



30. September 1996

Gemeinderat Wartau
9478 Azmoos

VII 33 Wartau: Ortsplanungsrevision; Genehmigung

Sehr geehrter Herr Gemeindammann
Sehr geehrte Gemeinderäte

I.

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

- Baureglement (Teiländerung)
- Zonenplan 1:5'000
- Zonenplan 1:2'000 (Teil Azmoos, Trübbach)
- Zonenplan 1:2'000 (Teil Weite, Fontnas, Gretschins, Murris, Plattis)
- Zonenplan 1:2'000 (Teil Malans, Oberschan)
- drei Baulinienpläne (Wald- und Gewässerabstand; Fraktionen Azmoos/Trübbach, Malans/Oberschan, Weite/Fontnas/Gretschins/Murris/Plattis)

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens fanden verschiedene Besprechungen und Schriftenwechsel statt. Zudem wurden unter Beizug der Grundeigentümer drei Augenscheine durchgeführt. Auf die dabei vorgebrachten Argumente wird - soweit wesentlich - in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II.

Die Prüfung des Genehmigungsgesuches ergibt, dass die Baureglementsänderung sowie die Baulinienpläne recht- und zweckmässig sind und genehmigt werden können. Das gleiche gilt grundsätzlich auch für den Zonenplan. Einer vorbehaltlosen Genehmigung stehen indes zum einen Änderungen aufgrund von Rekursverfahren entgegen, zum anderen wurden die sich aus dem Waldfeststellungsverfahren ergebenden planungsrechtlichen Konsequenzen noch nicht vollständig vollzogen. Näher einzugehen ist im weiteren auf die drei Neueinzonungen von Fruchtfolgeflächen, die Zonierung im Gebiet Bünt/Partana sowie die Differenzierung übriges Gemeindegebiet/Landwirtschaftszone auf dem ganzen Gemeindegebiet.

1. Einzonungen

In der Fraktion Trübbach sollen die Parzellen Nrn. 658 (teilweise, ca. 4'000m²; Grundeigentümerin Dornau Bau AG) sowie 739 (rund 2'000m²; Grundeigentümerin politische Gemeinde Wartau) neu der Wohnzone W2 zugeschrieben werden. Eine weitere Einzonung betrifft die

Parzelle Nr. 1015 in der Fraktion Weite (Grundeigentümerin: Ortsgemeinde Wartau). Die Fläche beträgt rund 3'800m², die neu der Gewerbe-Industrie-Zone zugeschrieben werden soll. Alle drei Flächen erfüllen die Kriterien für die Zuordnung zu den Fruchtfolgeflächen.

a) Nach Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz BauG sind Flächen, die sich für den Ackerbau besonders eignen, der Landwirtschaftszone zuzuscheiden, ausser wenn übergeordnete Interessen eine andere Nutzung erfordern. Der Kanton St. Gallen hat grosse Schwierigkeiten, selbst die vom Bund (Art. 13 des Raumplanungsgesetzes, SR 700; Art. 19 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1) bereits herabgesetzte kantonale Mindestfläche (12'500 ha statt 15'850 ha; Sachplan FFF vom 8. April 1992) zu erreichen. Der Spielraum des Kantons ist deshalb äusserst gering. Der Nachweis der übergeordneten Interessen kann nur dann als erbracht und die Einzonung genehmigt werden, wenn

- die beantragte bauliche Nutzung im übergeordneten Interesse liegt;
- keine Erweiterungsmöglichkeiten auf den bereits der Bauzone zugeschriebenen Flächen bestehen;
- für eine zusätzliche Einzonung keine für die landwirtschaftliche Nutzung weniger gut geeignete Flächen beansprucht werden können.

