

Beschluss Nr. 212/2021

Schwyz, 23. März 2021 / ju

Richtplanung 2021

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Sachverhalt

1.1 Anlass

Das revidierte Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) ist am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Danach hatten die Kantone fünf Jahre Zeit, ihre Richtpläne anzupassen. Das revidierte Gesetz verlangt, dass die künftige Siedlungsentwicklung in erster Linie in den bestehenden Bauzonen erfolgt. Der eingeleitete Paradigmenwechsel stellt die Planungsbehörden vor anspruchsvolle Aufgaben. Zudem haben die Kantone ein Ziel- und Vollzugscontrolling zur Richtplanung zu erstellen. Dies hat mindestens alle vier Jahre mittels einer entsprechenden Berichterstattung an den Bund zu erfolgen.

Im Mai 2017 hat der Bund den RPG1-konformen Richtplan des Kantons Schwyz (KRP-SZ) genehmigt. In der Folge hat der Kanton Schwyz erstmals im Jahr 2021 Bericht zu erstatten. Gemäss Richtplanbeschluss des Kantons Schwyz (A-3.1 b) ist neben dem Bund auch dem Kantonsrat ein Controllingbericht vorzulegen. Das Controlling dient dem Regierungsrat als Steuerungsinstrument und ermöglicht – gestützt auf periodische Vergleiche zwischen den Zielsetzungen der Richtplaninhalte und der tatsächlichen räumlichen Entwicklung – den Handlungsbedarf für künftige Richtplananpassungen festzustellen.

1.2 Inhalt

Die vorliegende Berichterstattung umfasst die drei zentralen Inhalte Raumbesichtigung, Vollzugs- und Zielcontrolling. Mit der Raumbesichtigung wird der Ist-Zustand sowie die in den letzten Jahren im Kanton Schwyz stattgefundene Entwicklung in den Bereichen Siedlung, Verkehr, Landschaft und Energie anhand ausgewählter Indikatoren dargestellt. Das Vollzugscontrolling gibt eine Übersicht über den Umsetzungsstand der Richtplanbeschlüsse. Das Zielcontrolling zeigt zusam-

mengefasst den Soll-Ist-Vergleich für die verschiedenen Ziele in den Bereichen Siedlung, Verkehr, Landschaft und Energie auf. Schliesslich werden die Folgerungen gezogen und der Handlungsbedarf für die nächste Richtplananpassung definiert.

1.3 Ablauf der Berichterstattung

Die Arbeiten zur Berichterstattung starteten im zweiten Quartal 2020. Sie erfolgten in einem in der kantonalen Verwaltung gut abgestützten partizipativen Prozess unter der Federführung des Amts für Raumentwicklung. Insbesondere das Vollzugscontrolling wurde durch die kantonalen Fachämter flankierend begleitet.

Die kantonsrätliche Kommission für Raum, Umwelt, Verkehr und Energie (RUVEKO) wurde an der Sitzung vom 29. Oktober 2020 über das Vorgehen und den Stand der Arbeiten informiert. Diese nahm die ersten Ergebnisse zustimmend zur Kenntnis. Die Kommission wünschte, über den Berichtsentwurf und den Handlungsbedarf im Sinne eines Werksattgesprächs wieder informiert zu werden.

Der Berichtsentwurf wurde vom 18. Dezember 2020 bis 22. Januar 2021 den kantonalen Fachämtern zum Mitbericht unterbreitet. Aufbau sowie Inhalt der Berichterstattung wurden zustimmend gewürdigt. Fachbezogen wurden Änderungsanträge gestellt. Insbesondere betraf dies die Themen Landschaft, die Ausscheidung der Gewässerräume sowie den öffentlichen Verkehr.

Der Berichtsentwurf wurde dem Regierungsrat am 2. Februar 2021 unterbreitet. In der Folge fand am 19. Februar 2021 das Werkstattgespräch mit der RUVEKO statt. Die Kommission begrüßte ausdrücklich die Möglichkeit, offene Fragen zum Berichtsentwurf unter Beisein der zuständigen Departementsvorsteher (Baudepartement, Umweltdepartement und Volkswirtschaftsdepartement) diskutieren zu können. Der Richtplan wie auch der vorliegende Bericht wurden von der Kommission positiv und als praktikable Planungsinstrumente gewürdigt.

Im Anschluss wurde der Berichtsentwurf aufgrund der Rückmeldungen aus dem verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren, den Anmerkungen der RUVEKO und unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich vom Bund publizierten «Ergänzung des Leitfadens Richtplanung zur Berichterstattung» überarbeitet und ergänzt.

