

Vorlage Stadtparlament

Datum 5. September 2023
Beschluss Nr. 3145
Aktenplan 731.11 Zonenpläne (inkl. Schutzgebiete)

Zonenplanänderungen Erweiterung Landschaftsschutzgebiete (Umsetzung Initiative «Für den Schutz des Grünen Rings»)

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Den Zonenplanänderungen Erweiterung Landschaftsschutzgebiete, Gebiete Gübsensee, Menzlen, Dreilinden / Notkersegg und Waltramsberg / Peter und Paul gemäss beiliegenden Plänen wird zugestimmt.
2. Es wird festgestellt, dass dieser Beschluss nach Art. 8 Ziffer 2 der Gemeindeordnung (SRS 111.1) dem fakultativen Referendum untersteht.

1 Ausgangslage

Im Jahr 2013 reichte ein Komitee aus 17 Personen das Initiativbegehren «Für den Schutz des Grünen Rings» mit folgendem Wortlaut ein:

«Gestützt auf Art. 10 der Gemeindeordnung stellen die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt St.Gallen im Sinne einer allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

Der Grüne Ring, insbesondere die Gebiete

- *Dreiweiher / Dreilinden (Parzellen C4391, C1676, C1673, C1667, C1674, C4182, C4097, C1661, C4158, C1650, C1653)*
- *Scheitlinbüchel / Notkersegg (Parzellen F2088, F2089)*
- *Solitude / Schlössli Haggen (Parzellen W2461, W0970, W2350, W2349, W2348, W3709, W2338, W2337, W0703, W0702, W0701, W0687, W0699, W0700, W1029)*
- *Waltramsberg / Peter und Paul (Parzellen F0595, F0406, F3245, F0581, F0582, F5777, F0584, F0666, F5778)*
- *Gübsensee (Parzellen W3336, W2509, W2384, W2147, W2174, W2382, W2412, W2483, W2158, W2157, W2374, W2155)*

wird wirksam vor der Überbauung geschützt.»

Die Initiantinnen und Initianten verweisen in der Begründung zur Initiative auf den hohen ökologischen Wert sowie Naherholungswert der zahlreichen unverbauten Flächen der Stadt im Grünen Ring. Deshalb gelte es, sie vor Überbauung zu schützen. Die Initiative konzentriere sich auf die fünf aus Sicht der Initiantinnen und Initianten wichtigsten Gebiete. Der Schutz könne in Einklang mit dem übergeordneten Recht beispielsweise in Form von Schutzverordnungen oder der Ausscheidung von Landschaftsschutzräumen realisiert werden.

Der Stadtrat verneinte am 28. November 2013 die Zulässigkeit des Initiativbegehrens, da die zum Gegenstand der Initiative gemachten Gebiete sich bereits ausserhalb des Baugebietes befänden und gar nicht überbaut werden könnten. Ein Instrument, das der Bürgerschaft ermöglichen würde, diese Gebiete noch stärker vor der Überbauung zu schützen, als dies mit der Einteilung in eine Nichtbauzone im Zonenplan geschehe, sehe weder das kommunale noch das übergeordnete Recht vor. Nachdem das Departement des Innern einen Rekurs des Initiativkomitees gegen den Entscheid des Stadtrates noch abwies, hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde des Initiativkomitees mit Entscheid vom 25. Februar 2016 gut und erklärte die Initiative für gültig. Das Verwaltungsgericht stellte fest, dass Landschaftsschutzgebiete gemäss Art. 60 der städtischen Bauordnung (abgekürzt BO, SRS 731.1) zumindest einen bedingten Schutz vor einer Überbauung bieten können und somit die Anliegen der Initiantinnen und Initianten mit der Ausscheidung von Landschaftsschutzgebieten umgesetzt werden können. Der Stadtrat hat auf einen Weiterzug dieses Entscheids an das Bundesgericht verzichtet.

