



29. Dezember 1998

Gemeinderat
9425 Thal

VII 14 Thal: Genehmigung von Ortsplanungserlassen

Sehr geehrter Herr Gemeindammann
Sehr geehrte Gemeinderäte

Sie haben uns in Nachachtung von Art. 31 des Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt BauG) folgende Erlasse zur Genehmigung eingereicht:

- **Schutzverordnung (Plan)**
- **Schutzverordnung (Vorschriften)**

Im weiteren ist noch über zwei Grünzonen Schutz (Autobahnanschluss; Gebiet Brunnennacker) zu entscheiden.

Die Prüfung ergibt, dass die eingereichten Erlasse grundsätzlich recht- und zweckmässig sind und genehmigt werden können. Näher einzugehen ist auf die vorgesehene Unterschutzstellung von Flächen im Bereich der Nationalstrasse A1.

1. Der Kanton St. Gallen ist Eigentümer der Parzellen Nrn. 2102, 2265, 2269, 2368, 2421 und 2508 der Nationalstrasse A1, welche quer von Ost nach West durch das Gemeindegebiet von Thal führt. Die zur Genehmigung eingereichte Schutzverordnung weist grosse Teile der Bepflanzung entlang der A1, vor allem am äusseren Rand der südlichen Fahrbahn, als Hecke/Feldgehölz aus. Sie werden in der Schutzverordnung als HG5, HG8, HG13 und HG17 bezeichnet. Zusätzlich wird entlang der Hecke/Feldgehölz HG5 am nördlichen Fahrbahnrand von der Gemeindegrenze mit Rorschacherberg bis zum Gebiet Jöhnli ein Trockenstandort ausgewiesen (T12). Innerhalb der Ausfahrtsschleife nach Rheineck, wo sich das Ölrückhaltebecken befindet, welches zusätzlich den Zweck als Auffangbecken für Meteorwasser erfüllt, wurde ein Gebiet als Feuchtstandort (F7) in die Schutzverordnung aufgenommen.

Zu prüfen ist, inwieweit Flächen im Bereich der Nationalstrassen dem kommunalen Bau- und Planungsrecht unterstehen.

2. a) Art. 36bis der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und die darauf basierende Nationalstrassengesetzgebung beinhalten eine eigene Strassenhoheit des Bundes. Darüber kann auch Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (SR 725.11; abgekürzt NSG) nicht hinwegtäuschen, wonach die Nationalstrassen, unter Vorbehalt der Befugnisse des Bundes, unter Hoheit der Kantone stehen. Wohl wird den Kantonen durch den Nationalstrassenartikel der Bundesverfassung und die darauf beruhende Gesetzgebung ein weitgehendes Mitwirkungsrecht zugestanden, zur Regelung der gesamten Materie des Nationalstrassenbaus und -unterhalts ist aber der Bund zuständig. Die Kantone haben grundsätzlich keine Möglichkeit, auf dem Gebiete der Nationalstrassen eigenes Recht zu schaffen, es sei denn, dass ihnen das

Nationalstrassengesetz ausdrücklich oder stillschweigend eine solche Befugnis einräumt. Die Kantone erscheinen also bezüglich der Nationalstrassen als Ausführungsorgane des Bundes; die Eigenschaft selbständiger Hoheitsträger geht ihnen ab (P. Küttel, Das Strassenrecht des Kantons St. Gallen, Winterthur 1969, 39f.). So sehr die Mitwirkungsrechte beim Bau der Nationalstrassen hervorzuheben sind, muss doch klargestellt werden, dass Art. 36bis BV dem Bund eine ausschliessliche und umfassende Gesetzgebungskompetenz einräumt, indem er zu einer erschöpfenden Regelung der gesamten Materie des Nationalstrassenbaus und -unterhalts ermächtigt ist. Der Bundesgesetzgeber kann alle generell-abstrakten Normierungen treffen, die zur Regelung des Strassenwesens hinsichtlich des Baus und Unterhalts des Nationalstrassen-netzes sowie der dazugehörigen Nebenanlagen geboten erscheinen. Soweit der Bund eine Materie selbst nicht abschliessend rechtlich erfassen will, kann er die entsprechende Gesetzgebungskompetenz an die Kantone delegieren. Die Kantone können für die Nationalstrassen kein eigenes Recht mehr schaffen, soweit nicht im Nationalstrassengesetz ein entsprechender ausdrücklicher oder stillschweigender Vorbehalt angebracht ist (S. Frick, Der Nationalstrassenbau als neue nationale Bauaufgabe und seine öffentlich-rechtliche Normierung, Sonderdruck aus „Stillstand und Fortentwicklung im schweizerischen Recht“, St. Galler Festgabe 1965 zum Schweizerischen Juristentag, Bern 1965, 74).

