

Interpellation Locher-St.Gallen / Güntzel-St.Gallen / Dürr-Widnau (85 Mitunterzeichnende)
vom 26. November 2018

Fachkommission Städtebau – Gefahr der Verfahrensverzögerung und Verletzung der Gemeindeautonomie?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 12. März 2019

Walter Locher-St.Gallen, Karl Güntzel-St.Gallen und Patrick Dürr-Widnau halten in ihrer Interpellation vom 26. November 2018 mit Verweis auf Art. 1 und 35 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) fest, dass die Ortsplanung und der Erlass von Sondernutzungsplänen Sache der politischen Gemeinden ist. In der parlamentarischen Beratung des PBG sei festgehalten worden, dass im Rahmen der Nutzungsplanung die Qualitätssicherung weiterhin den Gemeinden überlassen sein soll. Die Schaffung eines kantonalen Beurteilungsgremiums sei nie Gegenstand der Beratung gewesen und widerspreche dem vom Parlament beschlossenen Grundsatz der Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung sowie der Vorgabe, materielle Bestimmungen im Gesetz und nicht auf Verordnungsebene zu regeln. Die Interpellanten erkundigen sich, ob die Tätigkeit der Fachkommission Städtebau die Gefahr von Verfahrensverzögerungen berge oder gar die Gemeindeautonomie verletze.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Nach Jahren des Flächenwachstums der Bauzonen und der «Zersiedelung» nimmt der öffentliche Druck für eine nachhaltige Raumentwicklung zu. Am 3. März 2013 stimmte die Schweizer Stimmbevölkerung mit grosser Mehrheit einer Anpassung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [SR 700; abgekürzt RPG]) zu. Auch im Kanton St.Gallen wurde die Vorlage deutlich angenommen. Ziele der revidierten Bestimmungen sind ein sorgsamer Umgang mit dem Boden und kompakte Siedlungen. Dörfer und Städte sollen in erster Linie nach innen entwickelt werden, beispielsweise durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Das RPG fordert u.a. von den Gemeinden auch eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG). Eine solche ist denn auch ein strategisches Ziel des Kantons St.Gallen (vgl. Raumkonzept Kanton St.Gallen, Leitsatz 2; Koordinationsblatt S13 des kantonalen Richtplans).

Mit der Innenentwicklung steigen die Qualitätsansprüche bei der Erneuerung und Entwicklung von Stadträumen, Dörfern und Quartieren. Die ortsbaulichen und städtebaulichen Herausforderungen werden grösser und die Aufgaben der kommunalen wie auch der kantonalen Behörden anspruchsvoller. Die Interessen von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie Investorinnen und Investoren sind mit den raumplanerischen, politischen und gesellschaftlichen Zielen abzustimmen. Dabei zu berücksichtigen ist auch das grösser werdende Konfliktpotenzial mit Nachbarschaften und anderen Interessensvertretungen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Rahmennutzungsplan, Sondernutzungsplan und Schutzverordnung bedürfen der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle. Diese prüft die Erlasse auf Rechtmässigkeit sowie auf deren Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (Art. 38 PBG). Für die Genehmigung von kommunalen Nutzungsplänen ist das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) zuständig (Art. 3 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11; abgekürzt PBV]).

Im Genehmigungsverfahren beschränkt sich die Überprüfung von Planerlassen auf eine Rechtmässigkeitsprüfung. Dies ist deshalb möglich, weil die wichtigsten Vorgaben für die Ortsplanung auf Rechtssätzen und behördenverbindlichen Richt- bzw. Sachplänen beruhen. Deren Anwendung ist somit eine Rechtsfrage und untersteht der Rechtmässigkeitsprüfung (vgl. Botschaft zum PBG [22.15.08], S. 48).

Nach Art. 25 PBG kann ein Sondernutzungsplan (abgekürzt SNP) vom Rahmennutzungsplan abweichen und entweder eine besondere Bauweise festlegen (Bst. a) oder im Interesse einer Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität eine höhere bauliche Nutzung zulassen (Bst. b). Sondernutzungspläne haben somit auch städtebauliche und architektonische Standards zu erfüllen. Es ist Sache der Genehmigungsbehörde, diesen Sachverhalt zu überprüfen. Dies gilt vor allem auch dann, wenn kantonale Interessen betroffen sind.

Qualitätsanforderungen an Sondernutzungspläne sind zudem nicht nur als reine Ästhetikfrage zu verstehen. Sie beinhalten auch eine gebührende Rücksichtnahme auf die Umgebung und die Interessen der Nachbarn (vgl. Botschaft zum PBG, S. 42). In vielen Rechtsmittelfällen wird eben diese Rücksichtnahme bestritten, die städtebauliche und architektonische Qualität eines Projekts bzw. Planerlasses wird generell in Frage gestellt. Schon deshalb ist eine qualifizierte Prüfung des Sachverhalts – auch im Genehmigungsverfahren – unerlässlich.

