Stadt Gossau

Rahmennutzungsplan, Überarbeitung; Rahmenkredit

1. Ausgangslage

Der Zonenplan und das Baureglement der Stadt Gossau stammen aus dem Jahre 1994. In der Zwischenzeit wurden verschiedene Teilrevisionen vorgenommen. Die Schutzverordnung wurde letztmals 1982 beschlossen. Auch hier gab es seither einzelne Anpassungen. Im Juli 2013 hat das Stadtparlament der Überarbeitung des Richtplanes aus dem Jahre 2004 zugestimmt und einen Rahmenkredit für die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzeptes sowie des kommunalen Richtplanes von CHF 500'000 gesprochen. Im November 2016 hat das Stadtparlament das Stadtentwicklungskonzept genehmigt.

Am 1. Oktober 2017 tritt das neue kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) in Kraft. Neu werden Zonenplan und Baureglement im „Rahmennutzungsplan" zusammengefasst. Diesen kann man auch als „Rahmen" für die Sondernutzungspläne verstehen; eine Aufteilung in Überbauungs- und Gestaltungspläne gibt es nicht mehr.

Im Schreiben vom 8. März 2017 hat der Vorsteher des Baudepartements die übergangsrechtlichen Bestimmungen präzisiert sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen dargelegt. So waren Teilrevisionen des Zonenplans (Teilzonenpläne) nach bisherigem Recht (Baugesetz 1972; BauG) nur noch möglich, wenn diese vor dem 1. Oktober 2017 öffentlich aufgelegt worden sind. Bis zur Genehmigung des neuen Rahmennutzungsplanes (bestehend aus Zonenplan und Baureglement) werden nach heutigem Stand keine Umzonungen mehr möglich sein. Bis zu diesem Zeitpunkt bleiben die Bestimmungen des kommunalen Baureglements in Kraft. Dies gilt namentlich auch für die Ausnützungsziffer und den grossen Grenzabstand. Ebenso gilt für alle schützenswerten Bauten bis zur Genehmigung eines rechtsverbindlichen Inventars oder einer kommunalen Schutzverordnung ein „vorsorglicher" Schutz („ex lege"–Schutz), der eine Abklärung der Schutzwürdigkeit eines konkreten Objektes im Rahmen eines Baugesuchs nötig macht.

2. Begriffserklärung

Rahmennutzungsplan: Dieser Begriff wird mit dem PBG neu eingeführt. Der Rahmennutzungsplan besteht aus Zonenplan und Baureglement.
Zonenplan: Er unterteilt das Baugebiet in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, Nutzungsintensität und Immissionstoleranzen.
Baureglement: Dieses enthält die Nutzungsvorschriften und die öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften.
Sondernutzungsplan: Unter gewissen Bedingungen kann die Gemeinde von der Regelbauweise abweichende Pläne erlassen (Erschliessung, besondere Bauweise, höhere Nutzung, Entwicklung von Orts- und Quartierzentren).
Schutzverordnung: Über Schutzzonen und Schutzvorschriften sind bedeutende Gebiete sowie Natur- und Kulturobjekte unter besonderen Schutz zu stellen. Für Bauten kann auch ein rechtsverbindliches Inventar erstellt werden.

3. Planungsauftrag

Gemäss neuem Planungs- und Baugesetz (PBG) müssen die Gemeinden innert 10 Jahren ihre bauliche Grundordnung der neuen Gesetzgebung angepasst haben. Aus Gründen der Rechtssicherheit will der Stadtrat möglichst früh von den Fortschritten des neuen PBG profitieren und die Erarbeitung des Rahmennutzungsplanes rasch und koordiniert an die Hand nehmen, damit diese Arbeiten aus einer gesamtheitlichen Betrachtung angegangen werden können. So lassen sich in den einzelnen Planungsinstrumenten zweckmässige und in sich stimmige Regelungen treffen.

