

## Gemeinden proben Mitwirkung

Ohrfeige für Gossau, Bestnoten für Goldach oder Widnau: Wie die Gemeinden lernen, die Bevölkerung bei Bauplanungen einzubeziehen.

Marcel Elsener

Mitwirkung verpasst, Alterszentrum zurückgepfiffen, nochmals von vorn. Gossau erfuhr es unlängst auf die harte Tour: Die Bevölkerung soll in der Ortsplanung und bei grösseren Überbauungen mitreden können. Die «geeignete Mitwirkung» ist gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung gefordert, der Kanton St. Gallen legt im neuen Planungs- und Baugesetz auch bei Teilzonen- und Sondernutzungsplänen Wert darauf. Das Baudepartement rügte Gossau, weil es bei der ersten Auflage 2017 der Alterszentrumspläne die Bevölkerung «nur über vollendete Tatsachen informiert» und bei der zweiten Auflage gar nicht mehr einbezogen habe. Das Verwaltungsgericht bestätigte im Oktober den Entscheid.

An ein Mitwirkungsverfahren habe man «gar nicht gedacht», bekannte der Gossauer Stadtpräsident Wolfgang Giella offenherzig. Und: «Ich bin nach wie vor ratlos, wie ich das bei einem neuen Verfahren handhaben soll.» So ärgerlich die kantonsbehördlichen Ohrfeigen für Gossau, so klärend die Ausführungen des Verwaltungsgerichts für alle 77 Gemeinden im Kanton.

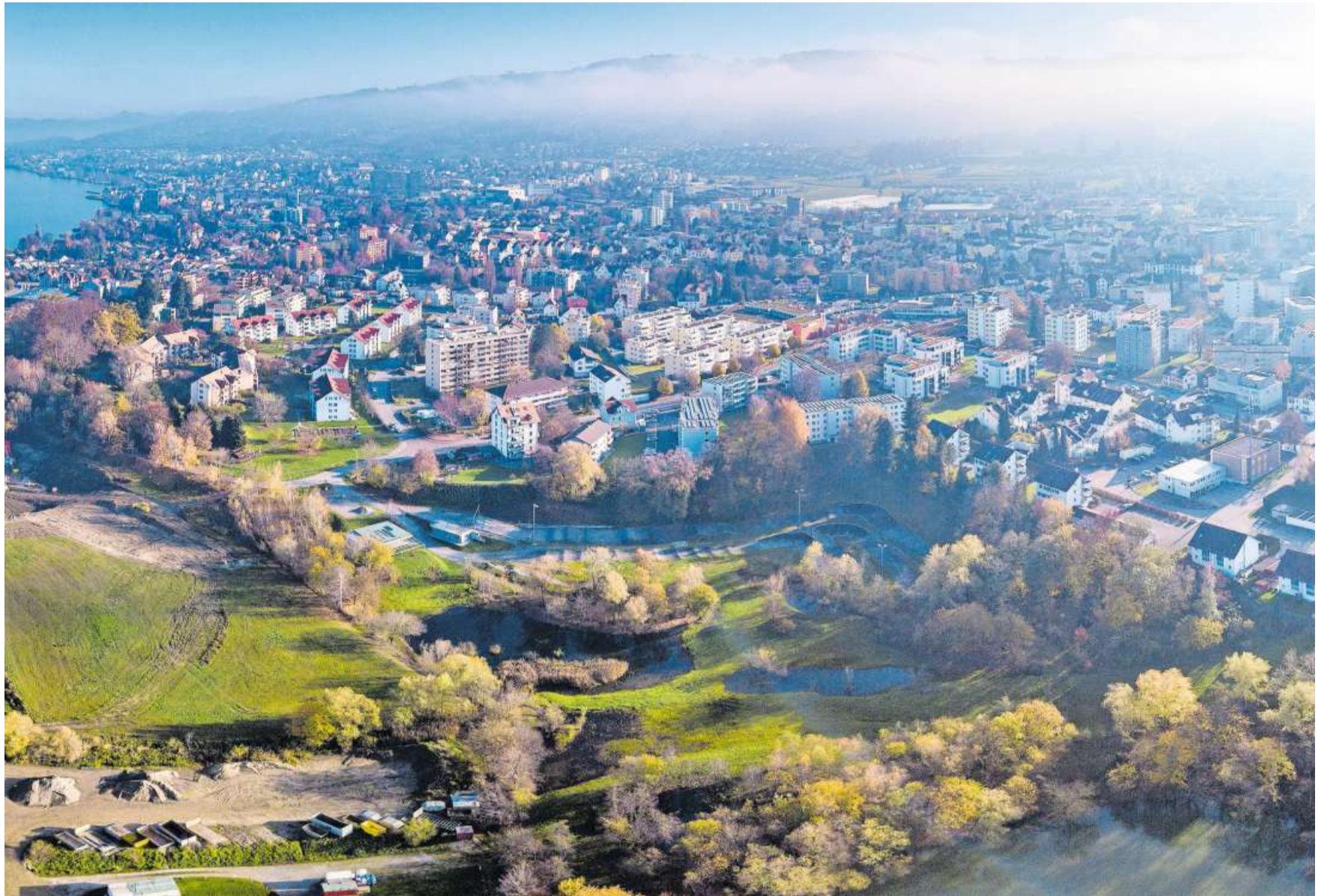
### Vor Gossau war schon Diepoldsau gerügt worden

Den Entscheid hatte Gossau mit seinem Rekurs selber herausgefordert. Der Stadtrat meinte, die Informationsmassnahmen von Stadt und Bauherrin in den Vorjahren hätten zur Mitwirkung genügt. Das Verwaltungsgericht sah es anders und bemängelte, dass über die Ausscheidung eines Gewässerraums (Lindenbergbach) und die Aufhebung zweier älterer Überbauungspläne nicht informiert worden sei. Die Stadt bedauerte den Entscheid, hob aber das Positive hervor: «Erstmals äussert sich das St. Galler Verwaltungsgericht zu den Anforderungen an Mitwirkungsverfahren. Der Entscheid ist als Grundsatzentscheid für künftige Planungen im gesamten Kanton richtungweisend.»

Die Winkelried-Rolle von Gossau in Ehren, müssten die Gemeinden die verschärften Bestimmungen schon länger kennen. Dies zeigt das Beispiel Diepoldsau: Im November 2019 erhielten dort Einsprecher gegen eine neue Rüsthalle des Gemüseproduzenten und Gemeinderats Stefan Britschgi Recht. Der Planungsbericht sei ungenügend und die Bevölkerung nicht einbezogen worden, rügte der Gemeinderat Eggersriet als Ersatzregierung. Diepoldsau habe es «versäumt, vor dem Erlass der umstrittenen Teilzonenpläne, Reglementsänderungen und Richtplangergänzungen ein Mitwirkungsverfahren durchzuführen». Bei einem solchen Vorhaben verlange der Artikel 4 des Raumplanungsgesetzes im Minimum, dass die Behörden Planentwürfe freigeben und Vorschläge wie Einwände materiell beantworten.

### Baudepartement bereitet Merkblatt für Praxis vor

Der Gerichtsentscheid zu Gossau helfe, die Anforderungen für Projekte zu klären, sagt Bruno Thürlemann, Leiter Ortsplanung im kantonalen Baudepartement. Die Mitwirkungspflicht in der Raumplanung besteht per Bundesgesetz seit 1980. Akzentuiert habe sich das Thema vor der Einführung des neuen St. Galler Baugesetzes 2017, als viele Gemeinden wegen eines anstehenden Moratoriums noch schnell Teilzonenpläne mit ungenügender Information auflegten. Wann und wie viel Mitsprache erfordert sei, werde aber auch in



Der Norden Goldachs aus der Luft: Wie sich das verstädterte Dorf künftig entwickelt, soll auch die Bevölkerung mitbestimmen.

Bild: Tino Dietsche (18. November 2020)

Zukunft eine Ermessensfrage nach gesundem Menschenverstand bleiben, sagt Thürlemann. Eine Arbeitsgruppe von Juristen im Baudepartement arbeitet derzeit an einem Merkblatt, auf dem die wichtigsten Kriterien definiert werden. Damit sollen die Gemeinden einen Leitfaden für die Praxis haben.

Offen ist die Form der Mitwirkung, doch sind zunehmend – und in Coronazeiten forciert – digitale Angebote gefragt. Thürlemann nimmt an, dass viele Gemeinden künftig auf standardisierte Verfahren mit Hilfe einer Plattform setzen. Zwei Gemeinden ennet dem Ricken gingen voran: Eschenbach lancierte im Sommer 2019 für eine Kiesgrube und Deponie ein im Kanton bisher beispielloses Mitwirkungsverfahren, in dem über 110 schriftliche Meldungen aus der Bevölkerung Eingang fanden. Und in Schmerikon läuft in diesem Monat ein digitales Mitspracheprojekt für zwei Bachprojekte.

### Pionierprojekt in Goldach hat Vorbildfunktion

Auch andere seien «gut unterwegs», sagt Thürlemann und erwähnt Widnau. Die Rheintaler Gemeinde hat für ihren Richtplanprozess eine digitale Plattform namens Ortsplanung-Wiki eingerichtet, auf dem ein laufender Austausch möglich ist, während analoge Formen wie geplante Stammtische den Coronamassnahmen zum Opfer fielen. «Respekt!», bedankt sich ein Einwohner. «Diese Art der Bürgerinnenbeteiligung hätte ich mir schon längst gewünscht. Statt der drögen Infoabende für 20 Nasen.»

