



Richtplan des Kantons Appenzell Ausserrhoden, „Nachführung 2006“ Genehmigung durch den Bund

Prüfungsbericht zuhanden des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

1. GEGENSTAND DER GENEHMIGUNG

1.1 Antrag des Kantons

Mit Beschluss vom 16. Januar 2007 hatte der Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden die „Nachführung 2006“ des kantonalen Richtplans erlassen und dem Bund zur Genehmigung eingereicht. Das UVEK und das Bundesamt für Raumentwicklung hatten das Prüfungsverfahren gemäss den Bestimmungen des RPG und der Raumplanungsverordnung im April 2007 eingeleitet.

Im Rahmen des abschliessenden Genehmigungsverfahrens hat im Dezember 2007 eine Besprechung zwischen dem Baudirektor des Kantons Appenzell A.Rh. und dem Direktor ARE stattgefunden, an welcher eine Einigung zu den beiden strittigen Punkten in den Bereichen Siedlungsgebiete/Neueinzonungen und Materialablagerung gesucht wurde. In der Folge hat der Kanton Appenzell A.Rh. den Richtplantext in den beiden Punkten angepasst, am 19. Februar 2008 durch den Regierungsrat erlassen und am 28. Februar 2008 dem UVEK zur Genehmigung eingereicht.

Die „Nachführung 06“ beinhaltet einerseits Richtplan-Anpassungen, welche Gegenstand der Prüfung sind, sowie Fortschreibungen, welche zur Kenntnis genommen werden.

1.2 Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens begrüßte Stellen

Das ARE hat die „Nachführung 2006“ und den Entwurf des Prüfungsberichts den in der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) vertretenen Stellen am 27. April 2007 zur Stellungnahme unterbreitet. Folgende Bundesstellen haben sich vernehmen lassen und teilweise Anträge gestellt:

- Generalsekretariat VBS, Raum und Umwelt, 25.05.2007
- Eidgenössische Finanzverwaltung, 21.05.2007
- Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), 3.05.2007
- Bundesamt für Verkehr (BAV), Sektion Planung, 30.04.2007
- Bundesamt für Strassen (ASTRA), Abteilung Strassennetze, 22.05.2007
- Die Schweizerische Post, 11.05.2007
- Schweizerische Bundesbahnen SBB, Infrastruktur, Trassenmanagement, Netzentwicklung
- Bundesamt für Umwelt (BAFU), Sektion UVP und Raumordnung, 25.05.2007
- Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), 22.05.2007

Die Anliegen der Bundesstellen wurden in den Prüfungsbericht integriert und berücksichtigt.

2. BEURTEILUNG

2.1 Form und Verfahren

Gestützt auf die Stellungnahmen der involvierten Bundesstellen hatte das ARE den Vorprüfungsbericht vom 20. Juli 2006 verfasst. Darin hatte es die Genehmigung der Anpassungen in Aussicht gestellt - unter der Voraussetzung, dass in den Bereichen Bauzonen und Siedlungsentwicklung sowie Abfallbewirtschaftung/Aushubverwertung die genannten Vorbehalte berücksichtigt werden.

Die Anforderungen an die Form und an das Verfahren sind erfüllt.

Zur vorliegenden „Nachführung 06“ ergeben sich aus Bundessicht folgende Bemerkungen:

2.2 Kapitel S. Siedlung

Siedlungsgebiete, Bauzonen

Im Richtplan 2002 hatte der Kanton Appenzell-Ausserrhoden das innerhalb des Richtplanhorizontes (2020) notwendige Siedlungsgebiet für die 20 Gemeinden des Kantons einzeln festgelegt. In der vorliegenden Richtplananpassung wird diese Festsetzung aufgehoben, u.a. mit der Begründung, dass ein grosser Teil der Reserven in Gemeinden mit minimaler baulicher Entwicklung liegt und in jenen Gemeinden mit einer regen Bautätigkeit die nötigen Bauzonenreserven fehlen. Flächenkompensationen zwischen den Gemeinden seien derzeit kaum zu bewerkstelligen.

Gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG sind die Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Der kantonale Richtplan macht Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzung (Art. 5 Abs. 1 RPV). Bei der Festlegung von Siedlungsentwicklungsgebieten bzw. der Frage von Neueinzonungen gibt es verschiedene mögliche Lösungen im Richtplan (eine gemeindeweise konkrete Flächenangabe ist nur eine Möglichkeit). Dem Kanton Appenzell A.Rh. wird zugestanden, dass er seine bisherige Festsetzung der Siedlungsfläche pro Gemeinde durch eine flexible und bedarfsgerechte Lösung ersetzt. Mit den neuen Festlegungen werden geeignete Rahmenbedingungen und Kriterien für die Entwicklung des Siedlungsgebietes festgelegt. Insbesondere wird festgehalten, dass die Siedlungsfläche des Kantons als Ganzes nicht wesentlich erweitert werden soll und eine allfällige Siedlungsentwicklung in den Gemeinden mit Zentrumsaufgaben beschränkt ist.

Die bereits heute in der Richtplankarte festgelegten Siedlungsbegrenzungslinien und Siedlungstrenngürtel sind wichtige flankierende Massnahmen zur Siedlungsbegrenzung.

Im kantonalen Richtplan wird neu festgesetzt, dass das Departement Bau und Umwelt

- ein kantonales Siedlungsentwicklungskonzept,
- eine Arbeitshilfe für eine „gesetzeskonforme Umsetzung der Einzonungsbedingungen“ und
- betreffend die Umsetzung von Art. 56 BauG (entschädigungslose Auszonung von ungenutztem Bauland) eine Handlungsanweisung für den Vollzug erarbeiten wird.

Alle drei Massnahmen erscheinen uns als zweckmässig. Letztere ist eine wichtige Regelung im Baugesetz zur Vermeidung von übergrossen und an falschen Lagen situierten Bauzonen.

Damit der Richtplan als raumordnungspolitisches Führungsinstrument die zukünftige Siedlungsentwicklung zielgerichtet und wirkungsvoll lenken kann, ist es wichtig, dass das Siedlungskonzept möglichst bald erarbeitet wird. Erwartet werden Antworten des Kantons z.B. bezüglich folgender Fragestellungen:

- Begrenzung des flächenhaften Siedlungswachstums;

- Aufwertung, Erneuerung und Umnutzung sowie bauliche Verdichtung namentlich in den Hauptsiedlungsgebieten;
- Reduktion der Verkehrsbelastungen in den Hauptsiedlungsgebieten (Lärm, Luft, Zerschneidung);
- raumbedeutsame Konsequenzen aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel; den regionalen Ungleichgewichten;
- kantonale Standortpolitik Arbeitsplatzschwerpunkte
- raumbedeutsame Konsequenzen des Strukturwandels im Detailhandel, der Detailhandelszentren im benachbarten Kanton St. Gallen;
- Erhaltung von orts- und landschaftstypischen Ensembles und Einzelbauten;
- interkommunale Zusammenarbeit.

Mit rund 21% Bauzonenreserven in den Wohn- und Mischzonen (Kapazität für rund 8'000 Einwohner) und 45% Bauzonenreserven in den Gewerbe- und Industriezonen, verfügt der Kanton über grosse Bauzonenreserven. Das Siedlungskonzept soll insbesondere aufzeigen, wie die Verfügbarkeit des Baulandangebots verbessert werden kann.

Verkehrsintensive Einrichtungen

Gemäss Richtplan 2002 sollen Bauten und Anlagen mit hohem Publikums- oder Warenverkehr bzw. Einkaufszentren in den Gemeinden mit Zentrumsaufgaben, nach Möglichkeit in zentraler Lage innerhalb der Siedlungsschwerpunkte zu liegen kommen. Angesichts der häufig überkommunalen Auswirkungen dieser Anlagen sollte der Kanton – gestützt auf das zu erarbeitende Siedlungsentwicklungskonzept – hier die vorhandenen Möglichkeiten aufzeigen und Vorgaben im Sinne einer Standortpolitik entwickeln. Dabei sind ausserkantonale bestehende und geplante verkehrsintensive Einrichtungen mit einzubeziehen. (Siehe dazu auch: Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan, Empfehlungen zur Standortplanung, herausgegeben von BAFU und ARE 2006).

