

REGIERUNGSRAT

1. November 2017

17.196

Interpellation Ralf Bucher, CVP, Mühlau (Sprecher), und Edith Saner, CVP, Birmenstorf, vom 29. August 2017 betreffend zu grossen Einfluss des Bundesrats auf den kantonalen Richtplan und damit verbundene zusätzliche Unsicherheit und bürokratische Hürden; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Der Grosse Rat hat die Gesamtrevision des Richtplans am 20. September 2011 beschlossen. Die beschlossenen Festlegungen wurden am 17. Dezember 2011 in der Aargauischen Gesetzessammlung (AGS) publiziert und traten zehn Tage danach in Kraft. Seither sind sie für die Aargauer Behörden (Kanton und Gemeinden) verbindlich.

Das vollständige Dossier wurde am 16. Januar 2012 mit dem Antrag zur Genehmigung nach Art. 11 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingereicht. Die Genehmigung eines Richtplans bewirkt, dass er auch für den Bund und die Nachbarkantone verbindlich wird.

In der Volksabstimmung vom 3. März 2013 wurde eine Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) deutlich angenommen. Sie erteilte den Kantonen den Auftrag, in allen kantonalen Richtplänen eine neue Gesamtlösung zum Siedlungsgebiet zu erarbeiten. Solange dieser Auftrag nicht erfüllt ist, darf das Siedlungsgebiet gesamthaft nicht vergrössert werden. Am 24. März 2015 hat der Grosse Rat die entsprechende Anpassung des Richtplankapitels zum Siedlungsgebiet (Richtplankapitel S 1.2, S 1.9) beschlossen.

Nach verschiedenen Kontakten teilte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) der Abteilung Raumentwicklung des Departements Bau, Verkehr und Umwelt am 3. Mai 2015 schriftlich mit, dass sich die Genehmigung des Richtplans 2011 verzögert. Das ARE entschuldigte sich dafür und führte als Gründe unter anderem personelle Engpässe sowie eine Überlastung in Folge der ersten Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) an.

Im Anschluss an die Publikation des Beschlusses wurde die am 24. März 2015 beschlossene Änderung publiziert und dem Bund am 5. Juni 2015 zur Genehmigung zugestellt. Formell gesehen handelt es sich bei dieser Richtplananpassung um eine Änderung des Richtplans 2011. Deshalb wurde mit dem Bund abgesprochen, nicht zuerst den Richtplan 2011, sondern beide Vorlagen gemeinsam zur

Genehmigung zu bringen. Es war opportun, eine gleichzeitige Genehmigung mit dem Ziel anzustreben, möglichst bald einen aktuellen genehmigten Richtplan zu haben und damit gleichzeitig die Beseitigung des "Einzonungsmoratoriums" zu erreichen.

Im Verlauf des Genehmigungsverfahrens konnte sich der Kanton gemäss dem gesetzlich vorgesehenen Ablauf zu den Prüfberichten des Bundes äussern (Anhörung gemäss Art. 11 Abs. 1 RPG). Die Stossrichtung der kantonalen Stellungnahme des Regierungsrats und die absehbaren Auswirkungen der Genehmigung auf einzelne Richtplankapitel (insbesondere auf die Kapitel S 1.6 Weiler und L 3.2 Entwicklungsgebiete Landwirtschaft) wurden der grossrätlichen Kommission für Umwelt, Bau, Verkehr, Energie und Raumordnung (UBV) am 24. Februar 2017 vorgestellt. Die UBV hat diese Informationen und das in der Stellungnahme vorgeschlagene weitere Vorgehen in positivem Sinn zur Kenntnis genommen.

Am 24. Mai 2017 traf der vom ARE gestützt auf das Anhörungsverfahren bereinigte Entwurf des Genehmigungsbeschlusses ein. Aufgrund der generellen Überlastung der Bundesverwaltung konnte das Geschäft jedoch nicht mehr vor, sondern erst unmittelbar nach den Sommerferien am 23. August 2017 vom Bundesrat genehmigt werden. Der Kanton Aargau konnte somit als 8. Kanton und damit innert einer vertretbaren Frist das bundesrechtliche Einzonungsmoratorium beseitigen.

Zur Frage 1

"Wie kommt es, dass der Bund den kantonalen Richtplan so lange nicht genehmigt hat und dadurch in fast jeder Gemeinde, welche die kommunale Nutzungsplanung anpasste, für Verzögerungen und Unsicherheiten führte?"

Wie in den Vorbemerkungen erwähnt, haben vor allem personelle Engpässe beim Bund sowie die prioritären umfangreichen und komplexen Arbeiten im Zusammenhang mit RPG 1 zu den Verzögerungen im Genehmigungsverfahren der Gesamtrevision des Richtplans 2011 geführt. Bei der Änderung 2015 ist demgegenüber keine aussergewöhnliche Verzögerung zu verzeichnen.

