

Regierungsrätin Susanne Hartmann
Vorsteherin des Baudepartementes
Lämmlibrunnenstrasse 54
9001 St.Gallen

St.Gallen, 02.06.2021

Vernehmlassungsantwort zur Vorlage «II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz»

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Namens der FDP.Die Liberalen St.Gallen danken wir für die Möglichkeit, im Rahmen der bis 31. Mai 2021 dauernden Vernehmlassungsfrist zur Vorlage «II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz» Stellung nehmen zu können. Wir bedanken uns zudem für die Verlängerung der Einreichfrist bis 02.06.2021.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Die FDP 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 von der Regierung dem Kantonsrat gegenüber bisher aufgezeigten Vorgehensweise mit mehreren Nachträgen. Wenn nun schon keine Beschränkung auf die wirklich zentralen Themen erfolgt, so ist die Vorlage jedenfalls in mehrere, jeweils sachlich zusammenhängende Nachträge aufzuteilen. Dafür anbieten könnte sich eine Aufteilung nach den Hauptabschnitten des PBG (Raumplanung, Nutzungs- und Bauvorschriften, Natur- und Heimatschutz).

Jedenfalls aber muss die Vorlage nunmehr rasch, d.h. noch dieses Jahr dem Kantonsrat unterbreitet werden. Die politischen Gemeinden verharren insbesondere wegen den im Raum stehenden Änderungen bei den Regelbauvorschriften ohnehin schon in einem Planungsmoratorium. Dabei kommt die gesetzliche Maximalfrist zur Überarbeitung der Ortsplanung gemäss Art. 175 PBG (30.09.2027) schon bedenklich nahe.

Inhaltlich bewegt sich das PBG mit dem Entwurf des II. Nachtrags weg von zentralen Grundgedanken des PBG: Vereinfachungen und Förderung der Innenverdichtung. Beispiel für das erste Thema ist die Verkomplizierung der Schwerpunktzone und das fakultative Referendum beim Sondernutzungsplan. Beispiel für das zweite Thema ist die Wiedereinführung des grossen Grenzabstands und der Grünflächenziffer.

Die FDP lehnt diese gegen die Innenverdichtung gerichteten Anpassungen ab. Sollten sie trotzdem nicht rückgängig gemacht werden können oder wollen, so wäre zwingend im Rahmen des Richtplans bei den Möglichkeiten zur Erweiterung des Siedlungsgebiets eine Korrektur vorzunehmen.

Anträge

- › Die Vorlage muss in mehrere sachlich zusammenhängende Nachträge aufgeteilt werden.

› Die gegen die Innenverdichtung gerichteten Änderungsvorschläge müssen zurückgenommen werden oder im Richtplan sind Korrekturen vorzunehmen.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Soweit nicht zu allen vorgeschlagenen Änderungen Stellung genommen wird, bedeutet dies nicht automatisch Zustimmung.

Raumplanung

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 FDP 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.

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).

Anträge

- › Die FDP weist daher die nun 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.

Sondernutzungsplan

Die FDP lehnt die Möglichkeit des fakultativen Referendums beim kommunalen Sondernutzungsplan ab. Es wird nämlich nur der Streitgegenstand leicht verschoben: Neu würde einfach in allen Fällen, in denen ein Sondernutzungsplan nicht dem fakultativen Referendum unterstellt wird, behauptet, es liege eine materielle Zonenplanänderung vor, weshalb der Plan dem fakultativen Referendum hätte unterstellt werden müssen. Im Ergebnis wäre darum die Versuchung wohl gross, vorsorglich alle Sondernutzungspläne dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Das wäre einerseits rechtsstaatlich bedenklich. Andererseits würde sich auch die Frage stellen, ob dies rechtlich überhaupt zulässig wäre.

Wünschbar wäre natürlich, wenn die Grenze der materiellen Zonenplanänderung im PBG selbst umschrieben werden könnte. Der FDP 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.

Ausdrücklich begrüsst, aber auch verlangt wird, dass Abbau- und Deponiepläne nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Dies ist einerseits aus den im Bericht genannten Gründen rechtlich nicht erforderlich, wäre aber auch der Todesstoss mutmasslicher aller künftiger Abbau- und Deponiepläne. Das aber wäre vor dem Hintergrund der (auch verfassungsmässig gebotenen) Verantwortung des Staates für eine angemessene Ver- und Entsorgung mit Steinen und Erden untragbar.

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 kantonalen 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 blosse «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 FDP, müssen Abbau- und Deponievorhaben im Interesse der Ver- und Entsorgungssicherheit im Kanton St.Gallen verfahrensmässig auf kantonalen Ebene angesiedelt werden. Andernfalls droht über kurz oder lang ein nicht hinnehmbarer Kollaps bei den Abbau- und Deponievorhaben.

Anträge

- › Auf das fakultative Referendum bei Sondernutzungsplänen ist wie bisher generell zu verzichten.
- › 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 kantonalen Ebene angeordnet werden.

Nutzungs- und Bauvorschriften

Ausnahmebewilligung

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

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 Gemeinde 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 als die Dummen im Umzug vorkommen.

Dazu kommt, dass der Gesetzgeber des PBG mit dem Verzicht auf den zweiten Grenzabstand die Innenverdichtung fördern wollte. Wie in den allgemeinen Hinweisen festgehalten, soll es dabei bleiben. Falls nicht, sind Korrekturen bei den Erweiterungsmöglichkeiten des Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan vorzunehmen.

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. Das war ein bewusster Entscheid des Gesetzgebers. Diesem Ziel widerspräche die Einführung einer Grünflächenziffer.

Anträge

- › Rechtssicherheit und zügiges Vorwärtsmachen bei den Ortsplanungsrevisionen sind wichtig. Die Beschränkung auf einen Grenzabstand ist auch ein Instrument der Innenverdichtung. Demzufolge ist auf die Wiedereinführung des grossen Grenzabstandes zu verzichten.
- › Auf die Einführung der Grünflächenziffer ist zu verzichten.

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.

Ordnungspolitisch kann es zudem nicht angehen, der Regierung weitreichende Freiheiten zu geben, welche Anforderungen im Einzelnen gestellt werden wollen (Art. 70a Abs. 2 des Vorentwurfs). Das widerspricht diametral dem beim Erlass des PBG verfolgten gesetzgeberischen Grundkonzept der Regelungsaufteilung zwischen Parlament/Volk und Regierung.

Antrag

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

Natur- und Heimatschutz

Für die FDP 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. Offenbar vertraut der Bunde den Kantonen. Auch der Kanton St.Gallen soll den politischen Gemeinden vertrauen. Sollten diese das Vertrauen wider Erwarten enttäuschen, bleiben die klassischen Instrumente der Staatsaufsicht. Dies allerdings nicht im Einzelfall, sondern nur ex post und auf allgemeiner Ebene.

Antrag

› Art. 157a des Vorentwurfs ist ersatzlos zu streichen.

Wir danken für die Möglichkeit, unseren Standpunkt darzulegen und ersuchen nochmals um Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen St.Gallen



Kantonsrat Raphael Frei
Kantonalpräsident



Kantonsrat Dr. Thomas Ammann
Fraktionspräsident