



Motion Roland Seiler SVP "Stärkung der parlamentarischen Rechte bei Richtplänen, Sondernutzungsplänen und Planungszonen"

1. Ausgangslage

Roland Seiler (SVP) hat am 2. Dezember 2014 die Motion „Für eine Stärkung der parlamentarischen Rechte bei Richtplänen, Sondernutzungsplänen und Planungszonen“ eingereicht. Die Motion ist von 22 Parlamentsmitgliedern unterzeichnet. Mit der Motion wird mehr Mitsprache bei der Stadtplanung angestrebt. Der Stadtrat wird eingeladen, dem Stadtparlament folgende Änderung des Artikels 39 der Gemeindeordnung zur Beschlussfassung zu unterbreiten:

q) Genehmigung von Verwaltungsplänen, einschliesslich Richtplänen, Sondernutzungsplänen und Planungszonen

Im Weiteren schlägt der Motionär vor, die Stadtentwicklung in den Hochbau zu integrieren.

2. Vorgehen für Bearbeitung Motion

Nach Art. 56 Geschäftsreglement Stadtparlament entscheidet das Stadtparlament über die Erheblicherklärung der Motion. In der Diskussion können Anträge auf Änderung oder auf Umwandlung einer Motion in ein Postulat gestellt werden.

Erklärt das Stadtparlament eine Motion als erheblich, führt der Stadtrat den erteilten Auftrag innert einem Jahr aus. Der Stadtrat wird in diesem Fall dem Parlament eine Vorlage unterbreiten. Sofern das Stadtparlament die angestrebte Änderung der Gemeindeordnung unterstützt, wäre anschliessend eine Volksabstimmung durchzuführen.

3. Überlegungen des Stadtrates

3.1 Zur Zuständigkeit für den Erlass von Verwaltungsplänen und des Richtplans

- a) Mit dem Richtplan wird aufgezeigt, welche räumliche Entwicklung für die Stadt in den nächsten 20-25 Jahren angestrebt wird. Dies hat aus einer Gesamtsicht zu erfolgen, was heisst, dass sowohl die Siedlung-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung aufeinander abzustimmen sind. Der Richtplan richtet sich an die Behörden und ist nicht grundeigentümergebunden. Er zeigt aber eine gewisse Vorwirkung bzw. legt den Spielraum für die nachfolgenden Planungen fest.
- b) Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz (seit 1. Mai 2014 in Kraft) wird der Richtplan auf kantonaler Stufe an Bedeutung gewinnen (beispielsweise durch die Festlegung des Siedlungsgebietes). Mit der neuen Generation der kantonalen Richtpläne dürfte der Spielraum für die Gemeinden eher kleiner werden als bisher.
- c) Mit der laufenden Totalrevision des Baugesetzes im Kanton St.Gallen wird eine Aufwertung des kommunal-

len Richtplans angestrebt.

- d) Sowohl in St.Gallen als auch in Wil liegt die Zuständigkeit für den Erlass von Verwaltungsplänen und insbesondere des Richtplans beim Parlament. Aufgrund der - zunehmenden - Bedeutung, Funktion und Wirkung des Richtplans erscheint ein angemessener Einbezug des Parlaments zweckmässig. Damit kann es auch in die Verantwortung für eine gesamtheitliche Entwicklung genommen werden.
- e) Das bestehende Stadtentwicklungskonzept wurde seinerzeit durch das Parlament genehmigt, dies obwohl dafür keine Rechtsgrundlage (Zuständigkeitsnorm) in der Gemeindeordnung bestand und besteht. Für die laufende Überarbeitung wurde dem Parlament zugesichert, dass auch das überarbeitete Stadtentwicklungskonzept wiederum zur Beschlussfassung vorgelegt werden wird. Eine analoge Regelung wie in den Städten St.Gallen und Wil, wonach Verwaltungspläne durch das Parlament zu erlassen sind, würde hier die heute noch fehlende Legitimation des Parlaments schaffen.

