

St.Gallen, 18. November 2019

Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Vorerst bedanken wir uns ganz herzlich für die Möglichkeit der Teilnahme an der Vernehmlassung zum Bericht und Entwurf des Baudepartementes vom 24. September 2019 und danken für die geleisteten Vorarbeiten.

Davon machen wir gerne Gebrauch und äussern uns und wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

Ziel sollte sein, dass die Vorlage noch in der laufenden Legislatur im Kantonsrat behandelt und darüber Beschluss gefasst werden kann.

In den Übergangsbestimmungen zum am 1. Oktober 2017 in Kraft getretenen neuen Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist festgelegt, innert welcher Frist die Gemeinden ihre Rahmennutzungspläne (Zonenplan und Baureglement) an das neue Recht anpassen müssen. Nicht ausdrücklich geregelt ist dagegen, ob und wie weit die bestehenden Rahmennutzungspläne vor der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanungen teilweise geändert werden dürfen

2. Bemerkungen zum Bericht

Dem vorgeschlagenen Wortlaut von Art. 175a kann zugestimmt werden. Er schafft mit Bst. b wieder die Möglichkeit, dass eine politische Gemeinde bis zur Migration Ihrer Ortsplanung auf das neue System des PBG (Art. 175 Abs. 1 PBG) Teilzonenpläne auch nach dem früheren Baugesetz erlassen kann. Inhaltlich macht der Gesetzesentwurf zu Recht keine Vorgaben. Sodann bestehen unverändert die im Kreisschreiben des BD vom 8. März 2017 aufgeführten Möglichkeiten für Teilzonenpläne nach PBG. Dies ist aber nicht Gegenstand der Vorlage.

Der Bericht sendet nun aber Signale aus, die nicht nötig und in ihrer Pauschalität auch rechtlich nicht vorgegeben sind. Die Vorlage wird damit trotz des offenen Wortlauts von Art. 175a gemäss Entwurf den Absichten der Motion und dem zitierten Antrag der Regierung selber nicht gerecht.

Zu wenig hervorgehoben wird im Bericht der in Art. 1 Abs. 1 PBG prominent betonte Grundsatz, wonach die Ortsplanung im Kanton St. Gallen Sache der politischen Gemeinden ist. Das galt schon bisher und ist Ausfluss der in Art. 50 der Bundesverfassung (SR 101) und Art. 89 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) verankerten Gemeindeautonomie. Die inhaltlich mit der RPG 1 – Revision angepassten bundesrechtlichen

Rahmenbedingungen haben daran absolut nichts geändert. Damit aber ist der den politischen Gemeinden in Ortsplanungsfragen zustehende grosse Ermessensspielraum von den kantonalen Behörden und Gerichten zu respektieren.

Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) hat im Rahmen der Genehmigung nach Art. 38 PBG denn auch Teilzonenpläne auf ihre Rechtmässigkeit (mit dem RPB im Vordergrund) sowie auf Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (allen voran die Fruchtfolgeflächen) zu überprüfen.

Auch die Rechtsprechung sollte Zurückhaltung üben. Das tut denn auch das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen in konstanter Rechtsprechung. Im Entscheid B 2014/228 vom 24. November 2016 z.B. wird in Erw. 3 festgehalten, dass die Orts- und damit auch die kommunale Schutzplanung Sache der politischen Gemeinde sei, auch wenn dem Kanton in Belangen der Raumplanung und des öffentlichen Baurechts die Rechts- und Ermessenskontrolle zusteht (Art. 3 Abs. 2 aBauG; Hinweis: Mit dem PBG ist zudem diese Zweckmässigkeitsprüfung weggefallen). Diese Kompetenzteilung betont auch nach Meinung des Verwaltungsgerichts die Gemeindeautonomie und führt dazu, dass es allein Sache der Gemeinde ist, unter mehreren in Betracht kommenden zweckmässigen Lösungen zu wählen. Im Entscheid B 2015/189 vom 26. Oktober 2016 betont das Verwaltungsgericht in Erw. 4.2 sodann den weiten Ermessensspielraum der Planungsbehörde. Erst die Frage des vollständigen Einbezugs der massgeblichen Einzelaspekte in die Interessenabwägung im Rahmen der Planung unterliegt der Rechtskontrolle. Ein Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum steht der Planungsbehörde namentlich dort zu, wo es um die Wertung bzw. Gewichtung der einzelnen Grundsätze geht. Erst eine deutlich unsorgfältige Interessenabwägung stellt eine Rechtsverletzung dar und unterliegt der Rechtskontrolle.

Die Ortsplanung ist somit wie schon bisher auch seit Inkrafttreten des PBG und unbesehen um den neuen kantonalen Richtplan von kantonalen Instanzen im Wesentlichen erst dann zu korrigieren, wenn sie den Grundsätzen und Zielen des RPG und zusätzlich bei Neueinzonungen Art. 15 RPG sowie den erwähnten Festlegungen im kantonalen Richtplan widerspricht.

