Weichenstellung Richtplanung : Möglichkeiten und Grenzen

Autor(en): **Diggelmann, Hansruedi**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): **- (2003)**

Heft 2

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966618

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Weichenstellung Richtplanung – Möglichkeiten und Grenzen

Hansruedi Diggelmann, Amt für Raumordnung und Vermessung, Zürich

Zusammenfassung

Die Raumplanung ist Sache der Kantone. Der Bund schreibt den Kantonen vor, Richtpläne zu erstellen. Der kantonale Richtplan dient der Koordination raumwirksamer Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung. Er ist ein offenes und dynamisches Gefäss. Seine Inhalte sind bestimmt durch, a) was überhaupt als öffentliche Aufgabe gilt (Verfassung), b) welche konkreten Ziele gesetzt und welche konkreten Aufgaben den Behörden in den verschiedenen Sachbereichen wie Verkehr, Wohnungswesen, Landwirtschaft, Naturschutz usw. gestellt werden (Gesetze) und schliesslich c), ob und mit welchen Prioritäten die Politik bereit ist, aktuelle Probleme anzunehmen und zu lösen. Welche Entwicklungen im Agrarsektor raumbedeutsam sind und wie sie allenfalls in die Richtplanung einfliessen sollen, ist deshalb in erster Linie von der Landwirtschaftsverwaltung der Kantone und des Bundes zu bestimmen.

Im folgenden wird grob umrissen, welche Inhalte ein kantonaler Richtplan hat (1.), welche Stellen zur Planung verpflichtet sind (2.) und welche Eigenarten den Richtplan prägen (3.). Anhand ausgewählter Beispiele werden Möglichkeiten und Grenzen des Richtplans bei der Behandlung des Bereichs „Landschaft und Landwirtschaft“ aufgezeigt (4.) und schliesslich festgestellt, dass die Möglichkeiten des Richtplans gross sind und vermehrt genutzt werden sollen (5.).

Schlüsselwörter: Richtplan, Richtplanung, Zonenordnung

1. Richtplan gemäss RPG

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) verpflichtet die Kantone, Richtpläne zu erlassen (Art. 6 ff., RPG). Richtpläne geben Aufschluss über die Grundzüge der anzustrebenden

Entwicklung (Art. 6 RPG), beschreiben den Abstimmungsstand raumwirksamer Tätigkeiten (Art. 8, lit. a RPG) und beinhalten ein Realisierungsprogramm (Art. 8, lit. b RPG).

In den Grundzügen der anzustrebenden Entwicklung ist zumindest festzustellen, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen, welche besonders schön, wertvoll, für die Erholung der Bevölkerung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind und welche durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind. Zudem sind der Stand und die anzustrebende Entwicklung in den Bereichen Siedlung, Verkehr, Versorgung sowie öffentliche Bauten und Anlagen zu bestimmen. Besondere Erwähnung verdient Art. 6, Abs. 2, lit. a RPG: Danach sind die „Gebiete, welche sich für die Landwirtschaft eignen", ohne weitere Voraussetzung in den Richtplänen auszuweisen. Im Gegensatz zur Bauzonenplanung steht ein nachweisbarer aktueller Bedarf nicht im Vordergrund. Vergleichsweise kurzfristige Schwan-kungen in der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte sollen sich also ausdrücklich nicht auf die Bezeichnung einer Fläche als „Land-wirtschaftsgebiet" auswirken, sondern ihr Natur- und Produktions-potential ist sehr langfristig zu erhalten. Diese langfristige Perspektive wird unterstützt durch die neuerdings in der Bundesverfassung verankerte Multifunktionalität der Landwirtschaft (Art. 104 BV) und den darauf abgestimmten Begriff der Landwirtschaftszone im RPG (Fassung vom 20. März 1998): „Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden" (Art. 16, Abs. 1 RPG).

Während die „Grundzüge" den mittel- und langfristigen Zielrahmen abstecken, bilden die Beschreibung des Abstimmungsstandes und das Realisierungsprogramm die dynamischen Inhalte des Richtplans. Der Richtplan zeichnet nicht einfach ein Bild von einer anzustrebenden Raumordnung, wie sie Politiker und Beamte gerne hätten und wie es die Richtplankarten nur allzu oft suggerieren durch die vielen Striche, Kreise und Schraffuren über Hunderte von „geplanten" Vorhaben. Der Richtplan ist ein Handlungsplan und es ist deshalb im Text unter anderem zu beschreiben, welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Erteilung von Planungsaufträgen). Wo es der Abstimmungsstand zulässt, ist aufzuzeigen, in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen

(Realisierungsprogramm). Mit dem Richtplan als solchem werden zwar keine Kredite gesprochen; umgekehrt macht es keinen Sinn, Dinge zu planen, die realistischerweise nicht finanziert werden können oder auch langfristig gar nicht finanzierbar sind.

2. Planungspflicht

„Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab“ (Art. 2, Abs. 1 RPG). Dieser schlichte Satz birgt wichtige Aussagen in sich über die Träger der Raumplanung und über die Koordinationspflicht.

Träger der Raumplanung sind alle mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betrauten Stellen auf den Stufen Bund, Kanton und Gemeinde. Für die kantonale Stufe ist vorab das allfällige Missverständnis auszuräumen, der Richtplan sei sozusagen das „Hobby“ der kantonalen Fachstelle (Art. 31 RPG; je nach Kanton „Amt für Raumplanung“, für „Raumordnung“, für „Raumentwicklung“ usw.) und die politisch Verantwortlichen würden auf deren Anträge hin die Richtplaninhalte festlegen. Bei diesen Ämtern laufen die Informationen zusammen und sie betreuen federführend die Bewirtschaftung des Instruments Richtplan als Dokument. Die verschiedenen Inhalte sind aber von den betreffenden Fachverwaltungen (wie eben der Landwirtschaftsverwaltung) einzubringen.

Die Koordinationspflicht äussert sich in erster Linie in der Pflicht jedes Planungsträgers, Informationen über laufende Entwicklungen und Projekte bereitzustellen und in geeigneter Weise zugänglich zu machen. Die Information ist in der Raumplanung eine Bringschuld, und zwar auch gegenüber der Bevölkerung, die in geeigneter Weise bei Planungen mitwirken können soll (Art. 4 RPG). Die Koordination in der Raumplanung geht weit über die Abstimmung von Planungen unterer Stufe (insbesonders Nutzungspläne) an die übergeordneten (Richt-)Pläne hinaus: Nach- und nebengeordnete Planungsträger sind frühzeitig in die Grundlagenerarbeitung und Entscheidungsfindung einzubeziehen.

3. Eigenart des Richtplans: Behördenverbindlichkeit

„Richtpläne sind für die Behörden verbindlich“ (Art. 9, Abs. 1 RPG). Im Gegensatz zu Nutzungsplänen bewirken sie keine Eigentumsbeschränkungen. Dementsprechend können sich Private nicht mit Rechtsmitteln gegen Festlegungen des Richtplans zur Wehr setzen. Erst Umsetzungsmassnahmen, mit welchen in private Rechtspositionen eingegriffen wird oder mit denen Rechte verliehen werden, können mit Rekurs angefochten werden. Richtpläne sind also nur - aber immerhin - Ausdruck behördlicher Konzepte zur gezielten Erarbeitung von Zonenplänen oder Schutzverordnungen, zum Erlass von Baulinien, Werkplänen oder Strassenprojekten, zur Erteilung von Bewilligungen oder Konzessionen, zur Ausrichtung von Beiträgen usw. (zum Begriff der „raumwirksamen Tätigkeit“ vgl. Art. 1 der eidg. Raumplanungsverordnung, RPV). Die Behördenverbindlichkeit ermöglicht eine permanente Überprüfung der Richtpläne; diese sind im Lichte der Planungs- und Koordinationspflicht (vorstehend Pt. 2) laufend an veränderte Verhältnisse, neue Aufgaben oder zur Erreichung besserer Lösungen anzupassen (Art. 9, Abs. 2 RPG). Aus rechtlicher Sicht kommt also dem Aspekt der Rechtssicherheit bei der Anpassung von Richtplänen vergleichsweise geringe Bedeutung zu. Dies betrifft in erster Linie die Beschreibung des Abstimmungsstandes und das Realisierungsprogramm (vgl. vorstehend Pt. 1). Hingegen sollten die „Grundzüge“ der räumlichen Entwicklung möglichst verlässlich sein: Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG gebieten, dass Festlegungen wie die Bezeichnung von „Landwirtschaftsgebiet“, von Siedlungsschwerpunkten (mit den entsprechenden massiven Investitionen in die öffentliche Infrastruktur) oder auch von Flugrouten von allen öffentlichen und privaten Akteuren als langfristige Rahmenbedingungen respektiert werden - und eben auch im Vertrauen auf Investitionssicherheit optimal genutzt werden können!

4. Möglichkeiten und Grenzen: Ausgewählte Beispiele

Im folgenden werden die Möglichkeiten und Grenzen des Richtplans anhand der Rechtslage und dem Planungsstand im Kanton Zürich dar-

gestellt. Der kantonale Richtplan wird hier vom Kantonsrat (Legislative) festgesetzt.

