

# **Erläuterungen zum Planungs- und Baugesetz**

## **6. Richtplan**

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>6</b>	<b>RICHTPLAN</b>	<b>3</b>
<b>6.1</b>	<b>Kantonaler Richtplan</b>	<b>3</b>
6.1.1	Einleitung	3
6.1.2	Aufgabe des kantonalen Richtplans	3
6.1.3	Richtplanverständnis	5
6.1.4	Verfahren	6
6.1.5	Ziele der Raumordnungspolitik	7
6.1.6	Richtplaninhalt	7
<b>6.2</b>	<b>Kommunaler Richtplan</b>	<b>9</b>
6.2.1	Einleitung	9
6.2.2	Richtplanprozess	9
6.2.3	Inhalt	10
6.2.4	Verfahren	11
<b>6.3</b>	<b>Richtplandokumente</b>	<b>12</b>
6.3.1	Koordinationsblatt	12

# 6 Richtplan

## 6.1 Kantonaler Richtplan

### 6.1.1 Einleitung

Aufgrund von Art. 75 der Bundesverfassung ist die Raumplanung Sache der Kantone. Der Bund stellt lediglich Grundsätze auf, ist besorgt für die Zusammenarbeit und berücksichtigt die Raumplanung bei seinen eigenen Tätigkeiten (vgl. Kasten).

#### Artikel 75 Bundesverfassung

- 1 *Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.*
- 2 *Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.*
- 3 *Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.*

Entsprechend dem Bundesgesetz über die Raumplanung haben die Kantone Richtpläne zu erarbeiten. Diese sind für Behörden verbindlich. Daneben ist eine Nutzungsplanung - für jedermann verbindlich - zu erstellen; im Kanton Thurgau obliegt diese Aufgabe den Gemeinden.

Die übergeordnete Richtplanung ist also Sache des Kantons. Zu diesem Zweck erarbeitet er gemäss kantonalem Planungs- und Baugesetz (§ 4 und § 6) in Zusammenarbeit mit den Regionalplanungsgruppen Grundlagen wie Leitbilder, Konzepte und Inventare. Bedeutendstes Resultat dieser Arbeiten ist der kantonale Richtplan, welcher der Regierungsrat beschliesst und vom Grossen Rat sowie vom Bundesrat genehmigt wird.

### 6.1.2 Aufgabe des kantonalen Richtplans

Die vielfältigen Ansprüche, welche an den Raum im Kanton - unseren Lebensraum - gestellt werden, führen zu vielfältigen Nutzungskonflikten. Im Richtplan geht es darum, diese Ansprüche zu prüfen und in geordnete Bahnen zu lenken. Denn mit dem begrenzten Raum ist haushälterisch umzugehen. Insbesondere sind im kantonalen Richtplan die Ansprüche der verschiedenen Fachbereiche aufeinander abzustimmen.

## Koordination der Fachbereiche

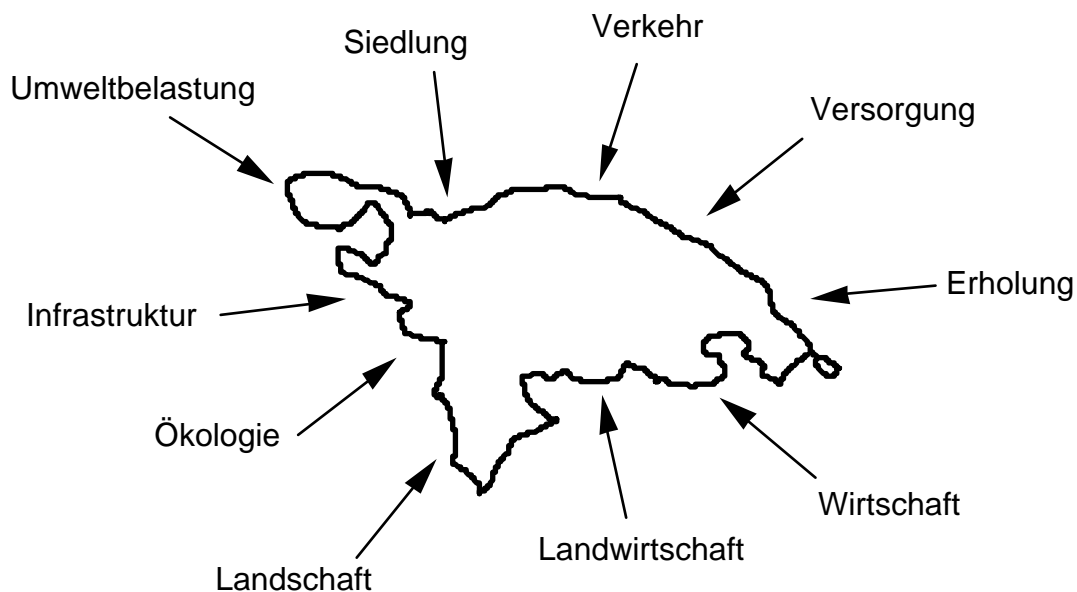


Abbildung 1

Neben den fachlichen Aspekten sind auch die raumwirksamen Tätigkeiten verschiedener politischer Ebenen und Akteure zu koordinieren. Insbesondere sind die verschiedenen Stellen innerhalb der kantonalen Verwaltung betroffen.

## Koordination der Beteiligten

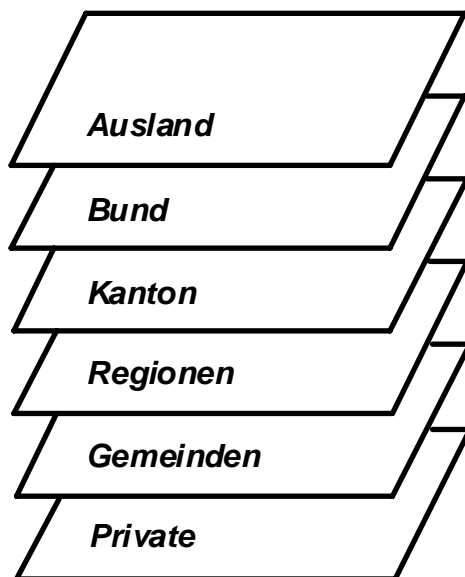


Abbildung 2

Der kantonale Richtplan bildet dabei das zentrale Koordinationsinstrument in sachlicher wie in politischer Hinsicht. Er enthält gemäss dem kantonalen Planungs- und Baugesetz grundlegende Aussagen zu den Bereichen Siedlung, Landschaft, Verkehr, Versorgung und Entsorgung sowie öffentliche Bauten und Anlagen. Es fließen dabei Projekte und Planungen von verschiedenster Seite ein.

## Richtplan als Resultat der Koordination

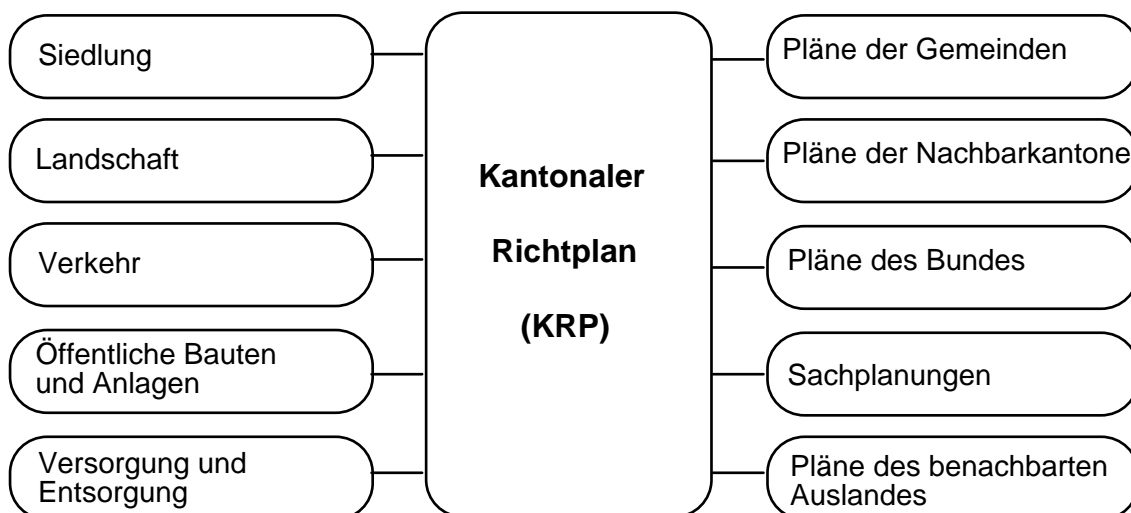


Abbildung 3

Der Richtplan ist kein Realisierungsprogramm, sondern vorab ein Koordinationsinstrument. Er zeigt daher, wo und wie ein Vorhaben realisiert werden soll, aber in der Regel nicht, wann es zu erstellen ist.

In den Koordinationsprozessen kommt dem Regierungsrat eine bedeutende Stellung zu. Er ist zuständig für den Beschluss des kantonalen Richtplans. Das Departement für Bau und Umwelt ist Genehmigungsinstanz für die Nutzungspläne und Richtpläne der Gemeinden, wo ein grosser Teil der Vorgaben des kantonalen Richtplans umzusetzen ist. Der Bund kann in bestimmten Aufgabenbereichen sogenannte Sachpläne erlassen. Der Regierungsrat hat aber einen Ermessensspielraum, wie er diese im Richtplan berücksichtigt. Daneben kann er über Vorgaben im Richtplan den Bund mitverpflichten.

Aufgrund von Art. 9 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ist der kantonale Richtplan zu überprüfen, oder nötigenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen, oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. In der Regel ist er alle zehn Jahre gesamthaft zu überprüfen und nötigenfalls zu überarbeiten. Eine Änderung des kantonalen Richtplans kann durchaus durch die Ortsplanungstätigkeit einer Gemeinde ausgelöst werden.

### 6.1.3 Richtplanverständnis

Die Richtplanung wird im Thurgau als rollende Planung betrieben. Seit dem Erlass des ersten Richtplanes wurden periodisch Änderungspakete oder auch neue Themenbereiche in den Richtplan aufgenommen. Der Richtplan (Stand Januar 1996) gibt im Sinne einer Momentaufnahme den Stand der Planung zu einem bestimmten Zeitpunkt wieder. Diese rollende Planung wird unterstützt durch eine ständige Raumplanungskommission, des Grossen Rates. Je nach Planungsstand werden entsprechend der Verordnung zum eidgenössischen Raumplanungsgesetz die Vorhaben in verschiedene Kategorien der Verbindlichkeit unterteilt (vgl. Abb. 4).

## Kategorien der Verbindlichkeit

<b>Planungsgrundsätze</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Konzeptionelle Vorstellungen</li><li>• <i>Grundsätze</i></li></ul>
<b>Ausgangslage</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verständnishilfe</li><li>• <i>Information</i></li></ul>
<b>Festsetzung</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Koordinierte Vorhaben</li><li>• <i>Realisierung möglich</i></li></ul>
<b>Zwischenergebnisse</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Koordinationsbedürftige Vorhaben</li><li>• <i>Verfahren nötig</i></li></ul>
<b>Vororientierungen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vorinformation</li><li>• <i>Klärungsprozess erforderlich</i></li></ul>

Abbildung 4

Die Planungsgrundsätze umschreiben den Rahmen des Ermessens. Als Ausgangslage sind Elemente eingezeichnet, die dem Verständnis des Planes, insbesondere der Zusammenhänge dienen. Für den Stand der Koordination sind die weiteren drei Kategorien von Bedeutung. Festgesetzte Vorhaben sind raumplanerisch abgestimmt und können aus Sicht des kantonalen Richtplans realisiert werden. Bei den Zwischenergebnissen ist noch eine Koordination nötig. In der Regel wird angegeben, in welchem Verfahren diese erfolgt. Vorhaben, die erhebliche räumliche Auswirkungen haben, aber die sich noch nicht in einem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen oder sonstige Unklarheiten aufweisen, werden als Vororientierung eingestuft.

### 6.1.4 Verfahren

Aufgrund des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ist dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Richtpläne werden im Thurgau daher stets öffentlich bekanntgemacht und jedermann wird Gelegenheit geboten, sich zu den Entwürfen zu äussern. Erst nach der Auswertung der Bekanntmachung beschliesst der Regierungsrat den entsprechenden Plan. Dieser wird dann dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet, wobei dann die bereits erwähnte ständige Raumplanungskommission das Geschäft vorbereitet. Nach der kantonalen Genehmigung kann die Planung dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden.

Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthafte bessere Lösung möglich, so ist ein Richtplan zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Eine eigentliche Anpassung erfordert das gleiche Verfahren wie die Erstellung des Richtplanes.

