

Kantonales Baudepartement
AREG Amt für Raumplanung
Lämmli brunnenstrasse 54
9001 St. Gallen

IG Freiraum Meienberg
c/o Dr. Paola Brülisauer-Casella
Pius Rickenmannstr. 33
8640 Rapperswil

Rapperswil-Jona, ?? Juni 2016.

Stellungnahme zur Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans. Teil 1, Siedlung

Die IG Freiraum Meienberg (Rapperswil-Jona) nimmt das Mitwirkungsrecht an der Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans 2016 wahr. Seit 2009 setzt sie sich in Rapperswil-Jona für die Berücksichtigung und Erhaltung kommunaler und nationaler Ortsbilder am Hangfuss des Meienbergs ein (gesamtes Dossier unter www.freiraum-meienberg.ch). In diesen Jahren hat die IG Freiraum Meienberg festgestellt, dass konkrete Vorschriften zum rechtskonformen Erhalt nationaler und kommunaler Schutzobjekte in der Praxis erforderlich sind.

Im zur Vernehmlassung stehenden kantonalen Richtplan fehlen klare Angaben bezüglich der Gewichtung nationaler und kantonaler Schutzanliegen gegenüber der inneren Verdichtung. Es ist wichtig, dass die Gemeinden um die Grenzen ihres Ermessensspielraums wissen, insbesondere wenn es um überregionale Schutzinteressen geht. Nur so ist gewährleistet, dass nationale und kantonale Schutzanliegen kommunal auch umgesetzt und nicht umgangen werden. Es ist nicht zulässig, dass Privatpersonen immer wieder von neuem den juristisch vorgeschriebenen Erhalt nationaler und kantonales Schutzobjekte mit kostspieligen Rechtsverfahren einfordern müssen, weil die Gemeinden die Interessen der Eigentümer per se höher gewichten.

Da im Kanton St. Gallen das Verbandsbeschwerderecht abgeschafft wurde, steht die öffentliche Hand noch mehr in der Pflicht, die Interessen der Allgemeinheit am Erhalt des Natur- und Kulturerbes durchzusetzen, dies insbesondere im Kontext der Nähe von Eigentümern zu den Gemeindebehörden. So hält die Schrift der Vereinigung für Landesplanung ausdrücklich fest, dass die Planungsbehörden "die Interessen des Eigentümers an der wirtschaftlichen Nutzung seiner Parzelle nicht von vornherein höher gewichten sollen als die einzubeziehende Interessensbekundung des Bundes, die in den Inventaren zum Ausdruck kommt" (VLP-ASPAN Nr. 1/11, S. 13).

Die Festlegungen des Richtplans sollen die fachliche Qualität der kommunalen Entscheidungsvorgänge sicherstellen, damit Unwissen, Willkür und die Nähe zu den Eigentümern nicht Oberhand haben. Da (selbst grosse) Gemeinden oft nicht über das notwendige Fachwissen verfügen, um sachlich fundiert den Stellenwert, die Qualität und die massgebliche Umgebung eines Schutzobjektes zu eruieren und zu konkretisieren, soll der

Richtplan die Fachkompetenz durch die Einbindung von ausgewiesenen Fachpersonen und/oder kantonalen Fachorganen sicherstellen. Entsprechend der Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK: "Die zuständigen Stellen, insbesondere die Gemeinden, haben den Auftrag, die Erhaltungsziele des ISOS in die Nutzungsplanung umzusetzen. Für eine mit dem Schutz der Ortsbilder verträgliche räumliche Entwicklung sind geeignete Verfahren und Massnahmen zu bestimmen, z.B. Sicherstellung der entsprechenden Fachkompetenz bei planerischen Aufgaben, die Einführung von besonderen Planungspflichten (Gestaltungsberatung, Erstellen von Quartierplänen, usw.), die Veranstaltung qualifizierter Wettbewerbe unter Einbezug der kantonalen Fachstelle für Denkmalpflege usw." (Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK, 6.2.2.2).

Die IG Freiraum Meienberg stellt folgende Anträge zum Richtplantext und zur Richtplankarte, damit der Richtplan SG 2016 seine Funktion als Leitplanke für die räumliche Entwicklung, welche die Zukunftsoptionen und Chancen aufzeigt, konform der aktuellen Sachgrundlagen und Empfehlungen des Bundes entfaltet.

I. Anträge zum Richtplantext

S 2.1 Siedlungsgebiet / Ausgangslage (S. 13)

Antrag 1: Absatz 2 sei wie folgt zu ergänzen (vgl. Hervorhebung):

Die Festlegung des Siedlungsgebiets stützt sich auf die erwünschte räumliche Entwicklung entsprechend dem Raumkonzept Kanton St. Gallen und berücksichtigt die Ziele einer Siedlungsentwicklung nach innen, der Abstimmung von Siedlung und Verkehr, der Schonung von wertvollem Kulturland, insbesondere von Fruchtfolgeflächen, der Erhaltung und Aufwertung von schützenswerten Lebensräumen und Vernetzungsgebieten sowie der Erhaltung und Schonung geschützter Landschaften. Entsprechend bezeichnet das Siedlungsgebiet Flächen, die sich unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte für die Siedlungsentwicklung grundsätzlich eignen, unter Berücksichtigung der Gewässerschutzverordnung des Bundes, der geltenden Einschränkungen für Grün- und Erholungszonen sowie für Umgebungszonen geschützter Ortsbilder.

Begründung:

Landschaftsschutzgebiete sind – gleich wie schützenswerte Lebensräume - grundsätzlich von Bebauung frei zu halten. Sie eignen sich also prinzipiell nicht für eine Überbauung.

Da das Siedlungsgebiet alle Bauzonen umfasst, ist es wichtig, dass eine qualitative Differenzierung von Beginn an festgehalten wird (vgl. auch Antrag 4). Das grundsätzliche Merkmal der Eignung für die Bautätigkeit gilt so plakativ nämlich nicht für alle Zonen. So ist zum Beispiel in der Umgebung geschützter Ortsbilder zwar nicht jegliche Bebauung ausgeschlossen. Ihr sind aber enge Grenzen gesetzt, insbesondere wenn die umgebenden Parks und Freiräume den natur- und kulturhistorischen Charakter des Ortsbildes mitprägen und zudem dessen identitätsstiftende Wahrnehmbarkeit sicherstellen.

Der quantitative Ansatz soll bereits an dieser prominenten Stelle mit qualitativer Differenzierung einhergehen, damit der Richtplan als "verlässliche Rahmenorientierung" für eine nachhaltige und hochwertige Entwicklung fungieren kann, die nicht einfach aus verdichtetem Siedlungsbrei besteht.

S 2.1 Siedlungsgebiet / Modellvorgaben (S. 15)

Antrag 2: Die Modellannahme für die zusätzliche Kapazität in der bebauten Bauzone (Innenentwicklungspotenzial) bis 2040 sei gestützt auf fundierte Fachgrundlagen wesentlich zu erhöhen.

Begründung:

Die vorliegende Gesamtrevision des Richtplans steht unter dem Schlagwort "Innere Verdichtung". In der obigen Modellannahme ist die Schlüsselgrösse der angestrebten inneren Verdichtung enthalten. Die angegebenen 3 % innert 25 Jahren entsprechen aber allenfalls einem Wert, der sich im Rahmen der baulichen Erneuerung der Siedlungen von selbst ergibt. Damit der vorliegende Richtplan die strategische Aufgabe, innere Verdichtung gezielt zu fördern, auch wirklich umsetzt, muss der Zielwert für das Innenentwicklungspotenzial höher gesteckt werden, und zwar mit einer ehrgeizigen Vorgabe, welche in der Folge von allen Beteiligten – kantonale Verwaltungsstellen, kommunale Planungs- und Baubehörden und Liegenschaftsbesitzer – einen gewissen Effort verlangt.

Dementsprechend muss auch die Angabe zum Innenentwicklungspotenzial bis 2030, welche unter S.2.2. Bauzonendimensionierung / Berechnung der Bauzonen S. 18 angegeben ist, angepasst werden. Aus unserer Sicht ist im Übrigen nicht plausibel, dass einmal 2030, ein andermal 2040 als Zeithorizont angegeben wird.

S 2.1 Siedlungsgebiet / Bezeichnung des Siedlungsgebiets (S. 16)

Antrag 3: Die erwähnten "Sonstigen Nutzungen" seien eindeutig zu definieren.

Begründung:

Der Begriff "Sonstige Nutzungen" wird hier eingeführt, ohne dass klar ist, wofür er steht. Der Verweis auf das Koordinationsblatt S 2.2 Bauzonendimensionierung führt ins Leere. Auch das kant. Baugesetz kennt keine "Sonstigen Nutzungen". Der Begriff muss entweder aus dem Richtplantext entfernt oder darin klar definiert werden.

Antrag 4: Im Richtplan sei das Siedlungsgebiet in Anlehnung an die Zonenarten des neuen PGBs (Art. 16) wie folgt zu differenzieren:

- a) das "eigentliche Baugebiet", das die aktuellen Zonen für Wohnen, Gewerbe, Arbeiten und öffentliche Bauten umfasst und somit für Bautätigkeit grundsätzlich geeignet ist,
- b) das "Freihaltegebiet", das jenen Teil innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets umfasst, der aus Gründen der Ortsplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des

Gewässerschutzes, des Umweltschutzes sowie zur Ausübung bestimmter Sportarten nur sehr beschränkt überbaut werden darf (vgl. auch Antrag 1). Ausserhalb des Siedlungsgebietes sind analog die Freihaltegebiete ausserhalb der Bauzone darzustellen.

Begründung:

Im vorliegenden Richtplan-Entwurf liegen grosse Bereiche innerhalb des Siedlungsgebiets, in denen (mit wenigen Ausnahmen) keine Bauten zugelassen sind, namentlich unterschiedliche Grün- und Schutzzonen-Typen. Eine undifferenzierte Behandlung aller Bauzonen kann zu groben Verzerrungen führen. Die kartographische Darstellung der Siedlungsbegrenzungslinie suggeriert auf der einen Seite eine Bauzonenreserve und Siedlungslücken, die so nicht vorhanden sind, weil auch Grün- und Erholungszonen selbst am Rand oder gar ausserhalb der kompakt bebauten Siedlung als Siedlungsgebiet erscheinen. Auf der anderen Seite übt die deklarierte Eignung des gesamten Siedlungsgebietes für eine Überbauung einen Bebauungsdruck selbst auf Bauzonen aus, die in keiner Weise dazu geeignet sind. Beispiele sind Grünzonen (mit Schrebergärten), Sportanlagen, Strandbäder und die weiträumigen Strandhauszonen (vgl. weiter unten Teil II, Anmerkungen zur Richtplankarte Rapperswil-Jona).