b) Im vorliegenden Fall sollen in der Fraktion Trübbach zwei Parzellen mit zusammen rund 6'000m² der Wohnzone W2 zugeschrieben werden. Es besteht die Absicht, diese Flächen mit Einfamilienhäusern zu überbauen. Der geforderte Interessennachweis liegt nicht vor. Die politische Gemeinde Wartau ist für die Erstellung von Einfamilienhäusern nicht auf die Neueinzonung von Fruchtfolgeflächen angewiesen. Zum einen weist der neue Zonenplan auch diesbezüglich reichlich bemessene Reserven auf. Für die Fraktionen Trübbach und Azmoos allein betragen die unüberbauten, der W2 zugeschriebenen Flächen ca. 6ha (Ortsplanungsbericht, S. 23). Zum anderen grenzen die heutigen Bauzonen nicht durchwegs an Fruchtfolgeflächen, so dass für allfällige Erweiterungen der Bauzonen andere Möglichkeiten bestehen.

aa) Der Gemeinderat wendet dagegen ein, das Grundstück Nr. 739 sei zentral gelegen und grenze auf zwei Seiten an Wohnzonen. Zudem sei vorgesehen, den Boden preisgünstig abzugeben. Der Boden sei im Eigentum der politischen Gemeinde. Im weiteren handle es sich um minderwertige FFF im Vergleich zum Gebiet Partana.

aaa) Dem Umstand, dass der fragliche Boden im Eigentum der politischen Gemeinde steht, kann mit Blick auf das Gebot der rechtsgleichen Behandlung keine ausschlaggebende Bedeutung zukommen. Entscheidend ist vielmehr, dass der neue Zonenplan auch ohne die streitige Neueinzonung über grosse Nutzungsreserven verfügt. Damit besteht für Neueinzonungen grundsätzlich nur ein sehr kleiner Spielraum, Einzonungen von Fruchtfolgeflächen sind ausgeschlossen. Das Erfordernis, wonach die baulichen Bedürfnisse nicht auf den schon eingezonten Flächen verwirklicht werden könnten, ist bei Zonenplänen mit grossen Reserven regelmässig nicht gegeben.

bbb) Auch der Einwand, es handle sich "nur" um minderwertige Fruchtfolgeflächen, ist nicht stichhaltig. Als Fruchtfolgeflächen werden nur noch jene Flächen bezeichnet, die tatsächlich den strengen Anforderungen an eine gesicherte Fruchtfolge genügen. Eine weitere Differenzierung, z.B. in Fruchtfolgeflächen der Kategorien 1, 2 und 3, wie sie in der provisorischen FFF-Karte der achziger Jahre enthalten war, gibt es nicht mehr.

ccc) Schliesslich ändert auch die Einrede der zentralen Lage und der angrenzenden Ueberbauung nichts am Ergebnis. Die fragliche Fläche stellt keine "unüberbaute Insel", rings umgeben von Bauzonen, dar. Die Parzelle Nr. 739 liegt vielmehr am Rand der heutigen Bauzone, gleich wie viele andere Parzellen. Wäre dieses Abgrenzungskriterium massgebend, wäre eine mit Art. 15 RPG übereinstimmende Zonenplanung in der Gemeinde Wartau von vornherein unmöglich.

bb) Die Dornau Bau AG machte in Ihrer Eingabe vom 20. August 1996 geltend, die Liegenschaft liege zentral, Schule, Kirche und Geschäfte lägen nur ca. 500m entfernt. Zudem grenze die fragliche Fläche auf zwei Seiten an überbautes Wohngebiet und sei voll erschlossen. Es bestehe ein Bedarf an Bauland. Bei der Einzonung handle es sich um eine Arrondierung, weil die fragliche Fläche inmitten des Baugebietes liege und von den übrigen landwirtschaftlichen Flächen isoliert sei. Zudem sei Parzelle Nr. 658 für eine landwirtschaftliche Nutzung völlig ungeeignet (Immissionen, Grösse). In der Ergänzungseingabe vom 12. September 1996 hielt die Grundeigentümerin fest, sie sei mit der Zuweisung der Hälfte der Parzelle zur Landwirtschaftszone einverstanden, sofern die andere Hälfte eingezont werde. Gleichzeitig legte die Grundeigentümerin drei Vorschläge zur möglichen Aufteilung von Bauzone und Landwirtschaftszone ins Recht.

aaa) Bezüglich Lage und Bedarf gelten die gleichen Ausführungen wie zur Parzelle Nr. 739 der politischen Gemeinde Wartau. Aufgrund des Ortsplanungsberichtes ergibt sich, dass reichlich Nutzungsreserven vorhanden sind, auch ohne die streitige Zusatzeinzonung der Parzelle Nr. 658.

bbb) In Leere stösst die Einrede, die Parzelle Nr. 658 sei erschlossen und aus diesem Grund einzuzonen. Aufgrund des Umstandes, dass ohnehin hinreichend Bauland ausgeschieden ist, braucht dieser Einwand der Dornau Bau AG nicht abschliessend geprüft zu werden. Abgesehen davon bildet der Erschliessungsgrad nur ein - und dazu oft wenig gewichtiges - Argument für eine Zuteilung zum Baugebiet (BGE 113 Ia 449 Erw. 4bd, 107 Ia 243 Erw. 3b mit Hinweis; 105 Ia 233 Erw. 3c/aa). Müssten sämtliche erschlossenen Grundstücke der Bauzone zugeschrieben werden, so wäre eine sinnvolle Ortsplanung von vornherein ausgeschlossen.

ccc) Unzutreffend ist im weiteren die Behauptung, das Grundstück Nr. 658 sei für eine landwirtschaftliche Nutzung nicht geeignet. Die fragliche Parzelle ist weder isoliert, noch vollständig von Bauzonen umgeben. Sie liegt vielmehr am Rand der Ueberbauung und gehört aufgrund des heutigen Ueberbauungsstandes vielmehr zu einer grösseren, zusammenhängenden landwirtschaftlich genutzten Fläche. Das Grundstück der Dornau Bau AG wird denn auch heute landwirtschaftlich genutzt.

Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, auf die drei von der Dornau Bau AG mit Schreiben vom 12. Sept. 1996 eingereichten Varianten der Baulandabgrenzung näher einzugehen.

c) Bezüglich des Grundstücks Nr. 1015 (Lonna, Fraktion Weite), welches der Gewerbe-Industrie-Zone zugeschrieben werden soll, liegen die Verhältnisse ähnlich. Wohl ist einzuräumen, dass die Ausscheidung von genügendem Gewerbe-Industrie Land einem bedeutenden öffentlichen Interesse entspricht. Ebenso ist zu beachten, dass für derartige Zonen aufgrund der Gebäudevolumen in der Regel Hanglagen nicht in Frage kommen. Entscheidend ist im vorliegenden Zusammenhang indes, dass der neue Zonenplan - auch ohne die zusätzliche Einzonung im Gebiet Lonna noch ungefähr 5ha unüberbaute Gewerbe-Industrie-Zonen aufweist (Bericht Ortsplanung, S. 24). Schliesslich ist auch für den im Gebiet Lonna bestehenden Gewerbebetrieb bereits eine Reserve für eine allfällige Erweiterung vorhanden. Hinzu kommen die baulichen Möglichkeiten auf gewerblich-industriellen Arealen, die heute brach liegen (z.B. Gewerbe-Industrie-Zone nördlich Bahnhof Trübbach).

Unter diesen Umständen liegt der nach Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz BauG erforderliche Nachweis der übergeordneten Interessen für eine zusätzliche Einzonung im Gebiet Lonna nicht vor. Die Einzonung ist weder für den im fraglichen Gebiet bestehenden Gewerbebetrieb noch mit Blick auf die gesamte Gemeinde erforderlich.

d) Insgesamt ergibt sich, dass die ganz oder teilweise Einzonung der Parzellen Nrn. 658, 739 und 1015 nicht genehmigt werden kann. Die nach Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz BauG für eine bauliche Nutzung erforderlichen übergeordneten Interessen liegen nicht vor.

2. Zonierung Bünt/Partana

Im weiteren ist zu prüfen, ob die vorgesehene Ausscheidung von übrigem Gemeindegebiet im Gebiet Bünt/Partana mit Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz BauG vereinbar ist.

a) Nach dem neuen Zonenplan soll die unüberbaute Fläche zwischen dem Dorfkern von Azmoos und der Einfamilienhaussiedlung "Gamsabeta" ungefähr zu einem Drittel der Landwirtschaftszone und zu zwei Dritteln dem übrigen Gemeindegebiet im Sinn von Bauerwartungsland zugeschrieben werden. Bei den fraglichen Grundstücken handelt es sich durchwegs um Fruchtfolgeflächen. Die Regierung hat einen Rekurs von zwei Grundeigentümern von Grundstücken, die der Landwirtschaftszone zugeschrieben werden, abgewiesen.

b) Wie in Erw. 1 dargelegt, sind Fruchtfolgeflächen nach Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz BauG der Landwirtschaftszone zuzuweisen, wenn keine übergeordneten Interessen eine andere Nutzung erfordern. Der Interessennachweis ist auch zu erbringen, wenn Flächen im Sinn von Bauerwartungsland dem übrigen Gemeindegebiet zugeschrieben werden sollen. Die betroffenen Grundeigentümer haben sich im Genehmigungsverfahren nicht schriftlich vernehmen lassen. Am Augenschein stellten diese gleich wie Sie den Antrag, die öffentlich aufgelegte Zonenordnung sei zu genehmigen. Besondere überwiegende Interessen für eine andere als eine landwirtschaftliche Nutzung wurden keine vorgebracht.

c) Am Augenschein konnte festgestellt werden, dass die Tiefe der fragliche Fläche unterschiedlich ist. Je näher man zum Dorfkern von Azmoos geht, desto schmaler wird der unüberbaute Streifen. Auf der Höhe der Kirche sind die betroffenen Grundstücke so parzelliert, dass sie teilweise in der Bauzone liegen, teilweise im übrigen Gemeindegebiet. Im südlichen Teil grenzt die streitige Fläche an die landwirtschaftlich genutzten und der Landwirtschaftszone zugeschriebenen Parzellen "Pruol".

d) Aufgrund der örtlichen Verhältnisse kann die Zusecheidung zum übrigen Gemeindegebiet für den nördlichsten Teil der streitigen Fläche genehmigt werden, soweit diese auf drei Seiten von Bauzone umgeben ist (vgl. Beilage). Aufgrund der unmittelbaren Nähe zum Dorfkern erscheint - wenn ein entsprechender Bedarf dannzumal ausgewiesen, die Erschliessung aufgezeigt und die bauliche Einfügung sichergestellt ist - eine spätere Einzonung trotz der grundsätzlich guten landwirtschaftlichen Eignung nicht ausgeschlossen. Demgegenüber sind die Grundstücke Nrn. 1204 und 156 ("Bünt") sowie die Parzellen Nrn. 3128 (südlicher Teil) und 658 ("Partana") der Landwirtschaftszone zuzuscheiden. Damit wird das grosse, zusammenhängende, landwirtschaftlich sehr gut nutzbare Gebiet auch planerisch gleichbehandelt.

3. Uebrigtes Gemeindegebiet/Landwirtschaftszone

a) Der neue Zonenplan weist viele Gebiete dem übrigen Gemeindegebiet zu. Das übrige Gemeindegebiet umfasst nach Art. 21 Abs. 1 BauG das Gebiet, das für eine spätere bauliche Entwicklung oder nicht für eine bestimmte Nutzung vorgesehen ist. Es ist keine Bauzone. Beim übrigen Gemeindegebiet handelt es sich somit zum einen um Bauerwartungsland, zum anderen um "Restflächen". Soweit übriges Gemeindegebiet im Sinn von Bauerwartungsland ausgeschieden werden soll, ist dies nur rechtmässig, wenn - bezogen auf die heutige Rechtslage - die spätere Ausscheidung einer Bauzone grundsätzlich als denkbar erscheint. Ist dies nicht der Fall - und handelt es sich auch nicht um Restflächen - so sind die entsprechenden Gebiete der Landwirtschaftszone zuzuweisen.

b) Nach dem eingereichten Plan werden zum einen grosse Flächen angrenzend an die heutigen Bauzonen dem übrigen Gemeindegebiet zugeschrieben (z.B. Gufalons, Wolfgarten/Grapafier, Hanfland/Breite, Murriserriet), zum anderen auch Einzelparzellen abseits des

Siedlungsgebietes, inmitten der Landwirtschaftszone (z.B. Plans, Lafadarsch, Murris, Gretsches, Rheinebene östlich der Bahnlinie). Bei den grossen Flächen handelt es sich zudem zu-
meist um Fruchtfolgeflächen.

aa) Die Ausscheidung von übrigem Gemeindegebiet ausserhalb des heutigen Siedlungsgebietes im Sinn von Bauerwartungsland ist nicht rechtmässig, weil der damit verfolgte Zweck (Einzonung) sich nicht mit dem heutigen Raumplanungsgesetz vereinbaren lässt. Die Ausscheidung von Kleinbauzonen ist gesetzeswidrig (BGE 113 Ia 450 f; 119 Ia 303 mit Hinweisen). Die Ausscheidung einer neuen Bauzonenfraktion wäre von vornherein nur dann möglich, wenn das fragliche Gebiet als "weitgehend überbaut" betrachtet werden könnte. Nach der Rechtsprechung muss es sich um eine effektiv bewohnte und benutzte Häusergruppe mit Siedlungscharakter von im wesentlichen nichtlandwirtschaftlichem Charakter handeln. Blosser Ferienhäuser werden nicht berücksichtigt.

Aufgrund der Akten ergibt sich, dass diese Voraussetzungen für die wenigsten der fraglichen, dem übrigem Gemeindegebiet zugeschiedenen Flächen abseits der Bauzonen gegeben sind.

bb) Wie in Erw. 3 dargelegt, müssen Fruchtfolgeflächen nach Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz BauG grundsätzlich der Landwirtschaftszone zugeschieden werden. Die Ausscheidung von übrigem Gemeindegebiet im Sinn von Bauerwartungsland ist nur in sehr beschränktem Umfang unter Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen zulässig. Eine Interessenabwägung für eine bauliche Nutzung dieser Flächen liegt nicht vor. Im Ortsplanungsbericht finden sich dazu keine Ausführungen. Allein in den Gebieten Wolfgarten, Breit/Hanfland und Stelzen sollen ungefähr 15ha dem übrigem Gemeindegebiet zugeschieden werden. Nach dem Entwurf der FFF-Karte handelt es sich durchwegs um Fruchtfolgeflächen.

Das übrige Gemeindegebiet, angrenzend an die heutigen Bauzonen, kann deshalb nicht genehmigt werden. Der erforderliche Interessennachweis liegt nicht vor; für eine derartige Gröszenordnung könnte er auch gar nicht erbracht werden. Die politische Gemeinde Wartau hat für die mittelfristige bauliche Entwicklung die landwirtschaftliche Bodeneignung mitzuberücksichtigen. Die Ausscheidung von übrigem Gemeindegebiet auf Fruchtfolgeflächen ist nur in sehr engem Rahmen möglich.

c) Insgesamt ergibt sich, dass die ausserhalb der Bauzonen und des Gebietes Partana/Bünt (vgl. Ziff. 2 hievor) gelegenen Gebiete derzeit nicht genehmigt werden können. Die Angelegenheit ist an den Gemeinderat Wartau zurückzuweisen, damit das übrige Gemeindegebiet mit Blick auf Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz BauG überprüft und massiv reduziert wird. Für die mittelfristige bauliche Entwicklung, d.h. die Ausscheidung von übrigem Gemeindegebiet als Bauerwartungsland, müssen zudem jene Flächen im Vordergrund stehen, die keine Fruchtfolgeflächen darstellen.

4. Weitere Vorbehalte

a) Im Rahmen des Rekursverfahrens haben Sie sich mit den Beteiligten darauf verständigt, dass sie mittels Ergänzungsaufgabe gewisse Änderungen am eingereichten Zonenplan vornehmen und dem Verfahren unterstellen werden. Die Änderungen betreffen die Kernzone Oberschan sowie Einzelgrundstücke bzw. Flächen in den Fraktionen Azmoos (Wiesen) und Weite (Bünt/Schärgiessen). Dieses Verfahren wurde noch nicht durchgeführt. Demnach ist die abschliessende Beurteilung der genannten Flächen zurückzustellen.

b) Aufgrund des Waldfeststellungsverfahrens ergab sich, dass bestimmte Bestockungen, die früher als Wald betrachtet wurden, nicht mehr als Wald gelten. Die fraglichen Gebiete wurden auf dem Zonenplan vorerst weiss eingezeichnet (Farbe für UeG). Im Rahmen der Überprüfung der ausserhalb der Bauzonen gelegenen Flächen sind auch diese Gebiete neu zu beurteilen. Ebenso ist zu prüfen, ob es sich um Gehölze nach Art. 98 Abs. 1 BauG bzw. Art. 3 der Naturschutzverordnung handelt und die Schutzverordnung entsprechend zu ergänzen ist.

III.

Insgesamt ergibt sich, dass die Baureglementsänderung sowie die Baulinienpläne ohne Vorbehalt genehmigt werden können. Vom neuen Zonenplan wird demgegenüber nur die Bauzone genehmigt, mit Ausnahme der Einzonungen der Parzellen Nrn. 658, 739 und 1015 sowie der in Erw. 4 lit. a genannten Flächen. Im Gebiet Bünt/Partana werden die Grundstücke Nrn. 658, 3128 (südlicher Teil), 156 und 1204 im Umfang gemäss Planbeilage der Landwirtschaftszone zugeschieden. Das übrige Gemeindegebiet wird im Sinn der Erwägungen gesamthaft zur Ueberarbeitung an die politische Gemeinde Wartau zurückgewiesen.

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

Baudepartement:

1. Die Baureglementsänderung und die drei genannten Baulinienpläne werden genehmigt.
2. Die Bauzone gemäss neuem Zonenplan wird mit folgenden Ausnahmen genehmigt:
 - a) Die Einzonung der Grundstücke Nrn. 658 und 739 (Trübbach) und 1015 (Weite) wird nicht genehmigt.
 - b) Die abschliessende Beurteilung der Kernzone von Oberschan sowie der Grundstücke Nr. 1147 (Wiesen), 861 (Bünt) und 1310-1317, 2946, 3167, 3302 und 3342 (W4, Weite) wird zurückgestellt.
3. Im Gebiet Bünt/Partana werden die Grundstücke Nrn. 658, 3128 (südlicher Teil), 156 und 1204 der Landwirtschaftszone zugeschieden. Im übrigen wird die Zonierung der ausserhalb der Bauzonen gelegenen Flächen nicht genehmigt und im Sinn der Erwägungen an die politische Gemeinde Wartau zurückgewiesen.
4. Die Gebühr für diese Verfügung beträgt Fr. 3'000.-- (Fr. 2'500.-- für Baureglement und Zonenplan; Fr. 500.-- für die Baulinienpläne).

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:

slg. Dr. W. Kägi

Dr. W. Kägi
Regierungsrat

Beilagen:

Genehmigte Erlasse
Planausschnitt Zonierung Partana/Bünt
Einzahlungsschein

Kopie (eingeschrieben an; mit Planausschnitt Zonierung Partana/Bünt):

Dornau Bau AG

- Ortsgemeinde Wartau, 9478 Azmoos (ohne Planausschnitt)

weiter an:

Kantonsforstamt (2)

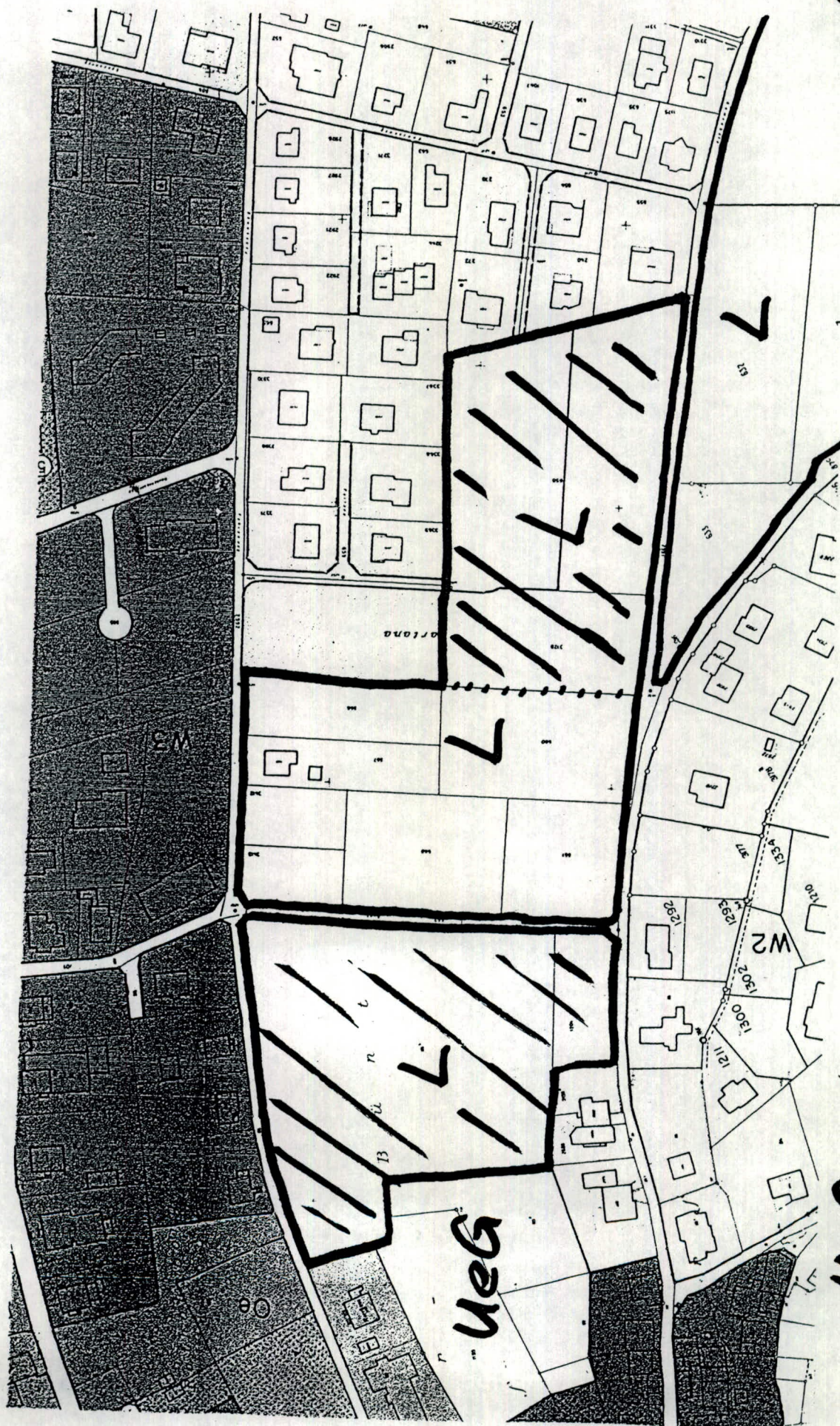
Rechtsabteilung

Planungsamt (2)

Rechnungsführer (2)



30. Sep. 1996



ueg : übriges Gemeindegebiet
L : Landwirtschaftszone

///: vgl. Verfügung