



# KANTONALER RICHTPLAN

Das Herz der schweizerischen Raumplanung



# Inhaltsverzeichnis

<b>Wozu dieses Papier?</b>	<b>5</b>
<b>1. Die Raumplanung der Schweiz</b>	<b>6</b>
1.1 Die Kantone haben Führungsfunktion in der Raumplanung	6
1.2 Die Planungen von Bund, Kantonen und Gemeinden ergänzen sich	8
1.3 Inhaltliche Abstimmung im Sinne des Gegenstromprinzips	10
1.4 «Raumkonzept Schweiz» als Orientierungsrahmen	10
<b>2. Der kantonale Richtplan als Herz der Raumplanung</b>	<b>11</b>
2.1 Wesen und Funktion des Richtplans	11
2.1.1 Richtplan als Führungs- und Abstimmungsinstrument	11
2.1.2 Welche Vorhaben gehören in den Richtplan?	12
2.1.3 Vororientierung – Zwischenergebnis – Festsetzung	12
2.1.4 Unterschiedliche Planungshorizonte	13
2.1.5 Bestandteile des Richtplans	13
2.1.6 Der Richtplan wahrt Ermessens- und Handlungsspielräume	13
2.1.7 Stufengerechte Aussagen	13
2.2 Interessenabwägung als wichtigste Aufgabe	14
2.2.1 Die Methode der Interessenabwägung	14
2.2.2 Die Bedeutung der Interessenabwägung	15
2.2.3 Interessenabwägung kommunizieren	16
2.3 Wirkung des Richtplans und Rechtsschutz	16
2.4 Bereinigungsverfahren	16
2.5 Überprüfung, Anpassung und Fortschreibung des Richtplans	17
<b>3. Richtplan ist nicht gleich Richtplan</b>	<b>18</b>
3.1 Kantonaler Spielraum in der Richtplanung	18
3.2 Unterschiede bei den Verfahren und Zuständigkeiten	18
3.3 Unterschiede in Form und Inhalt	18
<b>4. Verhältnis zu anderen Planungen</b>	<b>21</b>
4.1 Verhältnis kantonaler Richtplan und Sachplan des Bundes	21
4.2 Rolle der Bundesinventare	21
4.3 Agglomerationsprogramme und kantonale Richtpläne	21
4.4 Planungsinstrumente der Regionen	22





## Wozu dieses Papier?

Der Richtplan ist das zentrale Führungs- und Steuerungsinstrument der Kantone. Er erlaubt es, die räumliche Entwicklung vorausschauend zu lenken und Nutzungskonflikte früh zu erkennen. Die vorliegende Broschüre zeigt die Bedeutung und den Inhalt des Richtplans auf. Sie will das Verständnis für das Instrument und die damit verbundenen Prozesse verbessern. Die Broschüre richtet sich an die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden, an Mitarbeitende der kantonalen und kommunalen Verwaltung sowie der Bundesverwaltung, aber auch an private Akteure der Raumplanung.



# 1. Die Raumplanung der Schweiz

## 1.1 Die Kantone haben Führungsfunktion in der Raumplanung

1969 hat das Schweizervolk dem Verfassungsartikel zur Raumplanung zugestimmt. Mit diesem Artikel sollten das unkontrollierte Verbauen der landwirtschaftlichen Flächen und der schützenswerten Landschaften gestoppt werden. Zudem wollte man die durch die Zersiedelung verursachten Infrastrukturkosten, die die Gemeinden zunehmend belasteten, in den Griff bekommen. Der Verfassungsartikel legt die Raumplanung grundsätzlich in die Hände der Kantone. Der Bund wird einerseits verpflichtet, ein Gesetz über die Grundsätze der Raumplanung zu erlassen. Andererseits hat er die raumplanerischen Bestrebungen der Kantone zu unterstützen und zu koordinieren. Er muss dabei darauf achten, den Behörden der Kantone und Gemeinden den Handlungsspielraum zu belassen, den sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Artikel 75 Bundesverfassung

## Raumplanung

<sup>1</sup> Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

<sup>2</sup> Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

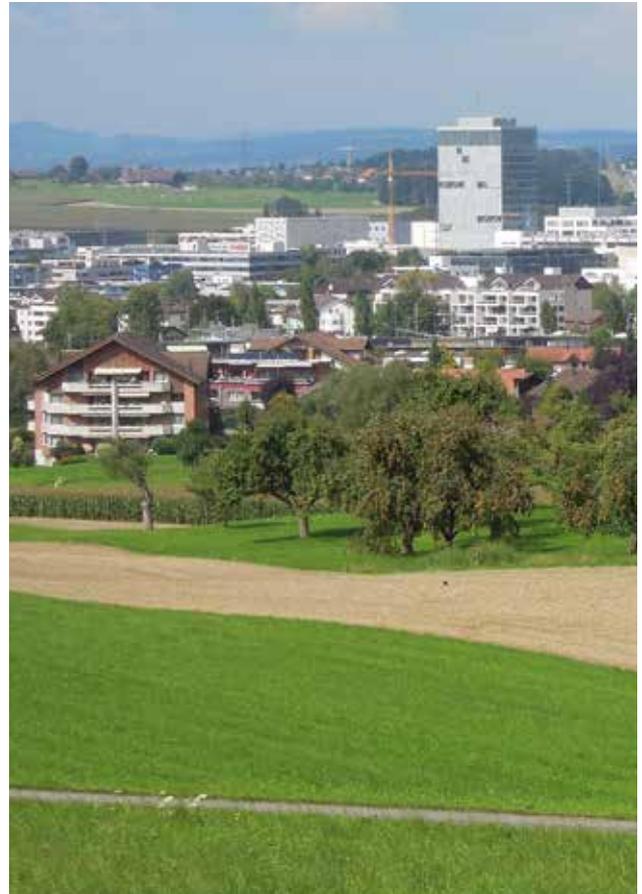
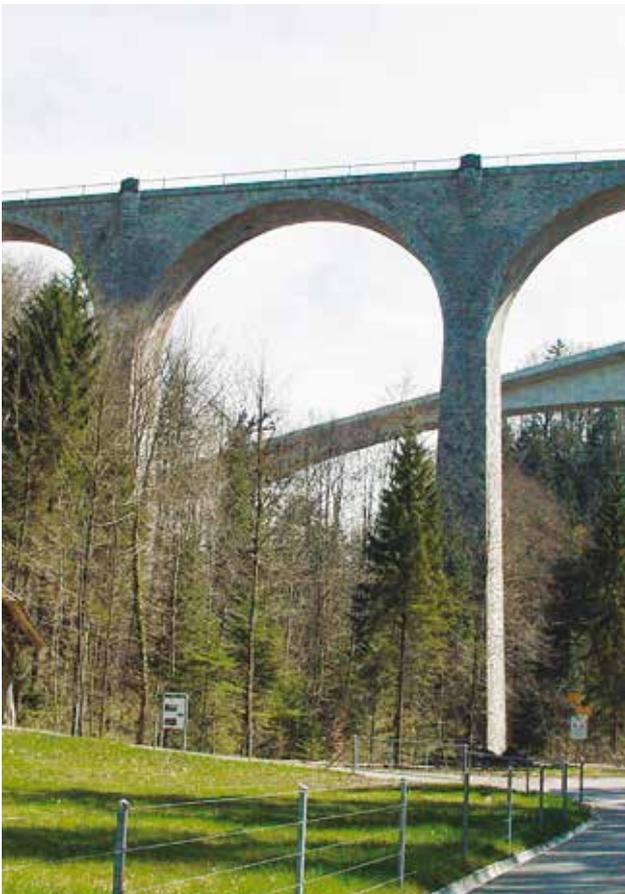
<sup>3</sup> Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.



Mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung RPG vom 22. Juni 1979 hat der Bund seinen Gesetzgebungsauftrag wahrgenommen. Das Gesetz gibt die Ziele und Grundsätze vor, die von den Behörden bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten zu berücksichtigen sind. Von grösster Bedeutung ist dabei der Grundsatz, den beschränkten Boden zweckmässig und haushälterisch zu nutzen und für eine geordnete Besiedelung des Landes zu sorgen. Das Gesetz regelt im Wesentlichen die Instrumente und Verfahren für die Raumplanung auf den drei Stufen Bund, Kanton und Gemeinde. Dabei ist der kantonale Richtplan das zentrale Instrument (Art. 6 ff. RPG).

Das Raumplanungsgesetz wurde seit seinem Inkrafttreten 1980 mehrmals geändert, vor allem im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzone. 2012 erfolgte als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative der Umweltverbände, welche die weitere Ausdehnung der Bauzonen stoppen wollte, eine grössere Teilrevision. Diese wurde vom Stimmvolk mit 62.9 Prozent angenommen und

auf den 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt. Sie konzentriert sich auf das Siedlungsgebiet. Mit dem revidierten Gesetz soll die Innenentwicklung gefördert und eine weitere Zersiedlung der Landschaft verhindert werden. Brachliegende und ungenügend genutzte Flächen sind besser zu nutzen. Dem kantonalen Richtplan kommt bei dieser Entwicklung eine grosse Bedeutung zu.



## 1.2 Die Planungen von Bund, Kantonen und Gemeinden ergänzen sich

Raumplanung ist eine öffentliche Aufgabe. Die Hauptakteure sind der Bund, die Kantone und Gemeinden. Sie haben je ihre Zuständigkeiten und Pflichten. Weil sich die drei Gebietskörperschaften mit dem gleichen Raum befassen und auf der gleichen Fläche planen, arbeiten sie eng zusammen und vermeiden wo möglich widersprüchliche Planungen.

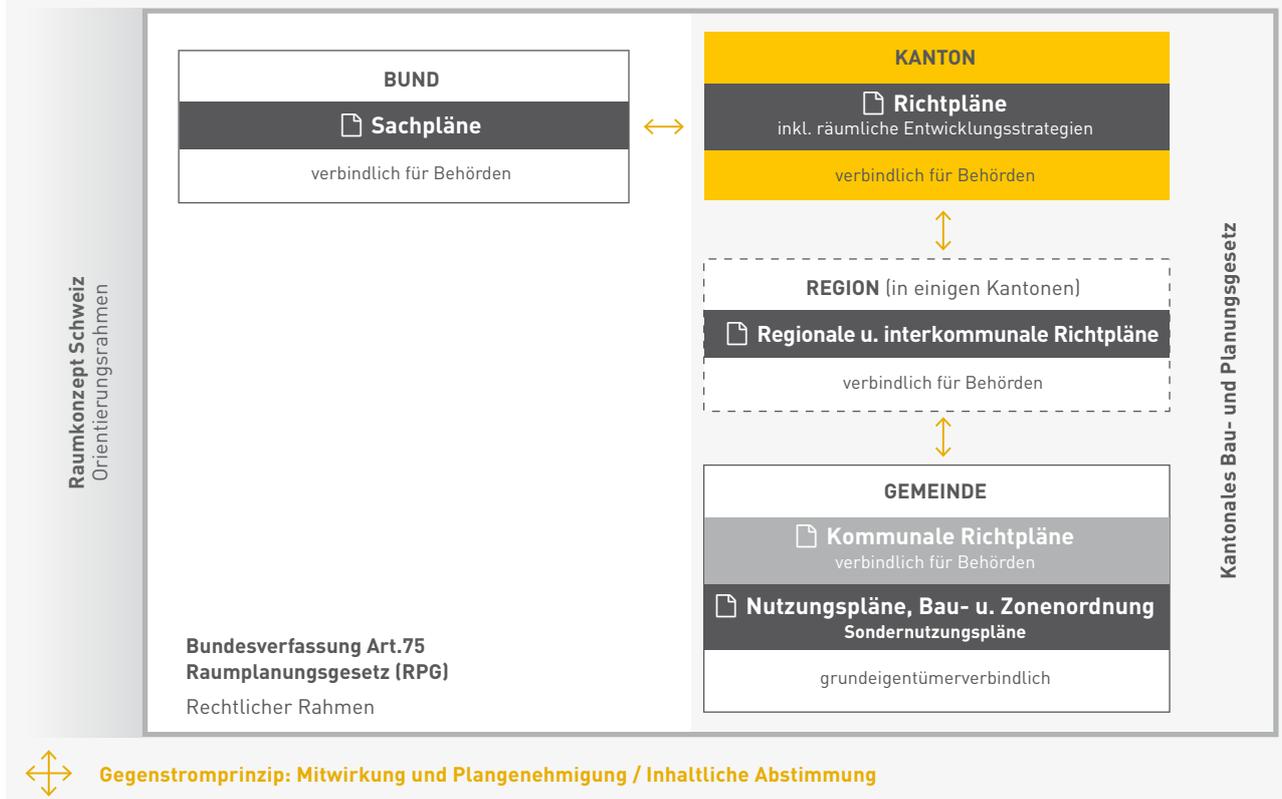
Das Raumplanungsgesetz nennt drei Instrumente, um die raumwirksamen Tätigkeiten zu koordinieren und die zulässigen Nutzungen im Raum verbindlich festzulegen:

- › die Sachpläne des Bundes
- › die Richtpläne der Kantone
- › die Nutzungspläne, für die in der Regel die Gemeinden zuständig sind.

