

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, 25. April 2012.

Stellungnahme zur Anpassung 2012 des kantonalen Richtplans

Die IG Freiraum Meienberg (Rapperswil-Jona) nimmt das Mitwirkungsrecht an der Erarbeitung des kantonalen Richtplans wahr. Seit 2009 setzt sie sich in Rapperswil-Jona für die Berücksichtigung und Erhaltung von kommunalen und nationalen Ortsbildern am Hangfuss des Meienbergs ein (gesamtes Dossier unter www.freiraum-meienberg.ch). In diesen Jahren hat die IG Freiraum Meienberg festgestellt, dass den konkreten Vorschriften, wie der rechtlich vorgeschriebene Erhalt von nationalen und kommunalen Ortsbildern umgesetzt werden soll, in der Praxis eine entscheidende Funktion zukommt.

Immer wieder werden die Qualitäten der geschützten Ortsbilder nicht wahrgenommen und deren Bedrohung durch Nutzungszuweisungen und Bauprojekte im unmittelbaren Umfeld nicht sachkundig abgeklärt. Dies führt dazu, dass die Beurteilung und Gewichtung dieser immerhin nationalen oder regionalen Interessen in der gesamten Interessensabwägung gar nicht oder zu schwach berücksichtigt werden und es somit zu Abwägungsausfällen, Ermittlungsdefizite und/oder Fehlbeurteilungen (nach Definition von VLP-ASPAN Nr. 1/11 S. 13) kommt. Die Erfahrung zeigt auch, dass die zuständigen Behörden es oft unterlassen, durch adäquate Massnahmen in Nutzungsplänen (Zonen-, Sondernutzungs- und Gestaltungspläne) den Erhalt der Qualitäten der Ortsbilder gegen andere Interessen, namentlich gegen jene der Grundeigentümer, durchzusetzen.

Wegen dieser Sachlage betonen denn auch die Ausführungen von Raum & Umwelt zu „Bundesinventare nach Art. 5 NHG“ (VLP-ASPAN Nr. 1/11) und die „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“ (ARE ASTRA BAFU BAK, Entwurf Juni 2011), dass „es nicht genügt, wenn die Objekte der Bundesinventare lediglich informativ als Ausgangslage berücksichtigt werden“, sondern dass „der Kanton im Richtplan darlegen muss, wie er die Vorgaben des Bundes zu den einzelnen Inventarobjekten konkretisieren und umsetzen will“ (Empfehlung 4.4). Gerade solche konkretisierende Hinweise zur Beurteilung und Umsetzung der Erhaltungsziele und Planungsempfehlungen, welche im ISOS festgelegt sind, sind im vorgelegten Richtplanbeschluss nur mangelhaft vorhanden. Konkrete Handlungsanleitungen zuhanden der oft fachlich stark herausgeforderten Behörden, insbesondere auf Gemeindeebene, sind aber für eine angemessene Berücksichtigung des ISOS unabdingbar.

I. Ergänzungsanträge im Einzelnen

Die IG Freiraum Meienberg beantragt deshalb folgende Ergänzungen zur Berücksichtigung der Schützenswerten Ortsbilder von nationaler und regionaler Bedeutung in den kantonalen Richtplan aufzunehmen, damit er der „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5

NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“ (ARE ASTRA BAFU BAK, Entwurf Juni 2011) entspricht und das Bundesrecht rechtskonform vollzieht.

1. Berücksichtigung der Erhaltungsziele und Planungsempfehlungen des ISOS

Das Bundesinventar ISOS enthält nebst den Erhaltungszielen zu den einzelnen Ortsbildern auch „Anregungen zu einer nachhaltigen Planung, um den Erhalt des baulichen Erbes und die besondere Qualität der Siedlungen für die Zukunft zu gewährleisten“ (Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK 6.2.1.2). Im vorliegenden kantonalen Richtplan werden diese „Planungsempfehlungen“ nirgends explizit erwähnt.

Der Richtplan soll die Berücksichtigung und Umsetzung auch dieser Planungsempfehlungen explizit einfordern und Punkt 6.2.2. der Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK übernehmen: „Der Richtplan soll [...] geeignete Handlungsanweisungen geben, so dass bei allen raumwirksamen Vorhaben angebrachte Massnahmen zur Berücksichtigung der Erhaltungsziele und weiterer Planungsempfehlungen des Bundesinventars umgesetzt werden“.