2. Zentrale Erkenntnisse aus der Berichterstattung

2.1 Siedlung

Das in den letzten vier Jahren stattgefundenene Bevölkerungswachstum im Kanton Schwyz liegt über dem in der Richtplanüberarbeitung 2016 zugrunde gelegten Szenario. Insbesondere ist im periurbanen Siedlungsraum eine stärkere Dynamik zu verzeichnen. Die Anzahl Arbeitsplätze hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Die Konzentration auf den Bezirk Höfe hat sich verstärkt. Zudem wird deutlich, dass sich die klassischen räumlichen Grenzen zwischen Arbeiten und Wohnen aufweichen. Zunehmend überlagern und ergänzen sich unterschiedliche Nutzungen. Die Umstrukturierung nicht mehr genutzter Arbeitsplatzgebiete und ursprünglich militärisch genutzter Zeughausareale und Lagerflächen ist ein Gebot der Stunde.

Infolge des Bauzonenmoratoriums hat die Bauzonenfläche seit der RPG1-konformen Richtplanüberarbeitung im Jahr 2016 kaum zugenommen. Gleichzeitig ist die Raumnutzerdichte der bebauten Zonen sowohl bei den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) als auch bei den Arbeitszonen seit 2015 gestiegen. Die Bauzonenauslastung (Kennzahl für die Bauzonendimensionierung) auf kantonaler Ebene hat sich ebenfalls verbessert. Sie beträgt für den Zeithorizont 2020

bis 2035 unter Berücksichtigung der aktuellen Prognosen des Bevölkerungswachstums des Bundes (2020–2050) 111 % beim Szenario Mittel und 114 % beim Szenario Hoch. Bei sechs kleineren Gemeinden besteht ein Handlungsbedarf, da die Auslastung unter 95 % liegt. Vier davon sind Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 %. Des Weiteren leistet das Projekt «Innenentwicklung Fokusraum March» einen wertvollen Beitrag zur Siedlungsentwicklung nach innen und zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort March.

Der Regierungsrat will die im kantonalen Richtplan festgelegten Entwicklungsschwerpunkte (ESP) gezielt voranbringen. Mit der 2019 beim Amt für Raumentwicklung geschaffenen ESP-Koordinationsstelle kann sich der Kanton aktiv in die Entwicklung der verschiedenen ESP-Projekte einbringen. Es hat sich gezeigt, dass die kantonale ESP-Politik der richtige Weg ist, um vorhandene Potenziale zu nutzen und entwicklungsfähige Gebiete voranzutreiben.

2.2 Verkehr

Seit 2016 liegt die Gesamtverkehrsstrategie 2040 vor. In Bezug auf den öffentlichen Verkehr konnte die Attraktivität seit 2016 im Grundsatz sichergestellt werden. Der Anteil der Wohnbevölkerung und Arbeitsplätze an gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Lagen konnte erhöht werden. Beim motorisierten Individualverkehr hat sich das Verkehrsaufkommen in der Periode 2011 bis 2017 auf dem übergeordneten Netz über und dasjenige auf dem Kantonsstrassennetz leicht unter dem Bevölkerungswachstum entwickelt. Des Weiteren hat sich gezeigt, dass sich die drei Agglomerationsprogramme mit Beteiligung von Schwyzer Gemeinden als gutes Instrument zur räumlichen Abstimmung von Siedlung und Verkehr eignen.

2.3 Landschaft

Die Landwirtschaftsflächen haben im Kanton Schwyz zwischen 2004 und 2018 um 1 % respektive 371 ha abgenommen. Die Anzahl der Fruchtfolgeflächen hingegen konnten im Beobachtungszeitraum 2016 bis 2020 gehalten werden. Bei den Biotopflächen (Hochmoore, Flachmoore, Trockenwiesen und -weiden, Amphibienlaichgebiete und Auen) sind aktuell 95 % geschützt. 2010 wurde das Entwicklungskonzept Lauerzersee und 2014 jenes des Sihlsees erarbeitet. 2017 wurde die Broschüre «Bauen in der Landschaft» publiziert, welche sich als Planungshilfe für Bauherren, Architekten und Gemeinden versteht. Weiter wurde die kantonale Landschaftskonzeption entwickelt, welche vor dem Abschluss steht. Derzeit wird der Handlungsbedarf der Fließgewässer hinsichtlich der Renaturierung und des Hochwasserschutzes ermittelt. Die Ausscheidung des Raumbedarfs der oberirdischen Gewässer ist noch nicht abgeschlossen.