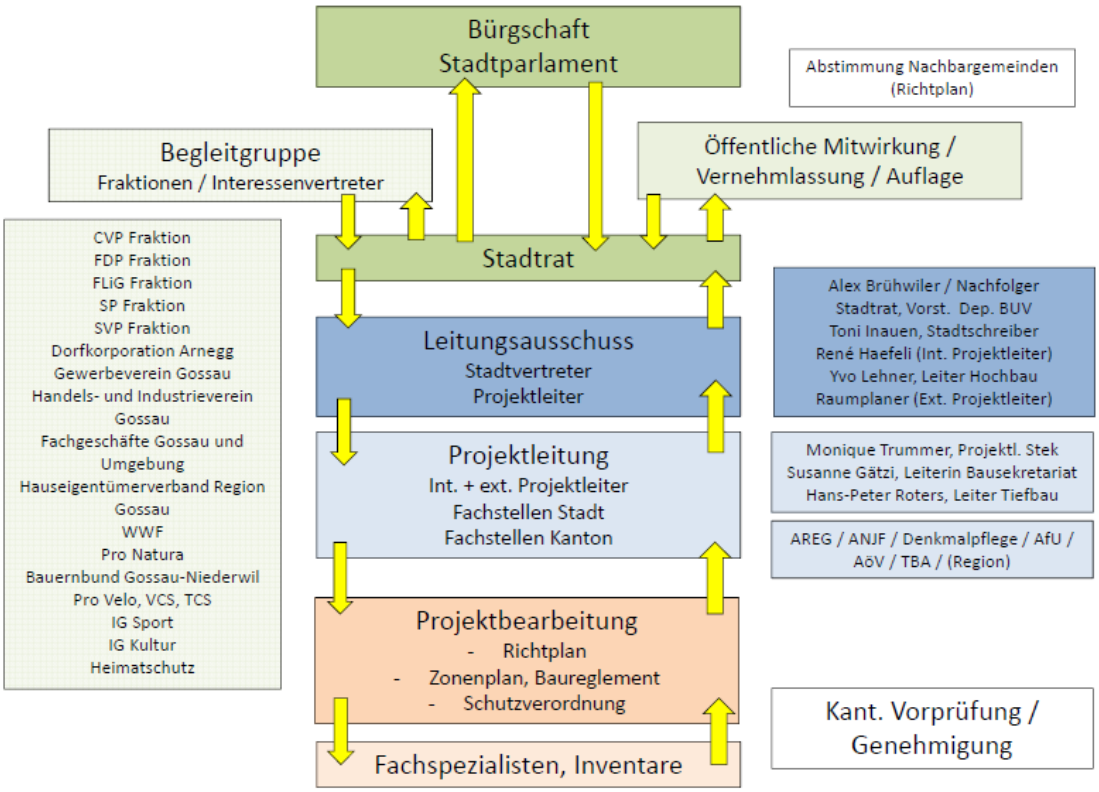
Die Überarbeitung der Planungsinstrumente hat sich im Wesentlichen an den Vorgaben des revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPB) vom März 2013 sowie am neuen kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) zu orientieren. Inhaltlich ist zu erwarten, dass vor allem der legislatorische Rahmen in Umsetzung der Grundsätze zur Innenentwicklung, zur Verdichtung und zur Erhaltung von öffentlichen Lebensräumen, aber auch die Abschaffung der Ausnützungsziffer und die an deren Stelle tretenden Neuregelungen zu breiten Diskussionen führen dürften.

Damit die anstehenden Arbeiten koordiniert und aus einer ganzheitlichen Optik angegangen werden können, hat der Stadtrat im Frühjahr 2017 verschiedene Planungsbüros zur Offertstellung eingeladen. Dabei liess er nebst der Überarbeitung des Richtplanes auch die Ausarbeitung der Rahmennutzungsplanung offerieren. Im August 2017 hat der Stadtrat die Strittmatter Partner AG aus St.Gallen mit der Überarbeitung des Richtplanes beauftragt. Dieses Raumplanungsbüro ist, unter Vorbehalt der Krediterteilung durch das Stadtparlament, auch mit der Erarbeitung der Rahmennutzungsplanung beauftragt worden.

