

Vorlage Stadtparlament

Datum 16. Mai 2017
Beschluss Nr. 510
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation FDP-Fraktion: "Kant. Planungs- und Baugesetz: Umsetzung in der Stadt St.Gallen"; schriftlich

Die FDP-Fraktion sowie 36 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 21. März 2017 die beiliegende Interpellation "Kant. Planungs- und Baugesetz: Umsetzung in der Stadt St.Gallen" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Das geltende Baugesetz des Kantons St.Gallen stammt aus dem Jahr 1972. Die letzte grössere Anpassung erfuhr das Baugesetz im Jahr 1996 mit dem III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz. Im Jahr 2005 beauftragte der Kantonsrat die Regierung mit der Gutheissung der Motion „Revision Baugesetz“, ein neues Baugesetz zu erarbeiten. Gemäss dieser Motion verfolgte die Totalrevision primär zwei Ziele: Einerseits sollten mit dem neuen Gesetz spürbare materielle und verfahrensmässige Vereinfachungen herbeigeführt werden, andererseits sollte die Eigenverantwortung des Bauherrn gestärkt werden. In der Folge erarbeitete das Baudepartement ein neues Planungs- und Baugesetz (abgekürzt PBG), das die Regierung 2012 in die Vernehmlassung schickte. Das Vernehmlassungsergebnis zeigte insgesamt ein sehr strittiges Gesamtbild, das die zahlreichen gegenläufigen Interessen widerspiegelte. Die Regierung hielt im Jahr 2013 an der grundsätzlichen Stossrichtung der Totalrevision fest, beauftragte das Baudepartement aber, zu den zentralen Streitpunkten unter breitem Einbezug der massgeblichen Anspruchsgruppen nach möglichst mehrheitsfähigen Kompromisslösungen zu suchen. Die Regierung eröffnete anfangs 2015 zum überarbeiteten PBG eine zweite Vernehmlassung, die insgesamt auf eine positive Resonanz stiess. Am 27. April 2016 hat der Kantonsrat das neue PBG verabschiedet. Nachdem die Referendumsfrist am 4. Juli 2016 unbenützt ablief, hat die Regierung den Vollzugsbeginn auf den 1. Oktober 2017 festgelegt.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass sich das PBG in Struktur, Systematik und Begrifflichkeit an das geltende Recht anlehnt. Bewährte Bestimmungen bleiben erhalten. Die grundlegend neuen Regelungen sind neben dem Bestreben nach Vereinfachung vor allem darauf ausgerichtet, erkannte Schwachstellen oder Regelungslücken zu beheben, aber auch die Innenentwicklung zu stärken. Das PBG umfasst alle aus Bauherrnsicht relevanten kantonalen Bestimmungen. Es regelt nicht nur die Raumplanung und das Baupolizeirecht, sondern auch den Natur- und Heimatschutz und alle Vorschriften zur Koordination des Baubewilligungsverfahrens. Gleichzeitig beschränkt sich das PBG auf die massgeblichen inhaltlichen Regelungen. Detailbestimmungen und technische Vorschriften werden künftig in einer kantonalen Verordnung zusammengefasst.

Das neue PBG schreibt vor, dass die politischen Gemeinden ihre Zonenpläne und Baureglemente innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn, somit bis 1. Oktober 2027, an das neue Recht anzupassen haben. Die Verfasser der Interpellation stellen dem Stadtrat vier Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Anpassung in der Stadt St.Gallen, da aus ihrer Sicht für die Bauherren und Planer, aber auch für die Umsetzung des Raumplanungsgesetzes (u.a. verdichtetes Bauen) eine zeitnahe Anpassung wichtig ist.

2 Fragenbeantwortung

Frage 1: Welche Instrumente (Richtplan, Zonenplan, Bauordnung etc.) müssen diesbezüglich in der Stadt St.Gallen angepasst werden?

Nach Art. 175 PBG müssen der Zonenplan und die Bauordnung innert 10 Jahren an das neue Recht angepasst werden. Für Schutzinventare (Baudenkmäler) sieht das PBG in Art. 176 eine Anpassungsfrist von 15 Jahren vor, wobei hier in erster Linie die Unterscheidung in Objekte von nationaler, kantonaler oder lokaler Bedeutung vorgenommen werden muss. Keiner Anpassung infolge der PBG-Einführung bedarf der städtische Richtplan. Das PBG enthält dazu nur sehr grundsätzliche Bestimmungen und von einer kantonalen Genehmigung der kommunalen Richtpläne wurde weiterhin abgesehen. Die wesentlichen Vorgaben für den städtischen Richtplan ergeben sich aus dem eidgenössischen Raumplanungsrecht und dem kantonalen Richtplan. Auch die Sondernutzungspläne (Baulinienpläne, Überbauungspläne, Gestaltungspläne) müssen nicht an das neue Recht angepasst werden. Eine von der Regierung beantragte zehnjährige Anpassungsfrist für sämtliche Sondernutzungspläne hat der Kantonsrat aus dem PBG gestrichen.

Frage 2: Welchen Zeitplan und welches Vorgehen sieht der Stadtrat für die Anpassungen der verschiedenen Instrumente auf städtischer Ebene vor?

Der Stadtrat teilt die Auffassung der Initianten, dass die Anpassung von Zonenplan und Bauordnung im Interesse der Stadt rasch zu erfolgen hat. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, sind die Gemeinden während der Übergangsfrist vom 1. Oktober 2017 bis zur Inkraftsetzung von neuem Zonenplan und Bauordnung insbesondere bei Zonenplanänderungen stark eingeschränkt. Aus diesem Grund ist es vorgesehen, dass die Gesamtrevision von Zonenplan und Bauordnung in der Stadt St.Gallen insbesondere diejenigen Bereiche umfassen soll, welche aufgrund des neuen PBG zwingend angepasst werden müssen. Dazu gehören in erster Linie die Zonierung des Gemeindegebiets und die Festlegung der zugehörigen Baumasse. Eine gestaffelte Anpassung erfolgt dann, wenn davon ausgegangen werden muss, dass die Überarbeitung dieses Teilbereichs zu einer Verzögerung der Gesamtrevision führen könnte. Zu denken sind an Themenbereiche, die in den nächsten Jahren zwar einen Überprüfungsbedarf aufweisen, aber nicht innerhalb der zehnjährigen Übergangsfrist angepasst werden müssen. Namentlich könnten dies die Überprüfung der geschützten Gehölzgruppen im Zonenplan und die Bezeichnung der Gebiete mit geschlossener Bauweise sein. Kleinere und wenig umstrittene Anpassungen sollen hingegen unabhängig vom neuen PBG zusammen mit der Gesamtrevision erfolgen.

Im Oktober 2016 hat die Regierung bekanntgegeben, dass das PBG auf den 1. Oktober 2017 in Kraft treten wird. Seither befasst sich innerhalb der Direktion Bau und Planung eine dafür eingesetzte Projektgruppe verstärkt mit den Auswirkungen des neuen Gesetzes auf den städtischen Zonenplan und

die städtische Bauordnung. Die Projektgruppe setzt sich gegenwärtig aus Vertretern des Rechtsdienstes, des Stadtplanungsamtes und des Amtes für Baubewilligungen zusammen. Konkrete Aussagen zu einem Zeitplan für die Anpassung der Bau- und Zonenordnung sind zum aktuellen Zeitpunkt nicht möglich. Der Kanton unterstützt die Gemeinden im Bestreben, die anstehenden Gesamtrevisionen voranzutreiben. Konkret werden in enger Zusammenarbeit mit der Vereinigung der St.Gallischen Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP) in einer Arbeitsgruppe die nötigen Schritte besprochen und praktische Hilfsmittel erarbeitet (z.B. ein Musterbaureglement). Sodann wird bis zum Vollzugsbeginn am 1. Oktober 2017 ein mehrstufiges Schulungsprogramm durchgeführt, welches vor allem auf die Bedürfnisse der kommunalen Bauverwaltungen abzielt. So ist der genaue Revisionsbedarf aus heutiger Sicht schwierig abzuschätzen und wird erst im Laufe der kommenden Monate geklärt werden können.

Frage 3: In welchen Bereichen sieht er den grössten Handlungsbedarf?

Durch das neue PBG werden die zonenbezogenen Bauvorschriften für Bauten und Bauteile in ihrer Anzahl auf das Wesentliche reduziert. Konkret verlangt Art. 79 Abs. 1 PBG, dass für Bauten und Bauteile wenigstens Massangaben über Gesamthöhe, Grenzabstand und Gebäudeabstand festzulegen sind. Den Gemeinden steht es gemäss Art. 79 Abs. 2 PBG jedoch weiter frei, weitere Regelbauvorschriften vorzuschreiben. Die konkrete Auswahl ist aber auf den in Abs. 2 festgelegten Katalog beschränkt (Gebäuelänge und Gebäudebreite (lit. a); Gebäudehöhe und Winkelmass für Dachraum (lit. b); Fassadenhöhe (lit. c); Baumassenziffer (lit. d); Terrainveränderungen (lit. e)).

Die geltende Bauordnung der Stadt St.Gallen beinhaltet mehrere Regelbauvorschriften, welche nach dem neuen PBG nicht mehr zulässig sind. So unterscheidet die geltende Bauordnung bei Kern-, Wohn- und Wohn-Gewerbezone zwischen einem grossen und einem kleinen Grenzabstand. Der grosse Grenzabstand ist doppelt so gross wie der kleine Grenzabstand und ist auf die am stärksten nach Süden oder Westen gerichtete Längsfassade (Hauptwohnseite) einzuhalten. Der kleine Grenzabstand ist auf die übrigen Gebäudeseiten einzuhalten. Die Möglichkeit, in der Bauordnung zwischen einem grossen und kleinen Grenzabstand zu unterscheiden, wurde vom Kantonsrat bei den Beratungen zum PBG aus dem Gesetz gestrichen. Folglich muss die Bauordnung in diesem Punkt angepasst werden. Ebenfalls nicht mehr zulässig ist nach neuem PBG die Festlegung von Geschossen. Gemäss der Botschaft zum PBG besteht kein öffentliches Interesse an der Geschosshöhe, da mit der Festlegung der Gesamthöhe die Geschosse ohnehin faktisch bestimmt würden. Es ist davon auszugehen, dass die Reduktion der Massangaben für Hauptbauten gemäss Art. 79 PBG bei der Gesamtrevision eine der grössten Herausforderungen für die Stadt darstellt. Insbesondere die Aufhebung des grossen Grenzabstands hat erhebliche Auswirkungen zur Folge, erfüllen Grenzabstandsbestimmungen doch feuer- und gesundheitspolizeiliche Interessen, dienen aber auch der guten Gestaltung der Siedlungen. Deshalb stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls mit welchen Mitteln darauf reagiert werden soll.

Wesentlicher Handlungsbedarf besteht ferner aufgrund der im PBG zwingend verlangten Festlegung der Gesamthöhe für Bauten und Bauteile. Die Gesamthöhe ist definiert als senkrechter Abstand zwischen dem Niveaupunkt und dem höchsten Punkt des Dachs (Art. 83 Abs. 1 PBG). Die geltende Bauordnung der Stadt umfasst keine Massangaben für die Gesamthöhe, sondern definiert bisher einzig eine maximale Gebäudehöhe. Diese rechnet im Unterschied zur Gesamthöhe das Dachgeschoss nicht ein. Entsprechend sind bei der Gesamtrevision neu auch Massangaben für die Gesamthöhe zu definieren. Die Bestimmung von Massangaben für die Gebäudehöhe ist fakultativ weiter möglich.

Frage 4: Welche Herausforderungen bestehen im Übergang von der alten zur neuen Gesetzgebung in der Stadt St.Gallen und wie will man diesen begegnen?

Mit Schreiben vom 8. März 2017 hat das Baudepartement die Gemeinden über die übergangsrechtlichen Regelungen, die mit der Inkraftsetzung des PBG ab dem 1. Oktober 2017 Anwendung finden, und die sich daraus ergebenden Konsequenzen orientiert. Darin hat das Baudepartement zum Ausdruck gebracht, dass aus seiner Sicht nach dem 1. Oktober 2017 und bis zum Abschluss der Gesamtrevision von Bauordnung und Zonenplan Teilrevisionen des Zonenplans aufgrund der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung im PBG grundsätzlich nicht mehr zulässig seien. Erweist sich diese Interpretation des Baudepartements als zutreffend, könnten die Gemeinden ab dem 1. Oktober 2017 ihren Zonenplan für mehrere Jahre nur noch sehr eingeschränkt anpassen.

Das faktische „Zonenplanänderungsmoratorium“ gilt ab dem 1. Oktober 2017. Vor Vollzugsbeginn des PBG sind altrechtliche Teilrevisionen des geltenden Zonenplans weiterhin möglich. Voraussetzung ist, dass die öffentliche Auflage vor dem 1. Oktober 2017 stattgefunden hat. Aus diesem Grund prüft die Direktion Bau und Planung gegenwärtig die ihr bekannten, prioritären Bau- und Entwicklungsabsichten der nächsten Jahre auf die Notwendigkeit einer Zonenplanänderung. Um zu verhindern, dass diese Bauvorhaben während den nächsten Jahren blockiert werden, wird der Stadtrat noch vor dem 1. Oktober 2017 die Verfahrenseinleitung für ein grösseres Zonenplanänderungspaket beschliessen und öffentlich auflegen. Damit ist sichergestellt, dass diese Zonenplanänderungen entsprechend den Übergangsbestimmungen des PBG nach bisherigem Recht, also nach Baugesetz, zu beurteilen und genehmigen sind.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Interpellation vom 21. März 2017