

Städteposition CH

➤ Vorschläge zur Revision
des Bundesgesetzes
über die Raumplanung RPG

Vorbemerkungen

Aus drei Gründen ist der Spielraum zur Verankerung städtischer Anliegen im RPG beschränkt:

1. Die Raumplanung ist gemäss Bundesverfassung Sache der Kantone. Der Bund ist nur zur Grundsatzgesetzgebung berechtigt. Eine Ausnahme bilden die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone. Hier handelt es sich um die Konkretisierung des zentralen Verfassungsgrundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, weshalb detaillierte Bundesvorschriften zulässig sind.
2. Der Bund richtet sich in seiner Gesetzgebung grundsätzlich nur an die Kantone und respektiert damit deren Organisationshoheit bzw. deren Freiheit, das Verhältnis zu den Gemeinden (und Städten) eigenständig zu regeln.
3. Die „Stadt“ ist im Unterschied zum „Kanton“ oder der „Gemeinde“ kein klar definierter Begriff. Rechtsfolgen im Zusammenhang mit den Städten lassen sich daher nur beschränkt formulieren.

Zum Teil wurde in den bisherigen Diskussionen die Abschaffung des kantonalen Richtplans gefordert. Solange die heutige verfassungsrechtliche Aufgabenteilung in der Raumplanung besteht und die Raumplanung weitgehend Aufgabe der Kantone ist, ist die kantonale Richtplanung meines Erachtens unumgänglich. Das grosse Steuerungs- und Koordinationspotenzial der kantonalen Richtpläne ist jedoch besser zu nutzen. Da die Kantone sich der Bedeutung der Richtplanung zunehmend bewusst werden und das Verständnis für das Instrument allgemein gewachsen ist, kann man davon ausgehen, dass das Instrument seiner Aufgabe immer besser gerecht wird: Zwischen den Richtplänen der ersten und der zweiten Generation liegen Welten und die dritte Generation wird einen weiteren Quantensprung bringen. Um ihre Aufgabe besser wahrnehmen zu können, müssen die Richtpläne in vielen Kantonen inhaltlich entschlackt werden und die Städte und Agglomerationen müssen sich besser in die Richtplanung einbringen können. Zudem ist die Möglichkeit kantonsübergreifender Sachpläne zu schaffen.

Die Vorschläge im Einzelnen

1 Ziele der Raumplanung

Art. 1

1 Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

2 Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen,

- a. die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;
- b. wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;
- c. das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken;
- d. die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern;
- e. die Gesamtverteidigung zu gewährleisten.

Änderung (Abs. 1)

- Bund, Kantone, Gemeinden und Städte stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und stärken ihre Wirtschaftsräume im Hinblick auf den internationalen Standortwettbewerb.

Änderungen (Abs. 2)

- Förderung der Städte und Metropolitanräume im internationalen und globalisierten Wettbewerb und Unterstützung von Projekten, die Vorbildcharakter haben oder Entwicklungsimpulse setzen (lit. c).
- Anerkennung der räumlichen und funktionalen Vernetzung von Stadt und Landschaft und Unterstützung der Bestrebungen zur Optimierung dieser Verflechtungen
- Förderung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen (Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit)
-
-

2 Planungsgrundsätze

Art. 3

1 Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten auf die nachstehenden Grundsätze:

2 Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen

- a. der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben;
- b. Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen;
- c. See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden;
- d. naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben;
- e. die Wälder ihre Funktionen erfüllen können.

3 Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen.

Insbesondere sollen

- a. Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein;
- b. Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden;
- c. Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden;
- d. günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein;
- e. Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten.

4 Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen.

Insbesondere sollen

- a. regionale Bedürfnisse berücksichtigt und störende Ungleichheiten abgebaut werden;
- b. Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sein;
- c. nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden.

Bemerkung

Die Planungsgrundsätze sind in weiten Teilen nach wie vor zeitgemäss. Über die Struktur (Landschaft vor Siedlung) lässt sich diskutieren. Eine Ergänzung mit weiteren Grundsätzen ist denkbar.

Änderung (Abs. 4)

- Die Standortwahl öffentlicher und im öffentlichen Interesse liegender Bauten und Anlagen soll die Attraktivität der Städte und Metropolitanräume im globalen Standortwettbewerb stärken.

Ergänzung (Abs. 5)

Die Entwicklungsinteressen der Städte und Metropolitanräume sind zu berücksichtigen. Insbesondere sollen

- a. die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Potenziale als Standortfaktoren genutzt werden;
- b. die Zusammenarbeit zwischen den Städten und Agglomerationen gestärkt werden;
- c. die Koordination in grenzüberschreitenden Einzugsgebieten gefördert werden.