Derzeit nimmt das kantonale Tiefbauamt eine Zweckmässigkeitsbeurteilung verschiedener Varianten zur Entlastung der St.Gallerstrasse vor. Die Ergebnisse sind neben den Leitideen, Zielen und Massnahmen der Agglomerationsprogramme in den kommunalen Richtplan zu integrieren und werden auch Auswirkungen auf den Zonenplan haben. Zudem sind die Vorgaben aus dem Bundesinventars der schützenwerten Ortsbilder in den Richtplan, den Zonenplan und die Schutzverordnung zu integrieren.

4. Organisation

Die Organisation orientiert sich an der bewährten Aufbauorganisation, wie sie für die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzeptes gewählt wurde. Personelle Änderungen sind bereits berücksichtigt. Der Stadtrat geht von folgender Projektorganisation aus:

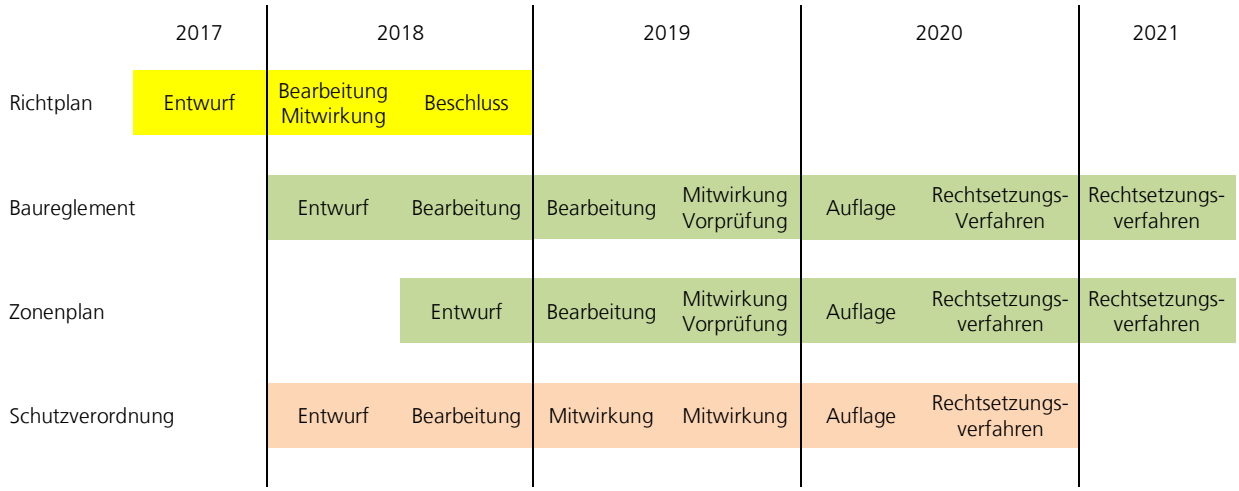


Die Aufgaben und Zuständigkeiten der in den Planungsprozess involvierten Instanzen und Stellen können grob wie folgt umschrieben werden:

- Der Stadtrat ist für die Ortsplanung zuständig. Er beschliesst die erarbeiteten Instrumente für die öffentliche Mitwirkung und die öffentliche Auflage. Das Rechtsetzungsverfahren orientiert sich an den entsprechenden gesetzlichen Vorgaben.
- Der Leitungsausschuss steuert die Projektarbeit in grundsätzlicher Hinsicht. Als Organ der politisch Verantwortlichen entscheidet er über das Vorgehen und bereitet die wichtigsten Zwischen- und Schlussergebnisse zuhanden des Stadtrates vor.
- Die Projektleitung, ergänzt mit Vertretern aus kommunalen und kantonalen Fachstellen, wird im Sinne einer Fachgruppe in den Prozess einbezogen. Sie bringt ihre fachlichen Inputs und Stellungnahmen im Rahmen von Arbeitssitzungen ins Projekt ein. Sie diskutiert und prüft die Lösungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Rahmenbedingungen und mit anderen Planungsvorhaben.
- Die Arbeiten werden durch eine Begleitgruppe aus Sicht ausgewählter Organisationen und Interessengruppen begleitet. Die Aufgabe der Begleitgruppe umfasst das Einbringen von lokalen Themen, das Prüfen und Aufbauen von Akzeptanz für die gesuchten Lösungen sowie die Begleitung des Projektes im Hinblick auf die Öffentlichkeitsarbeit. Sie hat keine inhaltliche oder verfahrensorientierte Entscheidungskompetenzen, kann aber Anträge stellen.

