

Per E-Mail:
info.bdgs@sg.ch

Kanton St.Gallen
Baudepartement
Lämmli Brunnenstrasse 54
9001 St.Gallen

St.Gallen, 31. Mai 2021

II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz: Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Vorerst bedanken wir uns für die Möglichkeit der Teilnahme an der Vernehmlassung bezüglich des II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz (nachfolgend PBG). Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und bedanken uns für die Berücksichtigung der nachfolgenden Punkte.

Die vorliegende Stellungnahme ist ergänzend zu den Berichten von SVP Orts- und Kreisparteien und auch zu früheren Stellungnahmen der SVP Kanton St.Gallen zu betrachten. Nicht behandelte Punkte kommen nicht einer Zustimmung gleich.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die SVP begrüsst im Grundsatz die Absicht der Regierung, erkannte Schwachstellen des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) zu beseitigen. Mit dem nun vorgelegten Vorentwurf zu einem II. Nachtrag zum PBG (im Folgenden: Vorentwurf) sollen aber 27 Bestimmungen geändert oder neu eingeführt werden. Die dabei an die Hand genommenen Themen betreffen sämtliche Kapitel des PBG, also Raumplanung, Nutzungs- und Bauvorschriften, Natur- und Heimatschutz sowie Verfahren.

Die sehr umfangreiche Vorlage mit bloss einem Nachtrag widerspricht der bisher aufgezeigten Vorgehensweise mit mehreren Nachträgen. Wenn keine Beschränkung auf die zentralen Themen erfolgt, so ist die Vorlage in mehrere, sachlich zusammenhängende Nachträge aufzuteilen. Dafür anbieten könnte sich eine Aufteilung nach den Hauptabschnitten des PBG (Raumplanung, Nutzungs- und Bauvorschriften, Natur- und Heimatschutz). Dennoch muss die Vorlage nunmehr rasch, d.h. noch dieses Jahr dem Kantonsrat unterbreitet werden.

Auch mit dem neuen PBG möchte man mit verschiedenen Massnahmen der Zersiedelung Einhalt gebieten. Dass eine übermässige Zersiedelung negative Folgen hätte, ist unbestritten. Das verdichtete Bauen kann da bedingt Abhilfe schaffen. Jedoch ist auch eine verdichtete Bauweise mit vielen negativen Einflüssen behaftet. So ist etwa klar, dass eine Verdichtung die Lebensqualität, vorwiegend in ländlichen Gemeinden, stark mindert. Verdichtung kann oft auch einen Minderwert einer Liegenschaft zur Folge haben. Wenn beispielsweise eine Etage höher gebaut werden darf, besteht oft die Gefahr, dass dem Nachbargrundstück die freie Sicht eingeschränkt oder ganz genommen wird. Aus Sicht der SVP ist es problematisch, wenn nun diese Eigentümer vor den Kopf gestossen werden.

Fazit:

- Die Vorlage soll in mehrere, sachlich zusammenhängende Nachträge aufgeteilt werden.

2. Raumplanung

2.1. Schwerpunktzone

Mit der nach Auffassung der Regierung aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben nötigen Sondernutzungsplanpflicht mit fakultativem Referendum wird die aus Sicht der Wirtschaft dringend notwendige inhaltliche und zeitliche Flexibilität der Schwerpunktzone in das Gegenteil verkehrt. Die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen, an denen offenbar leider nicht gerüttelt werden kann oder will, fordern im Zeitpunkt des Erlasses der Schwerpunktzone in der Regel nicht beizubringende verbindliche Aussagen zum Nutzungsmass und Nutzungsmix innerhalb des betroffenen Gebiets. Deren Konkretisierungsgrad kann zudem in Rechtsmittelverfahren beliebig hinterfragt werden. Wo bleibt da eine auch nur rudimentäre Rechtssicherheit für den Grundeigentümer oder für den Investor? Von offenen, innovativen Entwicklungsmöglichkeiten kann daher keine Rede sein. Vor diesem risikoreichen Hintergrund wird kaum ein Investor bereit sein, beträchtliche Kosten für die Erarbeitung der nötigen Sondernutzungspläne (vgl. Art. 55 PBG) auf sich zu nehmen. Es ist somit absehbar, dass die Schwerpunktzone auch in der nun angestrebten Ausgestaltung ein Papiertiger bleiben wird.

Diese Erkenntnisse und Schlussfolgerungen gelten nicht nur für die „Basis-Schwerpunktzone“, sondern auch und besonders für die „Projekt-Schwerpunktzone“. Diese soll ebenfalls obligatorisch einen Sondernutzungsplan erfordern. Einziger Unterschied ist die fehlende Unterstellung unter das fakultative Referendum. Auch hier geschieht aber das Wesentliche erst auf Stufe Sondernutzungsplan. Mit der Schwerpunktzone allein ist nichts gewonnen. Werden Schwerpunktzone und Sondernutzungsplan (und damit wohl auch das Bauprojekt) nicht zeitgleich entwickelt, droht zudem die Gefahr, dass die auf Stufe Schwerpunktzone nötigen Festlegungen im Sinn von Art. 79 PBG nicht mehr stimmen. Aus Sicht der SVP bietet daher die „Projekt-Schwerpunktzone“ für den Grundeigentümer oder Investor keinerlei Vorteile gegenüber einer herkömmlichen Mischzone (Wohn-Gewerbe Zone). Im Gegenteil: Durch die Sondernutzungsplanpflicht wird das Verfahren unnötig und wesentlich verkompliziert, verteuert und rechtsunsicherer. Gerade in ländlichen Gemeinden, in den vorwiegend Wohnzonen und Kleingewerbe bestehen, macht es keinen Sinn, diese Stärke und gewollten und gewachsenen Strukturen zu untergraben oder sogar zu verhindern. Es gibt auch Gemeinden, bei denen Mischzonen sinnvoll sind und auch gut funktionieren. Dies ermöglicht eine sehr hohe Lebensqualität und Nähe zum Arbeitsplatz.

In ganz besonderem Mass gegen die Schwerpunktzone spricht, dass sie nach eigenen Angaben des Baudepartements im Bericht zum Vorentwurf, Ziffer 3.1.2, erster Abschnitt, im Rahmen von Gesamtrevisionen von Ortsplanungen kaum erlassen werden kann. Nun sind aber aktuelle alle politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen unter gehörigem Zeitdruck dabei, ihre Ortsplanung gesamthaft zu überarbeiten. Dazu sind sie schliesslich von Gesetzes wegen verpflichtet (Art. 175 PBG). Aktuell können sie und auch die eventuell interessierten Grundeigentümer noch gar nicht mit der Schwerpunktzone planen. Zu unsicher ist, ob, wie und bis wann Art. 19 PBG tatsächlich geändert wird. Somit sind die Gemeinden gezwungen, die in Frage kommenden Entwicklungsgebiete einer herkömmlichen Mischzone zuzuweisen, mit den Minimalregelbaumassen nach Art. 79 PBG. Wenn der neue Zonenplan erst einmal in Kraft ist, sind aber den Gemeinden und Grundeigentümern/Investoren für rund 10 Jahre die Hände gebunden (Grundsatz der Planbeständigkeit, Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes, SR 700; abgekürzt RPG).

Fazit:

- Die SVP weist daher die vorgeschlagenen Änderungen zurück. Sie verkomplizieren das Instrument der Schwerpunktzone in starkem Mass.
- Nachdem sich die Schwerpunktzone als weitgehend untauglich erweist, ist Art. 19 PBG komplett zu streichen.

2.2. Sondernutzungsplan

Für die SVP wäre es wünschenswert, wenn die Grenze der materiellen Zonenplanänderung im PBG selbst umschrieben werden könnte. Der SVP ist bewusst, dass dies aufgrund der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen schwierig, ja ev. unmöglich ist. Dennoch würde es sehr begrüsst, wenn sich

Regierung und Verwaltung dazu nochmals Gedanken machen und allenfalls doch einen Vorschlag unterbreiten könnten. Anderenfalls führt dies zu grosser Rechtsunsicherheit, etwa bei kommunalen Sondernutzungsplänen.

Statt der durch die Beseitigung zahlreicher Ungenauigkeiten bei den Regelbauvorschriften überladenen Vorlage wäre gerade vor diesem Hintergrund besser auch das Thema des kantonalen Sondernutzungsplans für Abbaustellen und Deponien von kantonaler oder regionaler Bedeutung (Art. 33 Abs. 1 lit. a und lit. b PBG) überprüft und angepasst worden. Hier herrscht völlige Unsicherheit, wie damit umzugehen ist. Weil als blosser „Kann-Vorschrift“ ausgestaltet, kann der Ball der Zuständigkeit beliebig zwischen Standortgemeinden und Kanton hin und her geschoben werden. Wann wird den aus dem (pflichtgemäss angewendeten) „Kann“ ein „Muss“? Wie ist das Verhältnis zwischen Art. 33 PBG und Art. 106 Abs. 1 lit. c und lit. d PBG?

Angesichts der Rohstoffknappheit und den allgemein bekannten Engpässen und Notständen bei den Auffüllkapazitäten für sauberen Aushub und beim Deponievolumen für die übrigen Kategorien von Abfällen nach der eidg. Abfallverordnung (SR 814.600) sind Abbau- und Deponiestellen von weniger als regionaler Bedeutung schlicht nicht mehr denkbar. Daher kann es nicht im Belieben des Kantons stehen, wann er von der „Kann“-Bestimmung von Art. 33 PBG Gebrauch macht. Auch in diesem Punkt entgegen der sonstigen Grundüberzeugung der SVP, müssen Abbau- und Deponievorhaben im Interesse der Ver- und Entsorgungssicherheit im Kanton St.Gallen verfahrensmässig auf kantonaler Ebene angesiedelt werden. Andernfalls droht über kurz oder lang ein nicht hinnehmbarer Kollaps bei den Abbau- und Deponievorhaben.

Fazit:

- Die Möglichkeit der Konkretisierung der materiellen Zonenplanänderung im PBG soll geprüft und nach Möglichkeit ein Vorschlag unterbreitet werden.
- Das Verfahren für Abbau- und Deponiepläne von mehr als kommunaler Bedeutung sollen zwingend auf kantonaler Ebene angeordnet werden.

3. Nutzungs- und Bauvorschriften

3.1. Ausnahmegewilligung

Die Anpassung von Art. 108 PBG (Ausnahmegewilligung) ist wichtig und dringend. Es handelt sich hier um die Beseitigung eines ungewollten Kardinalfehlers im aktuellen PBG. Ausnahmen sind wie früher vom Rahmennutzungsplan (also Zonenplan und Baureglement) und von Sondernutzungsplänen zu ermöglichen.

Fazit:

- Die Änderung von Art. 108 PBG wird begrüsst.

3.2. Grenz- und Gebäudeabstand sowie Grünflächenziffer

Im Nachhinein auch ungewollt sind die durch die geltende Regelung in Art. 93 PBG verunmöglichte Festlegung von anderen grundstücksinternen Gebäudeabständen. Die vorgeschlagene Änderung von Art. 93 PBG wird daher begrüsst.

Mit der Wiedereinführung eines fakultativen zweiten Grenzabstandsmasses werden trotz den Beteuerungen im Bericht die Spielregeln während des laufenden Spiels geändert. Das wird viele Gemeinden dazu verleiten, die aus verschiedenen Gründen wichtige Ortsplanungsrevisionen vorerst nicht weiter voranzutreiben. Sie wissen nämlich noch auf längere Zeit hinaus nicht, ob nun tatsächlich der grosse Grenzabstand wieder ermöglicht wird oder eben nicht. Gemeinden, die bereits weiter sind und schon öffentlich aufgelegt oder gar abgeschlossen haben, könnten sich vor den Kopf gesossen fühlen.

Strikt abgelehnt wird die Einführung der Grünflächenziffer. Die Ansprüche an die Grundstücke durch die Anforderungen der Erschliessung/Zufahrt/Garagierung und der Ausstattung (Spiel- und Begegnungsflächen, Abstellplätze für vier- und zweirädrige Fahrzeuge) sind für den Grundeigentümer

einschneidend und herausfordernd genug. Dazu kommt, dass die Regelbauvorschriften mit dem PBG bewusst abgespeckt (Stichwort: Ausnützungsziffer) und vereinfacht werden sollten. Diesem Ziel widerspräche die Einführung einer Grünflächenziffer.

Fazit:

- Rechtssicherheit und zügiges Vorwärtsmachen bei den Ortsplanungsrevisionen sind wichtig. Auf die Wiedereinführung des grossen Grenzabstandes ist zu verzichten.
- Auf die Einführung der Grünflächenziffer ist zu verzichten.

3.3. Ladeinfrastruktur für E-Mobilität

Klar abgelehnt wird eine Regelung zur Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge. Sie ist unnötig und sachfremd. Unnötig ist sie, weil der freie Markt hier die nötigen Anreize selber setzt. Sachfremd ist sie, weil einseitig für reine Elektrofahrzeuge aktueller Technik gesetzliche Vorgaben gemacht werden sollen. Andere alternative Antriebsquellen bleiben unbeachtet. Es ist nicht Aufgabe des Gesetzgebers, in diesen Markt einzugreifen.

Fazit:

- Art. 70a des Vorentwurfs ist ersatzlos zu streichen.

4. Natur- und Heimatschutz

Für die SVP ist klar, dass seinerzeit die vorberatende Kommission und der Rat selber schlicht übersehen haben, dass die gewollte Stärkung der Gemeindeautonomie bei der Bezeichnung und Behandlung von Baudenkmalern nicht nur zur Anpassung von Art. 121 PBG, sondern auch zur Anpassung von Art. 122 Abs. 3 PBG hätte führen müssen. Das wurde aus nicht mehr nachvollziehbaren Gründen übersehen. Entsprechend wird die Anpassung von Art. 122 PBG ausdrücklich begrüsst.

Abgelehnt wird indessen die Einführung von Art. 157a PBG (Rekursmöglichkeit der zuständigen kantonalen Stelle). Sie ist im st.gallischen Verfahrensrecht systemfremd. Diese Tür nun erstmals und ausgerechnet bei der Denkmalpflege zu öffnen, ist falsch und voreilig. Sie weckt Begehrlichkeiten andernorts, z.B. beim Umweltschutz. Dazu kommt, dass auch der Bund bei Baudenkmalern von nationaler Bedeutung kein Beschwerderecht hat.

Für die SVP hat der Natur- und Heimatschutz eine grosse Bedeutung. Es muss und soll das Ziel sein, den Agrarflächen, dem Wald und allgemein der Umwelt Sorge zu tragen. Auch einzelnen Gebäuden und Zeitzeugen soll die nötige Beachtung geschenkt werden. Leider muss immer wieder festgestellt werden, dass die Anwendung der Bestimmungen ausufert und letztlich Innovation und Fortschritt verunmöglichen. Nach dem Prinzip «weniger ist mehr» sollen künftig gezielt und qualitativ vorgegangen werden, statt inflationär Schutzobjekte zu ernennen.

Fazit:

- Die Änderung von Art. 122 PBG wird begrüsst.
- Art. 157a des Vorentwurfs ist ersatzlos zu streichen.

5. Abschliessende Bemerkungen

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anträge. Bei Fragen oder für Erklärungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Wir übermitteln die Vernehmlassung zusätzlich an die gewünschte E-Mail-Adresse.

Freundliche Grüsse



Walter Gartmann,
Präsident SVP Kanton St. Gallen