3.2 Zur Zuständigkeit für den Erlass von Sondernutzungsplänen

- a) Mit Sondernutzungsplänen kann für ein bestimmtes, klar abgegrenztes Gebiet die besondere Bauweise angeordnet werden. Dabei sind Abweichungen von der Grundordnung möglich, sofern ein besseres Projekt als nach Regelbauweise realisiert werden kann. Eine Abweichung von der Grundordnung ist nach Praxis im Kanton St.Gallen nicht beliebig möglich. So kann gegenüber der rechtsgültigen Zone maximal ein zusätzliches Vollgeschoss bewilligt werden. Weitergehende Abweichungen in der Geschossigkeit bedingen eine Änderung des Zonenplans.
- b) Trotzdem ist zu bemerken, dass insbesondere bei Gestaltungsplänen markante Abweichungen zur Grundordnung rechtlich möglich sind und dadurch eine gewisse Gefahr besteht, dass der durch das Parlament erlassene Zonenplan tendenziell „ausgehebelt“ werden könnte. Insofern ist eine Aufteilung der Zuständigkeit für den Erlass von Sondernutzungsplänen, wie sie die Stadt St.Gallen kennt und wie sie in Wil im Rahmen der Baureglementsrevision diskutiert wird, durchaus prüfenswert.
- c) Zu beachten ist jedoch, dass durch die inhaltliche Anpassung einzelner Aspekte eines Sondernutzungsplans eine nochmalige Überarbeitung des Planungswerks notwendig werden kann. Dies könnte eine erneute Vorprüfung durch den Kanton sowie die nochmalige öffentliche Auflage des Sondernutzungsplans inkl. der damit verbundenen Rechtsmittel nach sich ziehen. Erfahrungen in der Stadt St.Gallen zeigen, dass dem Parlament faktisch nur die Zustimmung oder Ablehnung des Sondernutzungsplans offensteht. Im Zeitraum 2008-2014 wurden in der Stadt St.Gallen von rund 30 erlassenen Sondernutzungsplänen nur gerade 2 dem Parlament unterbreitet. Einerseits war dies der Gestaltungsplan „Olma Kongress- und Konferenzgebäude mit Hotel“, der trotz Zustimmung des Parlaments schliesslich im Rechtsverfahren gescheitert ist. Andererseits handelte es sich um den Gestaltungsplan „Bernhardswies II“ (südlich Bahnhof Hagen).
- d) Interessant ist auch die Diskussion in der Stadt Wil, wo die Zuständigkeit für den Erlass von Sondernutzungsplänen durch das Parlament neu geregelt werden soll. Einerseits soll die parlamentarische (ständige) Baukommission über laufende Planungen und insbesondere Sondernutzungspläne regelmässig informiert werden. Dadurch kann während der Bearbeitung der Sondernutzungspläne ein inhaltlicher Input durch die Baukommission erfolgen und darauf hingewirkt werden, dass ein Erlass durch das Parlament vorgesehen wird. Im Baureglement soll festgehalten werden, dass aber letztlich der Stadtrat bestimmt, welche Sondernutzungspläne durch das Parlament zu erlassen sind.
- e) Dem „politischen“ Ermessen des Parlaments beim Erlass von Sondernutzungsplänen (bzw. bei der Formulierung von Bestimmungen) sind Grenzen gesetzt, da Sondernutzungspläne einerseits der Genehmigung durch das kantonale Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG)) bedürfen und ausserdem eine hinreichende (fachliche und rechtliche) Qualität aufweisen, damit sie genehmigungsfähig und bestmöglich „Rekurs resistent“ sind bzw. bleiben.

- f) Durch den Erlass der Sondernutzungspläne durch das Parlament erhöht sich die Durchlaufzeit des Planungsverfahrens um mindestens 4 bis 6 Monate. Zusätzlich massiv verlängert wird die Durchlaufzeit, wenn aus der parlamentarischen Beratung eine Änderung des Planungswerks hervorgeht, die eine Überarbeitung erforderlich macht. Das gesamte Verfahren müsste nochmals durchgeführt werden. Die Planungssicherheit für die Grundeigentümerschaft und Investoren aber auch für den Stadtrat und die Verwaltung sinkt dadurch markant.
- g) Die Forderung nach ganzheitlicher Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, nach schlanken Verfahren und nach kurzen Durchlaufzeiten setzt eine angepasste Kompetenzordnung zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung voraus. Erst dies macht eine wirkungsvolle Verwaltungsführung möglich. So gesehen ist es aus zeitlicher und fachlicher Optik eher fraglich, ob die Mitwirkung des Parlaments in weitgehend operativen Aufgaben im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Sondernutzungsplänen - beispielsweise durch die Mitsprache einer parlamentarischen Kommission - zweckmässig ist.

3.3 Zur Zuständigkeit für den Erlass von Planungszonen

- a) Das BauG lässt es grundsätzlich offen, welche Behörde für den Erlass der Planungszone zuständig ist. Mit dem Erlass einer Planungszone ist beabsichtigt, der mit der Planung betrauten Behörde die notwendige Zeit für die Ausarbeitung einer neuen Grundordnung oder besonderer Vorschriften zu geben.
- b) Planungszonen sind in aller Regel kurzfristig zu erlassen, in Form einer (anfechtbaren) Verfügung. Der Erlass einer Planungszone stellt zweifelsfrei einen Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Grundeigentümer dar, kann vom Stadtrat aber nur dann verfügt werden, wenn ein hinreichendes öffentliches Interesse geltend gemacht werden kann und die Grundsätze der Gesetzmässigkeit und Verhältnismässigkeit gewahrt sind. Die Tatsache, dass der kantonale Gesetzgeber einem Rechtsmittel gegen den Erlass einer Planungszone die aufschiebende Wirkung entzieht, bringt zum Ausdruck, dass diese Form der Eingriffsverwaltung – sofern die dafür erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen vorliegen - ausdrücklich so gewollt ist.
- c) Der Erlass einer Planungszone kommt nicht häufig vor, ist ein Spezialfall und daher ganz klar ein Instrument in der Hand der Exekutive. In der Stadt Gossau sind in den vergangenen 14 Jahren lediglich zwei Planungszonen erlassen worden (2005: Planungszone Mobilfunkantennen / 2014: Planungszone Wiler-/Gerenstrasse).

