

Interpellation Frei-Eschenbach (31 Mitunterzeichnende) vom 24. Februar 2015

Totalrevision des Baugesetzes: Genügen unsere Staatsangestellten der Regierung nicht?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 5. Mai 2015

Jörg Frei-Eschenbach erkundigt sich in seiner Interpellation vom 24. Februar 2015 über den Umfang und die Art des Einbezugs externer Fachleute bei der Erarbeitung des neuen Planungs- und Baugesetzes.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Kantonsrat lud die Regierung im Jahr 2005 mit der Motion 42.05.05 «Revision Baugesetz» ein, dem Kantonsrat ein neues schlankes und zeitgemässes Baugesetz zu unterbreiten, das auf der Grundlage der Stärkung der Eigenverantwortung der Bauherren den Spielraum des Bundesrechts voll ausschöpft sowie zu spürbaren materiellen und verfahrensmässigen Vereinfachungen führt.

Die Regierung beauftragte am 13. Dezember 2005 das Baudepartement, das Projekt «Totalrevision Baugesetz» an die Hand zu nehmen. Dabei war von Anfang an klar, dass mit der Totalrevision des kantonalen Baugesetzes ein ausserordentlich aufwändiges und anspruchsvolles Gesetzgebungsprojekt anstand, und zwar vor allem aus zwei Gründen: Zum einen sind die Regelungsinhalte des Baugesetzes mit den vier Hauptteilen Raumplanung, Nutzungs- und Bauvorschriften, Natur- und Heimatschutz sowie Verfahren und Vollzug überaus vielfältig und technisch sehr komplex. Darüber hinaus ist auch die fachliche Zuständigkeit in der Staatsverwaltung teilweise ausserhalb des Baudepartementes angesiedelt. So ist insbesondere das Departement des Innern für den Denkmalschutz und die Archäologie, das Volkswirtschaftsdepartement für den Naturschutz und das Finanzdepartement für die Ausgestaltung der Erhebung der Mehrwertabgabe fachlich zuständig. Zum anderen betreffen zahlreiche Regelungsinhalte diametral entgegengesetzte und entsprechend umstrittene Interessen namhafter gesellschaftlicher Anspruchsgruppen. Es gilt dementsprechend im Rahmen einer Totalrevision des Baugesetzes nicht nur fachlich überzeugende, sondern immer auch politisch mehrheitsfähige Lösungen zu finden.

Vor diesem anspruchsvollen Hintergrund bemühte sich das Baudepartement nach dem Anfang 2006 erfolgten Projektstart in zahlreichen Forumsveranstaltungen mit den betroffenen Anspruchsgruppen, einen möglichst einvernehmlichen Rahmen für das angestrebte neue Planungs- und Baugesetz im Kanton St.Gallen zu schaffen. Ein Hauptgrund für die über eine lange Zeit nur langsam voranschreitenden Arbeiten waren die für ein solches Grossprojekt im Baudepartement nur sehr beschränkt zur Verfügung stehenden Ressourcen. Darüber hinaus galt es, als Basis für die Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes mit Hilfe von externen Planern insbesondere die Grundsätze und Massnahmen für die räumliche Entwicklung des Kantons St.Gallen zu erarbeiten.

Der Kantonsrat nahm Ende 2010 die hochgesteckten Hauptziele der Totalrevision weitgehend einvernehmlich zur Kenntnis. Angestrebt wurde ein Verlassen bisheriger Pfade und ein Neuaufbruch zu einem gegenüber dem heutigen Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt BauG) sehr viel einfacheren kantonalen Planungs- und Baurecht. Die Regierung beauftragte in der Folge das Baudepartement, auf dieser Basis möglichst ohne weitere Verzögerungen das neue Planungs- und Baugesetz zu erarbeiten. Für das Baudepartement stand es dabei nicht nur wegen den sehr

