

Das Planungsrecht kurz erklärt

Xaver Baumberger

Was sind die Ziele des Planungsrechts und was sind dessen Instrumente

a) Planungsziele

Der Bund definiert in Art. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) die Planungsziele, die auch von den Gemeinden bei ihrer Tätigkeit zu berücksichtigen sind. Konkret wird festgehalten: «Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.» In Art. 1 Absatz 2 des Raumplanungsgesetzes werden einzelne Zielsetzungen konkret aufgezählt. Die ersten vier Ziele lauten wie folgt:

Bund, Kantone und Gemeinden unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen:

- die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;
- die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität;
- kompakte Siedlungen zu schaffen;
- die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten.

b) Planungsinstrumente

Doch wie kann nun die Gemeinde konkret darauf hinwirken, die obigen Ziele zu erreichen?

Das Planungsrecht unterscheidet vereinfacht gesagt zwischen drei Ebenen: Der Richtplanung, der Nutzungsplanung und der Sondernutzungsplanung.

Mit diesen Instrumenten des Planungsrechts kann die Entwicklung einer Gemeinde, insbesondere in Bezug auf Siedlung, Verkehr und Infrastruktur gesteuert werden.

c) Planungspflicht

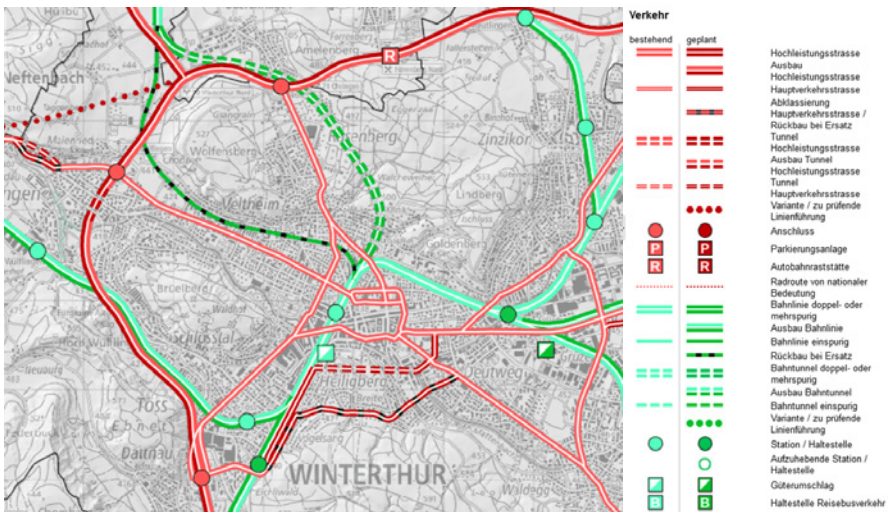
Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab. Es besteht somit auch für die Gemeinde eine Planungspflicht (Art. 2 Raumplanungsgesetz). In Bezug auf die Richtplanung beschränkt sich die Planungspflicht auf den Erlass eines Verkehrsplans (Art. 31 Planungs- und Baugesetz). Nicht selten erlassen die Gemeinden zusätzlich noch einen Siedlungsplan, der aufzeigt, wie und wo die weitere

Siedlungsentwicklung erfolgen soll und welche Landschaften zu erhalten sind oder konkreter, in welchen Bereichen auf Stufe Nutzungsplanung Erholungs-zonen, Aussichtspunkte und Landwirtschaftsflächen ausgeschieden werden sollen.

d) Richtplanung

Die Richtplanung ist die oberste Planungsebene. Bei einem Richtplan handelt es sich um einen Handlungsplan, der jedoch nur behördenverbindlich und nicht grundeigentümergebunden ist. Mit der Richtplanung soll beispielsweise definiert werden, wo gewohnt, wo gearbeitet und welche landwirtschaftlichen Flächen zu bewahren sind. Darüber hinaus werden Erschliessungsfragen geklärt, wie beispielsweise, wo neue Strassen, Eisenbahnlinien oder Buslinien entstehen sollen. Ebenso kann mit der Richtplanung geklärt werden, wo grössere Infrastrukturprojekte gebaut werden sollen, wie beispielsweise Hochschulen oder Spitäler.

Zur Veranschaulichung wird ein Ausschnitt des kantonalen Verkehrsplans im Bereich der Stadt Winterthur abgebildet. Darauf sind sowohl bestehende Verkehrsträger (wie Autobahn und Eisenbahn) als auch erst geplante Anlagen abgebildet. Es kann beispielsweise auf den (grün gestrichelten) möglichen Bahntunnel nördlich des Hauptbahnhofes verwiesen werden.



Quelle: GIS, <https://maps.zh.ch>

Die Richtplanung erfolgt auf kantonal, regionaler und kommunaler Ebene. Die Einträge und konkreten Vorgaben in einem Richtplan der Gemeinde sind grundsätzlich von kommunaler Bedeutung. Darüber hinaus werden aber häufig die Vorgaben der übergeordneten Richtplanung zu Informationszwecken auch in der kommunalen Richtplanung wiedergegeben.

Die Richtplanung unterer Stufen hat der Richtplanung der oberen Stufe zu entsprechen. Von praktisch grosser Bedeutung ist sodann die Vorgabe, dass die kommunale Nutzungsplanung der Richtplanung jeder Art und Stufe zu ent-



sprechen hat, wobei gewisse Ausnahmen (sogenannte Durchstossungen der Richtplanung) nicht ausgeschlossen sind.

e) Nutzungsplanung

Die Nutzungsplanung setzt somit die Vorgaben der (kantonalen, regionalen und kommunalen) Richtplanung in grundeigentümergebundene Regelungen um. Im Vordergrund stehen dabei die kommunalen Bau- und Zonenordnungen. Die kommunalen Zonenordnungen unterscheiden vorab zwischen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen.

f) Sondernutzungsplanung

Der Erlass eines Gestaltungsplanes ist der Hauptanwendungsfall einer Sondernutzungsplanung. Mit Gestaltungsplänen werden für bestimmte umgrenzte Gebiete Anzahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden.

g) Gegenüberstellung Richtplanung und Nutzungsplanung

Die wichtigsten Unterschiede zwischen Richt- und Nutzungsplanung können wie folgt zusammengefasst werden:

| | Richtplanung | Nutzungsplanung |
|------------------|---|---|
| Planungshorizont | 20–25 Jahre | 15 Jahre |
| Verbindlichkeit | behördenverbindlich | grundeigentümergebundlich |
| Anfechtbarkeit | von Grundeigentümern grundsätzlich nicht anfechtbar | grundsätzlich anfechtbar |
| Genauigkeit | nicht parzellenscharfe Zuordnung von Grundstücken, es verbleibt Planungsspielraum für Nutzungsplanung | parzellenscharfe Zuordnung, d. h. bei jeder Fläche wird genau definiert, was gilt |

Was ist die praktische Bedeutung des Planungsrechts

Das Planungsrecht ist ein Bereich, in dem die Gemeinde über einen verhältnismässig grossen Gestaltungsspielraum verfügt. Entscheide zu Planungsfragen können eine Gemeinde massgeblich und über lange Zeit prägen, und zwar im Positiven wie auch im Negativen. Denn Entscheide über Einzonungen und Umzonungen oder über Erschliessungsfragen können, wenn sie einmal getroffen und entsprechende Investitionen ausgelöst wurden, nicht mehr oder nur noch auf sehr kostspielige Art und Weise rückgängig gemacht werden. Es lohnt sich deshalb, dem Planungsrecht grosse Aufmerksamkeit zu schenken.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Bedeutung des Planungsrechts kaum zu überschätzen ist, weil damit wichtige Weichen für die Zukunft einer Gemeinde gestellt werden.



Wer hat welche Kompetenzen

Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich sieht für den Erlass von Planungsmassnahmen auf Stufe Gemeinde folgende Kompetenzordnung vor:

Der kommunale Richtplan wird je nach der Gemeindeordnung von der Gemeindeversammlung, vom Gemeindeparlament oder durch Urnenabstimmung festgesetzt (PBG 32).

Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und öffentliche Gestaltungspläne werden je nach der Gemeindeordnung von der Gemeindeversammlung, vom Gemeindeparlament oder durch Urnenabstimmung erlassen, geändert oder aufgehoben (PBG 88).

Unabhängig davon, wie die Gemeindeordnung die Zuständigkeit regelt, steht somit der Legislative und nicht der Exekutive die Entscheid über diese wichtigen Planungsfragen zu. Damit wird das demokratische Element gestärkt, auch wenn die Exekutive und die Verwaltung bei der Vorbereitung der erforderlichen Planung grossen Einfluss hat.

Das Planungsverfahren auf der Stufe der kommunalen Nutzungsplanung kann wie folgt kurz zusammengefasst werden:

| Stufen | |
|----------------------|---|
| Vorbereitung | Exekutive und Verwaltung bereiten die Revision vor. |
| Mitwirkungsverfahren | Die Pläne sind vor der Festsetzung öffentlich aufzulegen. Innert 60 Tagen nach der Bekanntmachung kann sich jedermann bei der die Auflage verfügenden Instanz zum Planinhalt äussern. Die Behörde muss die eingegangenen Einwendungen nicht nur entgegennehmen, sondern auch materiell beantworten. |
| Festsetzung | Die Gemeindeordnung legt fest, ob die Festsetzung der Planungsmassnahme durch die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder durch Urnenabstimmung erfolgt. |
| Genehmigung | Die Genehmigung hat anschliessend durch den Kanton zu erfolgen und hat rechtsbegründende Wirkung. In der Folge wird der Genehmigungsentscheid von der Gemeinde zusammen mit dem geprüften Akt veröffentlicht und aufgelegt. |
| Rechtsschutz | Wer durch die Planungsmassnahme berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat, kann den veröffentlichten Entscheid beim Baurekursgericht anfechten und gerichtlich überprüfen lassen. |

Einzelne Planungsaufgaben der Gemeinden

a) Revision der kommunalen Planungen

Die Gemeinde ist gefordert, ihre Planungen entsprechend dem Planungshorizont der Richt- und Nutzungsplanung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Häufig genügt es, wenn Teile der Planungen aufdatiert und geändert werden, wobei unter Umständen auch eine Totalrevision zu prüfen ist. Idealerweise wird darauf geachtet, dass in einem ersten Schritt die Richtplanung überarbeitet wird, so dass im Anschluss daran die Nutzungsplanung auf die neuen Festlegungen der übergeordneten Richtplanung abgestimmt werden kann.

b) Plansicherungsmassnahmen

Da die Durchführung einer Ortsplanungsrevision erhebliche Zeit beanspruchen kann, kann es notwendig sein, dass zu Beginn eine Plansicherungsmassnahme umgesetzt wird. Gestützt auf § 346 des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes können bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamt-richtplänen oder Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen festgesetzt werden, innerhalb derer keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen. Die Gemeinde kann den Erlass einer solchen Planungszone beantragen, doch obliegt der Entscheid dem Kanton, wobei begründete Gesuche gutgeheissen werden.

c) Interessenabwägungen und Koordinationsgebot

Wenn eine Planungsmassnahme erlassen oder geändert wird, stellen sich in aller Regel diverse Zielkonflikte. Es sind deshalb meist Interessenabwägungen nötig und es ist zu entscheiden, welches Interesse im Einzelfall mehr Gewicht hat. Geht das Verdichtungsgebot den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes vor oder nicht? Je nachdem ist beispielsweise eine Einzonung oder eine Aufzonung einer Kernzone in eine Zentrumszone möglich oder nicht. Zusätzlich zur Pflicht, die unterschiedlichen Interessen gegeneinander abzuwägen, gilt ganz allgemein ein Koordinationsgebot, welches für die Nutzungsplanung auch in Art. 25a des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes verankert ist. Dieses Gebot verlangt, dass Planungsmassnahmen inhaltlich und verfahrensmässig koordiniert werden. Das heisst unter anderem, dass beim Erlass einer Planungsmassnahme deren Inhalt mit den unterschiedlichen spezialgesetzlichen Vorgaben (wie Umweltschutz, Landwirtschaft, Infrastrukturanlagen, etc.) sowie mit den Planungen aller Stufen (Bund, Kanton, Region) abzustimmen ist.

d) Mehrwertausgleich

Soweit dies noch nicht erfolgt ist, hat eine Gemeinde zu überlegen und bis 1. März 2025 zu entscheiden, wie sie sich in Bezug auf den Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen positionieren will. Mit dem Zürcher Mehrwertausgleichsgesetz, welches per Anfang 2021 in Kraft trat, wurde die Grundlage für den Bezug einer kantonalen Mehrwertabgabe bei einer Einzonung oder einer Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten geschaffen. Solange eine Gemeinde in ihrer Bau- und Zonenordnung keine Regelung für eine kommunale Abgabe bei Auf- und Umzonungen trifft, besteht keine Abgabepflicht für den

profitierenden Grundeigentümer und ist es gemäss der heute vorherrschenden Meinung einer Gemeinde auch nicht mehr möglich, mit Grundeigentümern, welche beispielsweise im Rahmen der Festsetzung eines Gestaltungsplans in den Genuss von Planungsvorteilen kommen, einen städtebaulichen Vertrag abzuschliessen.

e) Abschliessende Würdigung

Auch im Bereich des Planungsrechts gilt, dass Aktionismus (wie beispielsweise der Erlass von immer mehr und immer detaillierteren Vorschriften) sowie häufige Strategiewechsel oft mehr schaden als nützen. Wichtig ist es vielmehr, mit ruhiger und bestimmter Hand die Weichen für die Gemeinde langfristig richtig zu stellen. Es genügt, wenn die grundlegenden Entscheide sachgerecht getroffen werden und diese dann konsistent umgesetzt werden. Wenn eine Gemeinde den übergeordneten Vorgaben entspricht und den von der Gemeindeautonomie geschützten Ermessensbereich sinnvoll nutzt, ist das Planungsrecht ein Bereich, in dem eine Gemeinde nachhaltig und hoffentlich positiv geprägt werden kann.

Datenschutz

Dominika Blonski

Datenschutz heisst Schutz der Privatsphäre

Beim Datenschutz geht es um den Schutz der Privatsphäre und der Persönlichkeitsrechte von Einwohnerinnen und Einwohnern. Das Datenschutzrecht gewährleistet, dass Personendaten rechtmässig beschafft, verwendet und weitergegeben werden, und stellt Mittel zur Verfügung, um auf eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte reagieren zu können.

Datenschutz ist ein Grundrecht

Das Recht auf Privatsphäre wurde 1890 in den USA erstmals erwähnt als «The Right To Privacy» oder «The Right To Be Let Alone», dem «Recht in Ruhe gelassen zu werden» in einem Artikel der Juristen Louis Brandeis und Samuel D. Warren. Heute ist das Recht auf Privatsphäre in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert und durch die Schweizerische Bundesverfassung als Grundrecht garantiert.

Aus dem Recht auf Privatsphäre ergeben sich juristische Bedingungen, nach denen Personendaten bearbeitet werden dürfen. Die gesellschaftliche Dimension ist jedoch bedeutender und wird oft unterschätzt. Die Grundrechte schützen die Werte einer Gesellschaft, wie das Recht auf Leben, das Diskriminierungsverbot oder das Recht auf eine freie Meinungsbildung. Sie beantworten die Frage «Wie möchten wir als Gesellschaft zusammenleben?».