

Sitzung vom 16. Juli 2008

1157. Anfrage (Straffung der Richtplanung im Kanton Zürich)

Die Kantonsräte Willy Germann, Winterthur, und Stefan Krebs, Pfäffikon, sowie Kantonsrätin Eva Torp, Hedingen, haben am 19. Mai 2008 folgende Anfrage eingereicht:

In den nächsten Monaten stehen wiederum Revisionen des PBG sowie der Richtpläne an. Immer deutlicher erweist sich die mehrstufige Richtplanung im Kanton Zürich mit unterschiedlichen Kompetenzen und unterschiedlicher demokratischer Legitimation als unübersichtlich, ineffizient und oft mit Widersprüchen behaftet.

Da hängige Vorstösse auf eine Straffung der Richtplanung abzielen, sind Vorschläge der Regierung als Entscheidungsgrundlage unentbehrlich. Wir fragen deshalb die Regierung an:

1. Wie kann die Richtplanung im Kanton Zürich gestrafft werden?
2. Welche einfacheren Planungsverfahren haben sich in anderen Kantonen bewährt?
3. Wie könnte erreicht werden, dass sich die Parlamente vermehrt auf strategische Vorgaben beschränken können und trotzdem demokratische Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten beibehalten?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Willy Germann, Winterthur, Stefan Krebs, Pfäffikon, und Eva Torp, Hedingen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

In Abgrenzung zu den Fragen 2 und 3 ist vorab zu klären, ob und welche Möglichkeiten zur Straffung der Richtplanung nach geltendem Recht möglich sind. Bezugnehmend auf die Ausführungen in der Anfrage, wonach «wiederum Revisionen des PBG» anstünden, ist klarzustellen, dass der Regierungsrat im Bereiche der Planungspflicht und der Richtplanung gemäss §§8–32 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) derzeit keine Revision beabsichtigt; die Behandlung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 115/2007 liegt derzeit noch ausschliesslich beim Kantonsrat.

Im Kanton Zürich legen der Kantonsrat den kantonalen Richtplan und der Regierungsrat die regionalen Richtpläne fest (§ 32 PBG). Das Bundesrecht lässt die Festsetzung des kantonalen Richtplans als reine Exekutivfunktion zu, solange die Anforderungen an die Zusammenarbeit zwischen den Planungsträgern und die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung gewahrt sind; regionale Richtpläne sind nicht vorgeschrieben (vgl. Art. 10 in Verbindung mit Art. 2 und 4 Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700). Demgegenüber sind im Kanton Zürich die demokratischen Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte sehr weit ausgebaut, vorab auf der Stufe des kantonalen Richtplans durch die Zuständigkeit des Kantonsrates. Auch auf der Stufe der regionalen Richtpläne hat das demokratische Element einen hohen Stellenwert durch die Referendumsmöglichkeiten innerhalb der einzelnen Planungsregionen gegen Beschlüsse der Delegiertenversammlungen über deren Anträge an den Regierungsrat. Während die Aufbereitung der Grundlagen durch die zuständigen Verwaltungsstellen sowie die regionalen Planungsvereinigungen und in Zusammenarbeit mit den kommunalen Exekutiven erfolgt, ist die Festsetzung der Inhalte des kantonalen Richtplans im Kanton Zürich als reine Legislativfunktion vorgesehen.

Nach geltendem Recht kann eine «Straffung der Richtplanung» in erster Linie durch eine zeitgemässe Auslegung des Gesetzes sowie eine geeignete Regelung der Entscheidabläufe erreicht werden. Zu beachten ist, dass der Katalog der Inhalte des kantonalen Richtplans gemäss den §§ 21–26 PBG verhältnismässig offen formuliert ist. Der Kantonsrat kann mit wenigen Ausnahmen (wie beispielsweise die Festlegung des Siedlungsgebiets für alle Gemeinden mit der klar begrenzenden Wirkung gemäss § 47 PBG) bestimmen, welche konkreten Festlegungen er als sachlich oder politisch derart wichtig erachtet, dass sie Inhalt des kantonalen Richtplans bzw. Gegenstand ausdrücklicher einzelner Festlegungen sein müssen. Dieser Spielraum besteht für alle Planinhalte, soweit sie nicht als Teil der «Grundzüge der räumlichen Entwicklung» im Sinne der Kantonsverfassung anzusehen sind (Art. 55 KV, LS 101). Das geltende Recht lässt zu, die Richtplaninhalte auf konzeptionelle Vorgaben zu beschränken (z. B. Inhalte des Versorgungsplans und des Plans der öffentlichen Bauten und Anlagen). Soweit Richtplanfestlegungen als Voraussetzung für eine Enteignung oder für die Aufstellung einer kantonalen Nutzungsplanung nötig sind, würde auch eine Feststellung im regionalen Richtplan genügen. Als überkommunale Planfestlegung ist der regionale Richtplan ausreichende Grundlage, z. B. für einen Werkplan gemäss §§ 114 ff. PBG oder für einen sogenannten kantonalen Gestaltungsplan gemäss § 84 Abs. 2 PBG. Die offene Formulierung der möglichen Inhalte des regionalen Richtplans (§ 30 Abs. 2 PBG) lässt

derartige Verlagerungen von Einzelfestlegungen von der kantonalen auf die regionale Stufe zu. Anzahl und Detaillierungsgrad dieser Inhalte lassen sich je nach Ausgestaltung der kantonalen Festlegungen und Vorgaben verringern oder ausdehnen. Zudem enthält der Katalog von kantonalen Richtplanfestlegungen insbesondere in den Bereichen Siedlung und Landschaft Themenbereiche, die aus rechtlicher Sicht lediglich hinweisenden Charakter haben und deshalb vom Kantonsrat gar nicht ausdrücklich festzulegen sind. So ist sowohl die Inventarisierung von kantonal schützenswerten Ortsbildern (§ 22 Abs. 2 PBG) Sache der zuständigen Direktion des Regierungsrates als auch die Bestimmung der Waldfläche mittels Waldfeststellungen (§ 23 lit. b PBG). Jedenfalls im kantonalen Richtplan, und deshalb nach geltendem Recht vom Kantonsrat, zu treffen sind Festlegungen, die mit dem Bund oder den Nachbarkantonen koordiniert zu erlassen sind und nur mit der Genehmigung durch den Bundesrat die nötige Behördenverbindlichkeit erlangen.

Der Regierungsrat beabsichtigt, im Zusammenhang mit der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans eine Straffung dahingehend vorzunehmen, dass der Richtplan wieder zu einer Festlegung der Grundzüge der räumlichen Entwicklung in Sinne der KV wird.

Zu Frage 2:

Nach Auskunft der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) sind nach dem heutigen Stand der kantonalen Gesetzgebung zur Festsetzung des kantonalen Richtplans zuständig:

- a. Allein die Regierung in sieben Kantonen: BE, UR, BS, SG, GR, TI, NE.
In Bern wird der kantonale Richtplan nach einer «Gesamtüberarbeitung» dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Im Tessin setzt das Parlament die zum Richtplan gehörenden Planungsziele fest («obiettivi pianificatori cantionali»).
- b. Regierung als beschliessende Behörde unter Beteiligung des Parlaments in zwölf Kantonen: LU, SZ, OW, GL, FR, SO, SH, AR, AI, TG, VS, JU.
Die Beteiligung des Parlaments ist unterschiedlich: Teils geht sie auf Vernehmlassung zum Entwurf des Richtplans (SZ, FR, SO), teils auf Kenntnisnahme des festgesetzten Plans (SZ), teils auf Genehmigung bzw. Zurückweisung des festgesetzten Plans (LU, OW, GL, SH, AR, AI, TG, VS, JU).
- c. Parlament als beschliessende Behörde auf Antrag der Regierung in sieben Kantonen: ZH, NW, BL, AG, ZG, VD, GE.
- d. Die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Entwicklung gemäss Art. 6 Abs. 1 RPG werden in fünf Kantonen vor das Parlament gebracht: SZ, FR, NE, GE, JU.

Eine genauere Analyse der Zuständigkeiten bei der Erarbeitung und Festsetzung der kantonalen Richtpläne in der Schweiz sprengt den Rahmen dieser Anfragebeantwortung. Neben den dargestellten vielfältigen kantonalen Regelungen gemäss lit. a–d vorstehend unterscheiden sich die kantonalen Systeme auch in wesentlichen Einzelfragen, in der Terminologie und in der tatsächlich gelebten politischen Diskussion. Diese Analyse kann nicht vom Kanton Zürich vorgenommen werden und wäre im heutigen Zeitpunkt auch weitgehend nutzlos. Es besteht nämlich in der Schweiz keine systematische Wirkungsanalyse der kantonalen Richtpläne. Aus einer juristischen und verwaltungsorganisatorischen Analyse der Richtplansysteme wären also keine ergiebigen Aussagen über mögliche und sinnvolle «Straffungen» ableitbar.

Zu Frage 3:

Die Zusammenarbeit mit den übrigen Planungsträgern und das Subsidiaritätsprinzip sind von Bundesrechts wegen vorgeschrieben (vgl. Art. 2 RPG), ebenso die Pflicht zur Information und zum geeigneten Einbezug der Bevölkerung (Art. 4 RPG). Diese Instrumente tragen indirekt – aber immerhin teilweise – zu einer Art «Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeit» bei, die als demokratisch bezeichnet werden kann.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi