



Bild: Rennbahn in Oerlikon ZH (Quelle: EspaceSuisse)

Bericht

Umgang mit Grossvorhaben nach Artikel 8 Absatz 2 RPG im Richtplan

Auftraggeberin: Schweizerische Kantonsplanerkonferenz KPK

Auftragnehmer: EspaceSuisse
Damian Jerjen, Direktor
Christa Perregaux DuPasquier, stellvertretende Direktorin
Samuel Kissling, Leiter Recht

Bern, 27. November 2020

Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	Richtplanpflicht von Grossvorhaben in der Lehre und Rechtsprechung	4
2.1	Grundsätzliches zur Planungspflicht.....	4
2.2	Vorbehalt des Richtplans	5
2.3	Exkurs zur Rechtsprechung.....	6
2.4	Schlussfolgerungen	10
3	Umgang mit Grossvorhaben in ausgewählten Kantonen	11
3.1	Allgemein	11
3.2	Genereller Umgang im Kanton	11
3.2.1	Kanton Aargau	11
3.2.2	Kanton Bern	11
3.2.3	Kanton Freiburg	12
3.2.4	Kanton Graubünden.....	12
3.2.5	Kanton Wallis	13
3.2.6	Kanton Zug	13
3.2.7	Kanton Zürich.....	14
3.3	Spezifische Vorhaben in ausgewählten Themenbereichen.....	14
3.3.1	Grossvorhaben im Bereich Siedlung	14
3.3.2	Grossvorhaben in den Bereichen Tourismus, Erholung und Freizeit	21
3.3.3	Grossvorhaben im Bereich Verkehr.....	24
3.3.4	Grossvorhaben im Bereich Ver- und Entsorgung.....	29
3.3.5	Grossvorhaben im Bereich Landschaft.....	34
3.4	Rolle der regionalen Richtpläne.....	35
3.4.1	Regionen im Planungssystem der Schweiz	35
3.4.2	Planungsregionen in den untersuchten Kantonen.....	35
3.5	Verfahren	38
3.5.1	Allgemeines zum Verfahren.....	38
3.5.2	Verfahren in den einzelnen Kantonen	40
4	Erkenntnisse und Fazit	45
4.1	Zusätzliche Erkenntnisse aus dem Workshop mit den Kantonen	45
4.2	Fazit und Empfehlungen von EspaceSuisse	45

Die Kantone Freiburg, Genf, Graubünden, St. Gallen, Waadt, Wallis, Zug und Zürich haben mit finanziellen Beiträgen zum Gelingen dieses Berichts beigetragen; die fachliche Begleitung erfolgte durch die Kommission Richtplanung der KPK (Leitung durch Bernhard Künzler).

1 Ausgangslage

Die Raumplanung ist Sache der Kantone. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz RPG ist ein Grundsatzgesetz, das die Kantone umsetzen und konkretisieren müssen. Dies gilt insbesondere für die Richtplanung. Das RPG fordert zwar gewisse Mindestinhalte im Richtplan, vor allem im Bereich Siedlung. Daneben sind die Kantone aber weitestgehend frei, welche Themen sie in den Richtplan aufnehmen und in welcher Tiefe. Lange Zeit fand sich im RPG lediglich die Bestimmung, dass der kantonale Richtplan aufzeigen muss, «wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen» (Art. 8 Abs. 1 aRPG). Dies ist eine sehr offene Formulierung. Eine Vorgabe, welche Vorhaben in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden müssen, gab es nicht. Die Kantone verfügten somit bei der Frage, welche Vorhaben in den Richtplan aufgenommen werden sollen, über viel Entscheidungsspielraum. Einzig für die Standorte von Deponien verlangt das Bundesrecht explizit eine Grundlage im Richtplan (Art. 5 der Abfallverordnung, VVEA). Die Abstimmung grosser Vorhaben führte in der Praxis immer wieder zu Diskussionen. Verschiedentlich mussten sich auch die Gerichte damit beschäftigen. Deshalb wurde das 2012 revidierte RPG mit der Vorschrift ergänzt, dass «Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan [bedürfen]» (Art. 8 Abs. 2 RPG).

Die neue Vorschrift ist sehr offen formuliert. Auch wenn die «Ergänzung des Leitfadens zur Richtplanung» gewisse Anforderungen, Mindestinhalte und Beurteilungskriterien des Bundes enthält,¹ besteht immer noch ein erheblicher Ermessensspielraum. Vor diesem Hintergrund gelangte die Kantonsplanerkonferenz KPK an EspaceSuisse und hat einen erklärenden Bericht über die kantonale Praxis im Umgang mit Grossvorhaben im Richtplan in Auftrag gegeben. Dieser Bericht soll helfen, Artikel 8 Absatz 2 RPG besser zu verstehen und schliesslich auch anzuwenden. Die «Kommission Richtplanung» der KPK begleitete den Prozess.

Mit dem Bericht sollen die folgenden beiden Ziele erreicht werden:

1. Bestandsaufnahme der Praxis zu Artikel 8 Absatz 2 RPG durch eine Evaluation verschiedener Kantone. Die Gründe für eine Berücksichtigung oder eine Nichtberücksichtigung eines Vorhabens im kantonalen Richtplan sollen klarer werden. Insbesondere soll:

- ein Überblick über die verschiedenen Festlegungen zu Grossvorhaben und die sich daraus ergebende Praxis gewonnen werden;
- die verschiedenen Verfahren aufgezeigt werden, welche zu den unterschiedlichen Koordinationsständen führen;
- die verschiedenen Wege aufgezeigt werden, wie der Bund als Genehmigungsbehörde über Grossvorhaben informiert wird.

2. Überblick über die Rechtsprechung des Bundesgerichts und der kantonalen Gerichte zu Artikel 8 Absatz 2 RPG. Daraus sollen Rückschlüsse möglich sein für die künftige Behandlung von Grossvorhaben im kantonalen Richtplan.

Zu präzisieren ist der Auftrag dahingehend, dass es vorliegend allein um räumliche Grossprojekte geht, die örtlich umgrenzt sind und deren rechtliche Abwicklung überwiegend in der Kompetenz der Kantone liegt. Der Bericht beschränkt sich also auf einzelne Vorhaben mit grossen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, welche gemäss Artikel 8 Absatz 2 RPG einer Grundlage im kantonalen Richtplan bedürfen. Gebietsausscheidungen werden nur am Rande in die Untersuchungen miteinbezogen, so beispielsweise bei den Wohn- und Arbeitsschwerpunkten. Zudem sind Grossprojekte in der

¹ ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Bern 2014, S. 29 ff. (Nachfolgend zitiert: ARE, E-LRP).

Planungskompetenz des Bundes, besonders Infrastrukturnetze wie Bahn- oder Strassensysteme, nicht Thema dieses Berichts.

Der Bericht gibt keine einheitlichen und allgemeingültigen Kriterien für die Festlegung von Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt vor. Auch wenn das gewünscht wäre, könnte dieser Bericht das nicht leisten. Zu unterschiedlich ist die Ausgangslage in den Kantonen, zu vielseitig sind die einzelnen Grossvorhaben.

Die Erkenntnisse aus dem Bericht wurden im Rahmen eines Workshops mit der KPK-Kommission Richtplanung und der ständigen Vertreterin des ARE in der Kommission am 18. September 2020 weiter vertieft. Ziel des Workshops war, die Stärken und Schwächen der unterschiedlichen kantonalen Praxis unter Berücksichtigung ihrer Besonderheiten (insbesondere Grösse und Vielfalt des Kantons) besser einzuschätzen. Nach dem Workshop wurde der Bericht aufgrund der Rückmeldungen und Erkenntnisse aus dem Workshop ergänzt.

2 Richtplanpflicht von Grossvorhaben in der Lehre und Rechtsprechung

2.1 Grundsätzliches zur Planungspflicht

Kurz nochmal zu Erinnerung: Das System der Schweizer Raumplanung besteht aus mehreren Instrumenten – dem sogenannten raumplanerischen Stufenbau.² Die Hauptakteure dieses Stufenbaus sind der Bund, die Kantone und Gemeinden. Sie haben je ihre Zuständigkeiten und Pflichten. Weil sich alle drei mit dem gleichen Raum befassen und auf der gleichen Fläche planen, arbeiten sie eng zusammen und vermeiden wo möglich widersprüchliche Planungen. Das hält Artikel 2 RPG ausdrücklich fest: Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab. Die Planungspflicht wird jedoch nicht dadurch erfüllt, dass ein Vorhaben schematisch alle Entscheidungsetappen abhakt, sondern dadurch, dass die angemessenen Stufen aufgesucht werden.³ Allgemeine Aussagen zur Abgrenzung sind aber nur beschränkt möglich. Gemäss TSCHANNEN kommt es insgesamt darauf an, welche Fragen in der zu entscheidenden Situation anstehen, welchen Vorgabebedarf das Vorhaben aufweist und welchen Koordinationsbedarf es auslöst, wie berechenbar die Entscheidung ausfallen muss und wieviel an demokratischer Legitimation vonnöten ist. Grundsätzlich sollte die Aufgabe jener Stufe der planungsrechtlichen Entscheidfolge übergeben werden, die auf die zu regelnde Situation am besten passt: das heisst jener Stufe, die einerseits auf die erforderlichen Vorgaben zurückgreifen und die erwarteten Koordinationsleistungen erbringen kann, andererseits die involvierten Berechenbarkeits- und Legitimationsinteressen zu befriedigen vermag. Dabei ist primär zu klären, ob ein Vorhaben als Einzelgeschäft in einem Bewilligungsverfahren behandelt werden kann oder ob es aufgrund seiner räumlichen Bedeutung zuvor ein Planungsverfahren zu durchlaufen hat (*Vorbehalt des Plans*, für den Richtplan folgend Kap. 2.2).⁴

² TSCHANNEN PIERRE, Art. 2 N. 40, in: AEMISEGGER HEINZ / MOOR PIERRE / RUCH ALEXANDER / TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019. Nachfolgend zitiert: TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG Artikel; GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2017, S. 33.

³ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 2 N. 46.

⁴ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 2 N. 46.

2.2 Vorbehalt des Richtplans

Nicht jedes raumrelevante Vorhaben gehört in den Richtplan. Wie erwähnt gibt es aber Einzelvorhaben, die aufgrund ihrer Auswirkungen und räumlichen Bedeutung ein Planungsverfahren durchlaufen müssen. Übersteigen diese Auswirkungen ein gewisses Mass, so besteht eine Pflicht, das Vorhaben in den Richtplan aufzunehmen. Wobei der Begriff der «Richtplanpflicht» eigentlich zu kurz greift, es geht vielmehr um einen «Vorbehalt des Richtplans».⁵ Dieser Begriff steht deutlicher dafür, dass bestimmte Inhalte des Nutzungsplans einen *expliziten Richtplanvermerk* voraussetzen. In solchen Fällen muss also die Planungspflicht gemäss Artikel 2 RPG auf der Stufe Richtplan erfüllt sein, bevor die Stufe des Nutzungsplans betreten werden kann. Dementsprechend würde beispielsweise der Erlass projektspezifischer Nutzungspläne ohne Rückhalt im Richtplan die Planungspflicht verletzen.⁶ Wann die Schwelle überschritten wird, ist im Einzelfall zu bestimmen. Nur selten bestimmt ein Spezialgesetz, dass ein Vorhaben einer Planung im kantonalen Richtplan bedarf.

Einem solchen *spezialgesetzlichen Richtplanvorbehalt* unterliegen Deponiestandorte. Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) hält ausdrücklich fest, dass die Kantone «die in der Deponieplanung vorgesehenen Standorte von Deponien in ihren Richtplänen ausweisen und für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen sorgen». Im Jahr 2016 ist zudem mit dem Artikel 8b RPG ein weiterer Richtplanvorbehalt ins Gesetz eingefügt worden (am 1. Januar 2018 in Kraft getreten): Der Richtplan soll die für «die Nutzung erneuerbarer Energien geeigneten Gebiete und Gewässerstrecken bezeichnen».⁷ Artikel 10 Absatz 1 Satz 2 des Energiegesetzes (EnG) präzisiert, dass bereits genutzte Standorte mit einzuschliessen sind und auch Gebiete und Gewässerstrecken bezeichnet werden können, die grundsätzlich freizuhalten sind.⁸ Im Raumplanungsrecht finden sich weitere Richtplanvorbehalte. So in Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe e RPG (Bauzonen), Artikel 16a Absatz 3 RPG (Speziallandwirtschaftszonen) sowie in Artikel 33 RPV (Weiler- oder Erhaltungszonen). Bei diesen Bestimmungen stehen aber nicht Einzelvorhaben, sondern vielmehr Gebietsausscheidungen im Vordergrund.

Einen *generellen Richtplanvorbehalt* statuiert Artikel 8 Absatz 2 RPG – die zentrale Bestimmung im vorliegenden Bericht. Danach bedürfen Vorhaben «mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt» einer Grundlage im Richtplan. Die verlangte «Grundlage im Richtplan» liegt erst mit einer *Festsetzung* vor (Art. 5 Abs. 2 Bst. a RPV). Hierfür sind fundierte Aussagen über Standort und Umfang der Anlagen erforderlich, die auf einer umfassenden, stufengerechten Interessenabwägung beruhen, welche begründet und damit transparent gemacht werden muss.⁹ Die räumliche Abstimmung auf Stufe Richtplan muss mit anderen Worten soweit abgeschlossen sein, dass die allgemeinverbindlichen

⁵ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 2 N. 47; MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich der Siedlung, S. 41 ff., in: ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE / WALDMANN BERNHARD, Revision Raumplanungsgesetz 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 23 ff., Nachfolgend zitiert: MARTI, Richtplanung.

⁶ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 8 N. 25. Die Praxis, wonach unter bestimmten Voraussetzungen vom Richtplan abgewichen werden darf, findet auf Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt keine Anwendung.

⁷ Siehe zur Umsetzung dieser Bestimmung: JÄGER CHRISTOPH / SCHLÄPPI ANDREA, Raumplanungsrechtliche Pflichten aus Art. 10 EnG, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern 2020, S. 17 f. Siehe dazu auch TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 8b N. 3.

⁸ Das Bundesgericht hat sich kürzlich mit Artikel 8b RPG befasst und festgehalten, es sei «unklar, ob und wenn ja inwiefern Art. 8b RPG den Richtplanvorbehalt nach Art. 8 Abs. 2 RPG ausdehnt.» Es hat sich mit den Lehrmeinungen auseinandergesetzt und kam zum Schluss, dass die «Erwägungen grundsätzlich dafür sprechen, eine Richtplangrundlage für alle Wind- und Wasserkraftprojekte zu verlangen, um sicherzustellen, dass die auf Kantonsebene gefundenen Kompromisse nicht durch die Bewilligung von Kleinanlagen unterlaufen werden.» Die Frage brauche jedoch vorliegend nicht abschliessend entschieden zu werden, weil jedenfalls für die vorliegend streitige Erweiterung eines Stausees der Richtplanvorbehalt zu bejahen sei; siehe Urteil BGer 1C_356/2019 vom 4.11.2020, E. 3.2 (Grimselstausee/Guttannen BE) in US EspaceSuisse Nr. 5904.

⁹ Urteil BGer 1C_356/2019 vom 4.11.2020, E. 3.3 (Grimselstausee/Guttannen BE) in US EspaceSuisse Nr. 5904; Urteil BGer 1C_346/2014 vom 26.10.2016, E. 2.8 (Plaffeien/Plasselb FR) in US EspaceSuisse Nr. 5225; MARTI, Richtplanung, S. 42; ARE, E-LRP, S. 30.

Planungs- und Bewilligungsverfahren eingeleitet werden können. Breite und Tiefe der dazu erforderlichen Abstimmungsanweisungen können je nach Typ des Grossvorhabens differieren; zumindest aber müssen sie die rechtliche Realisierbarkeit des Vorhabens plausibel erscheinen lassen.¹⁰ In diesem Sinne würde eine vollständige Verlagerung der Interessenabwägung in ein allfällig nötiges Konzessionsverfahren der raumplanerischen Stufenfolge widersprechen.¹¹

Gemäss TSCHANNEN sollte der Richtplan grundsätzlich enthalten:¹²

- Aussagen über *Standort und Ausmass* einzelner Grossprojekte: Die Pflicht zur Lokalisierung und Dimensionierung räumlicher Grossprojekte im Richtplan besteht deshalb, weil sich die Auswirkungen auf Raum und Umwelt nur vor dem Hintergrund geografisch konkreter Aussagen erkennen und diskutieren lassen. Der Richtplanvorbehalt erwartet positive Angaben zum Thema: in der Regel also direkte Ortsbezeichnungen, mindestens aber Kriterien, welche direkte Schlüsse auf Standort und Ausmass ermöglichen. Es versteht sich von selbst, dass die Evaluation von Alternativen und Varianten mit dazugehört. Festlegungen zu Standort und Ausmass von Grossprojekten müssen auf die kantonale Raumentwicklungsstrategie und – soweit berührt – auch auf die übrigen Richtplanvorhaben abgestimmt sein.
- Aussagen über *umweltwirksame Massnahmen* bei einzelnen Grossprojekten: Mit räumlichen Grossvorhaben verbindet sich das Risiko übermässiger Umweltbelastungen. Im Vordergrund stehen Luftverunreinigungen und Lärm als Folge des provozierten Zusatzverkehrs; je nach Art des Vorhabens drohen auch Eingriffe in geschützte Landschafts- und Ortsbilder oder Schädigungen der Tier- und Pflanzenwelt. Der Richtplan hat die absehbaren Einwirkungen sowie die geeigneten Minderungs- und Schutzmassnahmen zu benennen. Bei publikumsintensiven Grossvorhaben kommen insbesondere Fahrtenkontingente, Parkplatzbeschränkungen oder Verpflichtungen zur Mitfinanzierung des öffentlichen Verkehrs in Betracht; eine besondere Rolle spielt dabei der Massnahmenplan zur Luftreinhaltung.
- soweit angebracht auch Aussagen über *gesamträumliche Vorgaben* zu Grossvorhaben: so zum Beispiel Aussagen über die maximal erwünschte Anzahl bestimmter Projekte und ihre regionale Verteilung; Aussagen über ein für alle Grossvorhaben gültiges Fahrtenkontingent und über Kriterien für die Zuweisung von Teilkontingenten an einzelne Vorhaben; Aussagen über Gebiete, die sich für die künftige Ansiedlung bestimmter Grossvorhaben vorrangig eignen oder im Gegenteil grundsätzlich freigehalten werden sollen.

2.3 Exkurs zur Rechtsprechung

Das Bundesgericht und die kantonalen Gerichte hatten sich in der Vergangenheit immer mit der Frage zu beschäftigen, ob ein Vorhaben einer Abstimmung im kantonalen Richtplan bedarf oder ob direkt der Weg der Nutzungsplanung beschritten werden kann. Dabei berufen sich auch die Gerichte in konstanter Rechtsprechung auf den raumplanerischen Stufenbau: «Die Raumplanung bildet mit der Richt- und Nutzungsplanung sowie den nachfolgenden Baubewilligungs- und allfälligen Ausnahmbewilligungsverfahren ein Ganzes, in dem jeder Teil eine spezifische Funktion erfüllt. Die Richtpläne der Kantone zeigen in den Grundzügen auf, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Nutzungspläne ihrerseits ordnen die zulässige Nutzung des Bodens für jede Parzelle und unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Das Baubewilligungsverfahren schliesslich dient der Abklärung, ob Bauten

¹⁰ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 8 N. 25.

¹¹ Urteil BGer 1C_356/2019 vom 4.11.2020, E. 3.4 (Grimselstausee/Guttannen BE) in US EspaceSuisse Nr. 5904.

¹² Siehe TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 8 N. 26 ff. mit weiteren Hinweisen.

und Anlagen den im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellungen entsprechen. Das Bundesrecht verlangt mithin, dass bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben das angemessene Planungs- bzw. Entscheidungsinstrument zum Einsatz gelangt». ¹³

Gemäss Bundesgericht steht den Kantonen bei der Bestimmung der Richtplaninhalte ein grosser Spielraum zu. ¹⁴ Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer richtplanerischen Festsetzung sei die räumliche Wesentlichkeit des Vorhabens wegleitend. Entscheidend ist, ob angesichts der weitreichenden Auswirkungen eines Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann. ¹⁵

Die Gerichte nehmen in ihren Urteilen meist Bezug auf bereits ergangene Urteile (siehe unten *Kasuistik*) – was einmal mehr zeigt, dass verbindliche Aussagen zur Abgrenzung schwierig sind. Eine einzel-fallweise Betrachtung ist nötig. Daran ändert auch der 2014 in Kraft getretene Artikel 8 Absatz 2 RPG nichts. Er verankert lediglich den «Richtplanvorbehalt» ausdrücklich im Gesetz und kodifiziert damit, was bereits seit «längerer Zeit gefestigte Gerichtspraxis war». ¹⁶ Dabei handelt es sich aber nicht um eine blosser Formalie – wie das Bundesgericht in einem aktuellen Urteil betont hat – «dem Richtplan kommt vielmehr zentrale Bedeutung als Abstimmungsinstrument für Vorhaben mit bedeutsamen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 8 Abs. 2 RPG)» zu. ¹⁷

Kasuistik

In der Rechtsprechung wurden folgende Einzelprojekte als Vorhaben erkannt, die einem *Richtplanvorbehalt* unterliegen:

- Ein *Verkehrssicherheitszentrum/Autorundstrecke* von 3 Kilometern Länge auf einem 25 Hektaren umfassenden Areal: Das Bundesgericht hielt fest, dass ein solches Vorhaben einer Festsetzung im kantonalen Richtplan in Bezug auf seine Ausdehnung und den Standort bedarf. Die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt, Natur und Landschaft und die erhebliche Beanspruchung von Kulturland (15 ha Fruchtfolgeflächen betroffen) seien ungenügend geprüft und der Sachplan Fruchtfolgeflächen zu wenig berücksichtigt worden. Vom Vorhaben sei eine ganze Region betroffen, so dass es unbefriedigend sei, wenn eine Gemeinde allein über ein derart grosses Projekt befinde und die übrigen Regionsgemeinden zum Vorhaben nichts zu sagen hätten. ¹⁸
- Die *Erhöhung der Grimselsee-Staumauer*: Gegen die Konzessionserteilung für die Erhöhung der Grimselsee-Staumauer wehrten sich Naturschutzorganisationen erfolgreich vor Bundesgericht. Dieses hielt fest, dass für ein solches Vorhaben der Richtplan vorgängig angepasst werden muss. Dazu genügt der Koordinationsstand «Zwischenergebnis» nicht, das Vorhaben muss festgesetzt sein. ¹⁹
- Die Schaffung eines *Innovationsparks* von 70 Hektaren Grösse auf dem ehemaligen Militärflugplatz Dübendorf: Die Festsetzung des Innovationsparks im Richtplan stellt gemäss

¹³ Urteil BGer 1C_346/2014 vom 26.10.2016, E. 2.4 (Plaffeien/Plasselb FR).

¹⁴ BGE 140 II 262 E. 2.3.2 S. 267 (Obergoms VS); Urteil BGer 1C_346/2014 vom 26.10.2016, E. 2.4 (Plaffeien/Plasselb FR).

¹⁵ BGE 137 II 254 E. 3.2 S. 257 ff. (Vendlincourt JU); Urteil BGer 1C_346/2014 vom 26.10.2016, E. 2.4 (Plaffeien/Plasselb FR).

¹⁶ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 8 N. 3.

¹⁷ Urteil BGer 1C_356/2019 vom 4.11.2020, E. 7 (Grimselstausee/Guttannen BE) in US EspaceSuisse Nr. 5904.

¹⁸ BGE 137 II 254 E. 4 S. 261 (Vendlincourt JU) in US EspaceSuisse Nr. 4087 und in VLP-ASPAN, INFORAUM 4/2011 3 ff.

¹⁹ Urteil BGer 1C_356/2019 vom 4.11.2020 (Grimselstausee/Guttannen BE) in US EspaceSuisse Nr. 5904 (zur Publikation vorgesehen).