5. Vorgehen

Als Grundlage für die Ausschreibung der Planungsarbeiten hat die Stadtentwicklung einen ambitionierten Zeitplan erstellt. Die Überarbeitung der verschiedenen Planungsinstrumente soll in zeitlicher Hinsicht wie folgt vor sich gehen:



6. Partizipation

Die Bevölkerung, Grundeigentümer und Interessegruppen sollen in geeigneter Form (Infoveranstaltungen, Foren, Ausstellungen, Vernehmlassungen) in den Erarbeitungsprozess eingebunden werden. Während im Richtplan noch individuelle, ortsbezogene Lösungen erarbeitet werden können, wird der Gestaltungsspielraum bei Bau- und Zonenvorschriften aus Gründen der Rechtsgleichheit kleiner. Das Mitspracherecht bei den grundeigentümerverbindlichen Instrumenten (Baureglement und Zonenplan) wird über das Auflageverfahren sichergestellt.

Im speziellen ist vorgesehen, dass die Richtplanentwürfe sowie erste Konzeptideen für die Rahmennutzungsplanung der Bevölkerung an sogenannten „Quartier-Spaziergängen“ vorgestellt und diskutiert werden. Im Gegensatz dazu werden bei der Diskussion der Schutzverordnung primär die betroffenen Eigentümer eingeladen.

7. Kosten

7.1 Unwägbarkeiten

Zeitgleich mit den Aufwendungen für die Überarbeitung des kommunalen Richtplanes hat der Stadtrat auch die zu erwartenden Arbeiten und Kosten bis zur öffentlichen Auflage der weiteren Planungsinstrumente (Zonenplan, Baureglement, Schutzverordnung) offerieren lassen. Weil das Planungs- und Baugesetz erst in diesen Tagen in Kraft tritt und noch nicht alle mit der Umsetzung verbundenen Fragen geklärt sind (z. B. Umgang mit den neuen Festlegungen zum Gewässerabstand), enthalten die eingegangenen Angebote nur den Arbeitsumfang, der nach heutigem Wissenstand abgeschätzt werden kann. Entsprechend kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Verlaufe der Projektarbeit zusätzliche Aufwendungen notwendig werden, die heute nicht abgeschätzt werden können. Vor diesem Hintergrund und mit dieser Einschränkung können die zu erwartenden Aufwendungen beziffert werden.

7.2 Kostenzusammenstellung

Auftragsgegenstand	CHF (inkl. MwSt.)
Drittauftrag Überarbeitung Rahmennutzungsplanung (Basis: Unternehmerofferte)	320‘000
Rechtsetzungsverfahren (Annahme)	80‘000
Überprüfung und Anpassung Verfahrensabläufe gemäss PBG (Annahme)	20‘000
Überprüfen und evtl. Aufhebung best. Sondernutzungspläne	20‘000
Aufarbeitung Kulturinventar, Umsetzung ISOS (Annahme)	40‘000
Ausarbeitung Energierichtplan (Basis Unternehmerofferte)	25‘000
Umsetzung Erkenntnisse ZMB St.Gallerstrasse in Verkehrskonzept/Verkehrsrichtplan (Annahme)	30‘000
Drittaufträge Öffentlichkeitsarbeit Mitwirkung (Annahme)	35‘000
Eigenleistungen Quartiermitwirkung (Rundgänge)	40‘000
Eigenleistungen Stadtentwicklung (Begleitung Überarbeitung Rahmennutzungsplanung)	350‘000
Reserve Unvorhergesehenes 10%	100‘000
Total (inkl. MwSt)	**1‘060‘000**

7.3 Kostenbegründung

Gemäss Angebot der beauftragten Strittmatter Partner AG St.Gallen wird die Erarbeitung des Zonenplan und des Baureglement sowie die Umsetzung des Natur- und Kulturinventars in eine Schutzverordnung (bis und mit öffentliche Auflage) rund CHF 320‘000 beanspruchen. Die Kosten für das anschliessende Rechtsetzungsverfahren können lediglich grob geschätzt werden. Hierfür sind für Gutachten, weitergehende Abklärungen und evtl. Anpassungen der Planungsinstrumente pauschal CHF 80‘000 eingesetzt.

Die weiteren Aufwendungen (Aufarbeitung des Kulturinventars nach der öffentlichen Mitwirkung; Überprüfung der Verfahrensabläufe nach Inkrafttreten des neuen kommunalen Baureglements; Überprüfung der bestehenden Sondernutzungspläne etc.) können im heutigen Zeitpunkt noch nicht beziffert werden. Es wurden Annahmen getroffen. Für die Ausarbeitung eines Energierichtplanes 2018, als Zusatz zum kommunalen Richtplan und zur Aktualisierung des Energiekonzeptes, liegt ein Offerte von CHF 25‘000 vor.

Derzeit noch weitgehend unbekannt ist, wie und in welcher Detaillierung die Ergebnisse der Zweckmässigkeitsbeurteilung (ZMB) St.Gallerstrasse in den Richtplan integriert werden können. Vorsorglich und der Vollständigkeits halber werden für eine Verkehrsstrategie/einen Verkehrsrichtplan CHF 30‘000 reserviert.

Schliesslich besteht die Absicht, den Quartierbewohnenden die Möglichkeit zu bieten, bei der Überarbeitung des kommunalen Richtplanes in ihrem Wohnumfeld Einfluss zu nehmen. Neben den separat ausgewiesenen Eigenleistungen von CHF 40‘000 wird dafür auch ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit (Drittaufträge) benötigt.

Für die fachliche Begleitung und Unterstützung dieses Projektes wird in der Stadtentwicklung in den Jahren 2018 bis 2020 mindestens eine halbe Stelle beansprucht sein. Der Ressourcenbedarf dürfte sich in den Jahren 2021 und 2022 in etwa halbieren. Vor diesem Hintergrund werden die Projekt-Eigenleistungen auf rund CHF 350‘000 veranschlagt.

Zusammenfassend geht der Stadtrat davon aus, dass die umfangreichen und mehrere Jahre dauernden Arbeiten zur Aktualisierung der kommunalen Planungsinstrumente nebst Projekt-Eigenleistungen von CHF 350‘000 auch externe Kosten von rund CHF 550‘000 verursachen werden. Angesichts der vielen Unwägbarkeiten in der Projektabwicklung ist im Kreditantrag eine Reserve von CHF 100‘000 enthalten.

8. Finanzierung

Die Aufwendungen zur Überarbeitung der Rahmenplanung (inkl. Projekt-Eigenleistungen) werden dem Stadthaushalt (Investitionsrechnung) belastet. Im IAFP 2018 – 2022 sind in der Investitionsrechnung (Kto. 79000) insgesamt CHF 1‘060‘000 eingestellt. Die Abschreibungsdauer beträgt 10 Jahre. Die Amortisationskosten betragen jährlich CHF 66‘000.

9. Verfahren

Geschäfte, die für den gleichen Gegenstand neue einmalige Ausgaben oder Einnahmeausfälle über CHF 1‘000‘000 verursachen, unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 10 lit. d Gemeindeordnung).

Antrag

Für die Überarbeitung des Rahmennutzungsplanes wird ein Rahmenkredit von CHF 1‘060‘000 (inkl. MwSt.) gewährt.

Stadtrat