Als Orientierungsrahmen wurde 2012 das «Raumkonzept Schweiz» verabschiedet. Es enthält gemeinsame räumliche Entwicklungsvorstellungen von Bund, Kantonen und Gemeinden, hat aber keine rechtliche Verbindlichkeit (vgl. Ziff. 1.4).

Der Bund ist durch die Verfassung verpflichtet, die raumwirksamen Aufgaben zu koordinieren, für die er zuständig ist (z.B. Militäranlagen, Nationalstrassen, Eisenbahnen oder Tiefenlager). Zum Beispiel ist die Erstellung von Infrastrukturanlagen von nationaler Bedeutung gesamthaft zu planen und mit den anderen Raumansprüchen abzustimmen. Das Planungsinstrument hierfür ist der Sachplan, der – wie dies der Name sagt – ein spezifisches Sachthema behandelt und nicht flächendeckend ist. Der Sachplan sorgt dafür, dass die in der Kompetenz des Bundes liegenden Vorhaben räumlich abgestimmt und mit den Entwicklungsvorstellungen der Kantone koordiniert werden.

### Das Planungssystem der Schweiz





Heute bestehen folgende Sachpläne des Bundes:

- › Sachplan Verkehr  
(Strasse, Schiene, Luftfahrt und Schifffahrt)
- › Sachplan Übertragungsleitungen  
(zukünftig Sachplan Energienetze)
- › Sachplan Geologische Tiefenlager  
(Lagerung radioaktiver Abfälle)
- › Sachplan Militär (Infrastrukturen der Armee)
- › Sachplan Fruchtfolgeflächen  
(Sicherung der besten Ackerböden).

Das Planungs- und Koordinationsinstrument der Kantone ist der Richtplan. Er ist die Drehscheibe der räumlichen Koordination und das raumplanerische Scharnier zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

In einigen Kantonen spielen die Regionen eine wichtige Rolle. Sie präzisieren in regionalen und vom Kanton genehmigten Richtplänen die Festlegungen des kantonalen Richtplans und ergänzen sie mit Handlungsanweisungen von regionaler Bedeutung.

Mit Ausnahme des Kantons Genf sind die Gemeinden für die parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Festlegung der Nutzungen verantwortlich. Das Planungsinstrument hierfür ist der Nutzungsplan. Ergänzt wird er mit dem Baureglement. In der Praxis spricht man oft auch von der Bau- und Zonenordnung (BZO). Im Nutzungsplan legen die Gemeinden den Ort, die Art und das Mass der zulässigen Nutzungen auf ihrem Gemeindegebiet fest; sie halten sich dabei an die gesetzlichen Vorgaben des Bundes und des Kantons, berücksichtigen den kantonalen Richtplan und bringen ihre eigenen räumlichen Entwicklungsvorstellungen ein.

## Vom höchsten Berg im Kanton hinunterschauen

«Die Sicht des Richtplanes ist diejenige vom höchsten Berg im Kanton aus. Von dort vermag man zwar den Dorfbrunnen und die einzelnen Menschen nicht mehr zu erkennen. Dagegen fallen grosse Zustände und Ereignisse wie die Siedlungen, Wälder oder der Lärm von der Nationalstrasse auf. Aus dieser Distanz kann man die Zusammenhänge überblicken und über die kommunalen, regionalen und kantonalen Grenzen hinaus eine Gesamtschau entwickeln, gestützt auf die dann einzelne Massnahmen getroffen werden können.»

Thomas Pfisterer, Einordnung und Gehalt des kantonalen Richtplanes nach Bundesrecht, in: Festschrift für den Aargauischen Juristenverein 1936–1986, Aarau 1986, S. 286

### 1.3 Inhaltliche Abstimmung im Sinne des Gegenstromprinzips

Die drei zentralen Planungsinstrumente von Bund, Kanton und Gemeinden stehen in wechselseitiger Beziehung. Der kantonale Richtplan berücksichtigt die Nutzungspläne der Gemeinden und die Sachpläne des Bundes. Er formuliert Handlungsanweisungen an die Nutzungsplanung der Gemeinden und wird vom Bund berücksichtigt, wenn dieser seine Sachpläne erarbeitet. Dieses Zusammenwirken der verschiedenen Planungsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) wird als «raumplanerisches Gegenstromprinzip» bezeichnet. Um die inhaltliche Abstimmung zu gewährleisten, wirken die Kantone bei der Bundessachplanung und die Gemeinden bei der kantonalen Richtplanung mit. Umgekehrt prüft und genehmigt der Bund die kantonalen Richtpläne und der Kanton die kommunalen Nutzungspläne.

### 1.4 «Raumkonzept Schweiz» als Orientierungsrahmen

Das «Raumkonzept Schweiz» beinhaltet gemeinsame räumliche Entwicklungsvorstellungen der Kantone, Gemeinden und des Bundes. In drei gesamtschweizerischen Strategien zeigt das Raumkonzept Wege auf, wie die Behörden

- › die Zusammenarbeit verbessern,
- › Siedlungen und Landschaften aufwerten und
- › Raumentwicklung, Verkehr und Energie besser aufeinander abstimmen.

Diese Herausforderungen sollen über eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in zwölf Handlungsräumen angegangen werden.

Das Raumkonzept Schweiz dient den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden als Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe, wenn sie Siedlungen, Landschaften und Infrastrukturen planen oder anderweitig raumwirksam tätig sind. Das Konzept ist rechtlich nicht verbindlich.

## Partnerschaftliche Zusammenarbeit unter der Federführung der Kantone

In der schweizerischen Raumplanung gibt es kein «oben» und «unten». Raumplanerische Entscheide werden in enger Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden getroffen. Dabei spricht man vom raumplanerischen Gegenstromprinzip. Der kantonale Richtplan steht im Zentrum der Zusammenarbeit. Seine zentrale Rolle ergibt sich aus der Bundesverfassung, welche die Raumplanung zur Aufgabe der Kantone erklärt.



## 2. Der kantonale Richtplan als Herz der Raumplanung

### 2.1 Wesen und Funktion des Richtplans

#### 2.1.1 Richtplan als Führungs- und Abstimmungsinstrument

Der Richtplan ist das zentrale Führungsinstrument der Kantone zur Steuerung der räumlichen Entwicklung. Er ist die Drehscheibe der Abstimmung von raumwirksamen Planungen und Projekten über alle staatlichen Ebenen und Sachbereiche hinweg. Im Richtplan definiert der Kanton seine Planungsabsichten und stimmt sie mit den Vorhaben des Bundes und der Gemeinden ab. Dabei wahrt er den Handlungsspielraum der Planungsbehörden des Bundes und der Gemeinden. Das revidierte RPG, das 2014 in Kraft getreten ist, verlangt von den Kantonen, dass sie im Richtplan festlegen, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll. Damit wird die Raumentwicklungsstrategie bzw. das Raumkonzept des Kantons zu einem integralen Bestandteil des Richtplans und der Richtplan übernimmt eine wichtige Rolle als politisches Führungsinstrument.

Im Richtplanprozess – der Richtplanung – werden die raumwirksamen Aufgaben definiert und räumlich abge-

stimmt. Der Prozess beginnt mit der Analyse des Ist-Zustandes in den Bereichen Siedlung, Landschaft, Verkehr und Infrastruktur. Anschliessend werden Vorstellungen über die künftige räumliche Entwicklung erarbeitet (Art. 8 Abs. 1 Bst. a RPG). Für ihre Entwicklungsvorstellungen verwenden die Kantone unterschiedliche Begriffe wie «Raumentwicklungskonzept», «Raumkonzept» oder «Raumentwicklungsstrategie» (Art. 8 RPG). Aus ihren Entwicklungsvorstellungen leiten die Kantone schliesslich Ziele und Massnahmen für die einzelnen Sachbereiche ab.

Die Richtplanung setzt eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Planungsebenen voraus. Sie erfordert einen stufengerechten Einbezug der verschiedenen Akteure. Das heisst, auf jeder Planungsstufe sind jene Fachstellen, Bevölkerungskreise, Verbände (zum Beispiel Umweltorganisationen) und weiteren Akteure (zum Beispiel die Wirtschaft) einzubeziehen, die für die räumliche Koordination des konkreten Vorhabens notwendig sind. Über diese Mitwirkung sollen räumliche Nutzungskonflikte frühzeitig erkannt und vermieden oder zumindest reduziert werden.

Von Gesetzes wegen muss der Richtplan ausserdem Vorgaben für die nachgelagerte Nutzungsplanung formulieren. Das revidierte Raumplanungsgesetz, das im Frühjahr 2014 in Kraft getreten ist, verlangt neu auch Aussagen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, zur Grösse der Siedlungsfläche und zur Siedlungserneuerung.

Der Richtplan übernimmt in diesem Sinne verschiedene Abstimmungsaufgaben: Er stellt die kleinräumige Nutzungsplanung der Gemeinden in einen grösseren räumlichen Zusammenhang und stimmt die räumliche Entwicklung des Kantons auf Infrastrukturvorhaben des Bundes ab. Zudem dient er dazu, die raumrelevanten Vorhaben über die Kantonsgrenzen hinweg abzustimmen. Für die einzelnen Vorhaben zeigt der Richtplan auf, in welcher zeitlichen Folge und mit welchen (unter Umständen auch finanziellen) Mitteln die Aufgaben zu koordinieren und umzusetzen sind.

Der Richtplan ersetzt die nachgelagerte grundeigentümergebundene und parzellenscharfe Nutzungsplanung nicht. Die Definition von Nutzungsarten und Nutzungsmassen sowie die Formulierung von Vorgaben zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen sind weiterhin kommunale Aufgaben. Der kantonale Richtplan schränkt die Gemeinden bei der Ausweisung der Bauzonen ein, lässt ihnen aber viel Gestaltungsspielraum innerhalb der Bauzonen.

### 2.1.2 Welche Vorhaben gehören in den Richtplan?

Nicht jedes raumrelevante Vorhaben gehört in den Richtplan. Einer Abstimmung im kantonalen Richtplan bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 8 Abs. 2 RPG). Kriterien für solche Vorhaben können sein: eine grosse Flächenbeanspruchung, das Erzeugen grosser Verkehrsströme oder ein hoher räumlicher oder organisatorischer Abstimmungsbedarf. Letzteres ist dann der Fall, wenn verschiedene Behörden und unterschiedliche planerische Ebenen an einem Vorhaben beteiligt sind. Beispiele für solche Vorhaben sind Einkaufszentren, grosse Freizeitanlagen, Kiesgruben und Deponien. Die Realisierung solcher Vorhaben verlangt eine Abstimmung im kantonalen Richtplan. Man spricht in diesem Zusammenhang von der «Planungspflicht» bzw. «Richtplanpflicht».

### 2.1.3 Vororientierung – Zwischenergebnis – Festsetzung

Je nach Stand der räumlichen Abstimmung unterscheidet der Richtplan drei Kategorien (Art. 5 Abs. 2 RPV): Richtplanrelevante Vorhaben, die erst im Ansatz bekannt sind und von denen nur grobe Vorstellungen bestehen, werden im Richtplan als «Vororientierung» bezeichnet. Vorhaben, deren räumliche Abstimmung begonnen hat, bei denen noch offene Fragen bestehen, sind «Zwischenergebnis-



se». Vorhaben, die räumlich abgestimmt sind, gelten als «Festsetzungen». Für deren Realisierung sind nur noch Detailplanungen erforderlich, welche die üblichen Verfahrensschritte (und unter Umständen auch Umweltverträglichkeitsprüfungen) umfassen. Auf der Ebene von Vororientierungen und Zwischenergebnissen können auch Varianten der Umsetzung aufgezeigt werden.

Sind die Vorhaben umgesetzt, ist also beispielsweise eine neue Strasse gebaut, ist sie nicht mehr Gegenstand der Richtplanung und erscheint in der Richtplankarte als «Ausgangslage».

#### **2.1.4 Unterschiedliche Planungshorizonte**

Der Richtplan behandelt eine breite Palette von Themen mit unterschiedlichen Planungshorizonten. Verkehrsinfrastrukturen beispielsweise müssen langfristig geplant und die dafür erforderlichen Trassen frühzeitig gesichert werden. Der Planungshorizont kann bei solchen Vorhaben 25 Jahre und mehr betragen. Demgegenüber orientieren sich Aussagen zur Dimensionierung der Bauzonen in den Gemeinden am gesetzlichen Planungshorizont von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG). Das in den Richtplänen ausgeschiedene Siedlungsgebiet, das die zukünftige Entwicklung vorgibt, geht in der Regel über 15 Jahre hinaus.