2.4 Weitere Raumnutzungen

Der Anteil des Energieverbrauchs aus erneuerbaren Quellen ist zwischen 2008 und 2017 gestiegen. Die Teilrevision des kantonalen Energiegesetzes soll dem Kantonsrat noch im ersten Semester 2021 zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Weiter konnte die kantonale Deponieplanung 2017 überarbeitet werden. Sie diene als Grundlage für die Richtplananpassung 2018.

3. Erwägungen

3.1 Die Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) legt in Art. 9 Abs. 1 RPV fest, dass die Kantone das Bundesamt für Raumentwicklung mindestens alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung, über deren Umsetzung und über wesentliche Änderungen der Grundlagen zu orientieren haben.

3.2 Für das für die Berichterstattung im Fokus stehende Thema «Umsetzung RGP1» wird festgestellt, dass die Massnahmen der Richtplanüberarbeitung 2016 greifen. Dies lässt sich anhand der Entwicklung der Bauzonenfläche, der Raumnutzerdichte oder der Bauzonenauslastung ableiten. Diese positiven Entwicklungen werden begleitet durch eine intensive Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, den Bezirken und den Gemeinden.

3.3 Gestützt auf die Erkenntnisse aus der Berichterstattung stehen für die Richtplananpassung 2022/23 insbesondere folgende Themenbereiche im Vordergrund:

- Systematik und Konkretisierung der Massnahmen hinsichtlich ESP überprüfen;
- Systematik Arbeitszonenmanagement fertigstellen und im Richtplan verankern;
- Landschaftskonzept (1. Teil) in Richtplan integrieren;
- Handlungsbedarf für prioritäre Fliessgewässer ausweisen;
- Entwicklungskonzept für touristische Infrastruktur und Tourismuszonen integrieren;
- Windenergiekonzept in die Richtplanung überführen.

Voraussetzung ist, dass zu den einzelnen Themen die Grundlagenarbeiten mittels Beschluss des Regierungsrates abgeschlossen sind. Den Inhalt der kommenden Richtplananpassung 2022/23 wird das Volkswirtschaftsdepartement dem Regierungsrat mit separatem Antrag unterbreiten. Als Erkenntnisse aus der Berichterstattung stehen weitere Aufgaben an, für welche namentlich folgende vertiefte Grundlagenarbeiten erforderlich sind:

- Für die vorliegende Berichterstattung wurde ein zweckmässiges Instrumentarium für das Richtplanmonitoring, wie es im Richtplanbeschluss A-3.1 verankert ist, geschaffen, anhand welchem die künftige Entwicklung aufgezeigt werden kann.
- Die Diskussion zur künftigen Wachstumspolitik wird aufgrund der jüngsten Entwicklung und in Kenntnis der aktualisierten Prognosen des Bevölkerungswachstums 2020 bis 2050 des Bundes neu zu führen sein.

3.4 Zusammenfassend wird festgestellt, dass das Wachstum im Kanton Schwyz hoch war und gemäss Szenarien voraussichtlich auch hoch bleiben wird. Die raumplanerische Steuerung dieses Wachstums und die damit verbundene Abstimmung von Siedlung und Verkehr sowie der Schutz des Kulturlands werden die zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre sein. Insbesondere wird in einer nächsten Richtplananpassung zu diskutieren sein, ob der Kanton Schwyz weiterhin ein moderates Wachstum anstrebt und ob damit künftig wieder grössere Einzonungen ermöglicht werden sollen. Bezüglich der Arbeitsplatzentwicklung ist die eingeschlagene ESP-Politik weiterzuverfolgen. Die Berichterstattung macht deutlich, dass die mit der Richtplanüberarbeitung 2016 eingebrachte Methodik zur Umsetzung von RGP1 und damit der angestrebte Paradigmenwechsel von der Aussen- zur Innenentwicklung seine Wirkung zeigt. Somit eignet sich der Richtplan des Kantons Schwyz sehr gut als Steuerungsinstrument für die räumliche Entwicklung.

4. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

4.1 Kenntnisnahme

Gemäss § 61 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) nimmt der Kantonsrat von den Berichten Kenntnis. Jedes Mitglied des Kantonsrates kann die qualifizierte Kenntnisnahme mit oder ohne Zustimmung beantragen.

4.2 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 GOKR.

4.3 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--

dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat keinen der in §§ 34 f. KV aufgeführten Gegenstände zum Inhalt und unterliegt somit nicht dem Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Die Berichterstattung Richtplanung 2021 wird verabschiedet.
2. Die Berichterstattung wird gestützt auf § 61 Abs. 1 und 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates, gestützt auf § 8 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes und gestützt auf den Richtplanbeschluss A-3.1 Bst. b dem Kantonsrat unterbreitet.
3. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Berichterstattung zur Kenntnis zu nehmen.
4. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
5. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Amt für Raumentwicklung (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber