



Vorlage an das Stadtparlament

vom 29. September 2005 Nr. 1025

Bauordnung / Zonenplan

Bereinigungen der neuen Bauordnung und des revidierten Zonenplanes

1 Bisheriger Verfahrensablauf

1.1 Verfahrensübersicht

Im Grossen Gemeinderat fand am 29. August 2000 die Schlussabstimmung über die neue Bauordnung, das Reklamereglement und den revidierten Zonenplan statt. Das Stadtparlament beschloss die neuen Erlasse nach intensiven Beratungen fast einstimmig, alle Fraktionen unterstützten den „historischen Kompromiss“. Das fakultative Referendum wurde nicht ergriffen. Mit dem Entscheid des Grossen Gemeinderates fand so eine jahrelange Diskussion in der Stadt St.Gallen ihren politischen Abschluss.

Nach den politischen Entscheidungen folgten das Rechtsmittel- und das Genehmigungsverfahren auf Ebene Baudepartement, Regierung und Verwaltungsgericht. Verschiedene Bestimmungen der neuen Bauordnung und einzelne Zonenplanfestlegungen wurden von betroffenen Grundeigentümern im Rechtsmittelverfahren mit Rekursen bzw. Beschwerden an die höheren Instanzen weitergezogen. Im Genehmigungsverfahren wurden bestimmte Artikel der Bauordnung vom Baudepartement beanstandet, auch hier waren schliesslich Entscheide des Verwaltungsgerichtes notwendig:

- Im Rechtsmittelverfahren hatten die seinerzeitigen Einsprecherinnen und Einsprecher die Möglichkeit, ihre erstinstanzlich nicht berücksichtigten Änderungsanträge zur Bauordnung, zum Reklamereglement oder zum Zonenplan mit Rekurs an die Regierung des Kantons St.Gallen weiterzuziehen. Gegen den Entscheid der Regierung konnte Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben werden. Letztinstanzlich wäre noch die staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht offen gestanden.
- Im Genehmigungsverfahren wurden die neuen Reglemente und der Zonenplan durch das Baudepartement (vertreten durch das Planungsamt, heute Amt für Raumentwick-



lung ARE) auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit überprüft. Das Genehmigungsverfahren wird zeitlich parallel zu den Rechtsmittelverfahren durchgeführt, eine Genehmigung wird aber erst mit dem Abschluss aller Verfahren rechtsgültig. Erst dann kann der Stadtrat die Erlasse in Rechtskraft setzen.

Nach der Beschlussfassung des Grossen Gemeinderates war abzusehen, dass diese Verfahren noch einige Zeit beanspruchen werden. Während die neue Bauordnung und das Reklamerement als Ersatz für die geltende Bauordnung nur als Ganzes in Kraft gesetzt werden können und der Abschluss der gesamten Verfahren abgewartet werden muss, war im Zonenplan mit den zahlreichen Einzelzonierungen ein differenziertes Vorgehen möglich. Damit die für die Entwicklung der Stadt bedeutenden neuen Zonierungen rasch wirksam werden, wurde der Zonenplan im Genehmigungsverfahren aufgeteilt:

- Im Teilplan „A“ sind diejenigen Gebiete enthalten, die im Rechtsmittelverfahren nicht bestritten sind und die keinen Zusammenhang mit der neuen Bauordnung haben. Dabei handelt es sich um fast alle Änderungen der Nutzungszonen, insbesondere die neuen Baulandreserven. Dieser Plan konnte nach der entsprechenden, vorgezogenen Genehmigung des Baudepartementes durch den Stadtrat auf den 1. Dezember 2001 in Kraft gesetzt werden.
- Im Teilplan „B“ sind diejenigen Zonenplanänderungen enthalten, die im Rechtsmittelverfahren angefochten wurden (zwei Einzonungsfälle) oder die in einem Zusammenhang mit der neuen Bauordnung stehen. Bei letzteren geht es vor allem um die Schutzgebiete (Ortsbildschutz, Gebiete mit besonderen baulichen Anforderungen) und um die Grünzonen.

Die verschiedenen Rechtsverfahren zur neuen Bauordnung und zum Zonenplan sind nun abgeschlossen. Im Folgenden wird der Ablauf dieser Verfahren kurz zusammengefasst dargestellt (Ziffer 1.2 bis 1.4). Als Ergebnis der Verfahren ist über einige Punkte von Bauordnung und Zonenplan nochmals eine Entscheidung des Stadtparlamentes erforderlich. Der Stadtrat stellt bezüglich der nötigen Bereinigungen mit dieser Vorlage Antrag (Ziffer 2). In einem inhaltlichen Zusammenhang mit Bauordnung und Zonenplan steht auch das Postulat „Beirat“. Der Stadtrat erstattet dazu ebenfalls Bericht und stellt den vorgesehenen „Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur“ vor (Ziffer 3).

Parallel zu den rechtlichen Verfahren mussten auch weitere Vorbereitungen im Hinblick auf die neue Bauordnung und den revidierten Zonenplan getroffen werden. Dazu gehört insbesondere die Ausarbeitung einer Vollzugsverordnung des Stadtrates zur Bauordnung (gemäss Art. 72 nBO). Dieses Reglement beinhaltet insbesondere Bestimmungen über die Messwei-



se, Definitionen und Detailregelungen aufgrund von entsprechenden Verweisen in der Bauordnung sowie Vorschriften zum Baubewilligungsverfahren. Ein Entwurf für die Vollzugsverordnung wurde bereits öffentlich aufgelegt, eine Einsprache konnte mit einer kleinen Änderung bereinigt werden. Der Erlass der Vollzugsverordnung auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der neuen Bauordnung ist durch den Stadtrat noch zu beschliessen.