#### **2.1.5 Bestandteile des Richtplans**

Gemäss RPG besteht der Richtplan mindestens aus folgenden Teilen:

- › Konzeptionellen Vorstellungen und strategischen Aussagen, wie sich der Kanton räumlich entwickeln soll (oft bezeichnet als «Räumliches Entwicklungskonzept», «Raumkonzept», Art. 8 Abs. 1 RPG),
- › einem Text, der die raumwirksamen Vorhaben umschreibt, Beschlüsse zur räumlichen Koordination beinhaltet und auf die Karte verweist.
- › einer Karte, welche einen Überblick über die kartographisch darstellbaren Richtplaninhalte sowie über die Ausgangslage gibt,
- › Erläuterungen, die die sachlichen Zusammenhänge aufzeigen und über den Ablauf der Planung berichten, insbesondere über die Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen, den Gemeinden und der Bevölkerung.

#### **2.1.6 Der Richtplan wahrt Ermessens- und Handlungsspielräume**

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips dürfen übergeordnete staatliche Ebenen nur solche Aufgaben an sich ziehen, die untergeordnete Einheiten nicht bewältigen können. Die raumplanerischen Aufgaben und Probleme sind deshalb auf der untersten möglichen Staatsebene zu lösen. Der Bund muss daher den Kantonen, die Kantone den Gemeinden die Ermessens- und Handlungsspielräume belassen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Eingriffe in die Planungsautonomie der Gemeinden sind nur möglich, soweit überkommunale oder kantonale Interessen diese rechtfertigen. Auch die Gerichte, müssen bei ihren Urteilen dafür sorgen, dass den betroffenen Staatsebenen ein Ermessens- und Handlungsspielraum bleibt.

#### **2.1.7 Stufengerechte Aussagen**

Der Richtplan ist ein strategisches Planungsinstrument mit einer gewissen Flughöhe. Er ist weder parzellenscharf noch grundeigentümergebunden. Die detaillierte Planung erfolgt erst auf der Stufe der Nutzungs- bzw. Sondernutzungsplanung. Einzelne raumrelevante Vorhaben müssen daher – stufengerecht – sowohl in der Richtplanung als auch in der Nutzungs- und Sondernutzungsplanung beurteilt werden, das heisst die Abklärungen werden auf jeder Stufe detaillierter und die Aussagen konkreter. Auf der Richtplanstufe erfolgen wichtige Weichenstellungen, indem für grosse raumrelevante Vorhaben grobe Standorte und Linienführungen definiert werden. Je sorgfältiger diese Planung erfolgt und je breiter die Interessenabwägung in der Richtplanung ist, umso geringer sind die Konflikte und damit das Beschwerderisiko in den nachfolgenden Verfahren (Nutzungsplanung, Baubewilligungsverfahren).



## 2.2 Interessenabwägung als wichtigste Aufgabe

Raumplanung heisst, den unterschiedlichen Nutzungen geeignete raum- und umweltverträgliche Standorte zuzuweisen. Im kantonalen Richtplan treffen die Interessen der Planungsbehörden von Gemeinden, Kanton und Bund aufeinander, und auch die Anliegen der verschiedenen Sektoralpolitiken (z.B. Landwirtschaft, Wirtschaftsförderung, Umweltpolitik) werden eingebracht. Deshalb gehört das Abwägen und Beurteilen von Nutzungsinteressen zu den zentralen Aufgaben des kantonalen Richtplans.

### 2.2.1 Die Methode der Interessenabwägung

Die Raumplanungsverordnung äussert sich zur Methode der Interessenabwägung und unterteilt sie in die folgenden drei Schritte:

#### 1. Schritt: Ermittlung der Interessen

In einem ersten Schritt sind alle wichtigen Interessen zu ermitteln. Zu beachten sind die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes, aber auch räumliche Aussagen in geltenden Sach-, Richt- und Nutzungsplänen. Zu berücksichtigen sind zudem weitere öffentliche Interessen mit raumplanerischer Bedeutung wie zum Beispiel der Umweltschutz, die Anliegen der Wirtschaft und Versorgungssicherheit, aber auch die Interessen der Be-

völkerung oder von Grundeigentümern und Investoren. Mitwirkungsprozesse im Rahmen der Sach-, Richt- oder Nutzungsplanung (Art. 4 RPG) helfen mit, die Interessen zu ermitteln.

#### 2. Schritt: Bewerten der Interessen

In einem zweiten Schritt sind die ermittelten Interessen zu beurteilen, zu bewerten und als Entscheidungsgrundlage transparent darzustellen. Es ist zu fragen, welchen Stellenwert ein ermitteltes Interesse im konkreten Fall haben kann. Gesichtspunkte bei diesem Abwägungsschritt sind die Auswirkungen eines Entscheids (mögliche Gefahren, die Bedeutung für weitere, ähnliche Fälle, die Wirtschaftlichkeit einer Massnahme oder deren Umkehrbarkeit). Für die Gewichtung spielen auch rechtliche Vorgaben eine Rolle. So geniessen der Wald, gewisse Schutzobjekte (z.B. geschützte Landschaften wie Moore) oder die Fruchtfolgefleichen aufgrund von Verfassung, Gesetz oder Verordnung einen erhöhten Stellenwert. Bei der Bewertung der Interessen sind auch Alternativen und Varianten zu prüfen.

#### 3. Schritt: Abwägen der Interessen

Der dritte Schritt ist der schwierigste: das gegenseitige Abwägen der verschiedenen Interessen. Bei diesem Schritt sind die ermittelten und bewerteten Interessen einem Entscheid zuzuführen und festzulegen, welche Inter-

essen überwiegen und wie unterlegene Interessen allenfalls kompensiert werden können. Der Abwägungsschritt verlangt aber nicht zwingend nach einem ausgleichenden Kompromiss. Im Ergebnis kann von gleichwertigen Interessen das eine bevorzugt und das andere endgültig zurückgestellt werden.

### 2.2.2 Die Bedeutung der Interessenabwägung

Die Interessenabwägung erlaubt es den Behörden, ihr vom Gesetz zugestandenes Ermessen auszuüben und ihre Handlungsspielräume sinnvoll zu nutzen. Entscheidungen werden dadurch nachvollziehbar und überprüfbar. Transparente und in einem Bericht festgehaltene Interessenabwägungen verhindern willkürliche Entscheidungen und halten einer gerichtlichen Überprüfung besser stand.

Interessenabwägungen im Rahmen der Richtplanung sind von grösster Bedeutung, weil es hier um wichtige und frühzeitige Weichenstellungen geht; beispielsweise um die Wahl von geeigneten Standorten und Linienführungen.

Sind die Weichen aufgrund einer ungenügenden Interessenabwägung einmal falsch gestellt, können sie später nicht oder nur schwer korrigiert werden.

Einer formellen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bedürfen Aussagen im Richtplan nicht, auch dann nicht, wenn es sich um Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt handelt. Mit der UVP wird erst im Bewilligungsverfahren oder allenfalls Rahmen der Sondernutzungsplanung geprüft, ob ein Bauvorhaben das Umweltrecht einhält. Die Umweltauflagen sind jedoch im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu prüfen, ebenso wie die Anliegen der Wirtschaft und der Gesellschaft.

### Stufengerechte Interessenabwägung im Planungsprozess

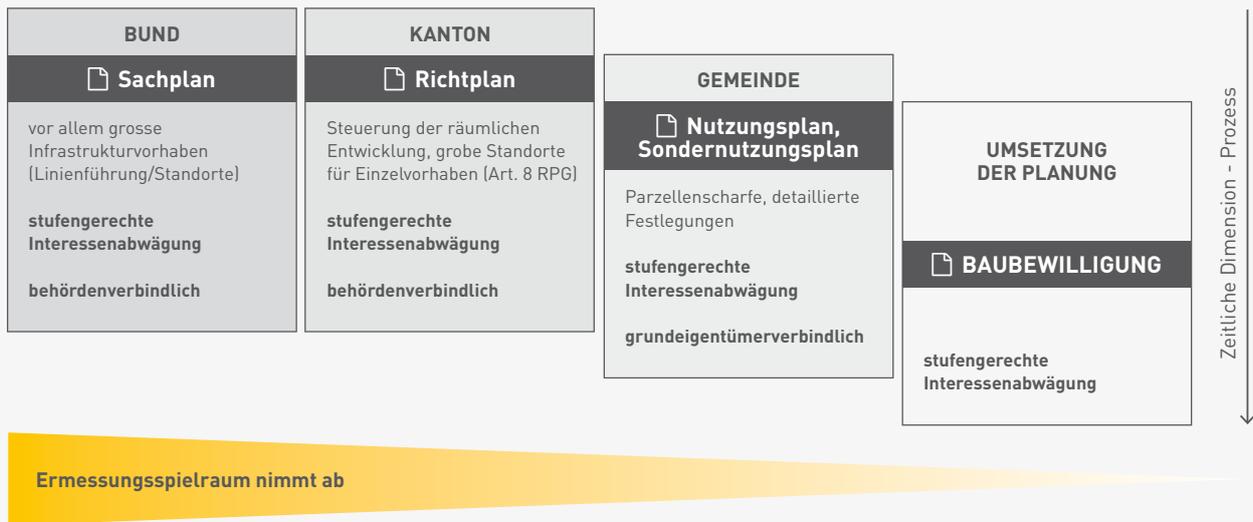


Abbildung: Die Interessenabwägung erlaubt es den Behörden, ihr vom Gesetz zugestandenes Ermessen auszunutzen und ihre Handlungsspielräume sinnvoll zu nutzen.

### 2.2.3 Interessenabwägung kommunizieren

Die Raumplanungsverordnung verlangt, dass Interessenabwägungen begründet werden (Art. 3 Abs. 2 RPV). Dies gilt auch für die Richtplanung, auch wenn die Verordnung – anders als bei der Nutzungsplanung (Art. 47 RPV) – keinen formellen Bericht über die Interessenabwägung verlangt. Eine nachvollziehbare, dokumentierte und nach aussen kommunizierte Interessenabwägung erhöht die Akzeptanz der Entscheidungen und erleichtert die Arbeit der Genehmigungs- und Beschwerdebehörden.

### 2.3 Wirkung des Richtplans und Rechtsschutz

Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Für den Kanton tritt der Richtplan mit dem Beschluss des entscheidungskompetenten Organs in Kraft (Regierungsrat, Parlament). Der Richtplan muss durch den Bund genehmigt werden. Damit wird er auch verbindlich für die Nachbarkantone und den Bund.

Adressaten des Richtplans sind die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie öffentliche und private Körperschaften, die mit der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben betraut sind. Sie müssen den Richtplan bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten berücksichtigen.

Die blossen Behördenverbindlichkeit hat zur Folge, dass die Beschwerdemöglichkeiten gegenüber Richtplänen stark eingeschränkt sind. Gemeinden können sich gegen einen Richtplan wehren, wenn es um die Wahrung ihrer kommunalen Planungsautonomie geht (Autonomiebeschwerde). Private können einen Richtplan nicht anfechten, sondern lediglich verlangen, dass der Richtplan bei Beschwerden gegen Nutzungspläne geprüft wird (sog. vorfrageweise oder akzessorische Prüfung von Richtplänen). Dies rechtfertigt sich deshalb, weil Grundeigentümer – über die Nutzungsplanung – indirekt von Richtplänen betroffen sein können.

### 2.4 Bereinigungsverfahren

Einigen sich Kantone untereinander oder mit dem Bund nicht darüber, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abstimmt werden, kann ein Bereinigungsverfahren eingeleitet werden (Art. 7 Abs. 2 mit Hinweis auf Art. 12

RPG). Dies kann beispielsweise bei Standortfragen und Linienführungen von Infrastrukturvorhaben der Fall sein, die in der Kompetenz des Bundes liegen (Nationalstrassen, Eisenbahnen, Flughäfen etc.). Voraussetzung ist, dass trotz aktiver und konstruktiver Lösungssuche beider Seiten keine einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte.

Ein Bereinigungsverfahren ist auch dann möglich, wenn der Bundesrat einen Richtplan oder Teile des Richtplans nicht genehmigen kann.

Beim Bereinigungsverfahren handelt es sich nicht um ein Rechtsmittelverfahren, sondern um ein Mediationsverfahren. Es ist darauf angelegt, Konflikte zwischen Bund und Kantonen in gegenseitigem Einvernehmen zu lösen. Können sich die Parteien nicht einigen, entscheidet der Bundesrat. In einem solchen Fall kann er sowohl den Sachplan als auch den Richtplan anpassen.





## 2.5 Überprüfung, Anpassung und Fortschreibung des Richtplans

Die Richtplanung ist ein rollender Prozess. Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine insgesamt bessere Lösung möglich, müssen die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden (Art. 12 Abs. 2 RPG). Nach RPG müssen die Richtpläne alle zehn Jahre einer Gesamtüberprüfung unterzogen werden. Die Kantone kennen in der Regel einen kürzeren Rhythmus für das periodische Controlling des Richtplans. Zudem muss dem Bund alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung Bericht erstattet werden (Art. 9 Abs. 1 RPV).

Kleinere, rechtlich wenig bedeutsame Änderungen können mittels «Fortschreibung» – ohne formelle Richtplananpassung – aktualisiert werden. Als Fortschreibung gilt beispielsweise der Übertritt eines umgesetzten Vorhabens von der Festsetzung zur Ausgangslage.

