

Baudepartement des Kantons St. Gallen
Lämmli brunnenstrasse 54
9001 St. Gallen

8716 Schmerikon, 21. September 2012

Planungs- und Baugesetz: Ergänzende Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

In Ergänzung zur allgemeinen Vernehmlassung der Wirtschaftsverbände vom 30. August 2012 ist es für unseren Verband unabdingbar, unsere spezifischen Verbandsinteressen in einer zusätzlichen Vernehmlassung zu konkretisieren. Dazu ist es angebracht, zunächst die heutige Situation zu beschreiben und zu bewerten. Alsdann sollen die aus Sicht unserer Branche besonders hervorstechenden Vorschriften beleuchtet werden.

1. Situation heute

Heute arbeiten das kantonale Baudepartement und der KSKB im allseitigen Interesse der Sicherstellung der Versorgung des Kantons St.Gallen mit Steinen und Erden zusammen. Dem Staat kommt bekanntlich gestützt auf Art. 1 Abs. 2 Bst. d RPG diesbezüglich eine wichtige Aufgabe zu. Im **Koordinationsblatt VII 41** (Abbaustandorte) des kantonalen Richtplans wird denn auch folgerichtig u.a. aufgeführt:

Diese Rohstoffe werden benötigt für den Bau von Siedlungen und Infrastrukturen. Für die Versorgung des Kantons St.Gallen ist längerfristig von einem jährlichen Bedarf von 1,5 bis 2 Mio. m³ auszugehen (ungefähr 5 m³ je Einwohner). Zwei Drittel bis drei Viertel des Bedarfs wurden bisher aus eigenen Vorkommen gedeckt; von einem Selbstversorgungsgrad in diesem Ausmass kann auch in Zukunft ausgegangen werden.

Weiter kann dem Koordinationsblatt entnommen werden, dass KSKB und Baudepartement zusammen das **Abbaukonzept 2007** als Grundlage für die Sicherung der künftigen Abbaustandorte im kantonalen Richtplan erarbeitet haben. Ziel war und ist es, mit einer weitergehenden Abklärung der Abbauvorhaben für Kies oder für Gesteinsbaustoffe auf Stufe Abbaukonzept und Richtplanung die **Planungssicherheit zu verbessern** und wirklich aussichtslose Abbauvorhaben früher ausschliessen zu können. Dabei werden die Standorte einer raumplanerischen Grob beurteilung hinsichtlich relevanter Nutzungskonflikte unterzogen. Mit der **Standortsicherung im Richtplan** wird bezweckt, dass die zuständigen Behörden keine Entscheide treffen, die den späteren Abbau an diesen Orten verhindern oder schwerwiegend einschränken. Im Weiteren führt das Koordinationsblatt VII 41 des kantonalen Richtplans aus, dass Kiesgruben und Steinbrüche Kapazitäten für die Verwertung von Aushub bieten, wofür in Regionen mit wenigen Abbaustellen derzeit Mangel herrscht. Abbaustellen sind zudem potenzielle Standorte in der Deponieplanung.

Abbaustandorte sind also in mehrfacher Hinsicht **von einem erheblichen öffentlichen Interesse**. Sie liefern einerseits das Grundmaterial für die grossen Infrastrukturvorhaben der öffentlichen Hand, und stellen andererseits im Sinn eines doppelten Nutzens erhebliche Kapazitäten für die Ablagerung vor allem von Aushubmaterial zur Verfügung.

Die genaue Festlegung des Abbauperimeters, der Endgestaltung und der Nachnutzung sowie die **umfassende Interessenabwägung** erfolgt im Rahmen des **Abbauplanverfahrens auf Projektstufe**. Der Abbau von Steinen und Erden bedarf sodann, soweit nicht das kombinierte Verfahren nach Art. 28quinquies BauG (Verbindung von Abbauplan und Baubewilligung) angewendet wird, einer Baubewilligung der Gemeinde und einer Bewilligung nach Gewässerschutzgesetz sowie einer Rodungsbewilligung, wenn Wald berührt wird. Vorhaben über 300 000 m³ erfordern eine Umweltverträglichkeitsprüfung.

Die mit der Standortsicherung sowie der dort vorgenommenen Grobabklärung verbundene Rechtssicherheit ist für die Abbauunternehmen von zentraler Bedeutung. Alle Verfahren zusammen, bis schliesslich mit dem Abbau begonnen werden kann, dauern im Durchschnitt bis zu 10 Jahre, manchmal auch länger. Die Standortsicherung beim Grundeigentümer (Kauf oder Abbaurecht), die aufwendige Planung auf Stufe Richtplaneintrag und anschliessend als Grundlage für den Abbauplan und die Baubewilligung erfordern **ganz erhebliche Investitionen**. Dies wird am Beispiel des Abbauplans ohne weiteres deutlich, sind doch nebst dem Abbauplan selbst wenigstens ein hydrogeologisches Gutachten, der umfassende Umweltverträglichkeitsbericht (mit aufwendigen Untersuchungen und Expertenberichten z.B. zu den Themen Transportwege, Lärm, Luft, Bodenkunde, Wasser, Geologie, Landschaftsschutz), ev. der Entwurf des Rodungsgesuchs, die ökologische Begleitplanung, ev. Bauprojekte, usw. nötig.

Der enorme Aufwand und die erheblichen zeitlichen Unwägbarkeiten erfordern vom Abbauunternehmen eine aussergewöhnliche, vorab auch finanzielle Risikobereitschaft. Er sichert sich geeignetes Land, treibt eine aufwendige Planung voran, bis er schliesslich erst mit dem Abbauplan bzw. sogar erst mit der Baubewilligung die notwendige Sicherheit hat, später tatsächlich den Abbau vornehmen zu können. In der Verantwortung bleibt er schliesslich bis zur vollständigen Rekultivierung des Geländes nach Massgabe des Abbau- oder des Deponieplans, und noch darüber hinaus.

Trotz dieser Risiken darf festgestellt werden, dass sich die geschilderte, über Jahrzehnte gewachsene **GESAMTKONZEPTION UND VORGANGSWEISE – ABBAUKONZEPT, STANDORTSICHERUNG IM KANTONALEN RICHTPLAN, ABBAUPLAN, BAUBEWILLIGUNG** – bewährt hat.

2. Entwurf Planungs- und Baugesetz

Angesichts der bewährten Konzeption, die in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen der Branche und dem Kanton entstanden ist, ist nicht verständlich, weshalb ohne Not wichtige Eckpunkte der Konzeption durch das neue Baugesetz geändert werden sollen. Würde das Planungs- und Baugesetz in der vorliegenden Form Realität, würde das nach Einschätzung des KSKB nicht weniger als den Todesstoss für praktisch alle künftigen Abbauvorhaben bedeuten. **DAS KANN UND DARF NICHT IM INTERESSE DES KANTONS SEIN!** Dass es nicht im Interesse des Verbands und dessen Mitglieder ist, versteht sich von selbst.

Die neuralgischen Punkte der Vorlage sind in der Reihenfolge, wie sie im Entwurf enthalten sind, das fakultative Referendum (Art. 41), die Mehrwertabgabe (Art. 54 ff.) sowie die Schutzobjekte (Art. 96) und Schutzmassnahmen (Art. 109 f.).

2.1 Abbauplan (Vorprüfung, fakultatives Referendum)

2.1.1 Vorprüfung

Die Vorprüfung erfolgt heute freiwillig. Die Unternehmen machen davon bei grösseren Abbauvorhaben im eigenen Interesse Gebrauch und nehmen dafür ein insgesamt um rund ein Jahr längeres Verfahren in Kauf. Diese freiwillige Handhabung des Instruments der Vorprüfung hat sich bewährt. Es besteht weder Anlass noch Notwendigkeit, die Vorprüfung plötzlich gesetzlich vorzuschreiben (Art. 40 des Entwurfs). Bei einem kleineren Abbauvorhaben kann sehr wohl auf die Vorprüfung verzichtet werden, wenn sich das Abbauunternehmen davon keinen Mehrwert verspricht. Es soll dem Bauherrn überlassen sein und in seiner Risikosphäre liegen, wie er im Zwiespalt zwischen Zeitdruck und Perfektion der Planung handeln will. Der Bauherr muss das Recht haben, einen Abbauplan oder das Bauprojekt direkt zur Auflage zu bringen, um auch schnell zu wissen, ob und welche Einsprachen es gibt. Der neu vorgesehene Zwang zur Vorprüfung wird demnach abgelehnt.

