



Oben: Dieses Luftbild, aufgenommen in Richtung Urnersee, zeigt, wie stark die Reussebene bei Altdorf UR zersiedelt ist; von einem «haushälterischen» Umgang mit dem Boden kann keine Rede sein.

Links: So sieht der Richtplan des Kantons Uri aus, der 2016 angepasst wurde. Die Anpassung wurde vom Landrat bewilligt und dem Bundesrat zur Genehmigung eingereicht. Die Zersiedelung, die auf dem Luftbild oben ins Auge sticht, ist auch ein Ergebnis der dieses Richtplans und seiner Vorgänger. Hellrot: Siedlung; orange: Mobilität; gelb: Landwirtschaftsgebiet; apfelgrün: Naturobjekte; linden-grün: Wald.

Planen für Natur und Mensch

Teil 1: Richtplanung. Warum muss jetzt dieser Obstgarten auch noch überbaut werden? Weshalb gibt es in diesem Quartier fast keine Grünflächen mehr? Kann man da nichts dagegen machen? Solche Fragen hört man oft, wenn Profile ausgesteckt werden und Baugesuche aufliegen. Doch zu diesem Zeitpunkt lässt sich kaum noch etwas ändern, denn die wichtigen Entscheide sind viel früher gefallen: in der Richtplanung, der Nutzungsplanung, in Gestaltungsplänen. Umso wichtiger ist es, dass die Naturschutzorganisationen diese Entscheide mitgestalten und sich dabei für die Berücksichtigung der Biodiversität einsetzen. *Christa Glauser*

Seit dem 19. Jahrhundert hat sich die Schweizer Landschaft massiv verändert. Gründe dafür sind insbesondere das Siedlungswachstum, der Ausbau der Verkehrs- und Energieinfrastruktur, Gewässerkorrekturen und die Gesamtmeliorationen mit der einhergehenden Intensivierung der Landwirtschaft. Die Kombination von steigenden Nutzungsansprüchen und knappem Platz führte und führt zwangsläufig zu Interessenskonflikten.

Um die verschiedenen Ansprüche zu koordinieren, wurde 1969 ein Raumplanungsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen. Damit erhielt der Bund die Kompetenz, Grundsätze für die zukünftige räumliche Entwicklung festzulegen. Das Raumplanungsgesetz folgte. Die Ausführung und die Umsetzung ist im Wesentlichen Sache der Kantone, die wiederum einen Teil der Aufgaben an die Gemeinden delegieren. Alle drei Ebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – haben die Pflicht, für die haushälterische Nutzung des Bodens zu sorgen.

Grundsätzlich sollten mit der Raumplanung die raumwirksamen Tätigkeiten wie die Verkehrsinfrastruktur, die Nutzung des Bodens (Bau- und Kulturland) und der Natur- und Umweltschutz aufeinander abgestimmt werden, indem die entsprechenden Zonen ausgeschieden werden. Eine Schwierigkeit liegt darin, dass sich die Raumplanung an den politischen Grenzen von Kantonen und Gemeinden ausrichtet. Dies

führt dazu, dass die fachlichen Aspekte der Raumplanung oftmals politischen Entscheiden weichen müssen; sie haben einen schweren Stand, wenn sie nicht einem Schwerpunktthema der Politik entsprechen.

Die heutige Landschaft zeigt deutlich, wo die Interessenabwägung bei der Verteilung der Zonen hingehet. Nur Lebensräume, welche einen starken gesetzlichen Schutz geniessen wie der Wald oder die Biotope von nationaler Bedeutung, bleiben überhaupt erhalten. Selbst sie sind aber häufig Beeinträchtigungen ausgesetzt – obwohl der gesetzlich vorgegebene Schutz dies verbietet.

Richtplanung: Planung auf Stufe Kanton

Kantone und Gemeinden haben verschiedene Instrumente, um die Aufteilung des Raums zu lenken. Auf allen Stufen muss der Natur unbedingt ein grösserer Stellenwert als bisher eingeräumt werden. In dieser Ausgabe von *Ornis* stellen wir die Richtplanung als Instrument auf Kantonsstufe vor; in einer der nächsten Ausgaben gehen wir dann auf die Nutzungsplanung in den Gemeinden und die Gestaltungspläne ein.

Mit der Richtplanung setzen die Kantone die vom Bund vorgegebenen Grundsätze der Raumplanung um. Der kantonale Richtplan enthält verbindliche Festlegungen für die Behörden aller Stufen; er wird jedoch weder parzellenscharf ausgeschieden noch ist er für die Grundeigentümer verbindlich.

Ein Richtplan gilt jeweils für 10 Jahre, Teilrevisionen sind möglich. Er besteht aus Karte, Text und einem Erläuterungsbericht. Im Text sind Ziele (richtungsweisende Festlegungen), Karteneinträge (objektbezogene Anordnungen; Übersichten, Prioritäten) und Massnahmen (Handlungsanweisungen an Kanton, Regionen und Gemeinden) verankert. Meist sind die Richtpläne in die Bereiche «Raumordnungskonzept», «Siedlung», «Landschaft inklusive Naturschutz», «Verkehr», «Versorgung, Entsorgung» und «Öffentliche Bauten und Anlagen» gegliedert.

Oft ist es eine spezielle Kommission unter der Leitung eines Regierungsrates, welche den Richtplan auf der Basis eines Entwurfs von Raumplanerinnen und Raumplanern ausarbeitet. In vielen Kantonen berät der Kantonsrat anschliessend den Richtplan, nimmt Änderungen vor und setzt ihn fest. Richtpläne werden öffentlich aufgelegt, jedermann kann dazu Stellung nehmen. Definitiv verabschiedet werden sie vom Bundesrat.

Der Richtplan ist von entscheidender Bedeutung, denn er bildet die Vorlage für alle nachgelagerten Planungen. Entscheidungen, die auf dieser Stufe getroffen werden, können in der Nutzungsplanung der Gemeinden höchstens noch leicht angepasst, nicht aber umgestossen werden.

Umso wichtiger ist es, dass sich Kantonalverbände, Landesorganisationen und Sektionen von *BirdLife Schweiz* in den Prozess der Richtplan-



Noch immer wird viel Land durch Überbauungen verschwendet, die heute nicht mehr zeitgemäss sind. Damit geht auch der Natur potenzieller Lebensraum verloren.

erarbeitung einschalten, frühzeitig mit Politikern Kontakt suchen und Stellungnahmen abgeben. Aus Sicht der Biodiversität ist unter anderem ein Augenmerk darauf zu legen, wo Bauzonen, Bahn-, Autobahn- und Strassentrassées, Velorouten, Windenergieprüfräume, Deponien, Abfallentsorgungsanlagen oder Freihaltezonen in Bezug auf naturnahe Gebiete, Wald, Gewässer, Schutzgebiete oder Vorkommen bedrohter Arten zu liegen kommen. Diese sollten nicht tangiert werden.

Der Leitfaden des Bundes verlangt zudem explizit, dass Biotope von nationaler Bedeutung als solche genannt werden. Leider halten sich viele Kantone nicht an diese Vorgabe und bezeichnen diese Biotope nur als Naturschutzgebiete. Dies sollte dringend geändert werden, denn für Biotope von nationaler Bedeutung gelten viel strengere rechtliche Bestimmungen als zum Beispiel für Gebiete von regionaler Bedeutung. Dies hat Auswirkungen auf die umliegenden Nutzungen. Bereits in der Richtplanung müssen auch Siedlungstrenngürtel und Wildtierkorridore verankert werden. Gemäss der Strategie Biodiversität Schweiz sollten zukünftig auch die wichtigen Räume für die ökologische Vernetzung im Sinne der ökologischen Infrastruktur ausgeschieden werden (siehe Ornis 4/16).

Der Bund fördert und koordiniert die Raumplanung der Kantone in erster Linie durch das Raumplanungsgesetz und die Genehmigung der kanto-

nen Richtpläne. Er muss aber auch die eigenen raumwirksamen Aufgaben mit jenen der Kantone koordinieren. Hierfür stehen weitere raumplanerische Instrumente zur Verfügung.

Sachpläne und Agglomerationsprogramme

Für Sachgebiete, in denen der Bund weitgehend alleine zuständig ist wie die Verkehrsinfrastruktur, das Militär oder die Übertragungsleitungen, erstellt er Konzepte oder Sachpläne. So fasst der Sachplan «Verkehr» die Bereiche Nationalstrassen, Schiene/öffentlicher Verkehr und Luftfahrt zusammen. Der Sachplan stellt die Gesamtsicht in den Vordergrund und sorgt für die notwendige Koordination mit der Raumplanung der Kantone.

In Agglomerationen braucht es ergänzend zur Richtplanung eine detailliertere Regelung der Schnittstelle zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Diese Regelung wird in Agglomerationsprogrammen vorgenommen. Bei allen Planungen ist die Mitwirkung der Natur- und Umweltorganisationen nötig. Denn nicht selten kollidieren solche Planungen mit der Natur- und Umweltgesetzgebung, da die zuständigen Ämter hiervon nicht immer ausreichend Kenntnis haben.

Ein wichtiger raumrelevanter Aspekt kommt in der Richtplanung eher zu kurz: die Ausscheidung von Erholungsräumen. Im besten Fall werden spezifische Freihaltezonen

für Sportanlagen ausgeschieden; erst an wenigen Orten gibt es Zonen mit einem stärkeren Vorrang für Erholung. Diese Zonen sind dann leider oft deckungsgleich mit den letzten naturnahen Gebieten einer Region oder gar mit Schutzgebieten. Doch Naturschutzgebiete haben einen anderen Zweck als die Erholung; zu viele Erholungssuchende können die Schutzziele gefährden. Umso wichtiger ist eine frühzeitige regionale Planung, die Schwerpunkte setzt für Erholungssuchende, aber auch für die Natur.

Vor allem in Agglomerationen kommt der Planung von naturnahen Naherholungszonen eine hohe Bedeutung zu. Diese ist dann sinnvoll, wenn sie auf den öffentlichen Verkehr abgestimmt ist, im Siedlungsraum beginnt und sich mit Erholungs-Schwerpunktgebieten in der nahen Umgebung fortsetzt. Die Ausscheidung von Erholungszonen bei starker Beanspruchung von Gebieten würde auch die Entschädigung der Grundeigentümer erleichtern.

Planen über die Grenzen hinaus

Die Kantone müssen die Richtplanung auf die Nachbarkantone und das angrenzende Ausland abstimmen. Diese Koordination ist im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes oft ungenügend. Der Natur- und Landschaftsschutz findet zwar in Initiativen wie der Kulturland- und der Zweitwohnungsinitiative oder auch beim Verbandsbeschwerderecht regelmässig deutliche Mehrheiten beim Volk. Doch viele Politiker, die sonst den Volkswillen auf den Thron heben, berücksichtigen diesen Willen beim Natur- und Landschaftsschutz nicht. Dabei könnte mancher Rechtsfall vermieden werden, wenn frühzeitig die notwendigen Weichen in der Raumplanung gestellt würden.

Christa Glauser ist stellvertretende Geschäftsführerin von BirdLife Schweiz und Leiterin der Kampagne «Biodiversität im Siedlungsraum».