beschränkt zur Verfügung stehenden internen Ressourcen ausser Frage, dass auf externe Ressourcen zurückgegriffen werden musste. Die externe Unterstützung war auch inhaltlich zwingend geboten – insbesondere für die Erarbeitung der zum Erreichen der Hauptziele erforderlichen neuen Instrumente zur inneren Verdichtung, zur Minimierung der Regelbauvorschriften, zur Vereinheitlichung und Verschlankung der Verfahren wie auch zur Neuregelung des Heimatschutzes. Das externe Expertenwissen sollte es nicht zuletzt erlauben, von den Erfahrungen in anderen Kantonen zu profitieren. Dementsprechend wurden bereits Anfang 2011 im Rahmen eines Einladungsverfahrens mit den beiden überkantonale tätigen Rechtsanwälten Rudolf Muggli, Bern, und Dr. Peter Bösch, Zürich, zwei in Rechtsetzungsfragen erfahrene externe Juristen für die Unterstützung des Baudepartementes bei der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage sowie der darauf folgenden Botschaft für das neue Planungs- und Baugesetz engagiert. Im weiteren Verlauf der Projektarbeiten vergab das Baudepartement im freihändigen Verfahren noch weitere ergänzende externe Beratungsaufträge. Insbesondere wurde für die in der ersten Vernehmlassung geforderte stärkere Anlehnung des neuen Planungs- und Baugesetzes an das geltende St.Galler Baurecht das Projektteam um den externen St.Galler Baujuristen Dr. Markus Möhr ergänzt. Kleinere juristische Beratungsaufträge wurden sodann im Verlaufe der Arbeiten an zwei anerkannte Rechtsetzungsexperten (Professoren Dr. Georg Müller, Erlinsbach, und Dr. Alexander Ruch, Basel) sowie an zwei Mitglieder des Koordinationsgremiums vergeben.

Der Anfang 2011 für die Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage wie auch der Botschaft gesteckte Zeitplan und der erforderliche Arbeitsaufwand erwiesen sich im Nachhinein als zu optimistisch eingeschätzt, und zwar vornehmlich aus zwei Gründen: Zum einen zeigten sich die vom Kantonsrat weitgehend einvernehmlich zur Kenntnis genommenen Hauptziele wider Erwarten als eine nur beschränkt tragfähige Basis für ein neues Planungs- und Baugesetz. Die Hauptziele wiesen nicht nur einen teilweise sehr unterschiedlichen Konkretisierungsgrad auf. Einzelne Hauptziele erwiesen sich bei genauerer Prüfung als nicht realisierbar und mussten dementsprechend angepasst werden. Als Folge daraus erarbeiteten die externen Experten ein Gesamtkonzept mit teilweise angepassten Zielsetzungen. Dieses Gesamtkonzept bildete die Basis für die erste wie auch für die zweite Vernehmlassungsvorlage. Zum anderen erwies sich das mit den Hauptzielen gelegte politische Fundament als wenig tragfähig. In der Folge wurden verschiedene der vorgestellten neuen Instrumente in der ersten Vernehmlassung teilweise heftig kritisiert. Insbesondere die mit dem Nutzkörpermodell angestrebte Minimierung der Regelbauvorschriften wurde von breiten Kreisen als zu riskant erachtet und deshalb für die zweite Vernehmlassungsvorlage durch eine weniger weit gehende Kataloglösung ersetzt. Alle anderen neu erarbeiteten Instrumente bildeten auch in der zweiten Vernehmlassungsvorlage den Kern des neuen Planungs- und Baugesetzes. Allerdings wurden die einzelnen neuen Instrumente aufgrund des kritischen Ergebnisses der ersten Vernehmlassung in einer aufwändigen zweiten Abstimmungsrunde mit den betroffenen Anspruchsgruppen noch einmal eingehend hinterfragt und gestützt darauf mit Blick auf eine erhöhte politische Akzeptanz weiterentwickelt. Nicht zuletzt galt es bei dieser zweiten Abstimmungsrunde, auch dem übergreifenden politischen Kontext Rechnung zu tragen, der sich am 3. März 2013 mit der Zustimmung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Revision des Raumplanungsgesetzes auf Bundesebene (SR 700; abgekürzt RPG) insbesondere hinsichtlich den raumplanerischen Instrumenten zur inneren Verdichtung massgeblich veränderte.