2.1.2 Fakultatives Referendum

Die Einführung des fakultativen Referendums für Abbau- und Deponiepläne gemäss Art. 42 Abs. 1 des Entwurfs lehnen wir mit aller Deutlichkeit ab. Es würde gegenüber der heutigen Konzeptionen einen inakzeptablen Rückschritt bedeuten. Kein Abbauunternehmer wäre mehr bereit, den beschriebenen ganz enormen zeitlichen und finanziellen Aufwand auf sich zu nehmen. Er riskiert nichts mehr und nichts weniger, als dass er nach beinahe jahrzehntelanger Planung und Finanzierung vor dem Nichts steht. Das politische Referendum „end of pipe“ kann bekanntlich aus beliebigen Gründen ergriffen werden. Kein Dorf hat gern zusätzlichen Lastwagenverkehr von und zur Abbaustelle. Die Ansprüche an eine ruhige Wohnlage sind gestiegen. Widerstände gegen Kiesgruben oder andere Abbaustellen haben ganz unterschiedliche Gründe. Auch vielen Gemeindebehörden wäre es nicht unlieb, wenn nicht sie, sondern die Bevölkerung über das Referendum einer Kiesgrube den Todesstoss versetzt.

Das fakultative Referendum gegen den Abbauplan ist aber auch nicht nötig. Behörden und Bevölkerung haben mehrfach Gelegenheit, ihre Interessen einzubringen. So kann sich jedermann zu den im kantonalen Richtplan neu vorgesehenen Abbaustandorten äussern. Die Meinung der zuständigen Gemeindebehörde ist ohnehin sehr wichtig. Schliesslich ist es in jedem Fall der Gemeinderat, der den Abbauplan erlässt. Die Erfahrung lehrt, dass die Gemeinden es sehr wohl verstehen, ihre Interessen angemessen durchzusetzen. In der Praxis hat sich auch hier eine im grossen und ganzen gute Zusammenarbeit zwischen Abbauunternehmen und Gemeindebehörden etabliert.

In Anbetracht der Auswirkungen von Kiesabbauvorhaben kann sich ein grosser Teil der Bevölkerung in einer Gemeinde, in der ein Abbauvorhaben in Planung ist, auch im Rechtsverfahren äussern. Der Kreis der Einspracheberechtigten ist regelmässig gross. Die Abbauunternehmen sind bereit, den Anliegen sehr weit entgegenzukommen, bzw. ihnen bleibt praktisch nichts anderes übrig, wollen sie irgendwann mal zu einem rechtskräftigen Abbauplan kommen. Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nehmen sie z.T. sehr weitreichende Auflagen im Bereich Umwelt- und Gewässerschutz in Kauf.

Wird trotz der bestehenden Mitwirkungs- und Einsprachemöglichkeiten ein zusätzliches demokratisches Instrument gewünscht, soll dessen Etablierung auf der Ebene des kantonalen Richtplans geprüft werden. Hier werden die politischen Diskussionen geführt und die Weichenstellungen für die Abbau- und Deponiestandorte vorgenommen. Der einmal erlassene Richtplan aber muss auch künftig für die Abbauunternehmen Planungssicherheit und damit auch Investitionssicherheit gewährleisten.

2.2 Mehrwertabgabe

Die Abbaubranche stirbt mit dem Entwurf nicht nur einmal, sondern gleich doppelt, nämlich wegen der Mehrwertabgabe. Aus Art. 51 Abs. 1 des Entwurfs ergibt sich klar, dass auch der Erlass eines Abbauplans als „andere Nutzungsplanänderung“ gilt und somit der entstehende Mehrwert auszugleichen wäre. Im Geltungsbereich der Waldgesetzgebung kommt das bereits zur Anwendung, ist aber mengenmässig sehr unbedeutend. Der Bundesgesetzgeber hat es immerhin noch geschafft, nur die **dauerhaften Bauzonen** zu erfassen. Im Kanton St.Gallen würde aber eine verdeckte Rohstoff- und Entsorgungssteuer eingeführt. Warum ausgerechnet im Kanton St.Gallen über die Bundeslösung hinaus, wenn diese denn überhaupt kommt, in wettbewerbsverzerrender Weise Tatbestände erfasst werden sollen, ist unklar.