Art. 60 der städtischen Bauordnung mit dem Titel «Landschaftsschutz» lautet wie folgt:

¹*Die im Zonenplan bezeichneten Landschaftsschutzgebiete sind in ihrem Charakter zu erhalten.*

²*Massnahmen, welche das Landschaftsbild oder den Landschaftshaushalt nachteilig verändern, sind unzulässig.*

³*Bauten sind besonders gut zu gestalten und besonders gut in die Landschaft einzufügen.*

Das Initiativbegehren ist in der Folge mit der nötigen Anzahl an Unterschriften zustande gekommen. Der Stadtrat beantragte dem Stadtparlament mit Vorlage Nr. 339 vom 28. März 2017, der Initiative zuzustimmen. Er führte darin aus, dass die vom Verwaltungsgericht erwähnte Ausscheidung von Landschaftsschutzgebieten zwar nur einen bedingten Schutz vor der Überbauung biete. Sie stelle eine Einordnungsvorschrift dar und würde in der praktischen Umsetzung kaum dazu führen, dass eine Überbauung verhindert würde, sondern einzig, dass gewisse Bauten im Sinne der Einfügung in die Landschaft angepasst werden müssten. Hinzu komme, dass für die Gebiete im «Grünen Ring» grösstenteils bereits Landschaftsschutz gelte. Dennoch sei die Initiative gutzuheissen, damit diese anschliessend unter Beachtung des Verwaltungsurteils durch Ausscheidung von zusätzlichen Landschaftsschutzgebieten umgesetzt werden könne. Der «Grüne Ring» erfahre, wenn auch nur beschränkt, einen zusätzlichen Schutz vor Überbauung. Zudem könne damit gleichzeitig teilweise (für das Gebiet Gübsensee) der Auftrag aus dem städtischen Richtplan umgesetzt werden, der verlange, dass Landschaftsräume, die für das Landschaftsbild der Stadt charakteristisch und von besonderer ästhetischer, kulturhistorischer oder naturbezogener Bedeutung seien, zusätzlich als Landschaftsschutzgebiete auszuscheiden seien. Das Stadtparlament ist dem Stadtrat gefolgt und hat der Initiative am 2. Mai 2017 zugestimmt.

2 Vorgehen zur Umsetzung der Initiative

Die Initiative «Für den Schutz des Grünen Rings» ist als allgemeine Anregung formuliert. So sind unter anderem die Gebiete, die vor Überbauung geschützt werden sollen, durch die Initiative nicht abschliessend bezeichnet. Die genaue Ausgestaltung des verlangten Erlasses, so auch die Bezeichnung der Gebiete, die vor Überbauung geschützt werden sollen, ist durch die Stadt mit dem verlangten Erlass noch zu bestimmen.

Aus Sicht des Initiativbegehrens umfasst der «Grüne Ring» insbesondere die fünf Gebiete Drei Weiern / Dreilinden, Scheitlinsbüchel / Notkersegg, Solitüde / Schlössli Haggen, Waltramsberg / Peter und Paul sowie Gübsensee mit insgesamt 49 namentlich erwähnten Grundstücken. Eine genauere Analyse dieser Gebietsdefinition nach dem Wortlaut des Initiativbegehrens hat gezeigt, dass die damit bezeichneten Gebiete Lücken aufweisen und grosszügiger gefasst werden sollten. Angelehnt an die wichtigsten Naherholungsgebiete gemäss kommunalem Richtplan wurden die Gebiete für die weitere Bearbeitung zu den vier grösseren und zusammenhängenden Landschaftsräumen Gübsensee, Menzlen, Dreilinden / Notkersegg und Waltramsberg / Peter und Paul zusammengefasst.

Ein Abgleich dieser vier Landschaftsräume mit den planungsrechtlichen Grundlagen bestätigt, dass für die Festlegung von zusätzlichen Landschaftsschutzgebieten kein grosser Spielraum besteht. Der Grossteil der Flächen innerhalb dieser Landschaftsräume ist bereits als Landschaftsschutzgebiet bezeichnet oder von einer Schutzverordnung überlagert. Dennoch ist bei allen vier Landschaftsräumen mit kleinflächigen Überlagerungen mit Landschaftsschutzgebieten ein zusätzlicher Schutz vor Überbauung möglich. Dieser zusätzliche Schutz, der für jeden Landschaftsraum mit einer Zonenplanänderung erfolgen soll, sowie die dazugehörigen Überlegungen werden im nachfolgenden Kapitel zu jedem Landschaftsraum dargelegt.

