

Vorlage Stadtparlament

Datum 24. März 2020
Beschluss Nr. 4011
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

Postulat Doris Königer, Guido Berlinger-Bolt, Marlene Bodenmann: Keine Schottergärten in der Stadt St.Gallen – mehr Biodiversität auch in privaten Gärten; Frage der Erheblicherklärung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat «Keine Schottergärten in der Stadt St.Gallen – mehr Biodiversität auch in privaten Gärten» wird **nicht erheblich** erklärt.

Doris Königer, Guido Berlinger-Bolt, Marlene Bodenmann sowie 30 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 10. Dezember 2019 das beiliegende Postulat «Keine Schottergärten in der Stadt St.Gallen – mehr Biodiversität auch in privaten Gärten» ein.

Der Stadtrat nimmt zur Frage der Erheblicherklärung wie folgt Stellung:

1 Ausgangslage

Seit mehreren Jahren realisieren einige Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bei Neubauten und bei bestehenden Liegenschaften sogenannte Schottergärten als Aussenraumgestaltung. Damit wird auf der entsprechende Fläche Vegetation verhindert. Aus Sicht der Grundeigentümerin bzw. des Grundeigentümers ist dieser Aussenraumtyp pflegeleicht. Der damit einhergehende Verlust von Grünflächen ist indes nachteilig. In einer immer dichter werdenden Stadt werden diese Grünflächen dringend zugunsten der Biodiversität benötigt. Sie sind insbesondere für die Vernetzung von Lebensräumen für Flora und Fauna von zentraler Bedeutung. Nicht zuletzt bedeuten Schottergärten auch für das Stadtklima einen Nachteil, was im Kontext der Klimaerwärmung eine zunehmend wichtige Rolle spielt. Anstelle von unversiegelter Grünfläche, wo Wasser verdunsten und damit die Umgebung kühlen kann, erhitzen sich die Schottersteine stark und geben bis weit nach Sonnenuntergang Wärme ab.

2 Erwägungen

Der Stadtrat teilt die Überzeugung der Postulantinnen und des Postulanten, dass ein möglichst grosser Grünflächenanteil mit hoher Qualität für Mensch und Biodiversität in einer zunehmend verdichteten Stadt und zu Zeiten des Klimawandels wichtig sind. Er hält in diesem Zusammenhang fest, dass die Stadt St.Gallen bereits in der Vergangenheit das Thema Biodiversität gefördert hat und dieses in

Zukunft, insbesondere mit dem in Erarbeitung stehenden Umweltkonzept, noch intensiver fördern will. Der Stadtrat ist sich der Problematik der Schottergärten bewusst und versucht diese im Rahmen seiner Möglichkeiten zu verhindern. Zu den von den Postulantinnen und vom Postulant vorgeschlagenen Ansätzen nimmt er wie folgt Stellung.

1. Die Stadt erarbeitet Empfehlungen zur Gartengestaltung, die für bestimmte Gebiete (z.B. Altstadt, geschützte Ortsbilder, Landschaftsschutzgebiete usw.) verpflichtend sind, für die restlichen Gebiete wegleitend.

Per 1. Oktober 2017 wurde das kantonale Planungs- und Baugesetzes (PBG) in Kraft gesetzt. Auf dieser Grundlage kann die Politische Gemeinde für Kern- und Schutzzonen sowie für weitere konkret bezeichnete Gebiete vorschreiben, dass Bauten und Anlagen so zu gestalten und einzuordnen sind, dass zusammen mit der Umgebung eine gute Gesamtwirkung entsteht (Art. 99 Abs. 2 PBG). Diese Bestimmung ersetzt den ursprünglichen Art. 75bis Abs. 1 des kantonalen Baugesetzes (BauG), wonach die Umgebung von Bauten und Anlagen mit Grünflächen und Bepflanzung generell ansprechend zu gestalten waren. Im Gegensatz zur heutigen rechtlichen Ausgangslage auf der Basis des neuen PBG konnte Art. 75bis damals auf das gesamte Stadtgebiet angewendet werden. Art. 99 Abs. 2 des neuen PBG hingegen schliesst die flächendeckende Anwendung von qualitativen Anforderungen in Bezug auf den Aussenbereich aus. Dies war ein bewusster Entscheid des Gesetzgebers und bedeutet, dass erhöhte gestalterische Anforderungen nur noch in konkret bezeichneten Gebieten eingefordert werden können.

Auch gestützt auf Art. 130 Abs. 1 PBG, wonach die politische Gemeinde in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets für den ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation zu sorgen hat, können Steingärten nicht verboten resp. keine Grünflächenziffer eingeführt werden. Die Regelung in Art. 130 PBG, welche dem geltenden Recht (Art. 102bis BauG) entspricht, stellt gemäss Handbuch des Baudepartements zum PBG¹ lediglich einen Handlungsauftrag an die Gemeinden dar. Der geforderte ökologische Ausgleich ist durch die Gemeinden zu erfüllen und kann nicht als Eigentumsbeschränkung an Private weiterdelegiert werden. Entsprechend enthält Art. 130 PBG keine Verpflichtung für Private, einen ökologischen Ausgleich zu schaffen. Daraus folgt, dass eine direkte und grundeigentümergebundene Anwendbarkeit nicht zulässig ist. Der Stadt fehlt damit die rechtliche Handhabe, in bestimmten Gebieten ohne baurechtliche Grundlage Schottergärten zu verbieten. Im Rahmen der Bauberatung fördert das Amt für Baubewilligungen dennoch auch weiterhin eine angemessene Grünraumgestaltung bei privaten Bauvorhaben, um damit Schottergärten möglichst zu unterbinden.

Neubauten wirken sich auf die vertraute Umwelt aus und verändern diese. Neben den Gebäuden spielt deshalb auch eine gute Umgebungsgestaltung eine massgebliche Rolle. Denn diese kann unterstützend helfen, eine Baute mit genügend Grünflächen, Bäumen, Hecken und Sträuchern in befriedigender Weise in das Orts- und Umgebungsbild einzufügen. Schottergärten vermögen diesbezüglich nicht den geforderten gestalterischen und ökologischen Beitrag zu leisten und genügen somit nicht. Angesichts der raumplanerisch gewollten Verdichtung steigt auch der Anspruch an eine qualitativ

¹ Stand 17. Januar 2020, https://www.sg.ch/recht/planungs-bau-umweltrecht/Planungs_und_Baugesetz/Handbuch_PBG_Rechtsabteilung.html.

hochwertige Umgebungsgestaltung. Bei grösseren Überbauungen kann im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens deshalb auch der Beizug einer Landschaftsarchitektin beziehungsweise eines Landschaftsarchitekten für die Umgebung erwartet und mit Nachdruck empfohlen werden. Die Kontrolle und Umsetzung der bewilligten Umgebungsgestaltung wird schliesslich eng vom Amt für Baubewilligungen begleitet. Bei Bedarf werden weitere Spezialistinnen und Spezialisten für eine fachliche Beurteilung im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens und der Bauausführung beigezogen. Letzteres wird durch entsprechende Auflagen in der Baubewilligung sichergestellt.

In der Altstadt, den geschützten Ortsbildern, den Gebieten mit besonderem baulichem Erscheinungsbild, den Wohnzonen mit besonderen Anforderungen sowie den Landschaftsschutzgebieten bestehen abgeleitet von Art. 99 Abs. 2 PBG erhöhte Anforderungen an die Gestaltung der Umgebung. Dabei werden eine gute Einordnung in die vorhandenen Strukturen und eine gute Gesamtwirkung gefordert. Schottergärten entsprechen dieser Forderung nicht. Im Bewilligungsverfahren kann deshalb dafür keine Bewilligung in Aussicht gestellt werden. Die Stadt besitzt in diesen Fällen eine rechtliche Handhabe und setzt diese auch durch.

Aktuelle Sondernutzungspläne enthalten neben positiven Gestaltungsvorschriften für Bauten und Anlagen auch erhöhte ästhetische Anforderungen an die Umgebungsgestaltung. Für eine qualitätsvolle Freiraumplanung wird im Rahmen der Sondernutzungsplanungen der Beizug eines Landschaftsarchitekturbüros verlangt. Qualitätsvolle Aussenräume enthalten keine Stein- und Schottergärten. Schottergärten können gar explizit in den Sondernutzungsplänen bzw. den Besonderen Vorschriften ausgeschlossen werden. Es liegt im Interesse der Stadt, qualitativ hochwertige Aussenräume zu fördern. Die Stadtplanung wird diese Qualitäten im Rahmen ihrer Prozessberatung deshalb auch in Zukunft einfordern. Für die Beurteilung und Umsetzung der Vorgaben aus den Sondernutzungsplänen ist das Amt für Baubewilligungen bzw. die Baubewilligungskommission im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zuständig. Auch hier ist die Sensibilität für eine biodiverse Freiraumgestaltung vorhanden.

Es ist festzuhalten, dass einer qualitativ gehaltvollen und angemessenen Umgebung sowohl vom Amt für Baubewilligungen als auch von der Baubewilligungskommission eine hohe Priorität beigemessen wird. Dass dieses Anliegen stark gewichtet wird, zeigt sich auch im Umstand, dass ein ordentliches Mitglied der Baubewilligungskommission derzeit ein Landschaftsarchitekt ist. Die Baubewilligungsbehörde hat im Rahmen von Baubewilligungen auch bereits Auflagen zum Rückbau von Schottergärten formuliert. Für diejenigen Gebiete, in denen Schottergärten über den Weg der Baubewilligung nicht verhindert werden können, versucht die Stadt heute mit Massnahmen zur Sensibilisierung deren Bau abzuwenden. Der bestehende Leitfaden «Natur findet Stadt – Naturnahe Umgebungsgestaltung» gibt interessierten Personen fachliche Hinweise. Darin enthalten ist explizit die Empfehlung, auf Steingärten zu verzichten.

2. Die Stadt erarbeitet ein Förderungskonzept (Beratung, Finanzierung) für ökologische Gärten.

Mit Sensibilisierung und Information, wie sie die Stadt bereits heute im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens betreibt, können Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer überzeugt werden, auf Schottergärten zu verzichten. Selbstredend können auch mit einer effektiven Sensibilisierung nicht sämtliche Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zum Verzicht auf einen unterhaltsarmen

Schottergarten bewogen werden. Einzig entsprechende gesetzliche Bestimmungen würden einen derartigen Eingriff in die Eigentumsrechte Privater rechtfertigen. Solche Bestimmungen sind, wie ausgeführt, im Rahmen der aktuellen kantonalen Gesetzgebung nicht gegeben.

Der Stadtrat erachtet die derzeit umgesetzten Massnahmen zur Sensibilisierung und Information privater Bauherrinnen und Bauherren als ausreichend. Auf ein finanzielles Fördersystem will er zum jetzigen Zeitpunkt verzichten. Das Umweltkonzept, welches sich derzeit in Ausarbeitung befindet, wird Massnahmen zur allgemeinen Förderung der Biodiversität in der Stadt beinhalten.

3. Die Stadt geht bei ihren Liegenschaften, Restflächen und Strassenräumen als gutes Vorbild voran und setzt sich dafür ein, dass der Kanton auf städtischem Gemeindegebiet dasselbe tut.

Die Stadt hat auf den eigenen Grundstücken keine Schottergärten. Generell setzt sich die Stadt bereits dafür ein, ihre Flächen so ökologisch wie möglich zu pflegen. Dabei spielt die Nutzung eine entscheidende Rolle. Der Rasen einer Park- oder Schulanlage kann nicht die gleiche ökologische Qualität aufweisen wie eine Hecke im Randbereich eines Parks oder eine Blumenwiese auf einem Friedhof. Bei der Bewirtschaftung und Nutzung von Grünflächen muss stets ein Gleichgewicht zwischen Erholungsnutzung und Biodiversität gefunden werden. Bei der Gestaltung des Strassenraums ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen Interessen (Verkehr, Lärmschutz, Gestaltung, Unterhalt, Grünraum, etc.) diverse, teilweise gegensätzliche Ansprüche und Wünsche. Entsprechend ist eine gesamtgesellschaftliche Abwägung für eine verträgliche Gesamtlösung erforderlich. In den letzten Jahren entstanden im Rahmen von Strassenprojekten mehrere Ruderaflächen. Weitere sind geplant. Die Entsiegelung und Grüngestaltung von Flächen bildet dabei, wie bereits in der Antwort auf die Interpellation «Mehr Grün im Strassenraum» (Vorlage des Stadtrats Nr. 2412 vom 18. Dezember 2018) dargelegt, einen Schwerpunkt der Stadt St.Gallen.

Die Stadt prüft im Rahmen des Unterhalts, ob städtische Flächen unter Beachtung der bedarfsgerechten Nutzung für die Bevölkerung noch ökologischer gestaltet bzw. bewirtschaftet werden können. Auf kantonale Flächen hat die Stadt keinen direkten Einfluss. Sie weist jedoch den Kanton im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf mögliche Optimierungsmassnahmen hin.

Die Stadt plant darüber hinaus die Umsetzung von Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Derzeit ist als Grundlage unter anderem für das Umweltkonzept eine Klimaanalyse in Erarbeitung. Sie wird aufzeigen, wo während Hitzephasen besonders heisse Gebiete zu erwarten sind. Auf dieser Grundlage wird die Stadt kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen erarbeiten, um diese Hitzeinseln soweit als möglich zu reduzieren. Im Zentrum stehen neben raumplanerischen Überlegungen die Entsiegelungen von Flächen und zusätzliche Baumpflanzungen. Für die Kühlung der Stadt ist es einerseits zentral, dass nachts kühle Luft aus dem Umland in die Stadt gelangen und andererseits, dass tagsüber Wasser verdunsten kann. Mit der Verdunstung von Wasser wird der Umgebung Wärme entzogen, was aktiv zur Kühlung beiträgt. Am effizientesten machen dies grosse Laubbäume. Sie produzieren durch ihr Blattwerk Schatten, was eine Aufheizung verhindert. Mit der Verdunstung von Wasser produzieren sie zudem zusätzlich kühlere Luft.

3 Fazit

Dem Stadtrat ist das Anliegen der Postulantinnen und des Postulanten nach mehr Biodiversität in der Stadt sehr wichtig. Deshalb fördert die Stadt auf öffentlichen Flächen Biodiversität zum Nutzen der Tier- und Pflanzenwelt und als Massnahme gegen die negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung. Im Rahmen des Umweltkonzeptes sind für die Zukunft weitergehende Massnahmen angedacht. Bei privaten Bauherinnen und Bauherren setzt sie im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen mittels qualitativer Vorgaben eine adäquate Freiraumgestaltung durch. Sie macht zu diesem Zweck konkrete Vorgaben im Baubewilligungsverfahren, sensibilisiert in der Bauberatung und geht als Vorbild in der Gestaltung und Pflege der eigenen, öffentlichen Freiflächen voran. Schottergärten können damit grossmehrheitlich verhindert werden. Die rechtliche Handhabung der Stadt ist durch die übergeordneten Vorgaben des kantonalen PBG auf Gebiete mit baurechtlichen Vorgaben (Altstadt, geschützte Ortsbilder, Gebiete mit besonderem baulichem Erscheinungsbild, Wohnzonen mit besonderen Anforderungen, Landschaftsschutzgebiete, Sondernutzungsplanung) beschränkt. Ein flächendeckendes Verbot von Schottergärten wäre nur mit einer Anpassung des PBG auf Ebene Kanton möglich. In der Anpassung der Reglemente der Bau- und Zonenordnung (BZO) werden die ökologischen Themen, wie unter anderem «Biodiversität», ernstgenommen. Gleichzeitig muss sich der Stadtrat bei der Umsetzung des kommunalen Rechts an die übergeordneten Rechtsgrundlagen halten.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die Stadt in ihren Anstrengungen bereits heute die ihr gegebenen Möglichkeiten zur Verhinderung von Schottergärten nutzt. Sie ist auch in Zukunft bestrebt, ihre Möglichkeiten zur Förderung von biodiverser Freiraumgestaltung auszureizen. Der Stadtrat empfiehlt deshalb dem Stadtparlament, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Die Stadtschreiber-Stellvertreterin:
Jennifer Abderhalden

Beilage:

- Postulat vom 10. Dezember 2019