

**5. Parlamentarische Initiative von Anders Stokholm, Karin Bétrisey, Barbara Dätwyler, Dominik Diezi, Stefan Leuthold, Christian Mader, Martin Salvisberg, Max Vögeli, Roland Wyss und Cornelia Zecchin vom 2. Dezember 2020
"Planungs- und Baugesetz vom 21. Dezember 2011" (20/PI 1/85)**

Vorläufige Unterstützung

Präsident: Nachdem die Parlamentarische Initiative am 2. Dezember 2020 eingegangen war, hat das Büro gemäss § 43 Abs. 4 unserer Geschäftsordnung den Regierungsrat zur Stellungnahme zum Verfahren und zum Inhalt eingeladen. Darin hat der Regierungsrat nicht geltend gemacht, dass sich der Vorstoss auf einen Gegenstand bezieht, der schon als Ratsgeschäft anhängig ist oder dass der Gegenstand vom Regierungsrat als Vorlage vorbereitet und innerhalb des nächsten halben Jahres dem Grossen Rat vorgelegt wird.

Deshalb muss der Grosse Rat nun darüber entscheiden, ob er die Parlamentarische Initiative vorläufig unterstützen möchte. Das Wort haben zuerst die Initiantinnen und Initianten.

Stokholm, FDP: Im Namen der erstunterzeichnenden Initiantinnen und Initianten danke ich dem Regierungsrat für dessen kritisch wohlwollende Würdigung unseres Anliegens. Wie er zu Recht festhält, verfolgen wir damit in doppelter Hinsicht eine Liberalisierung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) in einem klar definierten Bereich, nämlich jenem der temporären Bauten und Anlagen. Wir erfinden damit nichts Neues, sondern etwas, das es in unserem Nachbarkanton bereits gibt. Die Liberalisierungen betreffen zum einen den Geltungsbereich, der bisher von Festhütten und Zelten umfassend auf Verpflegungs- und Verkaufsstände, Tribünen und dergleichen ausgedehnt werden soll. Zum anderen betreffen sie die zeitliche Dauer, die von bisher 14 Tagen auf neu drei Monate pro Kalenderjahr ausgedehnt werden soll. So muss beispielsweise eine Sommerbar in Romanshorn nicht mehr ein aufwendiges Bewilligungsverfahren durchlaufen oder ein Schuh- und Hutwarengeschäft in Frauenfeld muss nicht viele Monate im Voraus schon eine Baueingabe machen, wenn es im Winterhalbjahr spontan seinen Aussenbereich bespielen möchte. Nichtsdestotrotz müssen beide selbstverständlich die baupolizeilichen, lebensmittelhygienischen und/oder die den Lärmschutz betreffenden Vorschriften einhalten. Wir eröffnen Möglichkeiten, Aussenräume, beispielsweise in Innenstädten, leichter und spontaner zu bespielen und zu beleben. In einer Zeit, in der Onlineservices der stationären Gastronomie und dem Detailhandel den Rang abzulaufen drohen und zu einer Entleerung von Innenstädten führen, dem sogenannten Donut-Effekt, ist es wichtig, solche Spielfelder nicht umständlich zu bearbeiten. Zu Recht weist der Regierungsrat darauf hin, dass auch ein solcher Fortschritt, wie ihn die Liberalisierung mit sich bringen würde, ambivalent ist. Nutzungskonflikte können auftauchen. Insofern sich die Räume jedoch in öffentlicher Hand befinden, also Strassen, Wege und öffentliche Plätze, haben

es die kommunalen Behörden in der Hand, separate Vorschriften zu erlassen. In Frauenfeld sind wir gerade an der Erarbeitung solcher. Dort, wo sich die Räume in privater Hand befinden, werden aber bereits die bisherigen Nutzungen, beispielsweise eines Restaurants, eines Hotels oder eines Geschäfts, die entsprechenden geschäftsbedingten Immissionen mit sich geführt haben. In den allermeisten Fällen haben deren Besitzerinnen und Betreiber bereits mit der Nachbarschaft einen "Modus Vivendi" gefunden. Das Argument, dass es mit dem neuen Regime zu Verunstaltungen von besonders schönen Bauten oder Plätzen kommen könne, sticht meines Erachtens nur in einem sehr eingeschränkten Bereich, sowohl zeitlich als auch räumlich. Zeitlich kann es sich höchstens um drei Monate pro Jahr handeln. Sechs Monate über das Jahresende am Stück hätten zur Folge, dass der nächste Winter nicht belegt werden dürfte. Räumlich betrifft dies auch nur die privaten Bereiche. Letztlich bedeutet eine Liberalisierung auch, dass der Eigenverantwortung mehr Gewicht zukommt. Dieser Umstand ist meines Erachtens kein Argument, das gegen das Vorhaben unserer Initiative ins Feld geführt werden kann, im Gegenteil. Es ist bewusst so gewollt und auch anzustreben. Ich bitte die Ratsmitglieder, der Parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung zu gewähren.

