



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS THURGAU

Protokoll vom 1. Juni 1991

Nr. 742

Zonenplan Juchweiher/Stadt Frauenfeld/Nichtgenehmigung

1. Mit Beschluss Nr. 1363 genehmigte der Regierungsrat am 7. April 1987 die revidierte Ortsplanung der Stadt Frauenfeld mit wenigen Vorbehalten und Sistierungen. Gemäss Ziffer 8 des Genehmigungsdispositivs wurde das Genehmigungsverfahren betreffend die Zonenzuweisung der Parzellen Nrn. 1546, 1547 sowie des sich auf Parzelle Nr. 1534 befindenden Teils des Weihers im Gebiet Juch inklusive des Ufergehölzes im Sinne jener Erwägungen bis zum Nachweis eines Ersatzes des schützenswerten Biotopes sistiert. Die zwischen dem Grundeigentümer, der Stadt Frauenfeld und der Abteilung Natur- und Landschaftsschutz des Amtes für Raumplanung geführten Verhandlungen führten nicht zum erhofften Ergebnis. Deshalb und auf Wunsch des Grundeigentümers wird das Genehmigungsverfahren wieder aufgenommen.
2. Im alten Zonenplan der Stadt Frauenfeld war der Juchweiher im Sinne von Art. 48 bzw. 51 des BauR der Industriereservebauzone zugewiesen. Im Rahmen der Ortsplanungsrevision wurde der innerhalb der zusammenhängenden grossen Industriezone liegende Juchweiher samt Umgebung einer Reserveindustriebauzone zugeordnet. Mit Schreiben vom 30. Dezember 1986 orientierte der Stadtrat das Baudepartement (heute Departement für Bau und Umwelt) über die Erschliessungsgrade der einzelnen Reservebauzonen. Der Stadtrat stellte fest, dass im obgenannten Gebiet die "Grunderschliessung teilweise und die Feinerschliessung nicht vorhanden sei".

Im verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahren weist die Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz insbesondere darauf hin, dass das Juch von der Sache her, aber auch bezüglich bundesrechtlich geschützter Arten wie der Libellen und Amphibien, alle Bedingungen für einen möglichst ungeschmälernten Erhalt aufweise. Des weitern macht die Fachstelle auf den "Bericht über die Amphibienwanderung im Bereich Griesen Kreuzung Scheidweg" aufmerksam, der belege, dass das Juch für Hunderte von Grasfröschen und Erdkröten als Laichgewässer diene. Hinzu kommen der Laubfrosch und die Ringelnatter als bedrohte Arten. Des weitern seien im kantonalen Libelleninventar an diesem Feuchtgebiet elf Libellenarten nachgewiesen, wovon zwei Arten bedroht seien.

Das Juch erfülle zweifelsfrei alle Voraussetzungen eines schützenswerten Lebensraums (Biotop) im Sinne von Art. 21 Abs. 1 bis NHG. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Schilf- und Binsenbestände und die übrigen Pflanzengesellschaften im Sinne von Art. 21 NHG als geschützte Ufervegetation einzustufen seien. Schliesslich wird noch die bedeutende Funktion des Juchgebietes im Sinne des oekologischen Ausgleichs erwähnt.

Das Forstamt unterzog die Bestockung des Weiheres hinsichtlich der Waldansprechung anhand der vom Bundesrecht entwickelten Kriterien - Grösse und Ausprägung der Bestockung, das Vorhandensein von Waldbäumen oder Waldsträuchern sowie Funktionalität der Bestockung - einer eingehenden Prüfung. In seiner Stellungnahme hält das Amt fest, dass es sich bei der ca. 150 Aren grossen Bestockung zweifelsfrei um Wald handle.

Das Amt für Raumplanung weist darauf hin, dass das fragliche Gebiet im kantonalen Richtplan als Gebiet mit zu prüfender Nutzung bezeichnet sei. Damit werde wohl eine Schutzabsicht für den weiteren Planungsprozess (Nutzungsplanung) ausgedrückt. Andernfalls erhielte das Zwischenergebnis, das die rechtskräftige Industriezone betrifft, keinen Sinn. Des weiteren erinnert die Raumplanungsfachstelle aber auch daran, dass im kantonalen Richtplan im Osten von Frauenfeld ein Industrie- und Gewerbegebiet von übergeordneter Bedeutung bezeichnet sei.

Die erwähnte Nutzungsüberprüfung der Gemeinde Frauenfeld fiel zu Gunsten der Beibehaltung der Industriezone aus. Vorliegendenfalls ist nun zu klären, ob die fragliche Nutzungszone vor dem übergeordneten Recht Stand zu halten vermag. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nahm der Gesamtgemeinderat im Beisein einer Vertretung des Stadtrates Frauenfeld eine Besichtigung vor.