Bundesgericht einen gemäss Artikel 8 Absatz 2 RPG notwendigen Schritt dar. Weiter äusseren sich die Richter nicht dazu, da dieser Punkt nicht umstritten war.²⁰

- Die Anlage eines sich über rund 4 Kilometer erstreckenden *Windparks* mit neun rund 140 Meter hohen Energiegewinnungsanlagen: Die Lausanner Richter hielten fest, dass der geplante Windpark Schwyberg angesichts seiner Ausdehnung von fast 4 km, der Dimensionen der einzelnen Windenergieanlagen, der erheblichen Abweichung von der Grundordnung (Land- und Forstwirtschaft), der Situierung in einem Regionalen Naturpark, der Notwendigkeit von Rodungen und dem Bau von Erschliessungsstrassen einer Grundlage im Richtplan bedarf. Dies wurde in diesem Fall ebenfalls von keiner Seite bestritten. Vielmehr ging es darum zu prüfen, ob die Grundlage im Richtplan hinreichend war.²¹
- Ein *Eisenbahndepot* einer Regionalbahn (RBS) in Bätterkinden BE: Das Bundesgericht hielt unmissverständlich fest, dass das geplante Depot der RBS mit gewichtigen Auswirkungen verbunden ist, «weshalb es nach Art. 8 Abs. 2 RPG einer Grundlage im kantonalen Richtplan bedarf». Zudem bedinge die Realisierung des Projekts ein eisenbahnrechtliches Plangenehmigungsverfahren.²²
- *Luftseilbahn* über den Zürichsee: Das Baurekursgericht des Kantons Zürich hat festgehalten, dass für den geplanten Bau einer Seilbahn über den Zürichsee ein Eintrag im regionalen Richtplan den gesetzlichen Anforderungen des PBG-ZH nicht genügt. Gemäss der planerischen Stufenordnung sei ein Eintrag im kantonalen Richtplan unverzichtbar.²³
- In früheren Urteilen wurden durch das Bundesgericht die Lokalisierung einer 21 Hektaren umfassenden *Deponie für Inertstoffe, Reststoffe und Reaktorstoffe*²⁴ sowie die Projektierung von *Abfallverbrennungsanlagen*²⁵ als richtplanpflichtig erklärt.

Keinem Richtplanvorbehalt unterlagen dagegen folgende Vorhaben:

- Die Errichtung eines *Kleinwasserkraftwerks* in einem Landschaftsschutzgebiet: Beim Bau eines Kleinwasserkraftwerks kam das Bundesgericht zum Schluss, dass eine Festsetzung im kantonalen Richtplan angesichts seiner geringen Dimensionen entbehrlich sei, obwohl es innerhalb eines Landschaftsschutzgebiets von kantonalen Bedeutung zu liegen kommen sollte. Die vorliegenden Grundlagen würden es erlauben, die erforderliche umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Eine Ausscheidung sämtlicher Standorte möglicher künftiger Kleinkraftwerksanlagen ist dafür nicht erforderlich. Die Richter hielten zudem fest: Wie es sich bei grossen Wasserkraftprojekten verhält, müsse im konkreten Einzelfall geprüft werden und sei in diesem Fall nicht näher zu erörtern.²⁶

²⁰ Urteil BGer 1C_415/2015 vom 27.4.2016, E. 2.4 (Dübendorf ZH) in US EspaceSuisse Nr. 5092. Das Verwaltungsgericht hob in dieser Sache den vor kurzem von der Baudirektion des Kantons Zürich festgesetzten kantonalen Gestaltungsplan «Innovationspark Zürich» auf; siehe Urteil VGer ZH VB.2018.00760.

²¹ Urteil BGer 1C_346/2014 vom 26.10.2016 (Plaffeien/Plasselb FR), in US EspaceSuisse Nr. 5225. Das Bundesgericht hielt weiter fest, dass der Kanton zwar im Richtplan mehrere mögliche Standorte für Windkraftanlagen geprüft und Kriterien definiert habe. Eine ausreichende Standortevaluation habe jedoch nicht stattgefunden. Insbesondere sei nicht aufgezeigt worden, inwiefern der Schwyberg die Kriterien erfülle, die der Kanton für den Bau von Windparks aufgestellt habe. Die Lausanner Richter rügten auch, dass keine Zusammenarbeit mit dem Nachbarkanton Bern stattgefunden habe, und der Landschaftsschutz in der Interessenabwägung zu wenig berücksichtigt worden sei

²² BGE 146 I 36 E. 4.2 S. 46 (Bätterkinden BE), in US EspaceSuisse Nr. 5732 und EspaceSuisse, Inforum 1/2020, S. 16 ff. Der Autor stellt zu Recht die Frage, weshalb das Vorhaben im kantonalen Richtplan und nicht im Sachplan des Bundes räumlich abgestimmt wurde.

²³ Urteil des Baurekursgerichts ZH vom 13.12.2019 (Zürich ZH).

²⁴ BGE 121 II 430 E. 6b S. 434 (Niederhasli ZH), in US EspaceSuisse Nr. 1241.

²⁵ BGE 126 II 26 E. 4b S. 35 (Walkringen BE), in US EspaceSuisse Nr. 1924.

²⁶ BGE 140 II 262 E. 2.3.4 S. 268 f. (Obergomms VS), in US EspaceSuisse Nr. 4624.

- Die Realisierung eines mit Rest- und Altholz betriebenen *Heizkraftwerks von bloss regionaler Bedeutung*: Gemäss Bundesgericht bedarf das geplante Werk nicht zwingend einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Entscheidend war in erster Linie, dass das Heizkraftwerk keine gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt hat. Es wird keine grosse Fläche beansprucht, es werden keine grossen Verkehrsströme erzeugt und es sind auch keine hohen Umwelt- und Landschaftsbelastungen zu erwarten. Das geplante Heizkraftwerk ist zudem in erster Linie auf das Gebiet Küssnacht mit 12'579 Einwohnern ausgerichtet. Auch wenn die in der Anlage erzeugte Wärme über den Bezirk Küssnacht hinaus verwendet wird, ist sie höchstens von regionaler, nicht aber von überregionaler Bedeutung.²⁷
- Die Festsetzung eines zwei Hektaren umfassenden innerstädtischen *Museumsbezirks*: Hinsichtlich des Lausanner Museumsviertels «pôle muséal» verneinte das Bundesgericht die Notwendigkeit einer Richtplangrundlage ebenso. Wesentlich für diese Beurteilung waren insbesondere die Fläche des Projekts (21'000 m²), die Situierung im Stadtzentrum mit bestehender guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr und das Absehen vom Bau eines Parkhauses. Die räumlichen Auswirkungen wichen unter diesen Voraussetzungen nicht von der im kantonalen Richtplan bereits vorgesehenen Nutzung ab und die zu erwartenden Immissionen verlangten ebenfalls nicht nach einer Abstimmung auf kantonaler oder regionaler Ebene.²⁸
- Der Umbau eines Betonwerks in eine *Reststoffverfestigungsanlage*: Das Bundesgericht stellte fest, dass das umstrittene Vorhaben keinem Richtplanvorbehalt unterliegt. Die zu verarbeitenden Tonnagen entsprechen knapp jenen des zuvor betriebenen Betonwerks, ebenso das Verkehrsaufkommen. Es stehen auch nicht besonders problematische Stoffe zur Diskussion, die nur in einem raumplanerisch besonders ausgewählten Gebiet verarbeitet werden könnten. Entscheidend sei, dass sie sich hinsichtlich ihrer räumlichen Auswirkungen und ihrer raumplanerischen Bedeutung nicht wesentlich von einer beliebigen Produktionsanlage in einer Industriezone unterscheide.²⁹
- Der Aufbau eines *Mobilfunknetzes*: In diesem Fall war fraglich, ob ein Mobilfunknetz als Ganzes die Kriterien für die Planungspflicht erfülle und deshalb im kantonalen Richtplan behandelt werden müsse. Das Bundesgericht verneinte dies, auch wenn die Verankerung sachdienlicher Vorgaben im Richtplan «wünschbar» wäre.³⁰
- Erforderliche Planungsstufe für eine geplante *Bauschutt-Sortieranlage*: Das Luzerner Verwaltungsgericht äusserte sich nur zum spezialgesetzlichen Richtplanvorbehalt nach dem früheren Artikel 17 TVA (heute Art. 5 Abs. 2 VVEA), wonach Deponiestandorte einer Grundlage im Richtplan bedürfen. Trotz Pflicht zur allgemeinen Abfallplanung fehle für andere Abfallanlagen eine entsprechende Bestimmung, weshalb die Bewilligung der hier strittigen Anlage aufgrund der zitierten Rechtsgrundlagen keiner Festsetzung im Richtplan bedürfe.³¹
- Nicht UVP-pflichtige *Windkraftanlage* mit einer Höhe von über 149 Meter: Geplant war eine Windkraftanlage mit einer Nennleistung von 2 MW. Der Regierungsrat hat sich ausgiebig mit den Kriterien auseinandergesetzt, die für und gegen einen Richtplanvorbehalt sprechen. Leider wurde die Frage im konkreten Fall offengelassen, ob eine nicht UVP-pflichtige Windkraftanlage der Planungspflicht unterliegt, da die Erteilung einer Baubewilligung (Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG) aus überwiegenden Landschaftsschutz-Interessen ausser Betracht fiel.³²

²⁷ Urteil BGer 1C_139/2017 vom 6.2.2018 (Küssnacht am Rigi SZ), in US EspaceSuisse Nr. 5457.

²⁸ Urteil BGer 1C_15/2014 vom 8.10.2014 E. 6.2 (Lausanne VD), in US EspaceSuisse Nr. 4718

²⁹ BGE 126 II 26 E. 4b S. 35 (Walkringen BE), in US EspaceSuisse Nr. 1924.

³⁰ Urteil BGer 1A.280/2004 vom 27.10.2005, E. 3.4 (Baden AG), in US EspaceSuisse Nr. 3078. Siehe auch Urteil VerwGer LU V 04 374_2 vom 18.8.2005.

³¹ Urteil VerwGer LU V 95 29 vom 4.10.1996. Zum Urteilszeitpunkt war Art. 8 Abs. 2 RPG noch nicht in Kraft, weshalb sich das Gericht auch nicht zu dieser Bestimmung geäußert hatte.

³² RRB AG Nr. 2012-000373 vom 21.3.2012.

2.4 Schlussfolgerungen

Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im kantonalen Richtplan. TSCHANNEN bezeichnet deshalb richtigerweise Richtpläne, die zu entsprechenden Grossprojekten schweigen, als «lückenhaft».³³ Artikel 8 Absatz 2 RPG bietet aber mit seiner offenen Formulierung viel Spielraum in der Anwendung. Eine klare Definition des Begriffs der «Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt» besteht nicht. Liebhaber von Normierungen würden sich wohl eine abschliessende Liste richtplanpflichtiger Vorhaben wünschen, ähnlich wie man dies für die UVP-pflichtigen Vorhaben im Anhang zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung kennt. Eine solche Liste wäre für die Behandlung von Vorhaben im Richtplan jedoch wenig sachgerecht. Die Richtplanrelevanz von Vorhaben ergibt sich aus einer Vielfalt von Kriterien. Sie hängt stark auch von den örtlichen Gegebenheiten und kantonalen Besonderheiten ab. Als Beispiele werden in der Botschaft zur damaligen Gesetzesrevision unter anderem Entwicklungsschwerpunkte und kantonale Arbeitsplatzgebiete, Abbau- und Deponiestandorte sowie verkehrsintensive Einrichtungen wie Einkaufszentren, Fachmärkte und Freizeiteinrichtungen ab einer gewissen Grösse genannt.

Die genaue Abgrenzung der richtplanpflichtigen Projekte wird jedoch durch die Richtplanpraxis und die Gerichte erfolgen müssen.³⁴ Einzelne Leitplanken hat das Bundesgericht bereits gesetzt, auch wenn es immer wieder in allgemeiner Weise betont, dass «gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt» vorliegen, sobald «angesichts der weitreichenden Auswirkungen des Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann».³⁵

Eine Hilfestellung bietet der Leitfaden des Bundes.³⁶ Er verlangt für einen Richtplanvorbehalt insbesondere

- eine grosse Flächenbeanspruchung,
- ausgeprägte Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen,
- einen bedeutenden Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons,
- die Erzeugung grosser Verkehrsströme,
- hoher Kulturlandverlust sowie hohe Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastung oder
- ausgeprägter kantonaler bzw. überkantonaler Koordinationsbedarf aus räumlichen, organisatorischen oder politischen Gründen.

Diese Kriterien entsprechen im Wesentlichen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

³³ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 8 N. 25.

³⁴ So auch MARTI, Richtplanung, S. 41.

³⁵ BGE 140 II 262 E. 2.3.2 S. 267 (Obergoms VS) in US EspaceSuisse Nr. 4624, JT 2015 I 349 und in URP/DEP 2014 351. BGE 137 II 254 E. 3.2 S. 258 (Vendlincourt JU) in US EspaceSuisse Nr. 4087, Pra 2011 Nr. 114, RDAF 2012 II 461 und in VLP-ASPAN, INFO-RAUM 4/2011, 3 ff.

³⁶ ARE, E-LRP, S. 29.

3 Umgang mit Grossvorhaben in ausgewählten Kantonen

3.1 Allgemein

Für den Bericht wurden in Abstimmung mit der KPK sieben Kantone zur näheren Untersuchung ausgewählt. Es sind dies die Kantone Aargau, Bern, Freiburg, Graubünden, Wallis, Zug und Zürich. Zu Beginn wird in Kapitel 3.2 in alphabetischer Reihenfolge ein kurzer Überblick über den generellen Umgang der Kantone mit Grossvorhaben geschaffen. Danach werden zur besseren Übersicht in einem zweiten Schritt einzelne Grossvorhaben nach Themenbereichen zusammengefasst und wiederum der Umgang der sieben Kantone mit diesen spezifischen Vorhaben untersucht (Kapitel 3.3). Da viele Kantone bestimmte Inhalte des Richtplans an die Regionen delegieren, darf ein Blick auf die Rolle der regionalen Richtpläne nicht fehlen (Kapitel 3.4). Den Schluss bildet Kapitel 3.5 mit spezifischen Aussagen zum Richtplanverfahren im Zusammenhang mit Grossvorhaben.

3.2 Genereller Umgang im Kanton

3.2.1 Kanton Aargau

Der Richtplan des Kantons Aargau führt die behandelten Grossvorhaben in den einzelnen Sachkapiteln sowie in der Richtplankarte auf. Dabei nimmt der Kanton Aargau ähnliche Grossvorhaben im Richtplan auf wie andere Kantone. Es finden sich Festlegungen zu «Nutzungen mit hohem Verkehrsaufkommen und für mittelgrosse Verkaufsnutzungen», zu öffentlichen Bauten und Anlagen, Freizeit- und Sportanlagen ausserhalb des Siedlungsgebiets, zu Verkehrs- sowie zu Energievorhaben etc. Bei den meisten Vorhaben wird zudem zwischen den verschiedenen Koordinationsständen unterschieden (Festsetzungen, Zwischenergebnisse, Vororientierungen). Viele Grossvorhaben sind zudem in der Richtplankarte verortet. Behördenverbindlich sind neben den farbig hinterlegten Teilen des Richtplankartextes (Beschlüsse) die in der Legende der Richtplan-Teilkarten als Richtplanaussage bezeichneten Vorhaben, soweit sie im Text unter der Kategorie Festsetzung oder Zwischenergebnis aufgeführt sind.

Wie andere Kantone überprüft der Kanton Aargau letztlich unabhängig von den explizit genannten und den implizit erfassten Vorhaben in direkter Anwendung von Artikel 8 Absatz 2 RPG im Einzelfall, ob ein Vorhaben im Sinne der Lehre, Rechtsprechung und der kantonalen Praxis einer Aufnahme im Richtplan bedarf.

3.2.2 Kanton Bern

Der Kanton Bern äussert sich demgegenüber detaillierter zu Grossvorhaben: Er weist bereits in der Einleitung des kantonalen Richtplans auf die «Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt» hin. Wie in anderen Kantonen erfolgt im Kanton Bern die Definition der Vorhaben, die von dieser Bestimmung betroffen sind, in der Regel – Ausnahme: z.B. verkehrsentensive Vorhaben – nicht mit zahlenmässigen Kriterien, sondern sie hat sich am kantonalen Interesse zu orientieren. Der Kanton führt eine nicht abschliessende Liste, in welchen Fällen das kantonale Interesse «besonders» gegeben ist. Zudem hat der Kanton Bern eine indikative Liste im Richtplan abgedruckt, die als Richtschnur verstanden wird, was im Kanton Bern als Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt gelten kann. Es wird jedoch gleichzeitig festgehalten, dass die Bedeutung eines Vorhabens für Raum und Umwelt und damit die Notwendigkeit eines Richtplaneintrags im Einzelfall zu beurteilen sei. Eine

Übersicht der Grossvorhaben, die im Richtplan aktuell enthalten sind, findet sich in den Erläuterungen auf dem Internet.³⁷

Der Kanton Bern ist einer der Kantone, welche Grossvorhaben in Massnahmenblättern behandeln (unter anderem mit den untersuchten Kantonen Wallis und Freiburg). Diese enthalten die Planungsgrundsätze sowie spezifische Vorgaben zu den einzelnen Vorhaben. Die Koordinationsstände sind ebenfalls in den entsprechenden Dokumenten ersichtlich. Die Aussagen im Richtplan können sehr unterschiedlich konkretisiert werden. Gewisse Massnahmen bezeichnen konkrete Standorte. Diese werden auf der Rückseite der entsprechenden Massnahmenblätter in thematischen Karten behördenverbindlich festgelegt. Andere Massnahmen oder Ziele machen Aussagen zu gewissen Achsen oder Räumen. Diese können höchstens skizzenhaft dargestellt werden. Schliesslich gibt es Massnahmen und Ziele, die «Spielregeln» zum Umgang mit einem Thema aufstellen. Diese werden nicht visualisiert.

3.2.3 Kanton Freiburg

Der Kanton Freiburg behandelt ebenfalls ausdrücklich – und detailliert – Grossvorhaben im kantonalen Richtplan. Im strategischen Teil hält der Kanton fest, dass er dem Gesetzesauftrag (Art. 8 Abs. 2 RPG) nachkommt und «Projekte mit grossen räumlichen und ökologischen Auswirkungen» im Richtplan aufnimmt. Der Kanton bestimmt weiter, in welchen Fällen Grossvorhaben in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden. Die Kriterien lauten wie folgt: Ein- oder Umzonung mit einer Fläche von mehr als 3 ha nötig, mehr als 1'500 Parkplätze erforderlich, in den Agglomerationsprogrammen erwähnte und kofinanzierte Projekte, Koordination mit anderen Kantonen oder mit dem Bund nötig, Projekte, die Teil einer Studie, eines Sachplans oder eines kantonalen bzw. nationalen Inventars sind sowie Projekte, die im Leitfaden des ARE erwähnt werden.

Im operativen Teil des Richtplans werden die Grossvorhaben koordiniert. Dieser Teil umfasst die vier Kapitel «Siedlung und Ausstattung», «Mobilität», «Ländlicher und natürlicher Raum» sowie «Umwelt». Jedes Thema definiert die Ziele und Grundsätze sowie die Umsetzung, die die Aufgabenverteilung und Koordination zwischen Kantonen, Regionen, Gemeinden und Bund festlegt. Wie die Kantone Bern und Wallis kennt auch der Kanton Freiburg Massnahmenblätter («Projektblätter» genannt). In den Projektblättern werden die Grossvorhaben weiter ausgeführt. Jedes Grossvorhaben erhält ein einzelnes Projektblatt – sie werden also nicht thematisch gebündelt wie in anderen Kantonen. Dies führt dazu, dass der Kanton Freiburg über rund 72 Projektblätter zu Grossvorhaben verfügt. Jedes Blatt umfasst wiederum eine Karte und eine Projektbeschreibung, eine Begründung des Standorts, die zu berücksichtigenden Anforderungen sowie das Verfahren und die weiteren Arbeitsschritte. Zudem gibt jedes Projektblatt den Stand der Koordination des Vorhabens an («Vororientierung», «Zwischenergebnis» und «Festsetzung»).

3.2.4 Kanton Graubünden

Der Kanton Graubünden äussert sich im Kapitel 2 «Raumordnungspolitik» zu «Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Sinne von Art. 8 Abs. 2 RPG». Dabei werden exemplarisch genannt: Vorhaben im Bereich Siedlung (Entwicklungsschwerpunkte Arbeiten und Wohnen; strategische Arbeitsplatzgebiete), Tourismus (Golfplätze; Erweiterung von Skigebieten), Verkehr (Nationalstrassen- und Kantonsstrassenvorhaben), Energie (Windparks; Hochspannungsleitungen; Wasserkraftwerke) oder Landschaft (Gewässerrevitalisierungen).

Wie in den meisten anderen Kantonen, gibt es auch im Bündner Richtplan keine zahlenmässigen Vorgaben zum Richtplanvorbehalt. Der Kanton hält fest, dass der Begriff «gewichtig» qualitativ zu werten

³⁷ In den Erläuterungen unter www.be.ch/richtplan (Stand: 31.8.2020).

ist. Von «gewichtigen Auswirkungen» könne beispielsweise bei Vorhaben mit grosser Flächenbeanspruchung, hoher Umwelt- und Naturbelastung oder mit Erzeugung grosser Verkehrsströme die Rede sein. Solche Vorhaben weisen in der Regel einen hohen Koordinationsbedarf auf und bedürfen einer Grundlage im Richtplan. Die Festlegung von Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt erfolgt, wenn möglich in den entsprechenden Sachkapiteln des kantonalen Richtplans. Kapitel 2.4 fungiert als «Auffangkapitel» und legt das Vorgehen für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen fest, für welche kein entsprechendes Sachkapitel existiert. Der Kanton hält explizit fest, dass er «das planerische Vorgehen bei Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen bestimmt, sofern im Richtplan keine dem Charakter des Vorhabens entsprechende Festlegungen bestehen».

3.2.5 Kanton Wallis

Auch der Kanton Wallis hält bereits in der Einleitung zum kantonalen Richtplan ausdrücklich fest, dass dieser die «Projekte mit erheblichen räumlichen Auswirkungen» behandelt. Festgehalten werden die Grossvorhaben – wie in den Kantonen Bern und Freiburg – in Koordinationsblättern. Die Grossvorhaben werden grundsätzlich in die drei Kategorien Festsetzung, Zwischenergebnis und Vororientierung klassiert, wobei der Kanton «einzuhaltende Bedingungen für die Festsetzung» für jedes einzelne Grossvorhaben definiert.

Der Kanton stellt zur Abgrenzung des Richtplanvorbehalts ebenfalls auf die «gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt» ab und hält im Richtplan – gestützt auf die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung des ARE – fest, dass die gewichtigen Auswirkungen insbesondere umfassen: grosse Flächenbeanspruchungen, Konflikte zwischen verschiedenen Interessen an der Nutzung des Bodens, Vorhaben mit bedeutendem Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons, die Erzeugung grosser Verkehrsströme, die Verursachung hoher Kulturlandverluste sowie hoher Umwelt-, Natur und Landschaftsbelastungen. Die für die entsprechenden Projekte festgelegten Schwellenwerte stimmen gemäss Kanton Wallis grundsätzlich mit denjenigen der Anlagen überein, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss dem Anhang der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) unterstellt sind.

3.2.6 Kanton Zug

Der Kanton Zug äussert sich in seinem Richtplan nicht explizit zu Grossvorhaben gemäss Artikel 8 Absatz 2 RPG. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass der Kanton Zug in der nachgeführten Version des Richtplantextes der Einfachheit halber auf die ergänzenden Erläuterungen verzichtet und nur die verbindlichen Beschlüsse (blau hinterlegt) abdruckt. Der Kanton nimmt ähnliche Grossvorhaben im Richtplan auf wie andere Kantone. Einzig in Bezug auf verkehrsintensiven Einrichtungen hat das Bundesamt für Raumentwicklung ARE in seinem Prüfungsbericht zur Genehmigung des Richtplans nach Artikel 38a Absatz 2 RPG den Kanton eingeladen, seinen Richtplan mit Bestimmungen über VE zu ergänzen.³⁸ Dabei soll mit griffigen Kriterien aufgezeigt werden, wann es sich um VE handelt und unter welchen Bedingungen diese zugelassen sind. Der Kanton hält diesbezüglich fest, dass dieser Auftrag im Rahmen eines zu erarbeitenden Mobilitätskonzepts (Zeitplanung 2021) umgesetzt werden wird.

Auch der Kanton Zug prüft in direkter Anwendung von Artikel 8 Absatz 2 RPG im Einzelfall, ob das Vorhaben im Sinne der Lehre, Rechtsprechung und der kantonalen Praxis einer Aufnahme im Richtplan bedarf. Dabei stellt er unter anderem auf die kantonale Bedeutung eines Vorhabens ab.

³⁸ ARE, Richtplan Kanton Zug: Prüfungsbericht zur Genehmigung durch den Bundesrat vom 1.5.2019, S. 12.

