

Vorlage Stadtparlament

Datum 28. März 2017
Beschluss Nr. 340
Aktenplan 132.26 Initiativen

Initiative „Gegen die Bodenverschwendung“; Bericht und Antrag des Stadtrates

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Initiativbegehren „Gegen die Bodenverschwendung“ wird ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

1 Initiativbegehren

1.1 Inhalt und Rechtmässigkeit

Das Zonenplanbegehren „Gegen die Bodenverschwendung“ hat folgenden Wortlaut:

„Gestützt auf Art. 10 der Gemeindeordnung stellen die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt St.Gallen folgendes Begehren:

Die Bauordnung der Stadt St.Gallen vom 29. August 2000 / 15. November 2005 wird wie folgt geändert:

Übersicht

Art. 13 Abs. 1^{bis} (neu)

Für neu ausgeschiedene Bauzonen gilt mindestens die Bauklasse 3.

Grünflächenziffer (neu)

Art. 38a (neu)

¹ *In neu ausgeschiedenen Wohnzonen muss eine minimale Grünflächenziffer von 25 Prozent eingehalten werden, wobei die Grünflächenziffer definiert ist als das Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche.*

² *Als anrechenbare Grünfläche gelten natürliche und/oder bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt sind und die nicht als Abstellflächen dienen. Als anrechenbare Grundstücksfläche gelten die in der entsprechenden Wohnzone liegenden Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile.“*

Der Initiative ist folgende Begründung beigefügt:

„Die Zersiedelung schreitet voran. Auch die Stadt St.Gallen ist gefordert, eine nachhaltige Raumplanung und Siedlungspolitik anzugehen. Die Initiative „Gegen die Bodenverschwendung“ strebt mittels einer verdichteten, qualitativ hochwertigen Bauweise den sparsamen Umgang mit den begrenzten Landreserven an. Sie setzt die Bauklasse 3 als minimale Bauklasse fest. Die Bauklasse 2 gibt es damit in neu eingezonten Flächen nicht mehr. So entsteht überall die Möglichkeit, mehr als zwei Stockwerke zu bauen. Die Bauklasse einer Bauzone darf, muss aber nicht ausgenützt werden. Eine Grünflächenziffer in der Initiative garantiert, dass die Verdichtung die Lebensqualität nicht beeinträchtigt, sondern erhält bzw. erhöht.“

1.2 Verfahren

Vorgenannter Initiativtext wurde am 5. April 2016 zur Prüfung der Rechtmässigkeit eingereicht, die vom Stadtrat mit Entscheid vom 10. Mai 2016 nach den erfolgten Abklärungen bestätigt wurde. Die Aufnahme der fraglichen Normen in die Bauordnung bzw. die entsprechenden Zonen im Zonenplan auszuscheiden sei mit dem übergeordneten Recht vereinbar und gehöre in die Kompetenz der Bürgerschaft.

Das Initiativbegehren mit den Unterschriftenbogen wurde am 25. August 2016 eingereicht. Der Stadtrat stellte nach der Kontrolle der Unterschriftenbogen durch das Einwohneramt und nach Ablauf der Rechtsmittelfrist fest, dass die Initiative mit Datum vom 17. Oktober 2016 rechtsgültig zustande gekommen ist.

Für die Behandlung von Initiativbegehren gelten die Bestimmungen der Gemeindeordnung der Stadt St.Gallen (GO) und des kantonalen Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1, RIG). In Anwendung von Art. 43 RIG unterbreitet der Stadtrat dem Stadtparlament innert sechs Monaten seit dem rechtsgültigen Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens. Mit dieser Vorlage kommt der Stadtrat diesem Auftrag innert Frist nach.

Das Initiativbegehren ist als ausgearbeiteter Entwurf für eine Ergänzung der Bauordnung formuliert. Es gilt somit die Regelung für eine Bauordnungsrevision mit fakultativer Volksabstimmung.

Gemäss Art. 44 RIG hat das Stadtparlament innert 11 Monaten seit Rechtsgültigkeit des Zustandekommens, also im vorliegenden Fall bis zum 17. September 2017, zu beschliessen, ob es dem Begehren zustimmt, es ablehnt oder auf eine Stellungnahme verzichten will. Beschliesst das Stadtparlament Ablehnung, so ist gleichzeitig zu entscheiden, ob ein Gegenvorschlag vorgelegt werden soll (Art. 48 RIG).

