



An die Städte und Gemeinden des Kantons Zürich

Zürich, 7. Juni 2011

Kantonaler Richtplan – Umsetzung der Festlegung Siedlungsgebiet

Sehr geehrte Damen und Herren

In den nächsten Jahren ist im Kanton Zürich ein weiteres Wachstum von Bevölkerung und Beschäftigten zu erwarten. Die Bewältigung der damit verbundenen räumlichen Prozesse stellt für die Planungsträger auf allen Ebenen eine grosse Herausforderung dar. Dabei sind die Siedlungsstrukturen so zu entwickeln, dass die hohe Lebensqualität im Kanton Zürich gewahrt werden kann und der Handlungsspielraum künftiger Generationen erhalten bleibt. Eine Fokussierung der Siedlungsentwicklung nach innen soll daher auch in Zukunft dazu beitragen, wertvolle Landschaftsräume und Naherholungsgebiete vor einer weiteren Ausdehnung der Siedlungen zu schützen und die bestehenden Infrastrukturen effizient zu nutzen.

Der kantonale Richtplan ist das strategische Führungsinstrument des Kantons für die Koordination und Steuerung der langfristigen räumlichen Entwicklung. Mit der laufenden Gesamtüberprüfung sollen im Sinne von Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung den veränderten Verhältnissen und allfälligen neuen wesentlichen Aufgaben Rechnung getragen sowie gesamthaft besseren Lösungen ermöglicht werden. Das Bundesamt für Raumentwicklung kommt in seinem Vorprüfungsbericht vom 3. März 2010 zum Schluss, dass der Kanton Zürich insbesondere mit der verbindlichen Festlegung des Siedlungsgebiets in der Richtplankarte einen wesentlichen Beitrag für eine geordnete Siedlungsentwicklung leistet.

Im Verlauf der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans sind jedoch, wie zu erwarten war, zahlreiche Anträge der nachgeordneten Planungsträger auf Ausscheidung von zusätzlichem Siedlungsgebiet eingegangen. Dabei wurde auch die Frage aufgeworfen, in welchen Fällen bzw. in welchem Umfang bei der Ausscheidung von Bauzonen von der Festlegung des Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan abgewichen werden könne.

Mit den nachfolgenden Ausführungen möchte ich Ihnen unsere Praxis erläutern; dies insbesondere auch im Hinblick auf die im Juni und Juli 2011 stattfindenden Gemeindekonferenzen, welche das Amt für Raumentwicklung durchführen wird.

1. Zweckmässige und qualitätsvolle räumliche Entwicklung

Bauzonen sind innerhalb des in der Richtplankarte bezeichneten Siedlungsgebiets anzuordnen. Falls eine beabsichtigte Anpassung der Bauzonengrenzen im Konflikt mit der in der Richtplankarte festgelegten Grenze des Siedlungsgebiets steht, dann gelten jedenfalls erhöhte Anforderungen an die Zweckmässigkeit der Planung und an die Qualität der damit ermöglichten räumlichen Entwicklung. Im Vordergrund und an erster Stelle steht daher die Prüfung der raumplanerischen Zweckmässigkeit. Erst wenn die Zweckmässigkeit im Grundsatz bejaht werden kann, erfolgt in einem zweiten Schritt die Bestimmung des im konkreten Fall möglichen Verfahrens.

2. Mögliche Verfahren und ihre Grenzen

2.a Nutzung des Anordnungsspielraums

Der kantonale Richtplan enthält verbindliche Festlegungen für die Behörden aller Stufen. Er ist jedoch weder parzellenscharf noch grundeigentümerverbindlich. Die für Grundeigentümer verbindliche Konkretisierung erfolgt mit den dafür vorgesehenen Instrumenten von Bund, Kanton und Gemeinden, insbesondere mit der Nutzungsplanung auf kommunaler Stufe. Dem kantonalen Richtplan widersprechende Massnahmen sind im Grundsatz ausgeschlossen (vgl. § 16 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes, PBG).

Die Festlegungen des kantonalen Richtplans sind generalisiert dargestellt. Für die Planungen der nachgeordneten Planungsträger verbleibt somit ein Anordnungsspielraum, welcher auch in Bezug auf die Abgrenzung des Siedlungsgebiets gilt. Der Anordnungsspielraum stellt hier sicher, dass bei der Festsetzung von Bauzonen auf örtliche Besonderheiten wie spezielle topografische Verhältnisse oder den Stand der Erschliessung angemessen Rücksicht genommen werden kann (vgl. kantonaler Richtplan Pt. 2.2.2). Der Anordnungsspielraum lässt sich kartografisch nicht darstellen und ist daher im Richtplantext umschrieben.

Der Anordnungsspielraum dient zur Ermöglichung planerisch zweckmässiger Lösungen, er begründet jedoch keinen Anspruch auf zusätzliches Siedlungsgebiet. Der Anordnungsspielraum kann daher nicht quantifiziert werden. Eine Quantifizierung im Richtplan würde die Interessenabwägung vorwegnehmen, die erst und nur aufgrund einer Würdigung aller für die Nutzungsplanung massgebenden Gesichtspunkte gemäss den konkreten örtlichen Verhältnissen vorgenommen werden kann.

Der Anordnungsspielraum findet jedenfalls dort seine Grenze, wo die mit der Richtplanfestlegung verfolgten Absichten in Frage gestellt würden. Insbesondere kann der Anordnungsspielraum nicht dazu dienen, an bestehende Bauzonen nachträglich eine zusätzliche Bautiefe anzufügen.¹ Die Festlegung des Siedlungsrandes hat vielmehr im Rahmen einer Gesamtbeurteilung zum Zeitpunkt der erstmaligen Anpassung der Bau- und Zonenordnung nach der Richtplanrevision zu erfolgen. Dort, wo der überarbeitete kantonale Richtplan keine Änderung des Siedlungsgebiets vorsieht, kann davon ausgegangen werden, dass mit der bereits erfolgten Umsetzung auf Stufe Zonenplan der bestehende Spielraum sachgerecht umgesetzt worden ist.

Zur Klärung der Frage, ob eine Einzonung im Rahmen des Anordnungsspielraums liegt, sind somit insbesondere folgende Aspekte zu prüfen und in ihrer Gesamtheit zu würdigen:

- Entspricht die Einzonung den mit der Richtplanfestlegung verfolgten Absichten?
- Ermöglicht die Anpassung der Bauzonengrenzen eine zweckmässige Nutzung von Randbereichen bzw. Restflächen im Interesse einer häuslicherischen Nutzung des Bodens?
- Kann eine bessere Gestaltung des Siedlungsrandes erzielt werden?
- Ist die Erschliessung bereits vorhanden?

Die Abgrenzung der Bauzonen unter Nutzung des Anordnungsspielraums führt zu keiner Anpassung des kantonalen Richtplans. Andernfalls wäre die erfolgte Beanspruchung des Anordnungsspielraums nicht mehr erkennbar, wodurch unter Umständen ein erneuter Anordnungsspielraum begründet würde. Der kantonale Richtplan ist jedoch dann anzupassen, wenn eine als zweckmässig beurteilte Ausweitung der Bauzone ermöglicht werden soll, welche den Anordnungsspielraum im Rahmen der Nutzungsplanung überschreitet (vgl. nachfolgende Abschnitte 2.b und 2.c).

¹ Vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2010.00062, E. 4.1.1 (www.vgrzh.ch).

2.b Untergeordnete Abweichung

Dem kantonalen Richtplan widersprechende Massnahmen sind im Grundsatz ausgeschlossen (vgl. § 16 Abs. 1 PBG). Abweichungen von bestehenden Richtplanfestlegungen sind ohne vorgängige formelle Richtplanrevision nur dann zulässig, wenn diese sachlich gerechtfertigt und von untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Das heisst, dass im Ausnahmefall eine untergeordnete Abweichung von den konkreten Festlegungen des kantonalen Richtplans möglich ist.² Dazu sind jedoch folgende Aspekte zu prüfen:

- Handelt es sich bei der Abweichung von den konkreten Festlegungen des kantonalen Richtplans um einen Einzelfall, und werden damit Ziel und Zweck des vom Kantonsrat festgesetzten Richtplans nicht unterlaufen?
- Werden wichtige (öffentliche) Interessen geschützt?
- Besteht eine zeitliche Dringlichkeit, welche keine vorgängige Revision des kantonalen Richtplans zulässt?
- Erfolgt die Abweichung im Rahmen eines (gleichwertigen) Gebietsabtauschs?

2.c Anpassung des kantonalen Richtplans

Falls ein Anliegen zur Anpassung der Bauzonengrenzen weder im Anordnungsspielraum liegt noch eine untergeordnete Abweichung geltend gemacht werden kann, ist eine Anpassung des in der Richtplankarte bezeichneten Siedlungsgebiets zu prüfen. Die Beurteilung der Zweckmässigkeit des Anliegens richtet sich nach folgenden Gesichtspunkten, die in ihrem Gesamtzusammenhang zu würdigen sind:

- Steht das Anliegen in Übereinstimmung mit der auf kantonalen Ebene erwünschten Raumentwicklung gemäss kantonalem Raumordnungskonzept (ROK-ZH)?
- Welchen Stellenwert hat der Antrag im regionalen Kontext? Steht er in Übereinstimmung mit der auf regionaler Ebene erwünschten Raumentwicklung?
- Sind die Potenziale in den bestehenden Bauzonen ausgeschöpft?
- Inwiefern leistet das Anliegen einen substanziellen Beitrag zu einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung? Trägt das Vorhaben zur Quartieraufwertung bei?
- Wie ist die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr zu beurteilen?
- Werden die Anliegen von Ortsbildschutz und Denkmalpflege sowie Aspekte des Landschaftschutzes, Naturschutzes, der Archäologie und der Bodenqualität sachgerecht berücksichtigt?