3.2.7 Kanton Zürich

Wie die meisten untersuchten Kantone hält der Kanton Zürich auf den ersten Seiten seines Richtplans fest, dass die «Abwägung, ob ein Vorhaben im kantonalen Richtplan festgelegt wird, sich an den Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt sowie am vorhandenen Abstimmungsbedarf orientiert. Ein Vorhaben gilt als richtplan relevant, wenn mindestens eines der folgenden Kriterien zutrifft:

- Räumlich: Die Standortfestlegung führt zu weit reichenden oder einschneidenden Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung, insbesondere auf Bodennutzung, Verkehr, Besiedlung oder Umwelt.
- Organisatorisch: Die Standortfestlegung weist Schnittstellen zu anderen raumwirksamen Tätigkeiten auf oder bedingt die Mitwirkung mehrerer Akteure mit unterschiedlichen Interessen.
- Politisch: Die Standortfestlegung ist längerfristiger Natur, bindet erhebliche finanzielle Ressourcen, kann in ihren Auswirkungen nicht sicher eingeschätzt werden oder erscheint aus weiteren Gründen politisch umstritten.»³⁹

Dies führt dazu, dass auch der Kanton Zürich diverse Grossvorhaben im kantonalen Richtplan behandelt. Weiter Kriterien sind nicht vorhanden und ergeben sich höchstens aufgrund der gewachsenen Praxis in den einzelnen Themenbereichen. Handelt es sich um Vorhaben von regionaler Bedeutung, finden sie Eingang in die regionalen Richtpläne.

Der Kanton Zürich unterteilt seine Festlegungen im Richtplan nicht in die einzelnen Koordinationsstände Vororientierung, Zwischenergebnis und Festsetzung. Der Kanton geht davon aus, dass alle im Richtplan festgelegten Vorhaben festgesetzt sind. Oder anders ausgedrückt: Soweit Vorhaben keinen Abstimmungsstand einer Festsetzung gemäss Art. 15 Abs. 2 RPV erreichen, sind diese entsprechend gekennzeichnet.

3.3 Spezifische Vorhaben in ausgewählten Themenbereichen

Im Folgenden wird gezeigt, wie die Kantone mit spezifischen Vorhaben umgehen. Diese werden in fünf Themenbereiche unterteilt: Siedlung, Tourismus, Verkehr, Ver- und Entsorgung sowie Landschaft. Eine abschliessende Liste aller im jeweiligen Kanton behandelten Grossvorhaben kann nicht erstellt werden – dies wäre nicht zielführend und würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Es werden jedoch in diesem Kapitel möglichst viele unterschiedliche und gleichzeitig typische Vorhaben pro Bereich untersucht. Eine Tabelle am Anfang jedes Kapitels vervollständigt die Themenübersicht. Zu beachten ist dabei, dass gewisse Vorhaben mehreren Bereichen zugeordnet werden könnten beziehungsweise sich je nach Kanton in anderen Richtplankapiteln finden. Aufgrund der unterschiedlichen Struktur der kantonalen Richtpläne sind solche Überschneidungen nicht zu verhindern.

3.3.1 Grossvorhaben im Bereich Siedlung

Im Themenbereich beziehungsweise in den Richtplankapiteln zur Siedlung finden sich einerseits grössere Gebiete (Räume), wie beispielsweise die Entwicklungsschwerpunkte im Kanton Bern oder die strategischen Arbeitsplatzgebiete im Kanton Graubünden.⁴⁰ Dazu kommen die «klassischen» Einzelvorhaben, die oftmals allgemein umschrieben sind, zum Beispiel als «verkehrsintensive Vorhaben» sowie auch konkrete Vorhaben wie beispielsweise öffentliche Bauten und Anlagen.

³⁹ Richtplan Kanton Zürich, «Stellenwert des kantonalen Richtplans», S. 2.

⁴⁰ Im vorliegenden Bericht geht es primär um Einzelvorhaben und nicht gebietsweise Festlegungen im Richtplan. Ausnahmsweise wird beim Kapitel «Siedlung» auch kurz auf die Arbeitsplatz- und Wohngebiete eingegangen.

	Aargau	Bern	Freiburg	Graubünden	Wallis	Zug	Zürich
Schwerpunktgebiete Wohnen (Räume)							
Schwerpunktgebiete Arbeiten (Räume)							
Verkehrsintensive Vorhaben (Einzelvorhaben)							
Standorte für Fahrende (Einzelvorhaben)							
Öffentliche Bauten und Anlagen (Einzelvorhaben)							

Tabelle 1: Finden sich im kantonalen Richtplan Festlegungen zum Thema?

hellblau: Vorhaben mit Planungsgrundsätzen behandelt; dunkelblau: Vorhaben zusätzlich verortet

Entwicklungsschwerpunkte / Arbeitsplatzgebiete

Eine wichtige Rolle in der kantonalen Richtplanung spielen die sogenannten Entwicklungsschwerpunkte – sei es fürs Wohnen, Arbeiten oder für öffentliche Einrichtungen. Diese sollten grundsätzlich an zentralen und optimal erschlossenen Standorten liegen und erfordern eine besonders sorgfältige Abstimmung mit Raum und Umwelt. Es sind wie bereits erwähnt nicht die klassischen Einzelvorhaben gemäss Artikel 8 Absatz 2 RPG. Für Arbeitsplatzgebiete haben die Kantone zudem einen gesonderten Auftrag erhalten: Sie müssen eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführen. Diese wird im vorliegenden Bericht nicht weiter vertieft. Die Kantone müssen sich jedoch auch dazu Gedanken machen.⁴¹ Alle untersuchten Kantone machen in ihren Richtplänen Vorgaben zu strategischen Wohn- oder Arbeitsgebieten.

Der **Kanton Aargau** bezeichnet im Richtplan Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) von kantonalen und regionaler Bedeutung sowie Wohnschwerpunkte (WSP). Wie in den meisten anderen Kantonen werden neben Planungsgrundsätzen die Schwerpunkte auch örtlich festgelegt, mit dem jeweiligen Koordinationsstand.

Der **Kanton Bern** bezeichnet im Massnahmenblatt **C_04** «Entwicklungsschwerpunkte Arbeiten (ESP)» und umschreibt deren Profil (ESP Dienstleistung, ESP Arbeiten oder Strategische Arbeitszonen, reserviert für Grossprojekte). Er bezeichnet zudem besonders wichtige Standorte sowie Standorte, in denen verkehrsintensive Vorhaben grundsätzlich zugelassen oder bereits vorhanden sind. Er unterscheidet zwischen den verschiedenen Koordinationsständen. Im Richtplan und der Richtplan-Gesamtkarte sind die Standorte als Punkt festgelegt, im Richtplan-Informationssystem im Internet werden zusätzlich die Perimeter dargestellt.

Der **Kanton Freiburg** umschreibt in seinem Richtplan neun strategische Sektoren. Diese werden in einzelnen Projektblättern genauer begründet und in einer Karte verortet.

⁴¹ Art. 30a Abs. 2 RPV; siehe dazu Auftrag in BPUK/UVEK, Technische Richtlinien Bauzonen, Bern 2014, S. 10; ARE, E-LRP, S. 10.

Im Richtplan des **Kantons Graubünden** werden neben den strategischen Arbeitsgebieten, welche für exportorientierte Unternehmen bestimmt sind, Arbeitsgebiete im urbanen und suburbanen sowie im ländlichen und touristischen Raum im Richtplan festgelegt. Diese sind primär für die industriellen und gewerblichen Betriebe und in untergeordnetem Umfang auch für Dienstleistungsbetriebe gemäss Standortprofil vorgesehen. Publikumsorientierte Nutzungen sind unter gewissen Voraussetzungen zulässig. Die Arbeitsgebiete sind in der Richtplankarte verortet.

Der **Kanton Wallis** identifiziert in seinem Richtplan (Koordinationsblatt C.4 Arbeitszonen) Zonen mit Aktivitäten von öffentlichem Interesse von kantonaler Bedeutung (ZAÖI) und legt sie in der Richtplankarte fest. Dabei handelt es sich um strategische Standorte mit grossem Entwicklungspotenzial, in welchen Projekte innert kürzester Zeit konkretisiert werden können.

Auch der **Kanton Zug** scheidet in seiner Richtplankarte Zentrumsgebiete aus. Dabei geht es jedoch darum, in diesen Gebieten die ortsbaulichen Qualitäten zu stärken sowie Massnahmen beispielsweise für die Verbesserung der Wege für den Langsamverkehr («Durchwegung»), das Schaffen und Beleben neuer öffentlicher Freiräume sowie die Gestaltung der Strassenräume zu ergreifen. Zudem setzt der Kanton «Gebiete für Verdichtung» sowie im Spezifischen «Vorranggebiete für die Arbeitsnutzung» fest.

Der **Kanton Zürich** setzt im Richtplan «Zentrumsgebiete» fest. Diese umfassen «sowohl Siedlungsteile, denen bereits heute die Funktion als Siedlungsschwerpunkte von kantonaler Bedeutung in den Bereichen Bildung, Kultur und Wirtschaft zukommt, als auch Gebiete mit hohem Veränderungspotenzial, die durch eine langfristig ausgerichtete Neuorientierung solche Aufgaben übernehmen sollen».⁴²

Verkehrsintensive Einrichtungen

Auch zu den sogenannten verkehrsintensiven Einrichtungen (VE) machen alle untersuchten Kantone Vorgaben im Richtplan. Es handelt sich dabei um Bauten und Anlagen, die insbesondere infolge des von ihnen induzierten Verkehrs erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben und deshalb im kantonalen Richtplan behandelt werden müssen.⁴³ Unter VE fallen in der Regel grosse Einkaufszentren, Fachmärkte, oft aber auch Freizeiteinrichtungen und in gewissen Kantonen auch Arbeitsplatzstandorte. So gesehen sind VE auch gewissermassen ein «Auffanggefäss» für im Richtplan zu berücksichtigende Grossvorhaben nach Artikel 8 Absatz 2 RPG. Die meisten Kantone machen zahlenmässige Vorgaben, ab wann VE im Richtplan behandelt werden müssen.

Der **Kanton Aargau** bezeichnet sogenannte «Standorte für Nutzungen mit hohem Verkehrsaufkommen und für mittelgrosse Verkaufsnutzungen» (S 3.1). Der Richtplan legt die nötigen Planungsverfahren für neue Standorte mit hohem Verkehrsaufkommen (umfasst Standorte mit hohem Personenverkehrsaufkommen und Standorte mit hohem Güterverkehr) sowie für mittelgrosse Verkaufsnutzungen fest und enthält eine Reihe von Anforderungen, die an entsprechende Standorte gestellt werden. Gemäss Richtplan gelten Standorte mit mehr als 1'500 Personenwagenfahrten pro Tag oder mehr als 300 Parkfelder oder mehr als 3'000 m² Nettoladenfläche als Standorte mit einem hohem Personenverkehrsaufkommen. Neue Standorte für Nutzungen mit hohem Personenverkehr sind in Kern- und Zentrumsgebieten der urbanen Entwicklungsräume oder der ländlichen Zentren und in wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten (ESP) mit der entsprechenden Vorrangnutzung grundsätzlich zugelassen. In den übrigen Gebieten ist eine Festsetzung des Standorts im Richtplan notwendig, sobald einer der genannten Schwellenwerte überschritten ist und nur bei nachgewiesener Eignung möglich. Damit wird der differenzierten räumlichen Entwicklung gemäss festgesetztem Raumkonzept und der Abstimmung von Siedlung und Verkehr nachgekommen. Im aktuellen Richtplan sind 10 Standorte für Nutzungen mit

⁴² Richtplan Kanton Zürich, 2.3-1.

⁴³ BAFU/ARE, Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan Empfehlungen zur Standortplanung, S. 9.

hohem Personenverkehr – auch kartografisch – festgesetzt. Dabei handelt es sich um Einkaufszentren und Fachmärkte. Für mittelgrosse Verkaufsnutzungen und Standorte mit hohem Güterverkehr ist die Nutzungsplanung das massgebende Verfahren.

Der **Kanton Bern** unterscheidet kantonale und regionale VE-Standorte. Kantonale Standorte werden im kantonalen Richtplan bezeichnet ([B_01](#)), regionale Standorte in den Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten (RGSK). VE mit mehr als 5'000 Fahrten DTV sind nur an kantonalen Standorten zulässig, VE mit 2'000 bis und mit 4'999 Fahrten DTV an kantonalen und regionalen Standorten. Die bestehenden kantonalen VE-Standorte werden in einer Objektliste aufgeführt, wo auch die bewilligte Fahrtenzahl ersichtlich ist.

Der **Kanton Freiburg** äussert sich im Richtplan zu den «Grossen Verkehrserzeugern» ([C/T106](#)). Darunter fallen alle Tourismus- und Freizeitprojekte sowie Vorhaben, die täglich über 2'000 MIV-Fahrten verursachen (der Schwerverkehr zählt doppelt). Er legt jedoch nur allgemeine Grundsätze für grosse Verkehrserzeuger fest. Die einzelnen Vorhaben werden in den spezifischen Projektblättern behandelt (z.B. Einkaufszentren, Tourismus- und Freizeitanlagen und Arbeitszonen). Bezüglich Einkaufszentren hält der Kanton fest, dass diese als grosse Einkaufszentren gelten, wenn mindestens eines der folgenden Kriterien vorhanden ist: Erzeugung von über 2'000 motorisierten Fahrten pro Tag (Lastwagen zählen doppelt); Verkaufsfläche von über 3'000 m² in einem einzigen Gebäude oder in einer gleichen Nutzungszone; Angebot von über 200 Parkplätzen. Für diese und für «andere Einkaufszentren» legt der Kanton Planungsgrundsätze fest.

Der **Kanton Graubünden** äussert sich nicht derart ausführlich zu VE wie andere Kantone. Er erwähnt jedoch ausdrücklich grössere Fachmärkte wie «Möbel- und Einrichtungshäuser oder Baumärkte» ([5.2.4](#)). Sie seien flächenintensiv und lösen erheblichen motorisierten Individualverkehr aus. Eine Ansiedlung solcher Einrichtungen im Ortszentrum sei oft nicht realisierbar oder nicht zweckmässig. Gemäss den Leitsätzen des Richtplans sind die Standorte für Einkaufseinrichtungen so zu wählen, dass sie die gewachsene Versorgungsstruktur in einem Ort positiv beeinflusst wird und zur Stärkung des kommerziellen und funktionalen Kerns eines Ortes (Stadt- und Ortszentrum) beiträgt. Standorte für Einkaufseinrichtungen ausserhalb der Ortszentren, wie an Ausfahrten von Nationalstrassen und deren Zufahrtsstrecken sowie bei Ortseingängen ohne Bezug zum kommerziellen Kern, sind zu vermeiden. Generell sind Fachmärkte (gemäss den sogenannten Standortprofilen) in den dafür vorgesehenen Arbeitsgebieten anzusiedeln. Für die Festlegung der Standorte verweist der Kanton auf die regionalen Richtpläne.

Ausführlich zu VE äussert sich der **Kanton Wallis**. Er hält im Koordinationsblatt [C.7](#) fest, dass es sich bei verkehrsintensiven Einrichtungen um Bauten und Anlagen handelt, die viel Fläche für die Bauten und Verkehrswege beanspruchen, eine hohe Nutzungsdichte aufweisen, Umweltbelastungen (Luft, Lärm) verursachen, nicht vernachlässigbare Auswirkungen auf die Landschaft haben und die Siedlungsentwicklung massgeblich beeinflussen. Das Einzugsgebiet der VE gehe über die Gemeindegrenzen hinaus und könne sich sogar über den Kanton hinaus erstrecken. Namentlich werden unter dem Begriff VE die grossen Einkaufszentren, die Sport- und Freizeitanlagen von kantonaler Bedeutung sowie Einrichtungen, die diese Funktionen unter einem Dach anbieten, verstanden. Im Allgemeinen gelten Einkaufszentren mit einer Verkaufsfläche über 2'000 m² bereits als VE. Verteilerzentren und Grosshandelsgeschäfte, die für die Bevölkerung zugänglich sind, werden den Einkaufszentren gleichgestellt. Die Sportanlagen von kantonaler Bedeutung sind die grossen Stadien und die Eishallen (inkl. die für den Empfang der Zuschauer und die für den Unterhalt erforderlichen Infrastrukturen) sowie die Sportanlagen (planerische oder bauliche Einheit), die eine volkswirtschaftliche Bedeutung haben und über ein kantonales bzw. kantonsübergreifendes Einzugsgebiet verfügen. Die Freizeitanlagen von kantonaler Bedeutung sind Veranstaltungszentren (z.B. Multiplexkinos, Casinos, Freizeitparks) oder kulturelle Einrichtungen (z.B. Museen, Theater, Konzerthallen), die wirtschaftlich bedeutend sind und eine kantonale

bzw. kantonsübergreifende Ausstrahlung haben. Berücksichtigt werden namentlich Veranstaltungssäle mit mehr als 400 Sitzplätzen, Museen mit mehr als 7'500 m² Ausstellungsfläche sowie Mehrzweckhallen, die mehr als 1'000 Personen aufnehmen können. Die grossen, arbeitsplatzintensiven Unternehmen, die grossen Tourismus- und Wintersportinfrastrukturen (Skipisten) und die Umsteigepunkte des Verkehrs (Bahnhofplätze, Park&Ride, Flughäfen), die ebenfalls verkehrsintensive Einrichtungen darstellen, werden in anderen Koordinationsblättern des kantonalen Richtplans behandelt. Der Kanton Wallis verzichtet auf die Verortung der realisierten VE und bezeichnet im aktuellen Richtplan drei Vorhaben als Vororientierung.

Wie bereits in Kapitel 3.2.6 erwähnt, hat das ARE dem **Kanton Zug** einen Auftrag erteilt, seinen Richtplan mit Bestimmungen über VE zu ergänzen.⁴⁴ Im Richtplan wird im Kapitel [S 4.1](#) über Standorte für Einkaufszentren und Fachmärkte festgeschrieben, dass sich neue Einkaufszentren und Fachmärkte auf Kernzonen oder Gebiete mit einer guten Verkehrserschliessung konzentrieren müssen. Das genügt den Anforderungen des Bundes gemäss seinen Aussagen nicht.

Der **Kanton Zürich** behandelt VE unter dem Kapitel «Verkehr» und hält darin fest, dass «als verkehrsintensive Einrichtungen im Grundsatz Einzelobjekte und Anlagen mit räumlich oder erschliessungstechnisch zusammenhängenden Gebäuden gelten, die wesentliche Auswirkungen auf die räumliche Ordnung und die Umwelt haben und an mindestens 100 Tagen pro Jahr mehr als 3000 Fahrten (Summe der Zu- und Wegfahrten) von Personenwagen erzeugen.» ([4.5](#)). Er behandelt jedoch die VE nur im Zusammenhang mit Erschliessungs- und Parkierungsfragen und legt keine Standorte von VE verbindlich im Richtplan fest.

Standorte für Fahrende

Die meisten untersuchten Kantone äussern sich in ihren kantonalen Richtplänen zu Halteplätzen für Fahrende. Dabei stehen – je nach Grösse und Lage – Transit- und Durchgangsplätze im Vordergrund.⁴⁵ Reine Standplätze haben in der Regel keine über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Auswirkungen, so dass ein Richtplaneintrag nicht zwingend ist. Nicht alle Kantone bezeichnen aber die entsprechenden Halteplätze in ihren Richtplankarten und stimmen sie räumlich anschliessend ab. Sie formulieren in den Richtplänen oft lediglich konzeptionelle Überlegungen zu den Halteplätzen.

Im **Kanton Aargau** werden fünf bestehende Durchgangs- und ein Standplatz festgesetzt, hinzu kommt ein neuer Durchgangsort als Festsetzung. Ein Standplatz und ein Durchgangsort werden zudem als Vororientierung aufgenommen ([S 4.1](#)).

Der **Kanton Bern** bezeichnet in seinem Massnahmenblatt [D_08](#) Halteplätze für Fahrende. In einer Karte sind acht Stand- und Durchgangsorte vermerkt – bestehende als Ausgangslage, neue als Zwischenergebnis oder Festsetzung. Mit den Richtplananpassungen `20 soll auch ein Transitort für ausländische Fahrende festgesetzt werden

Im **Kanton Freiburg** stehen gegenwärtig zwei Plätze für Fahrende zur Verfügung. Der Kanton hält im Richtplan fest, dass er «dem Ersuchen der Schweizer Fahrenden nach einer Vergrösserung der ihnen zur Verfügung gestellten Grundstücke oder der Bereitstellung eines anderen geeigneten Standorts nachkommen» will. Wird ein neuer Platz eröffnet, so stellt das Raumplanungsamt dessen Planung

⁴⁴ Auftrag für eine nächste Richtplananpassung: Spätestens mit der Umsetzung des Mobilitätskonzepts hat der Kanton seinen Richtplan mit einem Abschnitt über verkehrsintensive Einrichtungen zu ergänzen. Dabei sind griffige Kriterien festzulegen, wann es sich um verkehrsintensive Einrichtungen handelt und unter welchen Bedingungen diese zugelassen sind.

⁴⁵ Siehe auch BGE 129 II 321 wo das Bundesgericht im Zusammenhang mit Halteplätzen für Fahrende daran erinnerte, dass Vorhaben, deren Ausmasse oder Auswirkungen auf die Ortsplanung oder die Umwelt bedeutend sind, in die Nutzungsplanung und unter Umständen in die kantonale Richtplanung einfließen müssen.

über eine Änderung des kantonalen Richtplans und subsidiär zu den kommunalen Planungsinstrumenten über einen kantonalen Nutzungsplan sicher (T126).

Im **Kanton Graubünden** bestehen zur Zeit sieben Durchgangs- und Standplätze für Fahrende, wobei einer davon für ausländische Fahrende bestimmt ist (Domat Ems). Das Thema wird in direkter Zusammenarbeit zwischen Kanton und Standortgemeinde angegangen – Opportunitäten werden ausgenutzt. Somit finden sich im Richtplan des Kantons Graubünden keine Aussagen zu Halteplätzen für Fahrende. Der Standbericht, der fünfjährig über die Umsetzung der Massnahmen für Fahrende sowie die von ihnen geäusserten Bedürfnisse und Anliegen Auskunft gibt, steht kurz vor Publikation (Anfang 2021).

Der **Kanton Wallis** plant drei Halteplätze für Fahrende im Kanton (Koordinationsblatt C.10). Dazu legt er Grundsätze im Richtplan fest und bezeichnet das weitere Vorgehen. Drei Durchgangsplätze sind als Vororientierungen und Zwischenergebnis im Richtplan verzeichnet. Der Kanton bezeichnet im Richtplan klare Anforderungen, wann ein Platz der Kategorie «Festsetzung» zugeordnet werden kann, unter anderem soll sich der Platz sich in einer Gemeinde in der Rhonetalebene befinden.

Der **Kanton Zug** hält im Richtplan fest, dass «der Kanton und die Gemeinden einen Durchgangsplatz im Kanton für die Fahrenden schaffen» (S 1.7). Dieser wurde bereits realisiert, wird jedoch im Richtplan nicht verortet.

Der **Kanton Zürich** hält in seinem Richtplan fest, dass die bestehenden vier Standplätze und acht Durchgangsplätze planungsrechtlich zu sichern sind und zusätzlich ein Standplatz sowie fünf Durchgangsplätze zu bezeichnen sind (2.5). Diese Arbeiten laufen noch.

Öffentliche Bauten und Anlagen

Der **Kanton Aargau** führt als öffentliche Bauten und Anlagen im Richtplan höhere Schulen, Spitäler, öffentliche Dienste, Sport- und Freizeitanlagen sowie Verwaltungsbauten auf. In den Richtplan werden nur Standorte von Bauvorhaben aufgenommen, die einer räumlichen Abstimmung bedürfen oder aufgrund einer gesetzlichen Vorgabe festzusetzen sind. Bestehende Bauten und Anlagen gelten als Ausgangslage und werden nicht im Richtplan aufgeführt. In den Richtplan als Festsetzung aufgenommen sind Neubauten und Erweiterungen für höhere Fachschulen, Berufsfach- und Mittelschulen, Sportstadion und Grosssporthalle, das Paul-Scherrer-Institut sowie zwei Vorhaben als Vororientierung.