Verzögerungen bei kommunalen Nutzungsplanungen aufgrund der noch nicht genehmigten Änderung 2015 des Richtplans ergaben sich in einzelnen Fällen, in denen Einzonungen beabsichtigt waren, die das Siedlungsgebiet insgesamt vergrössert hätten. Flächengleiche Umlagerungen von Bauzonen ohne Vergrösserung des Siedlungsgebiets waren auch vor der Genehmigung der Änderung 2015 möglich.

In Ausnahmefällen konnten spezielle Einzelfragen noch nicht abschliessend beurteilt werden. Dies betrifft namentlich die neuen Richtplanvorgaben für Speziallandwirtschaftszonen. Bis auf Weiteres können zudem keine neuen Weilerzonen ausgeschieden werden, weil im Richtplan die entsprechenden Kriterien bislang fehlten und daher die Weiler und Weilerzonen zunächst zu überprüfen sind. Darüber hat die Abteilung Raumentwicklung des Departements Bau, Verkehr und Umwelt die betroffenen Gemeinden sowie die im Aargau tätigen Planungsbüros mit Schreiben vom 12. Dezember 2016 und alle Gemeinden mit Schreiben vom 24. August 2017 orientiert. Diese Auflage ist allerdings nicht auf die Dauer des Genehmigungsverfahrens zurückzuführen, sondern auf die strengeren Vorgaben von RPG 1, das eine konsequente Eindämmung der Zersiedelung verlangt.

Zur Frage 2

"Ist es tatsächlich Aufgabe des Bundes, einen kantonalen Richtplan so detailliert zu prüfen und zu hinterfragen und gleich auch noch direkt zu korrigieren?"

Es ist eine gesetzliche Aufgabe des Bundes, eine Rechtmässigkeitsprüfung der Richtpläne vorzunehmen. Er genehmigt die Richtpläne, wenn sie dem Gesetz entsprechen und namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen (Art. 11 Abs. 1 RPG).

Die Nichtgenehmigung einzelner Richtplaninhalte und die direkten Anpassungen durch den Bundesrat betreffen einerseits Themenbereiche, die gemäss Bundesverfassung in der Zuständigkeit des Bundes liegen (Nationalstrassen, Eisenbahnverkehr, Luftverkehr, Schifffahrt, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler [BLN]). Die jeweiligen Formulierungen im Richtplan widersprachen diesen Vorgaben und wurden daher als rechtswidrig beurteilt. Andererseits wurden Festlegungen (Gebiete für grosse Windkraftanlagen) nicht als Festsetzungen genehmigt, weil diese direkt vom Grosse Rat beschlossen wurden, ohne dass eine Mitwirkung nach Art. 4 RPG erfolgte. Das Verfahren war demnach mangelhaft.

Wenn kein rechtlicher Spielraum für kantonale Lösungen besteht und sich die Korrekturen des Bundes ausschliesslich auf das Unrechtmässige beschränken, ist dies rechtlich nicht zu beanstanden. Zu den Direktänderungen konnte sich der Regierungsrat äussern. Sie weisen den Vorteil auf, dass in diesen Punkten keine weitere Überarbeitung des Richtplans erforderlich ist, womit die Ressourcen auf diejenigen Themen konzentriert werden können, bei denen es einen kantonalen Handlungsspielraum gibt.

Zur Frage 3

"Was für Möglichkeiten hat der Grosse Rat überhaupt noch, der ja den kantonalen Richtplan in dieser Form so genehmigt hat und jetzt vom Bund übersteuert wird?"

Nach einschlägiger Lehre und Rechtsprechung ist der Entscheid des Bundesrats endgültig. Es stehen keine Rechtsmittel zur Verfügung. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es nicht ausgeschlossen, dass der Richtplan anlässlich seiner späteren planerischen Umsetzung vorfrageweise auf seine Rechtmässigkeit überprüft wird.

Zur Frage 4

"Erachtet es der Regierungsrat nicht auch als bemühend, dass der Kanton so langsam aber sicher von Bundesbern regiert wird? Wenn ja, was gedenkt er dagegen zu tun?"

Die Ergebnisse der Rechtmässigkeitsprüfung hat der Regierungsrat im Rahmen der erfolgten kantonalen Anhörung kritisch geprüft und die UBV des Grossen Rats darüber informiert, dass die angekündigten Vorbehalte des Bundes in der nun vorliegenden Form akzeptiert werden können. Auch die UBV hat diese Haltung mitgetragen.

Ein allfälliges Differenzbereinigungsverfahren hätte angesichts der Ergebnisse der Rechtmässigkeitsprüfung keine Aussicht auf Erfolg. Aus diesem Grund und weil zudem mit einer weiteren Verzögerung von bis zu drei Jahren gerechnet werden müsste (Art. 12 Abs. 3 RPG), wurde darauf verzichtet.

Die Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen gehört zu den Themenkreisen, mit welchen sich die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) kritisch auseinandersetzt. Im Rahmen der Vernehmlassung zur zweiten Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) hat sich der Regierungsrat übereinstimmend mit der BPUK für eine Stärkung der kantonalen Planungskompetenzen eingesetzt.

Zur Frage 5

"Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass der Bund im Kapitel L 3.2 hier zu strikte Vorgaben macht und die gute Aargauer-Lösung unnötig ablehnt?"

