

Der Richtplan – Instrument zur Steuerung der räumlichen Entwicklung

Der Richtplan ist das zentrale Planungsinstrument der Kantone. Sie zeigen darin auf, wie in ihrem Gebiet die zahlreichen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abgestimmt werden, und setzen Prioritäten. So entsteht ein behördenverbindlicher Plan, der vorzeichnet, wie mit Blick auf die erwünschte räumliche Entwicklung gehandelt werden soll.

Der Kanton Zürich soll auch in Zukunft ein attraktiver Standort für Bevölkerung und Wirtschaft sein. Doch wie soll er in 20, 50 oder 100 Jahren aussehen? Antworten auf diese Frage liefert der kantonale Richtplan als strategisches Planungsinstrument des Kantons. Mit einem Horizont von mindestens 25 Jahren können räumliche Chancen

und Potenziale frühzeitig erkannt und gezielt genutzt werden.

Dabei stellt der kantonale Richtplan nicht den Entwurf eines gewünschten Endzustandes dar. Vielmehr ist er ein Prozessplan, um die jeweils nächste Etappe der räumlichen Entwicklung zu koordinieren und zu lenken. Das kann beispielsweise die Netze des öffentlichen Verkehrs, die Naturschutzgebiete von kantonaler Bedeutung oder die Standorte für Abfallentsorgungsanlagen betreffen. Aufgrund des Verfahrens dient er auch dazu, die Bevölkerung frühzeitig zu informieren und mitwirken zu lassen.

Was in den Richtplan kommt

Der Richtplan des Kantons Zürich besteht aus Karte und Text sowie einem Erläuterungsbericht. Im Richtplantext

werden Ziele, Karteneinträge und Massnahmen festgehalten, wobei er in die Bereiche «Raumordnungskonzept», «Siedlung», «Landschaft», «Verkehr», «Versorgung, Entsorgung» und «Öffentliche Bauten und Anlagen» gegliedert ist. Karte und Text weisen dabei zahlreiche Querbezüge auf und sind deshalb als untrennbare Einheit zu verstehen.

Ob ein Vorhaben überhaupt im kantonalen Richtplan festgelegt wird, orientiert sich an dessen Auswirkungen auf Raum und Umwelt sowie am Abstimmungsbedarf. Als richtplanrelevant gilt ein Vorhaben, wenn mindestens eines der folgenden Kriterien zutrifft:

- Räumlich: Die Standortfestlegung führt zu weitreichenden Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung, insbesondere auf Bodennutzung, Verkehr, Besiedlung oder Umwelt.



Mit dem Richtplan soll die jeweils nächste Etappe der räumlichen Entwicklung koordiniert und gelenkt werden.

Quelle aller Abbildungen: ARE

Was zu planen ist

Sacha Peter
Stv. Amtschef, Abteilungsleiter Raumplanung
Amt für Raumentwicklung (ARE)
Postfach, 8090 Zürich
Telefon 043 259 30 47
sacha.peter@bd.zh.ch
www.are.zh.ch



Dynamik der Stadtlandschaft ermöglichen.



Urbane Wohnlandschaften massvoll entwickeln.

- Organisatorisch: Die Standortfestlegung weist Schnittstellen zu anderen raumwirksamen Tätigkeiten auf oder bedingt die Mitwirkung mehrerer Akteure mit unterschiedlichen Interessen.
- Politisch: Die Standortfestlegung ist längerfristiger Natur, bindet erhebli-

che finanzielle Ressourcen, kann in ihren Auswirkungen nicht sicher eingeschätzt werden oder erscheint aus weiteren Gründen politisch umstritten.