Diezi, CVP/EVP: Ich spreche für die Mehrheit der CVP/EVP-Fraktion und als Initiant. "Es kann der Frömmste nicht in Frieden leben, wenn es dem bösen Nachbarn nicht gefällt." So schrieb es der deutsche Dramatiker Friedrich Schiller im Schauspiel "Wilhelm Tell." Ein wahres Wort, leider häufig auch eines Mitglieds einer kommunalen Baubewilligungsbehörde. In der Theorie hat der Regierungsrat natürlich Recht. Das Baubewilligungsverfahren dient der Prüfung, ob ein Bauvorhaben die öffentlich-rechtlichen Vorgaben einhält. Ergänzen könnte man noch, dass in der Theorie die Möglichkeit zur Einsprache der Anstösser ihnen dazu dient, im Baubewilligungsverfahren ihre legitime Sichtweise optimal einzubringen. Soweit die Theorie. Praktisch verkommt die Einsprache leider nicht selten zu einem probaten Mittel, egoistische Partikularinteressen, die an sich rechtlich überhaupt nicht geschützt sind, dennoch wirksam absolut gesetzeskonformen Bauvorhaben in den Weg zu legen. Bei normalen Bauvorhaben, die für Generationen gebaut werden, mag man dies als Preis für einen gut funktionierenden Rechtsstaat sehen. Bei mobilen Bauten wie Festhütten, Zelten, Verpflegungs- und Verkaufsständen, Tribünen etc., die für maximal drei Monate erstellt werden, degeneriert aber die heute gesetzlich vorgesehene Möglichkeit zur Einsprache allzu häufig zum reinen rechtsmissbräuchlichen Verhinderungsinstrument, mit dem rechtskonforme Bauvorhaben, die zudem häufig aus der Sicht der Allgemeinheit erwünscht sind, wirksam verhindert werden können. Sei es, dass solche Baugesuche schon gar nicht erst eingereicht werden, sei es, dass sie sich aufgrund der eintretenden zeitlichen Verzögerung faktisch erledigen. Aufgrund der kurzen Laufdauer nützt da eine positive Baubewilligung nämlich nichts mehr, sie kommt schlicht zu spät. In diesen Fällen - es geht da beispielsweise um eine Lounge an Weltmeisterschaften, ein Openair-Cinema oder Musikfestivals - erscheint es deshalb ein Ge-

bot der Stunde, solche Bauvorhaben bis zu drei Monaten nicht mehr einer förmlichen Bewilligungspflicht zu unterstellen. Nur so kann diesen rechts-missbräuchlichen, da rein egoistisch motivierten Verhinderungseinsprachen wirksam ein Riegel geschoben werden. Droht so der Ausbruch des Wilden Westens? Nein. Die massvolle Liberalisierung bedeutet überhaupt nicht, dass die entsprechenden Bauvorhaben die öffentlich-rechtlichen Normen nicht mehr einzuhalten hätten. Es bedeutet auch nicht, dass deren Einhaltung inskünftig nur noch von der Eigenverantwortung Privater abhängen würde. Weshalb ist das so? Sofern es um temporäre Bauvorhaben auf öffentlichem Grund geht, hat das Gemeinwesen in jedem Fall das letzte Wort. Das räumt auch der Regierungsrat ein. Aber auch auf privatem Grund wären die Gemeinwesen dem Gebaren Privater keineswegs praktisch hilflos ausgeliefert, wie der Regierungsrat suggeriert. Gemäss § 99 Abs. 2 des PBG kann die zuständige Gemeindebehörde ohne weiteres die Einreichung eines Baugesuchs verlangen, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass keine baubewilligungsfreie Baute erstellt wird. Eine solche liegt nicht vor, wenn die öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht eingehalten werden. Die Gemeinde kann daher bei Bedarf auch in Zukunft die öffentlich-rechtliche Konformität eines Bauvorhabens in jedem Fall im Rahmen eines förmlichen Baubewilligungsverfahrens überprüfen. Im Unterschied zu heute muss sie dies aber nicht mehr in jedem Fall tun. Das ist der springende Punkt. Deshalb sollten wir dem vernünftigen Ansatz des Kantons St. Gallen folgen. Wir empfehlen dem Grossen Rat daher, der Parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung zu gewähren.