3 Zonenplanänderungen Erweiterung Landschaftsschutzgebiete

3.1 Landschaftsraum Gübsensee

Der Landschaftsraum Gübsensee umfasst zusätzlich zu den von der Initiative erwähnten Flächen nördlich des Gübsensees auch das Südufer des Gübsensees. Nicht einbezogen wird das im Initiativbegehren genannte Grundstück Nr. W2509 im Westen des Initiativperimeters, da die unbebaute Nordspitze sowie die Südspitze des Grundstücks der Gewerbe-Industriezone zugeteilt sind und für dieses Grundstück bereits im Jahr 2017 ein Zonenplanänderungsverfahren (Zonenplanänderung Gübsensee Egg) öffentlich aufgelegt wurde. Diese Zonenplanänderung sieht mit einem flächengleichen Bauzonenabtausch eine planerisch sinnvolle Arrondierung vor, die weiterhin eine Bebauung ermöglicht; sie soll nicht durch eine Überlagerung mit Landschaftsschutz vereitelt werden.

Gewisse Gebiete nördlich und südlich des Gübsensees sind bereits als Landschaftsschutzgebiet bezeichnet. Mit der Erweiterung des Landschaftsschutzgebiets rund um den Gübsensee kann der gesamte Landschaftsraum Gübsensee zusätzlich geschützt werden. Die landwirtschaftlichen Flächen in diesem Gebiet sind seit dem Bau des Gübsensees (1898 bis 1900) in ihrer Struktur unverändert geblieben und bilden bis zum SBB-Trasse im Norden eine landschaftliche Einheit. Zudem kann mit dieser Zonenplanänderung der Auftrag aus dem kommunalen Richtplan umgesetzt werden, der für das Gebiet nördlich des Gübsensees die Ausscheidung von zusätzlichen Landschaftsschutzgebieten vorsieht.

3.2 Landschaftsraum Menzlen

Der Landschaftsraum Menzlen umfasst die von der Initiative erwähnten Gebiete Solitüde / Schlössli Haggen und zusätzlich den Menzlenwald sowie die Landwirtschaftsflächen bis zur Bauzonengrenze im Osten. Die Hügelkuppe Menzlen zählt zu den typischen landschaftlichen Charaktermerkmalen der Stadt St.Gallen. Die umliegenden Flächen im Wilen und auch die Solitüde bilden den äusseren Ausläufer der Kuppe.

Wesentliche Teile des Landschaftsraums sind bereits als Landschaftsschutzgebiete bezeichnet. Durch eine Erweiterung kann nun der gesamte Landschaftsraum geschützt werden. Die Erweiterung umfasst die bewaldete Hügelkuppe des Menzlen, ein bewaldetes Bachtobel im Bereich Wilen, eine landwirtschaftlich genutzte Fläche im Bereich Oberhofstetten sowie einen direkt angrenzenden Teil des Hafnerwalds.

3.3 Landschaftsraum Dreilinden / Notkersegg

Der Landschaftsraum Dreilinden / Notkersegg umfasst zusätzlich zu den von der Initiative erwähnten Grundstücken die gesamte Fläche des Landschaftsraums Dreilinden bis zur Bauzonengrenze im Westen, zur Hügelkuppe im Süden (Kapfwald) und zur Speicherstrasse im Osten.

Mit der Überlagerung einer Kuppe am Kronberg, die als beliebter Aussichtspunkt genutzt wird, kann der Landschaftsraum in einem kleinen Teilbereich des Dreilindenhangs sinnvoll ergänzt werden. Alle anderen Flächen des Landschaftsraums Dreilinden / Notkersegg sind bereits mit einem Landschaftsschutz überlagert.