1.2 Rechtsmittelverfahren

Einspracheentscheide des Stadtrates

Der Stadtrat hatte erstinstanzlich über ca. 40 Einsprachen zur neuen Bauordnung und zum teilrevidierten Zonenplan zu entscheiden. Diese Entscheide wurden den Einsprecherinnen und Einsprechern nach der Beschlussfassung des Grossen Gemeinderates (29. August 2000) und nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist am 13. Oktober 2000 eröffnet. In 14 Fällen wurde Rekurs an die Regierung erhoben, von diesen 14 Rekursen wurden vier zurückgezogen und einer vergleichsweise, im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens, erledigt. Von den verbleibenden neun Rekursen betrafen sechs eine Zonenplaneinteilung und drei sowohl den Zonenplan wie auch Bestimmungen der Bauordnung. Im Rekursverfahren führte das verfahrensleitende Baudepartement zusammen mit den Vertretern der Stadt und den jeweiligen Einsprechern oder Einsprecherinnen und deren Rechtsvertretern bzw. -vertreterinnen verschiedene Augenscheine und Rekursverhandlungen durch. Dabei kam es zu drei weiteren Rekursrückzügen.

Rekursentscheide der Regierung

Die Regierung des Kantons St.Gallen entschied die sechs verbleibenden Rekurse im November 2001. Bei drei Zonenplaneinteilungen folgte die Regierung der Stadt und beschloss Abweisung der Rekurse. In den drei weiteren Verfahren wurden die Rekursanträge der Privaten teilweise geschützt und Änderungen am Zonenplan und an der Bauordnung vorgenommen. Bei der Bauordnung betraf dies Bestimmungen bezüglich der Baumassenziffer, der Vorgärten und der Bewilligungspflicht für Terrainveränderungen. Beim Zonenplan ging es um die von der Stadt vorgesehene Einzonung einer grösseren Gewerbe-Industriezone im Gebiet „Altenwegen“ östlich der Geissbergstrasse. Die Rücknahme dieser Einzonung durch die Regierung erfolgte insbesondere aus Gründen der Immissionssituation und der Verkehrskapazitäten in diesem Gebiet.

Beschwerden des Stadtrates an das Verwaltungsgericht

Am 4. Dezember 2001 beschloss der Stadtrat, gegen die von der Regierung gutgeheissenen Rekurse bezüglich der Bauordnung Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu erheben. Die Rekursentscheide bewirkten nach Auffassung des Stadtrates teilweise wesentliche und



sachlich nicht gerechtfertigte Abweichungen von den Zielen und Grundsätzen der neuen Bauordnung.

Im Weiteren erhob der Stadtrat auch Beschwerde in Sachen Zonenplaneinteilung Altenwegen. Beim neuen Gebiet für gewerbliche und industrielle Nutzungen östlich der Geissbergstrasse handelt es sich um eine wertvolle, grossflächige Baulandreserve dieser Art im Zonenplan, die für die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt von wesentlicher Bedeutung ist. Aus diesen Gründen, aber auch zur Wahrung des vom Grossen Gemeinderat beschlossenen politischen Gesamtkompromisses mit der neuen Bauordnung und dem Zonenplan wurden die Interessen der Stadt mit der Beschwerde des Stadtrates an das Verwaltungsgericht gewahrt. Zusätzlich haben auch zwei private, direkt betroffene Grundeigentümer in dieser Sache Beschwerde an das Verwaltungsgericht geführt.

Eine weitere Beschwerde an das Verwaltungsgericht reichte eine Grundeigentümerin ein, die im Rekursverfahren bezüglich einer Zonenplaneinteilung im Gebiet Riedererholz unterlegen war. Angefochten wurde eine im Rekursentscheid bestätigte Umteilung vom Übrigen Gemeindegebiet in die Landwirtschaftszone.

Somit wurden im Rechtsmittelverfahren beim Verwaltungsgericht die beiden Zoneneinteilungen im Gebiet Altenwegen sowie im Gebiet Riedererholz hängig gemacht, ebenso die Beschwerden der Stadt gegen die Rekursentscheide der Regierung betreffend die Bauordnung.

1.3 Genehmigungsverfahren

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens - zeitlich parallel zum Rechtsmittelverfahren - kam es zu intensiven Diskussionen, Verhandlungen und Korrespondenzen zwischen der Stadt und den beteiligten Stellen des Kantons. In einigen Punkten bestanden unterschiedliche Rechtsauffassungen über einzelne Inhalte der neuen Bauordnung, so waren z.B. die Bestimmungen über die Altstadt, den Schutz von Kulturobjekten, verschiedene Artikel zur Regelbauweise, die Vorschriften über die Grünzone etc. Gegenstand der Gespräche. In verschiedenen Punkten führten die gemeinsamen Abklärungen zu einem Einvernehmen im Sinne der neuen Bauordnung, in anderen Punkten blieben die Differenzen bestehen. Am 30. April 2002 erliess das Planungsamt (heute ARE) eine erste Genehmigungsverfügung, die allerdings nicht dem Ergebnis der vorangegangenen Aussprachen zwischen dem Baudepartement und der Stadt entsprach. Nach erneuten Gesprächen folgte am 9. August 2002 die definitive Genehmigungsverfügung. Mit Ausnahme bestimmter, im Folgenden dargestellter Punkte sowie der Bereiche, in denen bereits Verfahren vor Verwaltungsgericht anhängig



waren (vgl. Ziffer 1.4), wurden die neue Bauordnung, das Reklamereglement und der Teilplan „B“ genehmigt.

Akzeptierte Nichtgenehmigungen

Zu den nicht genehmigten Teilen der Bauordnung gehörten einige untergeordnete Bestimmungen, die vom Stadtrat akzeptiert werden konnten. Dies betraf z.B. einzelne Änderungen in der Bauordnung im Hinblick auf die Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht bei unterirdischen Bauten oder dem Gewässerabstand.

Vorläufigen Charakter hat die Nichtgenehmigung der Bestimmungen in der Bauordnung über die Grünzonen sowie die entsprechenden neuen Zonenplaneinteilungen. Diese sind in einem neuen, späteren Verfahren gemäss den Zweckbestimmungen des Baugesetzes zu differenzieren. Für die Zwischenzeit ist eine Übergangsregelung zu beschliessen (vgl. Ziffer 2.3).

Weiterzug mit Rekurs und Beschwerde durch den Stadtrat

Von grundsätzlicher Bedeutung war hingegen die Nichtgenehmigung der Bestimmungen über den Schutz bestehender Bauten und Aussenräume in der Altstadt sowie über den Schutz bestehender Bauten in geschützten Ortsbildern. Der Stadtrat erhob deshalb am 20. August 2002 Rekurs bei der Regierung mit dem Antrag, die Verfügung sei aufzuheben. Überdies hat der Stadtrat den Verfahrensantrag gestellt, dieser Rekurs sei angesichts der beim Verwaltungsgericht bereits anhängigen, ebenfalls die neue Bauordnung betreffenden Beschwerden im Interesse der Beschleunigung als Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht weiterzuleiten. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat am 18. März 2003 über den Verfahrensantrag des Stadtrates entschieden und den Rekurs betreffend Genehmigungsverfügung des Planungsamtes als Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht überwiesen.

Damit waren seit März 2003 alle hier dargestellten Beschwerdeverfahren beim Verwaltungsgericht vereinigt. Das Verwaltungsgericht hat in fünf Urteilen am 18. November 2003 sämtliche Beschwerden betreffend Bauordnung und Zonenplan der Stadt St.Gallen entschieden. Die Urteile wurden den Verfahrensbeteiligten am 8. Dezember 2003 eröffnet. Es erfolgte in keinem Fall ein Weiterzug an das Bundesgericht. Die Urteile des Verwaltungsgerichtes sind somit rechtskräftig.

1.4 Entscheide des Verwaltungsgerichtes

Das Verwaltungsgericht hat in seinen Urteilen bezüglich dem Schutz der Altstadt in der Bauordnung und der Zonenplanfrage Altenwegen zwei wesentliche Entscheide zu Gunsten der



Stadt und im Sinne der Anträge des Stadtrates gefällt, bezüglich dem Ortsbildschutz in der Bauordnung, der Zonenplanfrage Riedererholz und einigen weiteren Punkten wurde hingegen die Haltung der Stadt nicht übernommen:

Schutz der Altstadt

Die Bestimmungen über den Schutz bestehender Bauten und Aussenräume in der Altstadt sind entgegen der Genehmigungsverfügung des Baudepartementes zulässig. Dies bedeutet, dass sämtliche vor 1920 erstellte Bauten in der Altstadt aufgrund der neuen Bauordnung generell zu erhalten sind, auch ohne besondere Verfügung.

Ortsbildschutz

Anders verhält es sich mit dem Schutz von Bauten in geschützten Ortsbildern. Entgegen der in der Bauordnung beschlossenen Regelung sind solche Bauten nach wie vor mittels Einzelverfügung unter Schutz zu stellen.

Nach diesen Entscheidungen des Verwaltungsgerichtes können die Bestimmungen über die Altstadt in der neuen Bauordnung unverändert belassen werden, die Bestimmung zum Ortsbildschutz ist hingegen nochmals neu zu beschliessen (vgl. Ziffer 2.2). Diese Rechtmittelverfahren hatten auch Auswirkungen auf die Überarbeitung des Inventars der schützenswerten Bauten und die Vorbereitung der Schutzverordnung entsprechend dem Motionsauftrag des Stadtparlamentes. Die Arbeiten waren blockiert, bis mit den Urteilen des Verwaltungsgerichtes die Behandlung der Altstadtbauten und der Bauten in den Ortsbildschutzgebieten entschieden war.