Der **Kanton Bern** äussert sich in seinem Richtplan zu öffentlichen Bauten und Anlagen wie Hochschulen und Universitäten. Diese werden in eigenen Massnahmenblättern behandelt. So werden beispielsweise die Perimeter der Berner Fachhochschulcampusse im Richtplan kartografisch festgehalten (C_26). Des Weiteren verfügt Bern zum Beispiel über ein Massnahmenblatt zum «Switzerland Innovation Park Biel/Bienne» (C_24). Zudem legt er den Perimeter für die räumliche Entwicklung der Universität Bern (C_16) oder die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die Umsetzung seiner Justizvollzugsstrategie (C_25) fest.

Der **Kanton Freiburg** bezeichnet als «öffentliche Infrastrukturen» von kantonaler Bedeutung die Spitäler, die Schulbauten der Sekundarstufe II und der Tertiärbildung sowie die Gebäude der kantonalen Verwaltung. Zudem bezeichnet er im Richtplan die öffentlichen Infrastrukturen von regionaler und lokaler Bedeutung (T118). Der Kanton erstellt einen kantonalen Sachplan, um die öffentlichen Infrastrukturen von kantonaler Bedeutung zu koordinieren. Um den Anforderungen des Bundes zu entsprechen, muss jede Ansiedlung von öffentlichen Infrastrukturen innerhalb des im kantonalen Richtplan

festgelegten bebaubaren Gebiets erfolgen.⁴⁶ Zudem verweist er wie andere Kantone auf die übrigen Richtplankapitel. Öffentliche Infrastrukturen im Bereich Tourismus und Freizeit werden im Thema «An-siedlung von Tourismus- und Freizeitanlagen» behandelt.

Im **Kanton Graubünden** erstellen die Regionen im Rahmen des regionalen Raumkonzepts ein Standortkonzept für öffentliche überkommunale Versorgungseinrichtungen (Bildung, Sport, Gesundheit u.a.) als Basis für eine Bedarfsabschätzung von ZöBA in den Gemeinden. Das Standortkonzept ist auf die Zentrenstruktur gemäss kantonalem Richtplan auszurichten und wird im regionalen Richtplan festgelegt.

Der **Kanton Wallis** bezeichnet in seinem Koordinationsblatt C.8 als «öffentlichen Anlagen» öffentliche Infrastrukturen, die für das gute Funktionieren des sozioökonomischen Lebens einer Gemeinde, eines Gemeindeverbands beziehungsweise einer Region notwendig sind. Es handelt sich dabei namentlich um Verwaltungszentren (z.B. Post, Banken), Geschäfte mit weniger als 2'000 m² Verkaufsfläche, Schulzentren, Spitäler und Langzeitpflegestrukturen (z.B. Sozialmedizinische Zentren (SMZ), Alters- und Pflegeheime (APH), Tagesheime), Sport- und Kulturinfrastrukturen von kommunaler oder regionaler Bedeutung sowie Asylzentren. Mit dem Begriff öffentliche Anlagen werden also hauptsächlich Unternehmen und Infrastrukturen bezeichnet, die ein minimales Dienstleistungsangebot gewährleisten, insbesondere in den kleineren Gemeinden. Im entsprechenden Koordinationsblatt werden keine Vorhaben festgelegt. Für Vorhaben, die auf Richtplanstufe koordiniert werden müssen, wird auf die entsprechenden Koordinationsblätter verwiesen (VE, Fahrende, Umsteigepunkte des Verkehrs, Arbeitszonen etc.).

Im Richtplan des **Kantons Zug** finden sich – neben Planungsgrundsätzen – öffentliche Vorhaben «mit überkommunaler Bedeutung» als Vororientierung oder Festsetzung im Richtplan. Darunter sind Spital- und Verwaltungsgebäude, ein Tanklager sowie Mittel- und Fachhochschulen (S 9.2).

Der **Kanton Zürich** kennt ein eigenes Richtplankapitel zu den öffentlichen Bauten und Anlagen (Kapitel 6). Er hält explizit fest, dass Neubauten, Erweiterungen, Standortverlegungen, Standortaufhebungen, Umnutzungen und Standortevaluationen in den Bereichen Bildung und Forschung, Gesundheit, Kultur, Sport, Messe und Kongresswesen sowie weitere öffentliche Dienstleistungen in Richtplantext und -karte als Vorhaben bezeichnet werden – sofern sie von kantonaler Bedeutung sind, erhebliche Auswirkungen auf die räumliche Ordnung und die Umwelt haben oder Abstimmungsbedarf mit weiteren Festlegungen des kantonalen Richtplans besteht. Dies führt dazu, dass im Kanton Zürich viele entsprechende Vorhaben im Richtplan festgelegt sind. Die Priorisierung der Vorhaben erfolgt über die Angabe des Realisierungshorizontes: Kurzfristige Vorhaben sollen innert 10 Jahren, mittelfristige innert 10–20 Jahren und langfristige innert 20–30 oder mehr Jahren realisiert werden. Zudem werden «für Gebiete mit besonderem städtebaulichem Potenzial, grossem Koordinations- und Handlungsbedarf und einer hohen Dichte an öffentlichen Bauten und Anlagen von kantonalem Interesse», fachübergreifende Gebietsplanungen (z.B. im Sinne eines Masterplans) erarbeitet. Dazu werden in der Richtplankarte Perimeter festgelegt. Innerhalb eines Perimeters besteht bei vorliegender Gebietsplanung ein Anordnungsspielraum bezüglich der konkreten räumlichen Ausgestaltung der Vorhaben. Soweit Eckwerte der ausgearbeiteten Gebietsplanung im Richtplantext festgelegt werden, erübrigt sich die Festlegung der einzelnen Vorhaben.

⁴⁶ Der Kanton begründet das Vorgehen so: Andernfalls müsste der kantonale Richtplan jedes Mal in einem zeit- und ressourcenaufwändigen Verfahren angepasst werden. Um zu verhindern, dass die Gemeinden, die Regionen und der Kanton bei der Planung und Realisierung erforderlicher öffentlicher Infrastrukturen blockiert werden, erscheint die Erarbeitung eines Sachplans als die geeignetste Lösung. Falls der Sachplan den Bedarf aufzeigt, Zonen ausserhalb des bebaubaren Gebiets einzuplanen, kann der kantonale Richtplan in einem Mal angepasst werden, um dies zu berücksichtigen (C/T118).

3.3.2 Grossvorhaben in den Bereichen Tourismus, Erholung und Freizeit

In den Bereichen Tourismus, Erholung und Freizeit findet sich eine Vielzahl von Vorhaben, die grosse Auswirkungen auf Raum und Umwelt zeitigen und deshalb frühzeitig im kantonalen Richtplan koordiniert werden. Zu denken ist dabei unter anderem an Tourismusresorts, Intensiverholungsgebiete wie Skigebiete mit ihren entsprechenden Anlagen⁴⁷, Golfplätze sowie grosse Sportzentren⁴⁸ und andere verkehrsintensive und flächenbeanspruchende Freizeitvorhaben. Alle entsprechenden Grossvorhaben im Detail zu behandeln ist in diesem Bericht nicht möglich. Es wird deshalb vorgängig allgemein der Umgang mit Vorhaben aus diesem Bereich untersucht und in einem zweiten Schritt beispielhaft ein Blick auf Golfplätze als spezifische Grossvorhaben geworfen. Zudem könnten einige Anlagen in diesem Kapitel auch in anderen Abschnitten des Berichts behandelt werden (zum Beispiel bei den öffentlichen Bauten und Anlagen, verkehrsintensiven Einrichtungen oder im Kapitel Landschaft) beziehungsweise finden sich in gewissen Kantonen in anderen Richtplankapiteln.

	Aargau	Bern	Freiburg	Graubünden	Wallis	Zug	Zürich
Erholungsgebiete		dark blue	dark blue	dark blue		dark blue	dark blue
Skigebiete		dark blue	dark blue	dark blue	dark blue		
Tourismusresorts		light blue	dark blue	light blue	dark blue		
Golfplätze	dark blue	light blue	light blue	light blue	dark blue		light blue
Sportanlagen (divers.)	dark blue		dark blue	light blue	dark blue	light blue	light blue

Tabelle 2: Finden sich im kantonalen Richtplan Festlegungen zum Thema?

hellblau: Vorhaben mit Planungsgrundsätzen behandelt; dunkelblau: Vorhaben zusätzlich verortet

Verschiedene Grossvorhaben zu Tourismus, Erholung und Freizeit

Der **Kanton Aargau** formuliert Planungsgrundsätze und -anweisungen für Sport- und Freizeitanlagen ausserhalb des Siedlungsgebiets (L 2.7). Dabei hält er fest, dass zum Beispiel Golfanlagen besonders raumwirksam seien, da sie häufig grosse Flächen belegen und auf landschaftlich attraktive Standorte angewiesen sind. Der Kanton zählt im Richtplan die bestehenden Freizeit- und Sportanlagen als Ausgangslage auf und hält fest, dass diese keiner zusätzlichen Richtplanbeschlüsse bedürfen. Einem Richtplanvorbehalt unterliegen die folgenden ortsfesten Anlagen: neue Golfplätze mit 9 und mehr Löchern, Erweiterungen bestehender Golfplätze auf 9 und mehr Löcher, neue motorsportliche Renn- und Trainingsstrecken ausserhalb des Strassennetzes, andere neue grosse Freizeit- und Sportanlagen mit hohem Personenverkehr oder grossen Flächenansprüchen. Alle anderen Anlagen können die Gemeinden über die Nutzungsplanung regeln.

Während der Kanton Aargau sich nicht spezifisch zum Thema Tourismus äussert, hält der **Kanton Bern** in seinem Richtplan einleitend fest, dass «die grosse Bedeutung des Tourismus für die bernische

⁴⁷ Siehe dazu auch Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d der Seilbahnverordnung (SebV) zum Gesuch für das Plangenehmigungsverfahren. Die Bestimmung verlangt einen «Bericht über die erfolgte Abstimmung mit der Raumplanung, insbesondere über die Konformität mit der Richt- und Nutzungsplanung». Das deutet auch einen expliziten Richtplanvorbehalt für Seilbahnen.

⁴⁸ Bezüglich Sportanlagen im Spezifischen ist an dieser Stelle auch das Nationale Sportanlagenkonzept NASAK zu erwähnen, welches die Kantone anhält, mittels ihrer Richtplanung in angemessener Weise die Interessen des Sports an den für Sportaktivitäten geeigneten Räumen in Natur und Landschaft zu wahren.

Volkswirtschaft und der Abstimmungsbedarf von touristischen Anlagen mit den Interessen von Natur und Landschaft spezifische Herausforderungen für die Raumplanung darstellen».⁴⁹ Der Kanton legt Grundsätze für die touristische Entwicklung fest, definiert die Anforderungen an die regionalen touristischen Entwicklungskonzepte und bezeichnet die kantonal bedeutenden Intensiverholungsgebiete im kantonalen Richtplan (C_23). Aktuell hat der Kanton Bern 22 Intensiverholungsgebiete im Richtplan festgesetzt oder als Zwischenergebnis aufgenommen. Weiter hält der kantonale Richtplan fest, dass die Regionen bzw. die Regionalkonferenzen in der regionalen Richtplanung Vorhaben mit überkommunalen Auswirkungen (z.B. MTB-Routen) oder regionaler Ausstrahlung (z.B. MTB-Anlagen, Sommerrodelbahnen) koordinieren und sich dabei das touristische Entwicklungskonzept stützen. Standorte für Resorts werden beispielsweise nicht im kantonalen Richtplan ausgewiesen. Der Kanton Bern hält lediglich fest, dass Resorts auf das regionale touristische Entwicklungskonzept abgestimmt sein müssen (Bedarf/Grösse, sinnvolle Ergänzung des touristischen Angebots) und nur zulässig sind, wenn der Standort im regionalen Richtplan festgelegt ist.

Auch der **Kanton Freiburg** bezeichnet im Richtplan kantonale und regionale touristische Entwicklungsschwerpunkte, worin Tourismus- und Freizeitanlagen von kantonaler und regionaler Bedeutung realisiert werden können (T110). An Projektblättern sind unter anderem – mit dem jeweiligen Koordinationsstand – folgende vorhanden: «P0501 Mountainbike-Farm», «P0502 MTB-Strecken und Klettersteige», «P0512 Ausbau des Papiliorama», Skigebietserweiterungen und andere Infrastrukturen.

Der **Kanton Graubünden** kennt ein eigenes Richtplankapitel zum Thema «Tourismus» (Kapitel 4). Er definiert Intensiverholungsgebiete, in denen die Errichtung von touristischen Transportanlagen grundsätzlich möglich ist. Zudem hält er generell bezüglich der Standorte touristischer Einrichtungen fest, dass diese in erschliessungsmässig günstig gelegenen (in der Nähe von Tal- oder Bergstationen von touristischen Transportanlagen oder von Bergrestaurants), abgegrenzten Gebieten innerhalb der Intensiverholungsgebiete liegen. Die Gebiete werden in einer Richtplankarte aus Ausgangslage oder Festsetzung dargestellt. Im Richtplan findet sich zudem eine Objektliste. Die regional bedeutenden Intensiverholungsgebiete sind in der Liste aufgeführt. Lokale Intensiverholungsgebiete sind dagegen nicht Gegenstand des kantonalen Richtplans. Der Kanton Graubünden äussert sich zudem im Richtplan zu «speziellen Freizeitanlagen» (4.4). Er hält fest, dass aufgrund der Wirkung solcher Anlagen auf Raum (Flächengrösse, Nutzungsintensität, Landschaftsbild, Verkehr) und Umwelt (Boden, Flora und Fauna, Lärm und Luft) Konflikte mit Landwirtschaft, Wald, Natur- und Landschaftsschutz, Wildlebensräumen und Oberflächengewässern oder anderen Erholungsformen auftreten können. Die Planung von speziellen Freizeitanlagen soll jedoch primär Aufgabe der einzelnen Regionen und Gemeinden sein, wobei auch in diesem Themenkomplex die Zusammenarbeit zwischen Regionalverband und Kanton vermehrt an Bedeutung gewinnen werde. Die Grundsätze im kantonalen Richtplan legen lediglich den erforderlichen Rahmen für die regionalen Konzepte und Festlegungen fest.

Ein Tourismuskanton ist auch der **Kanton Wallis**. Er widmet dem Thema deshalb ein separates Kapitel «Tourismus und Freizeit» (Kapitel B). Darin finden sich unter anderem Koordinationsblätter zur «touristischen Beherbergung» (B.2), zu «Skigebieten» (B.4) und «Golfplätzen» (B.5). In diesen Blättern legt der Kanton genaue Anforderungen fest, damit ein Vorhaben im Richtplan festgesetzt werden kann. Zudem legt er in den Koordinationsblättern zu «Camping» (B.3) und «Freizeitlangsamverkehr» (B.6) allgemeine Grundsätze und Anweisungen fest. Grosse touristische Beherbergungsprojekte wie beispielsweise Feriendörfer oder Resorts mit einem Flächenbedarf von mehr als 10'000 m², oder die einen Umweltverträglichkeitsbericht gemäss UVPV erfordern, müssen in der Kategorie «Festsetzung» im Richtplan klassiert sein, bevor die Nutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden. Dazu muss das Vorhaben bestimmte Bedingungen und Kriterien erfüllen (B.2). Auch für Skigebiete macht der Kanton Wallis ähnliche Vorgaben, damit Erweiterungs- oder Verbindungsprojekte von

⁴⁹ Richtplan Kanton Bern, Einleitung, S. 4.

Skigebieten mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt in der Kategorie «Festsetzung» klassiert werden kann (vgl. Koordinationsblatt [B.4](#)).

Der **Kanton Zug** bezeichnet in seinem Richtplan «Kantonale Schwerpunkte Erholung» ([L 11.1](#)). In diesen Schwerpunkten sollen sich neue Bauten und Anlagen für die Erholung, Freizeit und Sport konzentrieren. Intensive Nutzungen sind jedoch ausdrücklich nicht erwünscht. Im aktuellen Richtplan sind zwölf solcher Schwerpunkte festgesetzt. Vororientierungen oder Zwischenergebnisse werden nicht aufgenommen. Zum Bereich Tourismus äussert sich der Zuger Richtplan nicht.

Auch der **Kanton Zürich** bezeichnet in der Richtplankarte «Erholungsgebiete von kantonaler Bedeutung». In diesen Gebieten ist der Erholungsnutzung gegenüber anderen Nutzungen im Rahmen der Interessensabwägung besondere Bedeutung beizumessen. Wenn Bauten und Anlagen für die Erholungsnutzung erstellt werden sollen, bildet der Richtplaneintrag «Erholungsgebiet von kantonaler Bedeutung» ein wichtiges Argument für deren Standortgebundenheit. In einer Tabelle werden Erholungsgebiete bezeichnet, die mehrere Gemeinden oder Regionen betreffen und die mit weiteren Festlegungen im kantonalen Richtplan und Festlegungen des Bundes abzustimmen sind ([3.5.2](#)). Sie können im Rahmen von kantonalen Konzepten und Planungen konkretisiert und differenziert werden. Der Kanton Zürich legt Kriterien für die Standortbeurteilung von Erholungsanlagen mit besonders grossen Auswirkungen auf die Landschaft fest – so zum Beispiel für «Golfplätze, Pferdesportanlagen, Fussballplätze, Campingplätze u.ä.». Im kantonalen Richtplan finden sich jedoch – bis auf wenige Einzelanlagen – keine entsprechenden Festlegungen.

Golfplätze

Im Folgenden wird exemplarisch ein Blick auf Golfplätze als spezifische Grossvorhaben geworfen. Im Richtplan des **Kantons Aargau** werden Golfplätze als besonders raumwirksame ortsfeste Freizeit- und Sportanlagen bezeichnet, da sie häufig grosse Flächen belegen und auf landschaftlich attraktive Standorte angewiesen sind. Einer Festsetzung im kantonalen Richtplan bedürfen neue Golfplätze mit 9 oder mehr Löchern sowie Erweiterungen bestehender Golfplätze auf 9 oder mehr Löcher ([L 2.7](#)). Aktuell bestehen im Aargau drei 9-Loch-Anlagen und eine 18-Loch-Anlage als Ausgangslage. Neue Vorhaben würden nach den genannten Kriterien im Richtplan aufgenommen. Im gültigen Richtplan sind jedoch keine bezeichnet.

Der **Kanton Bern** kennt beispielsweise ein eigenes Massnahmenblatt für Golfplätze mit neun oder mehr Löchern ([A_04](#)). Deren Standorte werden zwar nicht kartografisch verortet, jedoch macht der Kanton klare Vorgaben im Sinne von materiellen und verfahrensmässigen Anforderungen an Golfplatzprojekte.

Wie die anderen Kantone legt auch der **Freiburger** Richtplan keine maximale Zahl von Golfplätzen für das Kantonsgebiet fest, präzisiert jedoch, dass für jedes Gesuch einer Golfplatzplanung eine Studie durchgeführt werden muss, in der nachgewiesen wird, dass – unter Berücksichtigung der bestehenden oder geplanten Anlagen im Kanton und in den Grenzregionen der Nachbarkantone – eine effektive Nachfrage vorhanden ist ([T112](#)).

Der **Kanton Graubünden** behandelt Golfplätze als «spezielle Freizeitanlagen» (siehe obigen Abschnitt). Darunter fallen Freizeitanlagen mit grösserem Flächenbedarf und grösseren räumlichen Auswirkungen und damit auch Golfplätze. Die entsprechenden Anlagen werden in den regionalen Richtplänen koordiniert.

Wie der Kanton Bern kennt auch der **Kanton Wallis** ein separates Koordinationsblatt zu Golfplätzen. Darin hält er fest, dass er für eine zweckmässige Verteilung der 9- und 18-Loch-Plätze innerhalb des Kantons sorgt ([B.5](#)). Festgesetzt werden Vorhaben, wenn die im Richtplan genannten Kriterien erfüllt sind. Zwei Golfplatzprojekte wurden als Vororientierung in den aktuellen Richtplan aufgenommen.

Im **Zuger** Richtplan finden sich keine Angaben zu Golfplätzen. Ein geplantes Vorhaben wurde vor kurzem aus dem Richtplan gestrichen. Zudem werden die realisierten Anlagen nicht in den Richtplan aufgenommen.

Im **Kanton Zürich** werden Erholungsanlagen, wie z.B. Golfplätze, Reitsportzentren, Poloplätze, Hundeschulen oder Skisprunganlagen in den meisten Fällen in den Regionalplanungen koordiniert und festgesetzt.⁵⁰

3.3.3 Grossvorhaben im Bereich Verkehr

Verkehrsplanung ist ein zentraler Bestandteil der Raumplanung, denn seit jeher stehen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in Wechselwirkung zueinander. Ein primäres Merkmal von Grossprojekten, die unter einem Richtplanvorbehalt stehen, sind deren Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Dem Verkehr kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Es erstaunt deshalb nicht, dass grundsätzlich alle grösseren Verkehrsprojekte im kantonalen Richtplan behandelt werden. Grössere Vorhaben stehen zudem in der Planungskompetenz des Bundes, besonders Infrastrukturnetze wie Bahn- oder Strassensysteme werden in Bundessachplänen koordiniert. Sie werden hier nicht vertieft behandelt.

Alle untersuchten Kantone kennen ein eigenes Richtplankapitel zum Thema Verkehr. Sie verlangen ein separates Verkehrs- oder Mobilitätskonzept, worin sie sich Gedanken zu Abstimmung Siedlung und Verkehr machen. Im Sinne des Gegenstromprinzips muss zudem eine Koordination mit den Agglomerationsprogrammen stattfinden.

	Aargau	Bern	Freiburg	Graubünden	Wallis	Zug	Zürich
Kantonale Strassenvorhaben							
Bahn-, Tram und Buslinien, Haltestellen	Ausser Bushaltestellen	Bus und Tram nur teilweise			Ausgenommen Tram und Bus		Ausgenommen Tram und Bus
Vorhaben für Langsamverkehr	Rad-, Fussverkehr und Wanderwegnetz	Velorouten	Sachplan Velo	Velo- und Wanderwegnetze, Sachplan Velo		Velo- und Wanderwegnetze	
Güterumschlagplätze							
Vorhaben der Schifffahrt							
Vorhaben für zivilen Luftverkehr							
Seilbahnvorhaben							

Tabelle 3: Finden sich im kantonalen Richtplan Festlegungen zum Thema?

hellblau: Vorhaben mit Planungsgrundsätzen behandelt; dunkelblau: Vorhaben zusätzlich verortet

⁵⁰ Da der regionale Richtplan im Kanton Zürich referendumsfähig ist, gab es in der Vergangenheit schon Volksabstimmungen zu im regionalen Richtplan festgesetzten Golfplätzen.

Strassenverkehr

Auf Bundesebene enthält der Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse (SIN) in Planung und Projektierung stehende sachplanrelevante Vorhaben im Bereich der Nationalstrassen. Diese Vorhaben werden in die kantonalen Richtpläne übernommen. Ergänzend legen die Kantone ihr eigenes Strassennetz fest. Dabei spielen die (regionalen oder kantonalen) Gesamtverkehrskonzepte und die Agglomerationsprogramme eine zentrale Rolle.

Der **Kanton Aargau** weist im Richtplankapitel «Kantonsstrassen» ausführlich die Vorhaben des Kantonsstrassennetzes als Festsetzung, Zwischenergebnis oder Vororientierung aus (M 2.2). Der Kanton erläutert im Richtplan die Abstimmungskategorien bei Verkehrsvorhaben (M 1.1). Der Kategorie *Festsetzung* sind Bauvorhaben zugeordnet, die räumlich abgestimmt sind. Bei diesen Vorhaben ist ein Realisierungsauftrag des Grossen Rats vorhanden oder er wird mit der Festsetzung im Richtplan beschlossen. Der Kategorie *Zwischenergebnis* sind Trasseerfreihaltungen zugewiesen, welche räumlich noch nicht abschliessend abgestimmt sind. Sie können im Konfliktfall aufgrund einer Interessenabwägung mit einem Planungsmittel (Planungszone, kantonaler oder kommunaler Nutzungsplan) auch für die Grundeigentümer verbindlich freigehalten werden. Projektideen, welche in ihrer räumlichen Auswirkung noch weitgehend unbestimmt sind, werden vom Regierungsrat in die Kategorie *Vororientierung* aufgenommen. Bei einem allfälligen Konflikt mit anderen Nutzungsabsichten entscheidet der Regierungsrat, ob er die Projektidee – bei Bedarf mit dem Planungsmittel der Planungszone – zu einer Freihaltung der Kategorie *Zwischenergebnis* weiterentwickeln und damit dem Grossen Rat zum Beschluss vorlegen will, oder ob die Idee nicht mehr im Richtplan geführt werden soll und die Vororientierung gestrichen wird. Diese Ausführungen gelten für alle Vorhaben im Kapitel «Mobilität» (also auch für die folgenden Bereiche).