Vor diesem Hintergrund stellt Art. 25 PBG eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Schaffung einer Fachkommission Städtebau dar.

2. Die Ortsplanung ist Sache der politischen Gemeinde (Art. 1 PBG). Ihr steht in allen Belangen der Raumplanung ein grosser Ermessensspielraum zu. Das gilt auch für die ortsbauliche Beurteilung von Bau- und Planungsvorhaben. Der Kanton prüft Planerlasse im Rahmen seiner Zuständigkeit auf ihre Rechtmässigkeit sowie auf deren Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (Art. 38 PBG). Bei der Genehmigungsprüfung von Ortsplanungserlassen greift der Kanton somit nur ein, wenn die Erlasse den gesetzlichen Grundlagen, der kantonalen Richtplanung, der Sachplanung des Bundes oder auch der kommunalen Richtplanung ausdrücklich widersprechen.

Nach Art. 35 Abs. 1 PBG ist die Vorprüfung von Ortsplanungserlassen fakultativ. Sie ist für die Gemeinden ein Instrument, um die Sicht der kantonalen Fachstellen schon vor dem Erlass der Pläne festzustellen. Weil der Grundsatz von Treu und Glauben auch im Vorprüfungsverfahren gilt, bindet die Vorprüfung – vorbehältlich geänderter Verhältnisse – auch die Fachbehörden (vgl. Botschaft zum PBG, S. 46 und 47). Eine Verletzung der Gemeindeautonomie liegt dadurch nicht vor. Es kann aber die Planungs- und Rechtssicherheit erhöht werden. Das Genehmigungsverfahren wird in den meisten Fällen beschleunigt.

3. Die Fachkommission Städtebau unterstützt das AREG fachlich in städtebaulichen bzw. architektonischen Fragestellungen, sie hat keine Entscheidungsbefugnisse. Für die umfassende Prüfung und Abwägung aller Interessen und die Genehmigung von kommunalen Nutzungsplänen ist allein das AREG zuständig (Art. 38 PBG, Art. 3 PBV).

- 4.–6. Zuständig für die Genehmigung von Ortsplanungserlassen nach Art. 38 PBG ist, wie erwähnt, das AREG. Die politische Gemeinde entscheidet im eigenen Zuständigkeitsbereich und eröffnet die Verfügung sodann als Gesamtentscheid (Art. 133 Abs. 1 PBG). Die städtebauliche und architektonische Qualität eines Projekts bzw. Planerlasses ist häufig bestritten. Die Fragestellungen sind oft komplex, ihre Beantwortung erfordert eine hohe Fachkompetenz und auch Unabhängigkeit. Mit dem frühzeitigen Einbezug des Expertengremiums können der finanzielle und zeitliche Aufwand für aufwändige Planungsprozesse optimiert und eine möglichst hohe Rechts- und Verfahrenssicherheit erlangt werden.

Die kantonale Fachstelle für städtebauliche Fragen war bisher das Hochbauamt. Konkret erstellte der Kantonsbaumeister persönlich zuhanden des AREG Fachgutachten und beurteilte, inwieweit Sondernutzungspläne den städtebaulichen und architektonischen Erfordernissen genügen. Seit dem Vollzugsbeginn des neuen PBG ist die Genehmigungsprüfung des AREG einem allfälligen Rekurs gegen den Gesamtentscheid der politischen Gemeinde vorgelagert. Dementsprechend galt es, die Zuständigkeit für städtebauliche Fragen entsprechend anzupassen. Neu wirkt der Kantonsbaumeister als Vertreter des Hochbauamtes im Rekursverfahren als Fachgutachter zuhanden der Rechtsabteilung mit. Erstinstanzlich erfolgt die Begutachtungstätigkeit zugunsten des AREG dagegen neu durch die Fachkommission Städtebau. Damit ist künftig die oft geforderte unabhängige erstinstanzliche Überprüfung des Gesamtentscheids durch das AREG gewährleistet. Eine erhebliche Schwäche des bisherigen Verfahrens wurde somit durch die Schaffung der neuen Fachkommission beseitigt.

7. Die Regierung wählt die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder der Fachkommission auf Amtsdauer. Die erste Amtszeit der Mitglieder der Fachkommission endet mit der Amtsdauer 2016/2020. Sollte sich bis zu diesem Zeitpunkt die Einsetzung der Fachkommission Städtebau als unzweckmässig erweisen, wird sie selbstverständlich hinterfragt. Im Übrigen wird die Fachkommission in ihrer Tätigkeit berücksichtigen, wenn ein Projekt aus einem Verfahren mit qualifizierter fachlicher Begleitung hervorgegangen oder von einem ausgewiesenen Fachgremium bereits beurteilt worden ist.