2 Festlegung einer Mindestbauklasse 3

2.1 Ausgangslage und Begriffliches

Das Initiativbegehren hat zum Ziel, dass „neu ausgeschiedene Bauzonen“ mindestens die Bauklasse 3 aufweisen müssen. Der Begriff der „Bauzone“ stammt aus dem eidgenössischen Gesetz über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt RPG). Art. 14 Abs. 2 RPG unterscheidet vorab zwischen Bau-,

Landwirtschafts- und Schutzzonen. Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.

Auf kantonaler Ebene sind die zulässigen Zonenarten abschliessend im Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1, abgekürzt BauG) festgelegt. Obwohl im BauG keine entsprechende Bestimmung vorhanden ist, lassen sich die meisten nach BauG zulässigen Zonenarten bereits aufgrund ihres Zwecks klar entweder der Bauzone oder einer Nichtbauzone zuordnen. So handelt es sich bei den Wohn-, Wohn-Gewerbe-, Gewerbe-Industrie-, Industrie- und Kernzonen klarerweise um Bauzonen. Auch die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist bereits aufgrund ihrer Bezeichnung eindeutig als Bauzone zu bezeichnen. Hingegen stellen Landwirtschafts- und Grünzonen sowie das übrige Gemeindegebiet Nichtbauzonen dar. Zum übrigen Gemeindegebiet hält Art. 21 Abs. 1 zweiter Satz BauG ausdrücklich fest, dass das übrige Gemeindegebiet keine Bauzone darstellt. Weniger eindeutig ist die Zuordnung einzig bei Intensiverholungszonen. Bei diesen muss aufgrund der Tatsache, dass diese für Bauten und Anlagen zu Erholungszwecken bestimmt sind, davon ausgegangen werden, dass sie als Bauzone zu gelten haben. Dieser Auffassung war offensichtlich auch Balthasar Heer in seinem Kommentar zum BauG, indem er ausführte, dass „zum Nichtbauggebiet Flächen zählen, die der Grünzone, der Landwirtschaftszone oder dem übrigen Gemeindegebiet zugewiesen sind“ (B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003). Unerheblich ist die Zuordnung von Kurzonen und Weilerzonen, da die Stadt St.Gallen von der Möglichkeit zur Bezeichnung von Kurzonen keinen Gebrauch gemacht hat resp. der kantonale Richtplan für die Stadt den Erlass von Weilerzonen nicht vorsieht.

Der neue Artikel 13 Abs. 1^{bis} Bauordnung käme somit immer dann zur Anwendung, wenn eine Grünzone, eine Landwirtschaftszone oder eine Fläche im übrigen Gemeindegebiet neu einer Bauzone zugewiesen würde. Da die städtische Bauordnung aber einzig bei Wohnzonen die Bauklasse 2 vorsieht, ist der Anwendungsbereich vom vorgeschlagenen Art. 13 Abs. 1^{bis} Bauordnung zusätzlich auf die Ausscheidung von Wohnzonen beschränkt. Alle übrigen Bauzonen sind gemäss gültigem Zonenplan bereits mindestens der Bauklasse 3 zugeordnet.

Nicht anwendbar wäre der neue Artikel hingegen bei einer Änderung von bestehenden Bauzonen (sogenannten „Umzonungen“). Der Initiativtext spricht eindeutig von „neu ausgeschiedenen Bauzonen“ und schliesst damit bereits ausgeschiedene Bauzonen aus.

2.2 Geplante Siedlungsentwicklung in der Stadt St.Gallen

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Richtplans der Stadt St.Gallen hat der Stadtrat dem Stadtparlament am 29. März 2006 die sogenannten „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“ als politische Leitlinien vorgelegt. Sie stellen die Leitideen und die Rahmenbedingungen für die inhaltlichen Aussagen im Richtplan dar und enthalten Schlüsselaussagen zur räumlichen Entwicklung der Stadt für die kommenden 25 Jahre. Nach intensiven Beratungen hat das Stadtparlament die Vorlage am 21. November 2006 gutgeheissen. Auf Antrag der Baukommission hat das Stadtparlament mehrere Ergänzungen beschlossen. In Bezug auf den Wohnungsbau wurde folgende Ergänzung gefasst:

- *Die verfügbaren Baulandreserven für den Wohnungsbau sind so zu bemessen, dass im Planungszeitraum von 25 Jahren als Planungsziel die Bevölkerungszahl um 10 Prozent erhöht*

werden kann. Die verschiedenen Wohnformen und –bedürfnisse sind dabei ebenso angemessen zu berücksichtigen wie der steigende Flächenbedarf pro Einwohnerin/Einwohner.