Der Regierungsrat hat die "Aargauer Lösung" zu den Speziallandwirtschaftszonen so, wie sie der Grosse Rat am 20. September 2011 beschlossen hat, begrüsst. Mit diesem Ansatz einer eigenen Definition der Planungspflicht wurde versucht, der nur noch bedingt zweckmässigen Abgrenzung

zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger landwirtschaftlicher Produktion zu begegnen. Die Prüfung durch den Bund ergab nun, dass die "Aargauer Lösung" dem Bundesrecht klar widerspricht (Art. 16a RPG sowie Art. 36 Raumplanungsverordnung [RPV]). Da die Grundanforderungen für Speziallandwirtschaftszonen gemäss geltendem Recht Sache des Bundesrechts sind, ist anzuerkennen, dass der Bund eine individuelle, abweichende kantonale Regelung nicht als rechtmässig akzeptieren kann und darf. Eine verbesserte und zeitgemässe Lösung ist auf bundesrechtlicher Ebene zu suchen (siehe auch Antwort zur Frage 6).

Das vom Bund in der nun vorliegenden Form genehmigte Richtplankapitel L 3.2 stellt im Übrigen weiterhin eine rechtssichere Grundlage für die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen dar. Dem Regierungsrat war es ein grosses Anliegen, dass diese Festlegung durch den Bund genehmigt wird. Denn ohne entsprechende Regelung im Richtplan wäre die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen bis auf weiteres generell verunmöglicht worden.

Zur Frage 6

"Was für Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu ergreifen, damit die gute Aargauer Lösung doch noch beibehalten werden kann?"

Der Regierungsrat steht über die BPUK im laufenden Austausch mit den Behörden und Ämtern des Bundes und der anderen Kantone. Das Bauen ausserhalb der Bauzonen einschliesslich der Vorschriften für landwirtschaftliche Bauten ist ebenfalls Gegenstand von RPG 2, wozu sich die BPUK im Rahmen der weiteren Bearbeitung und kritischen Prüfung der Entwürfe des Bundes dezidiert einbringt.

Zur Frage 7

"Ist es richtig, dass die Lösung im Bereich der Weilerzonen, die bestehende Bausubstanz zu ergänzen, bislang im Aargau sehr restriktiv gehandhabt wurde?"

Dies trifft so nicht zu. Der Kanton Aargau hat die Möglichkeiten ausgeschöpft, die er im Rahmen des Bundesrechts bisher sah, und hat den Gemeinden eine entsprechende Ausgestaltung der Weilerzonen zugestanden.

Die vom Bund nun unterbundene Zulassung von Neubauten in Weilerzonen ist damit begründet, dass sich einerseits die Rechtsprechung seit der letztmaligen Überprüfung vor über 20 Jahren weiter entwickelt hat. Gleichzeitig hat auch der Bund in seiner Genehmigungspraxis den Auftrag der Volksabstimmung vom 3. März 2013 (RPG 1) umzusetzen, wonach die Zersiedelung konsequenter als bisher einzudämmen ist. Zudem wendet der Bund denselben Prüfmasstab auch in den anderen Kantonen an, was mitunter bei der Genehmigung der Richtpläne anderer Kantone ebenfalls zu entsprechenden Vorbehalten geführt hat.

Zur Frage 8

"Ist es aus Sicht der Regierung auch störend, dass dieser kleine und begrenzte Spielraum in den Weilerzonen nun auch wegfällt?"

Der sogenannte Spielraum, den die Interpellation in den Fragen 7 und 8 anspricht, existierte in dieser generellen Form gar nicht. In der bisherigen Praxis wurde lediglich in Einzelfällen unter bestimmten, eng gefassten Voraussetzungen die Möglichkeit zugestanden, einzelne Weilerbestimmungen einzuführen, die mittels Sondernutzungsplanverfahren Anbauten und teilweise Neu- (nicht Ersatz-)bauten zuliessen. Durch den Beschluss des Bundesrats verbleiben weiterhin verschiedene Möglichkeiten, die Weilerbauten über das sonst ausserhalb der Bauzone hinaus Zulässige zu nutzen (siehe auch Antwort zur Frage 9).

Zur Frage 9

"Was für zusätzliche Möglichkeiten in den Weilerzonen bestehen denn nun gegenüber den Landwirtschaftszonen überhaupt noch?"

In bestehenden Gebäuden, die explizit den Weilervorschriften unterstellt sind, kann im Vergleich zu besitzstandsgeschützten Wohnbauten in der Landwirtschaftszone mehr Wohnraum geschaffen werden. In der Regel können bei gegebenen Voraussetzungen bis zu vier Wohneinheiten eingebaut werden. Zudem dürfen solche Gebäude auch für nicht störende Gewerbe umgenutzt werden. Die durch den Bund im Rahmen der Richtplangenehmigung vorgenommenen Einschränkungen sind im Vergleich zu diesen Möglichkeiten deutlich untergeordnet.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'494.–.

Regierungsrat Aargau