



## Vorlage an den Grossen Gemeinderat vom 16. Dezember 2003 Nr. 4108

---

### Interpellation

#### **Interpellation Roland Gehrig: "Wo steckt die Bauordnung?"; schriftlich**

Roland Gehrig und 53 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner reichten am 16. September 2003 die Interpellation: „Wo steckt die Bauordnung?“ ein (vgl. Beilage).

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt.

1. Im Grossen Gemeinderat fand am 29. August 2000 die Schlussabstimmung über die neue Bauordnung, das Reklamereglement und den revidierten Zonenplan statt. Das Stadtparlament beschloss die neuen Erlasse nach intensiven Beratungen fast einstimmig, alle Fraktionen unterstützten den „historischen Kompromiss“. Das fakultative Referendum wurde nicht ergriffen. Mit dem Entscheid des Grossen Gemeinderates fand so eine jahrelange Diskussion in der Stadt St.Gallen ihren politischen Abschluss. Für die Inkraftsetzung der neuen Rechtsgrundlagen sind hingegen auch die rechtlichen Verfahren durchzuführen und abzuschliessen. Dabei sind das Rechtsmittelverfahren einerseits und das Genehmigungsverfahren andererseits zu unterscheiden:
  - Im Rechtsmittelverfahren haben die seinerzeitigen Einsprecherinnen und Einsprecher die Möglichkeit, ihre erstinstanzlich nicht berücksichtigten Änderungsanträge zur Bauordnung, zum Reklamereglement oder zum Zonenplan mit Rekurs an die Regierung des Kantons St.Gallen weiterzuziehen. Gegen den Entscheid der Regierung kann Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben, letztinstanzlich kann dann mit staatsrechtlicher Beschwerde noch das Bundesgericht angerufen werden.
  - Im Genehmigungsverfahren sind die neuen Reglemente und der Zonenplan durch das Baudepartement (vertreten durch das Amt für Raumentwicklung) auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit zu überprüfen. Das Genehmigungsverfahren wird zeitlich parallel zu den Rechtsmittelverfahren durchgeführt, eine Genehmigung wird aber erst mit dem Abschluss aller Verfahren rechtsgültig. Erst dann kann der Stadtrat die Erlasse in Rechtskraft setzen.



2. Nach der Beschlussfassung des Grossen Gemeinderates war abzusehen, dass diese Verfahren noch einige Zeitdauer beanspruchen werden. Während die Bauordnung mit dem Reklamereglement als Ersatz für die geltende Bauordnung nur als Ganzes in Kraft gesetzt werden kann, ist im Zonenplan mit den zahlreichen Einzelzonierungen ein differenziertes Vorgehen möglich. Damit die für die Entwicklung der Stadt bedeutenden neuen Zonierungen rasch wirksam werden können, wurde der Zonenplan im Genehmigungsverfahren aufgeteilt:
  - Im Plan „A“ sind diejenigen Gebiete enthalten, die im Rechtsmittelverfahren nicht bestritten sind und die keinen Zusammenhang mit der neuen Bauordnung haben. Dabei handelt es sich um fast alle Änderungen der Nutzungszonen, insbesondere die neuen Baulandreserven. Dieser Plan konnte nach der entsprechenden, vorgezogenen Genehmigung des Baudepartementes durch den Stadtrat auf den 1. Dezember 2001 in Kraft gesetzt werden, also noch unter Geltung der alten Bauordnung.
  - Im Teilplan „B“ sind diejenigen Zonenplanänderungen enthalten, die im Rechtsmittelverfahren bestritten sind (zwei Einzonungsfälle, vgl. Ziffer 3b) oder die in einem Zusammenhang mit der neuen Bauordnung stehen. Bei letzteren geht es vor allem um die Schutzgebiete (Ortsbildschutz, Gebiete mit besonderen baulichen Anforderungen) und um die Grünzonen.

Die folgenden Ausführungen zum Stand des Rechtsmittelverfahrens (Ziffer 3) und des Genehmigungsverfahrens (Ziffer 4) betreffen somit die Bauordnung und das Reklamereglement sowie den Teilplan „B“ des neuen Zonenplanes.