Das Raumordnungskonzept als übergeordneter Wegweiser

Grundlegender Bestandteil des Richtplans ist das Raumordnungskonzept für den Kanton Zürich (ROK-ZH). Es bildet den übergeordneten Wegweiser für die angestrebte Entwicklung. Das ROK-ZH definiert zum einen fünf Leitlinien, zum andern werden fünf Handlungsräume unterschieden. Diese tragen den vielfältigen räumlichen Strukturen Rechnung und ermöglichen eine differenzierte Entwicklung. Im Vordergrund steht die Stärkung der sich ergänzenden Qualitäten von städtischen und ländlichen Räumen. Nachfolgend werden die fünf Handlungsräume kurz skizziert.

Stadtlandschaft – Dynamik ermöglichen: Die vier Stadtlandschaften Zürich, Limmattal, Glattal und Winterthur zeichnen sich durch eine hohe Nutzungsdichte und Entwicklungsdynamik aus. Hier liegen grosse Potenziale an hervorragend erschlossenen Lagen. **Urbane Wohnlandschaft** – massvoll entwickeln: An den Ufern des Zürichsees, in Teilen des Zürcher Oberlandes

sowie im direkten Umfeld von Gemeinden mit regionaler Zentrumsfunktion bestehen Raumstrukturen, die einen hohen Grad an Urbanität und ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum aufweisen. Dies ist vor allem auf die kurzen Wege zu städtischen Zentren und zu attraktiven Naherholungsgebieten zurückzuführen.

Landschaft unter Druck – stabilisieren und aufwerten: Angrenzend an die dicht besiedelten Gebiete erhöht sich der Druck auf die offene Landschaft. Die Grenzen zwischen Siedlung und Landschaft werden unschärfer. Die verschiedenen Ansprüche an die Landschaft stehen oft in Konkurrenz zueinander.

Kulturlandschaft – Charakter erhalten: In Teilen der Regionen Knonaueramt, Oberland, Unterland, Weinland und Winterthur finden sich weitgehend intakte Landschaften. Diese werden durch den Strukturwandel der Landwirtschaft immer stärker beansprucht und drohen ihren besonderen Charakter zu verlieren.

Naturlandschaft – schützen und bewahren: Naturlandschaften zeichnen sich durch zusammenhängende Landschaftskammern und besonders wertvolle Lebensräume aus. Zu den Kernelementen zählen die Fließgewässer, die durch eine naturnahe und ästhetische Gestaltung viel Aufwertungspotenzial bieten.

Wohin steuert die Diskussion der Raumentwicklung?

Das Siedlungswachstum hat in der Schweiz eine breite Debatte über die Raumplanung ausgelöst. Dabei stossen die Forderungen nach einem schonenden Umgang mit der unbebauten Landschaft bei der Bevölkerung auf Zustimmung, wie beispielsweise das Ja zur nationalen Zweitwohnungsinitiative und zur Kulturlandinitiative im Kanton Zürich zeigen. Auch die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes durch den National- und Ständerat, die als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative zu verstehen ist, zielt auf die haushälterische Nutzung des Bodens ab. Der Kanton Zürich ist für die Diskussion über eine nachhaltige Raumplanung gewappnet. Mit dem kantonalen Richtplan verfügt er über ein geeignetes, vom Bund anerkanntes Instrument, das die langfristige räumliche Entwicklung steuert, die Siedlungsentwicklung nach innen fördert und wertvolle Landschaftsräume schützt und erhält. Das unterstrich auch ein Kantonsmonitoring von Avenir Suisse im Jahr 2010. In der ersten vollständigen Erhebung der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung schnitt der Kanton Zürich am besten ab.



Landschaften unter Druck stabilisieren und aufwerten.



Charakter von Kulturlandschaften erhalten.

Regionale Planungsverbände als wichtige Partner

Von grosser Bedeutung sind im Kanton Zürich die elf regionalen, öffentlich-rechtlichen Planungsverbände, in denen die 171 Gemeinden zusammengeschlossen sind. Sie sind für die Erarbeitung der regionalen Richtpläne verantwortlich, welche die Raumplanung auf der Basis des kantonalen Richtplans konkretisieren. Festgesetzt werden die regionalen Richtpläne vom Regierungsrat.

