

Sitzung vom 28. September 2016

953. Motion (Anpassung der Planungsprozesse bei Grossprojekten)

Die Kantonsräte Thomas Wirth, Hombrechtikon, Daniel Häuptli, Zürich, und Jörg Mäder, Opfikon, haben am 13. Juni 2016 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen im Planungs- und Baugesetz so anzupassen, dass bei kantonalen Grossprojekten der Kantonsrat die Gestaltungspläne genehmigt.

Begründung:

Verschiedene laufende und abgeschlossene Planungsverfahren in den letzten Jahren zeigten deutlich auf, dass die Planungsprozesse bei kantonalen Grossprojekten nicht ideal sind. Als Beispiele können hier die Jagdschiessanlage, der Innovationspark, der Erweiterungsbau der Universität an der Plattenstrasse 14/22 oder aktuell das Hochschulgebiet genannt werden.

Grundsätzlich sollte das Planungsverfahren mehrstufig ablaufen und auf jeder Stufe die sachgerechten Entscheidungen getroffen werden. Der Startpunkt für ein Grossprojekt ist der Grundsatzentscheid, eine Planung zu starten. Die erste Zwischenetappe ist der Richtplaneintrag. Mit dem Richtplaneintrag wird dieser Grundsatzentscheid demokratisch legitimiert, der Standort bestimmt und die (städte-)baulichen Rahmenbedingungen fixiert. Der Richtplaneintrag setzt damit den Rahmen für die weiteren Planungsschritte, welche dann in den Gestaltungsplänen konkretisiert werden, bei kantonalen Grossprojekten in der Regel in einem kantonalen Gestaltungsplan.

Nach heutigem Recht werden die kantonalen Gestaltungspläne von der Baudirektion genehmigt und sind damit einer demokratischen Legitimierung und öffentlichen Diskussion entzogen. Dies hat negative Auswirkungen auf den Planungsprozess. Um eine demokratische Mitwirkung zumindest teilweise zu ermöglichen, werden die entsprechenden Richtplaneinträge weit über das Notwendige hinaus konkretisiert. Es werden darin Aspekte festgesetzt, die nicht stufengerecht sind, aber die einzige Möglichkeit darstellen, Einfluss auf die Gestaltungspläne zu nehmen. Das führt dazu, dass die Planung weiter fortgeschritten ist, als es für einen Richtplaneintrag notwendig wäre. Entsprechend investieren die Verwaltung und der Regierungsrat viel Geld und Zeit in die Planung. So existie-

ren häufig Gestaltungspläne bevor der zugrundeliegende Richtplaneintrag diskutiert und beschlossen ist. Damit sind abweichende strategische Entscheide des Kantonsrates im Richtplan nur möglich, wenn man in Kauf nimmt, dass die entsprechenden Kosten abgeschrieben werden und der Zeitverlust in Kauf genommen wird. Dies sind unnötige Hürden und schränken den strategischen Spielraum des Kantonsrates unnötig ein.

Daher fordert diese Motion, dass kantonale Gestaltungspläne zukünftig vom Kantonsrat beschlossen werden. Damit können Richtpläne früher, dafür weniger detailliert im Planungsprozess festgesetzt werden. Beim Richtplaneintrag zum Hochschulgebiet beispielsweise könnte sich der Richtplaneintrag auf den Standortentscheid und wenige städtebauliche Rahmenbedingungen (wie z. B. geplantes Bauvolumen, minimale Grünflächenanteile, Durchwegung etc.) beschränken. Basierend auf diesem grundsätzlichen Entscheid wird dann anschliessend die Planung fortgesetzt und in den Gestaltungsplänen konkretisiert. Der Kantonsrat diskutiert und beschliesst die Gestaltungspläne und kann somit stufengerecht darauf Einfluss nehmen.

Ein solches Vorgehen ist stufengerecht, da auf den jeweiligen Ebenen Richtplan und Gestaltungsplan die Entscheide festgesetzt werden, die dort notwendig und angemessen sind. Gleichzeitig wird die laufende Planung auf den Stufen jeweils demokratisch legitimiert und dient damit als breit abgestützte Grundlage für den fortschreitenden Planungsprozess. Das Verfahren im Kanton entspricht damit auch den bewährten Verfahren in den Gemeinden, wo auch die Gestaltungspläne vom Parlament oder von der Gemeindeversammlung genehmigt werden.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Thomas Wirth, Hombrechtikon, Daniel Häuptli, Zürich, und Jörg Mäder, Opfikon, wird wie folgt Stellung genommen:

Begriffsverständnis

Mit der Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen im Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) so anzupassen, dass bei kantonalen Grossprojekten der Kantonsrat die Gestaltungspläne genehmigt. Die in der Begründung verwendeten Begriffe und die Verweisung auf das kommunale Planungsverfahren legen nahe, dass die Motionäre eine *Festsetzung* von kantonalen Gestaltungsplänen durch den Kantonsrat beabsichtigen. Es wird nachfolgend zudem davon ausgegangen, dass sich die Motionäre auf kantonale Gestaltungspläne für Bauten

und Anlagen gemäss § 84 Abs. 2 PBG beziehen, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind. Damit nicht gemeint sind wohl kantonale Gestaltungspläne für Materialgewinnung und Materialablagerung nach § 44a PBG.

Handlungsspielraum über den kantonalen Richtplan

Bei grösseren Vorhaben entscheidet schon heute der Kantonsrat über die Festlegung von Neubauten, Erweiterungen, Standortverlegungen, Standortaufhebungen, Umnutzungen und Standortevaluationen. Im Grundsatz erfolgen diese Festlegungen über entsprechende Karten- und Tabelleneinträge im kantonalen Richtplan. Für Gebiete mit besonderem städtebaulichen Potenzial, grossem Koordinations- und Handlungsbedarf und einer grossen Dichte an öffentlichen Bauten und Anlagen von kantonalem Interesse kann der Kantonsrat fachübergreifende Gebietsplanungen erarbeiten lassen. Gestützt auf die Ergebnisse legt er sodann die Eckwerte der Gebietsplanung im Richtplan fest und nimmt damit gezielt und stufengerecht behördenverbindlichen Einfluss auf ein Vorhaben. Der Kantonsrat kann je nach Erfordernis der Situation konkretisierte oder allgemeine Festlegungen vornehmen. Allgemein gilt, dass die detaillierte Umsetzung der Festlegungen den nachgelagerten Planungen bzw. Verfahren vorbehalten ist.

Die Motionäre führen in ihrer Begründung eine Einschränkung des strategischen Spielraums des Kantonsrates an. Im Richtplan könnten gegenüber den meist bereits vorliegenden Gestaltungsplänen nur abweichende Festlegungen getroffen werden, wenn in Kauf genommen werde, dass Geld und Zeit verloren gehe. Dem ist zu widersprechen. Die im Vergleich zu den Erstellungskosten von Vorhaben vergleichsweise geringen Kosten für Gestaltungspläne sind nur selten gänzlich abzuschreiben und sollen den Kantonsrat nicht davon abhalten, strategische Entscheide mittels Festlegungen im kantonalen Richtplan zu treffen. Würden diese Entscheide auf den kantonalen Gestaltungsplan verlagert, würde dies zu einer unnötigen Schwächung des kantonalen Richtplans führen. Es könnte in einigen Fällen dazu führen, dass aufgrund der Festlegungen im Gestaltungsplan die Festlegungen im Richtplan angepasst werden müssen, was den planerischen Stufenbau, wonach die Richtplanung der Nutzungsplanung vorangeht, in erheblichem Mass unterläuft.