Die Weiterentwicklung der Richtpläne setzt eine Raumbeobachtung beziehungsweise ein Monitoring voraus, welches die effektive mit der angestrebten räumlichen Entwicklung vergleicht. Mit Anpassungen des Richtplans kann auf Mängel und Defizite in der räumlichen Entwicklung reagiert werden.

## Drehscheibe zur Abstimmung der Raumplanung über alle Staatsebenen hinweg

Der Richtplan ist die Drehscheibe, auf der die drei Staatsebenen alle grösseren, raumwirksamen Planungen und Projekte für mindestens 15 Jahre koordinieren und abstimmen. Der Kanton hat die Führung in diesem Abstimmungsprozess. Er definiert im Richtplan seine Entwicklungsabsichten und stimmt sie mit den Vorhaben des Bundes und der Gemeinden ab. Der Richtplan beschreibt in Text und Karte Vorhaben, die eine grosse Fläche beanspruchen, viel Verkehr erzeugen oder für die ein hoher Abstimmungsbedarf angenommen wird. Die Hauptaufgabe im Richtplanprozess ist die Interessenabwägung. Je sorgfältiger alle Interessen, die ein Vorhaben berührt, ermittelt und abgewogen werden, desto geringer ist das Risiko späterer Konflikte und Beschwerden. Einmal erstellt und genehmigt, ist der Richtplan für alle Behörden verbindlich. Alle zehn Jahre muss der Richtplan gesamthaft überprüft und allenfalls angepasst werden. Ein Richtplancontrolling kann dafür eine wichtige Grundlage bieten.

## 3. Richtplan ist nicht gleich Richtplan

### 3.1 Kantonaler Spielraum in der Richtplanung

Die Raumplanung ist – wie erwähnt – Sache der Kantone. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz ist ein Grundsatzgesetz, das die Kantone umsetzen und konkretisieren müssen. In diesem Sinne sind die Kantone an die Ziele und Grundsätze des RPG, an gewisse inhaltliche Vorgaben zu den Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen, an das raumplanerische Instrumentarium und bestimmte Verfahrensvorschriften gebunden. Im Übrigen können sie die Raumplanung und das Bauwesen weitgehend selbständig ausgestalten. Dies gilt insbesondere für die Richtplanung. Die Folge davon ist, dass es zwischen den einzelnen kantonalen Richtplänen grosse Unterschiede gibt. Damit verbunden ist ein erwünschter „planerischer Ideenwettbewerb“ unter den Kantonen. Dies fördert die Weiterentwicklung der kantonalen Richtpläne.

### 3.2 Unterschiede bei den Verfahren und Zuständigkeiten

Das RPG enthält nur sehr beschränkte Vorgaben an das Verfahren und die Zuständigkeit bei der Richtplanung. Es verlangt, dass die Kantone in der Richtplanung mit dem Bund und den Nachbarkantonen zusammenarbeiten (Art. 7 Abs. 1 RPG). Zudem sind die Bevölkerung, die Gemeinden und die beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen über die Inhalte und den Ablauf der Richtplanung zu informieren und in geeigneter Weise an der Entscheidung zu beteiligen (Art. 4 und 10 Abs. 2 RPG).

Welche Behörde den Richtplan erlässt, ist kantonal unterschiedlich geregelt. In gewissen Kantonen erlässt die Regierung (Exekutive) den Richtplan, in anderen das Parlament. Zum Teil gibt es auch Mischformen: konzeptionelle Entscheide trifft das Parlament, operationelle die Regierung.

Die Information und Mitwirkung der Bevölkerung setzt voraus, dass der Richtplanentwurf vor der Beschlussfassung öffentlich bekannt gemacht wird und dass sich die Bevölkerung dazu äussern kann. Dies kann durch Hinwei-

se in öffentlichen Publikationsorganen (Amtsblatt), durch Medienarbeit, das Internet oder andere Formen der Kommunikation geschehen.

Der aufgrund der Mitwirkung bereinigte Entwurf ist von der zuständigen kantonalen Behörde zu beschliessen und anschliessend vom Bundesrat zu genehmigen. Bei dieser Genehmigung wird geprüft, ob die Richtpläne dem Raumplanungsrecht und dem übrigen Bundesrecht entsprechen und ob die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigt werden. Für die einzelnen Kantone wird der Richtplan mit dem Erlass durch die kantonal zuständige Behörde verbindlich, für den Bund und die Nachbarkantone mit der Genehmigung durch den Bundesrat.

### 3.3 Unterschiede in Form und Inhalt

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten für den Richtplan, die unterschiedliche Einbettung in die politischen und verwaltungstechnischen Prozesse sowie das unterschiedliche Planungsverständnis in den Kantonen führen zu Unterschieden in Form und Inhalt der Richtpläne. Während der Richtplan in gewissen Kantonen vorab ein Instrument zur Koordination räumlicher Planungen ist, wird er in anderen Kantonen als Führungsinstrument eingesetzt, mit dem die räumliche Entwicklung politisch gesteuert wird und mit der Aufgaben- und Finanzplanung verknüpft ist.

Die räumlichen Gegebenheiten der Kantone sind unterschiedlich. Entsprechend variieren Form und Inhalte der Richtpläne.

Die Vielfalt der Kantone kommt auch in der Art zum Ausdruck, wie Sachthemen behandelt werden. Das RPG fordert zwar gewisse Mindestinhalte, vor allem in den Bereichen Siedlung, Landschaft, Verkehr und Infrastruktur. Daneben sind die Kantone aber frei, welche Themen sie in den Richtplan aufnehmen und mit welcher Tiefe. Dies hängt oft mit der Grösse des Kantons zusammen: Ein Vorhaben, das in einem kleinen Kanton kantonale Bedeutung hat, kann in einem grossen Kanton nur regional bedeu-

tend sein und entsprechend in regionalen Instrumenten behandelt werden. Zudem sind die Kantone von verschiedenen Themen unterschiedlich betroffen: Die Energieproduktion und deren räumliche Auswirkungen spielen in den grossen Gebirgskantonen Graubünden und Wallis eine ganz andere Rolle als in einem kleinen Mittellandkanton wie Zug. Im Kanton Zug ist hingegen der preisgünstige Wohnraum ein Thema. Entsprechend hat dieses Thema Eingang in den kantonalen Richtplan gefunden.

Auch die Richtplankarten unterscheiden sich. In der Regel wird die Richtplankarte im Massstab 1:50'000 dargestellt, in kleinen Kantonen beträgt der Massstab 1:25'000, in grossen 1:100'000. Auch die kartografischen Darstellungen sind unterschiedlich. Sie haben sich im Laufe der Richtplanüberarbeitungen etwas angeglichen, was die überkantonale Abstimmung der Richtplangeschäfte erleichtert.