Auf der Richtplankarte sind grössere Grün- und Erholungszonen bereits weiss gekennzeichnet. Diese angedeutete Differenzierung sollte nun auch im Richtplantext und in der Legende der Richtplankarte explizit mittels der Kategorie der Freihaltezone (innerhalb FiB und ausserhalb FaB) festgehalten werden.

Der Richtplan des Kantons Zürich kennt beispielsweise eine Kategorie "Erholungsgebiete". So ist das ganze Zürichseeufer dem Erholungsgebiet zugewiesen. Es können dort nur Bauten und Anlagen, die dem Zonenzweck entsprechen, erstellt werden.

Antrag 5: Es sei inhaltlich die Kategorie der "langfristigen Siedlungsgrenzen" zu definieren. Die Grenze des langfristigen Siedlungswachstums wird mit einer „langfristigen Baugebietsgrenze“ bezeichnet. Diese langfristigen Grenzen seien in Abstimmung mit der "Siedlungsbegrenzungslinie" der Regionalpläne abzustimmen.

Begründung:

In der Legende der digitalen Richtplankarte (alle Inhalte) ist der Inhalt "langfristige Siedlungsgrenze" aufgelistet, und für einige Gemeindegebiete sind solche Grenzen auch eingezeichnet. Im Richtplantext fehlen diesbezüglich aber Ausführungen zu Inhalt, Festlegungskriterien und Zielen. Die Abstimmung der Siedlungsgebiete des Richtplans mit den Siedlungsbegrenzungslinien der Regionalpläne ist mangelhaft. Nur in wenigen Fällen sind diese Begrenzungslinien auch im Richtplan übernommen worden. Zudem sind die Aufnahmekriterien unterschiedlich. In den Regionalplänen scheinen die Siedlungsbegrenzungslinien schlüssiger, weil sie auf einer qualitativen Raumbewertung basieren (z.B. in Rapperswil-Jona, vgl. Anträge 13-14).

Die langfristigen Baugebietsgrenzen sollen sich vorwiegend entlang klaren Linien wie Strassen, Bahndämmen, Fliessgewässern oder Schutzzonen richten (vgl. Regionalplan Zürichseelinth 3.1 S.6) und festhalten, wo auch langfristig keine weitere Ausdehnung des Baugebiets erwünscht oder möglich (Schutzzonen) ist. Einzelne dem aktuellen Siedlungsgebiet vorgelagerte Bauzonen, insbesondere Zonen mit öffentlichen und/oder denkmalgeschützten Bauten oder Freihaltezonen, stellen kein Kriterium für den Verlauf der langfristigen Baugebietsgrenzen dar. Sie können auch ausserhalb derselben liegen..

Die Festlegung langfristiger Baugebietsgrenzen soll prinzipiell "aus der Perspektive der unbebauten Frei- und Naturräume" ausgehen, so wie es die SNF-Studie zur "S5-Stadt" vorschlägt. Aus den verschiedenen Teilprojekten kommt zum Ausdruck, dass "Orte in der Natur und behagliche Aussenräume zentral für das Wohlfühl, die Identifikation und somit für die Zukunft der Region sind" (*AgglOasen*, Zürich, 2011, S. 112).

S 2.3 Siedlungsentwicklung nach Innen / Prioritäre Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen (S. 21/22)

Antrag 6: Unter dem Titel "Prioritäre Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen und Förderung der Innenentwicklung vor einer Aussenentwicklung" sei der letzte Beschluss wie folgt zu ergänzen (vgl. Hervorhebung):

- Hohe Priorität einer dem Standort angemessenen Innenentwicklung im Rahmen der Gesamtinteressenabwägung (z.B. bezüglich Kapazität der bestehenden Infrastrukturanlagen), ohne Gefährdung regionaler und nationaler Schutzanliegen insbesondere bezüglich Gewässer- und Ortsbildschutz und unter Berücksichtigung einer qualitätsvollen Durchgrünung der Siedlung.

Begründung:

Verdichtung nach innen ist ein wichtiges Instrument, um den Flächenverschleiss in der Raumplanung zu begrenzen und der Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken. Doch gerade im Zug der Verdichtung ist es wichtig, die Identität und die Lebensqualität der Siedlungen zu bewahren. Dabei spielen Grünräume und Ortsbilder eine zentrale Rolle. Der Schutz der Ortsbilder impliziert, dass die Wahrnehmung und die Wirkung dieser Objekte nicht beeinträchtigt werden, d.h. dass historische Bauten in ihrem räumlichen Kontext erlebbar bleiben und dadurch ihre identitätsstiftende Wirkung weiterhin entfalten können. Insbesondere Kriterien der Sichtbarkeit und Erlebbarkeit von wichtigen Achsen des Langsamverkehrs aus sind gewichtig: die Wahrnehmbarkeit eines Ortsbildes ist im Gegensatz zur inneren Verdichtung ortsgebunden.

Selbst beim Anliegen der inneren Verdichtung ist zu beachten, dass im Allgemeinen regionale und nationale Schutzanliegen hoch zu gewichten sind, insbesondere weil für das Interesse der inneren Verdichtung "die Frage nach Alternativstandorten zu prüfen ist, welche ein zentrales Element der Interessensabwägung bildet" (VLP-ASPAN Nr. 1/11 S. 13; vgl. *Bericht der Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung*, ARE, April 2016 zitiert bei Antrag 11).

Die "Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung" hebt denn auch explizit die Gefährdung nationaler Schutzobjekte durch eine undifferenzierte Priorisierung der inneren Verdichtung hervor: "Eingriffe, welche die nationale Bedeutung eines Ortsbildes schmälern, sind in der Regel die Folgen ungenügender oder unangepasster raumplanerischer Vorgaben, die von inadäquaten Prinzipien geleitet sind: Die Verbauung von wesentlichen Freiräumen und die unangepasste Verdichtung des Bestands, die Störung der Kohärenz bestehender Quartiere – etwa durch ungeeignete Massstabsprünge oder durch die Beliebigkeit im architektonischen Ausdruck neuer baulicher Entwicklungen – sowie die mangelnde Beachtung der Qualitäten des öffentlichen Raums, können zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Ortsbilder von nationaler Bedeutung führen" (Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK, 6.2.1.3). Nur durch klare Angaben kann der Richtplan derartige raumplanerisch inadäquate Vorhaben begrenzen und somit seine Funktion als Leitlinie wahrnehmen.

Da der Richtplan zur Klärung der Rechtslage beitragen und Missverständnisse verhindern soll, sind entsprechend der aktuellen Rechtsprechung die Grenzen der "hohen Priorisierung der inneren Verdichtung" explizit zu benennen. Die aktuelle apodiktische Formulierung des Beschlusses lädt geradezu ein zu einer undifferenzierten Anwendung "des grundsätzlichen Gebotes zur Verdichtung". So z. B. bereits geschehen in der Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege bezüglich des Überbauungsplans Meienhalde in Rapperswil-Jona (8. Januar 2015), wo die kantonale Denkmalpflege sich "angesichts des grundsätzlichen Gebotes zur Verdichtung" über "eine gut nachvollziehbare" Empfehlung eines ENHK-Gutachtens hinwegsetzt, indem sie den Zweck der Verdichtung ins Gegenteil verkehrt und das grosse Gewicht, das einem ENHK-Gutachten in der nationalen Rechtsprechung zukommt (vgl. BGE 136 II 214), verkennt. Es ist nicht zulässig, dass der kantonale Richtplan plakativ das hohe Interesse der inneren Verdichtung festschreibt und dabei die rechtskonforme Gewichtung nationaler Schutzinteressen praktisch verschweigt. Die Anleitungen des Richtplantextes zu einer umfassenden, nachvollziehbaren Interessengewichtung sollen die Einhaltung von Bundesrecht durch die Behörden sicherstellen. Die Einhaltung von nationalen Schutzanliegen soll nicht von Einsprachen privater Personen abhängig sein.

S 2.8 Siedlungsgliedernde Freiräume (S. 39)

Antrag 7: Die Definition sei wie folgt anzupassen (vgl. Hervorhebung):

Heute noch lesbare Freiräume zwischen den Siedlungen sowie weitläufige wertvolle Grünräume innerhalb einer Siedlung, welche das gebaute Gebiet strukturieren, sollen erhalten bleiben.

Begründung:

Landschaftszungen, welche in ein Siedlungsgebiet eindringen, haben oft hohe topographische und kulturhistorische Qualitäten, welche die Beziehung zwischen Landschaft und historisch entstandenem Siedlungsgebiet strukturieren und erlebbar machen. Zudem kommt diesen weitläufigen (mehrheitlich) grünen Landschaftsräumen in unmittelbarer Nähe zur Siedlung oft auch eine wichtige Funktion als Naherholungsraum im Alltag zu. Sie stellen einen

Ausgleichsort zur immer dichter werdenden Siedlung dar. Sie tragen somit zur Lebensqualität, aber auch zur Identität eines Ortes Wesentliches bei.

Die siedlungsgliedernden Freiräume können die landwirtschaftliche Grundnutzung, Freihaltezonen innerhalb (FiB) und ausserhalb (FaB) der Bauzone sowie einzelne Bauzonen innerhalb weitläufiger Ortsbilder überlagern und sind mit diesen Nutzungen verträglich.

Antrag 8: Die Bezeichnung der siedlungsgliedernden Freiräume sei wie folgt, zu ergänzen (vgl. Hervorhebung):

Unter die siedlungsgliedernden Freiräume fallen auch Areale, welche aus Gründen ~~des Gewässer~~ und des Naturschutzes sowie zur Erhaltung des Kulturlandes (insbesondere der Fruchtfolgeflächen) von Bauten und Anlagen freizuhalten sind. Die im kantonalen Richtplan bezeichneten siedlungsgliedernden Freiräume überlagern im Kulturland in der Regel die landwirtschaftliche Grundnutzung und sind mit dieser verträglich. Zu den siedlungsgliedernden Freiräumen sind auch die vom Gewässerschutzgesetz und der Gewässerschutzverordnung vorgeschriebenen Freiräume (Gerinnesohle und Uferstreifen) zuzuordnen. Diese Gewässerschutzräume sollen bei planerischen und baulichen Handlungen von Fachkommissionen bzw. Fachleuten adäquat festgelegt werden.

Begründung:

Diese gesetzlichen Vorgaben zum Gewässerschutz unterscheiden nicht zwischen Siedlungsraum und Kulturland. Somit müssen die Konsequenzen des Gewässerschutzgesetzes (GSchG, SR 814.20) und der Gewässerschutzverordnung (GSchV, SR 814.201) auch in der kantonalen Richtplanung „Teil Siedlung“ berücksichtigt werden. Im Schreiben des St. Galler Bau- und Volkswirtschaftsdepartements vom 16. Mai 2012 mit dem Titel „Übergangsrecht zur Festlegung der Gewässerräume“ steht: „Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass der Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt wird.“

Gewässerräume sind grundsätzlich von Bebauung frei zu halten. Im Siedlungsgebiet steht ein gewisser Spielraum zur Verfügung, wobei dem Hochwasserschutz immer Rechnung getragen werden muss.

S 2.9 Schützenswerte Ortsbilder/ Ortsbilder als kulturelles Erbe (S. 41)

Antrag 9: Der Abschnitt soll wie folgt ergänzt werden (vgl. Hervorhebung):

Neben dem Ortsbildschutz bestehen verschiedene andere raumwirksame öffentliche Interessen (wie z.B. die innere Verdichtung oder die Förderung erneuerbarer Energien), deren Anliegen grundsätzlich gleichberechtigt mit denen des Ortsbildschutzes sind, wobei aber dem Schutz von Ortsbildern mit nationaler und kantonaler Bedeutung u.a. wegen deren Ortsgebundenheit ein besonders hohes Gewicht zukommt.

Begründung:

Bei der Gewichtung der verschiedenen öffentlichen Interessen sind nationale und regionale Interessen generell höher zu gewichten als kommunale. Zudem kommt der Ortsgebundenheit

eine zentrale Rolle in der für diese Fälle rechtlich vorgeschriebenen umfassenden Interessensabwägung zu (vgl. Einleitung Zitat VLP-ASPAN Nr. 1/11 S. 13). Im Rechtsgutachten UVEK EDI ASTRA BAK wird denn auch ausdrücklich festgehalten, dass "die Schutzziele für das durch ein (Bau-)Projekt bedrohte Objekt anhand des oder der Bundesinventare konkretisiert werden und die Schutzinteressen mit dem ihnen zustehenden Gewicht ausgestattet werden müssen, sodass sie in der Interessenabwägung (im engeren Sinne) eine Chance haben, gegenüber den ins Feld geführten Eingriffsinteressen zu überwiegen" (Rechtsgutachten UVEK EDI ASTRA BAK, Dezember 2012, S. 90). Wegen der Abschaffung des Verbandbeschwerderechts steht die öffentliche Hand im Kanton St. Gallen besonders in der Pflicht, die Interessen der Allgemeinheit am Erhalt des Natur- und Kulturerbes mit Nachhaltigkeit durchzusetzen.

S 2.9 Schützenswerte Ortsbilder/ Ortsbilder als kulturelles Erbe (S. 41)

Antrag 10: Der letzte Absatz soll gestrichen werden:

~~Im Gesamtplan Natur- und Heimatschutz vom 27. September 1989 wurden die Ortsbilder von kantonaler und regionaler Bedeutung bezeichnet. Mit dem III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz wurde das Instrument der Gesamtpläne gestrichen, wobei in der Schlussbestimmung festgehalten wurde, dass der Gesamtplan Natur- und Heimatschutz seine Gültigkeit bis zur Ablösung durch den Richtplan behält. Diese Ablösung sollte bei den Ortsbildern erfolgen, wenn das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) für den Kanton St. Gallen Rechtskraft erlangt hat.~~

Begründung:

Der geschilderte Stand der Erarbeitung der Inventare ist verwirrend, weil überholt. Die aktuellen Grundlagen werden im folgenden Abschnitt "Inventarisierung (Bundesinventar ISOS)" vollständig dargelegt.

S 2.9 Schützenswerte Ortsbilder/ Schutz der Ortsbilder (S. 42)

Antrag 11: Die Einschränkungen der Gemeindeautonomie sowie deren positiver Spielraum zu Gunsten der identitätsstiftenden Schutzobjekte seien explizit zu benennen, weshalb Absatz b) wie folgt zu ergänzen ist (vgl. Hervorhebung) :

Sie geniessen dabei die vom kantonalen Recht vorgesehene Autonomie unter Beachtung des Bundesrechts, namentlich der allgemeinen Verfassungsgrundsätze, wonach "Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht" (Art. 49 Abs. 1, vgl. auch Art. 5 BV), sowie des Raumplanungsrechts und des Natur- und Heimatschutzgesetzes (Art 5). Die Vorgaben des kantonalen Richtplans zur Umsetzung der nationalen Schutzanliegen des ISOS und derjenigen des Kantonsinventars fliessen damit als Grundlagen in die Ortsplanung der Gemeinden und in alle behördlichen Entscheide ein, da sie eine umfassende Interessenabwägung erfordern. Bedeutung und Umfang der Berücksichtigungspflicht werden in einer Schrift der Vereinigung für Landesplanung

(VLP) sowie in Empfehlungen der zuständigen Bundesämter näher umschrieben. Die Gemeinden sind gehalten, diese Fachgrundlagen für eine rechtskonforme Abklärung und Gewichtung des öffentlichen Interesses am ungeschmälernten Erhalt insbesondere der Ortsbilder nationaler Bedeutung heranzuziehen.

Den Gemeinden steht ein positiver Handlungsspielraum zu: sie können ihre Autonomie bzw. ihre Ermessensspielräume auch dazu verwenden, die Objekte der Bundesinventare im Interesse der Öffentlichkeit möglichst umfassend zu schützen und aufzuwerten.

Begründung:

Damit der Richtplan zur Klärung der Rechtslage in diesem komplexen Planungsfeld beiträgt, müssen nebst dem Ermessensspielraum und der Autonomie der Gemeinden auch deren Einschränkungen gleichermassen explizit benannt und dargestellt werden. Es ist kaum anzunehmen, dass den Mitgliedern der kommunalen Baubehörden der Inhalt der verklausulierten und abgekürzten Verweise ans Bundesgesetz und an nationale Fachgrundlagen (S. 42-43) bekannt ist. Der Richtplan soll deshalb die kommunalen Behörden dazu anhalten, die nationalen Fachgrundlagen bei der Erarbeitung des Richt- und Nutzungsplans sowie im konkreten Baubewilligungsverfahren heranzuziehen. Nur so ist Gewähr gegeben, dass nationale Schutzanliegen kommunal auch umgesetzt und nicht einfach umgangen werden. Auf jeden Fall muss eine vollständige und nachvollziehbare Abwägung zwischen den im ISOS festgehaltenen Interessen und lokalen oder kantonalen Eingriffsinteressen vorgenommen werden (*Bericht der Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung*, ARE, April 2016, S. 7).

Die national schützenswerten Ortsbilder bezeichnen Gebäudegruppen und Umgebungen mit hoher historischer und ästhetischer Qualität. Ihnen kommt deshalb eine identitätsstiftende Funktion zu. Wie wichtig es ist, die lokale Identität zu erhalten und zu stärken, wird u.a. in der Standortanalyse für positive Einträge für publikumsintensive Einrichtungen und Nutzungen im Linthgebiet (Metron, 02.05.2013: Grundlagen zum Richtplan auf <http://www.sg.ch>) hervorgehoben. Demzufolge soll der positive Handlungsspielraum der Gemeinden in der Aufwertung der Ortsbilder im Richtplan explizit erwähnt werden. Die Aufnahme eines Ortsbildes im ISOS ist eine positive Auszeichnung im vorherrschenden Siedlungsbrei. Ortsbilder von nationaler Bedeutung sollen deshalb im Interesse der Öffentlichkeit erhalten und aufgewertet werden, auch über das rechtlich unabdingbare Minimum hinaus. Das Rechtsgutachten UVEK EDI ASTRA BAK hält denn auch fest: "Und nirgends wird ausgeschlossen, dass die Gemeinden ihre Autonomie bzw. ihre Ermessensspielräume nicht auch dazu verwenden dürften, die Objekte der Bundesinventare besser zu schützen, als sie dies vielleicht bis heute getan haben" (Rechtsgutachten UVEK EDI ASTRA BAK, Dezember 2012, S. 109). Der Richtplan soll den positiven Spielraum für eine qualitativ hochwertige und rücksichtsvolle Verdichtung aufzeigen (vgl. das positive Beispiel von Scharans, zitiert im *Bericht der Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung*, ARE, April 2016, S. 8 und der Wakkerpreis an die Gemeinde Fläsch im Jahr 2010).

S 2.9 Schützenswerte Ortsbilder/ Schutz der Ortsbilder vor Beeinträchtigung (S. 44)

Antrag 12: Absatz 3 ist wie folgt zu ergänzen:

Eingriffe in die im Richtplan bezeichneten Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung dürfen nur bewilligt werden, wenn sich ein gewichtiges, das öffentliche Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen lässt (Art. 98 Abs. 2 BauG; umfassende Interessensabwägung). Abweichungen von den Erhaltungszielen des ISOS und des Kantonsinventars wegen kommunaler Vorhaben können nur in Betracht kommen, wenn das Interesse der Gemeinde an einem Eingriff gewichtig und ebenso ortsgebunden ist und jenes der ungeschmälernten Erhaltung der nationalen und kantonalen Ortsbilder überwiegt.

Begründung:

Der Wortlaut der rechtsverbindlichen Bundesempfehlung von ARE, ASTRA, BAFU und BAK (Punkt 3.1) muss als konkretisierendes Element im Richtplan übernommen werden, damit der Kanton und die Gemeinden dem Richtplantext klare Handlungsanweisungen entnehmen können und unerwünschte Entwicklungen klar begrenzt werden. Die in der Richtplan-Anpassung 14 angeführte Begründung für die Streichung dieses Passus ist widersprüchlich und trägt nicht zur Klärung der Rechtslage bei, sondern leistet Missverständnissen in Bezug auf den Ermessenspielraum der kommunalen Behörden Vorschub. Der weiter oben angeführte Verweis an die Schrift der Vereinigung für Landesplanung (VLP) für den Umfang der Berücksichtigungspflicht (auf S. 43) ist für sich allein zu kryptisch und zeigt den Gemeinden die Grenzen ihrer Autonomie im Umgang mit nationalen Schutzobjekten nicht auf. Auch im *Bericht der Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung* wird festgehalten, dass bei der Gewichtung von Schutzanliegen "den Schutzinventaren des Natur- und Heimatschutzes eine grosse Bedeutung zukommt" (ARE, April 2016, S.12). Laut diesem Bericht ist bei der Interessensabwägung die Beurteilung der Auswirkungen eines Entscheides zentral (vgl. Präjudizwirkungen, Schadensrisiko, Möglichkeit, eine Massnahme rückgängig zu machen). Zudem sind "vor einem endgültigen Entscheid bei der Interessensabwägung immer auch Alternativen und Varianten zu prüfen" (Ibidem, S.12). Eine sorgfältige, nachvollziehbare und dokumentierte Interessensabwägung zwischen den Interessen des Ortsbildschutzes und denjenigen einer Siedlungsentwicklung nach innen ist unabdingbar (Ibidem, S. 16).

II. Anmerkungen und Anträge zur Richtplankarte: Gemeinde Rapperswil-Jona

Die Grenzen des in der Richtplankarte eingezeichneten Siedlungsgebiets von Rapperswil-Jona entsprechen wegen der Zuschreibung aller Bauzonen zum Siedlungsgebiet an mehreren Orten nicht der Siedlungsbegrenzungslinie des revidierten Regionalplans Zürichselinth 2014 (vgl. Karte im Anhang 1 Siedlung). Die aktuelle kartographische Darstellung der Grenzen des Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan stellt somit keinen verlässlichen Orientierungsrahmen für nachhaltige raumwirksame Entscheide dar. Damit dieses Ziel erreicht wird, soll das Siedlungsgebiet qualitativ differenziert (eigentliches Baugebiet und Freihaltegebiet) dargestellt und längerfristige Siedlungsgrenzen sollen festgelegt werden (vgl. Teil I, Anträge 1, 4 und 5).

Antrag 13: Für folgende Teile des Siedlungsgebiets seien die längerfristigen Siedlungsbegrenzungslinien des Regionalplans Zürichseelint 2014 (Anhang A1) zu übernehmen. Diese Teile seien dem Freihaltegebiet zuzuschlagen (vgl. Teil I, Anträge 1 und 5)

- Stampf: Strandbad mit Campingplatz; Sportanlagen; Uferbereiche mit Strandhäuschen
- Die Campingplätze im Gebiet Ober Staffeln am Seeufer zwischen Wurmsbach und Bollingen
- Bereich westlich Busskirch: alle Wiesen südlich des Strandwegs
- Das Gebiet mit den Schrebergärten beidseits der Holzwiesstrasse nördlich des Bahndamms der Linie Jona-Rüti.

Begründung:

Es handelt sich bei diesen Gebieten um Campingplätze, Sportplätze, Familiengärten und ähnliche Intensiverholungsanlagen. In keinem dieser Gebiete ist eine Bauentwicklung in Richtung Wohnen und Gewerbe geplant.

Bei den Wiesen zwischen Lido und Busskirch handelt es sich um unverbaubare Uferwiesen, die in der kommunalen Natur- und Denkmalschutzverordnung als Seeuferschutzgebiet ausgewiesen sind. In kleinen Teilen überschneidet sich das im Richtplanentwurf bezeichnete Siedlungsgebiet gar mit den nationalen Flachmooren.

Eine Einzonung in eine Bauzone der Schrebergärten bei der Holzwiesstrasse würde gegen das Prinzip der Entwicklung gegen innen verstossen, da es einer Ausdehnung der Siedlung ausserhalb des hohen Bahndamms, welcher die Siedlungsgrenze in diesem Teil der Ortschaft markiert, gleichkäme. Die siedlungsgliedernde Funktion des Bahndamms ist denn auch in der Karte Siedlung des Regionalplans Zürichseelint 2014 festgehalten.

Antrag 14: Für folgende Teile des Siedlungsgebiets seien die langfristigen Siedlungsbegrenzungslinien des Regionalplans Zürichseelint 2014 (Anhang A1) zu übernehmen (vgl. Teil I, Antrag 5):

- Kloster Wurmsbach
- Meienberg mit seinen historischen Villen einschliesslich Hangfuss bis zur Hanfländerstrasse

Begründung:

Die abgelegene historische Klosteranlage Wurmsbach gehört nicht zum eigentlichen Siedlungsgebiet (vgl. Regionalplans Zürichseelint 2014, Anhang A1). Es ist ein denkmalgeschütztes Ensemble in der Landschaft, das im ISOS als national schützenswertes Ortsbild ausgezeichnet ist. Analog sind auch das Schloss Werdenberg und das Schloss Sargans – obwohl beide unmittelbar an die Siedlung grenzen – im kantonalen Richtplan nicht dem Siedlungsgebiet zugeteilt.

Beim Meienberg handelt sich um eine weiträumige Parklandschaft am Rand des kompakt bebauten Siedlungsgebietes, die mit einzelnen historischen und denkmalgeschützten Bauten durchsetzt ist. Die aktuell im Richtplan und im kommunalen Zonenplan kartographisch festgehaltene Siedlungsgrenze am Meienberg ist sachlich unhaltbar. Sie widerspricht den ausschlaggebenden qualitativen Merkmalen des raumplanerischen Kontexts (grösstes zusammenhängendes kommunales Ortsbild, ISOS Umgebungsrichtung XI mit höchstem Erhaltungsziel, Würdigung und Schutzziele des ENHK-Gutachtens). Die aktuelle kartographische Siedlungsgebietsbegrenzung verzerrt die Ausgangslage: sie suggeriert eine Bauzonenreserve und eine Siedlungslücke am Hangfuss, die so nicht vorhanden sind, und übt dadurch Bebauungsdruck auf qualitativ wertvolle und unter Umgebungsschutz liegende Landschaftsteile aus. Damit einer irreversiblen Fehlplanung nicht weiter Vorschub geleistet wird, muss die Siedlungsbegrenzungslinie im Raum Meienberg revidiert werden (vgl. unten Antrag 16).

Auch die Bauzonen, die um jede einzelne Meienberg-Villa (und einzelne weitere historische Gebäude und Gebäudegruppen ausserhalb des geschlossenen Baugebietes) angelegt wurden, sind nicht haltbar, insbesondere nicht wenn sie einen grossen Umschwung aufweisen. Zur Erhaltung der historischen Liegenschaften sind sie in keiner Weise erforderlich, ermöglichen aber andererseits übermässige (und gemäss RPG und NHG eigentlich nicht zulässige) Neubauten, welche den prägenden Charakter der Anwesen dramatisch beeinträchtigen können.

Antrag 15: Der siedlungsgliedernde Freiraum westlich von Kempraten beim Höcklistein soll bis zur Siedlungsgebietsbegrenzung Richtung Osten ausgedehnt werden. Ebenfalls sei das Landschaftsschutzgebiet auf die Rebhänge des östlichen Teils des Höcklisteins auszudehnen.

Begründung:

Damit werden das Landschaftsschutzgebiet und der siedlungsgliedernde Freiraum besser auf die naturräumlichen Gegebenheiten abgestimmt. Namentlich vom See und von der Altstadt aus ist die landschaftliche Bedeutung des unverbauten Höcklisteins zentral, also jenes Teils der betreffenden Landschaftskammer, die aktuell in keiner Weise vom Richtplan erfasst wird.

Antrag 16: Der Landschaftsraum Meienberg mit seinen historischen Villen und Bauerhäusern bis hin zur Hanfländerstrasse und zum Stadtbach, inklusive EWJR, Villa Grünfels mit Remisen und Grünfels Park, sei als siedlungsgliedernder Freiraum aufzunehmen (vgl. Karte im Anhang).

Begründung:

Laut ENHK-Gutachten "verfügt der Meienberg, inklusive des heute grösstenteils noch un bebauten Bereichs, der nördlich an die Hanfländerstrasse angrenzt, [...] über hohe, das Ortsbild strukturierende landschaftliche Qualitäten und hat eine wichtige Funktion als Naherholungsgebiet" (S. 6). Dieser Landschaftsraum entspricht somit den für einen siedlungsgliedernden Freiraum massgeblichen Kriterien (Richtplan S.2.8). Der Meienberg ist

bis hin zum Hangfuss ein Freiraum, der die kulturhistorische und topographische Ablesbarkeit der Beziehung zwischen Siedlung und Landschaft aufwertet, und er hat eine grosse Bedeutung als Naherholungsraum. Im Alltag geniessen Jung und Alt insbesondere entlang der beliebten Langsamverkehrsachse an der Hanfländerstrasse den weit schweifenden Blick ins Grüne und auf die den Horizont markierende Hügellandschaft des Zürcher Oberlands im Nordosten und in Richtung Höcklistein und Pfannenstil im Westen.

Bereits im kommunalen Masterplan von 2006 ist der Meienberg als inneren Landschaft eingezeichnet. Der nachhaltige Erhalt des Meienbergs als siedlungsgliedernder Freiraum entspricht einem Bedürfnis der lokalen Bevölkerung, welche diese Stossrichtung bereits 2009 in der Petition "Freiraum Meienberg erhalten!", mit mehr als 1500 Unterschriften innerhalb von zwei Wochen unterstützt hat. Auch der Heimatschutz SG / AI plädiert in seiner Stellungnahme auf eine "konsequente Freihaltung des Meienbergs – einschliesslich seines noch un bebauten Hangfusses bis hin zur Hanfländerstrasse und zum Stadtbach" (Stellungnahme an den Stadtrat vom 5. Dezember 2015).

Gerne erfahren wir von Ihnen, welche Ergänzungen in den Richtplan aufgenommen werden und wie der Kanton sicherstellt, dass eine sachlich fundierte Siedlungsbegrenzungslinie in Rapperswil-Jona festgelegt wird.

Freundliche Grüsse,

IG Freiraum Meienberg



Dr. Paola Brülisauer-Casella

Präsidentin



Jean-Marc Obrecht, dipl. Umwelt-Ing. ETH

Aktuar

Anhang:

Der siedlungsgliedernde Freiraum Meienberg in Rapperswil-Jona



