



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 23. August 2017

1400.2751
Kantonaler Richtplan, Nachführung 2015; Genehmigung

2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 22. August 2017

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Mit Beschluss vom 9. Mai 2017 hat der Regierungsrat den Kantonalen Richtplan, Nachführung 2015, erlassen und gleichzeitig den Bericht und Antrag zur Genehmigung des Kantonalen Richtplans, Nachführung 2015, zuhanden der Sitzung des Kantonsrats vom 30. Oktober 2017 verabschiedet. An seiner Sitzung vom 20. März 2017 hat der Kantonsrat eine Kommission zur Vorberatung dieses Geschäfts gewählt. Die Kommission setzt sich wie folgt zusammen:

- Fidel Cavelti, Herisau, FDP.Die Liberalen, Präsident
- Max Eugster, Herisau, SP
- Andreas Gantenbein, Waldstatt, FDP.Die Liberalen
- Ursula Rütsche-Fässler, Herisau, CVP/EVP
- Jaap van Dam, Gais, SP
- Alfred Wirz, Urnäsch, pu
- Peter Zeller, Teufen, SVP.



2. Arbeit der Kommission

Die Kommission traf sich zu insgesamt drei Sitzungen. Vorab erfolgte eine Informationsveranstaltung, die der Einführung und Erläuterung des komplexen Geschäfts diene. Nebst den Kommissionsmitgliedern nahmen auch der designierte Regierungsrat Dölf Biasotto, Gallus Hess, Leiter Abteilung Raumentwicklung sowie Michael Wüthrich, Metron AG, i.A. der Abteilung Raumentwicklung, Departement Bau und Volkswirtschaft, teil. Sie erläuterten das Geschäft und beantworteten erste grundlegende Fragen der Kommissionsmitglieder. Gallus Hess und Michael Wüthrich nahmen auch an den weiteren Kommissionssitzungen beratend teil.

An ihrer ersten, konstituierenden Sitzung bestimmte die Kommission Max Eugster, Herisau, zu ihrem Vizepräsidenten. Das Aktariat bestellte die PK mit der Person von Michael Wüthrich, Metron AG, i.A. der Abteilung Raumentwicklung, Departement Bau und Volkswirtschaft. Die Kommission widmete sich an ihrer ersten Sitzung der Eintretensdebatte und der Detailberatung der Kapitel B Raumkonzept, Kapitel S.1 Siedlung und Kapitel S.2 Siedlungsstruktur. An der zweiten Sitzung beriet die Kommission im Detail die Kapitel S.6 Entwicklungsschwerpunkte, S.7 Publikumsintensive Einrichtungen, S.8 Controlling und Monitoring, V.1.3 Langsamverkehr, V.3 Öffentlicher Verkehr, V.4 Übergeordnete Verkehrsanbindung und Kapitel E.2.2 Ver- und Entsorgung. Eine allgemeine Beratung erfolgte für die Kapitel S.3.2 Stand und Durchgangsplätze für Fahrende, S.4.2 Lärmschutz und Luftreinhaltung, S.4.3 Bewilligungspflicht von Solaranlagen, V.2 Strassen, L.3 Wald, L.4 Gewässer und Wasserbau, L.10 Wildtierkorridor, L.11 Pärke von nationaler Bedeutung. In der Schlussitzung verabschiedete die Kommission ihren Bericht und Antrag an den Kantonsrat. Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 9. Mai 2017
- Kantonaler Richtplan, Nachführung 2015
- Auswertung Vernehmlassung
- Auswertung Anhörung der Gemeinden
- Rechtskräftiger Kantonaler Richtplan 2002.

B. Erwägungen

1. Einleitung

Die Kommission erkennt einstimmig die Notwendigkeit zur Nachführung des Richtplans 2015 aufgrund der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 1. Mai 2014 (RPG1). Es wird festgestellt, dass die kantonalen Richtpläne neu abschliessend das bis 2040 notwendige Siedlungsgebiet sowie seine regional abgestimmte Verteilung regeln müssen. Ausserdem sind die Kantone verpflichtet, die entsprechenden Bauzonen auf den 15-jährigen Bedarf zu dimensionieren. Der Spielraum für die Gemeinden wird aufgrund der übergeordneten Vorgaben des Bundes somit enger gefasst. Gemäss Art. 38a Raumplanungsgesetz (RPG) müssen die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014) ihre Richtpläne an die Anforderungen der Artikel 8 und 8a Absatz RPG anpassen.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Nachführung des Richtplans 2015 als Gesamtes entweder genehmigt oder nicht genehmigt werden kann. Es ist nicht möglich, Änderungsanträge zu stellen. Eine Rückweisung des Geschäftes oder gar ein Nichteintreten stünde klar dem durch die übergeordnete Gesetzgebung gegebenen gesetzlichen Auftrag und zeitlichen Rahmen entgegen und würde diesbezüglich zu einem Konflikt mit be-



trächtlichen negativen Auswirkungen auf den Kanton führen. Dies ist aus Sicht der Kommission aber auch nicht angezeigt, da die prioritären, zeitgerecht zu regelnden inhaltlichen Bereiche grundsätzlich enthalten sind. Darüber hinaus hat die Kommission aber Anliegen und Wünsche formuliert, insbesondere im Hinblick auf die nächste vierjährige Überprüfung des Richtplans bzw. der Berichterstattung des Regierungsrats an den Kantonsrat und den Bund über den Vollzug und den Stand der Richtplanung.

2. Politische Würdigung der Nachführung des Richtplans 2015

Kapitel B Raumkonzept

Als Grundlage für das Raumkonzept und die Festlegung des Siedlungsgebiets sowie der Bauzonendimensionierung soll gemäss dem zu genehmigenden Richtplan das Szenario Mittel+ verfolgt werden. Im Rahmen der vierjährigen Berichterstattung an den Bund müssen die Berechnungen zur Bauzonengrösse des Kantons aufgrund der stattgefundenen Entwicklung überprüft werden. Das gewählte Szenario muss somit begründbar bzw. plausibel sein. Das gewählte Szenario Mittel+ wird von der Kommission grundsätzlich als ambitioniert erachtet. Es ist zu beachten, dass die mit dem Szenario Mittel+ prognostizierten rund 60'000 Einwohner bis 2040 auch Auswirkungen auf weitere Sachbereiche haben können und beispielsweise als Grundlage für die Planung von Bildungs-, Gesundheits- oder Alterseinrichtungen dienen können. Das Szenario Mittel+ wird jedoch im Sinn einer Obergrenze als plausibel beurteilt. Die Überprüfung des gewählten Szenarios Mittel+ mit der tatsächlichen Entwicklung im Rahmen des Controllings (vierjährige Überprüfung des Richtplans) ist wichtig und richtig. Ein höheres Wachstum für 2040 wird zum heutigen Zeitpunkt als nicht plausibel beurteilt.

Die Kommission stellt fest, dass es dem Kanton grundsätzlich freigestellt ist, wie er die Siedlungsstruktur (Raum- bzw. Gemeindetypen) definiert. Die Wachstumsverteilung muss jedoch dargelegt bzw. raumplanerisch begründet werden. Die Zuweisung der Siedlungstypen hat sowohl Auswirkungen auf die Wachstumsverteilung als auch auf die Bedingungen für die Einzonung der Wohn-, Misch- und Kernzonen sowie auf die Festlegungen zur angestrebten Verdichtung. Für die Gemeinden mit einer erhöhten Wachstumsrate gelten auch höhere Verdichtungsziele. Die Gemeindegliederung in vier Kategorien ist für die Kommission nachvollziehbar und plausibel.

Die Kommission diskutiert die Herleitung und Begründung bezüglich des Verdichtungsziels für die Wohn-, Misch- und Kernzonen gemäss Kap. B.1, Leitsatz 4. Es wird festgehalten, dass der Bund keine quantitativen Vorgaben zur Innenentwicklung macht. Gemäss RPG ist jedoch die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung der Wohnqualität.

Die Kommission erachtet es als wichtig, dass die Verdichtungsziele für die einzelnen Gemeinden umsetzbar bzw. realisierbar sind. Vor diesem Hintergrund werden die moderat festgelegten Verdichtungsziele für das Jahr 2060 sowie auch, dass für die ländlichen Gemeinden die heutige Nutzungsdichte gehalten werden und nicht abnehmen soll, als korrekt beurteilt.

Kapitel S.1.2 Wohn-, Misch- und Kernzonen

Die Möglichkeit, dass planerische Massnahmen im Rahmen von Ortsplanungen, die über die Vorgaben des Richtplans hinausgehen (z.B. über 10 % Dichtesteigerung bis 2060), nicht vollumfänglich an die Kapazität angerechnet werden müssen, wird unterstützt. Dieser Bonus soll im Rahmen der durch den Kanton zu erarbeitenden Arbeitshilfe (Bauzonendimensionierung im Rahmen der Ortsplanungen) präzisiert werden.



