

Vorlage Stadtparlament

Datum	27. August 2019
Beschluss Nr.	3301
Aktenplan	152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation FDP-, CVP- und SVP-Fraktion: «Gesamtrevision Bau- und Zonenordnung – Einbezug des Stadtparlaments»; schriftlich

Die Fraktionen der FDP, CVP und SVP sowie 9 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 11. Juni 2019 die beiliegende Interpellation «Gesamtrevision Bau- und Zonenordnung – Einbezug des Stadtparlaments» mit insgesamt 38 Unterschriften ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Das neue kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) ist von der Regierung auf den 1. Oktober 2017 in Kraft gesetzt worden. Es ersetzt das Baugesetz des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 1972 (BauG). Das PBG ist in Struktur, Systematik und Begrifflichkeit an das BauG angelehnt. Die grundlegend neuen Regelungen sind nebst dem Bestreben nach Vereinfachung vor allem darauf ausgerichtet, erkannte Schwachstellen oder Regelungslücken zu beheben, aber auch die Innenentwicklung zu stärken. Das PBG regelt nicht nur die Raumplanung und das Baurecht, 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 wurden in der Verordnung zum PBG (PBV) zusammengefasst, welche ebenfalls auf den 1. Oktober 2017 in Kraft gesetzt wurde.

Das PBG schreibt vor, dass die politischen Gemeinden ihre Zonenpläne und Baureglemente innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn, somit bis zum 30. September 2027, an das neue Recht anzupassen haben. Bis zu dieser Anpassung können viele, insbesondere baupolizeiliche Bestimmungen des PBG nicht auf neue Baugesuche angewendet werden, da sie zuerst einer rechtskräftigen Umsetzung in der kommunalen Bau- und Zonenordnung bedürfen. Baugesuche sind deshalb bis auf Weiteres grösstenteils gestützt auf das alte Recht zu beurteilen. Seit dem 1. Oktober 2017 gilt in den Gemeinden zudem faktisch ein «Zonenplanänderungsmoratorium». Teilrevisionen des Zonenplans sind aufgrund der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung im PBG bis zum rechtsgültigen Abschluss der Revision von kommunaler Bau- und Zonenordnung grundsätzlich nicht mehr zulässig. Hingegen bleibt der Erlass von neuen Sondernutzungsplänen in der Übergangsphase bis zum Abschluss der Bau- und Zonenordnungsrevision weiterhin möglich.

Während die Bauordnung der Stadt St.Gallen in den Jahren 2000 und 2005 gesamtrevidiert wurde (Inkrafttreten 1. Oktober 2006), entspricht der Zonenplan der Stadt im Grundsatz weitestgehend dem ersten Zonenplan aus dem Jahr 1980, weil der Zonenplan bei der letzten Gesamtrevision der Bauordnung nur teilweise revidiert wurde. Erstmals seit dem Jahr 1980 ist deshalb in der Stadt St.Gallen eine Gesamtrevision des Zonenplans notwendig. Da zusätzlich zur Gesamtrevision weitere Planungsarbeiten wie die Erarbeitung einer Innenentwicklungsstrategie, die Überprüfung der Schutzvorschriften inkl. Abgleich mit dem nationalen Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS), die Festlegung der Gewässerräume für das gesamte Gewässernetz der Stadt sowie eine Überprüfung der Strassenpläne koordiniert ausgeführt werden müssen, steht der Stadt eine Aufgabe bevor, welche auf Planungsebene in dieser Komplexität bisher noch nie durchzuführen war. Die Aufgabe wird zusätzlich erschwert durch die Tatsache, dass sämtliche Instrumente in das neue kantonale Datenmodell (GIS) übertragen werden müssen.

2 Beantwortung der Fragen

1. Wie sieht der Ablauf der Gesamtrevision aus und wie ist der aktuelle Stand der Arbeit?

Auch der Stadtrat ist der Meinung, dass die Gesamtrevision von Zonenplan und Bauordnung im Interesse der Stadt rasch zu erfolgen hat. Aus diesem Grund wird der Revisionsprozess von den betroffenen Dienststellen seit längerer Zeit prioritär behandelt.

Das Gesamtprojekt «Revision Bau- und Zonenordnung» ist in der Stadt St.Gallen in die vier Teilprojekte «Innenentwicklungsstrategie», «Zonenplan Nutzung», «Zonenplan Schutzgebiete / Schutzverordnung» und «Bauordnung / Reglemente» unterteilt. Da alle anderen Teilprojekte wesentlich auf die Resultate der Innenentwicklungsstrategie angewiesen sind, wurde das Teilprojekt «Innenentwicklungsstrategie» vorgezogen und vorrangig bearbeitet. Anfang 2019 konnte der Auftrag zur Erarbeitung der Innenentwicklungsstrategie an die Arbeitsgemeinschaft Kontextplan AG aus Zürich und berchtoldkrass space&options aus Karlsruhe vergeben werden. Der Terminplan sieht vor, dass die Strategie bis im Frühjahr 2020 fertiggestellt wird.