Einzonung Altenwegen

Im Zonenplan war das Gebiet östlich der Geissbergstrasse beidseits des Weilers Altenwegen gemäss den Entscheiden des Grossen Gemeinderates als zusammenhängende Reservefläche für gewerbliche und industrielle Zwecke der Gewerbe-Industrie-Zone, verbunden mit Nutzungseinschränkungen in Bezug auf die Verkehrsbelastung, sowie in die Wohn-Gewerbe-Zone eingezont worden. Im Rekursentscheid der Regierung wurde die Einzonung wieder aufgehoben. Das Verwaltungsgericht hat nun in seinem Entscheid die Haltung der Stadt geschützt und die Einzonung dieser Baulandreserve im Grundsatz bestätigt. In seiner Entscheidungsbegründung anerkennt das Gericht die Notwendigkeit eines eigenen, ausreichenden Angebotes der Stadt an Reserveflächen für die wirtschaftliche Entwicklung, auch in der Konkurrenzsituation zu den Agglomerationsgemeinden. Es berücksichtigt die Bemühungen der Stadt, mit Nutzungseinschränkungen übermässige zusätzliche Verkehrsbelastungen zu vermeiden. Die Stadt ist nun aber beauftragt, über die Zonenplaneinteilung und die Nutzungseinschränkungen entsprechend den detaillierten Erwägungen des Verwaltungsgerichtes nochmals Beschluss zu fassen (vgl. Ziffer 2.4).



Weitere Entscheidungsthemen

Das Verwaltungsgericht hat in einigen weiteren Punkten die Bauordnung und den Zonenplan gegenüber der vom Grossen Gemeinderat beschlossenen Fassung im Beschwerdeverfahren geändert. Dies betrifft zunächst den Verzicht auf die Baumassenziffer; nach Auffassung des Verwaltungsgerichtes bietet das kantonale Recht eine Grundlage für eine maximale, nicht aber - wie hier vorgesehen - eine minimale Baumassenziffer.

In Artikel 39 der neuen Bauordnung wurde für die Umgebung von Bauten und Anlagen eine „ökologisch wertvolle“ Gestaltung und Bepflanzung verlangt. Das Verwaltungsgericht hat mit Verweis auf Artikel 75bis des Baugesetzes die Worte „ökologisch wertvoll“ gestrichen, die Bestimmung des BauG verlange nur eine „ansprechende“ Gestaltung der Umgebung von Bauten und Anlagen mit Grünflächen und Bepflanzungen. Die Gemeinde ist nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtes nicht befugt, hier weitergehende Eingriffe in das Grundeigentum zu verlangen. Mit analoger Argumentation hat das Gericht im Weiteren den vorgesehenen Artikel 40 bezüglich Vorgärten ganz aufgehoben. Mit dieser Bestimmung wäre die Verpflichtung für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zur Ausgestaltung der strassenseitigen Abstandsfläche als Vorgarten bei geschlossener Bauweise und dichter Einzelbebauung in die Bauordnung aufgenommen worden. Das Verwaltungsgericht stellte fest, dass für diesen Eingriff in das Grundeigentum die gesetzliche Grundlage fehlt. Somit ist der erwähnte Artikel 75bis BauG direkt anwendbare rechtliche Grundlage in Bezug auf die Gestaltung der Umgebung von Bauten und Anlagen. Vorbehalten bleiben im Weiteren weitergehende rechtliche Anforderungen für die Aussenräume, so etwa in der Altstadt (Art. 8 Abs. 1), in den geschützten Ortsbildern (Art. 49 und 50), die erhöhten Gestaltungsanforderungen bei geschlossener Bauweise (Art. 14 Abs. 3) sowie besondere Regelungen in Überbauungs- und Gestaltungsplänen, Schutzverfügungen oder Schutzverordnungen.

Im Zonenplan ist für die bereits erwähnte Fläche im Riedererholz die Umteilung vom Übrigen Gemeindegebiet in die Landwirtschaftszone rückgängig gemacht worden, vom Stadtparlament ist dazu eine neue Beschlussfassung erforderlich (vgl. Ziffer 2.5).

Nachdem keine Anrufung des Bundesgerichtes erfolgte, waren mit den Urteilen des Verwaltungsgerichtes die rechtlich strittigen Punkte von Bauordnung und Zonenplan abschliessend geklärt. Im Ergebnis der ganzen Verfahren resultierten aber auch die erwähnten Aufträge an die Stadt zur Bereinigung bestimmter Punkte von Bauordnung und Zonenplan und zur neuen Beschlussfassung.



2 Bereinigungen von Bauordnung und Zonenplan

Die noch nötigen Bereinigungen aufgrund der Gerichtsentscheide sowie der Genehmigungsverfügung betreffen die folgenden Bereiche:

- Grundmasse für bestimmte Zonen (vgl. 2.1)
- Ortsbildschutz in der Bauordnung (vgl. 2.2)
- Grünzonen in der Bauordnung und im Zonenplan (vgl. 2.3)
- Zonenplaneinteilung Altenwegen (vgl. 2.4)
- Zonenplaneinteilung Riedererholz (vgl. 2.5).

Für die erneuten Änderungen von Bauordnung und Zonenplan wurden vom 7. Juni bis 7. Juli 2004 die öffentlichen Auflageverfahren durchgeführt. Einsprachen wurden dabei lediglich bezüglich der Grundmasse für bestimmte Zonen eingereicht (vgl. 2.1).

2.1 Bauordnung Art. 13: Grundmasse

In Art. 13 wird festgelegt, dass die Grundmasse (Geschosszahl, Gebäudehöhe, Gebäudelänge, Gebäudetiefe und grosser und kleiner Grenzabstand) für die einzelnen Zonen in der Tabelle im Anhang der Bauordnung geregelt sind. Diese Tabelle enthält die Masse für die Kernzone, die Wohnzone, die Wohn-Gewerbezone, die Gewerbe-Industriezone und die Industriezone. Keine Festlegungen in der Tabelle bestehen hingegen für die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, die Landwirtschaftszone, die Grünzone und das Übrige Gemeindegebiet. Gemäss Abs. 2 der vom Grossen Gemeinderat beschlossenen Fassung dieser Bestimmung werden die Grundmasse und Gestaltungsanforderungen in diesen Zonen nicht mit festgelegten Masszahlen in der Tabelle, sondern im Einzelfall unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen festgelegt.

Diese „Einzelfallregelung“ wurde im Genehmigungsverfahren beanstandet. Sie ist gemäss der Beurteilung des Departementes nicht mit der Rechtssicherheit vereinbar. In der Genehmigungsverfügung vom 9. August 2002 wurde dann die Bestimmung zwar genehmigt, aber mit dem Hinweis, dass entgegen dem Wortlaut dieser Bestimmung für die betroffenen Zonen die subsidiären Vorschriften von Art. 67 BauG zur Anwendung kämen. In dieser Gesetzesbestimmung sind Grundmasse festgelegt, die etwa einer zweigeschossigen Wohnzone entsprechen.



Die Problematik liegt im Wesentlichen darin, dass in den betroffenen Zonen sehr unterschiedliche Bauten und Anlagen für die verschiedensten Zwecke erstellt werden. In der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen etwa befinden sich Schulhäuser, Spitalbauten, Verwaltungsgebäude, Kehrichtverbrennungsanlagen, Abwasserreinigungsanlagen, Sportanlagen etc. Es ist ausserordentlich schwierig bzw. de facto nicht möglich, für eine solche Zone Grundmasse festzulegen.

In einer weiteren öffentlichen Auflage im Juni / Juli 2004 wurde zunächst eine Variante aufgelegt, die entsprechend der Genehmigungsverfügung lediglich den Verweis auf die subsidiäre Regelung von Art. 67 vorsieht. Diese Lösung wurde aber nicht weiterverfolgt, da dies eine Überbauungs- oder Gestaltungsplanpflicht für alle grösseren öffentlichen Bauten und Anlagen bedeutet hätte. Entsprechenden Einsprachen öffentlicher Grundeigentümer wurde stattgegeben.

Nach intensiven Gesprächen mit dem kantonalen Baudepartement wurde schliesslich eine Lösung erarbeitet, die die ursprüngliche „Einzelfallregelung“ mit einer Abstandsbestimmung zum Schutze der Nachbarschaft kombiniert. Die Regelung entspricht im Wesentlichen derjenigen für die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in der alten Bauordnung. Während der nochmaligen öffentlichen Auflage im November / Dezember 2004 gingen dann keine Einsprachen mehr ein.

Die Bestimmung Art. 13 lautet nun wie folgt:

Abs. 1: unverändert

Abs. 2: In Zonen, für welche die Tabelle keine Regelung enthält und für welche keine Sonderbauvorschriften erlassen worden sind, werden die Grundmasse und Gestaltungsanforderungen unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen im Einzelfall festgelegt. Gegenüber benachbarten Zonen gelten mindestens die Abstände der angrenzenden Bauklassen.

2.2 Bauordnung Art. 49: Ortsbildschutz

Das Baudepartement hat bei der Nichtgenehmigung der Art. 8 (Altstadt) und Art. 49 (Ortsbilder) geltend gemacht, der Schutz der entsprechenden Bauten sei durch Einzelverfügungen anzuordnen. Für die Altstadt hat sich das Verwaltungsgericht dem Rechtsstandpunkt der Stadt angeschlossen, wonach sich die Pflicht zur Erhaltung der entsprechenden Bauten unmittelbar aus der Bauordnung ergibt und keine Schutzverfügungen erforderlich sind. Für die Ortsbilder hat das Verwaltungsgericht hingegen die Auffassung vertreten, aus der Bauordnung ergebe sich nicht mit hinreichender Klarheit, welche Bauten zu erhalten seien. Im Be-



reich der Ortsbilder seien Schutzverfügungen nötig. Es hat die Nichtgenehmigung von Art. 49 Bauordnung aus diesem Grund bestätigt.

Vorgeschlagen wird nun folgende neue Fassung von Art. 49:

Geschützte Ortsbilder

Art. 49

Schutz bestehender Bauten und Aussenräume

- 1 Die im Zonenplan bezeichneten Ortsbilder sind Schutzgegenstände im Sinne von Art. 98 BauG.
- 2 Die bestehenden Bauten sind zu erhalten, soweit sie mit besonderer Verfügung unter Schutz gestellt worden sind.

Art. 49 Abs. 1 bringt einleitend zum Ausdruck, dass die im Zonenplan bezeichneten Ortsbilder gesamthaft Schutzgegenstände im Sinne des Baugesetzes sind. Die Festlegung deckt sich mit der Regelung von Art. 17 der bisherigen Bauordnung, wo bestimmt wurde, dass die im Zonenplan bezeichneten Ortsbilder „im Sinne von Art. 98 des kantonalen Baugesetzes in der äusseren Erscheinungsform zu erhalten“ sind. Dieser „Ensemble-Schutz“ ist dabei nicht zu verwechseln mit dem Einzelschutz von Bauten.

Abs. 2 bestimmt entsprechend dem Ergebnis des Rechtsmittelverfahrens neu, dass eine Pflicht zur Erhaltung von bestehenden Bauten (in ihrer äusseren oder inneren Substanz) nur gilt, soweit für diese Bauten besondere Schutzverfügungen erlassen worden sind. Gleichwertig mit einer Schutzverfügung wäre selbstverständlich eine Schutzvereinbarung. Die Rechtswirkung dieser Verfügungen bestimmt sich nach der Regelung von Art. 98 Abs. 2 BauG. Danach kann die Beseitigung oder die Beeinträchtigung von Schutzgegenständen nur bewilligt werden, wenn sich ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen lässt.

