

3.8 LEK UND RAUMPLANUNG

Martin Schwarze, dipl. Ing. Landschaftsplaner TUB,
Raumplaner ETH, Hesse + Schwarze + Partner AG
Zürich

Auszug aus: "Werkzeugkasten LEK, 2002"

Raumplanung wird nachfolgend als Begriff verstanden, wie er umschrieben ist in HUSER, M. et al. (1996) «... Als Oberbegriff umfasst die Raumplanung in diesem Sinne alle räumlichen Planungen der öffentlichen Hand auf allen Staatsebenen und in allen raumrelevanten Sachgebieten (Verkehr, Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft usw.)...»

3.8.1 Weshalb die Raumplanung einbeziehen?

Bedeutung der Raumplanung für ein LEK

Ein LEK ist ein Instrument mit starkem Bezug zur Raumplanung. Es schliesst in Verbindung mit den Direktzahlungen in der Landwirtschaft die Lücke detaillierter landschaftsplanerischer Konzepte und ergänzt die Pläne der Raumplanung. Es ersetzt sie aber nicht. Im Gegenteil: die Instrumente der Raumplanung können LEK entscheidend vorbereiten, indem sie Zielwerte, Aufgaben, Prioritätsgebiete, wesentliche Inhalte vorgeben und indem sie später einzelne im LEK erarbeitete Massnahmen umsetzen oder sichern. LEK befinden sich heute in mehreren Kantonen in einer kreativen Phase der Erarbeitung und Umsetzung. Sie werden auf verschiedenen Planungsebenen (Kanton, Region, Teilregion, Gemeinde) entwickelt.

LEK sind aus der Sicht der Raumplanung Konzepte, Sachpläne oder Leitbilder. Die Behörden und Gremien der Raumplanung können das LEK wesentlich unterstützen. Der Kanton kann beispielsweise:

- das Erarbeiten von LEK als neues, sinnvolles Planungsinstrument empfehlen und mögliche Träger und Inhalte bestimmen,
- Empfehlungen und Arbeitshilfen zum Bearbeiten von LEK bereitstellen und abgeben (Werkzeugkasten LEK oder kantonal spezifische Hinweise zu Inhalten und Abläufen, Muster),
- sich an der Finanzierung beteiligen und eventuell eine finanzielle Beteiligung an Mindestinhalte und Qualitätsmassstäbe binden,
- kantonale Prioritätsgebiete für das Erarbeiten von LEK bezeichnen,
- im kantonalen Richtplan oder in einem kantonalen Landschaftskonzept Vorgaben für regionale und lokale LEK treffen: Vernetzungskorridore, Renaturierungs- und Aufwertungsbereiche,
- Vorleistungen für LEK erbringen, z.B. Grundlagen aufarbeiten und zur Verfügung stellen,
- Regionen und Gemeinden beraten und eventuell personell begleiten.



Ein LEK bringt viele Vorteile für die Raumplanung: z.B. können vorgängig zu einer Zonenplananpassung auf freiwilliger Basis Vorstellungen zur Landschaftsentwicklung aufgezeigt und diskutiert werden. © M. Schwarze

Was bringen LEK für die Raumplanung?

Traditionellerweise standen in der Raumplanung eher die Schonung und Sicherung landschaftlicher Werte im Mittelpunkt. In Ergänzung dazu gewinnt heute die Landschaftsentwicklung an Bedeutung. Ziele und Massnahmen zur Landschaft werden auf allen Ebenen formuliert und eingeleitet. Beispiele: «Landschaftskonzept Schweiz» des Bundes, kantonale Landschafts- oder Naturschutzkonzepte, kantonale Richtpläne, kommunale Leitbilder und Richtpläne. Die LEK schliessen im gewissen Sinne bei den bekannten Instrumenten der Raumplanung eine Lücke. Vor Ort wird gemeinsam mit den Betroffenen und auf der Basis der Freiwilligkeit sowie mit Anreizen erarbeitet, wie die Landschaft weiter zu entwickeln ist und welche Massnahmen zu ergreifen sind. Im LEK können Ziele und Massnahmen erarbeitet, diskutiert und eingeleitet werden, ohne den Druck nachrechtlicher Verbindlichkeit. Die Empfehlungen eines LEK können aber später im Rahmen der entsprechenden Verfahren zu verbindlichen Regelungen führen.

Aus der Sicht der Raumplanung gibt es verschiedene Anlässe für ein LEK, Beispiele:

- Der regionale oder kommunale Richtplan soll überarbeitet werden. Ein LEK erarbeitet Grundlagen für die Revision.
- Vorgängig oder gleichzeitig mit einer Zonenplananpassung werden in einem LEK Gedanken und Massnahmen zur Landschaftsaufwertung entwickelt.
- Der regionale oder kommunale Richtplan weist bereits einzelne Vorstellungen zur Landschaftsentwicklung, z.B. einen Vernetzungskorridor, auf. Ein LEK setzt die Vorgaben der Richtplanung um; es leitet Massnahmen ein.

3.8.2 Träger und Akteure

Die Behörden von Bund, Kantonen (z.T. Regionen) und Gemeinden sind die Träger der Raumplanung. Sie wenden die Rechtsgrundlagen an, indem sie über zuständige und kompetente Fachstellen verfügen oder Fachleute beauftragen. Sie sind verpflichtet, die Bevölkerung über Ziele und Abläufe der Planungen zu orientieren sowie dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann. Diese Träger haben Erfahrungen mit Arbeitsgruppen und in der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. Die Abläufe sind weitgehend bekannt und eingespielt.

Die Träger der kommunalen Raumplanung (Gemeinderat, Planungskommission usw.) und ihre oft langjährigen Erfahrungen sind für das LEK zu gewinnen. Ihre Bedenken vor zu grosser Regelungsdichte sind rechtzeitig zu diskutieren. Für die Vorbereitung, Durchführung und Umsetzung des LEK ist der Einbezug dieser Träger unerlässlich und die Mitarbeit erwünscht.

Institution	Funktion Rolle in einem LEK
Kantonales Raumplanungsamt und Kreisplaner	• Informationsstelle • vermittelt Grundlagen (Pläne, Inventare, Konzepte) • gibt Vorgaben (Prioritäten, Zielwerte, z.B. Vernetzungskorridore, Aufwertungsbereiche) aus kantonaler Sicht • finanziert ev. mit und begleitet regionale und kommunale LEK
Regionaler Planungsverband, Regionalplaner	• initiiert regionale oder kommunale LEK und finanziert mit • kann als Träger für ein regionales LEK auftreten • gibt Vorgaben (Prioritäten, Zielwerte, z.B. Vernetzungskorridore, Aufwertungsbereiche) aus regionaler Sicht • berät Gemeinden und regionale oder kommunale LEK-Kommissionen
Ortsplaner	• berät die Gemeinde oder LEK-Kommission in raumplanerischen Aufgaben • koordiniert kommunalen Richt- und Nutzungsplan mit dem LEK • kann Mitglied einer LEK-Kommission sein
Gemeinderat, Planungsvorstand	• kann kommunales LEK initiieren • kann als Träger für ein kommunales LEK auftreten • Mitglied in regionaler oder kommunaler LEK-Kommission
Kommunales Bau- und Planungsamt	• zieht LEK bei Planungsfestlegungen zu • zieht LEK bei Baubewilligungen und allfälligen Auflagen zu

3.8.3 Raumplanerische Instrumente und Methoden

Die Instrumente der Raumplanung dienen der Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten und der Festlegung der zulässigen Bodennutzung. Sie unterscheiden sich nach den Planungsebenen Bund, Kanton (teilweise auch Region) und Gemeinde sowie in der Verbindlichkeit. Die Instrumente Konzept und Sachplan, Richtplan und Nutzungsplan stehen in wechselseitiger Beziehung zueinander. Neben diesen im Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) verankerten Instrumente, gewinnen heute zunehmend Konzepte (nicht im Sinne des Artikels 13 RPG zu verstehen), Strategiepapiere, Leitbilder usw. an Bedeutung. Es wird damit beabsichtigt, mit den Betroffenen frühzeitig flexible, noch nicht verbindliche Lösungen und verpflichtende Regelungen zu entwickeln.

Im vorgegebenen Rahmen der Bundesgesetzgebung unterscheiden sich die kantonalen Rechtsgrundlagen der Raumplanung und die entsprechenden Instrumente und die Planinhalte. Jeder Kanton hat sozusagen ein eigenes Instrumentarium entwickelt. Es empfiehlt sich, die jeweiligen Instrumente, Abläufe und Fristen zu Beginn der Erarbeitung eines LEK zu konsultieren.

Instrumente der Raumplanung

Grundlagen, Inventare und Leitbilder

Die Kantone stellen fest, welche Gebiete als natürliche Lebensgrundlagen bedeutsam sind und wie sie weiter genutzt und gefördert werden sollten. Bund und Kantone erarbeiten hierzu die übergeordneten Grundlagen und Inventare. Auf der lokalen Ebene erarbeiten die Gemeinden die erforderlichen Grundlagen. Leitbilder geben Aufschluss zur anzustrebenden Entwicklung. Auf allen planerischen Ebenen sind sie geeignet, Erhaltung, Nutzung und Aufwertung inhaltlich und räumlich zur Diskussion zu stellen. Leitbilder sind der Regel nur begrenzt verbindlich und haben den Charakter von Empfehlungen oder Richtlinien.

Konzepte und Sachpläne

Mit Konzepten und Sachplänen stimmen die Behörden die raumwirksamen Tätigkeiten in einem bestimmten Sachbereich aufeinander ab und stellen sie in einen räumlichen Gesamtzusammenhang.

Richtpläne

Mit der Richtplanung bestimmen vorab die Kantone (z.T. Regionen) und teilweise auch die Gemeinden in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Die Richtpläne zeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten auf diese erwünschte Raumentwicklung abgestimmt werden und welche Mittel wann hierfür vorgesehen sind. Sie können dabei Festsetzungen, Zwischenergebnisse oder Vororientierungen unterscheiden. Die Information und öffentliche Mitwirkung sind sicherzustellen. Festlegungen und Beschlüsse der Richtpläne sind behördenverbindlich. Richtpläne werden periodisch – in der Regel alle zehn Jahre – überprüft und nötigenfalls angepasst.

Nutzungspläne

Der Nutzungsplan legt Art, Mass und Ort der zulässigen Bodennutzung (Zonenplan und Sondernutzungsplan) verbindlich fest. Die Nutzungsplanung erfolgt meist durch die Gemeinden. In einigen Kantonen kann auch der Kanton einzelne Inhalte in einem kantonalen Nutzungsplan festlegen. Die Nutzungsplanung untersteht der Mitwirkung. Massnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft werden oft mit Verordnungen und Verfügungen verbindlich geregelt oder durch privatrechtliche Verträge mit den Grundeigentümern oder den Bewirtschaftern gesichert.

Verbindlichkeit von Festlegungen (Beispiele)

Verbindlich für Behörden

- Festlegungen und Beschlüsse der Richtpläne
- Festlegungen von Sachplanungen sowie Sachplänen und Konzepten
- Meliorationspläne
- Waldentwicklungspläne, Waldfunktionenpläne
- Fliessgewässerkonzepte, Gewässerrichtpläne

Allgemein verbindlich für Grundeigentümer, Bewirtschafter und Benutzer

- Privatrechtliche Verträge mit Bewirtschaftern (Nutzungs- und Pflegebestimmungen) nach Landwirtschaftsgesetz und Natur- und Heimatschutzgesetz
- Bestimmungen in Nutzungsplänen und Verordnungen zu Nutzung, Schutz, Verbot, Pflege, Gestaltung
- Bestimmungen zu Gewässerschutz und Rekultivierung (Nutzung, Schutz, Verbot), z. B. Gewässerschutzzonen nach Gewässerschutzgesetz und Stoffverordnung
- Bestimmungen zur Walderhaltung (Nutzung, Schutz, Verbot), z.B. Auflagen bei Projekten, Bewilligungen, Konzessionen und im Rahmen von UVP-Verfahren

3.8.4 Umsetzungsmöglichkeiten

Ein LEK ist Grundlage für weiterführende Massnahmen. Es soll auch die Umsetzung mit raumplanerischen Instrumenten aufzeigen und die Konsequenzen darlegen. So können beispielsweise Empfehlungen des LEK zur Aufnahme von Fördergebieten für bestimmte Landschaftselemente im Richtplan führen. Die Umsetzung des LEK erfolgt durch verschiedene Träger: Bewirtschafter und Grundeigentümer, Wald-, Flur- und Unterhaltsgenossenschaften, Behörden und Dienste der Gemeinde und Fachstellen des Kantons. Die Regionen besitzen in der Regel nur Planungshoheit für regionale Anliegen, aber keine Finanzierungskompetenz. Die Umsetzung regionaler Massnahmen erfolgt durch Kanton und Gemeinden. Die Regionen können die Umsetzung jedoch begleiten.

Instrumente	Massnahmen	Beispiele
Regionaler oder kommunaler Richtplan	Übernimmt Massnahmen des LEK und stimmt diese mit den übrigen Richtplänen ab	• Vernetzungskorridor • Schwerpunktgebiete für Massnahmen • Kernbereiche der ökologischen Aufwertung • Naherholungsgebiet
Zonen-/ Nutzungsplan	Bei der Revision wird LEK zugezogen	• Gewässerabstand • Waldabstand • Freihaltezone
Sondernutzungsplan	LEK dient als eine Planungsgrundlage für Massnahmen	• Magerwiesenbereich • Hecke, Teich
Bauordnung	Bei Revision werden gestützt auf LEK einzelne Bestimmungen angepasst	• Wasserversickerung • Baumanteil • Verwendung einheimischer Pflanzen • Kinderspielplatz
Baubewilligung	LEK wird zur Beurteilung zugezogen	• Auflage: Gehölzpflanzung • Anlage einer Trockenmauer • Flachdachbegrünung

Umsetzung des LEK mit raumplanerischen Instrumenten auf verschiedenen Stufen

Gemeinde

- Bei der Behandlung von Baugesuchen das LEK zuziehen.
- Ergebnisse des LEK in die Richtplanung übernehmen.
- Die Nutzungsplanung und kommunale Verordnungen mit dem LEK abstimmen.
- Öffentlichkeit informieren.

Region

- Umsetzung auf Dauer begleiten, Erfahrungen auswerten.
- Regionale Aufgaben und Projekte mit dem LEK abstimmen.
- Regionale Grundlagen und Pläne an Ergebnisse des LEK anpassen.
- Öffentlichkeit informieren.

Kanton

- Pflege- und Bewirtschaftungsverträge nach Direktzahlungsverordnung und Natur- und Heimatschutzgesetz ergänzen, ändern.
- Umsetzung auf Dauer begleiten, Erfahrungen auswerten.
- LEK in kantonalen Sachplanungen berücksichtigen (z.B. Waldwirtschaft, Gewässersanierung, Melioration).
- LEK beim Bau und Unterhalt von kantonalen Bauten und Anlagen berücksichtigen.
- LEK bei kantonalen Nutzungsplänen, Schutzzonen, Schutzbestimmungen berücksichtigen.

Bund

- LEK-Ergebnisse bei der Erfüllung von Bundesaufgaben berücksichtigen, insbesondere auch beim Betrieb und Unterhalt der Bauten und Anlagen des Bundes.

Beispiel Mutschellenhang

Das Beispiel soll den Bezug zwischen LEK und Raumplanung darstellen. Initiiert wurde es durch die Regionalplanungsgruppe, auch um Erfahrungen mit dieser neuen, wichtigen Aufgabe in der Region zu sammeln.

LEK-Bearbeitung

Trägerschaft: Regionalplanungsverband Mutschellen und Umgebung, Kanton AG, Gemeinden Berikon, Oberwil-Lieli, Unterlunkhofen, Zufikon

Bearbeiter: Landschaftskommission, 9 Personen (Förster, Behördenmitglieder, Landwirte, Biologe) und Fachplaner

Vorgehen / Inhalte: Flächendeckende Erhebung der Landschaftselemente, Lebensraumtypen, Nutzungen und Schutzobjekte, Einbezug der Erholungsanlagen. Entwicklung von Erhaltungs- und Förderungsmassnahmen aufgrund von Bestand und Potenzialen für 22 verschiedene Teilräume. Differenziertere Behandlung der Aufwertungsmassnahmen im näheren Bereich des aktuellen Strassenprojektes Sädelachse. Diskussion innerhalb der Landschaftskommission und mit den Ackerbaustellenleitern. Diskussion der Massnahmen mit den Bewirtschaftern.

Umsetzung

Weitere Vertragsabschlüsse mit Bewirtschaftern, Gemeindebehörden zu Aktionen und Einzelmassnahmen ermuntern, Aufwertungsmassnahmen im Zusammenhang mit dem Strassenprojekt (z.B. Bachöffnungen, Anlage von Magerstandorten).

Einfluss auf andere Planungen

Das LEK diene als Planungsgrundlage für die UVP und landschaftspflegerische Begleitplanung des Strassenprojektes. Der Regionalplanungsverband nutzt das LEK bei der Beurteilung der landschaftlichen Einpassung der Strassenabschnitte.



Sädelstrasse am Mutschellenhang. Ein LEK mit Bezug zur Raumplanung. © M. Schwarze

3.8.5 Checkliste

Nehmen Sie sich Zeit, die Checkliste auszufüllen. Es geht nicht darum, möglichst viel anzukreuzen, sondern über die Bedeutung und Möglichkeiten der Raumplanung nachzudenken und sicherzustellen, dass Sie nicht Wesentliches vergessen haben.

Ziele / Erwartungen

- ☐ Vorliegende Ziele zur Landschaft in kommunalen und übergeordneten Konzepten, Richt- und Nutzungsplänen werden einbezogen.
- ☐ Das LEK formuliert wiederum auch Ziele und Massnahmen zur Anpassung und Überarbeitung der Richt- und Nutzungspläne.

Einbezogene Akteure

- ☐ Die Akteure der Raumplanung (Behörden und Planer) werden in den LEK Prozess einbezogen (Befragung zur Ausgangslage, wiederholter Informationsaustausch, gemeinsame Umsetzung).
- ☐ Ausgewählte Akteure der Raumplanung sind Mitglieder in der LEK-Arbeitsgruppe.

Herangezogene Grundlagen

- ☐ Leitbilder, Konzepte, Inventare und Richtpläne werden zugezogen, auch solche, die sich mit anderen Bereichen wie Verkehr, Abbau usw. innerhalb LEK-Perimeter befassen.

Analyse / Konzepte

- ☐ Bau- und Zonenordnungen, Schutzverordnungen und Dekrete werden im Rahmen des LEK auf Konflikte hin bewertet, z.B. Behindern eines Vernetzungskorridores durch eine geplante Bauzonenerweiterung.
- ☐ Gemeinsam mit den Akteuren der Raumplanung werden mögliche Anpassungen diskutiert.

Massnahmen

- ☐ Erhaltungs- und Aufwertungsmassnahmen des LEK werden auch auf raumplanerische Instrumente ausgerichtet, z.B. als Inhalte von Landschaftsschutzgebieten.
- ☐ Es werden Veranstaltungen über das LEK mit den Gremien der Raumplanung, z.B. Gemeinderat, Vorstand oder Delegiertenversammlung der Regionalplanungsgruppe, durchgeführt.
- ☐ Im Rahmen des LEK werden konkrete Vorschläge zur Anpassung raumplanerischer Grundlagen und Festlegungen, z.B. Ausscheidungen im Zonenplan, formuliert.
- ☐ Es werden Empfehlungen zur Anpassung der Bauordnung abgegeben.