Die zweite Vernehmlassung zum Planungs- und Baugesetz endete am 12. April 2015. Aufgrund der im Gegensatz zur ersten Vernehmlassung positiven Grundstimmung gegenüber dem neuen Planungs- und Baugesetz ist das Baudepartement bestrebt, der Regierung die Botschaft zum neuen Planungs- und Baugesetz zuhänden des Kantonsrates nach den Sommerferien 2015 zu unterbreiten.

Zu den einzelnen Fragen:

- 1./2. Die Erarbeitung von Gesetzes- bzw. Vernehmlassungsvorlagen ist eine hauptsächliche Aufgabe der Verwaltung. Die beiden Vernehmlassungsvorlagen zum neuen Planungs- und Baugesetz wurden dementsprechend durch die Verwaltung verfasst. Auch die einheitliche Redaktion der umfangreichen Erläuterungen der einzelnen Gesetzesartikel erfolgte durch die Verwaltung. Sie stellte zudem die der Komplexität des Projekts entsprechende professionelle Projektleitung mit einem entsprechenden Projektmanagement sicher. Es stand für das Baudepartement wie eingangs erwähnt aufgrund der sehr beschränkt zur Verfügung stehenden internen Ressourcen sowie dem gerade bezüglich der «best practice» in anderen Kantonen teilweise fehlenden internen Knowhow von Beginn weg ausser Frage, dass für die Erarbeitung der zur Erreichung der Hauptziele zumindest teilweise erforderlichen neuen Instrumente externe Unterstützung zwingend erforderlich war. Es galt, dank dem externen Expertenwissen von den Erfahrungen mit neuen Instrumenten in anderen Kantonen zu profitieren. Konkret erarbeiteten die externen Experten insbesondere die neuen Instrumente zur inneren Verdichtung, den kantonalen Nutzungsplan, das einheitliche Sondernutzungsplanverfahren, die Vertragsraumordnung, das Nutzkörpermodell zur Minimierung der Regelbauvorschriften sowie den alternativen Katalog, die Schutzinstrumente gegen die Naturgefahren sowie das Inventarmodell im Bereich des Heimatschutzes. Dabei ist aber hervorzuheben, dass die neuen Regulierungslösungen für das totalrevidierte Baugesetz von Anfang an nicht von den externen Experten alleine geschrieben wurden. Im Gegenteil: Rund vierzig in den Departementen tätige kantonsinterne Juristinnen und Juristen bzw. Fachspezialistinnen und Fachspezialisten haben den offen einsehbaren Arbeitsstand der externen Juristen bereits bei der Erarbeitung der ersten Vernehmlassungsvorlage laufend kritisch kommentiert und trugen damit massgeblich zur hohen Qualität bei. Nicht zuletzt kam auch der Dienststelle Recht und Legistik (RELEG) in der Staatskanzlei die wichtige Aufgabe zu, die baujuristischen Regelungslösungen mit der st.gallischen Erlasssprache in Einklang zu bringen. Sehr intensiv erfolgte der Abgleich zwischen den externen Experten und den internen Fachspezialisten sowie den Vertretern der betroffenen Anspruchsgruppen erneut bei der Erarbeitung der zweiten Vernehmlassungsvorlage insbesondere im Rahmen von Fachgruppensitzungen sowie letztlich auch im Rahmen des Koordinationsgremiums unter Federführung des Vorstehers des Baudepartementes.
- 3./4. Die im Jahr 2011 engagierten Fachexperten stammten nicht zufällig von ausserhalb des Kantons St.Gallen: Das Rad mit den für die Erreichung der hochgesteckten Hauptziele erforderlichen neuen Instrumenten sollte gerade nicht für den Kanton St.Gallen neu erfunden werden. Vielmehr galt es, ganz gezielt von den Erfahrungen in anderen Kantonen zu profitieren. Mit Erfolg: Die handwerkliche juristische Arbeit stand in beiden Vernehmlassungsrunden nie im Zentrum der Kritik; vielmehr wurde diese Arbeit mehrfach ausdrücklich gelobt. Sehr positiv äusserten sich nicht zuletzt auch die Professoren Dr. Georg Müller und Dr. Alexander Ruch über die im Rahmen der ersten Vernehmlassungsvorlage geleistete juristische Arbeit. Keinesfalls kann dagegen den externen Juristen angelastet werden, dass sich der mit den Hauptzielen gesteckte politische Rahmen nach den sehr aufwändig durchgeführten Forenveranstaltungen mit den betroffenen Anspruchsgruppen letztlich als politisch nur beschränkt tragfähig erwies. Dass es sich bei den beiden ausserkantonalen Experten um ausgewiesene und sehr erfahrene Juristen handelt, ist in Fachkreisen unbestritten. So ist Rudolf Muggli als ehemaliger Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) ein sehr gefragter Jurist im Bereich der Raumplanung in der Schweiz. Dr. Peter Bösch ist unter anderem Mitverfasser des Kommentars zum Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich sowie Coautor eines Entwurfs für ein neues Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich.