Wie alle anderen Kantone auch, äussert sich der **Kanton Bern** ausführlich zu verkehrlichen Belangen – so auch zum Strassenverkehr. Zum Kantonsstrassennetz enthält das Massnahmenblatt B_07 ausführliche Angaben zum Vorgehen sowie Tabellen zu Anpassungen des Netzes und zu strategischen Projekten. Die einzelnen Vorhaben werden mit dem aktuellen Koordinationsstand bezeichnet.

Im **Kanton Freiburg** ist das kantonale Strassennetz in Haupt- und Nebenstrassen unterteilt. Diese Strassen haben zum Ziel, das nationale Netz für den Durchgangs- und kantonsinternen Zubringerverkehr sowie für den Veloverkehr zu ergänzen. Die Gemeindestrassen sowie die Privatstrassen im Gemeindegebrauch stellen die Feinerschliessung der Gemeinden sicher (T202). Im Richtplan sind Projektblätter zu diversen Strassenbauvorhaben enthalten (u.a. P0405, P0406, P0407, P0408, P0409, P0708). Zudem verfügt der Kanton über ein separates Projektblatt zu «zu prüfenden Umfahrungsstrassenprojekten» (P0404) als Vororientierung.

Der **Kanton Graubünden** hat sein Richtplankapitel zum Verkehr einer umfassenden Überarbeitung unterzogen und in Vernehmlassung gegeben. Neu wird unter anderem eine prinzipielle Priorisierung der Ziele der kantonalen Strassenbaupolitik vorgeschlagen. Der Fokus wurde auf die Sicherstellung des Betriebs, den Erhalt und die Optimierung des Strassennetzes gelegt. Ortsumfahrungen und Grossprojekte werden als letztes Mittel realisiert. Der Kanton weist weiterhin in einer Objektliste alle notwendigen Aus- und Neubauten sowie die Sanierung von Haupt- und Verbindungsstrassen (und Nationalstrassen) mit dem jeweiligen Koordinationsstand aus. Zudem verortet er die räumlichen Festlegungen im Bereich Strassenverkehr in der Richtplankarte und in einer Teilkarte.

Im **Kanton Wallis** werden neben den Nationalstrassen das sogenannte Ergänzungsnetz und das Kantonsstrassennetz im Richtplan geplant (D.4). Das Ergänzungsnetz gewährleistet die Grunderschliessung der Tourismus- und Randregionen. Das Kantonsstrassennetz (Haupt- und Nebenstrassen in der Talebene und im Gebirge) einschliesslich der kantonalen Wege, hat das primäre Ziel, sämtliche Walliser Gemeinden zu erschliessen. Der Kanton legt die entsprechenden Projekte des Ergänzungs- und des Kantonsstrassennetzes im Richtplan mit dem jeweiligen Koordinationsstand fest.

Wie bereits erwähnt, erarbeitet der **Kanton Zug** bis 2021 ein neues Mobilitätskonzept. Bezüglich Strassenverkehr legt der Kanton fest, an welchen Vorhaben ein kantonales Interesse besteht. Diese werden festgesetzt oder als Zwischenergebnis in den kantonalen Richtplan aufgenommen ([V 3](#)). Auch flankierende Massnahmen werden in den Richtplan aufgenommen. Zusätzlich unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Prioritätenliste für die im Richtplan aufgeführten Bauvorhaben – für den Strassenverkehr, den ÖV und den Veloverkehr. Diese Liste wird ebenfalls in den Richtplan aufgenommen ([V 12](#)).

Der **Zürcher** Richtplan behandelt die Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen ([4.2](#)). Während bei Hochleistungsstrassen die möglichst sichere und reibungslose Bewältigung des Verkehrs im Vordergrund steht, sind an Hauptverkehrsstrassen Gestaltungsmaßnahmen zur Verbesserung der Siedlungsqualität vorzusehen, soweit die Verkehrsbelastung das zulässt. Die konkreten Aus- und Umbauvorhaben werden in einer Objektliste und einer Richtplankarte mit dem jeweiligen Realisierungshorizont (kurz-, mittel, langfristig) festgehalten. Für Neuanlagen werden lediglich die generelle Lage und der voraussichtliche Realisierungshorizont bestimmt. Zur vorsorglichen Trasseesicherung wurden insgesamt mehr Strassenbauvorhaben in den Richtplan aufgenommen, als innerhalb des Planungshorizonts von 25 Jahren realisiert werden können. Die konkrete Linienführung und die bauliche Ausgestaltung ist Sache der Projektierung gemäss Strassengesetzgebung. Mit Neubauvorhaben verknüpfte Abklassierungen von Strassenabschnitten werden in der Karte bezeichnet, soweit sie bereits lokalisiert werden können. Soweit Strassen der Groberschliessung von öffentlichen Bauten und Anlagen im kantonalen Interesse dienen, werden diese ebenfalls im Richtplan festgelegt. Verbindungsstrassen werden dagegen im regionalen Richtplan festgelegt.

Öffentlicher Verkehr

Der **Kanton Aargau** äussert sich ausführlich zu Eisenbahnvorhaben im Fern- und Nahverkehr und verortet die Vorhaben mit den jeweiligen Koordinationsständen ([M 3](#); siehe auch obigen Abschnitt). Das Busliniennetz wird ebenfalls dargestellt, die einzelnen Anlagen jedoch nicht alle verortet.

Auch der **Kanton Bern** bezeichnet die Infrastrukturaus- oder umbauten für den öffentlichen Verkehr mit dem jeweiligen Koordinationsstand im kantonalen Richtplan ([B_04](#)).

Für Eisenbahnprojekte kennt der **Kanton Freiburg** ein Projektblatt, welches die verschiedenen Aus- und Umbauvorhaben (ausnahmsweise) zusammenfasst und in einer Liste mit dem jeweiligen Koordinationsstand festlegt ([P0401](#)). Daneben gibt es Projektblätter zu einzelnen Bahnhofsvorhaben. Der Kanton plant und passt zudem das Netz und das Angebot der Regionalbusse (3. Ebene) regelmässig im Rahmen von regionalen Studien an, die zusammen mit den betreffenden Regionen und den Verkehrsbetrieben durchgeführt werden. Anders als die Agglomerationen, die in regionalen Verkehrsverbänden zusammengeschlossen sind, haben die Regionen keine Planungsaufgaben für den öffentlichen Verkehr. Bezüglich Park+Ride an den Bahnhöfen hält der Kanton fest, dass diese im separaten Kapitel «Kombinierte Mobilität» [T203](#) behandelt werden.

Der **Kanton Graubünden** hebt im neuen Richtplankapitel «Öffentlicher Personenverkehr» (in Vernehmlassung) die bestehende Aufteilung in die Unterkapitel «Infrastruktur» und «Angebot» auf. Jedem Infrastrukturausbau stehe ein Angebotsgedanke dahinter, deshalb mache die Trennung keinen Sinn. Die entsprechenden Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs sind in einer Objektliste, der Richtplankarte sowie einer Teilkarte detailliert festgelegt. Dies sind unter anderem Spurausbauten, neue Haltestellen (Bahn) sowie neue Buslinien, sofern sie im Kontext des (einzigen) Agglomerationsprogramms stehen. Der Koordinationsstand ist vorhabenspezifisch ersichtlich.

Im **Kanton Wallis** wird der öffentliche Verkehr im Koordinationsblatt [D.1](#) behandelt. Zudem werden sogenannte «Umsteigeinfrastrukturen» in einem Koordinationsblatt verortet ([D.2](#)). Dabei handelt es sich

im Wesentlichen um grosse Bahnhöfe. Der Kanton hält weiter das Schienennetz sowie Eisenbahnprojekte mit dem jeweiligen koordinationsstand fest (D.3). Zudem kennt der Kanton ein separates Koordinationsblatt zu «Seilbahninfrastrukturen des öffentlichen Verkehrs» (D.6). Die bestehenden und geplanten Anlagen sind im kantonalen Richtplan mit dem jeweiligen Koordinationsstand aufgelistet. Dabei gilt es zu beachten, dass die Beschäftigungsanlagen für Wintersportler innerhalb der Skigebiete durch das Koordinationsblatt «Skigebiete» (B.4) behandelt werden.

Der **Kanton Zug** nimmt in seinen Richtplan alle Vorhaben auf, an denen ein kantonales (oder nationales) Interesse besteht. Neben dem nationalen und internationalen Bahnverkehr (V 4) handelt es sich dabei um den regionalen Bahnverkehr (V 5) und den Busverkehr (V 6). Die einzelnen Vorhaben werden als Festsetzung oder Zwischenergebnis aufgenommen sowie in der Prioritätenliste vermerkt.

Der **Kanton Zürich** bezeichnet «alle aus heutiger Sicht notwendigen Infrastrukturvorhaben am Schienennetz» im Richtplan (4.3). Für den konzessionierten Reisebusverkehr werden zudem Haltestellen festgelegt. Schliesslich werden Korridore für die Einbindung des Kantons Zürich in den internationalen Schienenverkehr festgelegt. Konkret bezeichnet der Kanton Zürich rund 50 verschiedene ÖV-Vorhaben in Richtplantext und -karte mit dem jeweiligen Realisierungshorizont. Verkehrseinrichtungen wie Tram- und Buslinien mit den zugehörigen Haltestellen sind in den regionalen Richtplänen festzulegen.

Langsamverkehr

Der **Kanton Aargau** äussert sich zum «Rad- und Fussverkehr» (M 4.1) sowie zum «Wanderwegnetz» (M 4.2). Als Vorhaben setzt der Kanton sowohl das kantonale Radroutennetz wie auch das kantonale Wanderwegnetz fest.

Im **Kanton Bern** erlässt der Regierungsrat einen Sachplan Veloverkehr. Zur Umsetzung werden im kantonalen Richtplan Randbedingungen und Zuständigkeiten festgelegt. Die entsprechenden Velorouten werden im Richtplan mit dem entsprechenden Koordinationsstand bezeichnet (B_12).

Der **Kanton Freiburg** behandelt den Langsamverkehr ausführlich in mehreren Teilkapiteln (T204 Radwegnetz, T205 Velowandern, T206 Mountainbike, T207 Fusswege sowie T208 Wanderwege). Für die kantonale Veloplanung kennt auch Freiburg einen Sachplan Velo. Die Planung der Fusswege überlässt der Kanton den Gemeinden sowie den Regionen und Agglomerationen.

In der Vernehmlassungsvorlage zum neuen Verkehrskapitel hat der **Kanton Graubünden** das Teilkapitel «Langsamverkehr» in «Fuss- und Veloverkehr» unbenannt.⁵¹ Es wurde komplett überarbeitet. Neu wird unterscheiden zwischen Alltagsverkehr (für die alltägliche Mobilität, bspw. Velo- und Fussverkehr) und Freizeitverkehr (für Erholungszweck, bspw. Mountainbike und Wandern). Der Kanton legt die kantonalen Velo- und Wanderwegnetze fest. Die Regionen verfeinern das kantonale Velonetz gemäss Sachplan Velo in den regionalen Raum- und Verkehrskonzepten und Richtplänen nach Bedarf. Weiter zeigen die Regionen das überkommunale Wanderwegnetz im regionalen Raumkonzept auf, nehmen sie das Wanderwegnetz in den regionalen Richtplan auf und koordinieren es regionsübergreifend. Aus übrigen Langsamverkehrsarten wie Kanu, Langlauf oder fahrzeugähnliche Geräte (z.B. Inline Skates) hat sich für den Kanton Graubünden keinen behördenverbindlichen Handlungsbedarf ergeben. Um das Teilkapitel möglichst kurz und präzise zu halten, werden solche Langsamverkehrsarten nicht thematisiert.

Der **Kanton Wallis** unterscheidet den Alltagslangsamverkehr (ALV) und den Freizeitlangsamverkehr (FLV). Im Kapitel D.5 äussert er sich zum ALV. Dabei stellt er fest, dass die aktuellen Radwegnetze noch Lücken aufweisen. Er will deshalb die ALV-Netze weiter planen und umsetzen, namentlich in den

⁵¹ Der Begriff «Langsamverkehr» wird nicht mehr als zeitgemäss betrachtet, da beispielsweise der Veloverkehr in urbanen Gebieten während den Spitzenstunden schneller vorankommt als der motorisierte Individualverkehr.

Agglomerationen. Der FLV wird im Koordinationsblatt [B.6](#) im Themenbereich Tourismus und Freizeit behandelt. Beide Koordinationsblätter ([B.6](#) zum FLV, [D.5](#) zum ALV) enthalten keine Vorhaben, sondern lediglich Grundsätze und Anweisungen für Kanton und Gemeinden.

Der **Kanton Zug** setzt das Radstreckennetz ([V 9](#)) sowie das kantonale Wanderwegnetz ([V 10](#)) in Richtplanteilkarten fest. Noch zu realisierende Teilstrecken werden als Richtplaninhalte festgesetzt.

Im **Kanton Zürich** ist der Langsamverkehr primär ein Thema für die regionalen Richtpläne. Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege sind unter Einbezug der historischen Verkehrswege in den regionalen Richtplänen festzulegen (vgl. § 30 Abs. 4 Bst. d PBG). Darin wird ein gemeindeübergreifend koordiniertes Fuss- und Velowegnetz unter Einbezug historischer Verkehrswege sowie rollstuhlgängiger Wege bezeichnet. In der kantonalen Richtplankarte sind lediglich interkantonal und kantonal bedeutende Fuss- und Radrouten festgehalten ([4.4](#)).

Güterverkehr

Nicht nur vom Personen-, sondern auch vom Güterverkehr gehen bedeutende Emissionen aus. Zudem ist beim Transport, Umschlag und der Lagerung von gefährlichen Gütern der Störfallvorsorge Rechnung zu tragen.

Der **Kanton Aargau** legt auch beim Güterverkehr (auf Schiene und Strasse) die Standorte geplanter Vorhaben mit dem jeweiligen Koordinationsstand und zusätzlichen Anweisungen verbindlich im kantonalen Richtplan fest ([M 6.1](#)).

Im Richtplan des **Kantons Bern** finden sich keine festgelegten Güterverkehrsvorhaben. Der Kanton hat aber vor kurzem den Auftrag zur Erarbeitung eines verkehrsträgerübergreifenden Güterverkehrs- und Logistikkonzept erteilt. Gestützt darauf wird entschieden, ob es für konkrete Vorhaben ein Massnahmenblatt braucht.

Der **Kanton Freiburg** äussert sich im Richtplankapitel «Gütertransport» zum Thema und hält als Grundsatz die Gewährleistung eines attraktiven und leistungsfähigen Gütertransportnetzes auf der Strasse und der Schiene fest ([T209](#)). Als Grossvorhaben ist in einem separaten Projektblatt ein «Logistikzentrum» ([P0403](#)) festgesetzt.

Der Güterverkehr wird im aktuellen Richtplan des **Kantons Graubünden** im Richtplankapitel zu den ÖV-Infrastrukturen (siehe oben) abgehandelt. In der Vernehmlassungsvorlage wird ihm ein separates Kapitel «Güterverkehr» gewidmet. Bahnbezogene Güterumschlagszentren (Schmalspur-Normalspur bzw. Schiene-Strasse) sind bei den ÖV-Infrastrukturen in der Objektliste und im der Richtplankarte mit dem jeweiligen Koordinationsstand aufgeführt. Eigentliche Logistikzentren bzw. Logistikstandorte für den Güterverkehr bestehen in Graubünden zur Zeit nicht.

Der **Kanton Wallis** beabsichtigt, die Konzentration von Güterumschlagplätzen Schiene-Strasse ausserhalb der Stadt- und Dorfzentren zu fördern, um moderne leistungsstarke Einrichtungen anbieten zu können, die nahe an den bestehenden Eisenbahn- und Autobahninfrastrukturen liegen und um übermässige Belastungen auf Wohngebiete und Umweltbelastungen zu vermeiden ([D.7](#)). Der Kanton möchte deshalb neben der bestehenden Infrastrukturschnittstelle eine zusätzliche Güterverkehrsinfrastruktur (Festsetzung) realisieren. Schliesslich gilt es eine dritte Schnittstelle zwischen Sierre und Martigny zu planen (Vororientierung). Diese beiden letzten Vorhaben werden in den Richtplan aufgenommen.

Im Richtplan des **Kantons Zug** werden Standorte für Güterumladestationen, an denen ein nationales und kantonales Interesse besteht, in den Richtplan aufgenommen. Aktuell sind zwei Vorhaben festgesetzt ([V 7.4](#)).

Der **Kanton Zürich** nimmt in den Richtplan bestehende und geplante Standorte für Anlagen auf, die dem Güterumschlag oder dem Aushubumschlag dienen (4.6). Die Unterscheidung der Vorhaben beläuft sich auf «bestehend» und «geplant». Nicht aufgenommen werden befristete Anlagen für den Aushubumschlag, die im Rahmen von Gestaltungsplänen für Kiesgruben und Deponien geregelt werden, sowie temporäre Anlagen zur Abwicklung der Aushubtransporte von Grossbaustellen. Ergänzende Standorte, die dem Güterumschlag in Verbindung mit Bahn- oder Schiffstransporten dienen, sind in den regionalen Richtplänen festzulegen.

Weitere Themen im Bereich Verkehr wären der *Luft-*, der *Schifffahrts-* oder der *Seilbahnverkehr*⁵². Im vorliegenden Bericht wird nicht weiter auf diese Verkehrsarten eingegangen, da die untersuchten Kantone sehr unterschiedlich von entsprechenden Vorhaben betroffen sind. Sie werden jedoch in der Tabelle 3 dargestellt.

3.3.4 Grossvorhaben im Bereich Ver- und Entsorgung

Grössere Energieanlagen, Erschliessungs- und Infrastrukturanlagen wie auch Abbau- und Deponieanlagen haben bedeutende Auswirkungen auf den Raum und die Umwelt. Die Kantone müssen sich deshalb zu solchen Grossvorhaben äussern; die meisten widmen dem Thema sogar ein eigenes Kapitel im Richtplan.

	Aargau	Bern	Freiburg	Graubünden	Wallis	Zug	Zürich
Wasserkraftanlagen							
Windenergieanlagen							
Thermische Energieanlagen							
Übertragungsleitungen							
Solarenergieanlagen							
Wasserfassungen							
Abwasserreinigungsanlagen							
Abfallanlagen							
Deponien							
Abbaustandorte							

Tabelle 4: Finden sich im kantonalen Richtplan Festlegungen zum Thema?

hellblau: Vorhaben mit Planungsgrundsätzen behandelt; dunkelblau: Vorhaben zusätzlich verortet

⁵² Siehe dazu auch Fussnote 47 zum Richtplanvorbehalt für Seilbahnen.

Unter den Begriff der Ver- und Entsorgung fallen im Grundsatz unter anderem die Wasserversorgung, die Abwasserableitung und die Abwasserreinigung, das Einsammeln, Befördern, Behandeln und Lagern von Abfällen, die Versorgung mit Energie, einschließlich der Entsorgung der bei energetischen Umwandlungsprozessen anfallenden Stoffe und die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten.

Energieanlagen

Grosse Energieanlagen wie Wasserkraftwerke, Windparks, thermische Energieanlagen, aber auch Brennstofflager, Raffinerien sowie Hochspannungs- und Rohrleitungen sind in den meisten Fällen Grossvorhaben nach Artikel 8 Absatz 2 RPG. Am 1. Januar 2018 sind Artikel 8b RPG und Artikel 10 des Energiegesetzes (EnG) in Kraft getreten, wonach die Kantone dafür sorgen, dass insbesondere die für die Nutzung der Wasser- und Windkraft geeigneten Gebiete und Gewässerstrecken im Richtplan festgelegt werden. Artikel 10 Absatz 1 Satz 2 EnG präzisiert, dass bereits genutzte Standorte mit einzuschliessen sind und auch Gebiete und Gewässerstrecken bezeichnet werden können, die grundsätzlich freizuhalten sind.⁵³

Der **Kanton Aargau** äussert sich im kantonalen Richtplan ausführlich zu Energieanlagen. Neben einer Übersicht zu den bestehenden Wasserkraftwerken werden geplante Anlagen mit dem jeweiligen Koordinationsstand örtlich festgelegt (E 1.2). Für Windkraftanlagen bestehen Planungsgrundsätze und Weisungen und es werden Eignungsgebiete im Beschlussteil festgelegt, die zusätzlich in der Teilkarte Windkraftanlagen verortet sind (E 1.3). Zu Geothermieanlagen sind einzig Planungsgrundsätze vorhanden (E 1.4). Neue oder auszubauende Hochspannungsleitungen werden ebenfalls mit dem jeweiligen Koordinationsstand verortet (E 2.1).

Im Richtplan des **Kantons Bern** werden Standorte von «Energieerzeugungsanlagen von kantonalen Bedeutung» und mit übergeordnetem Abstimmungsbedarf, die mit der kantonalen Energiestrategie 2006 im Einklang stehen, aufgenommen (C_18). Die entsprechenden Anlagen werden mit dem Koordinationsstand im Richtplan verortet. Dies sind u.a. eine Staumauererhöhung, ein Stollenprojekt und ein Pumpspeicherwerk sowie das Laufkraftwerk Mühleberg. Bei der Windenergie hat der Kanton in einem ersten Schritt grossflächige Windenergieprüfräume sowie Grundsätze und Kriterien für die Weiterbearbeitung festgelegt. Die Regionalkonferenzen resp. Planungsregionen überprüfen diese Prüfräume detailliert bis Ende 2020 und legen konkret abgegrenzte Windenergiegebiete fest. Diese ersetzen anschliessend im kantonalen Richtplan die Windenergiegebiete und bilden die verbindliche Grundlage für konkrete Vorhaben (C_21).

Der **Kanton Freiburg** äussert sich in verschiedenen Richtplankapiteln zum Thema Energie: T119 Energienetze, T120 Wasserkraft, T121 Windenergie, T122 Geothermische Energie sowie T123 Solarenergie, Energie aus Holz und andere Biomasse. Der Kanton unterscheidet zwischen Gross- und Kleinwasserkraft. Ein Vorhaben ist mit einem Projektblatt festgesetzt (P0304). Gesuche für Kleinstkraftwerke ohne Anschluss ans Stromnetz (z.B. für Alpwirtschaften), werden von Fall zu Fall beurteilt. Zu Windenergieanlagen äussert sich der Kanton sehr detailliert und hält die entsprechenden Standorte jeweils einzeln in einem Projektblatt fest (P0305-P0311). Im Kapitel Geothermische Energie hält der Kanton Planungsgrundsätze zu Erdwärmesonden aus geringer Tiefe (vertikale Erdwärmesonden bis 500 m), zur Geothermie aus mittlerer Tiefe (bis 3'000 m) sowie zur Tiefengeothermie (ab 3'000 m) fest. Im Projektblatt P0303 ist eine Tiefengeothermieanlage in der Agglomeration Freiburg als Vororientierung aufgenommen. Als weiteres Grossvorhaben wurde ein Biomassenzentrum und Energiepark festgesetzt in einem Projektblatt festgesetzt (P0301).

⁵³ Siehe zum Verhältnis von Artikel 8 Absatz 2 RPG und Artikel 8b RPG die Ausführungen in Urteil BGer 1C_356/2019 vom 4.11.2020, E. 3.2 (Grimselstausee/Guttannen BE) in US EspaceSuisse Nr. 5904; zusammengefasst in Fussnote 8.

Im Richtplan des **Kantons Graubünden** werden Grossanlagen zur Stromproduktion koordiniert. Grossanlagen bezeichnen Einrichtungen zur Stromerzeugung oder Wärmegewinnung, die einheimische, erneuerbare Ressourcen nutzen, über den Eigenbedarf eines Teilgebietes des Kantons hinaus produzieren und einen wesentlichen Beitrag an die Sicherstellung der Energieversorgung leisten sowie mit erheblichen räumlichen oder nicht reversiblen Auswirkungen auf die natürliche Umwelt verbunden sind. Die entsprechenden Vorhaben (v.a. Wasserkraft) werden in einer Objektliste festgelegt (7.2.2). Für Windenergieanlagen stellt der Kanton einen Leitfaden zur Verfügung. Dieser enthält neben einer sogenannten «Negativplanung» weitergehende Anforderungen an die Planung von Windenergieanlagen in Abstimmung mit den Grundlagen von Bund und Kanton sowie Empfehlungen zur Projektumsetzung auf den verschiedenen Planungsstufen. Erfüllt ein geplanter Standort für die Windenergienutzung die Anforderungen des kantonalen Richtplans, so erfolgt die Standortfestlegung im Sinne einer Positivplanung koordiniert im kantonalen und dem jeweiligen regionalen Richtplan. Im kantonalen Richtplan ist aktuell eine Pilotanlage für die Dauer von 25 Jahren als Ausgangslage festgelegt (7.2.4). Elektrische Übertragungsleitungen werden ebenfalls verortet (7.2.3).

Der **Kanton Wallis** führt im Richtplan Vorhaben zur Energieproduktion aus Wasserkraft, Sonne und Windkraft auf. Projekte zur Energieproduktion aus Wasserkraft mit einer Leistung von mehr als 3 MW werden im Richtplan festgelegt. Diese müssen die im entsprechenden Koordinationsblatt aufgeführten Kriterien befolgen (E.4). Grosse isolierte Solaranlagen müssen ebenfalls im Richtplan unter Einhaltung der aufgeführten Bedingungen (E.5) festgelegt werden. Gleiches gilt für Windkraftanlagen (E.6).

Der Richtplan des **Kantons Zug** äussert sich einerseits mit allgemeinen Planungsgrundsätzen zu Energievorhaben und einzelnen Festsetzungen (E 15). Bezüglich Windkraft hält der Kanton fest, dass er keine grossen Einzelanlagen oder Windparks mit drei und mehr Turbinen unterstützt. Kleine Einzelanlagen (Gesamthöhe < 25 Meter) benötigen keinen Eintrag im Richtplan. Bei Rohrleitungen benötigen nur übergeordnete Leitungen eine Festsetzung im Richtplan. Das Betriebsnetz für die Haushaltungen braucht keinen Richtplaneintrag. Zudem hält der Kanton fest, dass ein Geothermiekraftwerk einer Festsetzung im kantonalen Richtplan bedarf. Daneben werden Hochspannungsleitungen (bestehende Leitungen sowie zwei Vorhaben als Vororientierung) verortet. Für eine spätere Erdverlegung (Verkabelung) einer 380kV-Freileitung wurde im kantonalen Richtplan ein Korridor zur Raumfreihaltung sowie die dazu notwendigen Bauwerke festgesetzt.

Der **Kanton Zürich** legt bestehende und geplante Anlagen im Richtplan fest, die für eine optimale Energieversorgung oder hinsichtlich der Koordination mit der Siedlungs- und Landschaftsentwicklung relevant sind (5.4). So werden bestehende oder geplante Kraftwerke, Unterwerke, sowie Hochspannungsleitungen (50 bis 220 kV) und Höchstspannungsleitungen (220 kV und mehr) aufgenommen. Für geplante Hoch- und Höchstspannungsleitungen wird die generelle Lage bestimmt. Eine geplante Gastransportleitung ist im Richtplan aufgeführt. Zudem werden im kantonalen Richtplan Kehrrechtverbrennungs- und Abwasserreinigungsanlagen sowie weitere Anlagen bezeichnet, wenn sie ein Abwärme- bzw. Umweltenergiepotenzial von mehr als 10'000 MWh/a aufweisen. Zudem werden Heizkraftwerke und Hauptleitungen für die Versorgung mit Fernwärme bezeichnet. Die für Energieanlagen für die Wärmeversorgung notwendigen räumlichen Festlegungen erfolgen mit den regionalen und kommunalen Planungsinstrumenten. Weiter werden im kantonalen Richtplan Stehtanklager mit mehr als 5'000 m³ Tankraum festgelegt.

Wasserfassungen und weitere Versorgungsanlagen

Im Richtplan des **Kantons Aargau** finden sich folgende Kapitel zu weiteren Versorgungsanlagen: «Grundwasser und Wasserversorgung» (V 1.1), «Telekommunikation» (V 3.1) und

«Siedlungsentwässerung und Abwasserreinigung» (A. 1.1). Im Unterschied zu anderen Kantonen sind im Kanton Aargau keine Wasserfassungen im Richtplan verzeichnet.

Neben den Massnahmenblättern zu Abbau-, Abfall- und Energievorhaben verfügt der **Kanton Bern** unter anderem über ein Massnahmenblatt zu «Trinkwasserfassungen von überregionaler und regionaler Bedeutung» (C_19). Der Kanton nimmt die wichtigsten bestehenden und künftigen Trinkwasserfassungen, die für eine ausreichende Versorgung des Kantons unabdingbar sind, in den Richtplan auf – um diese auf lange Sicht für die Trinkwassergewinnung zu sichern. Sie werden ebenfalls kartografisch verortet. Unbestrittene Fassungen werden festgesetzt, Fassungsstandorte mit bestehenden, noch zu bereinigenden Nutzungskonflikten sind als Zwischenergebnis erfasst, künftige Fassungen zur Vororientierung. Zudem wird in überregionale und regionale Bedeutung unterschieden.

Der **Kanton Freiburg** kennt zusätzliche Richtplankapitel zu «Entwässerung und Abwasserreinigung» (T404), «Grundwasser» (T405) und «Trinkwasserversorgung» (T406). Als Vorhaben in Projektblättern aufgenommen sind die Zusammenlegung von Abwasserreinigungsanlagen (P0210, P0211). Der Kanton erstellt ausserdem einen Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen (STWI), Projektblätter zu den entsprechenden Anlagen gibt es keine.

Im **Kanton Graubünden** liegt die Zuständigkeit für Wasserversorgung und Abwasserreinigung bei den Gemeinden. Der Kanton unterstützt die Gemeinden oder deren Zweckverbände bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Zudem erstellt der Kanton einen Wasserversorgungsatlas und erlässt Weisungen an die Gemeinden, mit welchen Massnahmen die Trinkwasserversorgung in Notlagen sicherzustellen ist.

Der **Kanton Wallis** äussert sich im Koordinationsblatt E.2 zu «Trinkwasserversorgung und -schutz». Dabei werden Planungsgrundsätze festgehalten und Aufträge erteilt. Konkrete Vorhaben sind nicht verortet.

Im **Kanton Zug** sind ausser den erwähnten Vorhaben keine weiteren Festlegungen zu Versorgungsanlagen (wie beispielsweise Abwasserreinigungsanlagen oder Trinkwasserfassungen) bekannt.

Der **Kanton Zürich** weist in seiner Richtplankarte bestehende und geplante Wasserfassungen und weitere Infrastrukturen aus (5.2). Explizit nicht in den Richtplan aufgenommen werden Siedlungsentwässerungs- und Abwasserreinigungsanlagen (Ausnahme: Abwärme- bzw. Umweltenergiepotenzial von mehr als 10'000 MWh/a), da diese auf regionaler Ebene geplant werden.

Entsorgung

Die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) schreibt den Kantonen vor, eine Abfallplanung zu erstellen und diese regelmässig zu überprüfen (Art. 4 VVEA). Die Abfallplanung liefert Grundlagen und Massnahmen, um die Abfallwirtschaft im Kanton gezielt steuern und entwickeln zu können. Die Kantone werden ausdrücklich dazu verpflichtet, den Bedarf an Anlagen zur Entsorgung von Siedlungsabfällen und anderen Abfällen, deren Entsorgung den Kantonen übertragen ist zu eruieren sowie den Bedarf an Deponievolumen und die Standorte von Deponien (Deponieplanung) festzulegen. Bei den Deponiestandorten besteht demnach ein sogenannter spezialgesetzlicher Richtplanvorbehalt. Alle Kantone müssen zwingend «die in der Deponieplanung vorgesehenen Standorte von Deponien in ihren Richtplänen ausweisen» (Art. 5 VVEA).

Der **Kanton Aargau** kennt ein Richtplankapitel zu «Abfallanlagen und Deponien» (A 2.1). Die Deponiestandorte werden im Beschlussteil des Richtplantextes ausgewiesen (Liste der Deponievorhaben, mit Standortbezeichnung und jeweiligem Koordinationsstand) und in der Richtplan-Gesamtkarte mittels entsprechendem Symbol räumlich verortet.

Der **Kanton Bern** kennt ein Massnahmenblatt zu «Abfallentsorgungsanlagen von kantonaler Bedeutung» (C_15). Darin werden Kehrichtverbrennungsanlagen, Reststoffdeponien, Reaktordeponien und

Innertstoffdeponien aufgenommen. Diese werden mit dem jeweiligen Koordinationsstand auf einer Karte verortet.

Der **Kanton Freiburg** äussert sich mit Planungsgrundsätzen und Standortkriterien zu Deponien (für unverschmutztes Aushubmaterial oder Inerstoffe), Sammelstellen für tierische Abfälle sowie kommunale und interkommunale Abfallsammelstellen (T413). In einer Richtplanteil提高te verortet er Deponien, Verbrennungsanlagen und Sammelstellen für tierische Abfälle. Inerstoffdeponien werden in separaten Projektblättern koordiniert (P0202-P0209).

Der **Kanton Graubünden** nimmt «wichtige Abfallanlagen, wie Reaktor-, Reststoff- und Inerstoffdeponien, die Kehrichtverbrennungsanlage sowie Umladestellen für Siedlungsabfälle» in den kantonalen Richtplan auf. Die Standorte weist er in der Objektliste mit den entsprechenden Koordinationsständen sowie in der Richtplankarte sowie in einer Teilkarte aus (7.4).

Im **Kanton Wallis** werden Deponien im Koordinationsblatt E.9 behandelt. Wie in allen Koordinationsblättern werden neben den Planungsgrundsätzen und dem Vorgehen die «potenziellen Deponien» in einer Karte und einer Liste mit dem jeweiligen Koordinationsstand festgelegt.

Auch der **Kanton Zug** verweist auf die Abfallplanung und nimmt ausdrücklich die Standorte der raumwirksamen Abfallanlagen in den Richtplan auf. Zudem werden Standorte für Inerstoffdeponien im Richtplan festgesetzt (E 3). Eine Deponie wird als Zwischenergebnis aufgenommen, da noch raumplanerischer Abstimmungsbedarf mit dem Sachplan Alptransit besteht. Weiter hat der Kanton Zug zwei Standorte für Umschlags- und Aufbereitungsplätze für mineralische Bauabfälle in der Richtplankarte festgesetzt (E 4).

Der **Kanton Zürich** legt in seiner Richtplankarte bestehende Kehrichtverbrennungsanlagen sowie bestehende und geplante Deponien fest (5.7). Das Festlegen eines Deponiestandorts im kantonalen – oder einem regionalen – Richtplan ist eine notwendige jedoch nicht hinreichende Voraussetzung für die Festsetzung eines Gestaltungsplans (vgl. § 44a PBG). Explizit nicht in den Richtplan aufgenommen werden beispielsweise Kompostier- oder Vergärungsanlagen, da diese auf regionaler Ebene geplant werden.

Abbaustandorte

Die Versorgung des Kantons mit Steinen und Erden beziehungsweise deren Abbau berührt vielfältige Interessen und ist ein klares Thema für den kantonalen Richtplan. Dementsprechend äussern sich auch alle untersuchten Kantone zu Abbaustandorten.

Im Richtplan des **Kantons Aargau** findet sich das Kapitel «Materialabbau» (V 2.1). Die Standorte für Materialabbau werden im Beschluss teil des Richtplantextes ausgewiesen (Liste der Abbauvorhaben, mit Standortbezeichnung und jeweiligem Koordinationsstand) und in der Richtplan-Gesamtkarte mittels entsprechendem Symbol räumlich verortet.

Der **Kanton Bern** regelt Abbaustandorte im Massnahmenblatt «Abbaustandorte mit übergeordnetem Koordinationsbedarf» (C_14). Darin legt er fest, dass nur Abbauvorhaben in den Richtplan aufgenommen werden, die Bundesinteressen oder Interessen der Nachbarkantone tangieren. Diese werden als Ausgangslage, Zwischenergebnis oder Festsetzung berücksichtigt.

Der **Kanton Freiburg** hält die Kiesabbaugebiete im Sachplan Materialabbau (SaM) fest und bezeichnet die Standortkriterien sowie das Verfahren. In einer Richtplanteil提高te werden potenzielle Gebiete für Materialabbau bezeichnet (T414). Ein zusätzliches Projektblatt für Abbauvorhaben ist nicht vorhanden.

Der **Kanton Graubünden** nimmt Abbauvorhaben, deren Abbauvolumen über 100'000 m³ beträgt, sowie solche, die in Gewässerräumen liegen und Bundesinteressen erheblich berühren, in den

kantonalen Richtplan auf (7.3). Diese Vorhaben werden in der Objektliste mit dem jeweiligen Koordinationsstand aufgeführt und in der Richtplankarte und einer Teilkarte verortet. Alle anderen Vorhaben werden –ab einer gewissen Grösse – in den regionalen Richtplänen koordiniert. Der Kanton hält bezüglich der Schwellenwerte fest, dass Vorhaben bis 20'000 m³ Gesamtvolumen sowie Entnahmen aus Gewässern bis 2'000 m³ /Jahr in der Regel nicht regional relevant sind. Die Regionen können auch weitere Vorhaben in ihren Richtplänen erfassen, wenn sie für die regionale Versorgung von Bedeutung sind.

Für die «Versorgung mit Stein- und Erdmaterial» stützt sich der **Kanton Wallis** auf die kantonale Planung für Abbaustandorte und nimmt im Koordinationsblatt E.8 die potenziellen Abbaustandorte gemäss ihrem auf Koordinationsstand auf.

Im **Kanton Zug** werden Abbauvorhaben ebenfalls als Festsetzung in den Richtplan (Karte und Text) aufgenommen (E 11). Ein Abbaustandort wurde als Zwischenergebnis aufgenommen. Für diesen Standort hält der Kanton im Richtplan das weitere Vorgehen ausdrücklich fest. So nimmt der Kanton in Zusammenarbeit mit der Standortgemeinde und den betroffenen Grundeigentümern die definitive Abgrenzung vor. Zudem orientiert der Kanton Zug den Kanton Zürich sowie den Bund über diese Schritte.

Der **Kanton Zürich** weist in seiner Richtplankarte bestehende und geplante Materialgewinnungsgebiete aus (5.3). Ausgenommen sind Materialgewinnungsgebiete mit einem Materialumschlag von weniger als 100'000 m³ pro Jahr. Eine Festlegung im kantonalen oder regionalen Richtplan ist die Voraussetzung für die Festsetzung eines Gestaltungsplans (§ 44a PBG-ZH).

3.3.5 Grossvorhaben im Bereich Landschaft

Neben der Siedlung, dem Verkehr und der Ver- und Entsorgung ist die Landschaft ein weiteres Sachthema, das die meisten Kantone in ihrem Richtplan in einem eigenen Kapitel behandeln. Bei der Erarbeitung des Berichts wurde deutlich, dass sich fast alle behandelten Grossvorhaben einem der restlichen vorgestellten Themenbereiche zuordnen lassen. Auch der Leitfaden des ARE nimmt die Landschaft zusammen mit dem Tourismus, der Erholung und der Freizeit und erwähnt an dieser Stelle exemplarisch Pärke, Golfplätze und weitere stark flächenbeanspruchende Freizeiteinrichtungen, Resorts, Grosse Bootshäfen, Fussballstadien, grosse Sportzentren und andere verkehr-intensive Freizeiteinrichtungen sowie Intensiverholungsgebiete (neue oder zu erweiternde Skigebiete).⁵⁴

Als spezifische «Landschaftsvorhaben» legen die meisten Kantone beispielsweise regionale Naturpärke oder andere Schutzgebiete im Richtplan fest. Dabei stehen die gebietsweisen Festlegungen im Vordergrund, weshalb diese Vorhaben hier nicht weiter vertieft werden. Zudem sehen einige Kantone Gewässeraufwertungen oder sogar -korrekturen vor. Bei letzteren handelt es sich noch am ehesten um Grossvorhaben im hier besprochenen Sinne. So kennt beispielsweise der Kanton Wallis ein Koordinationsblatt zur «dritten Rhonekorrektur» (A.12). Darin werden Grundsätze und das weitere Vorgehen festgelegt. Zu denken ist zudem an grössere Hochwasserschutzprojekte, welche als Einzelvorhaben im kantonalen Richtplan koordiniert werden.

⁵⁴ ARE, E-LRP, S. 32.

3.4 Rolle der regionalen Richtpläne

Vor allem grössere Kantone wie beispielsweise Bern, Graubünden oder Zürich kennen Planungsregionen oder andere institutionalisierte Formen und Gremien der Regionalplanung. Sie verfügen in der Regel über eigene regionale Planungsinstrumente, die sich unter anderem auch zu Grossvorhaben äussern. Folgend wird ein Blick auf die regionalen Richtpläne in den Kantonen Freiburg, Graubünden und Zürich, die Regionalkonferenzen im Kanton Bern mit den regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten und die regionalen Sachpläne im Kanton Aargau geworfen. Diese Planungsinstrumente beruhen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen; entsprechend unterscheiden sich die Verfahren, Zuständigkeiten und Verbindlichkeiten.

3.4.1 Regionen im Planungssystem der Schweiz

Das Planungssystem der Schweiz ist auf die drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden ausgelegt. Artikel 8 Absatz 2 RPG richtet sich deshalb explizit an den kantonalen Richtplan. Der regionalen Ebene kommt jedoch wie erwähnt in gewissen Kantonen eine wichtige Funktion bei der Umsetzung der entsprechenden Inhalte des kantonalen Richtplans zu. Das ARE hält in seinem Leitfaden zwar fest, dass «eine ausschliessliche und nicht weiter spezifizierte Delegation einzelner Anforderungen des revidierten RPG an die regionalen Richtpläne nicht zulässig» ist.⁵⁵ Eine gezielte Delegation einzelner ausgewählter Umsetzungsaufgaben an die regionalen Richtpläne sei jedoch unter folgenden Voraussetzungen möglich:

- der Kanton formuliert einen klaren Auftrag und macht verbindliche und präzise materielle und – wo nötig – auch räumliche Vorgaben;
- der Kanton hat oder gibt sich über eine Anpassung des Planungs- und Baugesetzes die Kompetenz zur Genehmigung der regionalen Richtpläne sowie zu deren direkten Anpassung;
- dort, wo ein überregionaler Abstimmungsbedarf besteht oder eine Abstimmung mit Nachbarkantonen oder mit dem Bund nötig ist, werden die relevanten Inhalte im Rahmen einer Anpassung in den kantonalen Richtplan aufgenommen.

Für die Vorhaben gemäss Artikel 8 Absatz 2 RPG seien die bestehenden Vorgaben der entsprechenden Spezialgesetzgebungen betreffend Behandlung im kantonalen Richtplan und die Empfehlungen des Bundes zu beachten. Auf jeden Fall sind gemäss Bund zu den einzelnen Vorhabentypen Grundsätze und Kriterien im kantonalen Richtplan unabdingbar.⁵⁶ Die Erarbeitung der Planung und die räumliche Abstimmung kann zwar auf regionaler Ebene stattfinden. Ist jedoch eine Abstimmung mit Bundesinteressen oder mit einem Nachbarkanton notwendig oder lassen die Auswirkungen annehmen, dass es sich um ein Vorhaben nach Artikel 8 Absatz 2 RPG handelt, muss das Vorhaben gleichzeitig auch in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden.⁵⁷ Zu beachten ist, dass die regionalen Richtpläne meist (nur) von der zuständigen kantonalen Instanz genehmigt werden. Sie werden damit für die Behörden im Kanton verbindlich, hingegen nicht für die Behörden des Bundes.

3.4.2 Planungsregionen in den untersuchten Kantonen

Im **Kanton Aargau** erarbeiten die regionalen Planungsverbände die regionalen Grundlagen für die kantonalen und kommunalen Planungen und sorgen dafür, dass die Gemeinden ihre Planungen innerhalb der Region aufeinander abstimmen. Sie berücksichtigen dabei die Planungsgrundlagen und die kommunalen Planungen, auch der Nachbarregionen. Die regionalen Planungsverbände können die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten und unterstützen. Die Gemeinden können ihnen

⁵⁵ ARE, E-LRP, S. 6.

⁵⁶ ARE, E-LRP, S. 7.

⁵⁷ In diesem Fall kann der regionale Richtplan mit seinen Grundlagen als eine Art Erläuterungsbericht zur Richtplanfestlegung dienen.

kommunale Aufgaben übertragen, insbesondere auf dem Gebiet der Verwirklichung der Raumentwicklung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes, der Erschliessung sowie der Ver- und Entsorgung.

Die Regionalplanungsverbände vertreten die überkommunale Sicht beim Kanton und sichern in Zusammenarbeit mit dem Kanton die regionale Umsetzung der Richtplanaussagen. Sie nehmen die regionalen Gesamtinteressen planerisch auf, setzen sie um und wirken bei der Umsetzung verschiedener Richtplanaufträge aktiv mit. Dazu können sie regionale Entwicklungskonzepte und regionale Sachpläne erarbeiten. Der Kanton begründet dies damit, dass zwar grundsätzlich die Abstimmung von Planungen durch den Richtplan erfolgt. Die Aufnahme von «Teilplanungen auf Sachebene» würde den kantonalen Richtplan jedoch in Bezug auf die Anzahl und «Flughöhe» unnötig belasten. Im Baugesetz werden daher den Gemeinden die regionalen Sachpläne als Koordinationsinstrument zur Verfügung gestellt. Sie sind mit der Genehmigung durch den Regierungsrat behördenverbindlich.⁵⁸ Auch wenn somit im Kanton Aargau formal keine regionalen Richtpläne «im eigentlichen Sinne» bestehen, trägt die Regionalplanung mit diesen gemeindeübergreifenden Abstimmungsaufgaben wesentlich zur kantonalen Richtplanung und deren Umsetzung bei.

Im **Kanton Bern** gibt es die sogenannten «Regionalkonferenzen». Zur Rolle der Regionen hält der Kanton Bern im Richtplan fest, dass die Regionalkonferenzen und Regionen die wichtigsten Partner des Kantons für die konkrete Umsetzung der regionalen Massnahmen seien und er deshalb eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Bewältigung gemeinsamer oder ähnlicher Aufgaben begrüsse. Regionalkonferenzen sind gemeinderechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie sind nach Massgabe der besonderen Gesetzgebung für die regionale Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung sowie deren gegenseitige Abstimmung, die regionale Kulturförderung sowie die regionalen Aufgaben im Bereich der Regionalpolitik zuständig. Die Einführung einer Regionalkonferenz bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden und der Mehrheit der Stimmberechtigten der betreffenden Region. Das raumplanerische Instrument der Regionalkonferenzen ist das Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept RGSK. Damit sollen Gesamtverkehrs- und Siedlungsentwicklung auf Stufe Region mittel- bis langfristig abgestimmt und in Einklang gebracht werden. Auch in Regionen, in denen noch keine Regionalkonferenz gebildet wurde, müssen RGSK in den vordefinierten Perimetern erarbeitet werden, so dass dieses Instrument flächendeckend über den ganzen Kanton zur Anwendung kommt

An regionale Vorhaben, welche in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden sollen, stellt der Kanton verbindliche Anforderungen. Es können Vorhaben mehrerer oder einzelner Regionen aufgenommen werden, welche «einen sachlich oder raumordnungspolitisch wesentlichen Beitrag zur Erfüllung kantonalen Ziele der räumlichen Entwicklung leisten, einen sachlich oder raumordnungspolitisch wesentlichen Beitrag zur Erfüllung regionaler Ziele der räumlichen Entwicklung leisten, jedoch durch die Region(en) aus eigener Kraft nicht vorangetrieben werden können oder die besondere Unterstützung des Kantons im Planungsprozess oder die Koordination und frühzeitige Bindung von Fachstellen des Bundes notwendig machen» (F 31). Schwerpunkte der RGSK bilden Massnahmen in den Bereichen Siedlung, Landschaft und Tourismus sowie Verkehr. Grossvorhaben, die in den RGSK koordiniert werden, sind vorab die VE sowie ÖV-, MIV und Langsamverkehrsprojekte.

Der **Kanton Freiburg** hält in seinem Richtplan fest, dass die Regionen bestimmte Aufgaben ausführen oder regionale Studien realisieren können. Als mögliche Themenfelder erwähnt er die Verdichtung, die touristischen Entwicklungsschwerpunkte, die Ansiedlung von Tourismus- und Freizeitanlagen, das Velowandern, den Reitsport, die Bootshäfen und Anlegeplätze, die kombinierte Mobilität, das

⁵⁸ Gesetz über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG); Änderung vom 10. März 2009.

Radwegnetz, die Fusswege, den motorisierten Individualverkehr, die Fruchtfolgefleichen oder auch die Trinkwasserversorgung.

Das Freiburger Raumplanungs- und Baugesetz verpflichtet die Regionen seit dem 1. Januar 2019 explizit, regionale Richtpläne zu erstellen. Darin können die Regionen, die vom Kanton im kantonalen Richtplan getroffenen Aussagen hinsichtlich gewisser Themen verfeinern. Die entsprechenden Festlegungen der Regionen können wiederum zu Anpassungen des kantonalen Richtplans führen. Die Siedlungsentwicklung und die Arbeitszonen, die Mobilität, die Umwelt und die Seeufer sind Themen, die in einem regionalen Richtplan aus Sicht des Gesetzes mindestens behandelt werden müssen. Zudem können die Regionen neue Projektblätter vorschlagen für Vorhaben mit grossen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, wenn sie die im Richtplan definierten Anforderungen (vgl. Kapitel 3.2.3) erfüllen.

Wie in anderen Kantonen ist die Richtplanung auf der Stufe Region fester Bestandteil der Raumordnungspolitik **Graubündens**. Der Kanton hält in seinem Richtplan sogar fest, dass «der ausgeprägte Einbezug der Regionen in das Bündner Planungssystem schweizweit eine Besonderheit darstelle».⁵⁹ Wo zulässig, wird der kantonale Richtplan durch die regionale Richtplanung und die Nutzungsplanung stufengerecht konkretisiert und differenziert. Die Regionen legen in den regionalen Richtplänen wichtige Bausteine für den kantonalen Richtplan. Für diverse Bewilligungen, Konzessionen und Plangenehmigungen sind Einträge bzw. Festsetzungen in den regionalen Richtplänen eine gesetzlich verlangte Voraussetzung. Die regionalen Richtpläne behandeln insbesondere folgende Themen: Festlegung des Siedlungsgebiets, Arbeitsgebiete von regionaler Bedeutung, Skigebiete und touristische Transportanlagen, Landschaftsschutzgebiete, Kulturlandschaften mit besonderer Bewirtschaftung und landschaftsprägenden Bauten, Materialabbau, -ablagerung und Deponien und weitere wie Standorte für Einkaufseinrichtungen, touristische Beherbergung ausserhalb der Siedlung, Sportanlagen, Golfanlagen, wichtige Campinganlagen, Ruhegebiete, Wintersperrgebiete (Wildschutz), Wege und Schiessanlagen, Standorte für Windenergieanlagen.

Die dazu nötigen Verfahren wurden eng aufeinander abgestimmt. Je nach Auslöser für Arbeiten in der Richtplanung gelangen die Regionen an den Kanton oder der Kanton an die jeweilige Region. Mittels problem- und sachspezifischer Vereinbarungen werden Inhalte, Vorgehensweise und Verfahren sowie Zeitprogramme gemeinsam festgelegt. Somit werden raumrelevante Vorhaben, die eines Eintrags im kantonalen und regionalen Richtplan bedürfen, in einem gemeinsamen (koordinierten) Verfahren abgewickelt und aufgelegt. Alle behördenverbindlichen Anpassungen des kantonalen Richtplans sind dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten. Das Verfahren, die Zuständigkeiten und die Finanzierung sind im kantonalen Raumplanungsgesetz KRG-GR geregelt (Art. 10-12 KRG-GR).

Der **Kanton Wallis** kennt keine institutionalisierten Planungsregionen – dafür das Instrument des «interkommunalen Richtplans». Wenn eine raumplanerische Massnahme (ein Projekt oder eine Planung) bedeutende Auswirkungen auf den Raum mehrerer Gemeinden hat, müssen die betroffenen Gemeinden grundsätzlich einen interkommunalen Richtplan (Art. 20 kRPG-VS) erarbeiten. Die interkommunalen Richtpläne definieren die gewünschte räumliche Entwicklung und stellen die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten sicher. Sie behandeln mindestens die Besiedlung, die Mobilität und die Umwelt. Für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme, die Erstellung neuer Bergbahnanlagen, die überkommunale Abstimmung von Bauzonen (Wohnzonen und Arbeitszonen) sind interkommunale Richtpläne Pflicht.

Der **Kanton Zug** kennt keine Zwischenebene zwischen Kanton und Gemeinden – also keine Planungsregionen oder regionale Instrumente. Dies wäre aufgrund seiner Grösse auch nicht sinnvoll.

Die Gemeinden des **Kantons Zürich** sind in elf Planungsverbänden zusammengeschlossen. Diese sind für die Erarbeitung der regionalen Richtpläne verantwortlich, welche – nach erfolgter Vorprüfung

⁵⁹ Richtplan Graubünden, Kapitel 1.3.2 Verbundaufgabe von Kanton und Regionen.

durch das Amt für Raumentwicklung von der jeweiligen Delegiertenversammlung verabschiedet und auf Antrag der Baudirektion – vom Regierungsrat festgesetzt werden. Gegen den Beschluss der Delegiertenversammlung kann das Referendum ergriffen werden. Wenn erforderlich, kann der Regierungsrat bei der Festsetzung von Anträgen der Regionen abweichen und Anpassungen am regionalen Richtplan vornehmen. Der Entscheid des Regierungsrates ist abschliessend. Damit ist sichergestellt, dass keine Widersprüche zu den übergeordneten Vorgaben des kantonalen Richtplans entstehen können. Die Struktur der regionalen Richtpläne ist weitgehend dieselbe wie im kantonalen Richtplan. Die Vorgaben des kantonalen Richtplans werden differenziert und auf die Bedürfnisse der einzelnen Region abgestimmt. Im Bereich Siedlung beispielsweise werden Arbeitsplatzgebiete oder Gebiete mit hoher und tiefer Dichte ausgeschieden, im Bereich Landschaft werden Vernetzungskorridore und im Bereich Verkehr die Fuss- und Wanderwege festgelegt. Grossvorhaben werden auf regionaler Stufe koordiniert und festgelegt, wenn sie regionale Bedeutung haben. Dies ist im Grundsatz dann der Fall, wenn sie einer überkommunalen Abstimmung bedürfen oder wenn der Kanton explizit einen entsprechenden Auftrag erteilt (so zum Beispiel für Aushubdeponiestandorte).

3.5 Verfahren

Im vorliegenden Bericht geht es nicht nur darum, *welche* Vorhaben in den Richtplan aufgenommen werden. Ebenso wichtig ist die Frage, *wie* diese Vorhaben in den Richtplan aufgenommen werden und wie die Kantone weiter mit ihnen umgehen. Es geht also um die Verfahren im Zusammenhang mit Grossvorhaben im Richtplan beziehungsweise um den Weg, den ein Grossvorhaben bis zur Festsetzung im Richtplan durchlaufen muss.

3.5.1 Allgemeines zum Verfahren

Die Richtplanung ist ein rollender Prozess. Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine insgesamt bessere Lösung möglich, müssen die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden (Art. 9 Abs. 2 RPG). Dabei geht es um eine inhaltliche Umformung des Plans, sei es durch Modifikation oder Streichung bestehender Planaussagen oder durch Aufnahme neuer Planaussagen.⁶⁰ Das RPG unterscheidet grundsätzlich zwei Arten von Planänderungen:

- die *Anpassung* von Teilen des Richtplans und
- die *Überarbeitung* des Richtplans im Zuge der gesamthaften Überprüfung alle zehn Jahre.

Kleinere, rechtlich wenig bedeutsame Änderungen können mittels *Fortschreibung* – ohne formelle Richtplananpassung – aktualisiert werden. Als Fortschreibung gilt beispielsweise in den meisten Kantonen der Übertritt eines umgesetzten Vorhabens von der Festsetzung zur Ausgangslage.⁶¹ Generell kann festgehalten werden, dass es sich um eine Fortschreibung handelt, wenn die vom Richtplan gesteuerten Prozesse «im Rahmen seiner Anweisungen» (Art. 11 Abs. 3 RPV) verbleiben, ohne dass die im Plan vorgezeichnete «Richtung» (Art. 5 Abs. 1 RPV) verlassen wird.⁶² Bei einer Fortschreibung genügt eine blosser Mitteilung an das Bundesamt für Raumentwicklung (Art. 11 Abs. 3 RPV).

Die Aufnahme neuer Grossvorhaben in den Richtplan geschieht meistens über eine förmliche Plananpassung. Eine wesentliche Rolle spielen die Koordinationsstände. Grundsätzlich durchläuft die Richtplanung – und damit auch ein Grossvorhaben – die drei Stadien der Vororientierung, des Zwischenergebnisses und der definitiven Festsetzung. *Vororientierungen* umfassen gemäss Artikel 5 Absatz 2 RPV die raumwirksamen Tätigkeiten, die sich noch nicht in dem für ihre spätere Abstimmung

⁶⁰ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG Art. 9 N 36.

⁶¹ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 9 N. 38, mit weiteren Hinweisen.

⁶² Tschannen, Praxiskommentar RPG, Art. 9 N. 37.

untereinander erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (Bst. c); *Zwischenergebnisse* enthalten die raumwirksamen Tätigkeiten, die noch nicht aufeinander abgestimmt sind, und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Bst. b); *Festsetzungen* regeln schliesslich, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind (Bst. a).

Diese «saubere» Abfolge der drei Koordinationsstände ist jedoch nicht in jedem Fall sinnvoll oder nötig. Es muss jeweils im Einzelfall beurteilt werden, welcher Stand der räumlichen Abstimmung bei der erstmaligen Aufnahme bereits erreicht ist. In der Praxis werden die Kategorien «Vororientierung» und / oder «Zwischenergebnis» oft übersprungen. Besonders bei dringenden Vorhaben wird die räumliche Abstimmung so vorangetrieben, dass direkt eine Festsetzung vorgenommen werden kann.

Die materielle Weiterentwicklung eines Plangeschäfts dürfte regelmässig nach einer förmlichen Anpassung und der Genehmigung durch den Bund (vgl. Art. 11 Abs. 1 und 2 RPV) verlangen. Ob es sich bei einer Änderung des Koordinationsstandes – beispielsweise beim Schritt von der Vororientierung zum Zwischenergebnis – um eine Anpassung oder eine blosser Fortschreibung handelt, ist im Einzelfall zu beurteilen.⁶³ Beim Übergang eines Grossvorhabens zur Festsetzung werden in der Regel noch offene Fragen aus dem vorherigen (Zu)Stand als Zwischenergebnis geklärt. Dies ist als Anpassung zu behandeln, falls nicht nur die Erfüllung eindeutig bestimmter Prozessschritte geprüft werden muss, die im Zwischenergebnis bestimmt worden sind.⁶⁴ Dazu ist eine öffentliche Mitwirkung nötig (siehe unten) und anschliessend die Genehmigung durch den Bund. Bestrittene Anpassungen sind durch den Bundesrat zu genehmigen (vgl. Art. 11 Abs. 1 RPV), unbestrittene Anpassungen genehmigt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK; Art. 11 Abs. 2 RPV).

TSCHANNEN spricht sich dafür aus, die Möglichkeiten der Fortschreibung auszuschöpfen und förmliche Plananpassungen auf ein Minimum zu beschränken. Eine strengere Betrachtungsweise berge das Risiko, dass das Richtplanverfahren überanstrengt wird und die Praxis sich mit der Zeit vom Richtplan abwende.⁶⁵ Viele Kantone folgen dem, indem sie beispielsweise den Wechsel des Koordinationsstandes als Fortschreibung behandeln. Dabei dürfen aber die Folgen für Mitwirkungs- und Auflageverfahren (siehe unten) nicht vergessen werden, welche bei einer Fortschreibung meistens verkürzt oder gar nicht vorhanden sind.

Die Kantone müssen sich Gedanken machen zu geeigneten Mitwirkungsverfahren. Die Bevölkerung und die Gemeinden sowie die Umweltverbände und andere Träger raumwirksamer Aufgaben sollen bei Richtplananpassungen in geeigneter Weise mitwirken können (Art. 4 Abs. 2 sowie Art. 10 Abs. 2 RPG). Die Informations- und Mitwirkungsverpflichtung gilt nicht nur für die erstmalige Erarbeitung des

⁶³ Siehe dazu auch BGE 146 I 36 E. 2.4 S. 42 (Bätterkinden BE), in US EspaceSuisse Nr. 5732. Das Bundesgericht hat in diesem Fall den Schritt von der Vororientierung zum Zwischenergebnis als durch den Bundesrat zu genehmigende Anpassung bezeichnet, «weil in diesem Verfahrensstadium regelmässig bereits vertiefte Abklärungen und Überlegungen zur Koordination sowie ein wesentlicher Teil der Interessengewichtung vorgenommen werden». Die Teilnehmenden des Workshops haben diese Aussage in Frage gestellt. Siehe dazu auch TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 9 N. 38 mit weiteren Hinweisen

⁶⁴ Das Bundesgericht hat im BGE 146 I 36 E. 2.4 S. 42 (Bätterkinden BE) in US EspaceSuisse Nr. 5732, die Fortschreibung eines Zwischenergebnisses zur Festsetzung als nicht genehmigungspflichtig bezeichnet, wenn damit die vorgezeichnete Richtung nicht verlassen, sondern nur weiter vertieft wird. Im Workshop wurde dieses Urteil besprochen und als in der Praxis nur anwendungstauglich bezeichnet, wenn im Zwischenergebnis klar festgehalten sei, welche Schritte ausgeführt werden müssen, um zu einer Festsetzung zu gelangen und deren Umsetzung im Sinne einer «Checkliste» geprüft werden könne. Dies werde nur selten der Fall sein. Gleichzeitig hat das Bundesgericht in Urteil BGer 1C_356/2019 vom 4.11.2020, E. 3.2 (Grimselstausee/Guttannen BE) in US EspaceSuisse Nr. 5904 festgehalten, dass eine Fortschreibung eines Zwischenergebnisses zur Festsetzung auf jeden Fall nicht genügt, wenn «Schutz- und Nutzinteressen von nationaler Bedeutung aufeinander treffen, weil Interessenkonflikte zwischen Bundesinteressen unter Einbezug der betroffenen Bundesstellen zu beurteilen sind» (E. 3.4).

⁶⁵ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 9 N. 38.

Richtplans, sondern auch für Anpassungen und Gesamtüberarbeitungen.⁶⁶ Einzig bei geringfügigen Plananpassungen sind Abstriche bei Mitwirkung und Zusammenarbeit zulässig.⁶⁷

Es lohnt sich, nicht jedes Vorhaben in einem separaten Verfahren abzuwickeln. Dies sollte grundsätzlich – auch aus Gründen der erforderlichen Gesamtschau – in einer ordentlichen, allenfalls periodischen Anpassung (Gesamtrevision des Richtplans oder dazwischen durchzuführende periodische Richtplananpassungsrunden) erfolgen. Speziell an Grossprojekten ist jedoch, dass oft neue Vorhaben in zeitlich sehr unterschiedlichen Abständen dazukommen. Das ist schwierig im Voraus zu planen. Deshalb können durchaus auch Einzelprojekte zu einer Richtplananpassung führen.⁶⁸ Diese und weitere Fragen müssen die Kantone aufgrund von Artikel 10 RPG regeln.⁶⁹

3.5.2 Verfahren in den einzelnen Kantonen

Zum generellen Verfahren der Richtplananpassung in den einzelnen Kantonen kann auf die Zusammenstellung «Beschlussfassung von kantonalen Richtplänen» verwiesen werden, die die KPK zusammen mit EspaceSuisse erstellt hat. Sie wurde in den Jahren 2016/2017 letztmals inhaltlich aktualisiert und findet sich auf den Websites der [KPK](#) und von [EspaceSuisse](#).

Der **Kanton Aargau** stellt – wie viele andere Kantone auch – explizit auf die im RPG im Grundsatz vorgesehenen drei Formen der Richtplanänderung ab: Überarbeitung, Anpassung und Fortschreibung des Richtplans. Bei der «*gesamthaften Überprüfung und nötigenfalls Überarbeitung*» des Richtplans wird der ganze Inhalt überprüft und gegebenenfalls im gleichen Verfahren wie beim Erlass geändert. *Anpassungen* des Richtplans umfassen Änderungen am kantonalen Raumkonzept, an den Planungsgrundsätzen, Planungsanweisungen und örtlichen Festlegungen sowie explizit die Aufnahme von örtlichen Festlegungen in die Kategorien Festsetzung oder Zwischenergebnis. Anpassungen sind das Hauptinstrument des Grossen Rats zur Einflussnahme auf raumwirksame Planungen und Vorhaben im Kanton. Diese setzen immer eine Gesamtbeurteilung, ein Vernehmlassungs- und Mitwirkungsverfahren und einen Beschluss des Grossen Rats voraus. Als Regel gilt, dass das Anpassungsverfahren mit einer Anhörungsfrist von einem Monat beschleunigt durchzuführen ist. Vernehmlassungs- und Mitwirkungsverfahren werden zusammengelegt. Anpassungen werden meist vom Regierungsrat beantragt oder vom Grossen Rat über parlamentarische Vorstösse, können aber auch von Gemeinden, Regionalplanungsverbänden, Bundesstellen und via Regierungsrat von Nachbarkantonen, beschwerdeberechtigten Organisationen, natürlichen und juristischen Personen kommen. Es gibt keine festen Intervalle. Die Eintretensvoraussetzungen für Richtplananpassungen können im Interesse der Beständigkeit und damit der Rechts- und Investitionssicherheit eingeschränkt werden. Dies wird in den entsprechenden Richtplankapiteln festgelegt. Aktuell besteht die einzige Einschränkung im Richtplankapitel S 1.2.⁷⁰ *Fortschreibungen* des Richtplans werden bei Abweichungen oder Änderungen von geringfügiger räumlicher und sachlicher Bedeutung vorgenommen. Sie liegen in der Kompetenz des Regierungsrats.

⁶⁶ EJPD/BRP, Der kantonale Richtplan, Leitfaden für die Richtplanung, Bern 1997, S. 14.

⁶⁷ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 9 N. 47.

⁶⁸ Strenger MARTI, Richtplanung, S. 47.

⁶⁹ MARTI, Richtplanung, S. 48: Die Durchführung einer eigentlichen *formalisierten Umweltverträglichkeitsprüfung* ist nicht erforderlich, zumal diese bei planungspflichtigen Vorhaben grundsätzlich im Rahmen der (Sonder-)Nutzungsplanung zu erfolgen hat, wo es allerdings bereits um das konkrete Projekt geht und Alternativstandorte grundsätzlich nicht mehr geprüft werden müssen. Obwohl die Einführung einer eigentlichen, namentlich auch Standortfragen behandelnden Umweltverträglichkeitsprüfung für Richtplangeschäfte – im Fachjargon strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) oder Plan-UVP genannt – vom Bundesgesetzgeber nicht angestrebt wurde, bleibt es den Kantonen natürlich freigestellt, eine solche im *kantonalen Recht* zu schaffen, wie dies bisher namentlich der Kanton Genf getan hat.

⁷⁰ Anpassungen des Siedlungsgebiets erfolgen ausschliesslich im Rahmen einer Gesamtüberprüfung im Richtplan, in der Regel frühestens nach 10 Jahren oder bei wesentlich geänderten Verhältnissen. Dies aufgrund der verbindlichen, neuen Anforderungen gemäss Artikel 8a RPG.

Als Fortschreibung gilt beispielsweise die Aufnahme neuer Vorhaben als Vororientierung sowie die Streichung von Vorhaben, die realisiert oder aufgrund übergeordneter Entscheide veraltet sind.

Im **Kanton Bern** erfolgt eine Überprüfung des gesamten Massnahmenteils im Zweijahresrhythmus. Allfällig nötige Aktualisierungen stützen sich auf die Ergebnisse des Controllings. Nur in dringenden und wichtigen Fällen können Massnahmenblätter auch in der Zwischenzeit geändert oder neu eingefügt werden.

Der Kanton Bern verfügt wie eingangs erwähnt über eine indikative Liste von Grossvorhaben (Kap. 3.2.2). Kommt ein neues Vorhaben dazu und gibt es noch kein entsprechendes Massnahmenblatt beziehungsweise noch keinen Eintrag in einem bestehenden thematischen Massnahmenblatt, so muss ein solches geschaffen werden. Das läuft über eine ordentliche Anpassung des Richtplans. Neue Richtplaninhalte können von der Verwaltung (kantonale Fachstellen oder Direktionen) oder von den Regionen (Regionalkonferenzen und Planungsregionen) vorgeschlagen werden. Die Aufnahme von neuen Richtplaninhalten richtet sich nach der Raumwirksamkeit und der kantonalen Bedeutung (vgl. Kap. 3.2.2). Über die Aufnahme von neuen Richtplaninhalten in den Massnahmenteil des Richtplans entscheidet der Regierungsrat gestützt auf die entsprechenden Anträge der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) in der Regel im Rahmen des alle zwei Jahre durchgeführten Controllings der Leistungsziele. Die erstmalige Aufnahme von neuen Richtplaninhalten unterliegt in jedem Fall der Mitwirkung (3 Monate).

Es gibt keine formalen Vorgaben für die Durchführung des Abstimmungsverfahrens. Die räumliche Abstimmung der einzelnen Massnahmen und Vorhaben liegt in der Verantwortung der Trägerschaften der Massnahme oder des Vorhabens und muss bedarfs- und stufengerecht erfolgen. Die Festlegung des Koordinationsstands bei der Aufnahme von neuen Richtplaninhalten ist projektspezifisch und einzelfallweise vorzunehmen. Die Fortschreibung umfasst die Aktualisierung von Massnahmen ohne inhaltliche Auswirkungen (z.B. Streichen erfolgter Schritte des Vorgehens, oder redaktionelle Anpassungen) oder die Zuteilung zu einem neuen Stand der Koordination (Überführung Vororientierung in Zwischenergebnis oder in Festsetzung, Überführung Zwischenergebnis in Festsetzung). Die Zuteilung zu einem neuen Stand der Koordination kann grundsätzlich ohne Mitwirkungsverfahren durch die Direktion für Inneres und Justiz beschlossen werden. Es muss einzelfallweise – anhand des konkreten Richtplaninhalts und der entsprechenden Vorgaben und Anweisungen – beurteilt werden, ob es sich um mitwirkungs- und genehmigungsbedürftige Anpassungen oder um nicht mitwirkungsbedürftige Fortschreibungen handelt.

Der **Kanton Freiburg** unterscheidet zwischen drei Arten von Änderungen des kantonalen Richtplans: bedeutende Änderungen, geringfügige Änderungen und Änderungen der Projektblätter. Eine Änderung eines Themas gilt grundsätzlich als bedeutend, wenn die Änderung den rechtsverbindlichen Teil des Richtplans betrifft und Folgen für die kommunalen, regionalen und eidgenössischen Behörden hat. Bedeutende Änderungen unterliegen demselben Verfahren wie die Erstellung, Annahme und Genehmigung des kantonalen Richtplans. Diese Änderungen werden während zwei Monaten in die öffentliche Vernehmlassung geschickt (drei Monate für die Gemeinden) und werden vom Staatsrat verabschiedet sowie anschliessend vom Bundesrat genehmigt. Aktualisierungen der erläuternden Berichte sind geringfügige Änderungen. Diese werden ohne öffentliche Vernehmlassung vorgenommen. Der Staatsrat genehmigt sie und gibt seinen Entscheid den Bundes- und Gemeindebehörden bekannt. Für Änderungen der Projektblätter über ein Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt sieht das Ausführungsreglement zum kantonalen Raumplanungs- und Baugesetz ein spezifisches Verfahren mit einer einmonatigen öffentlichen Vernehmlassung vor (Art. 14a RPBR-FR). Während der Vernehmlassungsfrist können die vom Vorhaben betroffenen Gemeinden und die betroffenen regionalen Instanzen, die angrenzenden Gemeinden und die interessierten Kreise bei der Direktion schriftlich Bemerkungen und begründete Vorschläge einreichen. Einzig neue Projektblätter sind Gegenstand eines

Berichts, der dem Grossen Rat zur Information vorgelegt wird. Wenn die Ausarbeitung eines neuen Projektblatts über ein Grossvorhaben eine Änderung der Ziele oder Grundsätze des kantonalen Richtplans erfordert, folgt diese dem eingangs beschriebenen ordentlichen Verfahren für bedeutende Änderungen.

