

An den Landrat

Glarus, 30. Oktober 2018

Richtplan 2018

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der kantonale Richtplan 2004 ist aus verschiedenen Gründen überarbeitungsbedürftig. Einerseits haben sich seit der Erarbeitung des Richtplans 2004 die institutionellen (Gemeindestrukturreform) und räumlichen (Verkehrszunahme, Bautätigkeit) Verhältnisse im Kanton Glarus wesentlich verändert. Andererseits verlangt das per 1. Mai 2014 revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) des Bundes verschiedene Anpassungen der kantonalen Richtpläne. Gemäss den Übergangsbestimmungen des RPG haben die Kantone ihre Richtpläne bis zum 1. Mai 2019 an die revidierten Bestimmungen des RPG anzupassen. Liegt nach Ablauf dieser Frist kein angepasster kantonaler Richtplan vor, ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, bis der Kanton über eine vom Bundesrat genehmigte Richtplananpassung verfügt.

Die Gesamtüberarbeitung eines kantonalen Richtplans ist ein längerer Prozess mit verschiedenen Verfahrensschritten. Für den Glarner Richtplan 2018 wurden im Jahr 2015 diverse (statistische) Grundlagen, insbesondere zu den sozialräumlichen Entwicklungen im Kanton Glarus, erarbeitet. Gleichzeitig wurden unter Einbezug von Gemeinden und Wirtschaft (Workshop und Interviews) die Herausforderungen für die künftige Entwicklung bestimmt und daraus abgeleitet die strategischen Stossrichtungen festgelegt.

Im August 2016 hat der Regierungsrat vier Schwerpunktthemen der Richtplanüberarbeitung und die strategischen Leitlinien verabschiedet: konzentrierte Wirtschaftsstandorte, Vitalisierung des Wohnraums in Glarus Süd, erleichterte Mobilität innerhalb des Kantons sowie sichtbare Erholungs- und Tourismusangebote. Darauf basierend wurde zusammen mit den betroffenen kantonalen Stellen ein erster Entwurf ausgearbeitet, der diesen und den Gemeinden im Frühjahr 2017 zur Behördenvernehmlassung vorgelegt wurde.

In Abstimmung mit der Politischen Entwicklungsplanung 2020–2030 hat der Regierungsrat im November 2017 den Mitwirkungsentwurf des Richtplans 2018 zuhanden der öffentlichen Vernehmlassung genehmigt. Parallel zum öffentlichen Mitwirkungsverfahren, das bis Mitte Januar 2018 dauerte, fand das Vorprüfungsverfahren beim Bund statt. Der Vorprüfungsbericht des Bundes lag am 6. Juli 2018 vor.

2. Wesen, Zweck und Aufgaben der kantonalen Richtplanung

Der kantonale Richtplan ist ein strategisches Führungsinstrument. Er besteht aus dem Richtplantext und der Karte. Der Erläuterungsbericht enthält Erklärungen und Kommentierungen zum Richtplan.

Der Regierungsrat erlässt den Richtplan als Ergebnis eines Planungsprozesses unter Einbezug von Gemeinden, Verbänden, Bevölkerung und Wirtschaft (Art. 11 Abs. 2 kantonales Raumentwicklungs- und Baugesetz, RBG) und der Landrat genehmigt ihn (Art. 11 Abs. 1 RBG). Der Landrat kann den Entwurf des Regierungsrates ganz oder teilweise annehmen, ablehnen oder an den Regierungsrat zurückweisen (Art. 11 Abs. 4 RBG). Er kann hingegen nicht selbstständig Änderungen vornehmen. Anschliessend wird er vom Bund auf die Vereinbarkeit mit übergeordneten Planungen und Konzepten geprüft und vom Bundesrat genehmigt. In Kraft tritt der Richtplan mit der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 11 Abs. 5 RBG).

