

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

An das
Büro des Grossen Rates

GRG Nr.	20	PI 1	85
---------	----	------	----

Frauenfeld, 23. Februar 2021
122

Parlamentarische Initiative von Anders Stokholm, Karin Bétrisey, Barbara Dätwyler, Dominik Diezi, Stefan Leuthold, Christian Mader, Martin Salvisberg, Max Vögeli, Roland Wyss und Cornelia Zecchinell vom 2. Dezember 2020 „Planungs- und Baugesetz vom 21. Dezember 2011“

Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur oben erwähnten Parlamentarischen Initiative.

1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Parlamentarischen Initiative wird beantragt, § 99 Abs. 1 Ziff. 11 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700), der die baubewilligungsfreien Bauten und Anlagen regelt, neu wie folgt zu formulieren:

Mobile Bauten und Anlagen wie Festhütten, Zelte, Verpflegungs- und Verkaufsstätten, Tribünen und dergleichen für eine Standdauer von bis zu 3 Monaten pro Kalenderjahr.

Die vorgeschlagene Ergänzung ist mit dem Einleitungssatz von § 99 Abs. 1 PBG zu lesen: *Sofern die baupolizeilichen und übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten sind, bedürfen in der Bauzone keiner Bewilligung gemäss § 98.* Es folgt eine Liste „privilegierter“ Bauten und Anlagen mit 12 Ziffern. Die heute gültige Ziff. 11 lautet: *Festhütten und Zelte bis zu einer Standdauer von 14 Tagen.*

Die vorgeschlagene Bestimmung enthält im Vergleich zur aktuellen Rechtslage eine Liberalisierung in zweierlei Hinsicht: Einerseits wird der Katalog der Bauten und Anlagen, die nicht in einem formellen Verfahren überprüft werden müssen, erweitert. Andererseits wird die Zeitdauer ausgedehnt, in der die entsprechenden Bauten und Anlagen ohne Baubewilligung aufgestellt und betrieben werden dürfen. Zur Begründung bringen

2/4

die Initiantinnen und Initianten vor, dass die zurzeit geltende Regelung sehr restriktiv sei und unnötig Bürokratie verursache. So folge aus der derzeit geltenden Bestimmung, dass bereits ab einer Standdauer von 15 Tagen ein Baubewilligungsverfahren vorausgesetzt sei. Viele gute und kreative Ideen würden damit oftmals im Keim erstickt, weil die Betreiber vom Aufwand und von den Risiken des formellen Verfahrens abgeschreckt würden. Einem temporären Glühweinausschank in der Winterzeit oder einer kleinen Sommerbar würden unverhältnismässige Formalien entgegengestellt. Die Gemeinden und Städte aber seien bestrebt, eine Belebung von öffentlichen Plätzen zu erreichen, wobei die aktuelle Regelung eine niederschwellige, pragmatische Vorgehensweise verunmögliche. Dies führe zu Unverständnis aus der Bevölkerung, nicht zuletzt auch aufgrund der aktuellen Pandemiesituation. Die angeregte Regelung – die der Kanton St. Gallen bereits kenne – sei zielführend. Mit der neuen Bestimmung soll, so die Initiantinnen und Initianten weiter, den Bewilligungsbehörden der Handlungsspielraum gegeben werden, an geeigneten Stellen entsprechende Aktivitäten zu ermöglichen.

2. Verfahren

Die Parlamentarische Initiative bezieht sich weder auf einen Gegenstand, der schon als Rechtsgeschäft anhängig ist, noch wird der Gegenstand vom Regierungsrat als Vorlage, die innerhalb des nächsten halben Jahres im Grossen Rat vorgelegt werden soll, vorbereitet. Die Initiative ist daher gemäss § 44 Abs. 1 Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) nicht zurückzuweisen.

3. Materielles

Mit der Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (in Kraft getreten am 1. Januar 2013) wurde der geltende § 99 mit der Marginalie „Ausnahmen in Bauzonen“ eingeführt. Er enthält eine abschliessende Liste von kleineren Bauten und Anlagen, die keiner Baubewilligung bedürfen. Die Befreiung von der Baubewilligungspflicht ist aber an die Bedingung geknüpft, dass die baupolizeilichen und übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Die kommunalen und kantonalen baupolizeilichen Vorschriften gelten also auch für nicht bewilligungspflichtige Vorhaben. Bereits in der Botschaft zum PBG wurde erwähnt, dass in diesem Zusammenhang an die Eigenverantwortung der Bauherren appelliert werde (GR 8/GE 15/272). Bevor eine Baute oder Anlage erstellt wird, die im Katalog der bewilligungsfreien Bauvorhaben aufgeführt ist, hat man sich selbst zu vergewissern, ob die baupolizeilichen Vorschriften eingehalten sind.

Für die Initiantinnen und Initianten ist das geltende Recht zu restriktiv, verursacht zu viel Bürokratie und verhindert „viele gute, kreative Ideen“.

Der Regierungsrat hat Verständnis dafür, dass die administrativen Hürden gerade bei niederschweligen, temporären Nutzungsvorhaben als hoch empfunden werden. Sollen Vorhaben spontan und für eine relative kurze Zeit realisiert werden, scheitern solche

Absichten regelmässig an der Dauer der Verfahren, insbesondere wenn Einsprachen erhoben werden. Es sei aber in Erinnerung gerufen, dass das Baubewilligungsverfahren der Überprüfung eines Gesuches auf seine Übereinstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften dient. Zudem bietet es der betroffenen Nachbarschaft die Möglichkeit, ihre Abwehrrechte wahrzunehmen. Gerade die von den Initiantinnen und Initianten erwähnten temporären Nutzungen können erhebliche Lärm- und Verkehrsauswirkungen haben. In diesem Zusammenhang sei auch auf das in der Gesetzgebung über den Umweltschutz zentrale, für die Beurteilung von Vorhaben jederzeit verpflichtende Vorsorgeprinzip hingewiesen. Es soll sicherstellen, dass schädliche oder lästige Einwirkungen nach Möglichkeit gar nicht erst entstehen. Findet kein Baubewilligungsverfahren statt, kann die Behörde diesen Aspekt auch nicht überprüfen.

Die Baubewilligungspflicht ergibt sich im Übrigen direkt aus dem Bundesrecht. So statuiert Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700), dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. Der Begriff „Bauten und Anlagen“ ist also Bundesrecht. Dies bedeutet, dass die Kantone den Kreis der nach RPG bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen nicht einschränken können; sie können ihn höchstens ausdehnen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten als bewilligungspflichtige „Bauten und Anlagen“ im Sinne des RPG „jedenfalls jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, weil sie entweder den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.“ (BGE 119 Ib 442, 445 E. 3a). Dazu gehören auch Fahrnisbauten, die über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden (BGE 119 Ib S. 226, 118 Ib 9f. und 51f., 113 Ib 315). An diese Rahmenbedingungen ist der Kanton gebunden, womit der Spielraum für Ausnahmen eingeschränkt ist. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass der bestehende Spielraum mit den im geltenden § 99 PBG aufgelisteten bewilligungsfreien Tatbeständen angemessen berücksichtigt wurde.

Mit der angeregten Gesetzesänderung und der damit zusammenhängenden Liberalisierung würde eine Vielzahl von bis anhin baurechtlich relevanten Sachverhalten keiner behördlichen Prüfung mehr unterzogen. Soweit solche temporären Nutzungen auf öffentlichem Grund stattfinden sollen, kann das Gemeinwesen seine Interessen direkt gestützt auf sein Hoheitsrecht wahrnehmen. Für öffentliche Strassen und Wege und zugehörige Plätze sehen § 34 und § 35 des Gesetzes über Strassen und Wege (StrWG; RB 725.1) explizit ein Verfahren vor. Auf privatem Grund wäre es aber jederzeit möglich, Gastwirtschaften oder Ähnliches zu erstellen und über den Jahreswechsel hin bis zu sechs Monaten am Stück zu betreiben. Zwar gelten – wie oben dargelegt – nach wie vor die baupolizeilichen und übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften. Die Verantwortung für deren Einhaltung liegt aber primär bei jenen Personen, die entsprechende Anlagen erstellen und nutzen. Die Behörden hätten keine Möglichkeit, vorgängig angemessene Rahmenbedingungen festzulegen. Ergäben sich im Einzelfall Hinweise, dass

4/4

eine konkrete Nutzung die erwähnten Vorschriften nicht einhält, müssten aufwendig und oft langwierige aufsichtsrechtliche Verfahren durchgeführt werden.

Die Initiantinnen und Initianten möchten mit ihrem Vorstoss den Gemeinden und Städten mehr Spielraum geben, damit sie an „geeigneter Stelle entsprechende Aktivitäten“ ermöglichen können. Der Regierungsrat unterstützt dieses Ansinnen grundsätzlich, zweifelt aber daran, ob mit der beantragten Liberalisierung das gewünschte Ziel erreicht werden kann. Ohne vorgängige Eingriffsmöglichkeit könnten vermehrt Nutzungskonflikte auftauchen, die in einem ordentlichen Verfahren hätten bereinigt werden können. Nachdem die hier erörterten Fragen aber primär die Gemeinden treffen, kann der Regierungsrat der Initiative zustimmen. Aus seiner Sicht wäre aber im Zuge des parlamentarischen Prozesses eine Vernehmlassung bei den Politischen Gemeinden durchzuführen und das Ergebnis entsprechend zu würdigen.

4. Zusammenfassung und Antrag

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die angestrebte Erweiterung der möglichen bewilligungsfreien Nutzungen in der praktischen Umsetzung erhebliches Konfliktpotential enthält. Die Möglichkeit einer präventiven Festlegung von Rahmenbedingungen würde weitgehend entfallen. Die Änderungen betreffen aber weitgehend den Zuständigkeitsbereich der Politischen Gemeinden. Der Regierungsrat verwehrt sich deshalb dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten nicht.

Der Regierungsrat empfiehlt daher, die Parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen, und bittet darum, die Gesetzesänderung in der Folge gestützt auf § 45 Abs. 2 GOGR den Politischen Gemeinden zur Vernehmlassung zu unterbreiten.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Kopie an:

Alle Mitglieder des Grossen Rates