² Vgl. dazu auch die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts in VB.2002.00400, E. 4, sowie VB.2010.00555/556, E. 4.3.2 (www.vgrzh.ch).

3. *Durchstossung*

Für Aufgaben im öffentlichen Interesse kann mit nachgeordneten Planungen durch Ausscheiden einer Freihaltezone, einer Erholungszone oder einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen das Landwirtschaftsgebiet «durchstossen» werden (vgl. kantonaler Richtplan Pt. 2.2.2).³ Dabei ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebietes untergebracht werden können. Typische Beispiele für eine «Durchstossung» sind öffentliche Bauten und Anlagen wie Schulhäuser und Sportanlagen.

4. *Umgang mit Fruchtfolgeflächen*

Die Nutzung des Anordnungsspielraums, eine untergeordnete Abweichung oder eine Durchstossung vom Landwirtschaftsgebiet kann dazu führen, dass Bauzonen ausserhalb des in der kantonalen Richtplankarte festgelegten Siedlungsgebietes ausgeschieden werden. In solchen Fällen ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang Fruchtfolgeflächen betroffen sind. Führt die Interessenabwägung zum Schluss, dass diese beansprucht werden können, so ist der resultierende Verlust an Fruchtfolgeflächen zu kompensieren.⁴

5. *Überprüfung des kantonalen Richtplans*

Die Festlegung des Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan wird derzeit gesamthaft überprüft und angepasst. In Zukunft sollen derartige Überprüfungen und Anpassungen generell in kürzeren Zeitabständen erfolgen. Damit kann einerseits sichergestellt werden, dass mit dem kantonalen Richtplan zeitgerecht auf heute nicht absehbare oder noch unsichere Entwicklungen reagiert werden kann. Andererseits dürften häufigere, dafür aber kleinere Teilrevisionen dazu beitragen, dass die Komplexität der einzelnen Richtplanvorlagen reduziert und damit die Behandlung durch den Kantonsrat erleichtert werden kann.

6. *Fazit*

Die Siedlungsentwicklung wird auch künftig in den Bahnen erfolgen, welche mit den überkommunalen Richtplänen vorgezeichnet sind. Dabei ist es das Bestreben des Amtes für Raumentwicklung, dass die Umsetzung des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets im Zonenplan weiterhin konsequent, transparent und nachvollziehbar geschieht.

³ Die «Durchstossung» von Landwirtschaftsgebiet stellt somit eine im öffentlichen Interesse liegende untergeordnete Abweichung vom kantonalen Richtplan dar. In diesem Fall erfolgt allerdings keine nachträgliche Anpassung des kantonalen Richtplans.

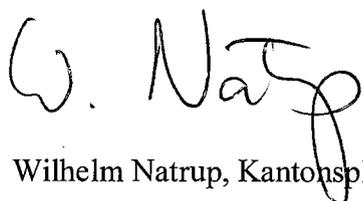
⁴ Die entsprechenden Möglichkeiten sind dem Merkblatt «Ressource Boden und Sachplan Fruchtfolgeflächen – Umsetzung in den Gemeinden» zu entnehmen, welches mit Kreisschreiben vom 12. Januar 2011 versandt wurde.

Aufgrund des Charakters des kantonalen Richtplans als behördenverbindliches Planungsinstrument kann sich in der Praxis die Frage stellen, wie vorzugehen ist, wenn nutzungsplanerische Absichten und richtplanerische Vorgaben nicht vollumfänglich übereinstimmen. Wie vorgängig dargelegt, ist in solchen Fällen die Zweckmässigkeit des Anliegens zu prüfen. Erst wenn diese Frage bejaht werden kann, ist zu entscheiden, ob ein entsprechender Anordnungsspielraum besteht, eine untergeordnete Abweichung oder allenfalls eine Durchstossung in Betracht fällt oder ob eine formelle Revision des kantonalen Richtplans angezeigt ist.

Für Rückfragen stehen Ihnen die für Ihre Gemeinde zuständigen Gebietsbetreuerinnen und -betreuer des Amts für Raumentwicklung (Telefon Sekretariat: 043 259 30 22) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Amt für Raumentwicklung



Wilhelm Natrup, Kantonsplaner

Beilage:

- Vorgehen zur Beurteilung von Anliegen zur Anpassung von Bauzonen am Rand des Siedlungsgebiets (schematische Darstellung)

Zur Kenntnis an:

- Regionale Planungsverbände
- Bundesamt für Raumentwicklung
- VD-AfV
- BD-ALN, -ARE, -AWEL, -GS, -IMA, -TBA