Im **Kanton Graubünden** wird zwischen der Überarbeitung, Anpassung und Fortschreibung des kantonalen Richtplans unterschieden. Bei der Überarbeitung des Richtplanes wird der gesamte Inhalt überprüft. Eine Richtplananpassung erfolgt, wenn:

- neue Themenstellungen in den Richtplan aufgenommen werden;
- Anpassungen in bestehenden Richtplankapiteln aufgrund geänderter Gesetzeslage notwendig sind;
- bei bestehenden Themenstellungen entweder neue räumliche Vorhaben in den Richtplan aufgenommen oder bestehende angepasst werden;
- Ziele und Leitsätze geändert oder die Handlungsanweisungen überarbeitet beziehungsweise geänderten Umständen angepasst werden.

Eine Anpassung der behördenverbindlichen Inhalte setzt ein Auflageverfahren, einen Beschluss der Regierung und beim kantonalen Richtplan zusätzlich eine Genehmigung des Bundes voraus. Kleinere Abweichungen und geringfügige Änderungen von untergeordneter räumlicher und sachlicher Bedeutung werden als Fortschreibungen bezeichnet. Sie entsprechen weitgehend der im Richtplan vorgezeichneten Entwicklung. Verantwortlich dafür ist das Departement für Volkswirtschaft und Soziales. Sofern behördenverbindliche Inhalte (im Richtplan farbig hinterlegt) betroffen sind ist ein Anhörungsverfahren bei den Betroffenen (Gemeinden, Regionen, Dienststellen, Bund) durchzuführen. Die Aufnahme von räumlichen Festlegungen (Projekte und Vorhaben) mit dem Koordinationsstand Vororientierung, Zwischenergebnis oder Festsetzung erfolgt unter Anhörung der Betroffenen und nach Beschluss der Regierung und Genehmigung des Bundes (kantonaler Richtplan). Soll ein neues Vorhaben in den Richtplan aufgenommen werden, so hält der Kanton im Richtplan ausdrücklich fest, dass Interessierte frühzeitig mit dem Amt für Raumentwicklung abklären sollen, ob es sich bei ihrem Vorhaben um ein solches mit «gewichtigen Auswirkungen» im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 RPG handelt. Mindestanforderungen für eine Beurteilung in den dafür vorgesehenen Verfahren seien Grundlagen, die über die technische, räumliche, (umwelt)rechtliche und finanzielle Machbarkeit Auskunft geben. Ein Vorprojekt könne eine geeignete Grundlage für diese Machbarkeitsstudie darstellen. Ebenfalls sei ein schriftliches Einverständnis der Standortgemeinde einzuholen.

Der **Kanton Wallis** unterscheidet im Zusammenhang mit den Koordinationsblättern zwischen einer Änderung und der Bewirtschaftung. Eine *Änderung des Richtplans* betrifft einen der folgenden Fälle: Einführung eines neuen Koordinationsblatts in den Richtplan, Entfernen eines Koordinationsblatts aus dem Richtplan oder Anpassung des verbindlichen Teils eines Blattes. Das Verfahren für die Änderung des kantonalen Richtplans ist unter Artikel 7 und 8 kRPG-VS geregelt (gleiches Verfahren wie bei Erarbeitung des Richtplans). Unter anderem wird der Entwurf der Änderung in jeder Gemeinde öffentlich aufgelegt. Während der öffentlichen Auflage kann jedermann seine Bemerkungen schriftlich an die betroffene Gemeinde richten. Nach dieser Frist stellt jede Gemeinde dem Staatsrat ihre Stellungnahme zu den eingegangenen Bemerkungen zu. Die Gemeindeverbände, die anderen Träger raumwirksamer Aufgaben sowie die im RPG genannten beschwerdeberechtigten Organisationen können während der öffentlichen Auflage ihre Bemerkungen an den Staatsrat richten. Die Koordinationsblätter, die Gegenstand einer Änderung sind, werden schliesslich dem Bund im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 oder 2 RPV zur Genehmigung unterbreitet. Jede zuständige Behörde oder interessierte Instanz kann Änderungen des kantonalen Richtplans vorschlagen. Jedoch muss die Notwendigkeit einer solchen Änderung begründet sein. Entsprechende Änderungen des Richtplans, die vom Staatsrat beschlossen wurden, kann die thematische Kommission des Grossen Rats, welche Fragen in Zusammenhang mit der

Raumplanung behandelt, direkt dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreiten.

Die *Bewirtschaftung des Richtplanes* erfolgt über eine Anpassung der Koordinationsblätter nach Abstimmung der verschiedenen Interessen in Zusammenarbeit mit den beteiligten Stellen. Die Bewirtschaftung des kantonalen Richtplanes betrifft einen der folgenden Fälle: Anpassungen des nicht verbindlichen Teils des Koordinationsblatts (Instanzen, Ausgangslage, Dokumentation), Einführung eines neuen Vorhabens in den Richtplan oder Änderung des Koordinationsstands eines Vorhabens. Sobald ein Vorhaben der Kategorie «Festsetzung» zugewiesen wird, erfolgt eine öffentliche Auflage. Während dieser Auflage wird die Bevölkerung einbezogen. Die vom Staatsrat beschlossenen Vorhaben werden dem Bund zur Genehmigung unterbreitet.

Der Richtplan äussert sich im **Kanton Zug** nicht explizit zum Verfahren. Aktuell werden Richtplananpassungen bei Bedarf durchgeführt. Der Kanton beabsichtigt, künftig periodische Richtplananpassungen einzuführen (je eine im Sommer- und im Winterhalbjahr). Der Anstoss für neue Grossvorhaben kann aus der Politik, von Fachstellen, Organisationen oder von Dritten kommen. Das vom Amt für Raum und Verkehr ausgearbeitete Vorhaben wird – nachdem es dem Regierungsrat vorgelegt wurde – für 60 Tage öffentlich aufgelegt. Nach einer Überarbeitung durch das kantonale Amt geht die gesamte Richtplananpassung mit Regierungsratsbeschluss an den Kantonsrat, welcher die Vorlage in der Raumplanungskommission berät. Danach geht die Vorlage ins Plenum. Es gibt nur 1. Lesung im Kantonsrat und keine Referendumsmöglichkeiten. Ausnahmsweise kann der Regierungsrat «kleine Änderungen ohne wesentliche räumliche Auswirkungen» beschliessen (§ 3 PBG-ZH). Diese Ausnahme wird restriktiv gehandhabt. Aufgrund des sehr detaillierten Richtplans im Kanton Zug ist die Hürde für eine Aufnahme in den Zuger Richtplan relativ tief. Für Fortschreibungen ist die Baudirektion beziehungsweise das Amt für Raum und Verkehr zuständig. Dabei findet kein Mitwirkungs- und Beschlussverfahren statt. Fortgeschrieben wird, wenn Richtplaninhalte in die Ausgangslage übergehen (z.B. realisierte Strassenbauprojekte, Stadtbahnhaltestellen sind in Betrieb, kleinräumige Anpassungen von Wanderwegen oder Radstrecken).

Der **Kanton Zürich** kennt einen fixen Rhythmus für Richtplananpassungen. Einmal jährlich wird der aktuelle Richtplan überarbeitet und wo nötig angepasst. Das Verfahren wird momentan angepasst und der Kantone wechselt zu einem Zwei-Jahres-Intervall für Richtplananpassungen. Lediglich in seltenen Ausnahmefällen soll davon abgewichen werden. Das Verfahren für die Richtplananpassung läuft wie folgt. Am Anfang steht eine verwaltungsinterne Umfrage bei allen Direktionen, ob sie in ihren Themen Anpassungsbedarf sehen. Kommt ein Vorhaben hinzu, wird geprüft, ob es überhaupt dem Richtplanvorbehalt unterliegt (vgl. Kap. 3.2.7) und ob es zeitlich bereits weit genug fortgeschritten ist, um in den Richtplan aufgenommen zu werden [zur Erinnerung: Der Kanton Zürich kennt keine Koordinationsstände der Vororientierung und Zwischenergebnis]. Nach einer Ämterkonsultation wird das entsprechende Vorhaben überarbeitet. Danach geht es in die Anhörung und öffentliche Auflage, welche zur Verfahrensbeschleunigung zeitgleich stattfinden. Diese dauern etwa 3 Monate. Nach einer erneuten Überarbeitung geht die gesamte Richtplananpassung mit Regierungsratsbeschluss an den Kantonsrat, welcher in der Kommission die Vorlage berät. Diese berät über die gesamte Vorlage, seien es Fortschreibungen, eigentliche Anpassungen oder Neueinträge. Lediglich der Übergang eines Vorhabens vom Stand «geplant» zu «bestehend» («Ausgangslage» in anderen Kantonen), also wenn das Vorhaben realisiert ist, muss nicht vor den Kantonsrat. Nach der Kommission beschliesst der Gesamtkantonsrat die Richtplananpassung und setzt sie fest. Im Anschluss wird die dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet.

	Auslöser / Initiant	Verfahren für erstmalige Aufnahme	Verfahren für Wechsel Koordinationsstand	Zuständige kantonale Behörde	Auflage / Mitwirkung	Genehmigung an den Bund
Aargau	Regierungsrat, Grosser Rat, Gemeinden, Regionalplanungsverbänden oder Bundesstellen	Fortschreibung (bei Aufnahme als Vororientierung); Anpassung (Zwischenergebnis oder Festsetzung)	Anpassung	Grosser Rat; (Regierungsrat bei Fortschreibungen, geringfügigen Änderungen, Streichungen)	Vernehmlassung und Mitwirkung gleichzeitig bei Anpassung (i.d.R. 3 Monate)	Anpassung
Bern	Kantonale Fachstellen / Direktionen oder Regionen	Anpassung (Aufnahme neues Vorhaben oder neues Massnahmenblatt)	Fortschreibung	Regierungsrat; Wechsel Koordinationsstand durch DIJ	Erstmalige Aufnahme stets mitwirkungsbedürftig (3 Monate); bei Fortschreibung einzelfallweise Beurteilung	Anpassung; Fortschreibung nur, wenn diese den Bund oder Nachbar Kantone binden sollen.
Freiburg		Spezifisches Verfahren für Aufnahme eines neuen Projektblatts; Bericht an Grossen Rat zur Information. Anpassungsverfahren, wenn Änderung der Ziele oder Grundsätze des Richtplans nötig	Spezifisches Verfahren für Änderung eines Projektblatts (gleiches Verfahren wie bei Aufnahme)	Staatsrat	1-monatige öffentliche Vernehmlassung	Änderung und Aufnahme neuer Projektblätter an Bundesrat
Graubünden	Interessierte / Gemeinden / Regionen / Kanton	Anpassung; Fortschreibung bei Aufnahme mit Koordinationsstand Vororientierung	Anpassung; Fortschreibung nur bei Wechsel zu Ausgangslage	Regierung; Bei Fortschreibung kantonales Departement. Parlament: nur bei Raumentwicklungsstrategie	Anhörung der Betroffenen	Anpassung
Wallis⁷¹	Betroffene Gemeinde(n)	Bewirtschaftung (Fortschreibung)	Bewirtschaftung (Fortschreibung)	Staatsrat	Vernehmlassung bei Gemeinden und Umweltorganisationen, Öffentliche Auflage 30 Tage	Anpassung, Bewirtschaftung (Fortschreibung)
Zug	Alle (Gemeinden, kantonale Direktionen)	Anpassung	Anpassung; Fortschreibung nur bei Wechsel zur Ausgangslage	Kantonsrat; Fortschreibungen: Amt für Raum und Verkehr	Öffentliche Auflage 60 Tage	
Zürich	Kantonale Direktionen, Gemeinden	Anpassung	Keine Koordinationsstände	Kantonsrat; bei Wechsel zur Ausgangslage (bestehend) Regierungsrat	Anhörung und öffentliche Auflage gleichzeitig; 3 Monate	Anpassung an Bundesrat

Tabelle 5: Verfahren bei der Festlegung von Grossvorhaben in den untersuchten Kantonen.

⁷¹ Das Verfahren trifft nur für Vorhaben zu, für die bereits Koordinationsblätter mit Projekten bestehen. Müssen Vorhaben in den Richtplan aufgenommen werden, für die noch kein Koordinationsblatt mit Projekten besteht, bedarf es einer Anpassung des Richtplans

4 Erkenntnisse und Fazit

4.1 Zusätzliche Erkenntnisse aus dem Workshop mit den Kantonen

Die ersten Erkenntnisse aus dem Bericht wurden in einem Workshop mit der Kommission Richtplanung der KPK sowie der ständigen Vertreterin des ARE in der Kommission besprochen. Im Vordergrund standen nicht Grossvorhaben, die unbestritten sind, sondern eher sogenannte «Grenzfälle». Im Anschluss an den Workshop wurde eine separate Synthese formuliert, die die Ergebnisse zusammenfasst. Der Austausch und die Diskussion von Detailfragen im Workshop haben zu wichtigen Ergänzungen des vorliegenden Berichts geführt. In Ergänzung zu den obigen Ausführungen wurden weitere Detailfragen diskutiert. So waren sich die Anwesenden beispielsweise weitestgehend einig, dass zonenkonforme Vorhaben grundsätzlich nicht als Grossvorhaben im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 RPG im Richtplan behandelt werden müssen. Wird also ein Grossvorhaben in einer bereits bestehenden Zone zonenkonform realisiert oder muss die Zone nur unerheblich angepasst oder erweitert werden, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Abklärungen in Bezug auf die Auswirkungen auf Raum und Umwelt bereits auf Nutzungsplanstufe vorgenommen wurden. Es besteht somit aus Sicht der Kantone kein Richtplanvorbehalt. Diese Ansicht teilt auch das Bundesgericht (siehe Urteil zu einer Reststoffverfestigungsanlage in Kap. 2.3).⁷² Weiter wurde über einen Richtplanvorbehalt für temporäre Vorhaben diskutiert. Eine solche Grundlage (z.B. für Grossanlässe) kann angezeigt sein, wenn sich der Anlass in bestimmten Abständen wiederholt, eine gewisse Grösse hat und Fahrnisbauten benötigt werden, die nicht zurückgebaut werden. Zudem wurde betont, dass, wenn Bundesinteressen (oder solche von Nachbarkantonen) betroffen sind, eine Grundlage im Richtplan oft die einzige Möglichkeit ist, um eine Koordination mit dem Bund (und den Nachbarkantonen) sicherstellen zu können. Ein Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedarf einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Eine Grundlage in einem anderen Instrument (z.B. kantonaler Sachplan oder regionaler Richtplan) ist ungenügend, insbesondere weil es die Ansprüche an die notwendige Koordination (u.a. mit dem Bund) nicht erfüllt. Auch diese Meinung wurde von den Anwesenden weitestgehend geteilt. Eingehend diskutiert wurden auch die Richtplanverfahren im Zusammenhang mit Grossvorhaben. Es herrschte die Meinung vor, dass Festsetzungen grundsätzlich vom Bund genehmigt werden müssen. Unumstrittene Vororientierungen und Zwischenergebnisse seien dagegen in vielen Fällen nur fakultativ zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Resultate sind schliesslich für alle Stufen behördenverbindlich, selbst wenn der Bund sie lediglich zur Kenntnis nimmt.

4.2 Fazit und Empfehlungen von EspaceSuisse

Der Richtplan hat in den letzten Jahren viel an Bedeutung gewonnen und ihm wird mehr als früher Beachtung geschenkt. Gleichzeitig ist Raumplanung grundsätzlich Sache der Kantone und sie können ihre eigenen Lösungen treffen. Das zeigte sich auch bei der Erarbeitung dieses Berichts zum Umgang mit Grossvorhaben. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten für den Richtplan, die unterschiedliche Einbettung in die politischen und verwaltungstechnischen Prozesse sowie das unterschiedliche Planungsverständnis in den Kantonen führen naturgemäss zu Unterschieden in Form und Inhalt der Richtpläne. Das eidgenössische RPG fordert zwar gewisse Mindestinhalte. Daneben sind die Kantone aber frei, welche Themen sie in den Richtplan aufnehmen und mit welcher Tiefe. So auch bei den Grossvorhaben nach Artikel 8 Absatz 2 RPG. Das Gesetz bestimmt zwar, dass Vorhaben mit gewichtigen

⁷² Entscheidend war, dass das neue (zonenkonforme) Vorhaben sich hinsichtlich seiner räumlichen Auswirkungen und seiner raumplanerischen Bedeutung nicht wesentlich von einer beliebigen Produktionsanlage in einer Industriezone unterscheidet, vgl. BGE 126 II 26 E. 4b S. 35 (Walkringen BE), in US EspaceSuisse Nr. 1924.

Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im kantonalen Richtplan bedürfen – es äussert sich aber nicht im Detail zur Abgrenzung, ab wann ein solcher Richtplanvorbehalt für ein Grossvorhaben besteht. In den Schlussfolgerungen zum Kapitel 2 (Kap. 2.4) wurde ersichtlich, dass sowohl die Lehre als auch die Rechtsprechung in allgemeiner Weise betonen, dass ein Richtplanvorbehalt vorliegt, wenn «angesichts der weitreichenden Auswirkungen des Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann».⁷³

Auf den ersten Blick zeigen sich bereits beim generellen Umgang mit dem Thema Grossvorhaben Unterschiede zwischen den Kantonen. Während einige Kantone sich konkret auf den erst 2014 in Kraft getretenen Artikel 8 Absatz 2 RPG beziehen, findet diese Bestimmung in gewissen Kantonen überhaupt keine Erwähnung. Die Konsequenzen daraus sind jedoch nicht allzu gross. Die Analyse der sieben untersuchten Kantone zeigt, dass keine grossen Abweichungen bezüglich der Aufnahme von Grossvorhaben in den Richtplan bestehen. Einerseits gibt es Grossvorhaben, die fast durchgehend (in den meisten Kantonen) als richtplanpflichtig gesehen werden (wie beispielsweise Windparks). Dazu tragen sicherlich die erwähnte bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie die darauf basierenden Richtlinien des Bundes bei. Viele Kantone stützen sich zur Abgrenzung des Richtplanvorbehalts auf diese Kriterien. Andererseits gibt es Grenzfälle, wo sich Unterschiede im Umgang zeigen. Bei den Grenzfällen ist insbesondere deren Konflikträchtigkeit einer der Hauptgründe für Richtplanvorbehalt. Zudem hängt eine unterschiedliche Behandlung auch oft mit der Grösse des Kantons zusammen: Ein Vorhaben, das in einem kleinen Kanton kantonale Bedeutung hat, kann in einem grossen Kanton nur regional bedeutend sein und entsprechend in regionalen Instrumenten behandelt werden. So delegiert beispielsweise der Kanton Graubünden im Unterschied zu anderen Kantonen viele Grossvorhaben an die regionale Planung. Zudem sind die Kantone von verschiedenen Themen unterschiedlich betroffen: Die Energieproduktion oder der Tourismus und deren räumliche Auswirkungen spielen in den grossen Gebirgskantonen Graubünden und Wallis eine ganz andere Rolle als in einem kleinen Mittellandkanton wie Zug. Entsprechend unterschiedlich ist die Aufnahme einzelner Vorhabentypen in den Richtplan.

Bezüglich der Verfahren zeigen sich ebenfalls Unterschiede. Dies ist jedoch grundsätzlich auf die verschiedenen vorhandenen Richtplanverfahren zurückzuführen und nicht spezifisch auf den Umgang mit Grossvorhaben. Diese Differenzen wurden bereits im erwähnten Bericht von KPK und EspaceSuisse aufgezeigt.⁷⁴ Bei gewissen Kantonen unterliegt eine erstmalige Aufnahme eines Vorhabens in den Richtplan einem vereinfachten Verfahren, die meisten behandeln diesen Schritt jedoch als ordentliche Anpassung des Richtplans. Fast alle Kantone weisen im Richtplan den jeweiligen Koordinationsstand der Grossvorhaben auf. Eine Ausnahme ist der Kanton Zürich. Er nimmt nur festgesetzte Vorhaben in den Richtplan auf und weist deshalb den Koordinationsstand nicht aus. Den Übergang von einem Koordinationsstand zum nächsten handhaben die Kantone ebenfalls unterschiedlich. Dies gilt auch für die Frage, wann beziehungsweise, ob eine Mitwirkung stattfindet. Auch bei der Dauer zeigen sich Unterschiede, die Mitwirkungsverfahren dauern zwischen einem und drei Monaten.

An sich ist der Richtplanvorbehalt in Artikel 8 Absatz 2 RPG nichts Neues. Grossvorhaben mussten schon bisher im Richtplan erscheinen. Er führt jedoch dazu, dass sich die Kantone eingehender mit diesem Thema auseinandersetzen. Dabei handelt es sich nicht um eine blosser Formalie; dem Richtplan kommt vielmehr zentrale Bedeutung als Abstimmungsinstrument für Vorhaben mit bedeutsamen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu.⁷⁵ Mit einer Analyse der kantonalen Richtpläne und der

⁷³ BGE 140 II 262 E. 2.3.2 S. 267 (Obergoms VS) in US EspaceSuisse Nr. 4624; BGE 137 II 254 E. 3.2 S. 258 (Vendlincourt JU) in US EspaceSuisse Nr. 4087 und in VLP-ASPAN, INFORAUM 4/2011, 3 ff.

⁷⁴ KPK / EspaceSuisse, Beschlussfassung von kantonalen Richtplänen (2016/2017 letztmals inhaltlich aktualisiert), zu finden auf den Websites der [KPK](#) und von [EspaceSuisse](#).

⁷⁵ Urteil BGer 1C_356/2019 vom 4.11.2020, E. 7 (Grimselstausee/Guttannen BE) in US EspaceSuisse Nr. 5904.

bundesgerichtlichen Praxis sowie einer Vertiefung im Workshop konnten viele Fragen geklärt werden. Es bleiben jedoch offene Punkte, die weiter vertieft werden müssen. Dabei ist aber zu bedenken, dass es auf viele Fragen keine abschliessenden Antworten gibt. Wie erwähnt sind die Unterschiede zwischen den Kantonen gross. Es ist nicht sachgerecht beziehungsweise schlichtweg nicht möglich, abschliessende Voraussetzungen oder Listen zu formulieren. Die Richtplanrelevanz von Vorhaben ergibt sich aus einer Vielfalt von Kriterien. Es ist wichtig, dass die Kantone ihren Handlungsspielraum – im Rahmen des geltenden Rechts – ausschöpfen und eine Praxis zum Umgang mit Grossvorhaben etablieren. Dabei sind die Herausforderungen zahlreich. Beispielsweise haben die historisch gewachsenen Gemeinde- und Kantonsgrenzen nicht mehr die gleiche Bedeutung wie früher. Eine interkantonale Abstimmung ist daher viel wichtiger geworden. Dadurch unterliegen Vorhaben, welche früher vielleicht nicht in den Richtplan aufgenommen worden wären, heute einem Richtplanvorbehalt. Einhellige Meinung im Workshop war, dass lieber ein Vorhaben zu viel in den Richtplan aufgenommen werden soll als eines zu wenig – dies gilt insbesondere bei Vorhaben, die umstritten bzw. konfliktträchtig sind. Handelt es sich um einen Grenzfall, wird das Vorhaben also besser auf kantonaler Stufe koordiniert. Zudem empfiehlt sich bei Unklarheiten eine frühzeitige Absprache mit dem ARE, um spätere Blockaden zu verhindern. Auch bei der Realisierung der Vorhaben stellen sich Fragen. Eine frühzeitige Abstimmung hilft, Konflikte zu vermeiden. Auch die lange Verfahrensdauer wurde angesprochen. Um diesem Vorwurf zu entgegnen sollten Verfahren – wenn möglich – parallel geführt werden.⁷⁶

Der Bericht soll aufzeigen, wie die Kantone mit dem Richtplanvorbehalt bei Grossvorhaben umgehen und dazu beitragen Artikel 8 Absatz 2 RPG besser zu verstehen und anzuwenden. Es wurde ersichtlich, wie vielschichtig (unterschiedliche Vorhaben und Verfahren) und komplex das Thema ist. Der Versuch einer strukturierten Übersicht zu den Vorgehensweisen in den Kantonen hat zudem gezeigt, dass es in der Praxis Spielraum für einzelfallweise Betrachtungen braucht. Im Vordergrund standen zum Schluss nicht die Ergebnisse allein, sondern vor allem der Prozess. Die geführten Diskussionen und die daraus gewonnen Erkenntnisse sind umso wertvoller und helfen den Kantonen ihre eigene Praxis im Umgang mit Grossvorhaben zu festigen.

⁷⁶ Vgl. dazu das anschauliche Schema des BAFU zur Planung von Seilbahnvorhaben: BAFU / BAV, Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben, Vollzugshilfe für Entscheidbehörden und Fachstellen, Seilbahnunternehmungen und Umweltfachleute, Abb. Übersicht über das Zusammenspiel der Instrumente und Verfahren, S. 12.