2. Ermittlung der rechtsrelevanten Interessen und möglicher Konflikte

Im vorliegenden Richtplanbeschluss wird weder näher auf die sachkundige Ermittlung der „gewichtigen Interessen an der ungeschmäleren Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung der inventarisierten Objekten“ noch auf deren Abstimmung mit anderen raumplanerischen Vorhaben eingegangen. Es steht lediglich lapidar: „Bei Zielkonflikten unterstützen die kantonalen Behörden die Beteiligten auf der Suche nach konstruktiven Lösungen“ (Siedlung IV 21, S. 14).

Dabei wird in der Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK die „Berücksichtigung und Abstimmung mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten“ und die Ermittlung des Handlungsbedarfs explizit und mehrfach durch konkrete Angaben erläutert und eingefordert. Der Richtplan soll mit folgenden Ergänzungen die angemessene Berücksichtigung des Bundesinventars ISOS sicherstellen:

- a. Im kantonalen Richtplanbeschluss soll explizit der „Auftrag an die Behörden aller Stufen“ formuliert werden, „raumwirksame Vorhaben auf mögliche Konflikte mit den Erhaltungszielen des ISOS zu überprüfen“ und den „entsprechenden Handlungsbedarf im Kanton“ auszuweisen (Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK, 6.2.2.2 und 4.3). Die konkretisierenden Fragestellungen sollen im Richtplantext als Beurteilungshilfe der kantonalen und kommunalen Behörden aufgeführt werden: „Denkbare Fragestellungen können beispielsweise sein: Beeinträchtigt ein Vorhaben die Erhaltungsziele des ISOS? Stört es wichtige Freiräume und Sichtbezüge (Nah- und Fernwirkungen, Silhouetten, Sichtachsen)? Steht es in Widerspruch zu einer bestehenden räumlichen Kohärenz? Ist es massstäblich? Zerstört es für das Ortsbild wesentliche originale Substanz? Zerstört es wichtige Grünräume? Ist das Vorhaben unvermeidlich (Standortgebundenheit)?“ (Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK, 6.2.2.2)
- b. Die in der Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK (6.2.2.2) vorgeschriebene „Sicherstellung der entsprechenden Fachkompetenz bei planerischen Aufgaben“ soll im Richtplanbeschluss aufgenommen und folgendermassen festgehalten werden: „Die kommunalen und kantonalen Behörden koordinieren den Schutz der Bundesinventarobjekte mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten, indem sie bei Zielkonflikten die kantonalen Fachstellen für Natur- und Landschaft, Heimatschutz und Denkmalpflege sowie die kantonalen oder eidgenössischen Kommissionen für Natur- und Heimatschutz oder für Denkmalpflege für die Ermittlung und Beurteilung der nationalen

Interessen rechtzeitig beiziehen“ (vgl. Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK, Anhang: Beurteilung bzw. Gewichtung der Interessen; vgl. auch Art. 25a37 Abs. 2c RPG)

3. Massnahmen und Bedrohungen

Der vorliegende Richtplan unterlässt es, Massnahmen zur Umsetzung der Erhaltungsziele und der weiteren Planungsempfehlungen des ISOS zu erwähnen, obwohl - wie bereits ausgeführt - solche Massnahmen mehrfach von der Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK gefordert und benannt werden.

Damit der Richtplan rechtskonform die Berücksichtigung des Bundesinventars ISOS umsetzt, sollen folgende Konkretisierungen betreffend die zum Erhalt der Integrität und Authentizität der Ortsbilder zu ergreifenden (a + b) bzw. zu vermeidenden (c) raumplanerischen Massnahmen aufgenommen werden:

- a. „Kanton und Gemeinden müssen aktiv werden und die geeigneten Schutzmassnahmen für die inventarisierten Schutzobjekte ergreifen. [...] In Frage kommen insbesondere (überlagernde) Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG), Freihaltezonen (Art. 18 RPG), Sondernutzungspläne (Gestaltungspläne, Detailnutzungspläne, Überbauungsordnungen) oder ‚andere geeignete Massnahmen‘ (Art. 17 Abs. 2 RPG), wie beispielsweise Schutzverfügungen oder vertragliche Lösungen“ (Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK, 5).
- b. „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).
- c. „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 Massstabssprünge oder 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). Derartige raumplanerische inadäquate Vorhaben sind zu vermeiden.

4. Beurteilung und Gewichtung der Interessen

Der vorliegende Richtplan übernimmt zwar die allgemeinen Bestimmungen zur Interessensabwägung aus der Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK (Punkt 4.5), unterlässt es aber, konkretisierende Bestimmungen zur Beurteilung bzw. Gewichtung der Interessen aus der Empfehlung zu übernehmen. Um eine rechtskonforme Praxis der Interessensbeurteilung und –gewichtung sicherzustellen, sollen die konkreteren Bestimmungen aus der Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK und aus der Schrift der Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN Nr. 1/11) im Richtplan übernommen werden.

Der Richtplanbeschluss soll von den zuständigen kantonalen und kommunalen Planungsbehörden einfordern, „dass die Gewichtung der Schutzinteressen für Dritte argumentativ nachvollziehbar bzw. adäquat begründet wird“ (Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK, Anhang: Beurteilung bzw. Gewichtung der Interessen). Insbesondere sollen die Planungsbehörden:

- „richtplanerische Aussagen zu Schutzobjekten von Bundesinventaren machen,
- die Frage nach Alternativstandorten, welche ein zentrales Element der Interessensabwägung bildet, prüfen,
- die nationalen und regionalen Schutzinteressen adäquat ermitteln,
- die Interessen des Eigentümers an der wirtschaftlichen Nutzung seiner Parzelle nicht von vornherein höher gewichten als die einzubeziehende Interessensbekundung des Bundes, die in den Inventaren zum Ausdruck kommt“ (VLP-ASPAN Nr. 1/11 S. 13).

Die Ausführungen des Richtplans zu den zulässigen Abweichungen und Eingriffen gegenüber Erhaltungszielen des Bundes sollen folgende konkretisierenden Ergänzungen erhalten:

- „Die erlaubten Eingriffe sind zugelassen unter der Voraussetzung, dass sie keine Präjudizen für weitere Eingriffe schaffen“ (VLP-ASPAN Nr. 1/11 S. 7)
- „Die Planungsbehörden sorgen dafür, dass die kantonalen und kommunalen Objekte der Bundesinventare nicht durch die Summe und das Zusammenspiel einer Vielzahl von vermeintlich kleinen und unbedeutenden Eingriffen im Verlaufe der Zeit unwiderruflich geschädigt werden“ (vgl. Empfehlung, Anhang: Interessenabwägung im engeren Sinn).

II. Alternativer Ergänzungsantrag

Falls die vorgeschlagenen einzelnen Ergänzungen nicht in den Richtplan aufgenommen werden, beantragt die IG Freiraum Meienberg, dass zur Sicherstellung der Rechtskonformität dieser *Anpassung der Richtplan die Berücksichtigung und Anwendung der Handlungsmassnahmen, der Fragenkataloge und der Hinweise zur Interessensabwägung, welche in der Schrift der Vereinigung für Landesplanung sowie in den Empfehlungen der zuständigen Bundesämter ausgeführt werden, für Behörden aller Stufen als verpflichtend erklärt.*

III. Hinweis zur ISOS-Festlegung Rapperswil-Jona

Die IG Freiraum Meienberg macht das AREG und die kantonale Denkmalpflege darauf aufmerksam, dass die ISOS-Aufnahme zu Rapperswil im Jahre 2006, d.h. noch vor der Vereinigung von Rapperswil-Jona im Jahre 2007, stattgefunden hat, weshalb die Festlegung beim Übergang zwischen den Gemeinden Rapperswil und Jona am Hangfuss des Meienbergs lückenhaft ist. Gerade am Meienberg sind Anlagen der Frühindustrialisierung (EWJR, schweizweit einmaliges Wasserkanalsystem), Industriellen-Villen mit Anbauten und Gärten sowie Bauernhöfe in der noch ursprünglichen Landschaft als wichtige kulturhistorische Zeugen vorhanden.

Da in diesem Landschaftsraum unterschiedliche und zum Teil überlappende Schutzinteressen (ISOS-Ortsbilder mit Umgebungsrichtung, kommunale Ortsbilder, kantonal geschützte Fabrikanlagen, und bis zur Vernehmlassung 2009 ein grosser siedlungsgliedernder Freiraum) vorhanden sind und seit 2009

die Nutzungsplanung in der Bevölkerung und unter Fachkreisen umstritten ist, ist eine Klärung des Umfangs und der Qualität dieses mehrfach geschützten Gebietes notwendig. Zur Erfüllung seiner Koordinationsfunktion hat der Kanton sicherzustellen, dass die Beurteilung der Natur- und Heimatschutzinteressen adäquat durch ein ENHK-Gutachten abgeklärt wird.

Gerne erfahren wir von Ihnen, welche Ergänzungen in den Richtplan aufgenommen werden und wie das AREG gedenkt, die Beurteilung der Ortsbildschutzinteressen am Meienberg in Rapperswil-Jona, wo die Aufnahme des ISOS lückenhaft ist und gegensätzliche Interessen vorhanden sind, zu klären.

Freundliche Grüsse,
IG Freiraum Meienberg

Dr. Phil. Paola Brülisauer-Casella

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