### 6.1.5 Ziele der Raumordnungspolitik

Jede Planung muss Bestehendes berücksichtigen und Vorstellungen über den anzustrebenden Zustand entwickeln. Die planerischen Zukunftsvorstellungen sind eine wichtige Grundlage für die Planungsarbeiten. Die Ziele der Raumordnungspolitik sind im Ordner "Kantonaler Richtplan" enthalten und dienen nun vorab dem Verständnis des Richtplaninhaltes. Den Zielen der Raumordnungspolitik liegen drei Leitlinien zu Grunde (vgl. Kasten).

- 1 *Die Qualitäten des Thurgaus als Wohnkanton sind zu bewahren. Das Wachstum der Siedlungen ist vermehrt auf die Zentren und die Entwicklungsräume auszurichten; dadurch soll den Anforderungen einer ökonomischen Siedlungsentwicklung und des Umweltschutzes vermehrt Rechnung getragen werden. Die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Thurgau ist zu erhalten und zu fördern.*
- 2 *Der ländliche Raum dient in erster Linie den Bedürfnissen der Landwirtschaft. Gleichzeitig soll er aber auch ökologischer Ausgleichs- und Erholungsraum sein. Seine Lebensfähigkeit soll durch qualitatives Wachstum gefördert werden. Die typischen Dörfer und Weiler samt Umfeld sowie die charakteristischen Kleinstrukturen der Landschaft sind zu pflegen und zu gestalten.*
- 3 *Die Beziehungen zum Grossraum Zürich und zum ganzen Bodenseegebiet, insbesondere zum Grenzraum Konstanz, sind auszubauen. Dies betrifft namentlich die Bereiche des Verkehrs, der Wirtschaft, der Bildung und der Kultur.*

### 6.1.6 Richtplaninhalt

Der sogenannte Richtplaninhalt bildet den behördenverbindlichen Teil des kantonalen Richtplans. Er ist gegliedert in die Kapitel: Siedlung, Landschaft, Verkehr, öffentliche Bauten und Anlagen, Versorgung und Entsorgung.

Wichtiges Element des Bereiches **Siedlung** ist die Zentrenstruktur. Die Stärkung der Thurgauer Städte ist eine Voraussetzung für eine eigenständige Entwicklung. Im Interesse einer konzentrierten Siedlungsentwicklung sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass ein wesentlicher Teil der künftigen Nachfrage nach Wohn- und Arbeitsplätzen in den Zentren abgedeckt werden kann. Die Forderung nach einem haushälterischen Umgang mit dem Boden kann durch eine Siedlungsentwicklung nach Innen erreicht werden. Durch den entsprechenden Planungsgrundsatz sind vorab die Gemeinden gefordert, die sich bietenden Möglichkeiten zu nutzen.

Ein zentrales Element im Kapitel **Landschaft** bildet die Festsetzung des Landwirtschaftsgebietes als Gesamtfläche mit dem sogenannten Flächenausgleichsprinzip. Neue Siedlungsgebiete dürfen nur noch ausgedehnt werden, wenn im Gegenzug eine entsprechende Fläche Siedlungsgebiet dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen wird. Sofern vorhanden, ist dabei möglichst landwirtschaftlich oder ökologisch wertvolleres, zumindest gleichwertiges Land dem Landwirtschaftsgebiet zuzuweisen.

Das Kapitel **Verkehr** ist nicht getrennt nach Individualverkehr und öffentlichem Verkehr, sondern es wird ein koordiniertes Verkehrssystem angestrebt. Die bedeutendste offene Frage stellt sich im Zusammenhang mit der Erschliessung des Oberthurgaus. Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass das Verkehrssystem und die Siedlungsstruktur in engem Zusammenhang stehen und insbesondere eine gute Verbindung der Zentren mittels der Bahnen angestrebt wird.

Nebst den Bauten und Anlagen des Bundes sind im Kapitel **öffentliche Bauten und Anlagen** auf kantonaler Ebene hauptsächlich Anlagen für Sport und Freizeit berücksichtigt. Es handelt sich dabei um die fünf kantonalen Sportzentren, die angestrebt werden, aber auch um Bootsanlagen, Schiessplätze und Golfplätze.

Die Stärken des Kapitels **Versorgung und Entsorgung** liegen unter anderem in den thematischen Karten. In diesen werden als Übersicht der heutige Stand der entsprechenden Infrastrukturanlagen (z.B. Wasserversorgung) im Zusammenhang aufgezeigt und auch die erforderlichen Ergänzungen offengelegt.