Trotz prioritärer Behandlung des Gesamtrevisionsprozesses wird es sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht vermeiden lassen, dass bis zur Rechtskraft der neuen Bau- und Zonenordnung in der Stadt St.Gallen zumindest ein Grossteil der eingeräumten Anpassungsfrist beansprucht werden muss. Nachfolgend werden die wesentlichen Gründe für diese Annahme kurz dargelegt. Insbesondere soll auch aufgezeigt werden, weshalb das Verfahren in der Stadt St.Gallen mehr Zeit in Anspruch nimmt als in anderen Gemeinden im Kanton, welche das Verfahren ebenfalls bevorzugt behandeln.

- Das revidierte Raumplanungsgesetz des Bundes, in Kraft seit Mai 2014, verlangt, dass Bund, Kantone und Gemeinden die Siedlungsentwicklung nach innen lenken. Die Gemeinden sind angehalten, die vorhandenen Potentiale für die Innenentwicklung zu definieren und in einem Potential- und Eignungsplan räumlich zu verorten. Ohne eine solche Strategie wird das kantonale Amt für Raumentwicklung und Geoinformation den revidierten Zonenplan nicht genehmigen. Erst kürzlich hat das Baudepartement des Kantons St.Gallen den vom Parlament der Stadt Wil im Jahr 2016 beschlossenen Zonenplan mit Verweis auf das Fehlen einer Strategie zur Siedlungsentwicklung nach innen aufgehoben.

Die besondere Identität und Anziehungskraft der Stadt St.Gallen gründet auf der atmosphärischen Wirkung ihrer Innenstadt und der darin eingebetteten Altstadt, ihren vielfältigen Quartieren sowie

einer weitgehend intakten Landschaft um den Siedlungsraum. Die Innenentwicklungsstrategie verfolgt das Ziel, diese Qualitäten in einer kompakter werdenden Stadt erhalten und nutzen zu können. Gemäss der Perspektive räumliche Entwicklung soll die Stadt hochwertigen Raum für die individuellen Bedürfnisse von 100'000 Einwohnenden bieten. Die Innenentwicklungsstrategie hat sich zu diesem Zweck im Rahmen einer nachhaltigen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung mit einer Vielzahl von zentralen Themen wie bspw. hochwertigen Freiräumen, gezielter Quartierentwicklung und Pflege des historischen Erbes zu beschäftigen. Es ist offensichtlich, dass sich der Prozess in der Stadt St.Gallen aufgrund der vielfältigen Themenbereiche in puncto Komplexität und Handlungsbedarf nicht mit Prozessen in anderen und kleineren Gemeinden vergleichen lässt. Ein Abschluss der Strategie vor Frühjahr 2020 ist deshalb nicht möglich. Bereits die Absicht, die Innenentwicklungsstrategie innerhalb von nur einem Jahr zu erarbeiten, darf als sehr ehrgeiziges Ziel betrachtet werden.

- Aufgrund der Tatsache, dass Art. 79 Abs. 1 PBG neu in der Bau- und Zonenordnung zwingend einzig die Festlegung von Gesamthöhe, Grenzabstand und Gebäudeabstand verlangt und zudem die Festlegung eines grossen Grenzabstands nicht mehr zulässt, ist die Stadt St.Gallen im Revisionsprozess gezwungen, im Rahmen einer ortsplanerischen und stadträumlichen Gesamtbetrachtung zu entscheiden, wie sie auf die neuen Nutzungs- und Bauvorschriften, insbesondere den Wegfall des grossen Grenzabstands, reagieren will. Da es kaum mehr möglich sein wird, in allen Gebieten der Bauzone das heutige Volumen und die Nutzungsmöglichkeiten zu bewahren, muss ein Gross- teil des Zonenplans grundlegend überarbeitet und auf mögliche Auswirkungen überprüft werden. Dafür werden vorgängig verschiedene Testgebiete ausgeschieden werden müssen. Insbesondere für eine Stadt mit der Grösse von St.Gallen stellt eine solche Überprüfung bzw. die Festlegung des neuen Regelwerks der Regelbauweise eine besondere Herausforderung dar. Die neue Regelbauweise ist wichtig und entscheidend, wie in der Stadt zukünftig gebaut werden kann und wie sich das Erscheinungsbild verändern wird.
- Soweit bekannt, ist die Stadt St.Gallen zusammen mit der Stadt Wil mittlerweile die einzige Gemeinde im Kanton St.Gallen, welche noch Schutzvorschriften betreffend Kultur-, Natur- und Landschaftsschutz im Zonenplan und der Bauordnung festlegt. Die übrigen Gemeinden im Kanton haben ihre Schutzvorschriften in einer separaten Schutzverordnung festgelegt. Während die übrigen Gemeinden im Rahmen der Revision von Zonenplan und Bauordnung ihre Schutzverordnung nicht zwingend grundlegend überarbeiten müssen, ist die Stadt St.Gallen aufgrund der Festlegung der Schutzvorschriften in Bau- und Zonenordnung gezwungen, auch den Teil Schutz gesamthaft zu revidieren. Dazu gehört die Überprüfung der Landschaftsschutz- und Baumschutzgebiete sowie der geschützten Gehölzgruppen. Auch fehlt bislang eine umfassende Inventarisierung der flächigen Naturschutzgebiete und deren rechtlichen Schutzes. Als besonders zeitintensiv erweist sich die Überprüfung der geschützten Ortsbilder und der Gebiete mit besonderem baulichem Erscheinungsbild, da diese zusätzlich aufgrund eines Urteils des Bundesgerichts aus dem Jahr 2009 mit dem nationalen Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) abgeglichen werden müssen. Vorgesehen ist, im Rahmen der Gesamtrevision die Schutzvorschriften aus dem Zonenplan und der Bauordnung herauszulösen und wie die anderen Gemeinden im Kanton in einer kommunalen Schutzverordnung zu regeln.

Der Stadtrat hat sich zum Ziel gesetzt, den Gesamtrevisionsprozess verwaltungsintern bis Ende 2021 abschliessen zu können. Die Jahre 2022 und 2023 sind für die städtische und kantonale Vorprüfung und für das gesetzlich vorgeschriebene Vernehmlassungsverfahren und die öffentliche Auflage mit Einspracheverfahren vorgesehen. Das Stadtparlament und im Falle eines Referendums das Stimmvolk sollen in den Jahren 2023 und 2024 über die revidierte Bau- und Zonenordnung beschliessen

können. Für das anschliessend zu erwartende Rechtsmittelverfahren mit kantonaler Genehmigung ist es nicht möglich, den Zeitbedarf bereits zu bestimmen. Die Dauer dieses Verfahrens ist stark abhängig von der Anzahl und der Art der gegen die Totalrevision erhobenen Einwände.

2. Wie bzw. wann gedenkt der Stadtrat das Parlament in die Revision der Bau- und Zonenordnung einzubinden?

Die Liegenschaften- und Baukommission (LBK) wurde am 8. März 2019 von der Direktion Planung und Bau erstmals ausführlich über die Vorgehensweise mit Terminplan und Projektorganisation informiert. Der LBK wird auch in Zukunft periodisch über den Revisionsprozess Bericht erstattet. Eine nächste Berichterstattung in der LBK ist im 4. Quartal 2019 vorgesehen. Des Weiteren wird das selbe Vorgehen gewählt wie bei der Richtplananpassung im Jahr 2012.

3. Bei welchen Teilprojekten ist aus Sicht des Stadtrates eine frühzeitige Einbindung des Stadtparlamentes von grosser Wichtigkeit und wie soll dieses in den Prozess eingebunden werden?

Wie in Antwort 2 bereits ausgeführt wird, wird die LBK periodisch über den Revisionsprozess informiert. Es ist vorgesehen, für die Beratung der überarbeiteten Bau- und Zonenordnung eine Spezialkommission des Stadtparlamentes einzusetzen.

4. Kann sich der Stadtrat vorstellen, eine Spezialkommission aus Vertretern des Stadtparlamentes einzuberufen und deren Teilnehmer gezielt in den Prozess zu involvieren, damit diese ihrerseits in den Fraktionen periodisch Bericht erstatten könnten?

Wie in der Antwort 3 ausgeführt, ist vorgesehen, dass für die Beratung der überarbeiteten Bau- und Zonenordnung eine Spezialkommission des Stadtparlamentes eingesetzt werden muss. Diese Vorgehensweise war von Anfang an vorgesehen und hat sich unter anderem auch beim Erlass der neuen Bauordnung vom 29. August 2000 / 15. November 2005 mit Teilrevision des Zonenplans und beim Erlass des ersten städtischen Richtplans vom 4. Dezember 2012 bewährt.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Die Stadtschreiber-Stellvertreterin:
Jennifer Abderhalden

Beilage:
▪ Interpellation vom 11. Juni 2019