Der Richtplan hat den haushälterischen Umgang mit dem Boden zum Ziel, steuert eine geordnete Besiedlung des Bodens und sichert Flächen für verschiedenste Nutzungen (z. B. landwirtschaftliche Produktion, Verkehrsinfrastrukturen). Im Weiteren sichert der Richtplan landschaftlich und ökologisch wertvolle Gebiete. Als Koordinationsinstrument stimmt er räumliche Konflikte ab oder zeigt die zur Problemlösung erforderlichen Verfahren auf.

Der Richtplan enthält übergeordnete räumliche Zielsetzungen, die in der Raumentwicklungsstrategie bzw. im Raumkonzept (Kapitel R im Richtplan) festgehalten sind. Die richtungsweisenden Festlegungen in den einzelnen Sachkapiteln (S, V, N, T, E) zeigen auf, mit welcher Strategie die raumordnungspolitischen Zielsetzungen erreicht werden sollen. Auf der Massnahmenebene werden mit den Abstimmungsanweisungen konkrete Handlungsvorgaben gemacht oder Standortfestlegungen vorgenommen.

Für die Behörden aller Stufen verbindlich sind die raumordnungspolitischen Zielsetzungen, die richtungsweisenden Festlegungen, die Abstimmungsanweisungen und die Objektlisten (d. h. sämtliche grau hinterlegten Teile des Richtplantextes) sowie die Richtplankarte.

3. Richtplan 2018 als Gesamtüberarbeitung

Nach Artikel 38a RPG haben die Kantone ihre Richtpläne an die neuen Anforderungen der Artikel 8 und 8a RPG anzupassen. Diese Anpassungen betreffen im Wesentlichen die Raumentwicklungsstrategie sowie den Sachbereich Siedlung. Der Kanton Glarus hätte sich prinzipiell auf eine Überarbeitung der bisherigen Kapitel des Richtplans 2004 (Grundzüge der räumlichen Entwicklung und Siedlung) beschränken können. Nachfolgende Gründe rechtfertigten jedoch trotz höherem zeitlichem und fachlichem Aufwand eine Gesamtüberarbeitung:

- Aktualisierung veralteter Datengrundlagen des Richtplans 2004;
- Berücksichtigung neuer Grundlagen und Projekte in allen Bereichen;
- Anpassung an veränderte politische Strukturen (Gemeindestrukturreform);
- Behebung der mangelhaften Übersichtlichkeit, die aufgrund verschiedener Richtplananpassungen entstanden ist;
- Schaffung einer Gesamtschau.

In der Anwendung des Richtplans 2004 zeigte sich, dass verschiedene Klärungen und Präzisierungen von Karte und Text nötig sind. So hat beispielsweise die fehlende Unterscheidung von Ausgangslage und Richtplaninhalten in der Richtplankarte verschiedentlich zu Missverständnissen und aufwändigen Klärungsprozessen geführt. In den Abstimmungsanweisungen des Richtplans 2004 waren viele Aufgaben aufgelistet, die aufgrund von gesetzlichen Vorgaben ohnehin zu erledigen sind. Dies führte zu Doppelspurigkeiten und unnötigem Aufwand für das Richtplanmonitoring.

Der Richtplan 2018 fokussiert deshalb auf inhaltliche Schwerpunkte, auch wenn er sämtliche räumlichen Aspekte abdecken muss. Gegenüber dem Richtplan 2004 wird auf die Auflistung verschiedener gesetzlicher Aufgaben (u. a. die Ausarbeitung von Inventaren) verzichtet und der Textteil dadurch gestrafft.

4. Kernpunkte des Richtplans 2018

Einen guten Überblick über die zentralen Punkte des Richtplans 2018 gibt die Karte mit der Legende zur Raumentwicklungsstrategie (Kapitel R). Die Raumentwicklungsstrategie bildet den strategischen Überbau, auf dem die Richtplaninhalte (Sachbereiche: S, V, N, T, E) basieren.

Die Strategie zeigt die wichtigsten Handlungsfelder und Zielsetzungen (B0–B9). Diese lassen sich einzelnen oder mehreren Sachbereichen im Richtplan zuordnen und sind in den entsprechenden Kapiteln in Form von richtungsweisenden Festlegungen und Handlungsanweisungen umgesetzt.

Stossrichtungen der einzelnen Sachbereiche:

- S: Mit dem Kapitel Siedlung erfüllt der neue Richtplan die Anforderungen des Bundes in dieser Thematik. Die künftige Siedlungsentwicklung soll an gut erschlossenen Lagen erfolgen. Wie vom Bund verlangt wird der Umgang mit zu grossen Bauzonen geregelt und die Innenentwicklung gefördert.
- V: Der Verkehrsteil ist aktualisiert und erfüllt neu die Anforderungen zur räumlichen Abstimmung mit anderen Raumansprüchen besser.
- N: Das Kapitel Natur und Landschaft wurde ebenfalls aktualisiert und von Doppelspurigkeiten entschlackt. Neu wird darin der Landschaftsqualität eine besondere Bedeutung zugemessen.
- T: Zu den Themen Tourismus und Freizeit wurde neu ein eigenständiges Kapitel erarbeitet. Touristische Vorhaben wie der Neubau von Bahnanlagen oder Golfplätze sind regelmässig mit räumlichen Konflikten verbunden, die im Rahmen der Richtplanung zu bereinigen sind.
- E: In diesem Kapitel wird im Thema Windenergie aufgrund von aktuellen Entwicklungen und Erfahrungen im planerischen Umgang mit neuen Windproduktionsanlagen eine andere Konzeption als im Richtplan 2004 verfolgt.

5. Öffentliches Mitwirkungsverfahren

Der vom Regierungsrat verabschiedete Entwurf des Richtplans wurde von Mitte November 2017 bis Mitte Januar 2018 einem öffentlichen Mitwirkungsverfahren unterzogen. Nachfolgende Akteure haben an der Mitwirkung teilgenommen und Stellungnahmen eingereicht:

- Nachbarkantone: GR, SG, SZ und UR;
- Gemeinden: Glarus, Glarus Nord, Glarus Süd, Schänis, Weesen;
- Parteien: BDP, CVP, FDP, Grüne, SP;
- Verbände/Organisationen: Braunwald-Klausenpass Tourismus, Glarner Bauernverband, Glarner Heimatschutz, Glarner Natur- und Vogelschutzverein, Glarner Wanderwege, IG Golf Glarnerland, Kantonale Natur- und Heimatschutzkommission, Linth Gegen Wind, Naturforschende Gesellschaft des Kantons Glarus, Pro Bahn Schweiz Sektion Ostschweiz, Pro Natura, Suisse Eole, WWF;
- Privatpersonen und Unternehmen.

Die Mitwirkungseingaben sind in einem separaten Vernehmlassungsbericht (Bericht zu den Anträgen der Vernehmlassung, Anhang im Richtplan) zusammengestellt. Aus dem Bericht gehen die Beurteilung und die Art der Berücksichtigung der Anträge durch den Regierungsrat hervor.

Die Eingaben im Mitwirkungsverfahren verdeutlichen den härter werdenden Verteilungskampf um das knappe Gut Boden. Neue Nutzungen und Projekte sehen sich verstärktem Widerstand ausgesetzt. So wurde beispielsweise im Jahr 2010 im Mitwirkungsverfahren zur Ausscheidung der Interessengebiete Windenergie in der Linthebene keine kritische Stellungnahme abgegeben. Zum Richtplanentwurf 2018 mit der Ausweisung der gleichen Gebiete sind demgegenüber mehrere Anträge auf einen Verzicht auf die Windenergieprojekte gestellt worden. Gegen das Golfplatzprojekt in Glarus Süd wurden 176 Eingaben mit über 200 Unterschriften gemacht.

Verschiedene Eingaben betreffen Fragen zu Zuständigkeiten, insbesondere im Bereich des Verkehrs. Dazu ist grundsätzlich festzuhalten, dass gesetzlich geregelte Zuständigkeiten über den Richtplan nicht geändert werden können.

Kontrovers sind erwartungsgemäss die Meinungen zu den Wachstumsszenarien ausgefallen. Umweltverbände, Bauernverband sowie SP und Grüne fordern, dass nicht vom Bevölkerungsszenario Hoch des Bundesamtes für Statistik (BfS), sondern vom Szenario Mittel (Referenzszenario) ausgegangen werden soll. Obwohl die jüngste Bevölkerungsentwicklung bis Ende 2017 gemäss dem Referenzszenario verlaufen ist, hält der Regierungsrat für den Zeithorizont 2042 am Szenario Hoch fest. Dies hauptsächlich, weil aus dem Metropolitanraum Zürich ein grosser Siedlungsdruck zu erwarten ist. Die weitere Verdichtung im Raum Zürich- und Obersee stösst zunehmend an Grenzen. So werden zum Beispiel Neueinzonungen in Zürichseegemeinden an Gemeindeversammlungen häufig abgelehnt und die Verkehrs- und Umweltbelastung wird in diesem Raum mittlerweile vielerorts als übermässig betrachtet.

Aus Sicht der Nachbarkantone Schwyz und Uri sind deren Interessen im Glarner Richtplan sachgerecht berücksichtigt worden. Der Kanton Schwyz weist auf den Koordinationsbedarf im Bereich öffentlicher Verkehr, Windenergieanlagen in der Linthebene und die Siedlungsentwicklung gemäss kantonsübergreifendem Entwicklungskonzept für die Linthebene (EKL 2003) hin.

Der Kanton Graubünden hält fest, dass Berührungspunkte zum Kanton Glarus hauptsächlich im Bereich der Tektonikarena Sardona sowie bei der Projektidee für einen Windpark auf dem Vorab bestehen.

Der Kanton St. Gallen regt an, dass für die Entwicklungsschwerpunkte (ESP) in der Linthebene zusammen mit dem Kanton Schwyz eine kantonsübergreifende räumliche Abstimmung erfolgen soll. Weiter dürfe die Strassenerschliessung des ESP Biäsche nicht über St. Galler Gebiet erfolgen. Eine Weiterentwicklung dieses Gebiets wird als raumplanerisch unzweckmässig und unvereinbar mit dem St. Galler Richtplan, der Weesen als Wohn- und Erholungsort vorsieht, erachtet. Die ESP Bilten und Biäsche bieten grosse Reserven an bereits bestehenden unüberbauten Bauzonen. Sie wurden deshalb als ESP bezeichnet, weil eine planerische Aufbereitung im Hinblick auf die Vermarktung notwendig erscheint. Eine Erweiterung der Bauzone bzw. des Siedlungsgebietes ist in diesen Gebieten im Zeithorizont des Richtplans nicht vorgesehen.

Im Bereich öffentlicher Verkehr regt der Kanton St. Gallen unter anderem eine Verbesserung des Eckanschlusses in Ziegelbrücke Richtung Sargans sowie die Aufnahme des Doppelspurausbaus im Abschnitt Mühlehorn–Tiefenwinkel in den Richtplan an.

Auf eine weitergehende detaillierte Kommentierung und Würdigung der Vielzahl der Anträge wird an dieser Stelle verzichtet und auf den umfangreichen Bericht zu den Anträgen der Vernehmlassung verwiesen.

6. Vorprüfungsbericht des Bundes

Der Bund hat den Entwurf des Richtplans 2018 vorgeprüft. Eine Zusammenstellung der Beurteilung und Anträge des Bundes findet sich im ersten Teil des Vernehmlassungsberichts (Anhang Richtplan). Wichtig sind folgende Punkte:

Dem Bund fehlt in der kantonalen Raumentwicklungsstrategie ein klares Bekenntnis zur Siedlungsentwicklung nach innen. Ebenfalls sollten darin die Aussenbeziehungen und räumlichen Verflechtungen mit den angrenzenden Gebieten stärker zum Ausdruck kommen. Im Sachkapitel Siedlung werden konkrete Vorgaben zur baulichen Dichte, zur Aufwertung der Ortskerne sowie zum Umgang mit den Industriebrachen gefordert. Die Festlegung des Siedlungsgebiets muss als Festsetzung im Richtplan aufgenommen werden. Hinsichtlich Bauzonendimensionierung werden präzisere Vorgaben für Rückzonungen und Ergänzungen zu den Einzonungs- und Umzonungskriterien gefordert. Im Weiteren sind gemäss Bund die Festlegungen zu den Entwicklungsschwerpunkten zu überprüfen und zu präzisieren.

