



Bau- und Umweltdepartement, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation,
Lämmlibrunnenstrasse 54, 9001 St.Gallen

A-Post
Gemeinderat Zuzwil
Hinterdorfstrasse 3
9524 Zuzwil

11. Februar 2026

Geschäft Nr. 25-4701
Gemeinde Zuzwil: Genehmigung von Gemeindeerlassen

Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Gemeinderäte

Sie haben uns nach Art. 38 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) folgende Erlasse zur Genehmigung eingereicht:

- **Zonenplan und Baureglement**

Die Genehmigungsprüfung ergibt Folgendes:

1 Ausgangslage/Vorhaben

1. Am 1. Mai 2014 sind das revidierte Raumplanungsgesetz (SR 700; abgekürzt RPG) und die revidierte Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) in Kraft getreten. Die Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans, Teil Siedlung, erfolgte am 1. November 2017 durch den Bund. Mit der Inkraftsetzung des neuen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) am 1. Oktober 2017 wurden die Gemeinden angehalten, ihre Ortsplanung und somit auch ihre Rahmennutzungsplanung (Zonenplan und Baureglement) zu überprüfen und anzupassen.

2. a) Der Gemeinderat hat die Rahmennutzungsplanung am 18. September 2023 erlassen, die erste öffentliche Auflage erfolgte vom 30. Oktober 2023 bis 29. November 2023. Aufgrund von Einsprachen entschied sich der Gemeinderat das Baureglement und den Zonenplan in Teilen anzupassen. Da es sich bei den Änderungen nicht um eine geringfügige Anpassung handelte, wurde die Rahmennutzungsplanung am 1. Juli 2024 ein zweites Mal erlassen, die zweite öffentliche Auflage fand vom 19. August 2024 bis 18. September 2024 statt.



b) Die Rahmennutzungsplanung ist vom 25. April 2025 bis 4. Juni 2025 dem fakultativen Referendum unterstellt worden, dieses wurde nicht ergriffen. Es ist noch eine Einsprache gegen das Baureglement hängig, welche der Gemeinderat begründet abwies.

2 Erwägungen

1. Die Ortsplanung ist Sache der politischen Gemeinde (Art. 1 Abs. 1 PBG). Die zuständige kantonale Stelle prüft den Erlass auf seine Rechtmässigkeit sowie auf dessen Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (Art. 38 Abs. 2 PBG). Die Genehmigungsbehörde hat den nötigen Ermessensspielraum der politischen Gemeinde zu wahren. Nur offensichtlich unrechtmässige Festlegungen werden von einer Genehmigung ausgenommen.

2. Im Rahmen eines Vorprüfungsverfahrens haben die kantonalen Fachstellen am 14. Juli 2022 zu den Planungsinstrumenten bereits umfassend Stellung genommen. Die Erwägungen aus der Vorprüfung sind, soweit erforderlich, in die Unterlagen eingeflossen. Die Genehmigungsprüfung ergibt noch Folgendes:

2.1 Ortsplanerische Gesamtsicht

1. Nach einer umfassenden Analyse ist im Zuge der Ortsplanungsrevision eine Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen erstellt worden. Gebietsweise wurde die Bauzone in einem separaten Bericht vertieft untersucht (Raumkonzept und Quartieranalyse). Darauf aufbauend wurden der kommunale Richtplan und in der Folge auch die Rahmennutzungsplanung mit Zonenplan und Baureglement erarbeitet. Die Kenntnisnahme des kommunalen Richtplans erfolgt gleichzeitig mit der Genehmigung der Rahmennutzungsplanung.

2. Abgestimmt mit der Rahmennutzungsplanung ist auch das Waldfeststellungsverfahren durchgeführt worden. Der entsprechende Gesamtplan wurde vom Kantonsforstamt am 16. Oktober 2023 erlassen, er lag vom 30. Oktober 2023 bis 29. November öffentlich auf und ist am 24. November 2025 in Rechtskraft erwachsen (Beilage).

3. Der Gemeindestrassenplan von Zuzwil wurde am 24. Januar 2022 genehmigt. Die genehmigten Gemeindestrassen 1.-3. Klasse wurden im Zonenplan übernommen.

4. Die Schutzverordnung aus dem Jahr 2009 basiert auf einem Ortsbildinventar von Arnold Flammer. In dieser sind insgesamt 48 Objekte aufgelistet. Im Rahmen der Revision der Nutzungsplanung ist das Ortsbildinventar überprüft und aktualisiert worden. Die Revision der Schutzverordnung erfolgt nach der Anpassung von Richt- und Rahmennutzungsplanung.

5. Noch ausstehend – mit Ausnahme von Teilstrecken – ist die grundeigentümergebundene Festlegung der Gewässerräume. So lange gelten die Übergangsbestimmungen der Gewässerschutzverordnung (SR 814.201; abgekürzt GSchV). Die Festlegung der Gewässerräume erfolgt im Anschluss an die Ortsplanungsrevision.



2.2 Überprüfung der Interessenabwägung/Planungsabsichten

1. In den Aufgabenbereich der für die Ortsplanung zuständigen Gemeinde fällt auch die Interessenabwägung mit einer relativen Gewichtung der sich entgegenstehenden Interessen. Die Genehmigungsbehörde hat zu prüfen, ob die erforderlichen Interessen hinreichend dokumentiert und berücksichtigt sind und ob die Abwägung der Interessen nachvollziehbar ist (Berichterstattung nach Art. 47 RPV).

2.a) Die Gemeinde Zuzwil hat ihre Ortsplanung – im Rahmen ihres Ermessensspielraums – auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanungsgesetzgebung abgestimmt. Aufbauend auf einer Innenentwicklungsstrategie sind Handlungsfelder definiert und in der für die Behörde begleitenden Richtplanung festgelegt worden (Aufzeigen von Massnahmen, Richtplanbeschlüsse usw.). In der Rahmennutzungsplanung erfolgt die grundeigentümerverbindliche Umsetzung.

b) In einer Ortsplanungsrevision kann nicht jede einzelne Änderung einer detaillierten Interessenabwägung unterzogen werden. Es ist aber aufzuzeigen, dass die Rahmennutzungsplanung einer ortsplanerischen Gesamtsicht entspricht.

Die Festlegungen der Rahmennutzungsplanung basieren auf übergeordneten Planungsgrundlagen, wie auch auf Resultaten der vorangehenden Planungsschritte. Die relevanten privaten Interessen sind während dem Planungsprozess stufengerecht erfasst und gegeneinander abgewogen worden. Die Bevölkerung hatte im Sinne von Art. 4 RPG die Möglichkeit, ihre Interessen einzubringen (Planungsbericht, Kap. 4 sowie Anhänge A5 und A6).

c) Zusammenfassend ist die revidierte Ortsplanung der Gemeinde Zuzwil, von der Strategie Innenentwicklung über die kommunale Richtplanung bis hin zur Rahmennutzungsplanung, stringent. Planungsziele und Interessen sind in den Unterlagen ausreichend beschrieben und abgewogen, die Planungsentscheide sind nachvollziehbar.

2.3 Bauzonendimensionierung

1. Die Siedlungs- und Bauzonendimensionierung ist anhand des Berechnungsmodells für den Kanton St. Gallen zu überprüfen (s. kantonaler Richtplan, Koordinationsblätter S11 und S12). Dabei wird die erwartete zukünftige Bevölkerungsentwicklung den Kapazitäten für zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner in den Wohn- und Mischzonen (WMZ) gegenübergestellt.

2. Der Berechnungsmechanismus des St.Galler Modells lehnt sich an die Technische Richtlinie Bauzonen des Bundesamts für Raumentwicklung an, wobei die Raumtypen an das Raumkonzept des Kantons St. Gallen angeglichen wurden. Mit der Genehmigung des überarbeiteten Richtplans, Teil Siedlung, haben der Bundesrat und das Bundesamt für Raumentwicklung die Zweckmässigkeit des Modells bestätigt, die Vorgaben der Technischen Richtlinie Bauzonen sind eingehalten.

3. Die aktuelle Bauzonenabgrenzung und Nutzungszuweisung ist von der Gemeinde überprüft worden. Die geplanten Anpassungen sind nachvollziehbar und zweckmässig.



Die kommunale Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen ist in die Planung eingeflossen. Mit den Berechnungen wird ein angemessenes Innenentwicklungspotenzial ausgewiesen. Gemäss dem durch den Kanton zur Verfügung gestellten Online-Tool «Bauzonendimensionierung» (Stand 2021; basierend auf rechtskräftigem Zonenplan) weist Zu- und zwil einen Kapazitätsindex von 5.0% auf (Planungsbericht Anhang A3). Die Anforderungen des kantonalen Richtplans für die Bauzonendimensionierung sind somit eingehalten.

2.4 Abwasserreinigungsanlage (ARA)

1. Wegen der Grösse und der isolierten Lage kann das ARA-Areal auf dem Grundstück Nr. 552 nicht von einer Nichtbauzone (übriges Gemeindegebiet, abgekürzt ueG) in eine Bauzone (Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, abgekürzt OeBA) nach Art. 15 RPG eingezont werden. Es würde sich um eine bundesrechtswidrige Kleinbauzone handeln.

2. Zur Sicherung des Betriebs und für einen massvollen Ausbau des ARA-Areals kann deshalb die OeBA im Sinne einer «beschränkten» Bauzone nach Art. 18 RPG genehmigt werden. Der Gemeinderat ist mit dieser Anpassung einverstanden.

2.5 Baureglement

Art. 11 Grundstückszufahren und Parkplätze

«Abs. 3: Gegenüber nicht verkehrsorientierten Gemeindestrassen erlaubt die Gemeinde das Aus- und Einfahren rückwärts und verzichtet auf die Freihaltung von Sichtzonen gemäss Art. 101 Abs. 2 Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG), wenn die Autoabstellplätze und Grundstückszufahrten situationsgerecht erkennbar sind.»

Mit dem kommunalen Baureglement kann das kantonale Strassengesetz nicht übersteuert werden. Auf die Freihaltung von Sichtzonen kann deshalb nicht generell verzichtet werden. Eine solcher Verzicht ist im konkreten Einzelfall zu überprüfen. Art. 11 Abs. 3 kann nicht genehmigt werden, er ist zu streichen. Der Gemeinderat ist mit dieser Anpassung einverstanden.

Art. 18 Tabelle der Regelbaumasse

Fussnote 1 zur Arbeitszone: *«Gegenüber Kern-, Wohn- und Wohn-Gewerbe-Zonen ist ein Grenzabstand von 8.0 m einzuhalten, **die halbe Abstandslänge ist zu begrünen.**»*

Die vorliegende Regelung kommt einer indirekten Grünflächenziffer gleich. Gemäss Art. 79 Abs. 2 Bst. d^{bis} PBG ist eine solche Bestimmung in Arbeitszonen nicht zulässig, sie kann nicht genehmigt werden. Der letzte Satzteil der Fussnote 1: «die halbe Anstandslänge ist zu begrünen», ist zu streichen. Der Gemeinderat ist mit dieser Anpassung einverstanden.

Art. 21 Strassenabstand

Abs. 4, letzter Satz: *«**Ein Strassenabstand (Bankett) von über 0.3 m ist zu begrünen,**»* kann nicht genehmigt werden. Für eine generelle, grundeigentümerverbindliche Gestaltungsvorschrift (Begrünung einer Abstandsfläche) fehlte im PBG und StrG die gesetzliche



Grundlage. «Ein Strassenabstand (Bankett) von über 0.3 m ist zu begrünen» ist zu streichen. Der Gemeinderat ist mit dieser Anpassung einverstanden.

Art. 24 Aufschüttungen und Böschungen

Abs. 1, letzter Satz: «**Ein Abstandsbereich von über 0.3 m ist zu begrünen**», kann nicht genehmigt werden. Für eine generelle, grundeigentümergebundene Gestaltungsvorschrift (Begrünung einer Abstandsfläche) fehlt im PBG die gesetzliche Grundlage. «Ein Abstandsbereich von über 0.3 m ist zu begrünen», ist zu streichen. Der Gemeinderat ist mit dieser Anpassung einverstanden.

Art. 28 Neophytenprävention

«Abs. 1: Das Pflanzen von invasiven Neophyten ist untersagt. Dies gilt, ergänzend zur Freisetzungsverordnung, auch für Kirschlorbeer, Sommerflieder, Amerikanische Kermesbeere, Seidiger Hornstrauch, Asiatische Geissblätter, Vielblättrige Lupine, Armenische Brombeere und Thujahecken.

Abs. 2: Die Baubehörde kann die Liste der verbotenen Neophyten nach Bedarf ergänzen.»

Eine Baubehörde darf nicht selbständig neue Neophyten auf eine «Verboten-/ Vermeidungs-Liste» setzen, die über jene Arten hinausgeht, die bereits per Freisetzungsverordnung (FrSV, Anhang 2.1/2.2 Pflanzenliste) verboten sind. Abs. 2 kann deshalb nicht genehmigt werden, er ist zu streichen. Der Gemeinderat ist mit dieser Anpassung einverstanden.

3 Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit

1. Gegenstand der Prüfung war unter anderem, ob die Planung den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) entspricht, ob die Mitwirkung der Bevölkerung im Sinn von Art. 4 Abs. 2 RPG sichergestellt wurde und ob eine Übereinstimmung mit den Konzepten und Sachplänen des Bundes sowie mit dem kantonalen Richtplan gegeben ist (Art. 13 und 8 RPG).

2. Im Planungsbericht zur Revision der Ortsplanung werden die Überlegungen des Gemeinderats auf gut 80 Seiten umfassend dargelegt. Die verwendeten Grundlagen sind im Planungsbericht aufgeführt. Es wird auch nachvollziehbar aufgezeigt, dass die Erlasse – mit wenigen Vorbehalten – konform mit den übergeordneten Planungen und Gesetzgebungen sind. Soweit erforderlich sind die Interessen offengelegt, zur Vervollständigung wurden sie auch im Mitwirkungsverfahren abgefragt. Der Planungsbericht ist insgesamt vollständig und nachvollziehbar.

3. Die Genehmigungsbehörde hat den nötigen Ermessensspielraum der politischen Gemeinde zu wahren. Die Ortsplanung der Gemeinde Zuzwil erfüllt die Anforderungen der übergeordneten Gesetzgebung, insbesondere der Raumplanungsgesetzgebung und der aktuellen kantonalen Richtplanung. Das Verfahren wurde korrekt durchgeführt.



4. Zu den Vorbehalten aus der Genehmigungsprüfung wurde das rechtliche Gehör gewährt. In Berücksichtigung der Erwägungen und den sich daraus ergebenden Änderungen sind die angeführten Erlasse rechtmässig, sie stimmen mit den übergeordneten Planungen überein. Überwiegende Interessen, die einer Genehmigung des Zonenplans bzw. des Baureglements entgegenstehen könnten, sind nicht ersichtlich.

4 Mehrwertabgabe

1. Mit dem Zonenplan werden auch neue Flächen als Bauzonen ausgeschieden. Gemäss Art. 58 ff. PBG wird bei einer Neueinzonung (dauerhafte Zuweisung eines Grundstücks zu einer Bauzone) eine Mehrwertabgabe in der Höhe von 20 Prozent des Bodenmehrerts fällig. Es betrifft die Gebiete Florz in Zuzwil, Oberdorfstrasse in Zuzwil und Morach in Züberwangen.

2. Der Bodenmehrert entspricht dem Unterschied zwischen dem bestehenden Verkehrswert eines Grundstücks und dem nach der rechtskräftigen Änderung der Zonenordnung durch Grundstückschätzung ermittelten neuen Verkehrswert (Art. 59 Abs. 1 PBG). Das Schätzungsverfahren erfolgt nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Durchführung der Grundstückschätzung (sGS 814.1; abgekürzt GGS).

3. In einem ersten Schritt leitet das zuständige Grundbuchamt das ordentliche Schätzungsverfahren ein. Der Fachdienst für Grundstückschätzungen (vgl. Art. 3 GGS in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die Durchführung der Grundstückschätzung; sGS 814.11; abgekürzt VGS) führt eine Liegenschaftenschätzung zur Ermittlung des Verkehrswerts nach der Einzonung durch. Die politische Gemeinde eröffnet der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer die Schätzungsverfügung.

4. Nach Eintritt der Rechtskraft der Einzonung und der neuen Grundstückschätzung veranlagt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) als zuständige Stelle des Kantons die Mehrwertabgabe (Art. 61 Abs. 1 PBG i.V.m. Art. 4 PBV).

5. Wird die Mehrwertabgabe fällig, meldet die zuständige Stelle den Eintritt der Fälligkeit dem AREG (Art. 62 PBG). Das AREG erhebt die Mehrwertabgabe nach Eintritt der Fälligkeit (Art. 63 PBG i.V.m. Art. 4 PBV).

5 Änderung des ÖREB-Datensatzes / Vollzugsbeginn

1. Die Eröffnung des Gesamtentscheides (Einspracheentscheid inkl. Genehmigung) ist dem AREG mitzuteilen (vgl. beiliegendes Formular).

2. Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist oder nach Abschluss der Rechtsmittelverfahren bestimmt die politische Gemeinde den Vollzugsbeginn für die Erlasse (Art. 40 der Geoinformationsverordnung (sGS 760.11; abgekürzt GeolV)). Sie prüft vorab, ob die Geodaten durch Rechtsmittelentscheide noch anzupassen sind. Nötigenfalls beauftragt sie die Nachführungsstelle, diese Änderungen im Datensatz vorzunehmen und diesen im Geoportals nachzuführen. Sind die Daten korrekt aufgeschaltet, bestimmt die Gemeinde das Datum der Invollzugsetzung nach Art. 40 GeolV und beauftragt die Nachführungsstelle,



die rechtskräftigen Daten innert fünf Arbeitstagen der katasterverantwortlichen Stelle, dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG), abzugeben. Das Invollzugsdatum ist dem AREG mitzuteilen (vgl. beiliegendes Formular).

6 Verfügung

In Anwendung von Art. 38 PBG und Art. 94 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP), Art. 3 Bst. c der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV), Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 6 der Delegationsverordnung (sGS 141.41; abgekürzt DelV) sowie dem Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5; abgekürzt GebT) verfügt das

Amt für Raumentwicklung und Geoinformation:

1. Der Zonenplan wird im Sinne der Erwägungen und mit nachstehenden Anpassungen genehmigt:
 - a) Bei der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (abgekürzt OeBA) auf dem Grundstück Nr. 552 handelt es sich um eine OeBA nach Art. 18 RPG.
2. Das Baureglement wird im Sinne der Erwägungen und mit folgenden Anpassungen genehmigt:
 - a) Art. 11 Grundstückszufahrten und Parkplätze Abs. 3: Auf die Freihaltung von Sichtzonen kann nicht generell verzichtet werden, Abs. 3 wird nicht genehmigt.
 - b) Tabelle der Regebaumasse, Fussnote 1 zur Arbeitszone: Der letzte Satzteil «*die halbe Abstandslänge ist zu begrünen*» kommt einer indirekten Grünflächenziffer gleich. Eine solche Regelung ist in der Arbeitszone nicht zulässig. Der letzte Satzteil wird nicht genehmigt.
 - c) Art. 21 Strassenabstand Abs. 4: Der letzte Satz «*Ein Strassenabstand (Bankett) von über 0.3 m ist zu begrünen*» ist nicht zulässig und wird nicht genehmigt.
 - d) Art. 24 Aufschüttungen und Böschungen Abs. 1: Der letzte Satz «*Ein Abstandsreich von über 0.3 m ist zu begrünen*» ist nicht zulässig und wird nicht genehmigt.
 - e) Art. 28 Neophytenprävention Abs. 2: «*Die Baubehörde kann die Liste der verbotenen Neophyten nach Bedarf ergänzen*» ist nicht zulässig. Abs. 2 wird nicht genehmigt.
3. Das Baureglement vom 15. November 2000 sowie die in Art. 33 aufgelisteten Teilzonenpläne werden aufgehoben.
4. Die Gebühr für die vorliegende Verfügung beträgt Fr. 7'740.--.
(Geschäft Nr. 21-11502: Anteil AFU Fr. 840.--)

Rechtsmittelbelehrung: Gegen den Gesamtentscheid der politischen Gemeinde kann nach Art. 132 PBG i.V.m. Art. 47 Abs. 1 VRP innert vierzehn Tagen seit Eröffnung Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement erhoben werden.



Freundliche Grüsse
Der Leiter des Amtes für Raumentwicklung
und Geoinformation:

Ralph Etter

Beilagen

- Genehmigte Erlasse
- Invollzugsetzungsformular
- Rechnung mit Einzahlungsschein
- Plan Waldfeststellung Gesamtplan vom 24. November 2025 (2-fach)

Kopie

- Rechtsabteilung (einschliesslich Erlasse)
- Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Ortsplanung (einschliesslich Erlasse)
- Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Zentrale Dienste
- Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Kantonale Planung
- Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Vermessung
- Hochbauamt
- Tiefbauamt
- Amt für Umwelt
- Amt für Wasser und Energie
- Amt für Kultur, Denkmalpflege
- Amt für Kultur, Archäologie
- Amt für Natur, Jagd und Fischerei
- Amt für öffentlichen Verkehr
- Kantonsforstamt