3. Über den Stand des Rechtsmittelverfahrens kann wie folgt orientiert werden:
  - a) Der Stadtrat hatte erstinstanzlich über ca. 40 Einsprachen zur neuen Bauordnung und zum teilrevidierten Zonenplan zu entscheiden. Diese Entscheide wurden den Einsprecherinnen und Einsprechern nach der Beschlussfassung des Grossen Gemeinderates (29. August 2000) und nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist am 13. Oktober 2000 eröffnet. In 14 Fällen wurde Rekurs an die Regierung erhoben, von diesen 14 Rekursen wurden vier zurückgezogen und einer vergleichsweise, im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens, erledigt. Von den verbleibenden neun Rekursen betrafen sechs eine Zonenplaneinteilung und drei sowohl den Zonenplan wie auch Bestimmungen der Bauordnung. Im Rekursverfahren führte das verfahrensleitende Baudepartement zusammen mit den Vertretern der Stadt und den jeweiligen Einsprechern oder Einsprecherinnen und deren Rechtsvertretern verschiedene Augenscheine und Rekursverhandlungen durch. Dabei kam es zu drei weiteren Rekursrückzügen.



- b) Die Regierung des Kantons St.Gallen entschied die sechs verbleibenden Rekurse im November 2001. Bei drei Zonenplaneinteilungen folgte die Regierung der Stadt und beschloss Abweisung der Rekurse. In einem Fall war dabei eine grössere Nichteinzonung (Zuteilung zum übrigen Gemeindegebiet und zur Landwirtschaftszone) an der Rorschacher Strasse / Brauerstrasse betroffen. In den drei weiteren Verfahren wurden die Rekursanträge der Privaten teilweise geschützt und somit Änderungen am Zonenplan und an der Bauordnung vorgenommen. Bei der Bauordnung betraf dies Bestimmungen bezüglich der Baumassenziffer, der Vorgärten und der Bewilligungspflicht für Terrainveränderungen. Beim Zonenplan ging es um die von der Stadt vorgesehene Einzonung einer grösseren Gewerbe-Industriezone im Gebiet „Altenwegen“ östlich der Geissbergstrasse. Mit diesem Areal sollte eine wertvolle zusätzliche und grosse Fläche für gewerbliche und industrielle Nutzungen geöffnet werden. Die Rücknahme dieser Einzonung durch die Regierung erfolgte insbesondere aus Gründen der Immissionssituation und der Verkehrskapazitäten in diesem Gebiet.
- c) Am 4. Dezember 2001 beschloss der Stadtrat, gegen die Nichteinzonung im Gebiet östlich der Geissbergstrasse sowie gegen die von der Regierung gutgeheissenen Rekurse bezüglich der Bauordnung Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu erheben. Die betroffenen Bauordnungsbestimmungen sind nach Auffassung des Stadtrates wesentliche und sachlich nicht gerechtfertigte Abweichungen von den Zielen und Grundsätzen der neuen Bauordnung. Beim neuen Gebiet für gewerbliche und industrielle Nutzungen östlich der Geissbergstrasse handelt es sich um die einzige grossflächige Baulandreserve dieser Art im Zonenplan, die für die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt von wesentlicher Bedeutung ist. Aus diesen Gründen, aber auch zur Wahrung des vom Grossen Gemeinderat beschlossenen politischen Gesamtkompromisses mit der neuen Bauordnung und dem Zonenplan wurden die Interessen der Stadt mit der Beschwerde des Stadtrates an das Verwaltungsgericht gewahrt.
- d) Im Zusammenhang mit der von der Regierung vorgenommenen Änderung im Zonenplan im Gebiet Geissberg haben auch zwei private, davon direkt betroffene Grundeigentümer Beschwerde an das Verwaltungsgericht geführt. Ebenfalls Beschwerde erhoben hat der Grundeigentümer, der im Rekursverfahren betreffend Nichteinzonung an der Rorschacher Strasse / Brauerstrasse unterlegen war. Somit waren beim Verwaltungsgericht die beiden Zoneneinteilungen im Gebiet Geissberg sowie im Gebiet Rorschacher Strasse / Brauerstrasse hängig, ebenso die Beschwerden der Stadt gegen die Rekursentscheide der Regierung betreffend die Bauordnung. Die privaten Beschwerdeführer vertreten ihre Interessen bezüglich der Zonenplaneinteilung ihrer Grundstücke, in solchen Fällen ist der Persönlichkeitsschutz der Betroffenen zu wahren, die Namen werden der Öffentlichkeit nicht mitgeteilt.



4. Über den Stand des Genehmigungsverfahrens kann wie folgt orientiert werden:
- a) Nach der Beschlussfassung des Grossen Gemeinderates am 29. August 2000 zur neuen Bauordnung und zum Zonenplan sowie zum Reklamereglement und nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist reichte die Bauverwaltung diese Erlasse dem Baudepartement zur Genehmigung ein. Diese Genehmigungsbefugnis ist innerhalb des Baudepartementes an das Amt für Raumentwicklung (früher Planungsamt) delegiert. Das Genehmigungsverfahren dient zur Überprüfung der kommunalen Erlasse auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit. Dabei hat der Kanton die Grundsätze der Gemeindeautonomie und die eigenen Rechtsetzungsmöglichkeiten der Gemeinden gebührend zu beachten.
  - b) Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens kam es zu intensiven Diskussionen, Verhandlungen und Korrespondenzen zwischen der Stadt und den beteiligten Stellen des Kantons. In einigen Punkten bestanden unterschiedliche Rechtsauffassungen über einzelne Inhalte der neuen Bauordnung, so waren z.B. die Bestimmungen über die Altstadt, den Schutz von Kulturobjekten, verschiedene Artikel zur Regelbauweise, der Vorschriften über die Grünzone etc. Gegenstand der Gespräche. In verschiedenen Punkten führten die gemeinsamen Abklärungen zu einem Einvernehmen im Sinne der neuen Bauordnung, in anderen Punkten blieben die Differenzen bestehen. Am 30. April 2002 erliess das Planungsamt eine erste Genehmigungsverfügung, die allerdings nicht ganz dem Ergebnis der vorangegangenen Aussprachen zwischen dem Baudepartement und der Stadt entsprach. Nach erneuten Gesprächen folgte am 9. August 2002 die definitive Genehmigungsverfügung. Nicht genehmigt wurden bestimmte, im Folgenden (unter 4b) dargestellten Punkte, im Übrigen wurden die neue Bauordnung, das Reklamereglement und der Teilplan „B“ genehmigt. All diese Erlasse bilden, wie dargestellt, eine Einheit und können nur zusammen in Kraft gesetzt werden.
  - c) Die Nichtgenehmigung folgender Bereiche konnte vom Stadtrat akzeptiert werden:
    - Die Bestimmungen in der Bauordnung über die Grünzonen sowie die entsprechenden Zonenplaneinteilungen sind noch gemäss den aufgeführten Zweckbestimmungen im Baugesetz zu differenzieren. Dabei geht es um die Bezeichnung der Grünzonen als Schutzgebiete, als Sport-, Park- oder Erholungsanlagen etc. Bis zu den entsprechenden Zonenplanänderungen gilt das alte Recht.
    - Einzelne Änderungen in der Bauordnung betrafen die Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht, so bezüglich dem Gewässerabstand und unterirdischen Bauten.



- Vorläufig nicht genehmigt wurden im Weiteren diejenigen Punkte von Bauordnung und Zonenplan, die Gegenstand eines hängigen Rechtsmittelverfahrens sind (vgl. Ziffer 3).
- d) Von grundsätzlicher Bedeutung ist hingegen die Nichtgenehmigung der Bestimmungen über den Schutz bestehender Bauten und Aussenräume in der Altstadt sowie über den Schutz bestehender Bauten in geschützten Ortsbildern. Der Stadtrat hat deshalb am 20. August 2002 Rekurs bei der Regierung erhoben mit dem Antrag, die Verfügung sei dementsprechend aufzuheben. Überdies hat der Stadtrat den Verfahrensantrag gestellt, dieser Rekurs sei angesichts der beim Verwaltungsgericht bereits anhängigen, ebenfalls die neue Bauordnung betreffenden Beschwerden im Interesse der Beschleunigung als Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht weiterzuleiten.
- e) Die Regierung des Kantons St.Gallen hat am 18. März 2003 über den Verfahrensantrag des Stadtrates entschieden und den Rekurs betreffend Genehmigungsverfügung des Planungsamtes als Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht überwiesen. Damit waren seit März 2003 sämtliche hier dargestellten Beschwerdeverfahren beim Verwaltungsgericht vereinigt. Das Verwaltungsgericht hat in fünf Urteilen am 18. November 2003 nun sämtliche Beschwerden betreffend Bauordnung und Zonenplan der Stadt St.Gallen entschieden. Die Urteile wurden den Verfahrensbeteiligten am 8. Dezember 2003 eröffnet.
- 5. Das Verwaltungsgericht hat in seinen Entscheiden den Anträgen der Stadt St.Gallen teilweise entsprochen und in einigen Punkten, die für die Stadt sehr bedeutend sind, die von der Regierung und vom Baudepartement vorgenommenen Änderungen an der Bauordnung und am Zonenplan rückgängig gemacht:
  - Die Bestimmungen über den Schutz bestehender Bauten und Aussenräume in der Altstadt sind entgegen der Genehmigungsverfügung des Baudepartementes zulässig. Dies bedeutet, dass sämtliche vor 1920 erstellte Bauten in der Altstadt aufgrund der neuen Bauordnung generell zu erhalten sind, auch ohne besondere Verfügung. Anders verhält es sich mit dem Schutz von Bauten in geschützten Ortsbildern. Entgegen der in der Bauordnung beschlossenen Regelung sind solche Bauten nach wie vor mittels Einzelverfügung unter Schutz zu stellen.
  - Im Zonenplan war das Gebiet östlich der Geissbergstrasse beidseits des Weilers Altenwegen gemäss den Entscheiden des Grossen Gemeinderates als zusammenhängende Reservefläche für gewerbliche und industrielle Zwecke der Gewerbe-Industrie-Zone, verbunden mit Nutzungseinschränkungen in Bezug auf die Verkehrsbelastung, sowie in die Wohn-Gewerbe-Zone eingezont worden. Im Rekursentscheid



der Regierung wurde die Einzonung wieder aufgehoben, begründet mit der Immissions- und Verkehrssituation in diesem Gebiet. Das Verwaltungsgericht hat nun in seinem Entscheid die Haltung der Stadt geschützt und die Einzonung dieser Baulandreserve im Grundsatz bestätigt; die Stadt muss nun die Einzelheiten der Zonierung festlegen. In seiner Entscheidungsbegründung anerkennt das Gericht die Notwendigkeit eines eigenen, ausreichenden Angebotes der Stadt an Reserveflächen für die wirtschaftliche Entwicklung, auch in der Konkurrenzsituation zu den Agglomerationsgemeinden. Es berücksichtigt die Bemühungen der Stadt, mit Nutzungseinschränkungen übermässige zusätzliche Verkehrsbelastungen zu vermeiden.

Das Verwaltungsgericht hat sodann in der neuen Bauordnung die Bestimmungen über die Baumassenziffer, die Wiederherstellungspflicht für Vorgärten sowie eine Formulierung bezüglich der ökologisch wertvollen Umgebungsgestaltung als unvereinbar mit dem übergeordneten Recht aufgehoben. Im Zonenplan ist die strittige Fläche an der Rorschacherstrasse / Brauerstrasse teilweise von der Landwirtschaftszone in das Übrige Gemeindegebiet umgeteilt worden.

6. Nach der Zustellung des Entscheides des Verwaltungsgerichtes vom 8. Dezember 2003 besteht für alle Verfahrensbeteiligten noch die Möglichkeit, das Verfahren mittels staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht weiterzuziehen. Das Bundesgericht wird allerdings die Rechtsfragen nur noch unter dem Gesichtspunkt der Willkür prüfen. Der Stadtrat wird mit Blick auf diese beschränkte Kognitionsbefugnis die Chancen eines Weiterzugs abwägen. Die Entscheide des Verwaltungsgerichtes sowie die bereits feststehenden Änderungen im Rekurs- und Genehmigungsverfahren werden einen nochmaligen Beschluss des Grossen Gemeinderates erforderlich machen. Ebenfalls ist über die Ausführungsbestimmungen - die vorbereitet sind - sowie über die Zusammensetzung der neuen Baubewilligungskommission noch durch den Stadtrat zu beschliessen. Das Datum der Inkraftsetzung der neuen Bauordnung, des Reklamereglementes und der noch fehlenden Zonenplaneinteilungen kann deshalb zur Zeit noch nicht festgelegt werden.

Der Stadtpräsident:  
Christen

Im Namen des Stadtrates  
Der Stadtschreiber:  
Linke

Beilage:  
Interpellation