Vor diesem Hintergrund greift der Bericht des BD auf der Abstraktionsebene, um die es jetzt in der Vorlage zum Nachtrag zum PBG geht, teilweise unzulässig und vor allem auch unnötig in den weiten Ermessensspielraum der Gemeinden und indirekt natürlich auch in den Ermessensspielraum des AREG als Genehmigungsinstanz ein. Zu verweisen ist insbesondere auf die pauschalen und ohne konkreten Fallbezug formulierten Vorgaben oder Einschränkungen in Ziffer 2.2, Seite 7/9 des Berichts:

- Beschränkung von Teilzonenplänen von vornherein auf „Einzelvorhaben mit begrenzten Auswirkungen“;
- Neueinzonungen sind in Wohn- und Mischzonen kaum denkbar.

Insbesondere die zuletzt wiedergegebene Feststellung lässt sich in ihrer Pauschalität in keiner Art und Weise halten. Sie kontrastiert auch mit der zutreffenden Feststellung im letzten Absatz auf der vorhergehenden Seite 6/9 des Berichts, wonach mit dem Nachtrag „künftig auch grössere planerische Eingriffe möglich“ sind, sowie mit der Behauptung, dass das Instrumentarium der Gemeinden „erheblich“ erweitert werde.

Missverständlich ist auch der Hinweis auf Seite 7/9 oben des Berichts, dass die Anpassungen im Rahmen eines Teilzonenplans „auch auf den kommunalen Richtplan abzustimmen“ sind. Entscheidend ist nämlich vielmehr, dass Teilzonenpläne auch für Wohn- und Mischzonen:

- den Vorgaben des RPG, namentlich den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) sowie Art. 15 und Art. 15a RPG entsprechen,
- aus einer (richtig verstandenen) Gesamtsicht heraus erfolgen;
- den Vorgaben des kantonalen Richtplans, namentlich der erwähnten Koordinationsblätter S12 und S13 entsprechen.

Die für die Rechtmässigkeit eines Teilzonenplans nötigen Nachweise hat die politische Gemeinde im Planungsbericht nach Art. 47 RPV zu Handen des AREG als Genehmigungsbehörde und zuhanden allfälliger Rechtsmittelinstanzen vorzulegen. Das bedeutet auch, dass ein Teilzonenplan nach aBauG nicht zwingend die vorgängige Anpassung des kommunalen Richtplans voraussetzt. Der Nachweis der Gesamtsicht über das Gemeindegebiet insbesondere bei Neueinzonungen mittels Teilzonenplan z.B. kann auch mit anderen Konzepten und Planungen erbracht werden, z.B. durch eine Innenentwicklungsstrategie. Allfällige Abweichungen zum bestehenden kommunalen Richtplan wären allerdings zu begründen.

Wie erwähnt bestand schon bisher bei Teilzonenplänen die Notwendigkeit der Gesamtsicht. Diese wird von Lehre und Rechtsprechung aus Art. 2 RPG abgeleitet. Das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen hat dies z.B. im Entscheid B 2010/63 vom 9. November 2010 bestätigt, zugleich aber festgehalten, dass die Notwendigkeit eines „planerischen Gesamtkonzepts“ nicht ausschliesst, dass die kommunale Nutzungsplanung für einen Teil des Gemeindegebiets oder gar nur für eine einzelne Liegenschaft gesondert erfolgt. Teilnutzungspläne müssen sich nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts in die Zonenplanung der Gemeinde einfügen; sie dürfen nicht aus dem planerischen Gesamtkonzept herausgerissen werden.

Zu bedenken ist zudem, dass auch die Planungspflicht unter dem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit steht, sowohl was den Grundsatz der Planung als auch was ihr Ausmass angeht (Pierre Tschannen, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Nutzungsplanung, Interessenabwägung, Schulthess 2019, Art. 2 N. 22).

Für weitergehende, unnötig vorweggenommene Einschränkungen der Gemeindeautonomie in der Botschaft der Regierung an den Kantonsrat besteht kein Anlass. Die politischen Gemeinden und auch das AREG als Genehmigungsinstanz kennen den Ihnen zustehenden Ermessensspielraum und dessen vorab durch das RPG und den kantonalen Richtplan vorgegebenen Grenzen. Dieser ist zu respektieren und auch aktiv zu nutzen!

Antrag:

Entsprechend wird die Regierung gebeten, die Botschaft an den Kantonsrat auf der Basis des Berichts des Baudepartements vom 24. September 2019 im Sinn der vorliegenden Stellungnahme inhaltlich zu überarbeiten und dabei die Zuständigkeit für die Ortsplanung sowie den Ermessensspielraum aufzuzeigen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen, Anregungen und Anträge und sehen mit Interesse der definitiven Vorlage an die Regierung entgegen.

Freundliche Grüsse

**Industrie- und Handelskammer
St.Gallen-Appenzell**



Markus Bänziger
Direktor



Michael Götte
Leiter kantonale Politik