5. Die gesamten Kosten für die verwaltungsexternen Fachleute im Zusammenhang mit der Totalrevision des Baugesetzes ab Projektstart im Jahr 2006 belaufen sich auf Fr. 1'143'693.51 und setzen sich wie folgt zusammen:

Honorare 2006 – Ende April 2015 für:	Fr.
– Juristische Expertenunterstützung	785'619.80
– Kommunikationsunterstützung	88'481.36
– Planerische Expertenunterstützung	253'050.20
– weitere Honorare	16'542.15

6. Beim Beizug verwaltungsexterner Fachleute für die Erarbeitung des Planungs- und Baugesetzes wurden die submissionsrechtlichen Vorschriften bzw. Schwellenwerte eingehalten. Mit Ausnahme der Vergabe an die Arbeitsgemeinschaft Muggli/Bösch konnten aufgrund der geltenden Schwellenwerte alle Arbeiten freihändig vergeben werden.

Die Wahl des Einladungsverfahrens für den Hauptauftrag der juristischen Begleitung der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage sowie der Botschaft erfolgte Anfang 2011 aufgrund der entsprechenden Erfahrung mit der Totalrevision im Kanton Zürich. Dass der tatsächliche Arbeitsaufwand der Arbeitsgemeinschaft Muggli/Bösch in der Höhe von Fr. 581'820.85 (Stand Ende April 2015) den Schwellenwert schliesslich deutlich überschritt, war Anfang 2011 nicht absehbar. Vielmehr durfte im Zeitpunkt der Vergabe aufgrund der umfangreichen Vorarbeiten (Hauptziele) sowie der im Kanton Zürich gemachten Erfahrungen davon ausgegangen werden, dass der Schwellenwert für die Vergabe im Einladungsverfahren (Fr. 250'000.–) nicht überschritten werde. Es konnte insbesondere angenommen werden, dass auf der Basis der im Rahmen von aufwändigen Foren zusammen mit allen massgeblichen Anspruchsgruppen erarbeiteten und schliesslich vom Kantonsrat zur Kenntnis genommenen Hauptziele ein tragfähiger Boden für eine rasche Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage und der nachfolgenden Botschaft zum neuen Planungs- und Baugesetz gelegt worden war. Dem war aber nicht so. Tatsächlich mussten die Hauptziele bereits im Rahmen der Erarbeitung des Gesamtkonzepts für das neue Planungs- und Baugesetz angepasst werden. Sodann musste nach dem kritischen Echo zur ersten Vernehmlassungsvorlage eine sehr aufwändige zweite Abstimmungsrunde mit den massgeblichen Anspruchsgruppen durchgeführt werden, deren Ergebnisse in der jüngsten, ursprünglich nicht vorgesehenen zweiten Vernehmlassungsvorlage vorgestellt wurden. Im Resultat hat sich der für die Erarbeitung der Vernehmlassung erforderliche zeitliche und finanzielle Aufwand der Arbeitsgemeinschaft Muggli/Bösch gegenüber der ursprünglichen Erwartung mehr als verdoppelt. Die Finanzierung dieses Mehraufwands erfolgte über für dementsprechende Aufträge an Dritte ordentlich budgetierte Mittel.