Art. 22quater Abs. 3 BV verpflichtet den Bund, in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen. Obschon dieser dritte Absatz des Verfassungsartikels erst bei der Beratung im Nationalrat beigefügt wurde und obschon der ursprünglichen Fassung, welche lediglich die Bedürfnisse der Landesplanung berücksichtigt und damit die Koordination auf Bundesebene gewährleistet haben wollte, im Ständerat eine Ausdehnung der Verpflichtung des Bundes auf die Berücksichtigung auch der Regional- und Ortsplanung folgte, schafft diese Verfassungsnorm keine zusätzliche, rechtlich durchsetzbare Bindung des Bundes. Dieser zumindest umstrittene dritte Absatz von Art. 22quater BV hat nämlich auch nach der Entstehungsgeschichte nicht den Sinn, den Bund bei seiner Bautätigkeit direkt an die kantonalen und kommunalen Normen zu binden. Art. 22quater Abs. 3 BV begründet weder Kompetenzen, noch schafft er auf Seiten der Regional- und Ortsplanung Rechtsansprüche. So wird hervorgehoben, es sei mit Blick auf die Bedürfnisse der Regional- und Ortsplanung lediglich von „berücksichtigen“, nicht von „befolgen“ die Rede. Es könne nur darum gehen, dass der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben der Regional- und Ortsplanung nach Möglichkeit Rechnung zu tragen habe. Diese gefestigte Auslegung von Art. 22quater Abs. 3 BV hat im übrigen den Wortlaut der Bestimmung für sich: Zu berücksichtigen sind nicht etwa die geltenden örtlichen Bauvorschriften oder Zonenpläne, sondern - bewusst allgemeiner und unverbindlicher gefasst - die Bedürfnisse einer sachgerechten Planung. Diese Verfassungsbestimmung bringt den Kantonen und Gemeinden soviel, dass der Bund nicht einerseits Planung fordern kann, in seiner eigenen Praxis aber unbekümmert darüber hinwegschreitet. Das heisst nicht, dass der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben materiell den örtlichen Bauvorschriften und Zonenplänen der Kantone und Gemeinden ausgeliefert wäre; es heisst auch nicht, dass bei allen Vorhaben des Bundes das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei. Art. 22quater Abs. 3 BV enthält jedoch eine Verpflichtung des Bundes zur Koordination und zur Zusammenarbeit mit den kantonalen Instanzen in Belangen der Raumplanung. Die Pflicht zur Abklärung zwischen den planerischen Interessen des Bundes und denjenigen der Kantone und Gemeinden ist verknüpft mit einer Pflicht der Kantone und Gemeinden, auf Bundesaufgaben Rücksicht zu nehmen. Grundsätzlich gibt es keinen allgemeinen Vorrang der Interessen des Bundes oder der Kantone, ausser dort, wo ein vorrangiger Anspruch des Bundes aufgrund seiner Spezialgesetzgebung ausgewiesen ist (vgl. EJPD/BRP, Die Bindung des Bundes an das kantonale und kommunale Baupolizeirecht sowie an die eidgenössischen Vorschriften im Bereich der Raumplanung, Bern 1977, 7 ff.). Bundesgesetze können örtliches Planungsrecht im Bewilligungsverfahren (in formeller Hinsicht) oder in der Sache selber (in materieller Hinsicht) verdrängen und kantonale Regelungen dabei ausschliessen oder ihnen bestimmte Einflussstellen offen halten. Das Bundesgesetz über die Nationalstrassen verdrängt das örtliche Planungsrecht sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht (EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, 67ff.). Nationalstrassen einschliesslich der