3.4 Landschaftsraum Waltramsberg / Peter und Paul

Der Landschaftsraum Waltramsberg / Peter und Paul umfasst die von der Initiative erwähnten Grundstücke. Zusätzlich wird er in Richtung Norden bis zur Gemeindegrenze ausgedehnt.

Mit Ausnahme des Wildparks Peter und Paul und zweier bewaldeter Bachtobel ist der gesamte Landschaftsraum bereits als Landschaftsschutzgebiet bezeichnet. Auf den Einbezug des Wildparks Peter und Paul wird verzichtet, da es sich dabei um ein parkartiges Gebiet mit spezifischer Nutzung handelt. Die beiden bewaldeten Bachtobel, die landschaftlich ausgeprägt sind, sollen hingegen im Sinne einer Arrondierung mit Landschaftsschutz überlagert werden. Diese Bachtobel sind typische Merkmale dieses Landschaftsraums und übernehmen wichtige ökologische Vernetzungsfunktionen.

4 Verfahren

Vom 31. Oktober bis 28. November 2022 wurde das gesetzlich vorgesehene öffentliche Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 34 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (abgekürzt PBG, sGS 731.1) auf der E-Mitwirkungsplattform der Stadt durchgeführt. Sowohl auf der Publikationsplattform wie auch mittels Medienmitteilung wurde über das öffentliche Mitwirkungsverfahren informiert. Die Nachbargemeinden wurden zudem für eine Anhörung angeschrieben. Insgesamt gingen sechs Rückmeldungen von fünf verschiedenen Teilnehmenden ein. Neben einer Privatperson haben sich zwei Parteien (SP Stadt St.Gallen und Die Mitte Stadt St.Gallen) sowie zwei Gemeinden (Speicher und Herisau) beteiligt. Die Rückmeldungen waren grossmehrheitlich positiv. Mit Ausnahme der Mitte Stadt St.Gallen, die

die Entlassung des Gebietes Oberhofstetten aus der Zonenplanänderung Gebiet Menzlen verlangte, wurden keine Änderungsanträge gestellt.

Auf die Entlassung des Gebietes Oberhofstetten wurde mit der Begründung, dass dieses Grundstück in der Initiative explizit erwähnt wurde, verzichtet. Das kantonale Amt für Raumentwicklung und Geoinformation hat im Rahmen der kantonalen Vorprüfung die Genehmigung der Zonenplanänderungen in Aussicht gestellt.

Der Stadtrat hat am 16. Mai 2023 für die Zonenplanänderungen Erweiterung Landschaftsschutzgebiete die Verfahrenseinleitung beschlossen. Die öffentliche Auflage fand vom 24. Mai bis 23. Juni 2023 statt. Während der Auflagefrist sind gegen die Zonenplanänderungen keine Einsprachen eingegangen.

Die Zonenplanänderungen können gestützt auf Art. 175a PBG vor der Gesamtrevision von Bau- und Zonenordnung erfolgen, da die Landschaftsschutzgebiete nur flächenmässig ausgedehnt werden und kein neues Instrument oder neue Vorschriften geschaffen werden. Eine präjudizierende Wirkung auf das Verfahren der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung kann ausgeschlossen werden.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilagen:

- Zonenplanänderung Erweiterung Landschaftsschutzgebiete, Gebiet Gübsensee (1 x Zonenplanänderung, 1 x Ausschnitt rechtskräftiger Zonenplan)
- Zonenplanänderung Erweiterung Landschaftsschutzgebiete, Gebiet Menzlen (1 x Zonenplanänderung, 1 x Ausschnitt rechtskräftiger Zonenplan)
- Zonenplanänderung Erweiterung Landschaftsschutzgebiete, Gebiet Dreilinden / Notkersegg (1 x Zonenplanänderung, 1 x Ausschnitt rechtskräftiger Zonenplan)
- Zonenplanänderung Erweiterung Landschaftsschutzgebiete, Gebiet Waltramsberg / Peter und Paul (1 x Zonenplanänderung, 1 x Ausschnitt rechtskräftiger Zonenplan)
- Planungsbericht zu den Zonenplanänderungen Erweiterung Landschaftsschutzgebiete