Aufgabenteilung Exekutive und Legislative

Mit Gestaltungsplänen werden für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Der Gestaltungsplan hat weiter die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstun-

gen zu ordnen und er kann Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten (§ 83 Abs. 1 und 3 PBG). Gemäss § 84 Abs. 2 PBG setzt die zuständige Direktion Gestaltungspläne für Bauten und Anlagen fest, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind. Es handelt sich demnach um eine Vollzugsaufgabe, die analog den regionalen und kommunalen Vollzugsaufgaben sinnvollerweise nicht von derselben Stelle umgesetzt wird, welche die Vorgaben erlässt. Dieser staatspolitische Grundsatz gab bereits bei der Teilrevision des PBG 1991 den Ausschlag, die Zuständigkeit für kantonale Gestaltungspläne, die einen Teil der Nutzungsplanung darstellen, bei der Exekutive und nicht bei der Legislative anzuordnen.

Verfahren

Ein weiteres Argument, das ebenfalls bei der Teilrevision des PBG 1991 mehrfach angeführt wurde, sind Effizienzüberlegungen. Jeder kantonale Gestaltungsplan müsste in der zuständigen vorberatenden Kommission behandelt und dann Gegenstand eines Kantonsratsbeschlusses sein. Damit würde der Kantonsrat Vorhaben insgesamt drei Mal beraten: bei der Festlegung im kantonalen Richtplan, bei der Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans und beim entsprechenden Kreditbeschluss. Das Verfahren würde dadurch nochmals verlängert und insgesamt sehr schwerfällig. Gerade Vorhaben von allgemeinem öffentlichem Interesse gilt es regelmässig rasch voranzutreiben. Dies kann unter dreifachem Einbezug eines Parlaments und der in den letzten Jahren zunehmenden Anzahl an Vorhaben kaum gewährleistet werden.

Würden kantonale Gestaltungspläne in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen, eröffneten sich zudem Verfahrensfragen, die in ihrem Kern erhebliche Schwierigkeiten bergen. Beispielsweise wäre unklar, wer im konkreten Fall eine Einigungsverhandlung mit einer Gemeinde führen würde, die berechtigte Begehren gegen einen kantonalen Gestaltungsplan anführt. Auch die jedenfalls durchzuführenden Arbeiten wie Ausarbeitung der Vorlage und Durchführung und Auswertung der öffentlichen Auflage sind schlecht mit dem Aufgabenfeld eines Kantonsrates vereinbar.

Bei einem Gestaltungsplan handelt es sich um die planungsrechtliche Regelung eines Vorhabens mit Situationsplan und Vorschriften. Es ist schwer vorstellbar, eine Referendumsabstimmung zu einem kantonalen Gestaltungsplan durchzuführen und die Stimmberechtigten des Kantons beispielsweise über Baubereiche, Mantellinien, Erschliessung, Gestaltung, energetische Anforderungen oder die Nutzweisen abstimmen zu lassen.

Rechtsmittelordnung

Bei einer Festsetzung von kantonalen Gestaltungsplänen durch den Kantonsrat wirft auch die Rechtsmittelordnung ungelöste Fragen auf. Gemäss Art. 33 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) hat das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne vorzusehen, die sich auf das RPG und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen, wozu auch das PBG zählt. Zudem muss gemäss Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde gewährleistet sein. Volle Überprüfung heisst in diesem Zusammenhang, dass erstens Rechtsverletzung und Ermessensüber- bzw. unterschreitung sowie Ermessensmissbrauch, zweitens unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung und drittens Unangemessenheit im Rechtsmittelverfahren überprüft werden können. Selbst wenn in der Zürcher Verwaltungsrechtspflege die Beschwerde gegen Anordnungen des Kantonsrates zulässig wäre (was aber gemäss § 42 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG, LS 175.2] nicht der Fall ist), kann mit der kantonalen Beschwerde die Unangemessenheit nicht gerügt werden (vgl. § 50 Abs. 2 VRG). Eine Ermessensüberprüfung ist damit nicht möglich, weshalb die bundesrechtlichen Mindestanforderungen an das kantonale Rechtsmittel nicht erfüllt sind.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 194/2016 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli