



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Kommission für Umwelt, Raumplanung und  
Energie des Ständerates  
c/o Bundesamt für Raumentwicklung  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 74 44  
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 7. September 2021

**Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative); Stellungnahme**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren


Mit Schreiben vom 21. Mai 2021 lud die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) die Kantone zur Vernehmlassung zur Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative) ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:


Der Kanton St.Gallen anerkennt die Notwendigkeit der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [SR 700; abgekürzt RPG]) im Bereich der Vorschriften zum Bauen ausserhalb Bauzonen. Im Sinn des Trennungsgrundsatzes begrüssen wir grundsätzlich die Einführung eines Stabilisierungsziels. Eine Abbruchprämie hingegen sehen wir nicht als zielführend an und lehnen diese ab. Im Planungs- und Kompensationsansatz sehen wir für den Kanton St.Gallen keinen erheblichen Mehrwert und würden eher auf entsprechende Bestimmungen verzichten. Zudem soll die Baupolizei einschliesslich Prüfung der Verhältnismässigkeit des Rückbaus von illegalen Bauten im Sinn des Subsidiaritätsprinzips vollumfänglich bei den Kantonen bzw. den Gemeinden bleiben.

Unsere Bemerkungen zu einzelnen Artikeln wollen Sie dem Anhang entnehmen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

  
Marc Mächler  
Präsident

  
Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär





**Beilage:**  
Anhang

**Kopie an:**

- Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren, Haus der Kantone, Speicher-  
gasse 6, Postfach, 3001 Bern
- Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz, Haus der Kantone, Speicher-  
gasse 6, Postfach, 3001 Bern

**Zustellung auch per E-Mail (pdf-und Word-Version) an:**  
[info@are.admin.ch](mailto:info@are.admin.ch)



## **Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative)»**

Die Regierung des Kantons St.Gallen weist im Zusammenhang mit der genannten Vorlage im Einzelnen auf folgende Punkte hin:

### **Zu Art. 1 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und b<sup>quater</sup> E-RPG**

Die Aufnahme eines Stabilisierungsziels ist für die langfristige Plafonierung der von Bauten und Anlagen eingenommenen Flächen ausserhalb der Bauzone wichtig und wird entsprechend begrüsst.

Nicht nachvollziehbar ist die Beschränkung des Stabilisierungsziels auf das ganzjährig bewirtschaftete Landwirtschaftsgebiet und die Ausnahmen für die Landwirtschaft sowie für die Verkehrs- und Energieanlagen. Gerade die Alpen sind in vielen Gebieten noch viel weniger mit Bauten und Anlagen belastet als das Talgebiet. Umso mehr muss das Stabilisierungsziel auch dort gelten. Die wichtigsten Treiber des Bodenverbrauchs sind die Landwirtschaft und die grossen Erschliessungsinfrastrukturen. Entsprechend muss auch für diese Nutzungen ein Stabilisierungsziel ins Auge gefasst werden.

Bei den zonenkonformen Bauten und Anlagen bestehen lediglich Anreize für eine Kompensation im Fall von Neubauten bzw. Erweiterungen. Solange ein für die Landwirtschaft nicht mehr benötigtes Gebäude nach Art. 24a RPG ohne bauliche Massnahmen umgenutzt werden kann, dürfte der freiwillige Abbruch solcher Bauten durch eine Landwirtin oder einen Landwirt eine Illusion sein. Daran ändern auch die vorgesehenen Abbruchprämien nichts. Sie sind bestenfalls ein finanzieller Beitrag für einen Ohnehin-Abbruch.

Mit Blick auf die erforderlichen Abbrüche von bestehenden Objekten muss Art. 24a RPG in Frage gestellt werden. Die Möglichkeit zur Umnutzung und Vermietung nicht mehr benötigter Ökonomiebauten für sogenannte «stille Lager» steht einem Abbruch solcher Gebäude aus wirtschaftlichen Überlegungen entgegen. Hier sehen wir den grössten Hebel für einen Beitrag der Landwirtschaft an das Stabilisierungsziel.

### **Anträge:**

- Auf Ausnahmen für nichtlandwirtschaftliche Bauten und Anlagen, Verkehrsflächen von Bund und Kanton, auf Flächen von Energieanlagen sowie für das Sömmerungsgebiet ist zu verzichten.
- Art. 24a RPG ist ersatzlos zu streichen.