zugehörigen Nebenanlagen (z. B. Tankstellen) sind daher unter Vorbehalt der Mitwirkungsrechte im NSG grundsätzlich vom Geltungsbereich des kantonalen Planungs- und Baurechts ausgenommen (Schürmann/Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Aufl., Bern 1995, 374 f. mit Hinweis).

b) Nach Art. 6 NSG gehören zu den Nationalstrassen neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, insbesondere Kunstbauten, Anschlüsse Rastplätze, Signale, Einrichtungen für den Betrieb und Unterhalt von Strassen, Bepflanzungen sowie Böschungen, deren Bewirtschaftung dem Anstösser nicht zugemutet werden kann.

c) Da es sich bei der Autobahnböschung, den Hecken entlang der Fahrbahn und dem Ölrückhaltebecken um Bestandteile der Nationalstrasse handelt, ist das kantonale Baugesetz mit Art. 98 BauG für die gesamte Nationalstrassenanlage nicht anwendbar. Daher können die Bestandteile nicht als Schutzgegenstände in der Schutzverordnung erfasst werden. Weil die Nationalstrassengesetzgebung ebenfalls das kantonale Planungsrecht verdrängt, können sie auch keiner Zone zugewiesen werden. Die Gemeindeautonomie beschränkt sich im Bereich der Nationalstrasse ausschliesslich auf das Recht zur Stellungnahme in der generellen Projektierungsphase (Art. 19 NSG).

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die von Ihnen bezeichneten Schutzgegenstände aus formellen Gründen nicht in die Schutzverordnung aufgenommen werden können. Dasselbe gilt auch für die teilweise Einteilung der Parzellen Nrn. 2265 und 2102 in die Grünzone Schutz im Zonenplan. Die Strassenparzellen Nrn. 2102, 2265, 2269, 2368, 2421 und 2508 sind vollständig im Sinn einer Restfläche dem üG zuzuteilen.

In Anwendung von Art. 31 BauG und Art. 94 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) sowie Nr. 26.01 des Gebührentarifs für die Staats- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) verfügt das

Baudepartement:

1. Die Schutzverordnung (Plan, Vorschriften) wird mit Ausnahme der nachfolgenden Ziff. 2 genehmigt.
2. Die Unterschutzstellung der Bepflanzungen auf den Parzellen Nrn. 2102, 2265, 2269, 2368, 2421 und 2508 (HG5, HG8, HG13 und HG17, soweit auf den Strassenparzellen liegend; T12 und F7) wird aufgehoben. Die genannten Parzellen werden dem übrigen Gemeindegebiet zugeschrieben.
3. Die politische Gemeinde Thal hat für die Änderung des Planes zur Schutzverordnung und des Zonenplanes das öffentliche Auflage- und Einspracheverfahren nach Art. 29 f. BauG durchzuführen.
4. Die Gebühr für diese Verfügung beträgt Fr. 500.--.

Rechtsmittelbelehrung: Gegen diese Verfügung kann nach Art. 43 lit. c VRP innert vierzehn Tagen seit Eröffnung Rekurs bei der Regierung erhoben werden.

Mit freundlichen Grüssen

Der Vorsteher:

sig. Dr. W. Kägi

Dr. W. Kägi
Regierungsrat

Beilagen:

- Genehmigte Erlasse
- Einzahlungsschein

Kopie:

- Planungsamt
- Rechtsabteilung
- Tiefbauamt