Dätwyler Weber, SP: Im vergangenen Jahr haben wir alle gelernt, mit einer Situation umzugehen, auf die wir nicht vorbereitet waren beziehungsweise deren Dauer niemand abschätzen kann. Viele Gewerbe- und Gastronomiebetriebe waren und sind vor Herausforderungen gestellt wie nie zuvor gekannt. Deshalb mussten und müssen sie alle sehr kreativ werden und ihr "Daily Business" umstellen. Diesem Umstand verdanken mehrere Städte und Dörfer zahlreiche Anfragen für temporäre Stände für den Verkauf von Waren oder für die Gastronomie über die Gasse. Für einen Zeitraum von mehr als 14 Tagen muss jedes Mal eine Baubewilligung eingeholt werden, die ein grosser Papiertiger ist. Sie ist zwar für reguläre Bauten richtig, jedoch kaum das geeignete Instrument, um Unternehmen eine kurzfristige und begrenzte Zeit eine Nutzung von öffentlichem Grund zu gewähren. Die Parlamentarische Initiative bietet nun den Gemeinden die Möglichkeit, etwas weniger Bürokratie leisten zu müssen und gleichzeitig vielen eine Chance zu bieten, Städte und Dörfer zu beleben. Damit schaffen wir eine Legitimation für alle, die wollen, jedoch immer noch mit der nötigen Gemeindeautonomie, den öffentlichen Raum als Aussenraum der Gemeinde zu bespielen oder eben nicht. Also eine "Win-Win-Situation". Wir sind denn auch der Meinung, dass bei den Gemeinden eine Umfrage gemacht werden soll, bevor die Anpassung des Gesetzes vonstattengeht. Auch die Bedenken für Wildwuchs auf privatem Gelände werden wir in die Kommissionsarbeit einbringen. Deshalb unterstützt die SP-Fraktion die Parlamentarische Initiative grossmehrheitlich.

Bétrisey, GP: Es ist oft schlau, sich nicht nur ein "Best-Case-", sondern auch ein "Worst-Case-Szenario" vorzustellen, um dann abwägen zu können, ob eine Idee gut ist. Als Optimistin sehe ich bei dieser Parlamentarischen Initiative die Chance, Städte zu beleben und in Dörfern temporäre Verpflegungsstände und Beizen entstehen zu lassen, gerade auch, wenn diese über kein Gasthaus mehr verfügen. Das entspricht dem Zeitgeist, und wir können kreative Ideen und innovative Geschäftsideen unterstützen und vor allem jetzt der gebeutelten Gastronomie neue Perspektiven aufzeigen. Ein Pessimist sieht Lärmbelästigungen, beissenden Rauch bei Grillständen, johlende Gäste und Probleme ohne Ende, wie auch ein tatenloses Zuschauen der Gemeinden, da ein Mitspracherecht fehlt. Die Grünen bedanken sich beim Regierungsrat für die sorgfältige Beantwortung des Vorstosses und das Aufzeigen der möglichen Konfliktpunkte. Die Bedenken des Regierungsrates können wir gut nachvollziehen und beurteilen diese als berechtigt und den aufgezeigten Weg mit einer Vernehmlassung bei den Gemeinden als zielführend. Die Grünen sind gespalten, haben aber Vertrauen in die Kommissionsarbeit und damit die Möglichkeit einer Nachjustierung. So könnte beispielsweise eine Kumulation über das Jahresende auf eine Zeitdauer von sechs Monaten ausgeschlossen oder die Art der mobilen Baute oder deren Grösse eingeschränkt werden. Das Anliegen kann der Gastronomie in dieser Krise zu neuem Schwung verhelfen und verdient es daher, ernsthaft geprüft zu werden. Deshalb unterstützt ungefähr die Hälfte der Grünen Fraktion die Parlamentarische Initiative.

Vögeli, FDP: Die FDP-Fraktion dankt dem Regierungsrat für die Beantwortung der Parlamentarischen Initiative. Drei Bemerkungen dazu: 1. Die angemessene Verlängerung der Frist führt zu einer Reduktion der Baubewilligungsverfahren und damit zu einer administrativen Entlastung für Gesuchsteller und Behörden. Die neue maximale Dauer von drei Monaten pro Kalenderjahr für Festhütten, Zelte und andere mobile Bauten ist auch eine sinnvolle Angleichung an die Regelung im Nachbarkanton St. Gallen. 2. Aus Sicht der Grundeigentümer können einerseits Private oder Unternehmungen für ihre Anlässe oder Verkaufsaktionen ein Zelt bis drei Monate unkompliziert aufbauen und betreiben. Andererseits werden Städte und Gemeinden wie bisher ihre Auflagen und Bedingungen für die Nutzung des öffentlichen Raums definieren können. 3. Darüber hinaus gelten für alle mobilen Bauten und Anlagen die gültigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, wie beispielsweise bezüglich Lärm und anderen Immissionen. Auch für die Bewältigung eines grösseren Verkehrsaufkommens hat der Betreiber zu sorgen, ob das Zelt nun 14 Tage oder drei Monate steht. Die Anpassung des PBG ist keine grosse Sache, aber ein Schritt in die richtige Richtung: Weniger Bürokratie und weniger Regulierung. Die FDP-Fraktion unterstützt die Parlamentarische Initiative einstimmig.

Leuthold, GLP: Düstere Wintermonate mit vielen Entbehrungen liegen hinter uns. Die aktuelle Entwicklung in Sachen Corona stimmt uns zuversichtlich und optimistisch. Nun

sind Terrassen von Restaurants wieder geöffnet und langsam kehrt das Leben in den öffentlichen Raum zurück. Mit einer Regelung, wie sie die vorliegende Parlamentarische Initiative einführen möchte, wären vermutlich bereits schon früher unterstützende Massnahmen für die Gastronomie, für Kulturschaffende oder für Veranstalter möglich gewesen - im Freien, mit genügend Abstand. Die Regelung hat aber eben bisher gefehlt. Die grosse Gruppe der einreichenden Parlamentsmitglieder und die stattliche Anzahl der Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner zeigen, dass offenbar von vielen Seiten ein grosses Interesse besteht, die aktuelle zeitliche Beschränkung für bewilligungsfreie temporäre Bauten und Anlagen flexibler auszugestalten. Gleichwohl gilt es, Vor- und Nachteile sorgfältig abzuwägen. Eine liberalere Regelung für die Erstellung von temporären Bauten und Anlagen bietet Chancen und Risiken. Die Chancen habe ich zu Beginn meines Votums bereits erwähnt. Die Risiken sind mögliche nachbarschaftliche Konflikte, Zielkonflikte mit der ortsansässigen etablierten Gastronomie oder unerwünschte Emissionen aller Art. Es macht deshalb Sinn, den Entscheid für solche Ausnahmeregelungen in letzter Instanz den Gemeinden zu überlassen. Voraussetzung dafür ist, dass das kantonale Planungs- und Baugesetz den Gemeinden dies überhaupt ermöglicht. Die Politischen Gemeinden werden bei der Umsetzung der Initiative die direkt Betroffenen sein. Es macht deshalb Sinn, ihnen die neue Regelung vorgängig zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Ich bitte den Grossen Rat im Namen der einstimmigen GLP-Fraktion, die Parlamentarische Initiative zu unterstützen.

Tschanen, SVP: Die grosse Mehrheit der SVP-Fraktion unterstützt die Parlamentarische "Glühwein" Initiative und sieht gerade in den Entscheidungsbefugnissen der Gemeindebehörde die Chance für eine unbürokratische und einfache Lösung. Wir sind davon überzeugt, dass wir mit der vorläufigen Unterstützung und der Vernehmlassung bei den Gemeinden den heissen Glühwein zur richtigen Zeit am richtigen Ort trinken können.

Kappeler, GP: In seiner Stellungnahme erklärt der Regierungsrat den Sinn eines Baubewilligungsverfahrens: Es ermöglicht die Prüfung, ob baupolizeiliche und öffentlich-rechtliche Vorschriften eingehalten sind. Es stellt sicher, dass im Sinne des Vorsorgeprinzips schädliche Auswirkungen auf Nachbarn oder auf die Umwelt vermieden werden können. Schliesslich stellt es sicher, dass betroffene Nachbarn die Möglichkeit einer Einsprache haben. Die vorgängige Abklärung im Rahmen des Bewilligungsverfahrens dient somit öffentlich-rechtlichem und auch privatem Interesse. Mit der gewünschten Änderung des PBG würden diese Sicherungen wegfallen. Bauten und Anlagen könnten in der Bauzone ohne Bewilligungsverfahren errichtet und drei Monate lang betrieben werden, über den Jahreswechsel gerechnet sogar für ein halbes Jahr. Der Nachbar könnte beispielsweise von Anfang Oktober bis Ende März auf seinem Grundstück eine Festhütte, eine Grill- oder Fonduestation betreiben, Glühwein verkaufen, einen Markt mit Verkaufständen inklusive Musik betreiben und dergleichen. Die Formulierung "und dergleichen" ist Teil der Parlamentarischen Initiative. Der Fantasie, was man alles "und dergleichen"