3 Rechtsgrundlage für die Raumkonzepte von Bund und Kantonen

- Der Bund legt alle zehn Jahre in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Gemeinden und Städten ein Raumkonzept vor, welches Strategien für die zukünftige räumliche Entwicklung des Landes aufzeigt und die Grundlage für eine kohärente Raumentwicklungspolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden bildet.
- Auch die Kantone erarbeiten, unter Berücksichtigung der Entwicklungsvorstellungen des Bundes und der Nachbarkantone, Strategien für die zukünftige räumliche Entwicklung ihrer Territorien (siehe unten Art. 6 RPG).
- Kleine Kantone und solche mit starken räumlichen Verflechtungen zu den Nachbarkantonen erarbeiten kantonsübergreifende Raumkonzepte.

7 4 Neuer Artikel zur Erarbeitung von kantonsübergreifenden Sachplänen

- Um die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen zu fördern ist das Instrument eines kantonsübergreifenden Sachplans zu schaffen. Kantonsübergreifende Sachpläne erfassen Sachbereiche, die einer über die Kantonsgrenzen hinausgehenden abgestimmten räumlichen Entwicklung bedürfen.
- In den Plänen werden, gestützt auf die Raumkonzepte des Bundes und der beteiligten Kantone sowie unter Berücksichtigung der kantonalen Richtpläne, konkrete Sachziele definiert und die zur Umsetzung erforderlichen Massnahmen, Zuständigkeiten und Fristen festgelegt.
- Gegenstand kantonsübergreifender Sachpläne können sein: die Ausscheidung strategischer Arbeitszonen, Massnahmenpakete zur Mobilitätssicherung in verkehrsbelasteten Grossräumen (Sicherstellung der Verkehrsflüsse unter Einbezug von MiV, öV und LV), die grossräumige Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr oder die Sicherstellung Kantonsgrenzen überschreitender Natur- und Landschaftspärke.
- Kantonsübergreifende Sachpläne sind, wie die kantonalen Richtpläne, vom Bundesrat zu genehmigen. Damit werden sie (auch für den Bund) behördenverbindlich.

7 5 Kantonale Richtplanung

7 51 Grundlagen, Grundzüge der räumlichen Entwicklung (neu: kantonaales Raumkonzept)

Art. 6

1 Für die Erstellung ihrer Richtpläne bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll.

2 Sie stellen fest, welche Gebiete

- a. sich für die Landwirtschaft eignen;
- b. besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind;
- c. durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind.

3 Sie geben Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung

- a. der Besiedlung;
- b. des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen.

4 Sie berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne.

Ergänzung (Abs. 2/3)

- Die Grundzüge der räumlichen Entwicklung (gemäss Abs. 1) definieren die räumlichen und funktionalen Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung und äussern sich zur Rolle der Städte und Agglomerationen.
- Sie legen Entwicklungsprioritäten fest.

Ergänzung (Abs.4)

- Die Kantone berücksichtigen das Raumkonzept Schweiz, die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die kantonsübergreifenden Sachpläne, die Raumkonzepte und Richtpläne der Nachbarkantone sowie die Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben.

➤ 52 Zusammenarbeit/Verfahren in der Richtplanung

Art. 7

- 1 Die Kantone arbeiten mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone zusammen, soweit ihre Aufgaben sich berühren.
- 2 Einigen sich Kantone untereinander oder mit dem Bund nicht darüber, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden, so kann das Bereinigungsverfahren (Art. 12) verlangt werden.
- 3 Die Grenzkantone suchen die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes, soweit sich ihre Massnahmen über die Grenzen auswirken können.

Art. 10

- 1 Die Kantone ordnen Zuständigkeit und Verfahren.
- 2 Sie regeln, wie die Gemeinden und andere Träger raumwirksamer Aufgaben beim Erarbeiten der Richtpläne mitwirken.

Bemerkung

In Art. 7 wäre es an sich angebracht, bei der Erarbeitung des kantonalen Richtplans neben den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone auch die Städte und Agglomerationsgemeinden zu erwähnen und für sie bei Uneinigkeit mit dem Kanton ebenfalls ein Bereinigungsverfahren vorzusehen (Abs. 2). Aufgrund der eingangs erwähnten Organisationshoheit der Kantone ist dies rechtlich jedoch nicht möglich.

Ergänzung

- Die Kantone sorgen dafür, dass die Anliegen der Städte und Agglomerationen vor dem Hintergrund des globalen Standortwettbewerbs ausreichend zum Tragen kommen.

➤ 53 Mindestinhalt der Richtpläne

Art. 8

Richtpläne zeigen mindestens

- a. wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden;
- b. in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

Bemerkung

Welche raumwirksamen Tätigkeiten Gegenstand des kantonalen Richtplans sein müssen, lässt sich nicht abschliessend festhalten. Was heute richtplanrelevant ist, ist es morgen vielleicht nicht mehr. Was in Genf richtplanrelevant ist, ist in Graubünden möglicherweise unbedeutend (oder umgekehrt). Trotzdem sollten gewisse zwingende Richtplaninhalte in den Bereichen Siedlung, Landschaft, Verkehr, Versorgung/Entsorgung definiert werden.

Ergänzung (Richtplanrelevanz aus Sicht der Städte und Agglomerationen)

- Konkrete Aussagen zur Siedlungsentwicklung und Siedlungsbegrenzung (im Sinne einer Vornutzungsplanung für die Gemeinden)
- Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur
-

7.6 Rolle des Bundes

7.61 Konzepte und Sachpläne

Art. 13

1 Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab.

2 Er arbeitet mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt.

Ergänzung (neuer Abs. 3)

In den Konzepten und Sachplänen des Bundes ist der grossen wirtschaftlichen Bedeutung der Städte und Metropolitanräume Rechnung zu tragen.

7.62 Förderung der Städte und Agglomerationen (siehe auch Ziffer 9)

Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen für

- die drei Arten heutiger Modellvorhaben („Agglomerationspolitik“, „nachhaltige Siedlungsentwicklung“ und „Synergien im ländlichen Raum“, Inhalt, Voraussetzungen und Verfahren der Modellvorhaben)
- die Förderung kommunaler Entwicklungsprojekte mit stadtregio­neraler oder nationaler Ausstrahlung (projets urbains, Inhalt, Voraussetzungen, Vorgehen)
- die Agglomerationsprogramme (Funktion, Inhalt, Verfahren)

vgl. in diesem Zusammenhang auch Bericht der Internationalen Expertengruppe Scholl zur Raumentwicklung in der Schweiz, November 2006, zuhanden des ARE: Unterstützung der Agglomerationen bei der Schärfung ihres Profils, Einrichtung einer mobilen Task-Force für die Unterstützung der Agglomerationen, Auswahl und Unterstützung national und strategisch bedeutsamer Vorhaben

7.63 Ausbildung und Forschung

Rechtsgrundlage zur Förderung der Forschung und Aus- und Weiterbildung im Bereich der Raumentwicklung, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Städten und Metropolitanräumen (analog Art. 49 USG).

7.7 Kommunale Nutzungsplanung

7.71 Planungsinstrumente

Bemerkung

Man kann sich fragen, ob das Bundesrecht auf kommunaler Ebene neben den Nutzungsplänen noch weitere Instrumente definieren soll. Die Städte und Gemeinden sind jedoch in den meisten Kantonen frei, weitere Instrumente einzuführen und machen von dieser Möglichkeit regen Gebrauch (kommunale Entwicklungskonzepte, Richtpläne, Masterpläne, Quartier- und Gestaltungspläne etc.). Allenfalls ist auf Bundesebene der Sondernutzungsplan als Oberbegriff für die Vielzahl der heute verwendeten Pläne einzuführen (Quartierplan, Gestaltungsplan, Detailnutzungsplan, Überbauungsordnung...).

Denkbar ist auch eine Norm zur Vertragsraumplanung als Grundlage für die kooperative Planung, wobei man aufpassen muss, dass man mit einer solchen Norm nicht die heutigen Freiheiten beschneidet.

7.8 Baubewilligungen

Übertragung der Bau- und Planungshoheit von den Kantonen auf den Bund für bestimmte Vorhaben und Nutzungen von nationaler oder grossregionaler Bedeutung (Strategische Arbeitsplatzgebiete, Vorhaben internationaler Organisationen etc.). Notwendig wäre dazu allerdings eine Verfassungsänderung.

7 9 Bundesbeiträge

7 91 Voraussetzung für Bundesbeiträge an raumwirksame Massnahmen

Art. 30

Der Bund macht die Leistung von Beiträgen an raumwirksame Massnahmen nach andern Bundesgesetzen davon abhängig, dass diese den genehmigten Richtplänen entsprechen.

Bemerkung

Die Bestimmung war bisher toter Buchstabe. Hätte man sie angewendet (und wäre man bei der Genehmigung kantonaler Richtpläne weniger nachsichtig gewesen), hätte man raumplanerisch Einiges bewirken können. Das Beispiel zeigt deutlich, dass gute Raumplanung nicht (nur) von guten Gesetzen, sondern vom Vollzugswillen der Behörden abhängig ist! Die Bestimmung ist allenfalls im Rahmen der RPG-Revision mit Blick auf einen besseren Vollzug zu präzisieren.

7 92 weitere Beiträge (Ergänzungen)

- Rechtsgrundlage für die finanzielle Absicherung einer langfristigen Agglomerationspolitik analog der Finanzhilfen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik
- dazu gehören insbesondere:
 - Beiträge zum Agglomerationsverkehr (soweit in Agglomerationsprogrammen ausgewiesen)
 - Beiträge an Modellvorhaben
 - Beiträge an kommunale Entwicklungsprojekte mit stadtreionaler oder nationaler Ausstrahlung