Verhältnis zum Agglomerationsprogramm St. Gallen / Arbon - Rorschach

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist beteiligt an der Erarbeitung des Agglomerationsprogramms St. Gallen / Arbon – Rorschach. Damit die Ziele der optimalen Abstimmung zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung - u.a. eine Siedlungsentwicklung nach innen, Standortpolitik von verkehrsintensiven Einrichtungen - erreicht werden können, sind im kantonalen Richtplan flankierende Massnahmen, in Ergänzung zu den Massnahmen des Agglomerationsprogramms, festzulegen. Wir empfehlen, diesen Aspekt im Rahmen des Siedlungsentwicklungskonzepts zu vertiefen.

Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende

Die Gemeinden Teufen und Herisau werden mit der rechtlichen Sicherung der beiden existierenden Durchgangsplätze für die Fahrenden beauftragt. Damit wird dem Gutachten „Fahrende und Raumplanung“ (2001) und dem Bundesgerichtsentscheid 1A.205/2002 vom 28. März 2003 Rechnung getragen. Das Bundesamt für Kultur ist ausdrücklich einverstanden mit dieser Festlegung.

2.3 Kapitel V. Verkehr

Strassen

Gemäss den im Sachplan Verkehr (Teil Programm, vom Bundesrat am 16. April 2006 beschlossen) festgelegten Kriterien ist die Verbindung A1 (St. Gallen) – Herisau – Appenzell zur Aufnahme ins Grundnetz Strasse vorgesehen (Anbindung der Kantonshauptorte). Damit muss die weitere Planung und Projektierung von allfälligen Vorhaben auf dieser Verbindung

mit dem Sachplan Verkehr bzw. der Umsetzungsplanung des Bundes abgestimmt werden. Dies könnte insbesondere die Ortsumfahrungen von Herisau und Waldstatt betreffen.

Allfällige Aus- oder Neubauvorhaben auf der Verbindung A1-Herisau-Hundwil-Appenzell können Wildtierkorridore von überregionaler oder regionaler Bedeutung (Korridore AR 9 und AI 6 / AR 8) tangieren und zu entsprechenden Konflikten führen. Da im aktuellen Richtplan die Wildtierkorridore nicht aufgeführt sind, regen wir an, dass bei einer künftigen Anpassung des kant. Richtplans die Wildtierkorridore behandelt (im Kapitel Landschaft) bzw. in der Richtplankarte eingetragen werden.

Im Rahmen der Genehmigung des Richtplans am 7.12.2001 wurde der Kanton eingeladen, den Nachweis der weiteren Abstimmung mit dem Kanton Appenzell Innerrhoden bezüglich der Klassierung der Staatsstrasse Heiden-Oberegg zu erbringen. Gemäss den Ausführungen im Erläuterungsbericht erweist sich die Abstimmung als nicht mehr notwendig, weil die Durchgangsstrasse in den beiden Halbkantonen einen ähnlichen Ausbaustandard aufweist.

2.4. Kapitel L. Landschaft

Landwirtschaft

Gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) beträgt der vom Kanton Appenzell Ausserrhoden zu sichernde Mindestumfang an FFF 790 ha. Gemäss Bericht des kantonalen Planungsamtes vom 1. Februar 2008 verfügt der Kanton über 813 ha FFF ausserhalb der Bauzonen. Damit können die die Vorgaben des Sachplans FFF erfüllt werden. Indem lediglich eine Marge von etwa 3% besteht, empfehlen wir dem Kanton, zu den FFF weiterhin Sorge zu tragen.

Ökologischer Ausgleich

Die Einführung von Anreizsystemen gemäss Öko-Qualitätsverordnung wird begrüsst. Damit setzt der Kanton auch einen gesetzlichen Auftrag von Artikel 18b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz um.

Raumbedarf Fliessgewässer

Im Rahmen der Genehmigung des Richtplans am 7.12.2001 wurde der Kanton eingeladen, im Bereich „Raumbedarf der Gewässer zum Schutz vor Hochwasser sowie zur Gewährung der ökologischen Funktionen der Gewässer“ Grundlagen zu erstellen und den Richtplan entsprechend zu ergänzen. Gemäss der neuen richtungweisenden Festlegung (3.1), wird das Departement Bau und Umwelt das Anliegen zur Festlegung des Raumbedarfs der Gewässer im Rahmen der vorgesehenen Änderung des kantonalen Wasserbaugesetzes berücksichtigen. Obwohl das Thema Raumbedarf Fliessgewässer im kant. Richtplan nicht vertieft behandelt wird, gewährleistet die vorgesehene Festlegung, dass der Raumbedarf gemäss Art. 21 Wasserbauverordnung umgesetzt wird.