Weil die für ein geschütztes Ortsbild wichtigen Bauten wegen ihrer Bedeutung für das Ortsbild und nicht wegen ihres Werts als Einzelbaute zu erhalten sind, wird auch beim Erlass von Schutzverfügungen auf die Bedeutung für das Ortsbild und nicht auf den Wert abzustellen sein, den die betreffende Baute ungeachtet ihrer Stellung im Ortsbild hätte.

Die Art. 50 und 51 der neuen Bauordnung bleiben unverändert. Sie gelten, soweit im geschützten Ortsbild Veränderungen zulässig sind. Art. 50 umschreibt den qualitativen Massstab für solche Veränderungen. Art. 51 legt im Interesse des wirksamen Ortsbildschutzes die umfassende Bewilligungspflicht für solche Veränderungen fest. Die Bewilligungspflicht



geht in den geschützten Ortsbildern weiter als üblich. Die Regelungen von Art. 50 und 51 entsprechen im Wesentlichen der bisherigen Bauordnung.

2.3 Bauordnung Art. 61 und Zonenplan: Grünzonen

Bereits in der Genehmigungsverfügung des Baudepartementes wurde dieser Artikel über die Grünzonen – sowie im Zonenplan die Ausscheidung neuer Grünzonen - zurückgewiesen mit dem Auftrag, die im Zonenplan der Stadt St.Gallen bereits geltenden oder jetzt neu ausgeschiedenen Grünzonen zu überarbeiten und dabei den im Baugesetz (Art. 17) ausgeschiedenen Zonenzwecken zuzuscheiden. Der Stadtrat hat diesen Teil der Genehmigungsverfügung ohne Weiterzug an das Verwaltungsgericht akzeptiert. Damit ist eine Teilrevision des Zonenplanes für alle Grünzonen sowie eine Neuformulierung von Art. 61 der neuen Bauordnung erforderlich.

Vorgeschlagen wird nun folgende neue Fassung von Art. 61 sowie eine ergänzende Übergangsbestimmung Art. 72bis der neuen Bauordnung:

Grünzonen und Landschaftsschutz

Art. 61

Grünzonen

- 1 Die im Zonenplan ausgeschiedenen Grünzonen dienen folgenden Zwecken:
 - a) Freihaltung von Flächen vor Überbauung, insbesondere zwecks Gliederung des Siedlungsgebietes (Grünzonen F)
 - b) Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen (Grünzonen A)
 - c) Erhaltung von Schutzgegenständen nach Art. 98 BauG (Grünzone S)
 - d) Sicherung von Grundwasserschutzzonen oder Grundwasserschutzzonen (Grünzonen G)
- 2 Der Zonenplan bezeichnet den Zweck der einzelnen Grünzonen.

Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 72bis

Grünzonen (Art. 61)

Solange der Zweck der einzelnen Grünzone im Zonenplan noch nicht gemäss Art. 61 bezeichnet ist, findet weiterhin Art. 62 der Bauordnung vom 5. Dezember 1971 / 21. März 1978 und die in Kraft stehende Regelung des Zonenplanes vom 1. November 1980 Anwendung.



Art. 61 nimmt die Unterscheidung der Grünzonen analog der Regelung des Baugesetzes vor und bezeichnet mit Grossbuchstaben die jeweilige Zonenplanfestlegung. Sie macht aber erforderlich, dass die bisher im revidierten Zonenplan enthaltene einfachere Differenzierung in Grünzonen A (für Sport-, Park- und Erholungsanlagen, Familiengarten-Areale oder Pflanzgärten) und Grünzonen ohne besondere Bezeichnung (zur Erhaltung von Schutzgegenständen oder Freihaltung und Gliederung des Siedlungsgebiets) weiter gehend differenziert werden müssen.

Die Zuordnung sämtlicher bisherigen wie auch neu vorgesehenen Grünzonen im Gebiet der Stadt St.Gallen zu einer der vier Zonenzwecke nach Baugesetz ist eine sehr aufwendige Aufgabe. Die Fachstellen der Direktion Bau und Planung haben einen ersten Vorschlag ausgearbeitet, der auch vom Kanton vorgeprüft wurde. Derzeit werden die nötigen Überarbeitungen vorgenommen. Das Verfahren mit Beschluss des Stadtrates, öffentlicher Auflage, Einsprachebehandlung und dann Beratung und Beschlussfassung im Stadtparlament soll im nächsten Jahr beginnen. Es ist zu erwarten, dass bereits die Einsprachesituation für die weit über 100 einzelnen Fälle einige Zeit beanspruchen wird. In Berücksichtigung der voraussichtlich grösseren Dauer des ganzen Verfahrens ist es deshalb richtig, vorerst eine Übergangsbestimmung in die neue Bauordnung aufzunehmen. Diese sieht vor, dass die Regelung der alten Bauordnung und die alten Festlegungen im Zonenplan weitergelten, bis der Zweck der einzelnen Zonen im Zonenplan gemäss der neuen Regelung von Art. 61 bezeichnet ist. Sobald dies der Fall ist, wird die Übergangsbestimmung ihre Bedeutung verlieren. Mit dieser Regelungstechnik kann vermieden werden, dass in Art. 61 der neuen Bauordnung vorerst die alte Regelung weiter bestehen bleibt und die Bestimmung relativ bald wieder geändert werden muss.

2.4 Zonenplan Altenwegen

Nach dem Beschluss des Grossen Gemeinderates wurde das Gebiet Geissberg/Altenwegen (östlich Geissbergstrasse) in den beiden grossflächigen Teilgebieten nördlich und südlich des Weilers der Gewerbe-Industriezone H 18, das überbaute Areal des Weilers beidseits der Strasse der Wohn-Gewerbezone 3 zugeteilt. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid – im Gegensatz zur Regierung – die Zulässigkeit und Richtigkeit der Einzonung des ganzen Bereiches bestätigt, die Sache aber zur Neubeurteilung wie folgt an die Stadt St.Gallen zurückgewiesen:

- Für das unüberbaute Teilgebiet Nord zwischen Weiler und Autobahn steht nach dem Entscheid des Gerichtes einer Zuteilung in die Gewerbe-Industriezone H 18 nichts entgegen. Damit werden die Eignung dieses Gebietes für eine gewerblich-industrielle Überbauung



und der Bedarf der Stadt St.Gallen an einer grossflächigen Reserve für die wirtschaftliche Entwicklung anerkannt. Das Gericht hält im Besonderen fest, dass allenfalls aufgrund der Verkehrs- und Immissionssituation erforderliche Massnahmen nicht zu Lasten der Stadt und zu Gunsten der Agglomerationsgemeinden gehen dürfen. Hingegen ist die Situation durch die Politische Gemeinde aufgrund der neuen vorliegenden Grundlagen nochmals zu überprüfen, insbesondere im Hinblick auf eine Verschärfung bzw. Verfeinerung der bereits vorgesehenen Nutzungseinschränkungen im neuen Baugebiet. Dabei darf nicht von den teilweise geltend gemachten negativsten Szenarien mit unrealistisch hoher Verdichtung und Ausschöpfung mit publikumsintensiven Zentren ausgegangen werden. Das Gericht hält fest, dass ein wesentlicher Teil des neuen Baugebietes im Eigentum der Stadt ist und somit eine Bevorzugung von weniger verkehrsproblematischen Nutzungen möglich ist.

Für die Nutzungsbeschränkungen in diesem Gebiet soll nun die bisherige Begrenzung der Parkplatzzahlen und der Nutzflächen durch ein neu erarbeitetes Fahrtenmodell abgelöst werden. Grundlage bildet dabei die Zielsetzung, entsprechend der Entscheidung des Verwaltungsgerichtes und der im Rechtsverfahren vertretenen Haltung der Stadt nun eine zweckmässige und wirtschaftlich interessante Nutzung und Überbauung zu ermöglichen, verkehrsintensive Dienstleistungsbetriebe im Einkaufs- und Freizeitbereich aber zu verhindern. Die festgelegte maximale Fahrtenzahl in der täglichen Spitzenstunde (werktags 17.00 bis 18.00 Uhr) wurde nach diesem Grundsatz festgelegt. Das bereits seit längerem eingezonte und teilweise überbaute Gebiet westlich der Geissbergstrasse diene dabei als Vergleichsgebiet, im neu eingezonten östlichen Nachbargebiet soll eine ähnliche Entwicklung ermöglicht werden. Die Verkehrsentwicklung des westlichen Gebietes wurde zu diesem Zweck mit Messungen besonders erhoben. Das Modell wurde im Einvernehmen mit der zweiten Beschwerdeführerin und betroffenen Grundeigentümerin (Max Pfister AG) ausgearbeitet.

- Für das Teilgebiet Süd zwischen Weiler und bestehender Einzonung verlangt das Gericht eine Überprüfung, ob aufgrund der Topographie eine andere Zonenplaneinteilung als GI mit Gebäudehöhe 18 gerechtfertigt ist. Die Stadt hat konkret somit zu prüfen, ob hier eine GI H 14 oder eine Wohn-Gewerbezone auszuscheiden ist.

Die nochmalige Beurteilung mit besonderer Berücksichtigung der topographischen Situation zeigt, dass eine Überbauung dieses Teilgebietes südlich dem Weiler mit kleineren Gebäudevolumen erfolgen sollte als dies in der GI 18 möglich ist. Dies ist gerechtfertigt aufgrund der geländemässigen Abstufung, aber auch im Hinblick auf einen differenzierten Übergang und einen Schutz des bestehenden Weilers. Zu berücksichtigen ist auch, dass das fragliche Areal den Eingangsbereich der künftigen Überbauung des hinterliegenden, sehr grossflächigen jetzigen übrigen Gemeindegebietes darstellen wird. Gemäss den bis-



herigen Planungen (und einem früheren Einzonungsentscheid des Grossen Gemeinderates) dürfte hier am „Geissberg“ die Wohnnutzung im Vordergrund stehen. Aus diesen Überlegungen ist es sachlich richtig, im Übergangsbereich zwischen Weiler und Gewerbe-Industriezone Bionstrasse eine Wohn-Gewerbezone, Bauklasse 3, vorzusehen.

- Schliesslich bestätigt das Gericht die Zuteilung des Weilers in die Wohn-Gewerbezone entsprechend dem analogen Gebiet westlich der Geissbergstrasse, verlangt ist aber die Überprüfung der Zuteilung in das Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild. Das Gericht hat allerdings in Bezug auf diese Überprüfung keine Richtlinien genannt. Bereits im Rahmen der Vorbereitung des Zonenplanes wurde die Situation des Weilers, dessen historische Bedeutung (an einem historischen Weg) und die Möglichkeit der Erhaltung auch bei einer gewerblich-industriellen Überbauung im Umfeld eingehend abgeklärt. Bei der Diskussion dieser Frage in den Kommissionen des Grossen Gemeinderates fand ebenfalls eine ausführliche Erörterung und schliesslich Bestätigung dieser Einteilung statt. Es besteht deshalb kein Grund, auch bei einer nochmaligen Beurteilung von dieser Zonenplanfestlegung abzugehen.

2.5 Zonenplan Riedererholz

Die Zonenplaneinteilung des Gebietes „Riedererholz“, östlich anschliessend an die Remis-hueb, ist seit Jahren Gegenstand von Verfahren. Die Einzonung wurde von der Eigentümerin, der Gallintra AG, bereits im Zusammenhang mit dem Zonenplan 1980 verlangt und damals abgelehnt. Zu Beginn der Revisionsarbeiten zum Zonenplan wurde 1991 wiederum ein Antrag auf Einzonung eingereicht, der vom Stadtrat ebenfalls abgelehnt wurde. In seiner Vorlage an den Grossen Gemeinderat sah der Stadtrat Übriges Gemeindegebiet vor, die Baukommission und dann der Grosse Gemeinderat entschieden sich jedoch, den östlichen, grösseren Teil der Parzelle der Gallintra AG in die Landwirtschaftszone und damit definitiv in eine Nichtbauzone einzuteilen.

In seinem Entscheid hat nun das Verwaltungsgericht festgehalten, dass die Gründe für eine definitive Zuteilung in die Landwirtschaftszone des betroffenen Parzellenteiles sowie auch die angeführten Überlegungen in Zusammenhang mit den Fruchtfolgeflächen zu wenig stichhaltig seien. Ebenfalls bestünden Zweifel, ob angesichts der umliegenden Entwicklung der Bauzonen ein definitiver Verzicht auf eine spätere Einzonung richtig sei. Das Gericht hat deshalb die Zonenplananfrage an die Stadt zurückgewiesen mit dem Auftrag, die Eignung des Gebietes für die landwirtschaftliche Nutzung, insbesondere für den Ackerbau, und die Übereinstimmung mit den Kriterien für die Ausscheidung von Fruchtfolgeflächen einerseits



gegenüber den weiteren raumplanerischen Grundsätzen (Siedlungsentwicklung) andererseits nochmals abzuwägen und neu zu entscheiden.

Die Argumentation des Gerichtes kommt einer Bestätigung der bisherigen Einteilung in das übrige Gemeindegebiet und einem Verzicht (vorerst) auf eine Auszonung in die Landwirtschaftszone wie auch einer Einzonung in eine Bauzone gleich. Den Überlegungen des Gerichtes kann nach der Beurteilung der Fachstellen der Direktion Bau und Planung gefolgt werden. Es besteht deshalb kein Anlass, das Verfahren fortzuführen. Es ist in der gegebenen Situation richtig, die bestehende Zonenplaneinteilung zu belassen und erst bei einer späteren Revision wieder zu überprüfen. Es ist keine neue öffentliche Auflage erforderlich. Die Zonenplanfestlegung wiederum mit dem Übrigen Gemeindegebiet ist aber durch das Stadtparlament zu beschliessen und dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

2.6 Redaktionelle Anpassungen und weiteres Vorgehen

Mit der Bereinigung der Bauordnung in materieller Hinsicht gemäss den Anträgen dieser Vorlage ist auch eine redaktionelle Anpassung einzelner Artikel nötig; dies betrifft die Verwendung der neuen Bezeichnungen für die Direktion Bau und Planung bzw. die Direktorin / den Direktor sowie für das Amt für Baubewilligungen. Ebenfalls werden die Artikel der BO nach dem Verfahrensabschluss durchgehend zu nummerieren sein.

Nach dem Abschluss des Verfahrens sind sodann die bisher nicht genehmigten und nun bereinigten Bestimmungen der Bauordnung und die bisher noch offenen Teile des Zonenplanes nochmals beim ARE zur Genehmigung einzureichen. Ebenso sind die Vorbereitungen für die Inkraftsetzung der Bauordnung und der noch fehlenden Zonenplanteile abzuschliessen, dazu gehören unter anderem die Wahl der neuen Baubewilligungskommission durch den Stadtrat und der Erlass der Vollzugsbestimmungen. Der Stadtrat wird dann den Zeitpunkt der Inkraftsetzung beschliessen.

3 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Vom Ergebnis des Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahrens wird Kenntnis genommen.
2. Dem Nachtrag I zur Bauordnung gemäss Beilage 1 und den Zonenplanfestsetzungen gemäss Beilage 2 (Altenwegen) und Beilage 3 (Riedererholz) wird zugestimmt.
3. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Ziffer 2 nach Art. 8 Ziffer 1 und 2 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.



Der Stadtpräsident:
Hagmann

Im Namen des Stadtrates
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:

1. Nachtrag I zur Bauordnung
2. Zonenplan Altenwegen
3. Zonenplan Riedererholz
4. Bauordnung (Ergebnisse des Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahrens und Änderungsanträge des Stadtrates)