4. Handlungsbedarf aus Sicht des Stadtrates

4.1 Für Änderung der Zuständigkeiten zum Erlass des Richtplans

- a) Eine Anpassung der Gemeindeordnung mit dem Ziel, die Zuständigkeit für den Erlass des Richtplans sowie von Verwaltungsplänen - im Sinne der Stadt St.Gallen und Wil – dem Parlament zuzuscheiden, kann geprüft werden. Betreffend Richtplan wäre näher zu klären, ob der Richtplan als gesamtes oder ob nur die wesentlichen konzeptionellen und strategischen Eckwerte einer parlamentarischen Beschlussfassung bedürfen.
- b) Die Einführung einer Bestimmung, dass Verwaltungspläne durch das Parlament zu erlassen sind, ist im Zusammenhang mit der Klärung der Zuständigkeit für den Erlass des Richtplans zu prüfen.
- c) Um den Erlass von Verwaltungsplänen sowie des Richtplans im Besonderen dem Parlament zu zuweisen, wäre vermutlich eine Ergänzung von Art. 39 Abs. 3 der Gemeindeordnung vorzuschlagen.

4.2 Für Änderung der Zuständigkeiten zum Erlass von Sondernutzungsplänen

- a) Ein Erlass von Sondernutzungsplänen durch das Parlament erscheint dort angebracht, wo aufgrund der Lage und Einsichtigkeit des Planungsgebietes erhöhte städtebauliche Anforderungen gestellt werden müssen und es sich um ein grösseres, zusammenhängendes Gebiet handelt. Ein Erlass durch das Parlament ist vor allem auch dann angezeigt, wenn durch die Festlegungen im Sondernutzungsplan grössere Abweichungen von

der Regelbauweise ermöglicht werden. Eine entsprechende Anpassung des Baureglements - analog zu bestehenden Bestimmungen in St.Gallen sowie der in Diskussion stehenden Anpassung in Wil - ist zu prüfen.

- b) Um frühzeitig politische Aspekte in der Erarbeitung von Sondernutzungsplänen einzuholen bzw. deren politische Relevanz frühzeitig zu erkennen, ist eine periodische Information der parlamentarischen Baukommission prüfenswert. Entsprechend könnte die Bestimmung zur Baukommission im Geschäftsreglement für das Stadtparlament angepasst werden.
- c) Für den Fall, dass die geltende Zuständigkeitsordnung geändert werden will, ist entweder Art. 39 Abs. 3 der Gemeindeordnung durch eine Bestimmung zu ergänzen und gleichzeitig die entsprechende Formulierung in Art. 43 lit. i der Gemeindeordnung zu streichen. Anstelle der Anpassungen an der Gemeindeordnung wäre auch ein zusätzlicher Artikel im Baureglement - analog zu der Lösung St.Gallen - denkbar. Die Formulierung in Art. 43 lit. i der Gemeindeordnung wäre sodann ebenfalls zu streichen.
- d) Im Geschäftsreglement für das Stadtparlament wäre die heutige Formulierung zu präzisieren (Art. 11: Die Baukommission prüft die in die Zuständigkeit des Stadtparlamentes fallenden Geschäfte in den Bereichen Hoch- und Tiefbau der Raumplanung, der Verkehrsplanung und des Bauens).

4.3 Für Änderung der Zuständigkeit für den Erlass von Planungszonen

Für eine Änderung der heutigen Zuständigkeit ist kein Handlungsbedarf ersichtlich. Die geltenden Regelungen in den Städten St.Gallen und Wil unterstreichen die Zweckmässigkeit der Zuständigkeit der Exekutive.

4.4 Integration der Stadtentwicklung in den Hochbau

Auf dieses Anliegen wird der Stadtrat im Rahmen seines Berichtes eingehen. Bei der Beurteilung gilt es zu berücksichtigen, dass – gemäss Gemeindeordnung – der Stadtrat für die Organisation der Verwaltung zuständig ist.

5. Antrag für Vorgehen

Die Motion wirft einige Themen auf, die einer detaillierten Prüfung unterzogen werden müssen. Aufgrund der Fragestellungen und der Vielfalt der zu klärenden Fragen erscheint das Instrument der Motion generell nicht geeignet zu sein. Der in der Motion verbindlich vorgeschlagene Wortlaut engt eine gesamtheitliche Betrachtungsweise und Lösungsfindung stark ein.

Der Stadtrat schlägt deshalb die Umwandlung der Motion in ein Postulat vor (Art. 56 Geschäftsreglement Stadtparlament). Damit der Postulatsbericht ergebnisoffen bleibt und eine umfassende Prüfung der Anliegen ermöglicht, schlägt der Stadtrat folgenden Postulatstext vor:

„Der Stadtrat wird beauftragt, dem Stadtparlament Bericht und Antrag für eine Stärkung der parlamentarischen Rechte bei Richtplänen, Sondernutzungsplänen und Planungszonen zu unterbreiten.“

Antrag

1. Die Motion wird in ein Postulat mit vorstehendem Wortlaut umgewandelt.
2. Das Postulat wird erheblich erklärt.

Stadtrat

Beilage

Motion