In der Diskussion wird festgestellt, dass das zugesprochene leicht höhere Wachstum für Herisau und die drei grösseren Gemeinden mit Zentrumsfunktion auch mit erhöhten Anforderungen bezüglich der Verdichtung der bestehenden Wohn-, Misch- und Kernzonen verbunden sind. Diese werden deshalb als gerechtfertigt bzw. korrekt angesehen.

Die aktuelle Auslastung der Bauzonen liegt gemäss den technischen Richtlinien des Bundes (TRB) für die nächsten 15 Jahre knapp unter 100 %. Dies bedeutet, dass die ausgeschiedenen Wohn-, Misch- und Kernzonen für die nächsten 15 Jahre leicht zu gross sind. Allfällige Einzonungen von Wohn-, Misch- und Kernzonen sind folglich kurzfristig ohne Flächenausgleich bzw. Bauzonenverlagerung nicht möglich. In Bezug auf die Vorhaben (z.B. Umsetzung der Entwicklungsschwerpunkte), die auf eine Einzonung angewiesen sind, wird daher die zeitliche Abhängigkeit der Einzonungen von den Auszonungen als problematisch erachtet. Dies ergibt sich jedoch aus den Bundesvorgaben.

Kapitel S.1.3 und S.1.4 Arbeitsplatzentwicklung / Festlegung für Arbeitszonen

Der Kanton übernimmt im Zusammenhang mit den Arbeitszonen eine neue bedeutende Aufgabe, indem er ein Arbeitszonen-Management einzuführen hat. Die Kommission hält dieses Konzept für richtig. Die Möglichkeit, dass die Schwerpunktgemeinden bezüglich Arbeitsplätze (Herisau-Waldstatt, Bühler, Heiden-Wolfhalden) grössere Arbeitszonen verlagern können, wird begrüsst.

Kapitel S.2.1 Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung

Die Kommissionsmitglieder sind sich einig, dass die Siedlungsentwicklung nach innen und die Siedlungserneuerung für alle Beteiligten mit grossen Anstrengungen verbunden sind. Der Beratung und Unterstützung der Gemeinden insbesondere durch den Kanton bei der Erarbeitung der Innenentwicklungsstrategie und hinsichtlich ihrer Umsetzung kommt somit eine zentrale Bedeutung zu.

Kapitel S.6 Entwicklungsschwerpunkte

Die Kommission begrüsst die Festlegung, dass das Nutzungspotenzial und somit auch das Dichtemass für die Entwicklungsschwerpunkte grundeigentümerverbindlich in Sondernutzungsplänen auf Basis eines Gesamtkonzepts geregelt werden muss. Somit besteht die Möglichkeit für die Behörden von Kanton und Gemeinden u.a. auf das Dichtemass Einfluss zu nehmen.

Kapitel S.7 Publikumsintensive Einrichtungen

Die Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt müssen laut RPG im Richtplan behandelt werden. Die Frage, was zum Vorhaben gehört bzw. wie die Abgrenzung erfolgt, könnte im Einzelfall schwierig zu beurteilen sein und muss in der Anwendung präzisiert werden.

Kapitel S.8 Controlling und Monitoring

Der gemäss RPG geforderten vierjährlichen Überprüfung der Berechnungen zur Bauzonengrösse des Kantons im Vergleich mit der stattgefundenen Entwicklung kommt eine grosse Bedeutung zu. Eine Anpassung der Richtplanstrategie ist dann angebracht, wenn die Situation des Kantons bezüglich Bauzonen sich so grundlegend geändert hat, dass die im Richtplan enthaltenen Massnahmen als nicht mehr zweckmässig oder ungenügend beurteilt werden. Es ist absehbar, dass die tatsächliche von der prognostizierten Entwicklung in den einzelnen Gemeinden phasenweise abweicht. Eine phasenweise Abweichung muss der langfristigen Strategie



des Richtplans nicht widersprechen. Eine allfällige Anpassung des Richtplans nach der vierjährigen Überprüfung hat sich auf die strategische Gesamtbetrachtung des Kantons abzustützen.

Kapitel V.1.3 Langsamverkehr

Die Kommission erachtet die Sicherheit für Radfahrer auf Hauptverkehrsstrassen sowie die Differenzierung der Radroutentypen und das Angebot an Radabstellplätzen als wichtig. Die Umsetzung der Radwegnetzplanung inkl. Infrastruktur und gegebenenfalls die Einforderung der Netz- und Schwachstellenanalyse bei den einzelnen Gemeinden sowie die Differenzierung der Radwegnetze in verschiedene Radroutentypen sollen weiterverfolgt und sichergestellt werden.

Kapitel V.3 / V.4 Öffentlicher Verkehr / übergeordnete Verkehrsanbindung

Die Kommission stellt fest, dass das Kapitel „Bahn- und Busnetz“ umfassend überarbeitet und auf das Konzept „Öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden“ und das „Agglomerationsprogramm“ abgestimmt wurde. Der Abstimmung zwischen der Siedlungsentwicklung und dem ÖV-Angebot sowie auch der gesamten Infrastrukturplanung wird eine zentrale Bedeutung beigemessen.

Kapitel E.2.2 Ver- und Entsorgung

Die Kommission stellt fest, dass im Richtplan das Thema der erneuerbaren Energien neu aufgenommen wurde. Die einheimischen erneuerbaren Energien (Sonnenenergie, Wasserkraft, Geothermie, Biomasse) werden bezüglich genutztem und ungenutztem Potenzial einzeln beschrieben. Aufgrund der räumlichen Auswirkungen und des Abstimmungsbedarfs liegt der Schwerpunkt bei der Windenergie. Es sind drei Interessengebiete Windkraft mit dem Koordinationsstand „Vororientierung“ ausgeschieden. Eine allfällige „Festsetzung“ der Interessengebiete Windkraft setzt eine vorgängige Interessenabwägung voraus.

Die im Rahmen der Vernehmlassung erfolgten korrigierten Festlegungen und der zugewiesene Koordinationsstand des Zwischenergebnisses in Vororientierung werden von der Kommission als zweckmässig und richtig erachtet.

Die Kommission stellt fest, dass mit Ausnahme der Windenergie die Festlegungen zur Nutzung und Förderung der anderen erneuerbaren Energieträger sehr zurückhaltend formuliert sind. Generell sollte das Energiekonzept 2017–2025 stärker im Richtplan verankert werden, z.B. bezüglich Vorbildfunktion der Behörden, effizienter Energienutzung bei Gebäuden, Förderung und Nutzung von Solaranlagen, Abwärmenutzung usw.

Kapitel S.3.2 Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende

Die Kommission beurteilt die Festlegungen für die zwei Stand- und Durchgangsplätze in den Gemeinden Teufen und Herisau als korrekt.

Kapitel V.2 Strassen

Die Kommission stellt fest, dass insbesondere die Bedeutung des Sachplans Verkehr und des Netzbeschlusses zur Ergänzung des Nationalstrassennetzes für den Kanton Appenzell Ausserrhoden neu aufgezeigt wurden. Die im Richtplan enthaltenen Umfahrungen wurden nicht generell überprüft. Die diesbezüglich vorgenommenen Anpassungen erfolgten aufgrund von einzelnen Anträgen der Gemeinden.



Kapitel L.11 Pärke von nationaler Bedeutung

Die Kommission stellt fest, dass der Koordinationsstand bezüglich Naturerlebnispark Schwägalp / Säntis als „Vororientierung“ definiert ist. Dies ist korrekt, da insbesondere das Parkierungskonzept inkl. Parkplatzbewirtschaftung sowie die Abstimmung mit dem Kanton St.Gallen und Appenzell Innerrhoden fehlen.

Fazit und Ausblick der Kommission

Zusammenfassend hat sich die Kommission einstimmig für das Eintreten auf die Vorlage und die Genehmigung des Kantonalen Richtplans, Nachführung 2015, ausgesprochen.

Die vierjährige Überprüfung des Richtplans und insbesondere die Berechnungen zur Bauzonengrösse des Kantons aufgrund der stattgefundenen Entwicklung werden als wichtig erachtet und sollen rechtzeitig eingeleitet werden. Im Rahmen der nächsten Überprüfung des Kantonalen Richtplans fordert die Kommission ausserdem:

- die stärkere Verankerung des Energiekonzepts 2017–2025 im kantonalen Richtplan bezüglich Vorbildfunktion der Behörden, effizienter Energienutzung bei Gebäuden, Förderung und Nutzung von Solaranlagen, Abwärmenutzung usw.
- die bis dannzumal erfolgte Umsetzung der Radwegnetzplanung inkl. Infrastruktur und gegebenenfalls die Einforderung der Netz- und Schwachstellenanalyse bei den einzelnen Gemeinden, sowie die Differenzierung der Radwegnetze in verschiedene Radroutentypen zu prüfen bzw. einzufordern.

C. Antrag

Die parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. den Richtplan, Nachführung 2015, zu genehmigen.

Für die parlamentarische Kommission

sign. Fidel Cavelti

Fidel Cavelti, Präsident