

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. April 2009

557. Revision des Raumplanungsgesetzes (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2008 unterbreitet das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Kantonsregierungen den Entwurf für eine Revision des Raumplanungsrechts zur Vernehmlassung.

Die Vorlage umfasst den Entwurf für ein Raumentwicklungsgesetz (E-REG), das an die Stelle des geltenden Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) treten soll. Die Grundlagen- und Entwurfsarbeiten des Bundes erfolgten in den letzten Jahren ohne Einbezug der Kantone; als Grund für den Zeitpunkt der Revision wird angegeben, dass das neue Gesetz als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative der Umweltverbände innert Frist vorgelegt werden soll.

Der Entwurf entspricht einer formellen Totalrevision des RPG. Er enthält zudem viele weitreichende materielle Änderungen und Neuerungen, insbesondere betreffend die Planungen und weitere Kompetenzen des Bundes (Art. 14 ff. und 71 ff. E-REG: Raumkonzept Schweiz, sachbereichsbezogene Planungen, Aufsicht über die Kantone), Instrumente zur Planung in funktionalen Räumen (Art. 21–24 E-REG), die Grundlagen, Inhalte und die Rechtswirkung von kantonalen Richtplänen (Art. 25–34 E-REG), neue Bestimmungen zur Dimensionierung der Bauzonen, zur Erschliessung und zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 35–47 E-REG), eine inhaltlich sowie verfahrens- und zuständigkeitsmässig vollständige Neukonzeption der Rechtsetzung, Planung und Bewilligungserteilung im Nicht-Siedlungsgebiet samt Versiegelungs- und Wohnflächenabgabe in diesen sogenannten Kulturlandzonen (Art. 48–57 und 65 ff. E-REG), verschiedene verfahrensmässige Neuerungen beim Erlass von Nutzungsplänen und bei der Erteilung von Baubewilligungen (Art. 38 f., 62 ff. und 75 E-REG) sowie die Einführung einer bundesrechtlich geregelten Reservebauzone (Art. 76–79 E-REG). Die Vorlage enthält doppelt so viele Gesetzesbestimmungen wie das RPG (86 statt 39 Artikel), ohne dass die Grundsätze und die wesentlichen Inhalte aus dem Gesetz hinreichend klar erkennbar würden. Erschwerend ist, dass trotz formeller und materieller Totalrevision des RPG kein Verordnungsentwurf, und wäre dies wenigstens in den Grundzügen, vorgelegt wird, und dass die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf lückenhaft, unpräzise und an vielen Stellen auch verwirrend sind.

Die Vorlage ist in dieser Form und zum jetzigen Zeitpunkt abzulehnen. Sie wird insbesondere auch von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und von der Kantonsplaner-Konferenz (KPK) abgelehnt. Neben inhaltlichen Argumenten fällt besonders ins Gewicht, dass die Gesetzesrevision überhaupt nicht zwingend als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative vorzulegen ist. Vielmehr muss befürchtet werden, dass die vielen Angriffspunkte, die der E-REG bietet, der Landschaftsinitiative sogar noch zum Durchbruch verhelfen könnten.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), 3003 Bern, sowie per E-Mail an: ARERegistrierung-Dokumentation@are.admin.ch).

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2008 haben Sie uns den Entwurf für eine Revision des Raumplanungsrechts zur Vernehmlassung bis 17. April 2009 zugestellt. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Gesamtbeurteilung und Antrag

Die Vorlage überzeugt in wesentlichen Bereichen nicht. Neuerungen, für die ein Gesetzgebungsbedarf zur Lösung bestehender Probleme grundsätzlich ausgewiesen ist, sind nicht zu Ende gedacht (z. B. Art. 40 betreffend Bauzonendimensionierung), unpraktikabel (z. B. Regelung der Kulturlandzonen) oder sie gehen zu wenig weit, um wirksam zu sein – so insbesondere die als wichtiger Grund für die Gesetzesrevision aufgeführte bessere Abstimmung von Raumplanung und Umweltschutz. Andere Neuerungen sind in dieser Form und im heutigen Zeitpunkt zu wenig ausgereift (z. B. Instrumente zur Planung in funktionalen Räumen); andere Vorschläge sind ohne vertiefte Grundlagenarbeiten und Wirkungsanalysen nicht umsetzbar, sei dies aus politischen, ökonomischen oder verfassungsmässigen Gründen (Eingriffe in die kantonale Verfahrenshoheit in den Bereichen Nutzungsplanung und Baubewilligungserteilung, Einführung neuer Abgaben in Kulturlandzonen, Umschreibung und Rechtswirkungen der Reservebauzonen).

Wir anerkennen einen Bedarf für eine Revision des RPG. Im vorliegenden Entwurf an sich begrüssenswert sind Neuerungen wie das Raumkonzept Schweiz, die Einführung einer Planungszone auf Bundesebene oder die Konkretisierung zwingender Inhalte von kantonalen

Richtplänen (einschliesslich des kantonalen Raumkonzeptes). Diese Themenbereiche rechtfertigen aber eine Revision in der vorgelegten Art nicht. Einerseits können in den Bereichen Bundesplanungen und kantonale Richtplanung Verbesserungen vorab auch im Vollzug des geltenden Rechts erreicht werden. Andererseits ist auch eine Teilrevision des RPG, die verschiedene wesentliche Bereiche umfassen müsste, aufgrund einer übergreifenden Analyse mit Bezug auf ihre Wirkung an die Hand zu nehmen. Dabei wird auch die nötige systematische und redaktionelle Folgerichtigkeit sicherzustellen sein, insbesondere mit Blick auf das sogenannte funktionale Raumplanungsrecht (Sachgesetzgebungen) und betreffend Planungen in funktionalen Räumen.

Wir beantragen, dass auf eine Revision in der vorgelegten Art derzeit verzichtet wird. Dies ist auch deshalb gerechtfertigt, weil die Gesetzesrevision nicht zwingend als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative vorzulegen ist. Vielmehr muss befürchtet werden, dass die vielen Angriffspunkte, die der vorliegende Gesetzesentwurf bietet, der Landschaftsinitiative sogar noch zum Durchbruch verhelfen könnten. Wir schliessen uns den Stellungnahmen der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) sowie der Kantonsplaner-Konferenz (KPK) an und beantragen, dass das RPG lediglich teilrevidiert wird und dass diese Revision in der dort beschriebenen Art der Zusammenarbeit mit den Kantonen zu evaluieren ist.

Aufgrund dieser Einschätzung verzichten wir auf eine detaillierte Stellungnahme zu den einzelnen Abschnitten und Artikeln der Vernehmlassungsvorlage. Im Folgenden sind die wesentlichsten Punkte aufgeführt, die aus der Sicht des Kantons Zürich bei einer späteren Revision zu beachten sind.

2. Schwerpunkte einer künftigen Revision des Raumplanungsgesetzes

a) Allgemeine Bemerkungen

Das nominale Raumplanungsrecht muss die Querschnittsaufgabe Raumplanung in erster Linie mit Zielnormen und mit geeigneten Vorschriften über die Zuständigkeiten, die Verfahren und die Rechtswirkungen der verschiedenen Planarten regeln. Die tatsächliche Raumentwicklung in den verschiedenen Teilräumen ist je nach Ausgangslage und Aufgabenstellung massgebend und mit wechselnden Prioritäten von Sachgesetzgebungen gesteuert (also vom sogenannten funktionalen Raumplanungsrecht wie Verkehrsrecht, Umweltrecht, Steuerrecht, Agrarrecht usw.) und sie wird von dynamischen ökonomischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten unterstützt oder gehemmt, die ihrerseits auf vielfältige Art staatlich reguliert sind.

Eine Teilrevision des Raumplanungsgesetzes muss deshalb die Koordinationsfunktion der Raumplanung stärker betonen und dabei in erster Linie die verschiedenen Instrumente und Verfahren der überörtlichen

Planung verfassungskonform, namentlich auch unter Beachtung der kantonalen Organisations- und Verfahrenshoheit, präziser regeln als dies im E-REG erfolgt ist.

Bei einer künftigen Teilrevision sind insbesondere die nachfolgend aufgeführten Punkte zu beachten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Probleme mit Gesetzen besser gelöst werden können und dass nicht alle Probleme, die gesetzliche Regelungen brauchen, im RPG gelöst werden können.

b) Konzeptionelle und organisatorische Grundanliegen

Raumkonzept Schweiz (ROK-CH): Als neues Instrument begrüssen wir das ROK-CH im Grundsatz und anerkennen entsprechenden Regelungsbedarf. Inhalte, Verfahren und Rechtswirkungen sind auf Gesetzesstufe präzise zu fassen. Die Mitwirkung der Kantone und die Berücksichtigung der genehmigten kantonalen Richtpläne sind sicherzustellen. Es ist darauf zu achten, dass das ROK-CH die Kohärenz der Sachpläne des Bundes gewährleistet und seine Rechtswirkungen die Zuständigkeiten der Kantone achtet. Die Kohärenz der raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes ist auch mit organisatorischen Massnahmen innerhalb der Bundesverwaltung sicherzustellen und sie verdient ein besonderes Augenmerk bei der Prüfung und Genehmigung kantonalen Richtpläne. Diese beiden Gesichtspunkte betreffen vorab Vollzugsdefizite, deren Behebung nicht notwendigerweise Gesetzgebungsbedarf im RPG oder überhaupt auf Gesetzesstufe nach sich zieht.

Agglomerationsprogramme: Auf die im E-REG vorgesehene Art der Regelung von «Planungen in funktionalen Räumen» ist jedenfalls zu verzichten. Sie ist bis auf Weiteres in dieser Form weder nötig noch mit den politischen Strukturen vereinbar. Die Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG stellt klar, dass «die nötigen Planungen» zu erarbeiten und zu koordinieren sind. Insbesondere auch Agglomerationsprogramme gemäss Infrastrukturfondsgesetz (SR 725.13) sind damit hinreichend erfasst. Mit dem RPG können die Organisation sowie die Rechtswirkungen der Beschlüsse der Trägerschaften nicht erzwungen werden. Diese Punkte sind auch nicht zweckmässig regelbar, soweit keine vierte Staatsebene eingeführt wird, was wir mit Nachdruck ablehnen. Eine Regelung der – im E-REG unzureichend klar umschriebenen – Verbindlichkeit derartiger Planungen ist ebenfalls unnötig, weil «Planungen in funktionalen Räumen» richtigerweise als Grundlage der übrigen formell vorgesehenen Planarten anzusehen sind, insbesondere als Grundlage des kantonalen Richtplans. Die Verbindlichkeit einzelner Inhalte von «Planungen in funktionalen Räumen» kann nur durch Übernahme in einen gesetzlich hinreichend formalisierten Raumplan erreicht werden. Insbesondere sind die Mitwirkungsrechte von Behörden und

Bevölkerung und die demokratische Legitimation zu gewährleisten. Zudem sind mit der Genehmigung die Prüfung der Gesetzmässigkeit und die genügende Abstimmung mit anderen geltenden Plänen sicherzustellen.

Kantonale Fachstellen: Zur Sicherstellung der erforderlichen Koordination raumwirksamer Tätigkeiten sind die kantonalen Fachstellen für Raumplanung gemäss Art. 31 RPG als zwingend vorgeschriebene Institution unbedingt beizubehalten. Gegebenenfalls ist deren Funktion sogar noch zu präzisieren. Jedenfalls kann angesichts der verschiedenen Zuständigkeiten in raumbedeutsamen Fachbereichen nicht ausschliesslich und in verschiedenen Zusammenhängen von «der (jeweils) zuständigen kantonalen Behörde» gesprochen werden wie dies im E-REG der Fall ist. Nicht trotz, sondern gerade wegen der verschiedenen wichtigen Zuständigkeiten anderer Verwaltungsstellen von Bund und Kantonen aufgrund von Sachgesetzgebungen ist es unabdingbar, dass eine formelle Hauptverantwortung zur Koordination an einer Stelle angesiedelt ist. Diese Koordinationsfunktion umfasst auch die Bereitstellung von (Daten-)Grundlagen, die Information, das Controlling und die Berichterstattungen sowie das frühzeitige Zusammenführen aller wichtigen Partnerinnen und Partner bei bereichsübergreifenden Grundlagenarbeiten wie der Entwicklung fachbereichsübergreifender Problemanalysen und Handlungsstrategien (kantonale Raumordnungskonferenzen, Zusammenarbeit mit Verbänden usw.; im Kanton Zürich namentlich auch die Zusammenarbeit mit den gesetzlich vorgesehenen regionalen Planungsverbänden). In diesem Zusammenhang ist auch zu fragen, ob und welche zusätzlichen Anstrengungen in den Bereichen Ausbildung und Forschung auf dem Gebiete der Raumplanung und deren Vernetzung mit allgemeinen Disziplinen der Politik- und Verwaltungswissenschaften unternommen werden sollten.

c) Siedlungsgebiet und Bauzonendimensionierung

Die flächenmässige Ausdehnung der Bauzonen ist vorab ein Vollzugsproblem, das bereits nach geltendem Recht bei der Genehmigung von kantonalen Richtplänen durch den Bund entschlossener angegangen werden kann und von den einzelnen Kantonen unabhängig von einer Gesetzesänderung auf Bundesebene entschlossener angegangen werden muss.

Wir anerkennen einen möglichen Gesetzgebungsbedarf, soweit bei der Bauzonendimensionierung der heute geltende Planungshorizont von 15 Jahren (Art. 15 lit. b RPG) aufgrund seiner Entstehungsgeschichte als Legitimation für ein periodisches Wachstum in der Fläche ausgelegt wird (Stichwort: Trendmethode) und vor allem mit Blick auf die nötigen qualitativen Kriterien im Zusammenhang mit der Siedlungserneue-

rung. Der E-REG zeigt aber, dass die Gefahr besteht, dass innert der zu gewährenden Übergangsfristen genau das Gegenteil des Angestrebten eintreten könnte: die Erschliessung von peripher gelegenen, überdimensionierten Bauzonen würde aller Voraussicht nach stark zunehmen. Als Randbedingung für mögliche Massnahmen ist anzuerkennen, dass rechtmässig eingezonte und nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hinreichend erschlossene unüberbaute Grundstücke nur gegen volle Entschädigung ausgezont werden können.

Neben der flächenmässigen Ausdehnung der Bauzonen sind auch qualitative Kriterien ausschlaggebend, insbesondere angemessene bauliche Dichten an gut erschlossenen Lagen innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets und besonders in Ortszentren. Wir unterstützen die Absichten des Bundes, die nötigen Vorgaben als zwingenden Inhalt der kantonalen Richtpläne, und damit als Voraussetzung für deren Genehmigungsfähigkeit einzufordern (was bereits nach geltendem Recht möglich wäre). Zu beachten ist, dass auf kantonaler Richtplanstufe je nach Grösse und Organisation des Kantons nicht alle Gesichtspunkte im Detail geregelt und – wie im Kanton Zürich – wesentliche Festlegungen auch auf Stufe regionaler Richtplan gemacht werden können. Wir halten dafür, dass sich das Thema Bauzonendimensionierung nicht ausschliesslich auf die Verkleinerung bestehender Bauzonen beschränken darf, sondern dass es zur Dynamisierung des Gebäudebestandes und zur Siedlungserneuerung vorab Umzonungen und gezielte Sondernutzungsplanungen im Bestand braucht, damit ein genügendes Angebot bereitgestellt werden kann. In diesem Zusammenhang ist auch zu hinterfragen, ob die Baulandhortung im Vergleich zum ungenügenden Vollzug im Bereich möglicher Auszonungen von nicht erschlossenen peripheren Bauzonen den tatsächlichen Stellenwert hat, der die Art. 45 ff. E-REG zur «Förderung der Verfügbarkeit von Bauland» vermuten lassen.

Eine regionale bzw. überkommunale Abstimmung der Bauzonendimensionierung ist auch aus unserer Sicht erstrebenswert. Allerdings kann sich die (Bundes-)Gesetzgebung nicht auf ein entsprechendes Postulat beschränken. Zur Wahrung des Gegenstromprinzips und der Gemeindeautonomie sind die dafür nötigen Verfahren und Zuständigkeiten zentral. Nach geltendem Recht wären die Abgrenzung des Siedlungsgebiets und ausgewählte qualitative Vorgaben im kantonalen Richtplan machbar, während innerhalb dieses Rahmens einzelne konkrete Einzonungen – und folgerichtig auch erhebliche Umzonungen – von den Gemeinden nur über den Weg der Änderung des regionalen Richtplans erfolgreich beantragt werden können. Ob dies zweckmässig ist, muss sorgfältig geprüft und den Kantonen zur Regelung überlassen werden. Aus unserer Sicht ebenso wichtig und zielführend, und ohne Gesetzesänderung umsetzbar, könnte die Berichterstattung der Ge-

meinden gemäss geltendem Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) sein. Mit dieser Berichterstattung kann der Nachweis der überkommunalen Abstimmung eingefordert werden und sie zwingt bei entsprechend intensivierter Kultivierung praktisch jede Gemeinde zur Ausarbeitung eines kommunalen Gesamtentwicklungskonzepts (dessen Ergebnisse zweckmässigerweise in einem kommunalen Richtplan behördenverbindlich festgelegt werden). Deshalb ist es nicht ohne Weiteres verständlich, dass der E-REG in diesem Zusammenhang diese heute bestehende Pflicht der Trägerinnen und Träger der Nutzungsplanung nicht auf Gesetzesstufe gehoben und konkretisiert hat.

d) Richtplaninhalte und Aufsicht Bund

Die Konkretisierung zwingender Richtplaninhalte begrüssen wir im Grundsatz. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die Auswahl der Themen nicht willkürlich wirkt; es kann ohnehin nicht gelingen, alle möglichen wesentlichen Sachgesetzgebungen zu erwähnen. Die Art. 27–30 E-REG könnten knapper und gleichzeitig klarer formuliert werden, wenn eine allgemeine Bestimmung ausdrücklich regelt, dass in der Richt- und Nutzungsplanung aller Stufen alle wesentlichen öffentlichen und privaten Interessen zu erheben und miteinander abzuwägen sind. Zudem sollen zwingende Richtplaninhalte im Sinne von eigentlichen Richtplan-Festlegungen klar unterschieden werden von Grundlagen, die in der Richtplankarte darzustellen sind oder auf die verwiesen werden kann (z. B. Bodenqualitäts-Kartierung); Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden.

Ob im Rahmen einer Teilrevision die Regelung von detaillierten Richtplaninhalten vordringlich ist, kann erst beurteilt werden, wenn ein entsprechendes Revisions-Paket geschnürt ist. Im Rahmen laufender Revisionen führen die Kantone ein kantonales ROK als Richtplaninhalt bereits ein. Dies ist ein Hinweis, dass eine gesetzliche Regelung zumindest nicht vordringlich ist. Der Bund sollte unseres Erachtens seine Mittel jedenfalls in erster Linie für den Vollzug nach geltendem Recht einsetzen, namentlich auch die erwähnte bundesinterne Koordination intensivieren und die Möglichkeiten ausschöpfen, die seine Aufsichtsfunktion in den Vorprüfungs- und den Genehmigungsverfahren von kantonalen Richtplänen bietet.

e) Planen und Bauen im Nicht-Siedlungsgebiet

Es ist vordringlich, dass die Bestimmungen über das Bauen in der Landwirtschaftszone wieder übersichtlich und stufengerecht geregelt werden. Bei den meisten Festlegungen ausserhalb der Bauzonen, die nicht Wald, Gewässer oder Landwirtschaftsflächen im Sinne von Art. 16 Abs. 1 RPG betreffen, handelt es sich um überlagernde oder ergänzende Festlegungen (insbesondere Natur- und Landschaftsschutz sowie Er-

holung) oder aber temporäre Widmungen (insbesondere Abbau und Deponie). Es ist deshalb unverständlich, dass der E-REG auf eine bundesrechtlich geregelte Landwirtschaftszone verzichten will. Soweit für bestimmte Gebiete oder für bestimmte Nutzungen Differenzierungen oder mehr Flexibilität erforderlich sind, sollen den Kantonen die nötigen Kompetenzen in der Planung gegeben werden (z. B. für Parahotellerie auf Bauernhöfen, für die Ansiedlung von Lohnunternehmen, für die Pferdehaltung u. ä.). Mit generell-abstrakten Regelungen lassen sich die vom Bund an sich richtig erkannten Probleme im Vollzug nicht lösen. Das haben die einschlägigen Änderungen von RPG und RPV eindrücklich gezeigt. Es ist nicht einsehbar, dass dies auf kantonaler Stufe besser gelingen könnte. Klare materielle Regeln machen es überflüssig, dass allgemein nicht bewohnte Bauten nur noch mit Beseitigungsrevers erstellt werden könnten und Steuern in der entworfenen Art eingetrieben werden müssten (Art. 61 Abs. 1 und 65 ff. E-REG). Zur gezielten Sicherstellung eines späteren Rückbaus in berechtigten Fällen (wie z. B. der Rückbau von Sportanlagen oder von gewissen Bauten für die bodenunabhängige Landwirtschaft im Falle der Betriebseinstellung) ist die in Art. 44 Abs. 1 lit. b RPV ausdrücklich geregelte Möglichkeit ausreichend, wonach mit einer Bewilligung auflösende Bedingungen verfügt werden können.

f) Abstimmung Raumplanung und Umweltschutz

Wir stimmen der Einschätzung zu, dass die Abstimmung von Raumplanung und Umweltschutz vordringlich verbessert werden muss. Dies kann aber nicht in der Art des E-REG damit bewerkstelligt werden, dass vor jede Informations- und Koordinationspflicht der Behörden neu das Prädikat «frühzeitig» gesetzt wird, gefolgt von einer Verweisung auf das Umweltrecht. Vielmehr ist mit einer langfristigen Sichtweise und mit Blick auf das Erfordernis einer nachhaltigen Entwicklung zu ermitteln, welche Bestimmungen des Umweltschutzrechts des Bundes unter welchen Voraussetzungen einer Güterabwägung zugänglich gemacht werden können oder deren Anwendung anderweitig flexibilisiert werden kann. Insbesondere in den Bereichen Luftreinhaltung und Lärmvorsorge ist dies vordringlich. Nur mit entsprechenden Flexibilisierungen kann mit Blick auf eine zweckmässige Verkehrsabwicklung und zur Unterstützung der Siedlungsentwicklung nach Innen zur Erhaltung und zum Ausbau von Orts- und Stadtzentren beigetragen werden. Auch zur langfristigen Lärmvorsorge und zur Sicherstellung einer verlässlichen Nutzungsplanung in der Flughafenregion ist der bereits eingeschlagene Weg zur Festlegung einer Abgrenzungslinie, verbunden mit einer Änderung der Lärmschutzverordnung, rasch vorwärts zu treiben. Ganz allgemein ist bei einer Teilrevision des RPG darauf zu achten, dass