Gegenüber dem Mitwirkungsentwurf wurden deshalb wesentliche Teile des Richtplans überarbeitet. Die Raumentwicklungsstrategie und die zugehörige Karte wurden inhaltlich mit Aussagen zur Innenentwicklung und den Aussenbeziehungen ergänzt. Das Kapitel Siedlung wurde neu gegliedert und ergänzt. Das Siedlungsgebiet wird neu in der Richtplankarte dargestellt. Die heute rechtsgültigen Bauzonen werden in der Richtplankarte nicht mehr dargestellt. Im Richtplantext wird definiert, was zum Siedlungsgebiet gezählt wird, und die Siedlungsgebietsfläche pro Gemeinde festgelegt. Das Thema ESP wird im vorliegenden Richtplan zusammen mit den Arbeitszonen im Abschnitt Bauzonendimensionierung behandelt. Zusätzlich eingefügt wurde ein neuer Abschnitt zum Thema Versorgung (S5). In diesem Abschnitt werden auch die publikumsintensiven Einrichtungen behandelt.

Mit den vorgenommenen substanziellen Anpassungen in den Bereichen Raumentwicklungsstrategie und Siedlung werden die Anforderungen des Bundes nach Meinung des Regierungsrates erfüllt.

Im Bereich Verkehr hält der Bund fest, dass die Zuständigkeit für die Planung der Umfahrungen Näfels und Netstal grundsätzlich beim Bund liegt. Im Richtplan wurde die verlangte räumliche Abstimmung vorgenommen sowie eine Abstimmungsanweisung zur Trasseesicherung formuliert.

Die vorgesehenen Regelungen zum Thema der landschaftsprägenden Bauten (Kapitel N8) sind laut Beurteilung des Bundes in wesentlichen Teilen zu überarbeiten. Empfohlen wird auch eine Besprechung mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

Zurzeit befinden sich die Bestimmungen des RPG zum Bauen ausserhalb der Bauzonen in Revision. Es wird beabsichtigt, dass den Kantonen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen durch Anwendung eines sogenannten Planungsansatzes in der Richtplanung eine höhere Flexibilität gewährt werden soll. Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig sinnvoll, zum heutigen Zeitpunkt mit grossem Aufwand eine Lösung für die landschaftsprägenden Bauten auszuarbeiten. Die Umnutzung landschaftsprägend geschützter Bauten ist momentan für die räumliche Entwicklung des Kantons nicht dringlich, weshalb ein Aufschub der Regelung bis zum Vorliegen des revidierten RPG vertretbar ist.

Zu den Kapiteln N, T und E hat der Bund verschiedene kleinere Hinweise und Überarbeitungsaufträge formuliert, die in der Überarbeitung weitgehend berücksichtigt wurden.

7. Fazit

Mit dem vorliegenden Richtplan 2018 legt der Regierungsrat die Basis für eine zukunftsgerichtete räumliche Entwicklung des Kantons, welche die Interessen von Kanton, Gemeinden,

Bevölkerung und Wirtschaft in einer ausgewogenen Weise und unter Wahrung der ökologischen und landschaftlichen Qualitäten berücksichtigt.

Der Richtplan 2018 und insbesondere die darin enthaltene Raumentwicklungsstrategie sind eingebettet in den Politischen Entwicklungsplan 2020–2030, der im Februar 2018 verabschiedet wurde.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Richtplan 2018 zu genehmigen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Magnus Oeschger, Ratsschreiber-Stv.*

Beilagen:

- Richtplan 2018
- Bericht zu den Anträgen der Vernehmlassung (nur online)