3. Die Planungsbehörden haben bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben und bei der Festsetzung von Zonen, die im positiven Recht verankerten Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen. Solche ergeben sich aus dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht (BGE 114 I a 374, 113 I b 270). Dazu gehören die Ziele und Planungsgrundsätze, wie sie in Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) umschrieben sind. Planungsgrundsätze können indessen keine absolute Bedeutung beanspruchen, sondern sie stellen Zielvorstellungen, Wertungshilfen und Entscheidungskriterien dar, die bei der Schaffung und Revision von Nutzungsplänen zu beachten sind und eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung verlangen. Wie noch darzulegen ist, kommt im vorliegenden Fall den einschlägigen Bestimmungen der Forstgesetzgebung und des Natur- und Heimatschutzgesetzes zentrale Bedeutung zu. Planungsmassnahmen sind des weiteren nur dann verfassungskonform, wenn neben den Planungsgrundsätzen auch die konkreten, für den einzelnen Fall massgebenden Gesichtspunkte bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden (BGE 114 I a 374). Fer-

ner ist zu beachten, dass in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 RPG der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben der nötige Ermessensspielraum zu belassen ist. So ist die Gemeinde frei, zwischen mehreren an sich zweckmässigen Lösungen zu wählen (BGE 106 I a 70). Ihr steht eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu. Doch muss sie bei der Ausübung ihrer Autonomie die für die Ortsplanung massgebenden Rechtssätze des eidgenössischen und des kantonalen Rechts respektieren, worüber der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde zu wachen hat. Ausserdem steht ihm auch eine Zweckmässigkeitskontrolle zu. Gemäss § 41 des kantonalen Baugesetzes (BauG) ist die Plangenehmigung nur zu erteilen, wenn die Pläne den gesetzlichen Vorschriften und der übergeordneten Planung entsprechen und nicht als unzweckmässig erscheinen (BGE vom 4. März 1985 in Sachen Ortsgemeinde Mammern gegen Regierungsrat des Kantons Thurgau).

4. Die grundsätzliche Schutzwürdigkeit des Gebietes Juch ergibt sich vor allem aus dem direkt anzuwendenden Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG in Verbindung mit der Grundnorm von Art. 18 Abs. 1 bis NHG, was die Erhaltung naturnaher Landschaften und Erholungslandschaften sowie schutzwürdiger Lebensräume (Biotope) verlangt. Im Falle der im Gebiet Juch bezeichneten Industriezone ist auch Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG einzubeziehen, wonach die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten seien. Diese Grundsätze und Ziele sind untereinander indes nicht widerspruchsfrei und bedingen im Anwendungsfall eine Abwägung. Ähnlich verhält es sich auch bei der Wirkung des erwähnten Art. 18 Abs. 1 bis NHG. Seine Formulierung weist darauf hin, dass ein Biotop wie der Juchweiher nicht a priori geschützt ist, wie das etwa für die Ufervegetation (Art. 21 NHG) oder den (Wald Art. 31 FPolG) der Fall ist. Vielmehr ist darin ein Auftrag an alle Behörden des Bundes und der Kantone zu sehen, die zum Schutz der Biotope notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Mit Art. 18 Abs. 1 bis NHG ist analog Art. 3 RPG der Auftrag einer umfassenden Interessenabwägung verbunden, wenn ein Biotop im Einzelfall durch einen Eingriff - wie vorliegend durch die Zuweisung zu einer Bauzone - bedroht wird (BUWAL-Schriftenreihe Umwelt, Nr. 126, August 1990, S. 5 f.). Im Sinne einer Nebenbemerkung sei daran erinnert, dass mit der Zuweisung des Gebietes Juch zur Bauzone bzw. deren allfälligen Überbauung gemäss Art. 18 Abs. 1 ter NHG insbesondere die Ersatzpflicht verbunden ist. Wie erwähnt, war den Bemühungen um Ersatz kein Erfolg beschieden. Hinsichtlich Art. 1 Abs. 2 lit. b (zweiter Satzteil) RPG und der Vorgabe des kantonalen Richtplanes (Industriestandort von übergeordnetem Interesse) ist anzumerken, dass die Ortsplanung diesen Grundsätzen und Vorgaben mit den grosszügig bemessenen Industriezonen und Zonen für Gewerbe und Kleinindustrie in Verbindung mit den gleichermassen grosszügig formulierten Nutzungsvorschriften gebührend Rechnung trägt. Was die Ufervegetation anbelangt, ist anzumerken, dass diese seit 1966 bundesrechtlich geschützt ist, indem sie weder gerodet noch überschüttet noch auf

andere Weise zum Absterben gebracht werden darf (Art. 21 NHG). Der Geltungsbereich dieser Norm gilt für Ufer von öffentlichen oder privaten Gewässern. Der Schutz der Ufervegetation kennt auch keine Vorbehalte, wie sie etwa für den allgemeinen Biotopschutz bestehen. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass die zuständige kantonale Behörde in einem besonderen Verfahren Ausnahmegewilligungen erteilen kann. Die Voraussetzung zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung für die Zerstörung der fraglichen Ufervegetation im Sinne von Art. 22 Abs. 2 NHG sind im vorliegenden Fall indes nicht ausgewiesen. Das Bundesgericht stuft das erforderliche öffentliche Interesse an der Errichtung einer Bauzone als zu gering ein. Die Beseitigung der Ufervegetation erfordert vielmehr ein öffentliches Interesse von ganz besonderem Gewicht (BUWAL-Schriftenreihe Umwelt, Nr. 126, S. 17 mit Hinweis). Ein derartiges überwiegendes öffentliches Interesse wird im vorliegenden Fall nicht erblickt. Die abgewogene Anwendung der obgenannten Planungsgrundsätze spricht für den Schutz des Biotops Juch.