Mit der Festlegung von Siedlungsgebiet wird für jede Gemeinde der Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen Bauzonen ausgeschieden werden dürfen. Das Landwirtschaftsgebiet - und damit im Prinzip die gesamte offene Landschaft mit ihren vielfältigen Funktionen - ist im Gegensatz zum Wald nicht flächenhaft gesetzlich geschützt. Entsprechend hohen Stellenwert hat die richtplanerische Vorgabe des Siedlungsgebiets. Sie stellt einerseits die verfassungsrechtlich gebotene Trennung des Bodenmarktes sicher. Anderseits sollte das Siedlungsgebiet als wichtiger Teil der „Grundzüge“ und im Lichte des Anliegens nach einer haushälterischen Bodennutzung sehr langfristig nicht mehr ausgedehnt werden. Gemäss Art. 15 RPG können im Prinzip Flächen, die „voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt“ werden, einer Bauzone zugewiesen werden. Diese Bestimmung suggeriert, das Landwirtschaftsland stehe im 15-Jahres-Rhythmus für eine allfällige Einzonung zur Disposition. Der Bundesgesetzgeber stellt damit sehr hohe Anforderungen an die kantonale Politik. Im interkantonalen Vergleich hat der Kanton Zürich das Siedlungsgebiet in den letzten 30 Jahren sehr effektiv mit dem Richtplan begrenzt; Siedlungswachstum ist hier im Grundsatz nur noch durch Siedlungserneuerung möglich („Flächenrecycling“).

Gemäss den Vorstellungen des Regierungsrates hätten in ausgewählten Bereichen der Agglomeration, angrenzend an dicht besiedelte Gebiete, so genannte Landschafts-Aufwertungsgebiete im Richtplan bezeichnet werden sollen. Ziel war, diese Gebiete vorab für die Naherholung der städtischen Bevölkerung und in ökologischer Hinsicht aufzuwerten. Die Festlegung sah eine Verpflichtung der nachgeordneten Planungsträger vor, Landschafts-Entwicklungskonzepte (LEK) durchzuführen. Die Mehrheit des Kantonsrates hat die Festlegung in dieser Form nicht angenommen. Die im Prinzip unbestrittene und unterdessen auch gesetzlich verankerte Multifunktionalität der Landwirtschaftszone wird deshalb in der dicht besiedelten Agglomeration Zürich einzelfallweise umgesetzt und dies vorab auf private Initiative (z.B. Reitbetriebe, Restaurants auf Bauernhöfen, Golfplätze u.ä.). In Agglomerationsnähe wird nur in den wenigen, bezüglich Erholungsnutzung stark übernutzten, Landschafts- und Naturschutzgebieten geplant. Für die Notwendigkeit einer konzeptionell abgestützten Gestaltung der „normalen“ Landschaft gibt es derzeit noch wenig Verständnis.

Seit 1995 sind im Richtplan Landschafts-Förderungsgebiete festgelegt. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft zieht es nach sich, dass die

Bewirtschaftung eines erheblichen Teils der Landwirtschaftsflächen langfristig nicht mehr sichergestellt ist. Dies betrifft vorab Flächen, auf welchen nicht sehr effizient angebaut werden kann oder deren Pflege nicht grossflächig durch formelle Schutz- und Förderungsmassnahmen finanziell abgegolten wird. Die Richtplanfestlegung weist alle Verwaltungsstellen an, die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft so gut wie möglich zu gestalten, damit die Bewirtschaftung dieser Flächen durch Landwirte erhalten und gefördert wird - und damit Eigenart, Vielfalt, Natürlichkeit und Erholungswert dieser Gebiete.

Ausgelöst durch die RPG-Revision 1998 sind im Richtplan Grundsätze für die Ausscheidung von so genannten Intensivlandwirtschafs-Zonen festgelegt worden. In Ausführung zu Art. 16a, Abs. 3 RPG hat der Bundesrat die Kantone mit Art. 38 RPV verpflichtet, die Anforderungen, die bei der Ausscheidung solcher Zonen zu beachten sind, „im Rahmen der Richtplanung oder auf dem Wege der Gesetzgebung“ festzulegen. Derartige landwirtschaftliche Vorhaben, „die über eine innere Aufstockung hinausgehen“, werden aus ganz individuellen betrieblichen Umständen aktuell. Zudem ist zu verhindern, dass durch Festlegungen des Richtplans „Intensivlandwirtschafts-Zonen-Erwartungsland“ mit den entsprechenden Preissprüngen entsteht. Auf die Bezeichnung konkreter Flächen für die Intensivlandwirtschft im Richtplan wurde deshalb bewusst verzichtet. Aus analogen Überlegungen kennt der Kanton Zürich keine Positivplanung für Golfplätze. Zur Realisierung eines Golfplatzes (18-Loch Anlage mit ökologischen Ausgleichsflächen: ca. 50 ha) müssen mehrere Landwirte aus freien Stücken bereit sein, ihren Betrieb aufzugeben. Die öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen (Fruchtfolgeflächen, Landschaftsschutz, Erschliessung, ökologischer Ausgleich usw.) werden im Einzelfall in einem Nutzungsplanverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) geprüft. Gemäss Vorgabe des kantonalen Richtplans ist zudem die Zustimmung des betreffenden regionalen Planungsverbandes nötig.

Um einen Spezialfall handelt es sich bei den Gebieten mit traditioneller Streubauweise. Gemäss Art. 39 RPV können die Kantone die Änderung der Nutzung bestehender Bauten zu nichtlandwirtschaftlichem Wohnen oder zu Zwecken des „örtlichen Kleingewerbes“ im Bewilligungsverfahren als standortgebunden zulassen (Standortgebundenheit gemäss Art. 24 RPG). Motiv ist die Stärkung der Dauerbesiedlung im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung. Formelle Voraussetzung ist die konkrete räumliche Festlegung dieser Gebiete im kantonalen Richtplan. Diese Bestimmung zeigt weniger die Grenzen des Richtplans als vielmehr die

Grenzen eines unter demokratischen und föderalistischen Aspekten korrekten Bewilligungsverfahrens. Weil der Richtplan ohne Referendumsmöglichkeit festgesetzt wird und weil die erwähnten Umnutzungen anschliessend direkt in einem zwingenderweise kantonalen Bewilligungsverfahren ermöglicht werden (Art. 25, Abs. 2 RPG), besteht bei der Gebietsbezeichnung keine direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeit und auch die kommunale Exekutive hat im Einzelfall mangels Zuständigkeit zur Bewilligungserteilung keine wesentlichen Einflussmöglichkeiten.

5. Möglichkeiten des Richtplans ...

Die Möglichkeiten des Richtplans sind im Prinzip gross und sollten von allen raumbedeutsamen Politikbereichen vermehrt genutzt werden. Dazu müssen aber kantonalgesetzliche Vorgaben darüber, welche Inhalte in den Richtplänen aufzunehmen sind, weitgehend vermieden werden. Als Instrument der kantonalen Raumentwicklungspolitik muss die gesetzliche Regelung des Richtplans zulassen, dass alle aktuellen und wichtigen raumbedeutsamen Themen aufgegriffen und als solche dem Richtplanungsprozess zugeführt werden können. Die inhaltlichen Aufträge und Wertungen, was als öffentliche Aufgabe einem räumlichen Abstimmungsprozess zu unterziehen ist, ergeben sich aus den verschiedensten Spezialgesetzen in den Bereichen Verkehr, Landwirtschaft, Wohnungswesen, Umweltschutz usw.; sie sind also nicht primär in einem Planungsgesetz zu regeln bzw. von diesem gleichsam „zu zensurieren“. Eine so verstandene „Ent-Rechtlichung“ des Richtplans ermöglicht die nötige Offenheit in der Problemannahme durch die Politik. Agrarpolitiker sollen und müssen also auch in Zukunft nicht die Planungsgesetze studieren und sich allenfalls davon einschüchtern lassen, wenn sie ihre Anliegen darin nicht ausdrücklich vertreten sehen. Vielmehr müssen sie überlegen, welche Entwicklungen in der Landwirtschaft raumbedeutsam sind und sich mit ihren Ideen und Anliegen bei den kantonalen Regierungen und Fachstellen für Raumplanung bemerkbar machen! Die Möglichkeiten des Richtplans sind für alle, die Bereitschaft zur Gestaltung unseres künftigen Lebensraumes haben, gross. Die Grenzen des Richtplans liegen höchstens, aber sehr präzis bei den Grenzen der Raumplanung im allgemeinen: Nämlich dort, wo diese mangels Kenntnis der Verfassung nicht als staatliche Aufgabe anerkannt wird.

Anschrift des Verfassers:

Hansruedi Diggelmann
ARV, Amt für Raumordnung und Vermessung
Stampfenbachstrasse 12
8090 Zürich

Email: hansruedi.diggelmann@bd.zh.ch