

## Vorlage Stadtparlament

Datum 29. Mai 2018  
Beschluss Nr. 1798  
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

### „Überprüfung der Sondernutzungspläne vor 1980“; Postulatsbericht

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat „Überprüfung der Sondernutzungspläne vor 1980“ wird als erledigt abgeschrieben.

---

Mit Beschluss vom 19. Januar 2010 hat das Stadtparlament die Motion „Überprüfung der Sondernutzungspläne vor 1980“ in ein Postulat umgewandelt und mit folgendem geänderten Auftrag erheblich erklärt:

*„Der Stadtrat wird beauftragt zu prüfen und Bericht zu erstatten, inwieweit die vor 1980 erlassenen Sondernutzungspläne noch gerechtfertigt sind oder aber geändert oder aufgehoben werden sollen. Zu prüfen ist im Besonderen, ob die Sondernutzungspläne tatsächlich realisiert worden sind und das Ausmass der Abweichungen von der Regelbauweise nach gültiger Bauordnung, das zugrundeliegende städtebauliche oder architektonische Konzept oder andere Planinhalte (z.B. bezüglich Erschliessung) eine besondere Regelung nach wie vor erfordern. Andernfalls sollte der Plan aufgehoben oder an die heutigen Gegebenheiten angepasst werden.“*

#### 1 Ausgangslage

Der Zonenplan weist ein Grundstück entweder der Bauzone oder der Nichtbauzone zu. Gehört ein Grundstück zur Bauzone, ist eine der Grundvoraussetzungen für eine Überbauung erfüllt. Aus der Zuordnung in eine Bauzone folgt jedoch nicht zwingend, dass ein Grundstück auch überbaut werden kann. Der Zonenplan als Rahmennutzungsplan legt lediglich grundlegend die zugelassenen Nutzungen fest. Sondernutzungspläne dienen der Differenzierung dieser Grundordnung und können sie unter gewissen Umständen sogar abändern. Mittels Sondernutzungsplänen können „massgeschneiderte“ rechtliche Grundlagen für die Realisierung von Bauprojekten geschaffen werden, mit welchen unter gewissen Umständen auch von der Regelbauweise abgewichen werden darf.

In der Stadt St.Gallen bestehen gegenwärtig über 360 rechtsgültige Sondernutzungspläne. Sie sind aufgeteilt in Überbauungs- und Gestaltungspläne. Die Überbauungspläne lassen sich wiederum in Überbauungspläne mit besonderen Vorschriften und Baulinienpläne unterteilen.

Überbauungspläne regeln für ein bestimmtes Gebiet die Erschliessung oder eine besondere Bauweise. Überbauungspläne mit besonderen Vorschriften sind tendenziell grossflächig angelegt und treffen eine weniger einlässliche gestalterische Regelung als Gestaltungspläne. Vielfach muss bei Überbauungsplänen das konkrete Bauvorhaben erst noch ausgearbeitet werden. Durch einen Überbauungsplan darf eine Mehrausnützung gewährt werden, wenn ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung verwirklicht wird, wenn die Grösse des Grundstücks dies rechtfertigt und wenn die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigt werden. Überbauungspläne als Baulinienpläne sind vor allem ein Instrument der Abstands- und Raumsicherung. Sie bezeichnen den von Bauten und Anlagen einzuhaltenden Mindestabstand zu Verkehrsanlagen, Leitungen, Gewässern, Wäldern, Grundstücksgrenzen, Kulturobjekten etc.

Gestaltungspläne wiederum sind projektbezogene Pläne, für die schon ein relativ konkret ausgearbeitetes Bauvorhaben vorliegen muss. In Gestaltungsplänen werden i.d.R. Anzahl, Art, Lage, äussere Abmessungen, Geschosszahl, Durchmischung der Nutzung und weitere bauliche Einzelheiten der zu erstellenden Bauten und Anlagen bereits bestimmt. Gestaltungspläne sichern städtebaulich vorzügliche Gesamtüberbauungen und können von der geltenden Nutzungsplanung bzw. Regelbauweise abweichen.

Ergänzend ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Unterteilung der Sondernutzungspläne in Überbauungs- und Gestaltungspläne mit der Inkraftsetzung des neuen kantonalen Planungs- und Baugesetzes auf den 1. Oktober 2017 aufgehoben wurde. Zukünftig werden sämtliche neu zu erlassenden Sondernutzungspläne einheitlich als „kommunale Sondernutzungspläne“ bezeichnet. Die Unterscheidung in Überbauungs- und Gestaltungspläne bleibt aber bei den bereits rechtskräftigen Sondernutzungsplänen auch unter dem neuen Recht bestehen.

Die ersten Sondernutzungspläne in der Stadt St.Gallen wurden gegen Ende des 19. Jahrhunderts erlassen. Ein Grossteil dieser Pläne wurde in der Folge jedoch ganz oder teilweise aufgehoben bzw. durch neue Sondernutzungspläne ersetzt. Die ältesten der heute noch rechtsgültigen Sondernutzungspläne stammen aus den Anfängen des 20. Jahrhunderts. Diese sind zu einem grossen Teil dem Stadtentwicklungsschub während der Stickereiblüte geschuldet. Die meisten Sondernutzungspläne dieser Zeit sind als Baulinienpläne ausgestaltet. Sie definieren typischerweise neue, grössere und kleinere Stadtquartiere mit entsprechenden Blockrandbebauungen und Strassenzügen. Die Mehrheit der Überbauungspläne mit besonderen Vorschriften stammt hingegen aus der Zeit zwischen 1950 und 1980. Da zu dieser Zeit noch kein eigentlicher Zonenplan bestand, haben die Überbauungspläne mit besonderen Vorschriften die Funktion des Zonenplans, konkret die Festlegung der zweckmässigen Nutzung des Bodens, übernommen. Zu diesem Zweck scheiden sie Zonen unterschiedlicher Nutzung nach bestimmten Kriterien aus, wozu insbesondere auch die Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet gehört. Nicht selten weisen diese Überbauungspläne sehr restriktive gestalterische Vorschriften auf, welche dazu führten, dass in diesen Gebieten ein sehr einheitliches Siedlungsbild erreicht wurde. Die zonenplanähnlichen Überbauungspläne dienten dem ersten Zonenplan der Stadt St.Gallen, welcher auf den 1. November 1980 in Kraft gesetzt werden konnte, häufig als Vorlage. Die verschiedenen Nutzungsarten gemäss Überbauungsplan wurden häufig fast deckungsgleich in den Zonenplan aufgenommen. Ein nächster Anstieg von Sondernutzungsplanerlassen ist seit den 1990er Jahren festzustellen. Dieser dauert bis heute an. Die Zunahme, die vor allem Gestaltungspläne betrifft, lässt sich einerseits mit dem Gebot

der inneren Verdichtung, andererseits aber auch mit der gezielten Steuerung der Stadt- und Quartierentwicklung erklären.

## **2 Parlamentsauftrag und Herangehensweise**

Der abgeänderte Postulatsauftrag umfasst die Überprüfung sämtlicher Sondernutzungspläne in der Stadt St.Gallen, die vor dem Jahr 1980 erlassen wurden. Mit dieser Einschränkung wird berücksichtigt, dass sich insbesondere bei den älteren Plänen durch den Erlass des kantonalen Baugesetzes des Jahres 1972 und das Inkrafttreten des ersten städtischen Zonenplans im Jahr 1980 die gesetzlichen Grundlagen massgeblich verändert haben. Bei den Sondernutzungsplänen, welche nach dem Jahr 1980 erlassen wurden, geht der Postulatsauftrag offensichtlich davon aus, dass diese im Grundsatz noch mit den heutigen Zielsetzungen der Stadtentwicklung übereinstimmen und eine Überprüfung unter diesen Umständen unverhältnismässig wäre.

Von den insgesamt über 360 rechtskräftigen Sondernutzungsplänen weisen 192 Sondernutzungspläne ein Erlassdatum vor 1980 auf. Von diesen 192 Sondernutzungsplänen liegen 52 Sondernutzungspläne innerhalb und 140 ausserhalb der Altstadt.

Bei den Sondernutzungsplänen innerhalb der Altstadt handelt es sich vornehmlich um Baulinienpläne aus den Anfängen des 20. Jahrhunderts, welche Fassadenbegradigungen und Innenhofgestaltungen festhalten. Diese Festlegungen entsprechen vielfach nicht mehr den heutigen baulichen Gegebenheiten. Da die städtische Bauordnung, wie sie auf den 1. Oktober 2006 in Kraft gesetzt wurde, in Art. 8 sämtliche Bauten in der Altstadt, die vor 1920 erstellt wurden, unter Schutz stellt, sind die Fassadenbegradigungen und Innenhofgestaltungen auch aus denkmalpflegerischer Sicht nicht mehr umsetzbar. Vielmehr stehen diese Baulinienpläne im Widerspruch zur übergeordneten Gesetzgebung (Bauordnung) und sind deshalb nicht mehr anwendbar. Aus diesem Grund wurden Sondernutzungspläne innerhalb der Altstadt von der Überprüfung ausgenommen. Sie können zusammen mit den Sondernutzungsplänen, welche sich gestützt auf die vorliegende Überprüfung als nicht mehr gerechtfertigt erweisen, aufgehoben werden. Für die Einzelheiten zur Aufhebung von Sondernutzungsplänen kann auf Ziffer 5 dieses Postulatsberichts verwiesen werden.

Die im Zusammenhang mit dem Postulat durchgeführte Überprüfung umfasste folglich 140 Sondernutzungspläne ausserhalb der Altstadt. Sie werden wie folgt aufgegliedert:

Baulinienpläne	50
Überbauungspläne mit besonderen Vorschriften	88
Gestaltungspläne:	<u>2</u>
Total	<b>140</b>

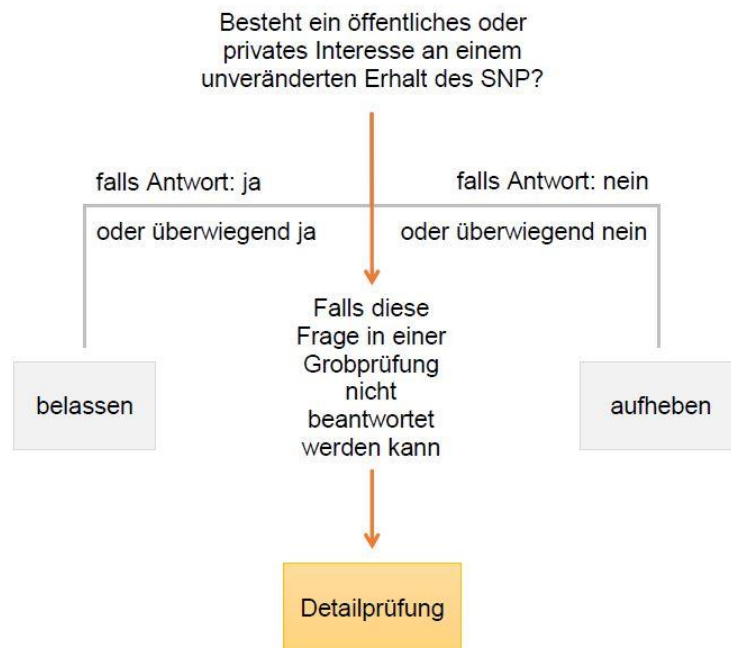
Die Überprüfung der Sondernutzungspläne erwies sich bereits bei den Vorbereitungsarbeiten als sehr aufwändig und anspruchsvoll. Auf der Basis von Testläufen wurde die geeignete Methodik eruiert und der ungefähre Zeitbedarf abgeschätzt. In der Folge wurde entschieden, die Prüfung in einem zweistufigen Verfahren durchzuführen. Insbesondere die Pläne, welche mehrfach angepasst oder teilweise aufgehoben wurden, stellten eine besondere Herausforderung dar. Da Anpassungen und Teilaufhebungen vielfach von Hand in die Pläne eingetragen wurden, konnte nur schwer beurteilt werden, welche Teilbereiche noch rechtsgültig sind.

In einer ersten Phase wurden sämtliche Sondernutzungspläne einer Grobprüfung unterzogen. Zu diesem Zweck wurde für jeden Sondernutzungsplan ein Kenndatenblatt sowie ein Planabgleich zwischen der effektiv realisierten Bebauung (Daten der amtlichen Vermessung) und dem Planinhalt gemäss rechtsgültigem Sondernutzungsplan erstellt. Unter Einbezug dieser Hilfsmittel konnte für einen Grossteil der Pläne bereits beurteilt werden, ob der Sondernutzungsplan noch gerechtfertigt ist oder aber aufgehoben werden kann. Für gewisse Pläne zeigte sich die Notwendigkeit vertiefter Abklärungen. Diese Pläne wurden in einer zweiten Phase einer umfassenden Detailprüfung unterzogen. Für diese Beurteilung mussten Archivunterlagen studiert, interne Stellungnahmen eingeholt und teilweise Begehungen vor Ort durchgeführt werden. Die Resultate der Detailprüfung wurden in einem Bericht pro Sondernutzungsplan festgehalten.

### **3 Resultate aus der Grobprüfung**

Um einen Überblick über sämtliche zu prüfenden Sondernutzungspläne zu erhalten, wurde ein Planungsbüro aus der Stadt St.Gallen beauftragt, zu jedem Plan ein Kenndatenblatt zu erstellen. Das Kenndatenblatt umfasst sämtliche für die Überprüfung relevanten Angaben wie die Art des Sondernutzungsplans, die Daten des Planerlasses, die Grundordnung des Zonenplans sowie allfällige Schutzgebiete oder Schutzbezeichnungen. Ebenfalls erhielt das Planungsbüro den Auftrag, für jeden Sondernutzungsplan einen Abgleich zwischen den Festlegungen gemäss Sondernutzungsplan und der effektiven Bebauung (Daten der amtlichen Vermessung) darzustellen. Als Vorbereitungsarbeit wurden von der Direktion Bau und Planung (heute Direktion Planung und Bau) sämtliche bisher nur in Papierform vorhandenen Sondernutzungspläne eingescannt und als georeferenzierte Plandateien abgespeichert. Mit Hilfe dieses Kenndatenblattes und des Planabgleichs konnte beurteilt werden, ob die Planabsichten des Sondernutzungsplans realisiert resp. bei Baulinienplänen der Zweck, meistens die Erschliessungssicherung, erfüllt wurden. Ebenfalls konnten anhand dieser Unterlagen Art und Mass von Abweichungen des Sondernutzungsplans im Vergleich zur Regelbauweise eruiert werden. Da die Abweichungen von der Regelbauweise den zentralen Bestandteil jedes Sondernutzungsplans darstellen, wurde dieser Frage – wie nachfolgend noch genauer erläutert wird – bei der Überprüfung ein besonderes Gewicht beigemessen.

Die Überprüfungsarbeit soll die Grundlage für die spätere Aufhebung von mehreren Sondernutzungsplänen bilden. Da solche Aufhebungsverfahren nicht selten zu Rechtsmittelverfahren führen, war es von grosser Bedeutung, dass die Überprüfung nach einheitlichen Kriterien durchgeführt wird. Zu diesem Zweck wurde der folgende Entscheidungsbaum ausgearbeitet, welcher mit Hilfe der oben erwähnten Beurteilungen für sämtliche Sondernutzungspläne durchlaufen werden konnte:



Sondernutzungspläne, deren Abweichungen von der Regelbauweise auch heute noch explizit erwünscht sind, sollen belassen werden. Bei der Prüfung wurde aber auch darauf geachtet, dass Sondernutzungspläne, welche bei einer Aufhebung zur Folge hätten, dass bestehende Bauten und Anlagen in grossem Masse baurechtswidrig würden, nicht aufgehoben werden. Auch wenn viele der zu prüfenden Sondernutzungspläne zwar nicht mehr zeitgemäss sind, muss berücksichtigt werden, dass ein Grossteil der Sondernutzungspläne weiterhin die rechtliche Grundlage für bestehende Überbauungen darstellt. Bei einer Aufhebung dieser Pläne würden die betreffenden Überbauungen ihre Rechtsbasis verlieren und unter Anwendung der heutigen Bauvorschriften baurechtswidrig werden. Das kann insbesondere bei Umbauten oder baulichen Veränderungen zu Problemen führen. Dies zeigte sich, als nach Inkraftsetzung der Bauordnung 1980 eine grössere Zahl von Plänen hätte aufgehoben werden sollen. Aus den deswegen durchgeführten Auflageverfahren resultierte erheblicher Widerstand mit zahlreichen Einsprachen.

Unabhängig von der Regelbauweise sollen Sondernutzungspläne auch belassen werden, wenn sie eine bestimmte städtebauliche Situation regeln. In denjenigen Fällen, in welchen bei einer Aufhebung kein oder nur ein geringes Nachverdichtungspotential resultieren würde, ist auf die Aufhebung des Sondernutzungsplans zu verzichten. Solche Fälle haben aber eher selten für sich allein dazu geführt, dass ein Sondernutzungsplan beibehalten wird. Viel öfter haben die Abweichungen von der Regelbauweise, meist in Verbindung mit anderen öffentlichen oder privaten Interessen, den Ausschlag für das Belassen eines Sondernutzungsplans gegeben.

Das Resultat aus der Grobprüfung zeigt, dass bei 12 Sondernutzungsplänen (10 Überbauungspläne, 2 Baulinienpläne) weder ein öffentliches noch ein privates Interesse am Erhalt besteht und diese deshalb ersatzlos aufgehoben werden können. 110 Sondernutzungspläne (2 Gestaltungspläne, 70 Überbauungspläne, 38 Baulinienpläne) sollen erhalten bleiben. Bei 18 Sondernutzungsplänen (8

Überbauungspläne, 10 Baulinienpläne) hat die Grobprüfung kein eindeutiges Resultat ergeben. Diese Pläne bedürfen einer vertieften Abklärung im Rahmen einer Detailprüfung.

#### **4 Resultate aus der Detailprüfung**

Die Gründe, weshalb ein Sondernutzungsplan in der Grobprüfung nicht abschliessend beurteilt werden konnte, sind vielfältig. Bei einigen Plänen sind direkt im Planungssperimeter oder im Umkreis grössere Bauabsichten geplant. Bei anderen wiederum war aufgrund von mehreren Teilanpassungen und Teilaufhebungen der Umfang der Rechtsgültigkeit nicht ohne Weiteres erkennbar. Andere wiederum waren erst kürzlich Gegenstand von Rechtsmittel- oder Baubewilligungsverfahren. Um bei diesen Plänen die konkrete Rechtsgültigkeit oder aber die ehemalige resp. angepasste Planungsabsicht in Erfahrung bringen zu können, war in einer ersten Phase der Detailprüfung ein vertieftes Aktenstudium notwendig. Für sämtliche Sondernutzungspläne wurden in der Detailprüfung die Entstehungsgeschichte, die damaligen Planungsabsichten, die bisherigen Anpassungen am Sondernutzungsplan und letztlich die heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen in einem Bericht pro Sondernutzungsplan zusammengefasst. Gestützt darauf wurden ausführliche Erwägungen hinsichtlich des Interesses am unveränderten Erhalt des Sondernutzungsplans angestellt. Nicht selten waren dafür Ortsbegehungen sowie Stellungnahmen einzelner Dienststellen notwendig.

Im Rahmen der Detailprüfung hat sich herausgestellt, dass insbesondere bei grösseren Sondernutzungsplänen selten eine einheitliche Beurteilung für den gesamten Planperimeter möglich ist. Vielmehr war es bei diesen Plänen notwendig, aufgrund der zusätzlichen Informationen verschiedene Teilbereiche auszuschneiden. Für die verschiedenen Teilbereiche resultierten unterschiedliche Schlussfolgerungen, wobei es mehrfach vorkam, dass ein Sondernutzungsplan in Teilbereichen aufgehoben werden könnte, in anderen Bereichen aber erhalten werden sollte. Da aber schon bei der Grobprüfung aufgrund des unverhältnismässigen Aufwands darauf verzichtet wurde, Teilanpassungen vorzuschlagen, wurden auch in der Detailprüfung nur Sondernutzungspläne zur Aufhebung vorgeschlagen, welche gesamthaft keine öffentlichen oder privaten Interessen mehr verfolgen. Bei Sondernutzungsplänen, bei welchen die in der Detailprüfung ausgeschiedenen Teilbereiche nicht einfach zu erkennen waren, wurde als Hilfsmittel ein erläuternder Plan erstellt.

Aufgrund der Detailprüfung können 11 der 18 geprüften Sondernutzungspläne aufgehoben werden. Davon betroffen sind 4 Überbauungspläne und 7 Baulinienpläne. 7 Sondernutzungspläne, davon 5 Überbauungspläne und 2 Baulinienpläne, sollen gegenwärtig belassen werden.

#### **5 Weiteres Vorgehen**

Die Beschlussfassung über den Erlass, die Anpassung oder die Aufhebung von Sondernutzungsplänen liegt gemäss Art. 2 der städtischen Bauordnung weitgehend in der Kompetenz des Stadtrates. Das Stadtparlament entscheidet über Sondernutzungspläne von grösserer städtebaulicher Bedeutung. Mit Blick auf die eruierten Sondernutzungspläne dürfte die Beschlussfassung über die Aufhebung deshalb grossmehrheitlich dem Stadtrat obliegen.

Jede Aufhebung eines Sondernutzungsplans erfordert ein öffentliches Auflage- und mutmasslich auch ein Rechtsmittelverfahren. Gerade bei den grösseren Sondernutzungsplänen sind viele

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von der Aufhebung betroffen und werden unmittelbar vor dem Auflageverfahren angeschrieben. Die Verfahrensleitung ist deshalb erfahrungsgemäss mit einem grossen Aufwand verbunden. Um die personellen Kapazitäten der verfahrensleitenden Direktion Planung und Bau sinnvoll einzusetzen, ist eine gestaffelte Aufhebung der Sondernutzungspläne vorgesehen. Mit der Aufhebung der ersten Sondernutzungspläne soll allerdings bereits in den nächsten Monaten begonnen werden. Zu erwähnen ist aber, dass im Vorlauf für jede Aufhebung ein Planungsbericht gemäss den Anforderungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes zu erstellen ist.

Der Stadtpräsident:  
Scheitlin

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:  
Eichbaum

Beilagen:

- Liste Gesamtübersicht
- Übersichtsplan mit Prüfergebnis
- Postulat vom 14. September 2009