Das Paradebeispiel im Kanton ist Goldach, das bereits beim E-Voting zu den Pionieren gehörte und nun ein Leuchtturmprojekt der digitalen Partizipation durchgeführt hat: Die Bodenseegemeinde befragte ihre Bevölke-

rung zur Revision der Ortsplanung parallel mit analogen und digitalen Mitteln. Allein die Zahlen belegen den Erfolg: 200 Antwortkarten auf einen kurzen oder längeren Fragebogen trafen per Post ein, über 80 auf elektronischem Weg. Den Vorzug des E-Mitwirkungsstools zeigen die 176 Rückmeldungen in Form von direkten Kommentaren zu einzelnen Richtplanbeschlüssen – und von der Gemeinde direkt kommentiert. Der zusammen mit der Kommunikationsagentur «Die Botschafter» und dem Raumplanungsbüro ERR begangene Dialog sei sehr geschätzt worden. Die Gemeinde fest. Dies gilt speziell für die laufende Information jedes Teilnehmenden per E-Mail. So freut sich ein Bürger über den personalisierten Bericht: «Super, diese Art von Rückantwort. Ich ziehe den Hut vor so

### «Die Zeiten der Ratsbeschlüsse im stillen Kämmerlein sind vorbei.»



Bernhard Keller  
Geschäftsführer VSGP

viel Bürgernähe. Weiter so.» Goldach macht tatsächlich «weiter so» und wird die E-Mitwirkung auch für die Richtplanung und Schutzverordnung einsetzen. Klar profitierte es vom Förderprogramm (29 000 Franken) von E-Government Schweiz, einer Organisation von Bund, Kantonen und Gemeinden, doch habe man den Beschluss schon vorher gefasst, sagt Gemeinderatsschreiber Richard Falk. Dem Beispiel Goldachs als erster Ostschweizer Verwaltung mit E-Mitwirkung folgen nun weitere Gemeinden wie Rapperswil-Jona, Bütschwil-Ganterschwil, Wittenbach oder die Stadt St. Gallen. Auch der Kanton plant 2021 ein Pilotvorhaben. Seine Hauptstadt, die bereits mehrere Mitwirkungsverfahren probte (wie Marktplatz oder Schulhaus Tschudiwies) dürfte mit ihrem elektronischen Partizipationsprojekt eine Vorreiterrolle einnehmen.

### Chancen für Stimmungsbild und schlankere Verfahren

Das Thema Mitwirkung wurde jüngst an der Gemeindeforum der Fachhochschule OST prominent gesetzt und beschäftigt auch die St. Galler Gemeindepräsidentenvereinigung VSGP. «Das Feld von Versammlungen mit Post-It-Zetteln bis Internet-Tools ist riesig, ein Patentrezept gibt es noch nicht», sagt VSGP-Geschäftsführer Bernhard Keller, der als Gemeindepräsident von Muolen soeben ein umfangreiches Mitwirkungsverfahren zur Ortsplanung hinter sich hat. Er habe den Entscheid zu Gossau und das Projekt in Goldach («ein Brüller») mit Interesse wahrgenommen. Seitens der Gemeinden sei eine Auslegeordnung mit Hilfe des Baudepartements oder allenfalls einer Uni oder Fachhochschule gefragt. «Die Zeiten, als ein Rat im stillen Kämmerlein eine Planung beschloss und womöglich noch in den Sommerferien auf-

legte, sind vorbei», sagt Keller. «Eine Behörde tut gut daran, wenn sie sich um rechtzeitige Information und Mitsprache der Bevölkerung bemüht.» Ein Mitwirkungsprozess bringe wohl den «Fluch» einer längeren Vorbereitung, aber verspreche andererseits den «Segen» eines schlankeren Rechtsmittelfahrens. Die Sensibilität einer Behörde für den frühzeitigen Einbezug der Bevölkerung lohne sich doppelt: Erstens werde sie auf kritische Punkte aufmerksam, zweitens müsse sie sich «nie den Vorwurf machen, nicht alles versucht zu haben».

Diesen Punkt betont auch Kommunikationsberater Christian Hacker, der an der Ostschweizer Gemeindeforum die Vorteile der digitalen Mitwirkung am Beispiel Goldach erklärte. Die raumplanerischen Mitwirkungsverfahren sollen Behörden und Investoren nicht als lästige gesetzliche Pflicht ansehen, sondern die Potenziale daraus nutzen. Schliesslich gehöre die Mitwirkung zur «DNA der Schweiz», und nun sei nebst Stimmberechtigten und Grundeigentümern (bei rechtlichen Bewilligungsverfahren) die ganze Bevölkerung gefragt. «So lässt sich die Ja-/Nein-Demokratie vielleicht zu einer Mitwirkungsdemokratie entwickeln», sagt Hacker. Bestenfalls befruchte die Partizipation die Gemeinschaft und letztlich die Identität einer Gemeinde.

Freilich wecken die guten E-Mitwirkungsbeispiele Erwartungen. So wundert man sich, dass Goldachs Nachbarstadt Rorschach beim Herzstück-Wohnbauprojekt mit 300 Wohnungen auf dem früheren Feldmühle-Fabrikareal und die Gemeinde Thal bei der Überbauung des historischen Marienburg-Parkgrundstücks zwar Informationsanlässe durchführten und Pläne auflegten, aber auf digitale Mitwirkungsformen verzichteten – beides spannende Testfälle für die Gemeinschaft.