



Wil, 18. April 2012

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Teilzonenplan „Parz. Nr. 1132“

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 2. Mai 2011 beantragte die Ortsgemeinde Wil, das Grundstück Parz. Nr. 1132 an der Toggenburgerstrasse sei von der viergeschossigen Wohnzone (W4) und der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ÖBA) in die dreigeschossige Wohn-Gewerbe-Zone (WG3) umzuzonen. Das Gesuch wird im Wesentlichen damit begründet, dass die Coop Mineralöl AG beabsichtige, den Coop Pronto Shop gegen Norden zu vergrössern. Der Grund für die geplante Erweiterung liege in erster Linie am seit einiger Zeit herrschenden grossen Platzproblem. Dieser Umstand führe soweit, dass Leergut in der Nacht teilweise draussen hinter dem Shop gelagert werden müsse. Um den Bedürfnissen der Coop Mineralöl und den baurechtlichen Vorgaben gerecht zu werden, sei eine Umzonung notwendig. Zum einen sei eine Shop-erweiterung gegen Norden derzeit nicht zonenkonform und somit baurechtlich nicht zulässig, da sich der nördliche Teil des Grundstücks in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ÖBA) befinde. Eine Ausdehnung der heutigen Zone (W4) auf die nördliche Teilfläche sei zwar gemäss Bericht des Amts für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 23. März 2009 möglich. Der Betrieb (Tankstelle mit Shop) müsste jedoch gemäss den Ausführungen des AREG in einer Gewerbe-Industrie-Zone oder in einer Mischzone liegen. Daraus ergebe sich, dass ohne zeitlichen Aufschub eine Umzonung des Grundstücks Toggenburgerstrasse 132, Parz. Nr. 1132, in die dreigeschossige Wohn-Gewerbe-Zone zweckmässig sei.

2. Zonenplanänderung

Grundsätze

Aus Art. 75 Abs. 1 Bundesverfassung ergeben sich zwei wichtige materielle Grundsätze. Die Raumplanung hat die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung des Landes zum Ziel. Die Ortsplanung dient der Sicherstellung der zweckmässigen Nutzung des Bodens sowie der geordneten Besiedlung und der baulichen Entwicklung des Gemeindegebiets (Art. 4 Bausetz, BauG). Im Hinblick auf die Dimensionierung und örtlichen Abgrenzungen von Bau- und Nichtbau-

gebieten, bei der Festlegung der einzelnen Zonenarten, bei der Bestimmung der Regelbauvorschriften usw. besitzt die politische Gemeinde Autonomie (Art. 3 Abs. 1 Gemeindegesetz).

Der Zonenplan teilt das Gemeindegebiet in Teilgebiete verschiedener Nutzungsarten und Nutzungsintensität sowie verschiedener Regelbauweisen und Immissionstoleranzen ein. Er besteht aus einer planerischen Darstellung und aus den dazugehörigen Bauvorschriften im Baureglement. Die Teilgebiete der verschiedenen Nutzungsarten sind so zu dimensionieren, dass der Landbedarf für die entsprechende Nutzungsart und –intensität in den nächsten 15 Jahren gedeckt ist.

Zonenzweck

Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist für bestehende und künftige öffentliche Bauten und Anlagen bestimmt (Art. 18 BauG). Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen dienen der Erhaltung und Sicherung von Boden vor privater Überbauung. Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen (Art. 1 und 3 Raumplanungsgesetz, RPG). Dabei ist anerkannt, dass sich das Gemeinwesen die für die öffentlichen Anlagen benötigten Flächen auf weite Sicht mit entsprechenden Zonenfestsetzungen sichern darf. Voraussetzung zur Sicherung einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist jedoch, dass das geltend gemachte zukünftige Bedürfnis genügend konkretisiert ist.

Gemäss Art. 11 BauG umfassen Wohnzonen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und nichtstörende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten. Wohnzonen können insbesondere nach Gebäudeabmessungen, Geschosszahl, Ausnützungsziffer und Überbauungsziffer unterteilt werden. Zugelassen sind Wohnbauten und nichtstörende Gewerbebetriebe. Das zulässige Immissionsmass in der Wohnzone ist „ruhig“. Zugelassen sind Wohnbauten und nicht störende Gewerbebetriebe.

Gestützt auf Art. 12 BauG sind in Wohn-Gewerbe-Zonen neben Wohnbauten auch mässig störende Gewerbebetriebe zulässig. Die Wohn-Gewerbe-Zone dient der Schaffung von Gebieten, in denen wohnen und arbeiten nebeneinander möglich sein soll. Das zulässige Immissionsmass in der Wohn-Gewerbe-Zone ist „mässig störend“. Zugelassen sind Wohnbauten und Gewerbebetriebe (z.B. Ladengeschäfte, Handwerksbetriebe, Autoreparaturwerkstätten, Spenglereien, Schreinereien etc.).

Überprüfungsanspruch

Planungserlasse werden nach Art. 32 Abs. 1 BauG geändert oder aufgehoben, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist, insbesondere wenn sich die Grundlagen ihres Erlasses wesentlich geändert haben oder wenn wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sind. Der Grundeigentümer kann gemäss Art. 33 BauG nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit die Überprüfung des Zonenplans verlangen. Anspruch auf Aufhebung oder Änderung besteht, wenn einerseits die Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 1 BauG erfüllt sind und wenn andererseits der Zweck des Erlasses nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen.

Der geltende Zonenplan trat mit der Genehmigung durch das Baudepartement am 25. November 1992 in Kraft. Damit besteht formell ein Anspruch auf Überprüfung der Zonierung.

Koordination mit dem Verfahren „Totalrevision der Nutzungsplanung“

Der Stadtrat hat am 19. Januar 2011 die Projektorganisation und den Ablauf für die Revision der Nutzungsplanung genehmigt und somit den eigentlichen Start des Verfahrens eingeläutet. Mit der Totalrevision der Ortsplanung stehen der gesamte Zonenplan sowie das Baureglement zur Disposition. Insbesondere die Erweiterung von Wohnzonen soll in einer Gesamtschau beurteilt werden. Der vor- und / oder gleichzeitige Erlass von Teilzonenplänen läuft diesem Vorhaben zuwider. Daneben stellen sich Fragen der Rechtsgleichheit. Es dürfen nicht einzelne Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer „bevorteilt“ werden. Zudem ist die Erarbeitung von Teilzonenplänen parallel zur Totalrevision der Nutzungsplanung auch verfahrensökonomisch wenig sinnvoll. Der Kanton schliesst generell „Neueinzonungen“ während dem Revisionsverfahren aus.

Die Totalrevision der Nutzungsplanung nimmt Jahre in Anspruch und wird durch die Gemeindevereinigung mit Bronschhofen aufwendiger. Realistischerweise kann von einem rechtskräftigen Zonenplan nicht vor Mitte 2015 ausgegangen werden. Aufgrund dieser zeitlichen Komponente kann es in Einzelfällen somit angebracht sein, einen Teilzonenplan zu erlassen, da sonst gewünschte Entwicklungen um Jahre verzögert würden. Solche Ausnahmen verlangen eine fundierte Begründung. Der Stadtrat wendet dazu folgende Kriterien an:

Ausschlusskriterien:

- keine Neueinzonung von Bauland

Bedingungen für alle Zonen (W, G, I) ausser Zone für öffentliche Bauten (ÖBA): kumulativ

- Übereinstimmung mit dem Richtplan (z.B. Arealentwicklung, Umstrukturierungsgebiete, Erhöhung Grundnutzung)
- ausgewiesenes öffentliches Interesse
- städtebaulich bedeutendes Vorhaben (z.B. Kindlimann, Agrar, Zeughaus, Lenzenbüel, Bleicheplatz)
- städtebauliche Situation geklärt (z.B. Planungsverfahren wie Masterplan, Wettbewerb)
- detailliertere Regelung (z.B. Erschliessung, Nutzung) als im Zonenplan vorgesehen (mit Überbauungsplan, Art. 21 BauR)
- neue Wohnzonen: Nachweis der Verhältnismässigkeit des Vorhabens zur Gesamtentwicklung Nutzungsplanung bezüglich der Konsumation der Kapazitätsreserven
- Beginn Planung vor 31. Dezember 2011 und Start Genehmigungsverfahren vor 31. Dezember 2012

Bedingungen für die Zone für öffentliche Bauten (ÖBA): kumulativ

- Übereinstimmung mit dem Richtplan (Umzonung vorgesehen, neue Zonenzugehörigkeit definiert)
- städtebauliche Situation geklärt (z.B. Erschliessung, Abgrenzung zu Restareal)
- neue Wohnzonen: Nachweis der Verhältnismässigkeit des Vorhabens zur Gesamtentwicklung Nutzungsplanung bezüglich der Konsumation der Kapazitätsreserven
- Start Genehmigungsverfahren vor 31. Dezember 2012

Bedürfnisnachweis

Am 26. August 2010 hat das Stadtparlament den kommunalen Richtplan genehmigt. Dieser sieht eine Erweiterung für Mischnutzungen im Plangebiet vor (Richtplanblatt S 6.1). Gebiete für Mischnutzungen eignen sich für Wohnen, Dienstleistungen, Kleingewerbe und teilweise Handel. Die Gebiete entlang der Hauptachsen stellen das grösste Potential für verdichtete Mischgebiete dar, da sie sich damit städtebaulich betonen lassen. Aufgrund der Entwicklung hin zur Dienstleistungsgesellschaft entsprechen Mischgebiete, in denen Nutzungsvielfalt und -flexibilität möglich sind, einem Kernanliegen der Stadtentwicklung. Gebiete für Mischnutzungen sollen gestärkt und ausgedehnt werden. Dazu ist eine massvolle Verdichtung der Gebiete im Rahmen der Überarbeitung des Baureglements zu prüfen. Wohn- und Arbeitsplatzgebiete entlang der Hauptverkehrsachsen sollen überprüft und gegebenenfalls in Mischgebiete umgewandelt werden, um die Achsen städtebaulich zu fassen.

Die bestehende Coop Tankstelle mit Shop ist heute in der viergeschossigen Wohnzone (W4) nicht zonenkonform. Es ist daher eine Umzonung in eine Zone anzustreben, in der neben Wohnbauten auch mässig störende Gewerbebetriebe zulässig sind.

Im November 2008 hat die Ortsgemeinde Wil einen Grossteil des nördlich ans Plangebiet angrenzenden Grundstücks Parz. Nr. 1058 für die Erstellung des RLZ Ostschweiz an die Stadt Wil verkauft. Die verbleibende Restfläche des Grundstücks Parz. Nr. 1058 von 605 m² wurde in der Folge mit dem Grundstück Parz. Nr. 1132 (Plangebiet) vereinigt; damit verläuft die Zonengrenze durch das Grundstück Parz. Nr. 1132. Mit der Erstellung des RLZ Ostschweiz ist die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ÖBA) entlang der Toggenburgerstrasse vollständig überbaut. Die geringfügige Restfläche im Plangebiet wird somit für öffentliche Nutzungen nicht mehr benötigt. Diese Teilfläche kann aus der ÖBA entlassen werden.

Die Gebiete entlang der Hauptachsen - somit auch entlang der Toggenburgerstrasse - stellen das grösste Potential für Mischnutzungen dar. Auf den Grundstücken ab Parz. Nr. 1132 gegen Süden (entlang der Toggenburgerstrasse) befinden sich einzelne gewerbliche Nutzungen in der Wohnzone. Es besteht mithin bereits eine teilweise Mischnutzung. Das geltende Baureglement kennt lediglich zwei Zonen, welche die Erfordernisse der Mischnutzung des Richtplans erfüllen. Es sind dies die Kernzone (K) und die dreigeschossige Wohn-Gewerbe-Zone (WG3). Eine Ausdehnung der Kernzone in den Bereich des Plangebiets ist im Richtplan nicht vorgesehen und auch nicht zweckmässig. Somit kommt nur noch die dreigeschossige Wohn-Gewerbe-Zone (WG3) in Frage. Durch die Umzonung können die mit dem Richtplan verfolgten Absichten erreicht werden. Eine Umzonung führt auch mit Blick auf die anstehende gesamtstädtische Nutzungsplanung nicht zu einer präjudizierenden Entscheidung. Gemäss Richtplan ist im Rahmen der Revision der Nutzungsplanung die Umzonung des Plangebiets sowie weiterer Grundstücke entlang der Toggenburgerstrasse in ein Mischgebiet im Sinne einer Wohn-Gewerbe-Zone zu prüfen. Selbst wenn künftig eine Mischzone mit vier und mehr Geschossen in das Baureglement mit dem Zonenplan Einzug finden sollte, so ist die Tankstelle mit Shop auf dem Plangebiet zonenkonform.

Die Zuteilung zur dreigeschossigen Wohn-Gewerbe-Zone (WG3) entspricht auch den Nutzungen der angrenzenden Grundstücke und macht somit Sinn. Nachbarinteressen werden nicht beeinträchtigt, während der öffentlichen Auflage sind keine Einsprachen eingegangen. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die vorgesehene Umzonung dazu dient, die tatsächliche Nutzung des Plangebiets in einen zonenkonformen Zustand zu überführen (rechtliche und tatsächliche Gründe). Die Voraussetzungen für eine Umzonung sind somit erfüllt.

Private Eigentümer von Bauland in der ÖBA können von der Stadt jederzeit gegen volle Entschädigung die Enteignung verlangen (Art. 58 Enteignungsgesetz). Angesichts der Beurteilung, dass im vorliegenden Fall die der ÖBA zugeteilte Teilfläche des Grundstücks nicht mehr für öffentliche Zwecke benötigt wird und der Eigentümer konkrete Bauabsichten hat, wäre ein solches Vorgehen nicht zielführend. Diese spezielle Situation rechtfertigt es, das Grundstück vorgezogen über einen Teilzonenplan umzuzonen.

3. Verfahren

Der Stadtrat hat den Teilzonenplan „Parz. Nr. 1132“ am 1. Februar 2012 genehmigt. Die öffentliche Planaufgabe erfolgte vom 22. Februar 2012 bis 22. März 2012. Innert der Auflagefrist gingen keine Einsprachen ein.

Der Teilzonenplan „Parz. Nr. 1132“ bedarf gemäss Art. 31 BauG der Genehmigung durch das Baudepartement des Kantons St.Gallen. Das Baudepartement, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG), hat sich am 6. Januar 2012 im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens zum Teilzonenplan im Wesentlichen wie folgt geäußert:

Das AREG habe auf eine entsprechende Anfrage hin schon im März 2009 festgestellt, dass eine Tankstelle mit Shop weder in der viergeschossigen Wohnzone W4 noch in einer ÖBA zonenkonform ist. Eine Überprüfung der Zonierung - zumal entlang der vielbefahrenen Toggenburgerstrasse - sei somit sicher angezeigt. Das Gesetz verlange indes auch, dass Anpassungen aus einer Gesamtbetrachtung heraus beurteilt werden und sich nicht auf ein einzelnes Interesse abstützen. Im konkreten Fall müssten nach Meinung des AREG auch die mit einer Umzonung verbundenen städtebaulichen Auswirkungen und allenfalls lenkende Massnahmen überprüft werden. Dies betreffe selbstverständlich nicht nur die Liegenschaft der Antragssteller, der Betrachtungsperimeter umfasse einen grösseren Abschnitt der Toggenburgerstrasse (was auch aus den Festlegungen im Richtplan hervorgehe). Der Stadtrat habe im Januar 2011 über die Projektorganisation und den Ablauf der Revision der Nutzungsplanung entschieden. Die notwendigen Abklärungen für die Beurteilung der beantragten Umzonung müssten in diesem Zusammenhang vorgenommen werden. Das wichtige öffentliche Interesse für eine vorgezogene Umzonung ist nach Auffassung des AREG nicht gegeben. Zweckmässig sei im Gegenteil eine sorgfältige Überprüfung des Zonenplans im Rahmen der anstehenden Gesamtrevision. Eine Zonenplanänderung im Bereich der Wohnzone entlang der Toggenburgerstrasse sollte als Ganzes geprüft werden. Die geplante Umzonung sei weder das Resultat einer grösseren städtebaulichen Arealplanung, noch handle es sich um ein unabhängiges Vorhaben ohne nachbarliche Relevanz. Ob allein die Erweiterung eines Shops eine vorgezogene Umzonung rechtfertigen, werde in Frage gestellt. Das Herauslösen einer einzigen, vergleichsweise kleinen Parzelle aus der Gesamtrevision des Zonenplans ist nach Meinung des AREG problematisch und wenig zweckmässig, zumal es sich auch nicht um ein Vorhaben von öffentlichem Interesse handle.

Gemäss Art. 2 lit. a BauR ist der Stadtrat zuständig für die Beurteilung des vorliegenden Gesuchs und die Einleitung des Planverfahrens. Das Verwaltungsverfahren ist vom Grundsatz der freien Beweiswürdigung bestimmt. Das bedeutet, dass der Stadtrat nicht an die Beurteilung des kantonalen Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation gebunden ist. Die Abweichung von dieser Beurteilung wurde ausreichend begründet.

Selbst wenn man sich der Beurteilung des AREG anschliesst, stellt sich die Frage, ob ein konkretes Baugesuch im Hinblick auf die Bestandes- und Erweiterungsgarantie bewilligt werden müsste, womit es widersinnig wäre, nicht gerade gleichzeitig die Anpassung der Zone vorzunehmen.

Zusammengefasst ist der Stadtrat der Meinung, dass eine Entlassung aus der ÖBA für die erwähnte Teilfläche sinnvoll ist und den festgelegten Kriterien entspricht. Nach der Entlassung aus der ÖBA steht aufgrund der konkreten dem Richtplan entsprechenden Bauabsichten der Gesuchstellerin einer Umzonung in die dreigeschossige Wohn-Gewerbezone nichts entgegen.

4. Fakultatives Referendum

Gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. c Gemeindeordnung untersteht der zustimmende Beschluss des Stadtparlaments zum Teilzonenplan „Parz. Nr. 1132“ dem fakultativen Referendum.

5. Anträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. Der Teilzonenplan „Parz. Nr. 1132“ sei zu genehmigen.
2. Es sei festzustellen, dass der zustimmende Beschluss zu Ziffer 1 gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. c Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

Stadt Wil

Dr. iur. Bruno Gähwiler
Stadtpräsident

Christoph Sigrist
Stadtschreiber

Für Mitglieder Stadtparlament
Teilzonenplan „Parz. Nr. 1132“ vom 22. September 2011
Planungsbericht vom 22. September 2011