Die Struktur der regionalen Richtpläne ist weitgehend dieselbe wie im kantonalen. Dessen Vorgaben werden auf die Bedürfnisse der einzelnen Region abgestimmt. Im Bereich Siedlung beispielsweise werden Arbeitsplatzgebiete oder Gebiete mit hoher und tiefer Dichte ausgeschieden, im Bereich Landschaft werden Vernetzungskorridore genannt und im Bereich Verkehr die Fuss- und Wanderwege festgelegt.

Gegenstromprinzip statt Planhierarchie

Raumplanung stellt eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kanton, Regionen und Gemeinden dar. Richtpläne auf kantonal, regionaler und kommunaler Stufe müssen als sich ergänzende Planungsinstrumente verstan-

den werden, damit sie ihre volle Wirkung entfalten. Deshalb dürfen sich die Planungsstufen auch nicht widersprechen. Das heisst: Der kantonale Richtplan muss mit den Sachplänen übereinstimmen, die vom Bundesrat verabschiedet werden. Die regionalen Richtpläne wiederum konkretisieren den kantonalen Richtplan und sind in den kommunalen Richt- und Nutzungsplänen umzusetzen.

Diese Widerspruchsfreiheit wird allerdings nicht erreicht, indem eine übergeordnete staatliche Behörde (z. B. Bund) der untergeordneten (Kantone) ihre Vorgaben diktiert. Vielmehr wird das sogenannte Gegenstromprinzip angewendet: Jede Ebene soll für ihre Planungsstufe Verantwortung übernehmen, muss dabei aber selbstverständlich die Planungen der über- wie untergeordneten Ebene beachten. Oder anders ausgedrückt: Der Einzelraum (Gemeinde, Region, Kanton) soll sich in den Gesamttraum einfügen, im Gegenzug soll die Ordnung des Gesamttraums (Bund, Kanton, Region) den Gegebenheiten und Erfordernissen seiner Einzelräume Rechnung tragen. Die Pläne werden also in partnerschaftlicher Zusammenarbeit abgestimmt. Überzeugende, nachvollziehbare Argumente sind dabei der Schlüssel zum Erfolg.

Im Kanton Zürich zeigt sich das Gegenstromprinzip in der regelmässigen Ab-

stimmung mit den regionalen Planungsverbänden, die parallel zur Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans die Gesamtüberarbeitung der regionalen Richtpläne an die Hand genommen haben. Es verweist aber auch auf den engen Austausch mit den Gemeinden im Rahmen von sogenannten Gemeindeforenzen.

Für Behörden aller Stufen verbindlich

Der Richtplan ist für die Behörden aller Stufen verbindlich, allerdings in beschränkter Tragweite. So ändert er nichts am bestehenden Recht, sondern wirkt nur im Bereich gesetzlicher Ermessens- und Beurteilungsspielräume. Er ist weder parzellenscharf noch grundeigentümergebunden.

Die für Grundeigentümer verbindliche Konkretisierung erfolgt insbesondere mit der Nutzungsplanung auf Gemeindeebene. Indirekt wirkt sich der Richtplan auf die Grundeigentümer aus, indem er grundsätzliche Vorgaben für die kommunale Nutzungsplanung enthält und dadurch die Weichen für die parzellenscharfe und grundeigentümergebunden verbindliche Festlegung der Nutzungsordnung stellt. Allerdings beschränken sich die kantonalen und regionalen Richtpläne dabei auf die Wahrnehmung der überörtlichen Interessen.



Naturlandschaften schützen und bewahren.

Aufgrund der Behördenverbindlichkeit können Private den kantonalen Richtplan nicht anfechten. Im Rahmen von Rechtsmittelverfahren bei Nutzungsplanstreitigkeiten haben sie jedoch die Möglichkeit einer sogenannten vorfrageweisen Überprüfung des Richtplans. Gemeinden können sich derweil durch eine Gemeindeautonomiebeschwerde gegen den Erlass des Richtplans wehren, wenn es um die Wahrnehmung ihrer kommunalen Planungsautonomie geht.

Alle zehn Jahre eine Gesamtüberprüfung

Das Raumplanungsgesetz sieht vor, dass die Kantone ihre Richtpläne alle zehn Jahre gesamthaft überprüfen und nötigenfalls anpassen. Im Kanton Zürich ist die aktuelle Gesamtüberprüfung seit 2007 im Gang. Zuletzt wur-

den die Richtplandokumente gestützt auf die Einwendungen zur öffentlichen Auflage überarbeitet. Im März 2012 hat der Regierungsrat die Vorlage an den Kantonsrat überwiesen. Derzeit sind die Beratungen in den kantonsrätlichen Kommissionen im Gang. Im Anschluss daran wird der Richtplan durch den Kantonsrat festgesetzt und erlangt damit für alle kantonalen Behörden Verbindlichkeit. Mit der abschliessenenden Genehmigung durch den Bundesrat sind dann auch die Bundesstellen und die Nachbarkantone an die Vorgaben gebunden.

Der kantonale Richtplan stellt letztlich immer eine Momentaufnahme von Zielen, anvisierten Vorhaben und Umsetzungsschritten dar. Um neuen Erkenntnissen Rechnung zu tragen, genügt es nicht, den Richtplan alle zehn Jahre gesamthaft zu überprüfen. In der Zwischenzeit sind auch Teilrevisionen nötig, um die raumwirksamen

Anpassungsbedarf über den Richtplan hinaus

Aufgrund der jüngsten politischen Entwicklungen (z. B. Kulturlandinitiative) gewinnt das Thema Siedlungsentwicklung nach innen an Bedeutung. Der Kanton Zürich wird sich deshalb in den kommenden Monaten und Jahren noch intensiver mit strategischen und normativen Fragen zur «richtigen» Dichte in den Siedlungsgebieten befassen müssen. Um praxistaugliche und konsensfähige gesetzliche Rahmenbedingungen entwickeln zu können, sind die Anliegen breiter Interessens- und Expertenkreise frühzeitig einzuholen. Denn die Erfahrung hat gezeigt: Die Erhöhung der Dichte und das Ausschöpfen der Potenziale in den Bauzonen setzen massgeschneiderte, breit abgestützte Prozesse in den Regionen und Gemeinden voraus.

Neben der breit zu führenden Diskussion über Dichte stellt sich auch die Frage, wie die kantonalen Tätigkeiten noch konsequenter auf die erwünschte Raumentwicklung hin gebündelt werden können. Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, die Erarbeitung einer langfristigen Raumentwicklungsstrategie für den Kanton Zürich an die Hand zu nehmen (siehe auch Seite 9). Für einen Betrachtungszeitraum, der weit über 2030 hinausreicht, sollen innerhalb der kantonalen Verwaltung das gemeinsame Verständnis und die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten nachhaltig gefördert werden. Von Interesse ist insbesondere, welcher Nutzen für die Raumentwicklung durch Instrumente und Prozesse in anderen Politikbereichen erzielt werden kann.

Tätigkeiten «auf Kurs» zu halten. Dies soll im Kanton Zürich künftig in kürzeren Intervallen geschehen. So kann einerseits zeitgerecht auf heute nicht absehbare oder noch unsichere Entwicklungen reagiert werden. Andererseits tragen häufigere, dafür kleinere Teilrevisionen dazu bei, die Komplexität der einzelnen Richtplanvorlagen zu reduzieren und die Richtplanberatung im Kantonsrat dauerhaft miliztauglich zu halten. Im Interesse einer einheitlichen Raumentwicklung wird dabei wesentlich sein, dass sich diese Teilrevisionen vermehrt an Räumen anstelle von Themen orientieren.

Der Richtplan des Kantons Zürich ist unter www.richtplan.zh.ch verfügbar.