Der Richtplaninhalt besteht aus dem sogenannten Richtplantext mit den Übersichtskarten 1:200'000 sowie der Richtplankarte 1:50'000. Zu den einzelnen Richtplankapiteln sind mit der gleichen Nummerierung Erläuterungen vorhanden.

Für die Gemeinden ist der Richtplaninhalt vor allem bei planerischen Tätigkeiten - insbesondere im Rahmen der Ortsplanung - von grosser Bedeutung. Im Rahmen der Genehmigung von Ortsplanungserlassen ist gemäss § 33 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes zu prüfen, ob die Pläne und Vorschriften der übergeordneten Planung entsprechen. Neben den Planungsgrundsätzen im kantonalen Richtplan sind auch die zahlreichen Umsetzungsaufträge zu erwähnen. Aufgrund des kantonalen Planungs- und Baugesetzes kann der Kanton auch direkt Nutzungszonen verfügen und somit in den Zonenplan der Gemeinden eingreifen. Voraussetzung ist allerdings, dass diese im kantonalen Richtplan festgesetzt und als kantonale Nutzungszonen vorgemerkt sind.



## 6.2 Kommunalen Richtplan

### 6.2.1 Einleitung

Eine Ortsplanung umfasst den Zonenplan, das Baureglement und den Richtplan (§ 7 Abs. 1 PBG). Richtpläne koordinieren die raumwirksamen Tätigkeiten. Demgegenüber regeln der Zonenplan und das Baureglement Ort und Mass der zulässigen Bodennutzung allgemeinverbindlich. Im Vergleich mit diesen Instrumenten haben Richtpläne lediglich eine behördenverbindliche Wirkung. Sie sind Grundlage für die räumliche Entwicklung einer Gemeinde. Tätigkeiten sind raumwirksam, wenn sie die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung verändern oder dazu bestimmt sind, die jeweilige Nutzung des Bodens oder die jeweilige Besiedlung zu erhalten. Der Richtplan zeigt räumliche Entwicklungen und Absichten, Konflikte, Wünsche, Querbeziehungen und Abhängigkeiten der verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten auf. Richtpläne sind somit auch handlungsorientiert.

### 6.2.2 Richtplanprozess

Richtpläne sind dynamische Planungsinstrumente. Daraus folgt, dass sie dauernd zu bewirtschaften sind. Festlegungen können von beschränkter zeitlicher Beständigkeit sein. Richtpläne sind bei Änderung der Verhältnisse zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Zudem sind sie in erhöhtem Masse veränderten Verhältnissen unterworfen. Dies ist etwa auf Veränderungen des Standes der erreichten Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten und das Hinzukommen weiterer zu koordinierenden räumlichen Aspekte zurückzuführen.

Besonderes Merkmal des Richtplans ist das Prozesshafte, eben die Richtplanung. Der Aufbau und die Darstellung des Richtplans sollte diesem Umstand Rechnung tragen. Sei dies mit dem Einsatz von Koordinationsblättern (vgl. Kapitel 6.3.1) und thematisch strukturierten Richtplantexten, welche die Querbeziehungen zwischen den raumbezogenen Themen (z.B. Siedlungsgebiet und Wasserversorgung) aufzeigen.

Führen setzt flexible, übersichtliche und stufengerechte Instrumente voraus. So kann zwischen kommunalen und überkommunalen Inhalten unterschieden werden. Aufgrund des Koordinationsgebotes bedürfen lediglich Richtplanfestlegungen und Richtplanänderungen von überkommunaler Bedeutung einer Genehmigung des Departements für Bau und Umwelt. Dies wird am Beispiel des Erschliessungsprogrammes (vgl. Kapitel 3.1.3) illustriert.

Mit dem Erschliessungsprogramm steuert die Gemeinde die Erschliessung der noch nicht oder teilweise erschlossenen Baugebiete. Es handelt sich dabei um raumwirksame Festlegungen von kommunaler Bedeutung. Dieses Programm bedarf nicht der Genehmigung des Kantons. Müssten Änderungen eine kantonale Genehmigung durchlaufen, ginge die erwünschte einfache und schnelle Anpassungsmöglichkeit verloren. Das Erschliessungsprogramm ist aber gleichwohl Teil des kommunalen Richtplans.