Damit dieses Ziel erreicht werden kann, hat das Stadtparlament im Richtplan, wie er im Dezember 2012 beschlossen wurde, insgesamt 8 Siedlungserweiterungsgebiete bezeichnet. 7 dieser Gebiete sind vollumfänglich resp. teilweise für Wohnnutzungen vorgesehen, wobei sich fünf Gebiete gemäss Richtplanbeschluss für eine mittlere/hohe Dichte (Riederholz, Ruckhalden, Schachenbüchel, Laderen und Rehetobelstrasse) und zwei Gebiete für eine niedrige Dichte (Oberhofstetten und Bernhardshus) eignen. Damit ist das Stadtparlament den Vorgaben in den „Grundzügen der räumlichen Entwicklung“ nachgekommen, wonach die verschiedenen Wohnformen und –bedürfnisse angemessen zu berücksichtigen sind.

2.3 Auswirkungen des Initiativbegehrens auf die geplante Siedlungsentwicklung

Die Initiative richtet sich mit ihrer Forderung nach einer generellen Bauklasse 3 für neue Bauzonen im Grundsatz gegen zusätzliche Wohnbauten mit niedriger Dichte, insbesondere gegen neue Ein- und Zweifamilienhäuser. Der Richtplan sieht für Wohnen mit niedriger Dichte die beiden Siedlungserweiterungsgebiete Oberhofstetten und Bernhardshus vor. Das Gebiet Waltramsberg, welches der Stadtrat ebenfalls für Wohnen mit niedriger Dichte vorgeschlagen hatte, wurde vom Stadtparlament nicht in den Richtplan aufgenommen. Nachdem mittlerweile bekannt ist, dass der Kanton das Siedlungserweiterungsgebiet Bernhardshus, welches unmittelbar an das Baugebiet von Speicherschwendi grenzt und deshalb nur in enger Zusammenarbeit mit der Gemeinde Speicher umgesetzt werden könnte, als raumplanerisch wenig geeignet erachtet und diesem deshalb eine tiefe Priorität beigemessen hat, steht in der Stadt für eine Wohnnutzung mit niedriger Dichte kurz- und mittelfristig nur das Siedlungserweiterungsgebiet Oberhofstetten zur Verfügung.

Das Siedlungserweiterungsgebiet Oberhofstetten befindet sich am Siedlungsrand des relativ zentrumsnahen und attraktiven Einfamilienhausgebietes Oberhofstetten und würde dieses in südwestliche Richtung um rund 1,5 ha erweitern. Das bestehende Einfamilienhausgebiet wurde entsprechend den Vorschriften des nach wie vor gültigen Überbauungsplans Oberhofstetten aus dem Jahr 1978 zweigeschossig überbaut und folglich im Zonenplan der zweigeschossigen Wohnzone zugeordnet. Aus ortsplannerischer Sicht erscheint für das Siedlungserweiterungsgebiet aufgrund der exponierten Lage am Siedlungsrand und der angrenzenden zweigeschossigen Wohnzone nur eine zweigeschossige Überbauung als zweckmässig. Dieser Ansicht war offensichtlich auch das Stadtparlament, indem im Richtplanbeschluss zum Siedlungserweiterungsgebiet festgehalten wurde, dass sich die „Fläche als Wohngebiet mit einer niedrigen Dichte in Analogie zur benachbarten Bebauung und unter Berücksichtigung der Lage am Siedlungsrand eignet“ (Richtplanbeschluss S1.2d).

Bei einer Annahme der Initiative könnte das Siedlungserweiterungsgebiet Oberhofstetten nicht wie vorgesehen der zweigeschossigen Wohnzone zugewiesen werden, sondern müsste mindestens die Bauklasse 3 aufweisen. Die höhere Bauklasse hätte zur Folge, dass sich das Gebiet mit derzeit überwiegendem Anteil an Einfamilienhäusern (zusätzlich) neu für Wohnen von mittlerer bis hoher Dichte eignen würde. Der Richtplan, der überdies angepasst werden müsste, würde fortan mit Ausnahme des Sonderfalls Bernhardshus kein Siedlungserweiterungsgebiet für Wohnen von niedriger Dichte umfassen. Von einer angemessenen Berücksichtigung sämtlicher Wohnformen und –bedürfnisse, wie

es die „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“ vorsehen, könnte nach dieser Anpassung nicht mehr gesprochen werden.

2.4 Ablehnung einer generellen Bauklasse 3 für neu ausgeschiedene Wohnzonen

Die örtliche Abgrenzung von Bau- und Nichtbaugelände sowie die Festlegung der einzelnen Zonenarten ist grundsätzlich Sache der politischen Gemeinden. Allerdings hat die kantonale Genehmigungsbehörde die kommunale Ortsplanung zu korrigieren, wenn sie sich aufgrund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt. Die von den Initianten vorgeschlagene Bestimmung führt nicht nur dazu, dass das Siedlungserweiterungsgebiet Oberhofstetten den stadtplanerischen und siedlungspolitischen Vorgaben im Richtplan widerspricht, sondern hat grundsätzlich zur Folge, dass in klassischen Einfamilienhausgebieten, zusätzlich zu den vorgesehenen Siedlungserweiterungsgebieten im Richtplan, kaum neue Baulandreserven geschaffen werden könnten. Die klassischen Einfamilienhausgebiete sind gemäss Zonenplan vollumfänglich der zweigeschossigen Wohnzone zugewiesen. Aus verschiedenen Gründen, insbesondere der Topografie, der Erschliessungsmöglichkeit oder der Umweltaspekte sind Siedlungserweiterungen in diesen Gebieten nur begrenzt möglich. In den meisten Fällen dürfte eine Erweiterung lediglich eine Arrondierung der bestehenden Zone darstellen, ohne dass dem Erweiterungsgebiet eine eigenständige Bedeutung zukommt. Die Zuweisung einer solchen Fläche zur dreigeschossigen Wohnzone oder höher würde sich als unzweckmässig erweisen und hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit die Nichtgenehmigung durch den Kanton als Genehmigungsinstanz zur Folge. Überdies wäre zu erwarten, dass solche Arrondierungen mit Aufzonungen erfahrungsgemäss auf grossen Widerstand bei den umliegenden Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern stossen dürften.

Indem aufgrund der Formulierung von Art. 13. Abs. 1^{bis} Bauordnung davon ausgegangen werden müsste, dass auch geringfügige Einzonungen von der Bestimmung betroffen wären, würde die Stadt in raumplanerischen Belangen durch die minimale Bauklasse 3 generell an Handlungsspielraum verlieren, und auf die spezifischen Gegebenheiten angepasste Lösungen würden verhindert. Ein konkretes Beispiel stellt das Projekt Sonnenhaldenstrasse dar, welches vom Stadtrat beschlossen und im März/April 2017 öffentlich aufgelegt wurde und anschliessend dem Stadtparlament vorgelegt werden soll. Dieses sieht vor, dass die im Zusammenhang mit dem Strassenprojekt nicht mehr benötigten Flächen des Sonnenhaldenplatzes den beiden angrenzenden Bauzonen zugeschrieben und den entsprechenden Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern verkauft werden sollen. Da sich die beiden angrenzenden Parzellen in der zweigeschossigen Wohnzone befinden, wäre eine Umzonung der beiden Kleinflächen nach Annahme der Initiative nicht mehr möglich, da ein unzweckmässiger Kleinfeldbereich mit höherer Geschosshöhe geschaffen würde. Gerade im Zusammenhang mit Strassenvorhaben kommt es immer wieder vor, dass dem Verkehr dienende Flächen nicht mehr benötigt werden und vom übrigen Gemeindegebiet (Strasse) der angrenzenden Bauzone zugeschrieben werden und zu sinnvollen Arrondierungen der Bauzone führen. Handelt es sich bei der angrenzenden Bauzone um eine zweigeschossige Wohnzone, müsste die Strassenfläche nach Annahme der Initiative im übrigen Gemeindegebiet (Strasse) belassen werden, da solche Teilflächen häufig aufgrund ihrer Grösse keine eigenständige Bebauung ermöglichen und nur der angrenzenden Fläche zweckmässig zugeschrieben werden können.

Die von den Initianten vorgeschlagene Vorschrift wird als zu starr eingestuft und fokussiert zu stark auf ein einzelnes Steuerungselement der Stadtentwicklung, nämlich die Geschosshöhe. Mit einem flexiblen planungsrechtlichen Instrumentarium können in der Regel bessere, ortsgerechte und konsensorientierte Lösungen erreicht werden, ohne dass dafür die Bauklasse angepasst werden muss. Eine verdichtete, qualitativ hochstehende Bauweise lässt sich zudem nicht mit der Festlegung einer Bauklasse 3 erreichen, zumal Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ohnehin nicht verpflichtet werden können, die entsprechende Bauklasse auszunutzen. Vielmehr ist es zweckmässig, im Einzelfall unter Betrachtung der spezifischen Gegebenheiten eine ideale Lösung zu finden. Dazu gehört eine sinnvolle Ergänzung der zweigeschossigen Wohnzone. Insbesondere in Verbindung mit Sondernutzungsplänen lassen sich auch in einer zweigeschossigen Wohnzone qualitativ hochwertige Bauvorhaben realisieren, welche sorgsam mit den bestehenden Landreserven umgehen. Eine minimale Bauklasse 3 für neue Bauzonen würde solche Vorhaben zum Vornherein ausschliessen.

Ergänzend muss ausgeführt werden, dass das neue Planungs- und Baugesetz (PBG), welches am 1. Oktober 2017 in Kraft treten und das BauG ablösen wird, die Festlegung von Geschosshöhen nicht mehr zulässt. An der Festlegung von Geschossen bestehe kein zentrales öffentliches Interesse, da die Geschosse durch die Festlegung der Gesamthöhe, welche gemäss PBG zwingend vorgeschrieben ist, ohnehin faktisch bestimmt seien. Somit müsste im Falle der Annahme der Initiative bei einer Überarbeitung der Bauordnung, welche aufgrund des neuen PBG zwingend vorgenommen werden muss, der gemäss Initiative verlangte Gesetzestext angepasst werden. Für neue Bauzonen würde nicht eine minimale Bauklasse 3, sondern neu eine minimale Gebäudehöhe zur Anwendung gelangen. Gemäss aktueller Bauordnung wäre dies die für die Bauklasse 3 zulässige Gebäudehöhe von 11 m, während die Gebäudehöhe für die Bauklasse 2 gegenwärtig einer Gebäudehöhe von 7.5 m entspricht.

3 Festlegung einer Grünflächenziffer

Mit dem neuen Artikel 38a Bauordnung wollen die Initianten erreichen, dass in neu ausgeschiedenen Wohnzonen eine minimale Grünflächenziffer von 25 Prozent eingehalten werden muss. Dabei ist die Grünflächenziffer definiert als das Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Als anrechenbare Grünflächen gelten gemäss Initiativtext natürliche und/oder bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt sind und die nicht als Abstellflächen dienen. Als anrechenbare Grundstücksfläche gelten die in der entsprechenden Wohnzone liegenden Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile.

Mit dieser Umschreibung übernimmt das Initiativbegehren exakt die Definition der Grünflächenziffer gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe. Diese wurde von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) im Jahr 2005 lanciert, um eine Harmonisierung der kantonal und kommunal unterschiedlichen Baubegriffe zu erreichen. Bisher liegen in 16 Kantonen Beitrittsbeschlüsse vor, nicht hingegen im Kanton St.Gallen. Weder das bestehende kantonale Baugesetz (BauG) noch das neue Planungs- und Baugesetz (PBG), welches am 1. Oktober 2017 in Kraft treten und das BauG ablösen wird, sehen die Einführung einer Grünflächenziffer vor. Im neuen PBG wurde bewusst auf die Einführung einer Grünflächenziffer verzichtet. Eine wesentliche Zielsetzung des Kantonsrats war, die Anzahl Regelbauvorschriften mit dem neuen PBG zu reduzieren. Die zulässigen Zonenbestimmungen sind in Art. 79 Abs. 2 PBG abschliessend

aufgelistet. Nebst der Grünflächenziffer fehlt in dieser Aufzählung insbesondere auch die in vielen Gemeinden, nicht aber der Stadt St.Gallen, angewendete Ausnützungsziffer. Aus diesem Grund fehlt im Hinblick auf das neue PBG die Rechtsgrundlage für die Einführung einer Grünflächenziffer.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
- Initiativvorschlag
- Initiativbegründung