Landschaftsschutz

Im Rahmen des Pilotprojekts „Säntisgebiet“ des Projektes Aufwertung BLN wurden vom BAFU neue differenzierte Beschreibungen und Schutzziele erarbeitet. Wir erachten es als notwendig, dass der Kanton bei einer nächsten Richtplananpassung mindestens aufzeigt, wie er diese Ziele unterstützen und bei seinen raumwirksamen Tätigkeiten umsetzen kann.

Naturgefahren

Bezüglich der Erarbeitung der Gefahrenkarten führt der Kanton aus, dass solche zurzeit für das ganze Kantonsgebiet erarbeitet werden. Der Richtplan soll später angepasst werden, wenn flächendeckende Aussagen vorhanden sind. Wir gehen davon aus, dass die Abstim-

mungsanweisungen (4.1-4.3) nach wie vor gültig sind und somit gewährleistet ist, dass Erkenntnisse aus den Gefahrenkarten so rasch als möglich im Rahmen der Nutzungsplanung umgesetzt werden. Die vom Kanton vorgeschlagene gesamthafte Anpassung der Gefahrenhinweise im kant. Richtplan, nach Vorliegen der Gefahrenkarten, können wir nachvollziehen.

Waldreservatskonzept

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Berücksichtigung des Waldreservatskonzepts im Richtplan vorläufig zurückgestellt wird. Wir empfehlen eine Aufnahme in den Richtplan im Rahmen der nächsten Anpassung.

2.5 Kapitel E. Versorgung und Entsorgung

Wasserversorgung und Grundwasser

Mit der neuen Abstimmungsanweisung (3.1) betreffend Erstellung des Wasserversorgungsatlas wird der Genehmigungsanmerkung vom 7.12.2001 Rechnung getragen.

Mit der weitergeführten Schutzzonenplanung und der Erstellung der Gewässerschutzbereichskarte hat der Kanton den Nachweis der Sicherung der nutzbaren unterirdischen Gewässerschutzbereiche A_u somit erbracht (Fortschreibung S. 45 f.).

Abfallbewirtschaftung

Unverschmutztes Aushubmaterial kann im Rahmen von bewilligten Bodenverbesserungsmassnahmen verwendet werden, unter der Voraussetzung, dass keine Fruchtfolgeflächen betroffen sind (Kapitel E4, richtungweisende Festlegung 3.2.d). Mit der Richtplananpassung wird die bisherige max. Volumenziffer gestrichen. Wir begrüßen diese Anpassung, da Aufschüttungen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung wie Terrainanpassungen oder Trockenlegungen gemäss der Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA) nur in Ausnahmefällen und in der Regel nur für kleinere Kubaturen bewilligt werden können (Aushubrichtlinie BUWAL 1999). Die TVA sieht als Verwertungsmöglichkeit für unverschmutztes Aushubmaterial ausdrücklich die Rekultivierung vor (Art. 16 Abs. 3 Bst. d; Anh. 1 Ziffer 12 Abs. 2). Darunter versteht man das Wiederauffüllen von Materialentnahmestellen wie z.B. Steinbrüche, Kies- und Tongruben.

Im Weiteren stellen wir fest, dass der Kanton die Bewilligungspflicht von Aushubverwertungen unter den Fortschreibungen neu geregelt hat, mit Bezug auf Art. 39 lit. f Bauverordnung. Für so genannte Aushubverwertungen soll ausser in Schutzzonen und in der näheren Umgebung von Kulturobjekten nur noch ab einer Bodenfläche von 200 m² bzw. 500 m² (ausserhalb Bauzone) eine raumplanungsrechtliche Bewilligung erforderlich sein. Auf umweltrechtliche Bewilligungen wird ganz verzichtet. Diese Festlegung, insbesondere der Verzicht auf die umweltrechtliche Bewilligung, ist bundesrechtswidrig und steht im Widerspruch zu Art. 22 Abs. 1 RPG und zur Technischen Verordnung über Abfälle (TVA).

3. FOLGERUNG UND ANTRAG

Im Sinne der erfolgten Prüfung wird dem UVEK bzw. Bundesrat, gestützt auf Art. 11 Abs. 1 RPV, folgender Genehmigungsentscheid beantragt:

1. Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 25. März 2008 werden die beantragten Anpassungen des kantonalen Richtplans des Kantons Appenzell Ausserrhoden genehmigt.

2. Der Kanton wird eingeladen, im Rahmen der nächsten Richtplananpassung folgende Punkte zu behandeln bzw. entsprechende Festlegungen im Richtplan zu treffen:
 - Aufnahme der Aspekte Wildtierkorridore und Waldreservatskonzept
 - Überprüfung der Festlegungen zu den Ausschlusskriterien für Standorte von Mobilfunkanlagen

Bundesamt für Raumentwicklung
Der Direktor

Prof. Pierre-Alain Rumley

Bern, 25. März 2008

ERGÄNZENDE BEMERKUNGEN DER BUNDESSTELLEN

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Verschiedene der vorliegenden Anpassungen haben Auswirkungen auf die Richtplan-Karte, u.a. Siedlungsgebiet, Landwirtschaftsgebiet, etc. Die Richtplankarte sollte entsprechend angepasst werden.

Generalsekretariat VBS

Kap. S3 Siedlungsausstattung, Abstimmungsanweisung 3.1 (Fortschreibung):

Anstelle „Herisau, Neubau Gebäude Zentrale InstruktorInnen Schule der Kaserne“ (streichen):
Herisau, Umbau des alten Zeughaus Ebnet zugunsten der InstruktorInnenschule der BUSA

Die Schweizerische Post

Kap. V.3.1 Öffentlicher Verkehr, Bahn- und Busnetz

Zu 2.1 Ausgangslage, 2. Absatz (Fortschreibung): statt Das Postauto St. Gallen-Appenzell sollte es heissen PostAuto Ostschweiz.....

Zu 2.3 Anbindung an den ausserkantonalen öffentlichen Verkehr: Die neue Aussage „In St. Gallen gibt es eine Übergabestelle für Reisegepäck für die Appenzeller Bahnen“ ist allenfalls durch die fusionierten Appenzeller Bahnen zu prüfen.

Kap. V.3.3 P+R-Anlagen

Zu 2. Ausgangslage und Übersicht über die Grundlagen: statt „.....und bei der Postauto St.Gallen-Appenzell in Heiden (streichen), ändern in: und bei der PostAuto Ostschweiz in Heiden.

Bundesamt für Umwelt BAFU

Kommunikation/Mobilfunk

Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im Umweltschutzgesetz und den darauf gestützten Verordnungen geregelt. Für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen wie Mobilfunkanlagen erzeugt wird, hat der Bundesrat die «Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV)» erlassen. Wie das Bundesgericht in mehreren Entscheiden bestätigt hat, ist die NISV abschliessend, und zwar sowohl hinsichtlich des Schutzes vor schädlicher und lästiger Strahlung als auch im Bereich des vorsorglichen Immissionsschutzes. *Weitergehende kantonale Bestimmungen im Bereich des Immissionsschutzes sind somit nicht möglich.*

In einer neuen Entscheidung vom 10. Januar 2007 (1A.129/2006) hält das Bundesgericht in Erwägung 5.3 fest, dass eine Gemeinde grundsätzlich befugt sei, Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunksendeanlagen zu erlassen, allerdings müssten sich diese Vorschriften an die bundesrechtlichen Schranken halten. Entsprechend seien bau- oder pla-

nungsrechtliche Vorschriften ausgeschlossen, die letztlich den Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung bezwecken.

Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK)

Zu Kapitel E4, unverschmutztes Aushubmaterial, richtungweisende Festlegung 3.2.d)

Eine der verschiedenen Voraussetzungen für die Verwendung von Aushub im Rahmen von bewilligten Bodenverbesserungsmassnahmen ist die Landschaftsverträglichkeit (bestehende Festlegung). Durch Bodenverbesserungsmassnahmen werden oft landschaftlich prägende und ökologisch wertvolle Elemente von BLN-Objekten zerstört. Obwohl im Einzelnen solche Massnahmen häufig nur als geringfügige Beeinträchtigungen zu beurteilen sind, führen sie jedoch zu einer schleichenden Verschlechterung der Landschaftsqualität des BLN. Deshalb sollte das BLN-Objekt (zusätzlich zu den Fruchtfolgeflächen) explizit als Ausschlusskriterium genannt werden.