Dass jedes weitere finanzielle oder verfahrensmässige Hindernis für Abbau- und damit auch Deponiestandorte zu verhindern ist, zeigen folgende Fakten: Im Rheintal gibt es ausser für Spezialprodukte (Trübbach) keinen Abbau mehr, und zwar nicht nur wegen Schwierigkeiten mit den Bewilligungen, sondern auch, weil es wirtschaftlich nicht mehr zu verantworten ist! Die Selbstkosten für 1 m³ Betonzuschlagkies liegen in der Schweiz mindestens 100% über denjenigen im grenznahen Ausland. Nur der Grenzschutz über die hohen Transportkosten (LSVA) riegeln den Markt im Innern noch ab.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung von Abbaurechten auf Grundstücken von privaten Eigentümern können oft schon heute Grenzsteuerbelastungen von 60% und mehr errechnet werden. Dies nachdem zuerst 10% AHV und vielleicht noch weitere Abgaben anfallen. Dazu kommt dann auch noch die Mehrwertsteuer von 8% und schliesslich eben die Einkommenssteuer. Nun soll obendrein auch noch eine Mehrwertabgabe von 20% kassiert werden.

Weiter führen auch der vom bürgerlichen Bodenrecht (BGBB) vorgesehene Gewinnbeteiligungsanspruch der Miterben und die Vorgaben der Bewilligungsbehörden bzgl. Öko-Ausgleichsflächen schon heute dazu, dass das Interesse eines Grundeigentümers eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks gering ist, Boden einem vor allem für Direktanwärtler immisionsträchtigen Abbauvorhaben zur Verfügung zu stellen.

Es dürfte ohne weiteres einleuchten, dass bei der zusätzlichen Abschöpfung einer Mehrwertabgabe erst recht keine Grundeigentümer mehr bereit sein werden, ihr Land für den Abbau von Kies oder Gesteinsbaustoffen zur Verfügung zu stellen.

Die Gewährung des Enteignungsrechts gem. Art. 30 des Entwurfs ist kein befriedigendes und schon gar kein ausreichendes Korrektiv. Zudem würde es nur die Stimmung in der Bevölkerung und bei den Gemeindebehörden gegen die Abbauunternehmen anheizen. Das kann nicht im Sinn der Branche sein. Da wäre es ehrlicher, wenn die Bodenbestandteile wie die untertägigen Bodenschätze zum Staatseigentum erklärt würden.

2.3 Natur- und Heimatschutz

Art. 96 Bst. d des Entwurfs erklärt die Geotope zu Schutzobjekten. Diese sind vor allem im Geotopinventar als Grundlage zum Richtplan aufgelistet. Im Ergebnis bedeutet dies, dass dieser Liste im an sich lediglich behördenverbindlichen, allein von der Regierung erlassenen Richtplan von Gesetzes wegen Schutzstatus zukommt und damit auch für die Grundeigentümer verbindlich wird. Das gleiche gilt für die Lebensräume von schutzwürdigen Tieren und Pflanzen nach Art. 96 Bst. e des Entwurfs.

Diese Bestimmungen stellen den direkten Bezug zu den Lebensräumen gemäss Richtplan her. Im Unterschied zu den Baudenkmalern, zu deren Unterschutzstellung die Erfassung in einem Inventar notwendige Voraussetzung ist (Art. 99 des Entwurfs), gelten die in den Bst. a bis f von

Art. 96 des Entwurfs aufgezählten Objekte, wie in der bisherigen gesetzlichen Ordnung, offenbar als von Gesetzes wegen geschützt („Schutzobjekte sind ...“). Mit dem Entscheid nach Art. 97 des Entwurfs oder mit den Massnahmen nach Art. 109 Abs. 1 des Entwurfs, insbesondere mit dem Erlass einer Schutzverordnung, geht es nur noch um den Umfang des Schutzes, aber nicht mehr um den Grundsatz.

Dies ist besonders bedenklich in Anbetracht von Art. 109 Abs. 2 des Entwurfs. Danach sind von Gesetzes wegen ganz besonders geschützt und zu erhalten die im kantonalen (behördenverbindlichen!) Richtplan inventarisierten Vorranggebiete Natur und Landschaft. Zwar kann die Bevölkerung und damit auch die Abbaubranche beim Erlass und bei der Nachführung des kantonalen Richtplans „mitwirken“. Wegen der fehlenden Grundeigentümergebindlichkeit besteht aber für betroffene Grundeigentümer keine Möglichkeit, Festsetzungen in einem Rechtsverfahren anzufechten und überprüfen zu lassen. Das ist angesichts des Umstands, dass im Unterschied zu anderen Schutzobjekten gemäss Art. 96 Bst. a bis f des Entwurfs ein absoluter, unantastbarer Schutz etabliert wird, nicht annehmbar. Gegen die Festsetzung von Lebensräumen in der Richtplanung im Sinn der Positivplanung ist nichts einzuwenden. Es braucht aber auch hier eine Umsetzung im Rahmen einer anfechtbaren Schutzverordnung oder einer Verfügung im Einzelfall.

Eine Interessenabwägung, wie sie im Rahmen der Inventarisierung von Baudenkmälern oder auch den Schutzmassnahmen der Gemeinde nach Art. 109 Abs. 1 des Entwurfs noch möglich erscheint, gibt es bei Schutzobjekten nach Art. 109 Abs. 2 nicht. Wer aber weiss, wie hoch die Hürden sind, um allenfalls gestützt auf Art. 98 Abs. 2 des heutigen Baugesetzes oder neu gestützt auf Art. 110 Abs. 1 des Entwurfs im konkreten Fall (Abbauplan, Baugesuch) ein überwiegendes Interesse zu belegen, erkennt unschwer, dass bzgl. der im kantonalen Richtplan bezeichneten Vorranggebiete eine Interessenabwägung in diesem späten Zeitpunkt faktisch nicht mehr stattfinden wird.

Deshalb muss bei allen als grundsätzlich schützenswert in Frage kommenden Objekten bereits im Verfahren betreffend Unterschutzstellung eine korrekte Abwägung mit allfälligen anderen Interessen stattfinden können. Zu diesen Interessen gehören selbstverständlich auch die Interessen an einem Abbau von Steinen und Erden.

2.4 Zusammenfassung und Fazit

Wie bereits eingangs dieser Stellungnahme betont, würde das Planungs- und Baugesetz in der vorliegenden Form nach Einschätzung des KSKB nicht weniger als den Todesstoss für praktisch alle künftigen Abbauvorhaben bedeuten. Zentraler Punkt und absolut nicht annehmbar ist dabei das fakultative Referendum gegen Abbaupläne „end of pipe“. Sollte der politische Wille bestehen, im Rahmen des Verfahrens, das letztlich mit dem Erlass des Abbauplans endet, ein zusätzliches demokratisches Instrument einzuführen, ist dies auf der Ebene des Richtplans, also zu Beginn des Prozesses, zu prüfen.

Nicht akzeptabel ist zudem die Einführung einer Mehrwertabgabe im Zusammenhang mit dem Abbau von Kies oder Gesteinsbaustoffen. Dieser ist heute schon so stark mit Steuern und Abgaben belastet, dass nur noch wenige Grundeigentümer bereit sind, ihren Boden für einen Abbaustandort zur Verfügung zu stellen.

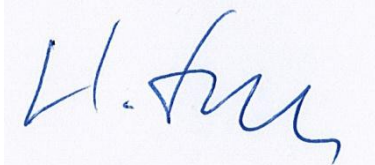
Ebenfalls abgelehnt werden der neu vorgesehene Zwang zur Vorprüfung von Abbauplänen und der direkte gesetzliche und damit privilegierte Schutz von Lebensräumen durch blossen, durch den Grundeigentümer nicht anfechtbaren Eintrag im Richtplan.

Abschliessend darf der Hinweis nicht fehlen, dass der kantonale Baumeisterverband diese Vernehmlassung ebenfalls vollumfänglich unterstützt.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**KSKB KANTONALVERBAND
STEINE KIES BETON ST. GALLEN**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'U. Jud', is centered below the organization's name.

U. Jud, Präsident

Kopie: - An alle Mitglieder
- Baumeisterverband Kanton St. Gallen, Gossau
- Kantonaler Gewerbeverband St. Gallen