### **Zu Art. 3 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup> und Abs. 5 E-RPG**

Der neue Planungsgrundsatz wird begrüsst. Da Art. 3 E-RPG nicht nach Bauzonentypen differenziert ist, gilt dieser sowohl im Baugebiet als auch im Nichtbaugebiet. Dies sollte in den Erläuterungen explizit festgehalten werden.

### **Antrag:**

- Der neue Planungsgrundsatz ist einzuführen.



### **Zu Art. 5 Abs. 2<sup>bis</sup>, 2<sup>ter</sup> und 2<sup>quater</sup> E-RPG**

Die Abbruchprämie wird nicht als zielführend beurteilt und abgelehnt. Auf die Ausrichtung von Abbruchprämien ist zu verzichten. Dies einerseits aus ordnungspolitischen Gründen, andererseits ist darauf hinzuweisen, dass sich bereits eine analoge Abbruchprämie aus der Umsetzung von Art. 14 Abs. 1 Bst. k der eidgenössischen Strukturverbesserungsverordnung (SR 913.1; abgekürzt SVV) in der Landwirtschaft ergibt, die im Anhang 4 der eidgenössischen Verordnung des Bundesamtes für Landwirtschaft über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (SR 913.211; abgekürzt IBLV) konkretisiert wird. Auch gemäss SVV können somit Beiträge gewährt werden, um für die Landwirtschaft nicht mehr benötigte Bauten und Anlagen zu entfernen.

Vielmehr sollten neu erstellte Bauten und Anlagen nur so lange Bestand haben, als deren Zweckbestimmung erfüllt ist, und folglich mit einem Rückbaurevers versehen werden. Gemäss St.Galler Praxis wird schon heute bei Bauten, die nach Art. 16b RPG zonenkonform sind und neu erstellt werden, ein Rückbaurevers verfügt. Diese Praxis hat sich bewährt.

Eine bundesrechtliche Regelung mit Finanzierung aus Erlösen der Mehrwertabgabe und entsprechendem administrativem Aufwand wird abgelehnt. Es wird der vom Bundesrat vorgeschlagene Rückbaurevers unterstützt.

#### **Antrag:**

- Auf die Einführung von Abbruchprämien ist zu verzichten.
- Es wird der vom Bundesrat vorgeschlagene Rückbaurevers unterstützt (ursprüngliche Vorlage des Bundesrates vom 31. Oktober 2018).

### **Zu Art. 8c und Art. 18<sup>bis</sup> E-RPG**

Der Kanton St.Gallen sieht im Planungs- und Kompensationsansatz in der vorliegenden Fassung für sich keinen konkreten Mehrwert und beurteilt die praktische Umsetzung als schwierig. Insbesondere wird bezweifelt, dass in den zu beplanenden Gebieten genügend erhältliche Kompensationsobjekte vorhanden wären. Der Entwurf der UREK-S ist zudem zu wenig konkret, um eine strikte Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet gewährleisten zu können.

Sollte der Planungs- und Kompensationsansatz ins revidierte RPG aufgenommen werden, dürfte die Auflistung von möglichen Aufwertungskategorien gemäss Art. 18<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. b E-RPG unseres Erachtens nicht abschliessend sein. Anderweitige Aufwertungsmöglichkeiten im Sinn der Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG sollten möglich bleiben, wenn diese aus gesamtkonzeptioneller Sicht Sinn machen. Zudem empfinden wir die Begrifflichkeit «Schutz der Biodiversität» als zu eng gefasst. Es geht vielmehr um ökologische Aufwertungsmassnahmen, die einen Beitrag zur qualitätsvollen Landschaftsentwicklung und ebenso einen Beitrag zur ökologischen Infrastruktur leisten können. Auch hier ist der Zusammenhang zur laufenden NHG-Revision herzustellen.

#### **Antrag:**

- Auf die Einführung des Planungs- und Kompensationsansatzes ist zu verzichten.



**Eventualantrag:**

- Sollte die UREK-S am Planungs- und Kompensationsansatz festhalten, soll sich dieser an der Vorlage des Bundesrates vom 31. Oktober 2018 (Art. 8c und 18a E-RPG) ausrichten.
- Die zentralen Begriffe des Planungs- und Kompensationsansatzes sind zu schärfen.
- Art. 8c Abs. 1<sup>bis</sup> E-RPG ist zu streichen.
- Die in Art. 18<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. a E-RPG geforderten Massnahmen sind zu schärfen und sie müssen so streng sein, dass der Trennungsgrundsatz gewährleistet ist.
- Die Auflistung von Aufwertungsmassnahmen (Art. 18<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. b E-RPG) soll nicht abschliessend erfolgen.

**Zu Art. 16 Abs. 4 E-RPG**

Dass der Vorrang der Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone mit dieser Bestimmung explizit verankert werden soll, ist nachvollziehbar. Die Formulierung «mit ihren Bedürfnissen» ist unserer Ansicht nach aber zu weit gegriffen. Gegenstand muss vielmehr die Landwirtschaft gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz [SR 910.1; abgekürzt LwG]) sein, die Vorrang vor zonenfremden Nutzungen haben soll. Der Begriff «Bedürfnisse» ist hier in diesem Sinn nicht angemessen, denn es geht vielmehr um die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Landwirtschaft (sichere Versorgung der Bevölkerung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft, dezentrale Besiedelung des Landes und Gewährleistung des Tierwohls).

**Anträge:**

- Art. 16 Abs. 4 E-RPG ist präziser zu fassen und auf den Auftrag der Landwirtschaft gemäss Art. 1 LwG auszurichten.
- Die Einschränkung der Vorrangstellung hinsichtlich Umweltschutz ist in den Erläuterungen zu Art. 16 Abs. 4 E-RPG beizubehalten.

**Zu Art. 16a Abs. 1<sup>bis</sup> und 2 E-RPG**

Die Anpassung von Art. 16a Abs. 1<sup>bis</sup> E-RPG zwecks Erleichterung der Energieproduktion aus Biomasse entspricht der Stossrichtung der Standesinitiative 21.313 «Holzenergienutzung in der Landwirtschaftszone wirklich eine Chance geben», die der Kanton St.Gallen am 12. Mai 2021 eingereicht hat. In Art. 16a Abs. 1<sup>bis</sup> E-RPG soll festgehalten werden, dass neben Bauten und Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse auch die Anlagen für den Transport dieser Energie (Leitungen) auf einem Landwirtschaftsbetrieb zonenkonform bewilligt werden können. Ferner wird der Bezug der verarbeiteten Biomasse über den Standortbetrieb hinaus auf «Betriebe in der Umgebung» erweitert. Mit dieser Anpassung werden die Voraussetzungen für die Energieproduktion aus Biomasse auf Landwirtschaftsbetrieben erheblich erleichtert. Diese Änderung begrüessen wir ausdrücklich.

Die Ergänzung von Art. 16a Abs. 2 E-RPG mit gesetzlicher Regelung der Berechnung der bewilligungsfähigen Dimensionen statt wie bisher auf Verordnungsstufe wird begrüsst. Als Folge des Urteils des Bundesgerichtes 1C\_426/2016 vom 23. August 2017 ist Art. 36 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [SR 700.1; abgekürzt RPV] anzupassen. Die Bestimmung auf Gesetzesstufe mit dem Auftrag an den Bundesrat, entsprechende Ausführungsbestimmungen zu erlassen, wird begrüsst.



### **Zu Art. 18 Abs. 1, 1<sup>bis</sup> und 2 E-RPG**

Wir begrüssen, dass klargestellt wird, dass Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen ohne Kompensationspflicht nur für standortgebundene Nutzungen wie zum Beispiel Wintersport-, Abbau- und Deponieanlagen zulässig sind. Derartige Zonen, die auch nach geltendem Recht zulässig sind, sollen weiterhin zulässig sein, ohne dass für zonenkonforme Bauten und Anlagen eine allfällige Kompensationspflicht anfallen würde.

### **Zu Art. 24<sup>bis</sup> E-RPG**

Es ist zu befürchten, dass aufgrund wenig konkreter Formulierungen, wie z.B., dass «ein Standort innerhalb der Bauzone [...] nicht zur Verfügung steht», der Druck auf die offene Landschaft steigt. Das Ausweichen für Versorgungsinfrastruktur auf Standorte ausserhalb der Bauzonen darf nicht erleichtert werden, zumal es bereits eine Bewilligungs- und Gerichtspraxis dazu gibt.

#### **Antrag:**

– Art. 24<sup>bis</sup> E-RPG ist zu streichen.

### **Zu Art. 24<sup>ter</sup> E-RPG**

Art. 24<sup>ter</sup> E-RPG entspricht grundsätzlich der Stossrichtung der Standesinitiative 21.313 «Holzenergienutzung in der Landwirtschaftszone wirklich eine Chance geben», die der Kanton St.Gallen am 12. Mai 2021 eingereicht hat.

Es ist jedoch zu befürchten, dass aufgrund wenig konkreter Formulierungen, wie z.B., dass thermische Netze «wenn nötig» ausserhalb der Bauzonen bewilligt werden können, der Druck auf die offene Landschaft steigt. Das Ausweichen für Versorgungsinfrastruktur auf Standorte ausserhalb der Bauzonen darf nicht erleichtert werden, zumal es bereits eine Bewilligungs- und Gerichtspraxis dazu gibt. Die Bestimmungen betreffend die thermischen Netze sind im Rahmen der Energiepolitik zwar ein verständliches Anliegen, es soll jedoch nicht aus aktuellem Anlass eine Ausnahme gemacht werden, die im Nachgang zu Problemen führen könnte.

Gemäss Art. 16a Abs. 1<sup>bis</sup> E-RPG sollen Bauten zur Gewinnung und für den Transport von Energie aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen auf einem Landwirtschaftsbetrieb zonenkonform sein.

In der Folge wird mit Art. 24<sup>ter</sup> E-RPG die gesetzliche Grundlage für eine Bewilligung von thermischen Netzen ausserhalb der Bauzone geschaffen: Thermische Netze, die für die Reduktion des Verbrauchs nicht erneuerbarer Energien einen Beitrag erbringen, können wenn nötig ausserhalb der Bauzonen bewilligt werden.

Die gewählte Formulierung kann jedoch zu einer Diskriminierung von sogenannten Anergienetzen führen. Anergienetze verwenden erneuerbare Energie, zum Beispiel aus Oberflächengewässern oder Grundwasservorkommen, zum effizienten Heizen und/oder Kühlen. Beim Ersatz von elektrisch betriebenen Kältesystemen in Unternehmen kann der Nachweis indes nur mit grossem Aufwand oder gar nicht erbracht werden, dass das Aner-



gienetz den Bedarf von Energie, in diesem Fall von Strom, aus nicht erneuerbaren Quellen verringert und damit einen Beitrag zur Reduktion des Verbrauchs nicht erneuerbarer Energie erbringt.

**Antrag:**

- Art. 24<sup>ter</sup> E-RPG ist zu streichen.

**Eventualantrag:**

- Art 24<sup>ter</sup> E-RPG ist sinngemäss wie folgt anzupassen:  
Thermische Netze ~~die für die Reduktion des Verbrauchs nicht erneuerbarer Energien einen Beitrag erbringen, können wenn nötig~~ **zur Nutzung von erneuerbarer Energie, namentlich auch aus Oberflächengewässern oder Grundwasservorkommen mittels so genannten Anergienetzen**, können ausserhalb der Bauzonen bewilligt werden.

**Zu Art. 24<sup>quater</sup> E-RPG**

Der Kanton St.Gallen lehnt aus verwaltungsökonomischen Gründen den Ansatz ab, dass die gemäss E-RPG definierten Ausnahmetatbestände erst über eine kantonale Gesetzesbestimmung aktiviert werden müssen. Für spezifische Einschränkungen mittels kantonalem Recht steht Art. 27a RPG zur Verfügung.

**Antrag:**

- Art. 24<sup>quater</sup> E-RPG ist zu streichen.

**Eventualantrag:**

- Falls Art. 24<sup>quater</sup> E-RPG eingeführt wird, ist eine Übergangsfrist von fünf Jahren vorzusehen, in der analog zu RPG 1 bereits in der Übergangsphase strenge Anforderungen gelten.

**Zu Art. 24e Abs. 6 E-RPG**

Bis heute ist es nicht gelungen, die Änderungsmöglichkeiten nach Art. 24e RPG zu solchen nach Art. 24c RPG zu klären. Das RPG soll jedoch nicht mit unnötigen Bestimmungen ergänzt und verkompliziert werden. Auf zusätzliche Ausnahmebestimmungen ist zu verzichten.

**Antrag:**

- Art. 24e Abs. 6 E-RPG ist zu streichen.

**Zu Art. 24g E-RPG**

Wir weisen darauf hin, dass diese Bestimmung einen hohen administrativen Aufwand zu lasten der Kantone mit sich bringen wird. Insgesamt sollen die Kantone mit der vorliegenden Teilrevision kostenmässig nicht überbelastet werden.

**Anträge:**

- Bei der Auswahl der Indikatoren berücksichtigt der Bund die Messbarkeit und das Vorhandensein von verfügbaren Daten.



- Der Bund definiert den Ausgangszustand und erarbeitet mit den Kantonen zusammen die Methodik für die geforderte Raubeobachtung.

### **Zu Art. 25 Abs. 3 und 4 E-RPG**

Die Organisation des Vollzugs und der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands soll wie bisher den Kantonen nach Art. 25 Abs. 1 RPG überlassen bleiben. Die kantonale Zustimmungsbehörde sei bei ihrer bisherigen Funktion nach Art. 25 Abs. 2 RPG zu belassen, allenfalls ergänzt mit der nachstehenden Regelung gemäss Art. 25 Abs. 4 E-RPG.

Die Vorbereitung einer Wiederherstellungsverfügung bedarf neben baurechtlichen Kompetenzen vor allem auch örtlicher Kenntnisse. Die Gemeinden im Kanton St. Gallen ziehen in schwierigeren Fällen Rechtsberaterinnen oder Rechtsberater zwecks Gewährleistung eines einwandfreien Verfahrens insbesondere auch angesichts der Rechtssicherheit in den nicht seltenen Rechtsmittelverfahren bei. Die Ausstattung der kantonalen Zustimmungsinstanz mit der Kompetenz zu (vorsorglichen) Nutzungsbeschränkungen und Vollzugsmassnahmen untergräbt das Subsidiaritätsprinzip, ist ohne erhebliche Verstärkung personeller und finanzieller Mittel nicht praktikabel und führt zu unerwünschten Kompetenzkonflikten zwischen Gemeinden und Kanton. Art. 25 Abs. 3 E-RPG ist deshalb vollumfänglich zu streichen.

Die Regelung betreffend Beschluss eines rechtsgültigen Verzichts auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands durch die kantonale Zustimmungsinstanz könnte ähnlich einer Zustimmung zu einem Baugesuch praktiziert werden. Angesichts der nicht allzu häufigen Fälle nach Art. 25 Abs. 4 E-RPG könnte über solche Verzichte auch ohne zusätzliche personelle und finanzielle Mittel durch die kantonale Zustimmungsinstanz entschieden werden. Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip wird auch Art. 25 Abs. 4 E-RPG abgelehnt.

Der Kanton St.Gallen behält entsprechende Fälle bereits heute aktiv im Auge und schreitet bei Notwendigkeit aufsichtsrechtlich ein.

#### **Antrag:**

- Art. 25 Abs. 3 und 4 E-RPG sind zu streichen.

### **Zu Art. 27a E-RPG**

Der Kanton St. Gallen hat bisher keinen Gebrauch von einschränkenden Bestimmungen gemacht. Die Möglichkeit dafür wird im Grundsatz unterstützt. Mit Blick auf unsere Forderung zur Streichung von Art. 24<sup>quater</sup> E-RPG ist der Katalog der Artikel, deren Anwendung kantonalrechtlich eingeschränkt werden kann, zu ergänzen.

### **Zu Art. 38b und 38c E-RPG**

Eine erste Berichterstattung nach drei Jahren kommt zu früh und wäre noch nicht aussagekräftig. Zudem sind die vorgeschlagenen Bestimmungen zu kompliziert und sollten vereinfacht werden.



RRB 2021/665 / Anhang

Wir verweisen diesbezüglich auf die Stellungnahmen der Kantonsplanerkonferenz (KPK) sowie der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) und der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK).