeinde ohne öffentliche Auflage beschlossen werden können. Der Beschluss ist jedoch öffentlich bekannt zu machen. Diese Bestimmung betrifft – im Gegensatz zum neu vorgesehenen Abs. 2 – bereits formell rechtskräftige altrechtliche Sondernutzungspläne. Im Gegensatz zu Art. 175 Abs. 3 PBG muss nicht explizit erwähnt werden, dass diese formalen Anpassungen ohne fakultatives Referendum vorgenommen werden können. Anders als Rahmennutzungspläne unterstehen Sondernutzungspläne – seit dem II. Nachtrag zum PBG – gestützt auf Art. 36 Abs. 1 Bst. b und c PBG nur in Ausnahmefällen dem fakultativen Referendum. Dies insbesondere, wenn sie eine materielle Zonenplanänderung bewirken oder im Zusammenhang mit einer (neurechtlichen) Schwerpunktzone erlassen werden. Im Anwendungsbereich der rein «formalen Anpassungen» findet somit zum Vornherein kein Referendumsverfahren statt.

6 Verordnungsrecht

Nach Art. 5 Abs. 1^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) sind dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten Verordnungsrechts zu unterbreiten, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Vorliegend ist kein zugehöriges Verordnungsrecht angedacht.

7 Vernehmlassung

Der vorliegende Gesetzesentwurf erfolgt in Erfüllung der dringlichen Motion 42.25.07. Der Kantonsrat hat diese Motion in der Sommersession 2025 mit einer Frist für die Erfüllung des Auftrags von einem Jahr gutgeheissen. Um dem nachzukommen und dem Kantonsrat die Vorlage möglichst rasch zuleiten zu können, wurde auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet.

8 Finanzielles und Referendum

Die Vorlage ist für den Kanton St.Gallen und insbesondere für die Staatsverwaltung mit keinen wesentlichen finanziellen Konsequenzen verbunden.

Der vorliegende IV. Nachtrag zum PBG unterliegt nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz einzutreten.

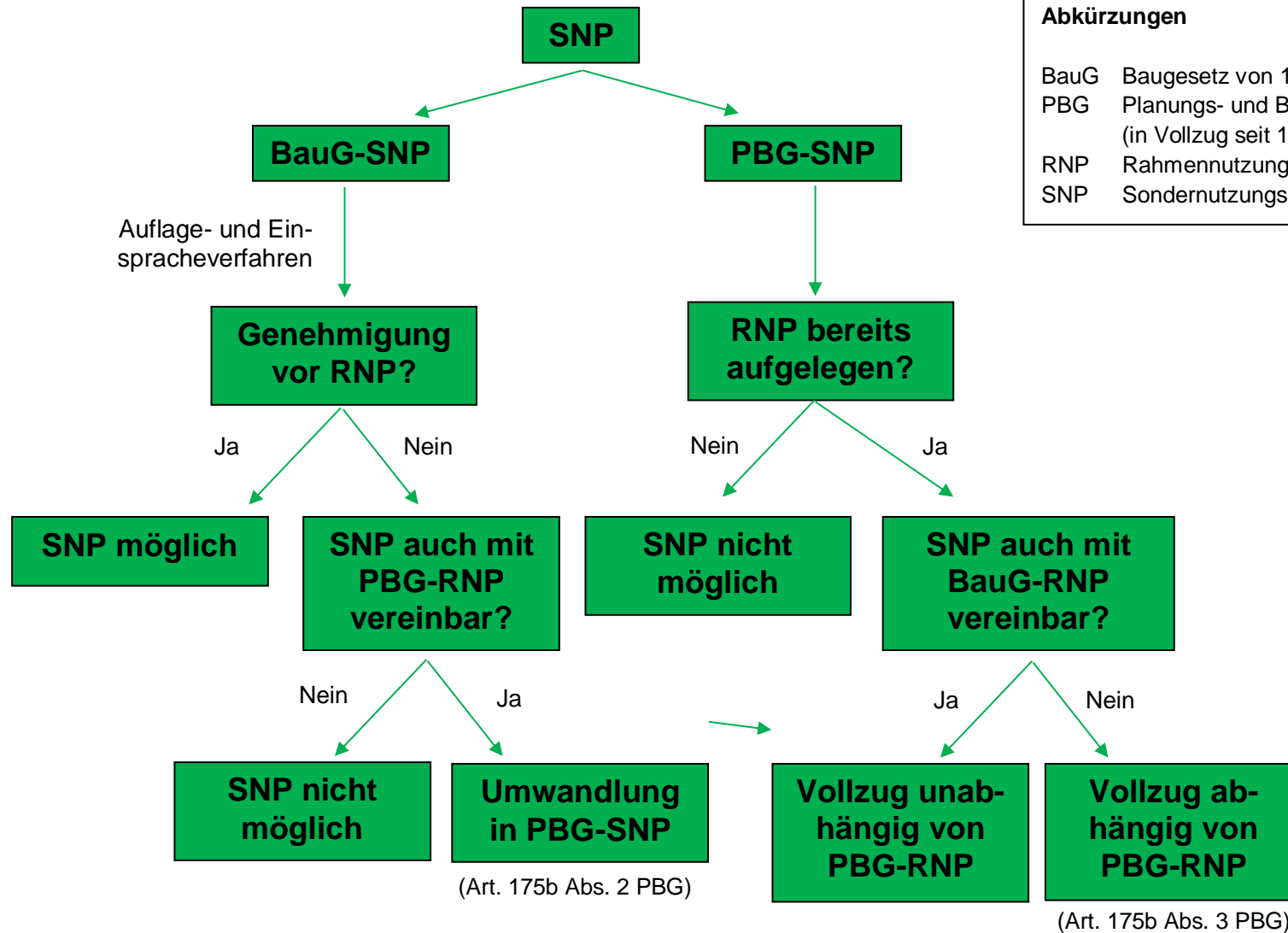
Im Namen der Regierung

Beat Tinner
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhänge

Anhang 1: Möglichkeiten zum Erlass eines Sondernutzungsplans



Anhang 2: Möglichkeiten nach Art. 175a Bst. d PBG

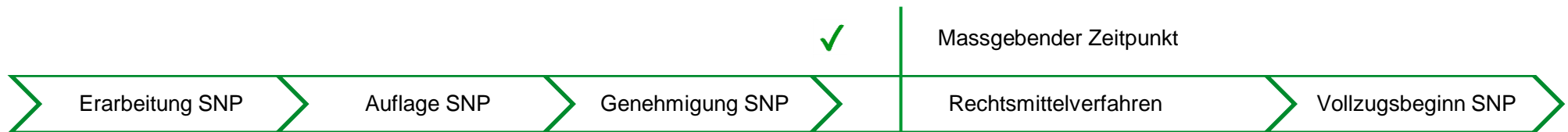
Verfahrensablauf der Rahmennutzungsplanung (RNP)



Beispiele für zulässige Sondernutzungspläne (SNP)

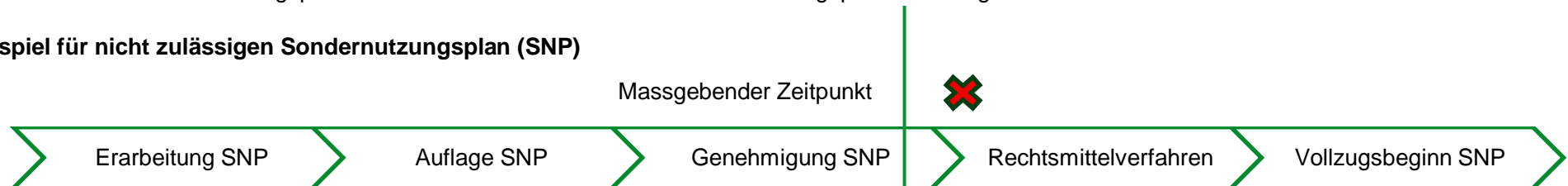


Erläuterung: Massgebend ist, dass die Genehmigung des Sondernutzungsplans vor der Genehmigung des Rahmennutzungsplans erfolgt. Nicht massgebend ist demgegenüber, dass der altrechtliche Sondernutzungsplan erst nach dem neuen Rahmennutzungsplan aufliegt.



Erläuterung: Massgebend ist, dass die Genehmigung des Sondernutzungsplans vor der Genehmigung des Rahmennutzungsplans erfolgt. Nicht massgebend ist demgegenüber, dass das Rechtsmittelverfahren im Sondernutzungsplanverfahren allenfalls länger dauert und deshalb der altrechtliche Sondernutzungsplan erst nach dem neurechtlichen Rahmennutzungsplan in Vollzug treten kann.

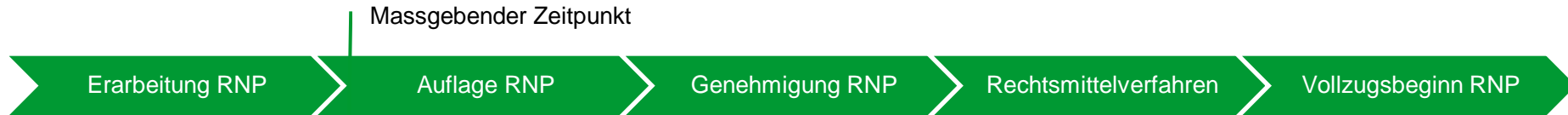
Beispiel für nicht zulässigen Sondernutzungsplan (SNP)



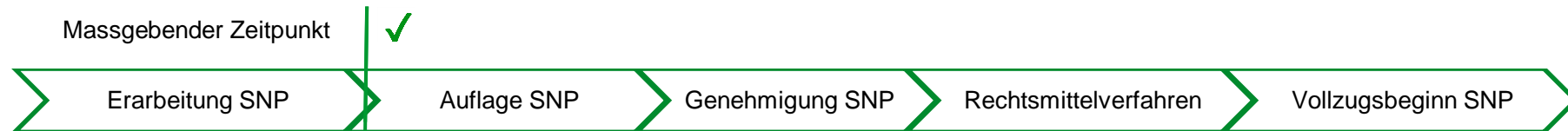
Erläuterung: In diesem Fallbeispiel erfolgt die Genehmigung des Sondernutzungsplans erst in einem Zeitpunkt, indem der Rahmennutzungsplan bereits genehmigt ist – dies ist nicht zulässig. Sofern der Sondernutzungsplan aber auch der neuen Rahmennutzungsplanung entspricht, kann er gemäss Art. 175b Abs. 2 PBG umgewandelt und alsdann nach Art. 175b Abs. 1 PBG behandelt werden.

Anhang 3: Möglichkeiten nach Art. 175b Abs. 1 PBG

Verfahrensablauf der Rahmennutzungsplanung (RNP)



Beispiel für zulässigen Sondernutzungsplan (SNP)



Erläuterung: Massgebend ist, dass der Sondernutzungsplan (der sowohl mit dem alten als auch dem geplanten Rahmennutzungsplan kompatibel ist) frühestens gleichzeitig mit dem neuen Rahmennutzungsplan aufliegt. Nicht massgebend ist demgegenüber, wann der Sondernutzungsplan in Vollzug gesetzt wird – dies kann auch vor dem Rahmennutzungsplan sein.

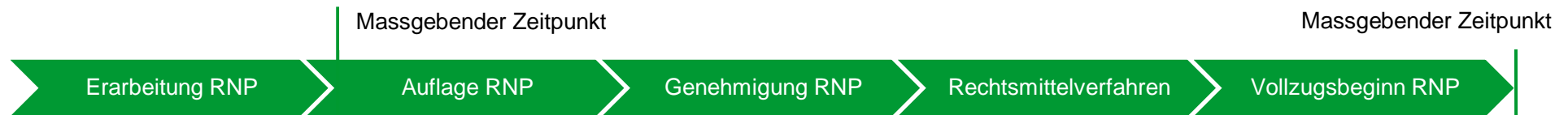
Beispiel für nicht zulässigen Sondernutzungsplan (SNP)



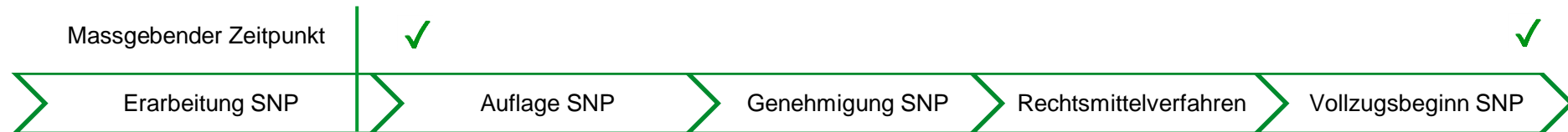
Erläuterung: In diesem Fallbeispiel erfolgt die Auflage des Sondernutzungsplans vor der Auflage des Rahmennutzungsplans und somit in Unkenntnis der beabsichtigten neuen Planung. Dies ist nicht zulässig, da eine Überprüfung der Vereinbarkeit mit dem neuen Rahmennutzungsplan nicht möglich ist.

Anhang 4: Möglichkeiten nach Art. 175b Abs. 3 PBG

Verfahrensablauf der Rahmennutzungsplanung (RNP)



Beispiel für zulässigen Sondernutzungsplan (SNP)

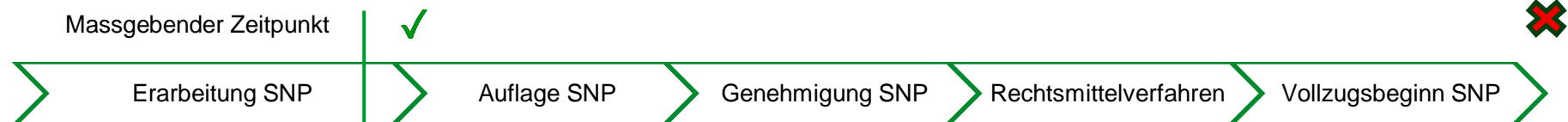


Erläuterung: Massgebend ist, dass der Sondernutzungsplan frühestens gleichzeitig mit dem Rahmennutzungsplan aufliegt und auch nicht vor diesem in Vollzug gesetzt wird.

Beispiele für nicht zulässige Sondernutzungspläne (SNP)



Erläuterung: In diesem Fallbeispiel erfolgt die Auflage des Sondernutzungsplans vor der Auflage des Rahmennutzungsplans und somit in Unkenntnis der beabsichtigten neuen Planung. Dies ist nicht zulässig, da eine Überprüfung der Vereinbarkeit mit dem neuen Rahmennutzungsplan nicht möglich ist.



Erläuterung: In diesem Fallbeispiel erfolgt zwar die Auflage des Sondernutzungsplans richtigerweise nach der Auflage des Rahmennutzungsplans. Jedoch wird der Sondernutzungsplan vor dem Vollzugsbeginn des Rahmennutzungsplans in Vollzug gesetzt. Dies ist nicht zulässig, da der Sondernutzungsplan vom Bestand der neuen Rahmennutzungsplanung abhängig ist.

IV. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz

Entwurf der Regierung vom 9. Dezember 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 9. Dezember 2025²⁴ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Planungs- und Baugesetz vom 5. Juli 2016»²⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 175 c) Rahmennutzungspläne

¹ Zonenpläne und Baureglemente der politischen Gemeinden werden innert ~~zehn~~**13** Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses im ordentlichen Verfahren an das neue Recht angepasst. **Die Regierung kann diese Frist für einzelne politische Gemeinden auf begründetes Gesuch hin verlängern.**

² 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.

³ 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.

Art. 175a c^{bis}) sachgemässe Anwendung von Bestimmungen des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) vom 6. Juni 1972

¹ Die Bestimmungen des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses bleiben sachgemäss anwendbar, soweit sie als Rechtsgrundlage dienen für:

- a) kommunale Rahmennutzungspläne, die noch nicht an diesen Erlass angepasst worden sind;
- b) Änderungen der Rahmennutzungsplanung jener politischen Gemeinden, deren Rahmen-nutzungsplan noch nicht an diesen Erlass angepasst worden ist;
- c) Sondernutzungspläne wie Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbaupläne, die unter Geltung des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 erlassen und nicht an diesen Erlass angepasst worden sind;

²⁴ ABI 2025-●●.

²⁵ sGS 731.1.

- d) Erlass und Änderungen von Sondernutzungsplänen jener politischen Gemeinden, deren Rahmennutzungsplan nach diesem Erlass erst nach der Genehmigung des Sondernutzungsplans durch die zuständige kantonale Stelle genehmigt wird.

Art. 175b (neu) c^{ter}) Sondernutzungspläne

¹ Sondernutzungspläne nach diesem Erlass, die sowohl mit dem an diesen Erlass angepassten Rahmennutzungsplan als auch mit dem auf der Grundlage des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses erlassenen Rahmennutzungsplan vereinbar sind, können ab Beginn der öffentlichen Auflage des an diesen Erlass angepassten Rahmennutzungsplans aufgelegt und in Vollzug gesetzt werden. Solche Sondernutzungspläne unterstehen dem fakultativen Referendum.

² Der Rat der politischen Gemeinde kann beschliessen, dass ein Sondernutzungsplan, der unter Geltung des auf der Grundlage des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses erlassenen Rahmennutzungsplans beschlossen wurde, unter die Regelung nach Abs. 1 dieser Bestimmung fällt und die laufenden Verfahren weitergeführt werden, wenn der Sondernutzungsplan bei Genehmigung des an diesen Erlass angepassten Rahmennutzungsplans noch nicht genehmigt und mit diesem ebenfalls vereinbar ist.

³ Sondernutzungspläne nach diesem Erlass, die lediglich mit dem an diesen Erlass angepassten Rahmennutzungsplan vereinbar sind, können ab Beginn der öffentlichen Auflage des Rahmennutzungsplans aufgelegt und genehmigt, aber erst mit Vollzugsbeginn des angepassten Rahmennutzungsplans in Vollzug gesetzt werden.

⁴ Formale Anpassungen an das neue Recht kann der Rat der politischen Gemeinde ohne öffentliche Auflage beschliessen. Der Beschluss ist öffentlich bekannt zu machen.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.
2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.²⁶

²⁶ Art. 5 RIG, sGS 125.1.