## Jeder Richtplan ist anders

So vielfältig die Kantone, so vielfältig sind die Richtpläne. Das Raumplanungsgesetz macht nur wenige Vorgaben an das Verfahren zur Erstellung, den Zuständigkeiten und zum Inhalt eines Richtplans. Es verlangt die Zusammenarbeit mit Bund und Nachbarkantonen und den Einbezug der Gemeinden, der Bevölkerung und der beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen. Inhaltlich werden Aussagen zur Entwicklung von Siedlung, Landschaft, Verkehr und Infrastruktur verlangt. Ansonsten sind die Kantone frei zu entscheiden, welche Themen sie wie im Richtplan behandeln.





## 4. Verhältnis zu anderen Planungen

### 4.1 Verhältnis kantonalen Richtplan und Sachplan des Bundes

Plant der Bund Infrastrukturvorhaben, beziehen die für die Sachplanung zuständige Behörde (z.B. das Bundesamt für Verkehr für den Sachplan Schiene) und das Bundesamt für Raumentwicklung die Kantone möglichst früh und partnerschaftlich in die Planung ein. Allfällige Konflikte sollen dadurch früh erkannt und angegangen werden. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen geht weit über eine Mitwirkung, wie sie das RPG für die Bevölkerung vorschreibt, hinaus: Im Sinne des raumplanerischen Gegenstromprinzips muss der Bund seine Vorhaben sorgfältig in die kantonale Richtplanung einordnen. Er hat die kantonalen Interessen zu berücksichtigen, soweit diese die Bundesvorhaben nicht verunmöglichen oder erheblich erschweren. Die Kantone ihrerseits müssen sich intensiv mit den räumlichen Auswirkungen der Bundesvorhaben auseinandersetzen.

Das RPG strebt eine möglichst grosse Widerspruchsfreiheit von Sach-, Richt- und Nutzungsplänen an. Deshalb müssen die kantonalen Richtpläne mit den Sachplänen, die der Bundesrat verabschiedet, inhaltlich übereinstimmen. Widersprechen sich der kantonale Richtplan und der Sachplan, sind sie anzupassen. Bei Vorhaben mit erheblichem Konfliktpotenzial ist es sinnvoll, die Plananpassung zeitlich und inhaltlich zu koordinieren. Ein Beispiel hierfür ist die Abstimmung von Sach- und Richtplananpassung rund um den Flughafen Zürich.

### 4.2 Rolle der Bundesinventare

Die Schutzanliegen der Bundesinventare (Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN, Schützenswerte Ortsbilder ISOS oder Historische Verkehrswege IVS) sind Interessensbekundungen des Bundes und als solche Grundlagen für die Richtplanung. Sie müssen im Rahmen von Interessenabwägungen in die kantonalen Richtpläne einfließen. Es geht nicht darum, in der Richtplankarte und/oder im Richtplantext auf den Perimeter und Schutzziele der einzelnen Schutzobjekte hinzuweisen. Aus dem Richtplan sollte hervorgehen, wie der Kanton – unter Berücksichtigung der Planungsautonomie der Gemeinden – die Schutzvorgaben des Bundes konkretisieren und umsetzen will.

### 4.3 Agglomerationsprogramme und kantonale Richtpläne

Der Bund finanziert gewisse Verkehrsinfrastrukturvorhaben nur, wenn Agglomerationsprogramme bestehen. Diese haben zum Ziel, die Entwicklung von Siedlung und Verkehr in Agglomerationsgemeinden grenzüberschreitend aufeinander abzustimmen. Auch sie unterliegen dem raumplanerischen Gegenstromprinzip. Das heisst, bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme sind die Vorgaben des kantonalen Richtplans (bzw. bei kantonsübergreifenden Programmen der kantonalen Richtpläne) zu berücksichtigen. Umgekehrt fließen die übergeordneten Festlegungen der Agglomerationsprogramme in die kantonalen Richtpläne ein und werden damit behördenverbindlich.

#### 4.4 Planungsinstrumente der Regionen

Vor allem grössere Kantone (Zürich, Bern, Graubünden, Waadt, Aargau) kennen Planungsregionen oder andere institutionalisierte Formen und Gremien der Regionalplanung. Diese verfügen in der Regel über eigene regionale Planungsinstrumente. Zu erwähnen sind die regionalen Richtpläne in den Kantonen Zürich, Graubünden und Waadt, die Regionalkonferenzen im Kanton Bern mit den regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten oder die regionalen Sachpläne im Kanton Aargau. Diese Planungsinstrumente beruhen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen; entsprechend unterscheiden sich die Verfahren, Zuständigkeiten und Verbindlichkeiten. Zum Tragen kommt jedoch, wie bei allen hier erwähnten Planungsinstrumenten, das raumplanerische Gegenstromprinzip.

### Widerspruchsfreie Pläne als Zielvorgabe

Das RPG strebt die Widerspruchsfreiheit von Sach-, Richt- und Nutzungsplänen an. Deshalb müssen die Inhalte der Richtpläne mit jenen der Sachpläne des Bundes übereinstimmen. Die dazu nötige Abstimmung erfolgt im Richtplanprozess und bei der Sachplanung. Die Schutzanliegen der Bundesinventare fliessen bloss in allgemeiner Form über die Interessenabwägung in die Richtpläne ein. Die Agglomerationsprogramme des Bundes wie auch die Planungsinstrumente der Regionen sind im Sinne des Gegenstromprinzips von beiden Seiten zu berücksichtigen.

## **Impressum**

### **Auftraggeberin**

Schweizerische  
Kantonsplanerkonferenz KPK  
Haus der Kantone  
Speichergasse 6  
Postfach  
3001 Bern  
T 031 320 16 90  
F 031 320 16 98  
info@kpk-cosac.ch  
www.kpk-cosac.ch

### **Auftragnehmerin**

Schweizerische Vereinigung für  
Landesplanung VLP-ASPAN  
Sulgenrain 20  
3007 Bern  
T 031 380 76 70  
F 031 380 76 77  
info@vlp-aspan.ch  
www.vlp-aspan.ch

März 2016



Schweizerische  
Kantonsplanerkonferenz KPK  
Haus der Kantone  
Speichergasse 6  
Postfach  
3001 Bern

T 031 320 16 90  
F 031 320 16 98  
[info@kpk-cosac.ch](mailto:info@kpk-cosac.ch)  
[www.kpk-cosac.ch](http://www.kpk-cosac.ch)