Schliesslich ist noch auf die Waldfeststellung des Forstamtes einzugehen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass allein schon im Interesse der Grundeigentümer dringend vermieden werden sollte, Wald einer Bauzone zuzuordnen. Nach Art. 15 RPG sollen nämlich Bauzonen nur Land umfassen, das sich unter anderem für eine Überbauung in den nächsten fünfzehn Jahren eignet. Trotz der Zuweisung zu einer Bauzone bleibt die einbezogene Fläche im forstpolizeirechtlichen Sinne weiterhin Waldareal und kann demnach nicht baulich genutzt werden, weshalb die Voraussetzungen für den Einbezug in eine Bauzone nicht erfüllt sind. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass gemäss bundesgerichtlicher Praxis Rodungen zur Schaffung von Bauzonen nur ausnahmsweise als zulässig betrachtet werden, und zwar in Gemeinden mit sehr hohem Waldanteil an der Gesamtfläche und keiner anderen Möglichkeit zu einer gewissen baulichen Entwicklung. So führte das Bundesgericht im Falle einer Gemeinde - deren Gebiet sehr wenig Bauland aufweist und zu ca. 80 % bewaldet ist - aus, die kantonale Regierung dürfe annehmen, dass gegenüber dem Interesse der Walderhaltung das ebenfalls öffentliche Interesse an der Beschaffung von Bauland, die durch eine Rodung verhältnismässig bescheidenen Umfangs verwirklicht werden soll, mehr Gewicht hat (BGE 99 I b 497 ff.). Einblick auf die Gemeindedaten von Frauenfeld und die grosszügig bemessenen Industriezonen zeigen zweifelsfrei, dass diese Anforderungen bei weitem nicht erfüllt sind. Schliesslich bleibt noch festzuhalten, dass das zuständige Departement dem Bundesamt eine notwendige Rodungsbewilligung des Waldes im Gebiet Juch zur Ablehnung beantragen müsste. Wird von Waldareal ausgegangen, so haben Bauten und Anlagen entsprechende Abstände einzuhalten (Art. 15 BauR Frauenfeld, Waldabstand 30 m). Dadurch wären grosse Teile der Industriezone grundsätzlich baulich nicht nutzbar.

Abschliessend ist noch auf den im Sinne von Art. 18 b NHG grossen oekologischen Ausgleichswert des Biotops inmitten eines grossen Industriegebietes hinzuweisen.

5. Die Anwendung der massgebenden Planungsgrundsätze und der gesetzlichen Bestimmungen ergibt, dass der Juchweiher samt Umschwung in seiner Gesamtheit als schutzwürdiger Lebensraum einzustufen ist. Seine Erhaltung hat der Zuweisung zu einer Bauzone vorzugehen. Unter diesen Umständen und der Würdigung von Art. 2 Abs. 3 RPG kann die Industriezone Juch in Folge Unzweckmässigkeit und Verstössen gegen das übergeordnete Recht nicht genehmigt werden. Die Stadt Frauenfeld wird eingeladen, diesen Bereich zweckmässigen Nutzungszonen zuzuweisen und diese dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

Der Regierungsrat beschliesst:

1. Die Zuweisung der Parzellen Nrn. 1546, 1547 sowie der sich auf der Parzelle Nr. 1534 befindende Teil des Weihers inklusive des Waldes zur Industriezone gemäss Zonenplan 1986 wird nicht genehmigt.
2. Die Stadt Frauenfeld wird eingeladen, das Gebiet Juch im Sinne der Erwägungen und unter Würdigung der besonderen Bedeutung des Biotops sachgerechten Nutzungszonen zuzuweisen und diese dem Regierungsrat zur Genehmigung einzureichen.
3. Der Stadtrat wird ersucht, die betroffenen Grundeigentümer von der Nichtgenehmigung in Kenntnis zu setzen.
4. Mitteilung an:
 - Stadtrat Frauenfeld, 8500 Frauenfeld
 - Grundbuchamt Frauenfeld, 8500 Frauenfeld
 - Departement für Bau und Umwelt
 - Tiefbauamt
 - Denkmalpflege
 - Amt für Umweltschutz und Wasserwirtschaft
 - Kantonsforstamt
 - Museumsamt
 - Naturmuseum
 - Amt für Raumplanung, unter Beilage der Akten

Für richtige Ausschreibung

Der Staatsschreiber

Maurer

