

Raumplanung

Einführung, Instrumente, Theorie



★ WWW.JGL-WETTBEWERB.CH ★

JUGEND
GESTALTET
LEBENS
RAUM

INITIERT VON DER HSR HOCHSCHULE FÜR TECHNIK RAPPERSWIL
UNTERSTÜTZT DURCH SWISS LIFE

Einleitung

Mit der vorliegenden kurzen Einführung in die Raumplanung wird zunächst beispielhaft aufgezeigt, wie diese politische Aufgabe letztlich alle Menschen unseres Landes betrifft, d.h. wo wir mit den Auswirkungen der Raumplanung konfrontiert werden und wie wir dank der Raumplanung aktiv an der Gestaltung unseres Lebensraumes mitwirken können.

Das zweite Kapitel gibt einen knappen Überblick über die Instrumente, d.h. die Pläne, Reglemente, Programme usw., die in der Raumplanung zur Anwendung kommen.

Im letzten Kapitel sind schliesslich ein paar Gedanken zur Theorie der Raumplanung zusammengefasst.

Diese Zusammenstellung ist als Hintergrundinformation für Lehrpersonen gedacht, die am nationalen Wettbewerb „Jugend gestaltet Lebensraum“ interessiert sind oder sich gar mit ihren Klassen daran beteiligen. Sie ist aber so abgefasst, dass sie darüber hinaus als Information über den etwas schwer zugänglichen Begriff Raumplanung dienen kann.

Inhaltsverzeichnis

1 Fünf Beispiele zur Illustration, wie ich Raumplanung erleben kann

1.1 Ich will ein Haus bauen	Seite 3
1.2 In meiner Nachbarschaft soll ein Einkaufszentrum entstehen	Seite 7
1.3 Unserem Sportverein fehlen Trainingsmöglichkeiten	Seite 9
1.4 Unsere Kinder haben einen gefährlichen Schulweg	Seite 10
1.5 Wir sehen unseren Dorfweiher mehr und mehr gefährdet	Seite 11

2 Wie die Raumplanung funktioniert

2.1 Die Prinzipien	Seite 12
2.2 Die Instrumente auf allen staatlichen Ebenen	Seite 12
2.3 Die Abläufe und Verfahren	Seite 13
2.4 Der demokratische Prozess	Seite 14

3 Was ist Raumplanung?

3.1 Raumplanung ist eine staatliche Aufgabe	Seite 15
3.2 Die Geschichte der Raumplanung	Seite 15
3.3 Der Politikbereich Raumplanung	Seite 17
3.4 Zweck und Auftrag der Raumplanung	Seite 17
3.5 Aufgaben der Raumplanung	Seite 18
3.6 Die Akteure der Raumplanung	Seite 18
3.7 Die Disziplin Raumplanung und der Beruf der Raumplanerin, des Raumplaners	Seite 19

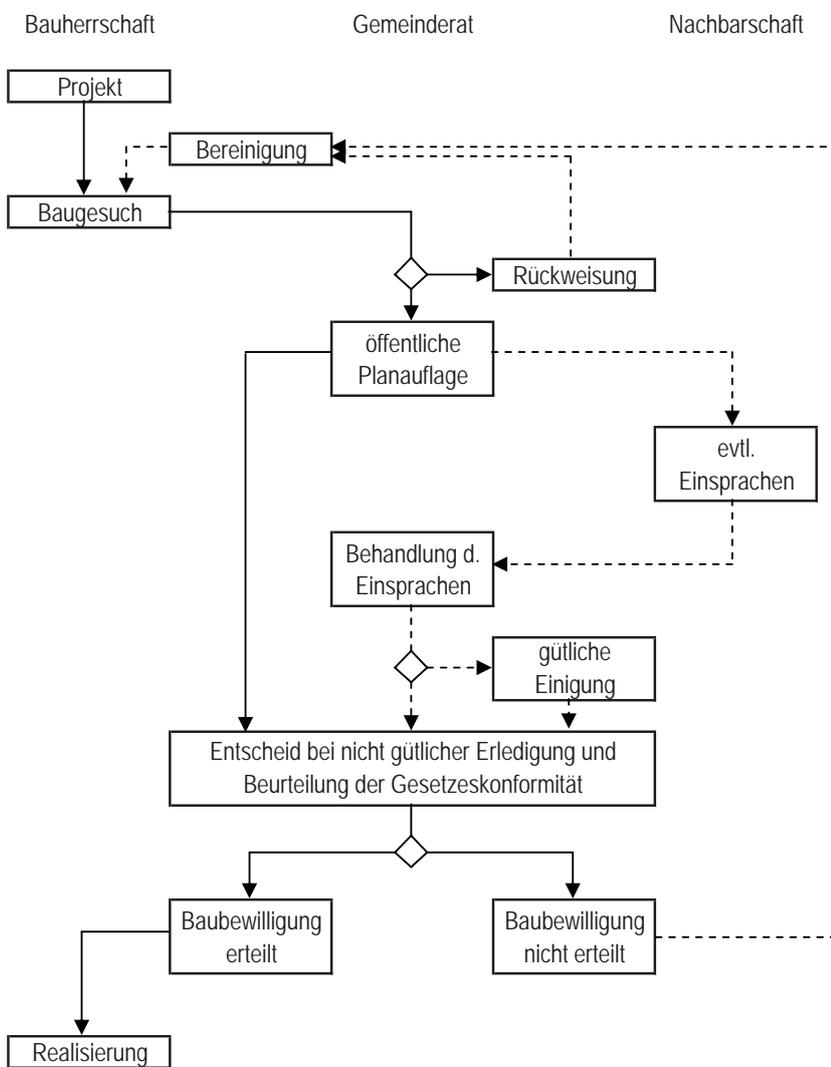
1 Fünf Beispiele zur Illustration, wie ich Raumplanung erleben kann

1.1 Ich will ein Haus bauen

oder: Betrachtungen aus Sicht der Bauherrschaft

Bevor ich ein Gebäude erstellen darf, muss ich der Baubewilligungsbehörde, in der Regel dem Gemeinderat, ein Baugesuch einreichen. Dieses besteht aus Plänen und Formularen. Wenn die Pläne der Gesetzgebung nicht zuwider laufen und niemand aus der Nachbarschaft etwas gegen das Vorhaben vorbringt (Einsprache erhebt), muss die Baubewilligungsbehörde das Baugesuch bewilligen. Das Bauvorhaben kann realisiert werden. --->

Das Baubewilligungsverfahren



Was hat nun dieses Baubewilligungsverfahren mit der Raumplanung zu tun? Das Baugesuch muss der Gesetzgebung genügen, unter anderem dem Raumplanungsgesetz des Bundes, dem Bau- und Planungsgesetz des Kantons sowie der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde. Zur Bau- und Nutzungsordnung gehören insbesondere auch der Zonenplan und die Zonenbestimmungen (der sog. Nutzungsplan). Somit muss geprüft werden, ob das Bauvorhaben zonenkonform ist, d.h. dem Zonenplan und den entsprechenden Gesetzesbestimmungen nicht zuwider läuft.

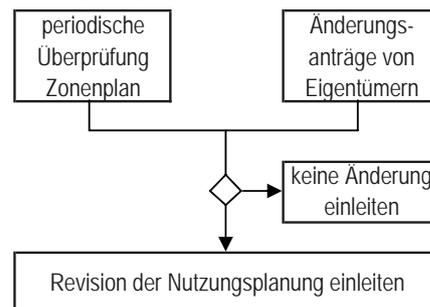
Das Architekturbüro, welches das Gebäude plant und die Eingabepläne erarbeitet, beachtet in der Regel all diese Bestimmungen, sodass die Baubewilligung zur Formsache wird. Es sei denn, in der Nachbarschaft regt sich Opposition, welche in Form von Einsprachen gegen das Projekt vorgebracht wird. Aufgrund der bereits erwähnten Gesetzgebung dürfen die durch ein Bauvorhaben Betroffenen dagegen Einsprache erheben. Das ist sehr häufig der Fall, was das Verfahren stark verzögern kann, bis sich entweder die Kontrahenten einigen oder die Behörden bzw. ein Gericht entscheiden muss.

Nun, mit dem Baubewilligungsverfahren hat die Raumplanung in der Regel nicht viel zu tun. Wenn mein Vorhaben aber dem Zonenplan widerspricht, den Behörden aber gleichwohl gefallen würde, hinterfrage ich allenfalls den Zonenplan. Ich hoffe, dass sich auch die Behörden solche Fragen stellen. Sie müssen dies ohnehin alle 10 bis 15 Jahre mal tun. Es könnte sich erweisen, dass der Zonenplan nicht mehr in allen seinen Teilen aktuell ist. Ich werde mich deshalb ganz konkret fragen, ob der Nutzungsplan geändert werden sollte. Dies ist möglich, wenn sich meine Änderungswünsche überzeugend begründen lassen und keine überwiegenden anderen Interessen dem Vorhaben entgegenstehen. Das erforderliche Nutzungsplanänderungsverfahren ist allerdings etwas aufwändiger, als das Baubewilligungsverfahren. Darauf muss ich mich einstellen. Ich stelle dem Gemeinderat den Antrag auf Änderung des Nutzungsplanes.

Die Nutzungsplanänderung hat nun mit Raumplanung wieder etwas zu tun: Mit ganz wenigen Ausnahmen sind es die Gemeinden, die für die Zonenplanung zuständig sind. Die kommunalen Behörden, unterstützt durch hierfür eingesetzte Kommissionen und durch Raumplanungsfachleute, bearbeiten den Entwurf zum Zonenplan. Beschlossen werden die Zonenpläne in den meisten Kantonen durch die Gemeindeversammlung bzw. durch das Gemeindeparlament. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind somit in der Regel letztlich verantwortlich für die Inhalte des Zonenplanes. <---

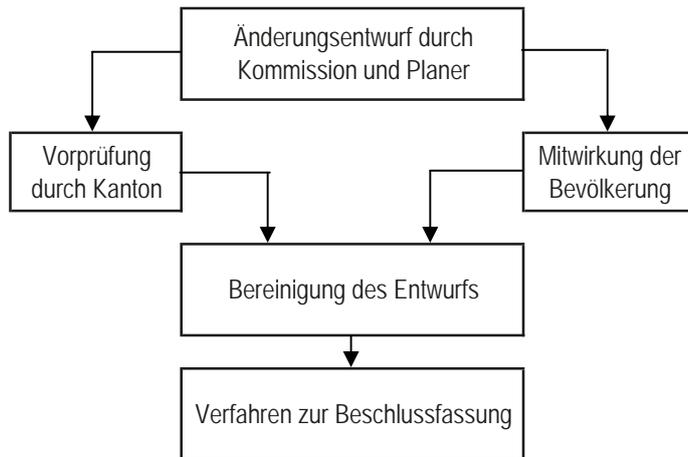
Einleitung der Nutzungsplanung

Gemeinderat, Planungskommission und Planungsbüro beraten in der Regel gemeinsam, ob eine Revision der Nutzungsplanung eingeleitet werden soll:

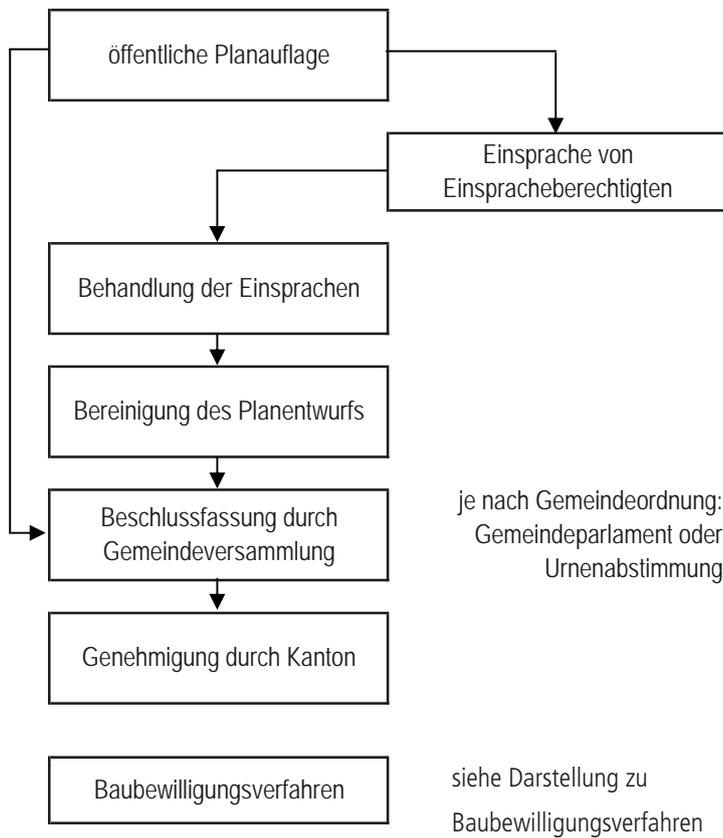


Ablauf der Nutzungsplanänderung

(Entwurfsphase)



Nutzungsplanverfahren



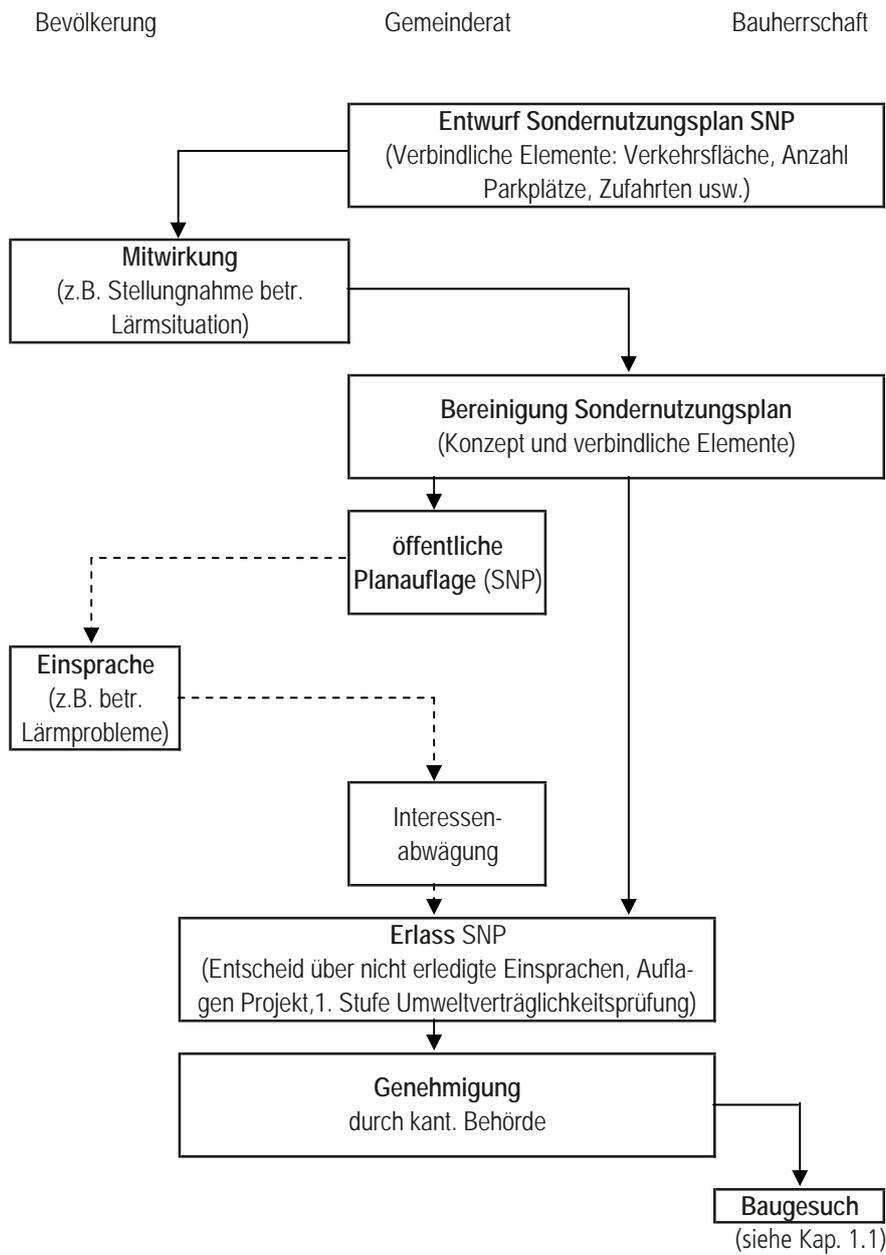
1.2 In meiner Nachbarschaft soll ein Einkaufszentrum entstehen

oder: Betrachtungen aus Sicht eines Nachbarn

Spätestens wenn ein Baugesuch für das in meiner Nachbarschaft vorgesehene Einkaufszentrum eingereicht wird, erhalte ich Kenntnis von diesem Vorhaben. Denn gleichzeitig mit dem Baugesuch muss der Gesuchsteller ein Baugespann aufstellen lassen, als unmittelbarer Nachbar werde ich sogar schriftlich informiert. Wenn ich nun befürchte, dass auf der Zufahrtsstrasse zu diesem Einkaufszentrum, die mein Grundstück tangiert, ein für mich störender oder gar gefährlicher Mehrverkehr entstehen würde, erhebe ich Einsprache gegen das Vorhaben (vergleiche Beispiel 1.1). Ich mache dabei auch auf die zusätzlich zu befürchtende Lärmbelastung aufmerksam.

Nun, soweit hätte es nicht kommen müssen, wenn mir das vorangegangene Verfahren nicht entgangen wäre. Dabei hat es sich um eine Angelegenheit der Raumplanung gehandelt. Ein Einkaufszentrum ist in der Regel ein so grosses Vorhaben, dass es nur aufgrund einer Sondernutzungsplanung realisiert werden kann. Je nach Kanton heissen solche Pläne Gestaltungs-, Bebauungs-, Überbauungspläne usw. Im Rahmen dieser Sondernutzungsplanung muss abgeklärt werden, ob der Standort für das Vorhaben geeignet ist, ob keine dagegen laufenden überwiegenden Interessen betroffen sind und worin die Auswirkungen (Folgen wie z.B. Mehrverkehr, Lärm, Beschattung) des Vorhabens bestehen. In diesem Prozess muss auch die Bevölkerung miteinbezogen werden. Der Sondernutzungsplan, welcher das Einkaufszentrum im Prinzip zulassen würde, musste zur Einsicht auf der Gemeindekanzlei öffentlich aufgelegt werden und ich hätte dagegen Einsprache erheben können. Meine Interessen hätten somit bereits im Planungsprozess mit einfließen können. Die Behörden hätten, basierend auf Einsprachen wie der meinen, unter Abwägung aller Interesse dann allenfalls Korrekturen an den Plänen vornehmen können. --->

Ablauf Sondernutzungsplanung

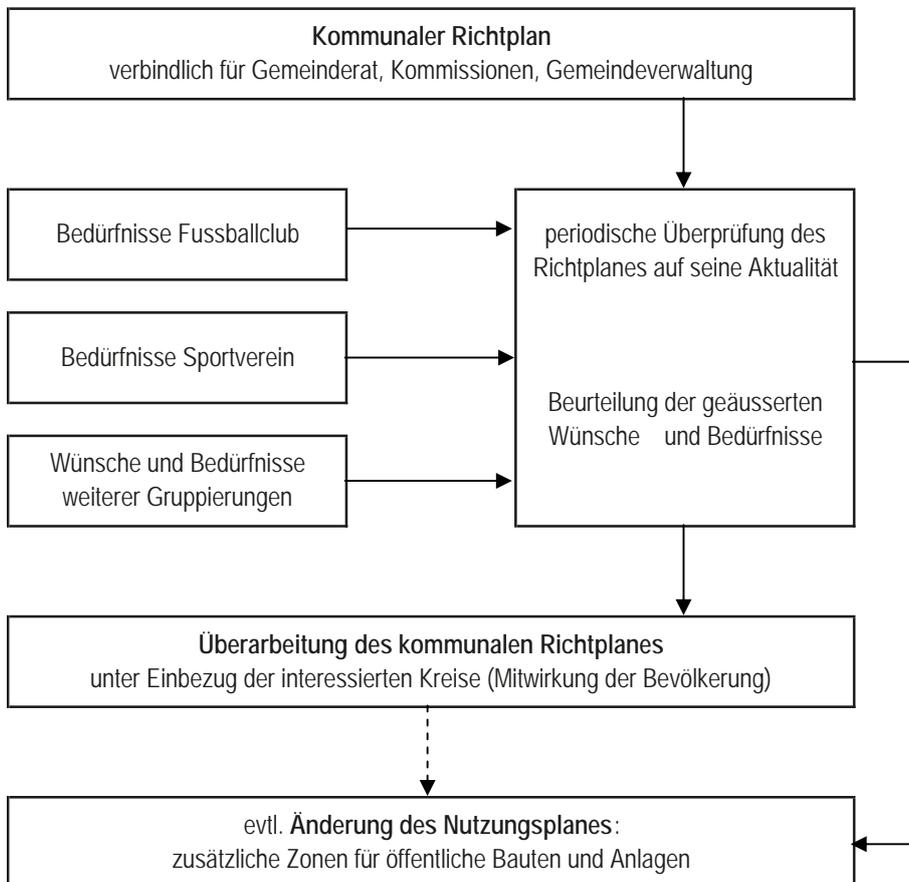


Es ist aber noch nicht ganz zu spät, auch wenn meine Einsprache zum Bauprojekt nach der Genehmigung des Sondernutzungsplanes erfolgt, denn die umweltrechtlichen Aspekte, wie z.B. das Thema Lärm, werden zwar im Sondernutzungsplan bereits behandelt, abschliessend aber erst im Baubewilligungsverfahren geklärt. Erst in diesem Detaillierungsgrad können alle Auswirkungen genauer abgeschätzt werden. Wenn sich herausstellt, dass der zusätzliche Verkehr eine Lärmbelastung erzeugt, die über den zulässigen Belastungsgrenzwert zu liegen kommt, müssen seitens der Bauherrschaft wirksame Lärmschutzmassnahmen getroffen werden. <---

1.3 Unserem Sportverein fehlen Trainingsmöglichkeiten

oder: Betrachtungen aus Sicht des Sportvereins

Der Gemeinderat, die Ortsparteien und die Sportvereine sind sich einig, dass die Gemeinde federführend dafür zu sorgen hat, dass genügend Sporteinrichtungen zur Verfügung stehen. Selbstverständlich haben die Sportvereine auch ihren Beitrag daran zu leisten. Mit dem Erfolg des lokalen Fussballclubs und der Volleyballgruppe des Sportvereins verzeichnen die beiden Vereine einen zunehmenden Zulauf junger Mitglieder. Die Trainingsmöglichkeiten genügen nicht mehr und sind zum grossen Teil veraltet. Erste Abklärungen haben ergeben, dass zusätzliche Sportanlagen für mehrere Mio. Franken erforderlich wären und dass geeignete Flächen hierzu gesucht und erworben werden müssten. Die langfristige Planung und die rechtzeitige Sicherung geeigneter Sportplatzareale gehören zu einer der traditionellen Aufgaben der kommunalen Raumplanung. Die kommunale Richtplanung behandelt insbesondere auch die öffentlichen Infrastrukturaufgaben und stimmt all die Vorhaben aufeinander ab. Der Fussballclub und der Sportverein wenden sich deshalb an den Gemeinderat und unterbreiten ihm ihre Anliegen. Sofern diese nicht schon im Richtplan enthalten sind, führt dies zu einer Ergänzung oder gar zu einer Überarbeitung der kommunalen Richtplanung und darauf abgestützt zu einer Ergänzung des Infrastrukturprogramms und des Finanzplans der Gemeinde. --->



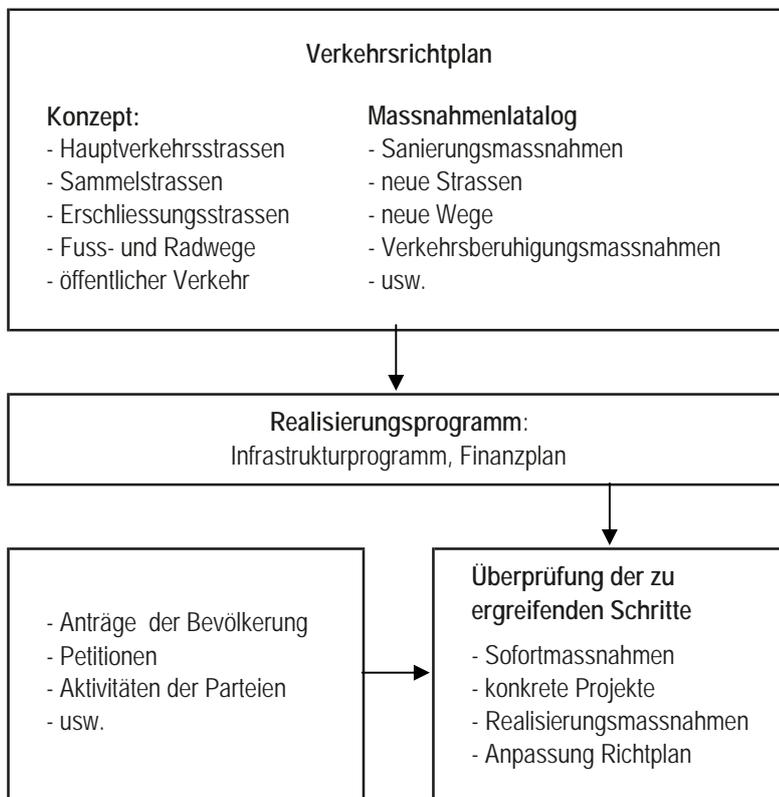
Nicht in allen Gemeinden kennt man die kommunale Richtplanung und die längerfristige Planung öffentlicher Aufgaben, auch wenn dies im Raumplanungsgesetz als Auftrag enthalten ist (Art. 2 RPG). Viele Gemeinden begnügen sich damit, die notwendigen Grundstücke durch Ausscheidung von öffentlichen Zonen zu sichern. In solchen Fällen werden die Sportvereine dem Gemeinderat den Antrag stellen, im Zonenplan eine zusätzliche Zone für öffentliche Bauten und Anlagen auszuscheiden.

Mit der Zone für öffentliche Bauten und Anlage ist die erste Voraussetzung für eine Ergänzung der Sportanlagen geschaffen, doch nicht die einzige. Nun braucht es noch die erforderliche Finanzierung. Doch dies ist nicht mehr die Angelegenheit der Raumplanung. <---

1.4 Unsere Kinder haben einen gefährlichen Schulweg

oder: Betrachtungen aus Sicht von Eltern

Wenn auch nicht überall ein umfassender kommunaler Richtplan vorliegt, so verfügen doch die meisten Gemeinden über einen Verkehrsrichtplan. Unsere Elterngruppe im Quartier, die sich angesichts der gefährlichen Schulwege um ihre Kinder Sorgen machen, wandte sich mit ihrem Anliegen an den Gemeinderat. Dieser orientierte sich anhand des Verkehrsrichtplanes und stellte fest, dass darin einige Sanierungsmassnahmen vorgesehen sind, ein zusätzlicher Fussweg noch erstellt werden sollte, und dass die Voraussetzung zur Einführung der Tempo 30 Zone im Quartier gegeben wären. --->



Dies veranlasste den Gemeinderat, die Elterngruppe zusammen mit einem Vertreter des Raumplanungsbüros, das den Richtplan bearbeitet hat, zu einem Gespräch einzuladen. Gemeinsam beriet diese Gruppe Sofortmassnahmen, welche der Gemeinderat dann umzusetzen versprach. Das Planungsbüro wurde beauftragt, den Verkehrsrichtplan im besprochenen Sinne anzupassen. Dies bedeutete, dass im Massnahmenkatalog der Realisierungszeitpunkt verändert werden musste und die einzelnen Massnahmen konkretisiert wurden. Der bereinigte Planentwurf konnte schon nach einigen Wochen, zusammen mit Vorschlägen zu einem Programm für die etappenweise Sanierung des Strassen- und Fusswegnetzes, dem Gemeinderat vorgelegt werden. Der Gemeinderat leitete in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Stellen bereits zwei Wochen später die ersten Sofortmassnahmen ein. <---

1.5 Wir sehen unseren Dorfweiher mehr und mehr gefährdet

oder: Betrachtungen aus Sicht der Gruppe „Lokale Agenda 21“

Seit Jahren setzt sich der ornithologische Verein unserer Gemeinde und die Gruppe „Lokale Agenda 21“ für die Erhaltung naturnaher Lebensräume ein. Mit verschiedenen baulichen Vorhaben der letzten Jahre wurde der Dorfweiher mehr und mehr in Mitleidenschaft gezogen, sodass nun zahlreiche weitere Gruppen in der Gemeinde aktiv wurden. Allen gemeinsam ist die Forderung, dem schleichenden Verlust ökologisch wertvoller Bereiche Einhalt zu bieten und sowohl im Siedlungsraum wie in der Landschaft mit Bepflanzungen ästhetische Verbesserungen zu erzielen.

Der Gemeinderat steht dem Anliegen offen gegenüber und hat zusammen mit den initiativen Gruppierungen ein Projekt definiert. Es soll, in Zusammenarbeit mit allen interessierten Personen in der Gemeinde, ein Landschaftsentwicklungskonzept erarbeitet werden. Basierend darauf sollen ein Aktionsplan erstellt und finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Wo notwendig sollen die Resultate im kommunalen Richtplan und im Nutzungsplan umgesetzt werden. Die freiwillig arbeitende Gruppe wird durch ein Planungsbüro begleitet, das zugleich Fachleute der Landschaftsplanung als auch der Raumplanung einsetzen kann. <---

2 Wie die Raumplanung funktioniert

Aus den fünf vorangehenden Beispielen wird schon weitgehend deutlich, wie die Raumplanung funktioniert. Im Folgenden werden die Prinzipien, Instrumente, Abläufe, Verfahren und der dabei einzuhaltende demokratische Prozess zusammenfassend dargelegt.

2.1 Die Prinzipien

Die planungsethische Grundlage ist mit den Art. 1 bis 3 RPG gelegt. Diese Artikel behandeln die Ziele, die Planungspflicht und die Planungsgrundsätze, welche die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden einzuhalten haben.

Hervorzuheben ist dabei der Umstand, dass die Raumplanung nicht die Erreichung eines Ziels bezweckt, sondern einer Vielzahl sich oft zuwiderlaufenden Zielen und Grundsätzen gleichermassen gerecht zu werden hat, indem sie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmt, und dabei nach einem Interessenausgleich trachten muss.

Die Behörden erarbeiten die hierzu nötigen Planungen. Sie berücksichtigen dabei – und überhaupt hinsichtlich ihrer Tätigkeiten – die räumlichen Auswirkungen. Sie achten darauf, dass den ihnen nachgeordneten Behörden, und ganz allgemein den kommenden Generationen, ein Handlungsspielraum bleibt. <---

2.2 Die Instrumente auf allen staatlichen Ebenen

Zur Erfüllung der Planungspflicht definiert die Raumplanungsgesetzgebung eine Anzahl Instrumente.

Bund

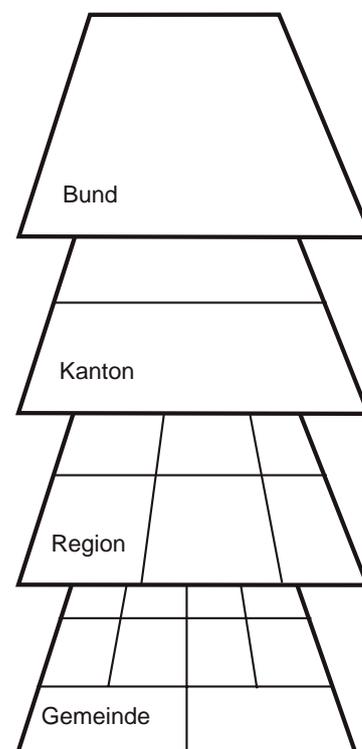
Auf Bundesebene ist das Bundesamt für Raumentwicklung ARE mit den Aufgaben der Raumplanung betraut. Zur Planung und Koordination seiner Aufgaben erstellt der Bund **Sachpläne und Konzepte** (z.B. Sachplan Alp Transit, Landschaftskonzept Schweiz). Diese sind für die Behörden verbindlich.

Kanton

Der **Kantonale Richtplan** koordiniert die raumwirksamen Tätigkeiten in den Kantonen. Er ist als behördenverbindlicher Plan das Steuerungsinstrument der Raumplanung. Die **Kantonale Planungs- und Baugesetzgebung** regelt die Zuständigkeiten im Bau- und Planungswesen und definiert die Instrumente der kantonalen, regionalen und kommunalen Raumplanung. In Ergänzung zum RPG können weitere Planungsgrundsätze festgelegt werden.

Region

In den meisten Kantonen können Regionalplanungsverbände zur Bearbeitung überkommunaler Aufgaben **Regionale Richtpläne** erlassen. --->



Die vier Planungsebenen der Schweiz

Gemeinde

Der **Kommunale Richtplan** stimmt die raumwirksamen Tätigkeiten, d.h. die öffentlichen Aufgaben der Gemeinden, aufeinander ab.

Der **Nutzungsplan** ist das eigentümergebundene Planungsinstrument der Raumplanung, das mit wenigen Ausnahmen auf Gemeindeebene eingesetzt ist.

Die Gemeinden erlassen zumindest die **Rahmennutzungspläne**, bestehend aus dem **Zonenplan** und dem dazugehörigen **Bau- und Zonenreglement** (Bau- und Zonenordnung). Der Rahmennutzungsplan scheidet zumindest Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzone aus.

Der **Sondernutzungsplan** ergänzt und detailliert den Rahmennutzungsplan, er befasst sich mit Teilaspekten oder Teilgebieten. <---

Die Planungsinstrumente und ihre Verbindlichkeiten

	Beispiel	Verbindlichkeit
Konzept	LEK Landschaftsentwicklungs- konzept	unverbindlich
Richtplan	kommunaler Verkehrsrichtplan	behördenverbindlich (für Gemeinderat, für Verwaltung)
Nutzungsplan	Zonenplan Bau- und Zonenreglement Sondernutzungsplan	eigentümergebundene (für Hausbesitzer, für Grundeigentümer)

2.3 Die Abläufe und Verfahren

Für die Entwurfsphase von Planungen gibt es kein standardisiertes Vorgehen. Jede Aufgabe erfordert ihr eigenes Vorgehen. Dennoch folgt der Planungsablauf mehr oder weniger folgenden Schritten, die zum Teil mehrfach durchlaufen werden:

- Anstoss, Anlass, Auftrag, Problemstellung
- Situationsanalyse
- Zielformulierung
- Analysen zur Entwicklung von Lösungsansätzen
- Entwicklung von Lösungsideen (in Varianten)
- Bewerten der alternativen Lösungsmöglichkeiten
- Entscheiden
- Konzept und Massnahmen
- Festlegungen in verbindlichen Planungsinstrumenten
- Realisierung

--->

Die Festlegung von Planungsinstrumenten erfolgt nach Verfahren, die in der Gesetzgebung der Kantone festgelegt sind. Diese Verfahren sind abhängig von den Zuständigkeiten für den Erlass der Pläne (Exekutiv- oder Legislativbehörden oder Gemeindeversammlung).

Pläne, die für die Behörden verbindlich und Pläne, welche für die Grundeigentümer verbindlich werden sollen, erfordern eine Genehmigung. Für die Nutzungspläne ist nach dem Raumplanungsgesetz eine kantonale Behörde und für die Kantonalen Richtpläne ist der Bundesrat Genehmigungsinstanz. <---

2.4 Der demokratische Prozess

Plansetzung ist, genauso wie Rechtsetzung, ein politischer Vorgang. Der Art. 4 RPG will den Ansprüchen des demokratischen Rechtsstaates gerecht werden.

Die Öffentlichkeit ist über die Ziele und den Ablauf der Planungsarbeiten zu unterrichten. Eine genügende Information über die Planentwürfe ist unerlässliche Voraussetzung dafür, dass eine breite Öffentlichkeit am Planungsprozess in geeigneter Weise überhaupt wirksam teilnehmen kann.

Von Mitwirkung kann erst gesprochen werden, wenn der Bevölkerung die Möglichkeiten geboten wird, Planungsergebnisse zu beeinflussen. Zu Planentwürfen soll man sich zumindest äussern können. Die planenden Behörden müssen Vorschläge entgegennehmen und diese materiell zu beantworten. Die Behörden können weiter gehen und sich verpflichten, Äusserungen zu den Planentwürfen auch materiell zu beantworten. Sie können Planungsalternativen (Varianten) ausarbeiten und sie der öffentlichen Diskussion aussetzen oder sie zur (Konsultativ-) Abstimmung bringen.

Der Art. 4 RPG sagt dazu lediglich aus, dass die planenden Behörden eine Mitwirkung in geeigneter Weise durchführen müssen.

Der demokratische Prozess geht in jenen Fällen noch einen Schritt weiter, wo ein Planwerk der formellen Volksabstimmung unterstellt ist bzw. als Geschäft der Gemeindeversammlung vorgelegt werden muss. Dies ist in vielen Kantonen und Gemeinden für die Nutzungspläne der Fall. <---

3. Was ist Raumplanung?

Ein paar Gedanken zur Theorie der Raumplanung

3.1 Raumplanung ist eine staatliche Aufgabe

Der Mensch nutzt den Boden, das Wasser, die Luft, d.h. den Raum, präziser: den Lebensraum. Er erstellt Gebäude, wohnt, arbeitet, verbringt die Freizeit und bewegt sich in diesem Raum. Unser Lebensstandard ist von Gütern, Produktionen, Dienstleistungen abhängig, die alle auch Lebensraum in Anspruch nehmen. Diese Nutzung des Lebensraums ist so intensiv, dass sie nur mehr möglich ist, wenn sie organisatorischen Prinzipien und Regelungen unterliegt. Doch waren es gemeinsame Schutzbedürfnisse (Naturgefahren) und Vorhaben in Dimensionen, die nur als Gemeinschaftswerk realisierbar waren, die ursprünglich staatliches Handeln und damit staatliches Planen notwendig machten.

Dies ist im Prinzip heute nicht anders, selbst wenn private Institutionen, wirtschaftliche Unternehmen und die globale Vernetzung die Frage nach der Funktion und der Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft (Bund, Kantone, Gemeinden) immer wieder neu stellen lässt.

Wer nimmt in dieser globalisierten Welt letztlich die territoriale Verantwortung, die Verantwortung für den Lebensraum, wahr? Es sind und bleiben, in letzter Instanz jedenfalls, die politischen Körperschaften. Mit dieser Verantwortung sind nun aber planerische Aufgaben verbunden, die sich nicht mehr alleine auf die Vorbereitung von Gemeinschaftsaufgaben beschränken.

Raumwirksames Handeln, wie es im Raumplanungsgesetz (RPG) von 1979 beschrieben ist, umfasst jegliches planerisches Handeln aller politischen Instanzen, das sich auf unseren Lebensraum auswirkt. Diese raumwirksamen Tätigkeiten sind in der Raumplanungsverordnung (RPV) detailliert beschrieben (siehe Art. 1 RPV); sie umfassen insbesondere:

- die Planungen von Gemeinden, Regionen, Kantonen und Bund
- Errichtung, Veränderung und Nutzung öffentlicher Bauten und Anlagen
- die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen
- das Ausrichten von Beiträgen. <---

3.2 Die Geschichte der Raumplanung

Schon die Zähringer und die Kyburger Stadtgründungen waren in der Schweiz Resultate raumplanerischen Handelns, auch wenn dieser Begriff erst im letzten Jahrhundert zur Umschreibung dieser planerischen Tätigkeit auftauchte. Noch anfangs des 20. Jahrhunderts bestand Stadtplanung vorwiegend aus Städtebau und Erschliessungsplanung. Als Instrumente kannte man damals vor allem den Baulinienplan. --->

Erste Baugesetze entstanden in der Schweiz erst kurz vor dem Ersten Weltkrieg. In der Zwischenkriegszeit bemühten sich Architekturvereinigungen und einzelne Architekten darum, für unsere Siedlungsentwicklungen Regeln, Gesetze und Konzepte zu entwerfen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg begannen grössere Gemeinden damit, Ortsplanungen mit Zonenplan sowie Bau- und Zonenreglement einzuführen, insbesondere um die angestrebte Siedlungsentwicklung wunschgerecht lenken zu können. Etwas zeitlich verzögert, schlossen sich viele Gemeinden in Regionalplanungsgruppen oder Verbänden zusammen, um gemeinsame Probleme gemeinsam zu lösen: Es entstanden die regionalen Richtpläne. Die Gewässerschutzgesetzgebung von 1971 veränderte die Situation in rechtlicher Hinsicht grundlegend, als die Pflicht zum Anschluss von Gebäuden an die Kanalisation festgeschrieben wurde und das Kanalnetz zunächst auf die Bauzonen abzustimmen war. 1972 erliess der Bundesrat den dringlichen Bundesbeschluss auf dem Gebiet der Raumplanung, welcher die Kantone verpflichtete auf ihrem Hoheitsgebiet provisorische Schutzpläne, insbesondere betreffend der Landschaften und der historischen Ortsbilder, zu erlassen. Diese wurden nach Inkraftsetzung des Raumplanungsgesetzes am 1.1.1980 durch die nun zu erarbeitenden Kantonalen Richtplänen abgelöst. An Stelle der Zonenpläne, die ursprünglich nur für das Baugebiet erlassen wurden, traten gemäss RPG die Nutzungspläne, welche neben den Bauzonen auch Landwirtschafts- und Schutzzonen auszuscheiden hatten.

Die Raumplanungsgesetzgebung (mit Gesetz und Verordnung) wurde mehrmals geändert. Für die Raumplanung von Bedeutung waren aber auch weitere Gesetzgebungen, insbesondere die Umweltschutzgesetzgebung, die Gesetzgebung über die Moore und die Moorlandschaften, die Wasserbau- und die Waldgesetzgebung sowie die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung.

Auch wenn es sich bei der Raumplanungsgesetzgebung um eine Rahmengesetzgebung handelt, die den Kantonen die Hauptverantwortung überträgt, ist der Bund zunehmend koordinierend tätig. Seine Grundzüge der Raumordnung Schweiz, die Arbeiten am Raumkonzept Schweiz und die verschiedenen Sachpläne und Konzepte des Bundes sowie die Umsetzung der Agglomerationspolitik zeigen einen Bedeutungszuwachs der Raumplanungsaktivitäten des Bundes.

Die Raumplanung ist somit als planerische Tätigkeit in den Quartieren, dann in den Gemeinden, den Regionen und schliesslich in den Kantonen entstanden. Der Bund, zunächst lediglich koordinierend planend, muss nun mehr und mehr gesamtkonzeptionelle Planungsfunktionen übernehmen, was sich künftig voraussichtlich vermehrt auf die kantonalen und anschliessend auf die kommunalen Planungen auswirken dürfte. <---

3.3 Der Politikbereich Raumplanung

Die Raumordnungspolitik verfügt mit der Raumplanung über ein reichhaltiges Instrumentarium, mit dem konzeptionell und programmatisch (Detaillösungen, konkrete Massnahmen, Umsetzungsprogramme) gearbeitet werden kann. Es lassen sich damit behördenverbindliche und eigentümergebundene Festlegungen vornehmen.

Der Politikbereich Raumplanung zeichnet sich noch durch eine weitere Eigenschaft aus: Er verfügt über ein sehr dünnes Portefeuille (Budget). Dies hängt damit zusammen, dass Raumplanungsinstanzen nicht direkt Planungen umsetzen, sondern vielmehr die Realisierungsaufgaben anderer Instanzen koordinieren und vorgängig die Vorhaben aufeinander abstimmen. Dies wird mit dem Begriff Querschnittsfunktion der Raumplanung umschrieben. Raumplanung bedeutet somit Planung ohne direktes Handeln. Es wird lediglich indirekt das realisierende Handeln anderer Instanzen vorbereitet, ermöglicht, beeinflusst oder verhindert, indem bei unterschiedlichen Interessen diese gegeneinander abgewogen werden und ein Ausgleich gesucht werden muss. <---

3.4 Zweck und Auftrag der Raumplanung

Mit der Formulierung „aufeinander abstimmen der raumwirksamen Tätigkeiten“ in Art. 1 RPG ist in etwas abstrakter Weise der Zweck der Raumplanung umschrieben. Diese Zweckbestimmung ergibt sich aus dem Umstand, dass in der erwähnten Interessenabwägung jeweils eine ganze Reihe von Zielen und Grundsätzen zu beachten sind. Raumplanung verfolgt – im Unterschied zu anderen Politikbereichen, wie beispielsweise im Gewässerschutz, im Lärmschutz oder in der Infrastrukturpolitik – nicht ein einziges Ziel, sondern in aller Regel sich zuwiderlaufende Ziele (vgl. Art. 1 und 3 RPG).

Der Raumplanung kommen damit verschiedene Funktionen zu

- Katalysatorfunktion: Vermittlung unter den Interessen
- Koordinationsfunktion: Aufeinander Abstimmen der Interessen
- Vorbereitungs- und Wegbereitungsfunktion: Ermöglichung erwünschter und zweckmässiger Vorhaben
- Frühwarn-, Korrektur- und Lenkungsfunktion: Erkennen von Entwicklungen und Tendenzen und Einleiten von Massnahmen
- Gestaltungsfunktion: Aktive und passive Einflussnahme auf Veränderungen in unserem Lebensraum.

Die Raumplanung wird in der Regel ihrem Auftrag gerecht, indem sie

- Probleme thematisiert und für diese Lösungen entwickelt
- aus Visionen, Ideen, Wunsch- und Zukunftsvorstellungen Leitbilder entwickelt und diese einer Realisierung näher zu bringt. <---

3.5 Aufgaben der Raumplanung

Lange Zeit stand die Zonenplanung im Zentrum der Raumplanung, d.h. es ging um die Reduktion der Bauzonen auf den Bedarf für die bevorstehenden 15 Jahre. Heute sind Themen wie Erneuerung, innere Verdichtung und Nutzungsdurchmischung aktuell. Die gebauten Siedlungen sollen je nach Standpunkt in der Weise saniert, erneuert bzw. umgebaut werden, dass sie wohnlicher werden, dass die Bauten höhere Renditen abwerfen, dass bestehender Wohnraum intensiver genutzt und damit unbebauter Boden der Landwirtschaft erhalten werden kann usw. Die Quartiere sollen vor Immissionen abgeschirmt werden, benutzbaren Aussenraum und ökologisch wertvolle Bereiche aufweisen.

Die Siedlungsentwicklung und die Verkehrsplanung sind aufeinander abzustimmen. In historischen Orten steht der Ortsbildschutz, in Dorf- und Quartierzentren die Erhaltung attraktiver Einkaufsmöglichkeiten im Vordergrund und in Touristikorten mag es um die Schaffung von Wohnraum für die einheimische Bevölkerung gehen.

Viele Planungsmotive haben mit dem Verkehr und dem öffentlichen Raum zu tun: Kinder, Betagte und Behinderte sollen sich zum Beispiel ohne grosse Gefahren, frei bewegen können. Schulwegsicherung, die Beseitigung von Hindernissen für den Langsamverkehr (Fussgänger, Radfahrer), die Behebung von Gefahrenstellen und die Nutzung des Strassenraumes können Planungen veranlassen. Es kann ferner um die Realisierung von zusammenhängenden, gefahrfreien Radwegnetzen oder um die Beschleunigung der öffentlichen Verkehrsmittel (z.B. Bus, Tram) gehen.

Auch im Landschaftsraum sind verschiedene Nutzungs- und Schutzanliegen Anlass für Planungen: Es muss auch längerfristig die Existenz von genügend funktionstüchtigen Landwirtschaftsbetrieben erhalten bleiben, denn die Landwirtschaft sichert einen Teil unserer Ernährungsbasis und pflegt die Landschaft. An geeigneten Stellen soll Kies abgebaut bzw. Material deponiert werden können. Für Erholungssuchende sind Einrichtungen bereitzustellen (Strandbäder, Wanderwege, Golfplätze, Wintersportanlagen, Gaststätten usw.). Zur Sicherstellung einer langfristig gesunden Ökostruktur müssen vermehrt naturnahe Bereiche geschützt und neue geschaffen werden. <---

3.6 Die Akteure der Raumplanung

Die einzelnen Instanzen des Gemeinwesens sind nicht allein die Planenden. Oft sind es mehrere Gemeinden, der Kanton und die Gemeinde gemeinsam und zunehmend auch öffentliche und private Akteure, die miteinander Planungsaufgaben mit räumlichen Auswirkungen bewältigen müssen.

Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden haben einen gesetzlichen Auftrag, der sie anhält, dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Somit kann jedermann in irgendeiner Art Akteur im Bereich der Raumplanung sein. <---

3.7 Die Disziplin Raumplanung und der Beruf der Raumplanerin, des Raumplaners

Raumplanung ist eine Disziplin, die ganz unterschiedliche Fachdisziplinen miteinander verbindet und verknüpft: Architektur, Ingenieurwesen, Naturwissenschaften, Recht, Volkswirtschaft, Geografie, Kulturgeschichte, Soziologie usw. Sie vereint Sachwissen und setzt Methoden ein, die erlauben, die Fähigkeiten in den einzelnen Sachgebieten miteinander zu kombinieren.

Raumplanungsfachleute sind in erster Linie Beratende von Behörden. Sie arbeiten in privaten Planungsbüros, in Amtsstellen von Bund, Kantonen und Städten oder sie sind in der Ausbildung und Forschung tätig.

Der Raumplaner, die Raumplanerin ist weder Architektin noch Ingenieur noch Juristin noch Soziologe. Raumplanungsfachleute haben aber Eigenschaften all dieser Berufskategorien:

- Sie planen mit dem Ziel, dass die Infrastruktur und die Gebäude am richtigen Ort erstellt und die Aufgaben aufeinander abgestimmt werden.
- Sie entwickeln aus Zukunftsvorstellungen Massnahmen, ebnen den Realisierungsweg für Ideen und Projekte und helfen Probleme der Gemeinwesen zu lösen.
- Sie verbinden Expertenplanungen in einem Gesamtkonzept.
- Sie sind dem Prinzip verpflichtet, dass alle Interessen gegeneinander abgewogen und dabei die Auswirkungen berücksichtigt werden müssen.

Zahlreiche Planungsbüros und Amtsstellen bilden Raumplanungszeichnerinnen und Raumplanungszeichner aus. Das einzige Grundstudium (Bachelor) für Raumplanungsfachleute bietet in der Schweiz die Hochschule für Technik Rapperswil an. In einigen Hochschulen werden Nachdiplomkurse und Nachdiplomstudien im Bereich der Raumplanung angeboten. Masterstudienrichtungen sind in Vorbereitung. <---