ohne Baubewilligungsverfahren betreiben könnte, sind keine Grenzen gesetzt. Wir hätten alle damit verbundenen Immissionen wie Lärm, Nachtruhestörung, Verkehr, Rauch usw. während drei beziehungsweise sechs Monaten zu ertragen und keinerlei Möglichkeit, uns auf dem Rechtsweg zu wehren. Denn es gibt keine anfechtbare Baubewilligung. Der Regierungsrat führt weiter aus, welches bewilligungspflichtige Bauten gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung sind und schreibt, dass damit der Spielraum für bewilligungsfreie Bauten beschränkt sei. Der Spielraum sei mit den in § 99 des PBG aufgelisteten bewilligungsfreien Tatbeständen angemessen berücksichtigt. Auch im letzten Abschnitt Seite 3 seiner Stellungnahme lässt der Regierungsrat keinen Zweifel darüber offen, welche gravierenden negativen Folgen diese Gesetzesänderung hätte. Die Stellungnahme des Regierungsrates ist klar, eindeutig, stringent und verteidigt zu Recht die öffentlich-rechtlichen und privaten Interessen. Ich habe die Stellungnahme des Regierungsrates mit zunehmender Beruhigung zur Kenntnis genommen, bis ich zu Seite 4 kam. Dort heisst es nun plötzlich, dass der Regierungsrat das Ansinnen grundsätzlich unterstütze und die Parlamentarische Initiative zur vorläufigen Unterstützung empfehle. Verstehe das, wer will. Ich verstehe es nicht. Was soll das? Dieser gekröpfte Nordanflug wird mit dem Argument begründet, dass die Gesetzesänderung primär die Gemeinden betreffen würde. Eine eigenartige Begründung, denn schliesslich legiferieren wir über ein kantonales Gesetz. Schliesslich ist das halbe PBG voller Paragraphen, die primär die Gemeinden betreffen. Heute, aber auch bereits in der Begründung wird die Parlamentarische Initiative als "Corona-Massnahme" verkauft. Dafür habe ich Verständnis, aber dann bitte mit dem richtigen Instrument. Dies wäre eine temporäre Ausnahmeregelung innerhalb der "Corona-Gesetzgebung". Hier ändern wir jedoch das PBG auf Jahre oder möglicherweise auf Jahrzehnte hinaus. Ich bitte den Grossen Rat, keinen gekröpften Nordanflug zu fliegen, sondern den Argumenten des Regierungsrates in seiner Stellungnahme auf den Seiten 1 bis 3 zu folgen und die Parlamentarische Initiative nicht zu unterstützen.

Regierungsrätin **Haag**: Wie der Stellungnahme des Regierungsrates entnommen werden kann, betrifft das Anliegen tatsächlich vor allem die Gemeinden, auch wenn Kantonsrat Toni Kappeler Recht hat, dass viele Bestimmungen im PBG die Gemeinden betreffen. Wenn dies der Wunsch der Gemeinden ist, möchte sich der Regierungsrat dem nicht entgegenstellen. Ich verstehe, dass das Baubewilligungsverfahren oft als lästig empfunden wird, spontane und gute Aktionen verhindern und auch zur Durchsetzung von Partikularinteressen missbraucht werden kann. Uns war es aber auch wichtig, aufzuzeigen, dass ein Baubewilligungsverfahren aus verschiedenen Gründen seine Berechtigung hat, selbst wenn es nur in der Theorie ist. Das Resultat war der gekröpfte Nordanflug. Ich bitte den Grossen Rat, die Parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen und deren Umsetzung der parlamentarischen Beratung zu unterziehen.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

Abstimmung: Der Rat beschliesst mit 103:11 Stimmen, der Parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung zu gewähren.

Präsident: Das Büro wird die Initiative einer Kommission zur Vorberatung überweisen.