### 6.2.3 Inhalt

Wie erwähnt sind Richtpläne und mithin ihr Inhalt dauernden Änderungen unterworfen. Ohne entsprechende Bewirtschaftung verlieren sie ihre Steuerungs- und Führungsfunktion. Der Inhalt kann von Gemeinde zu Gemeinde grosse Unterschiede aufweisen. So hat eine Zentrumsgemeinde im Vergleich zu einer Landgemeinde wohl mehr raumwirksame Tätigkeiten zu koordinieren. Trotzdem können Gemeinsamkeiten in der prinzipiellen Gliederung, Form und Inhalt von Richtplänen ausgemacht werden.

Zunächst ist auf die Bestandteile hinzuweisen.

<u>Bestandteile</u>	<u>Verbindlichkeit</u>
• Richtplankarte	behördenverbindlich
• Richtplantext	behördenverbindlich
• Grundlagen	informativ
• Planungsberichte	informativ / erläuternd

Ferner ist die systematische Thematisierung der raumwirksamen Tätigkeiten zu erwähnen.

• Siedlung	Ortsbildpflege, Siedlungsentwicklung, künftiges Baugebiet max. Zeithorizont 25 Jahre, Erschliessungsprogramm, Grundsätze, etc.
• Landschaft	Landschaftsentwicklung, ökologische Ausgleichsmassnahmen, Vernetzung, Pflegemassnahmen, Grundsätze, etc.
• Verkehr	Strassennetz bestehend / geplant, Strassenhierarchie, Rad-/ Fuss- und Wanderwege (bestehend / geplant), Verkehrsberuhigung, Strassenraumverbesserung, Parkierung, öffentlicher Verkehr, Anknüpfungspunkte, Quartierserschliessungen an das übergeordnete Strassennetz, Grundsätze, etc.
• Ver- und Entsorgung	Energierichtplan, Fernwärmeverband, Infrastruktur, zusätzliche oder auszubauende Wasserreservoirs und Trafostationen aufgrund der Siedlungsentwicklung, Sammelstelle, Grundsätze, etc.
• öffentliche Bauten	z.B. abgestimmt auf die Siedlungsentwicklung Flächen für zusätzliche Schulen, Infrastrukturanlagen wie ARA, Grundsätze, etc.

Bei Bedarf können die obgenannten Bereiche erweitert werden. Auch kann bei komplexen Verhältnissen eine Aufteilung auf verschiedene Richtpläne (z.B. Richtplan Verkehr, Richtplan Siedlung, Richtplan Landschaft) angezeigt sein. Des weitern sind bei der Darstellung verschiedene Möglichkeiten denkbar (bildliche Darstellung, Texte, Kombinationen Text und Karte). So kann z.B. eine erwünschte Allee mit einem Bild visualisiert werden. Ferner können auch die Richtplankategorien Festsetzungen, Zwischenergebnisse und Vororientierungen verwendet werden. Mit diesen im kantonalen Richtplan verwendeten Kategorien kann der erreichte Abstimmungsgrad einer

raumwirksamen Tätigkeit gut wiedergegeben werden. Hinsichtlich der Koordination ist es von besonderer Bedeutung, dass im Richtplantext (vgl. Koordinationsblatt Kapitel 6.3.1) aufgezeigt wird, welche Stellen, wann in die weitere Umsetzung der Richtplanfestlegungen einzubeziehen sind (Ortsplaner, Werkbetriebe, Tiefbauamt, Gartenbauamt, etc.)

## 6.2.4 Verfahren

Richtpläne sind behördenverbindlich und werden von der Gemeindebehörde erlassen. Dabei ist der Information und Mitwirkung besondere Beachtung zu schenken (Art. 4 RPG, § 8 PBG).

Richtpläne sind im Gegensatz zum Zonenplan und Baureglement nicht öffentlich aufzulegen sondern öffentlich bekannt zu machen. Öffentlich bekannt gemachte Pläne unterstehen nicht einem Rechtsmittel- (Einsprachen, Rekurse, Beschwerden), sondern einem Einwendungsverfahren. Jedermann kann der erlassenden Behörde während der öffentlichen Bekanntmachung Einwendungen einreichen. Dazu bedarf es keiner besonderen Betroffenheit oder Legitimation. Die Gemeindebehörde hat zu den Einwendungen Stellung zu beziehen. In der Form ist sie frei (schriftlich, mündlich, Veranstaltung, etc.). Abbildung Nr. 5 orientiert über das Verfahren.

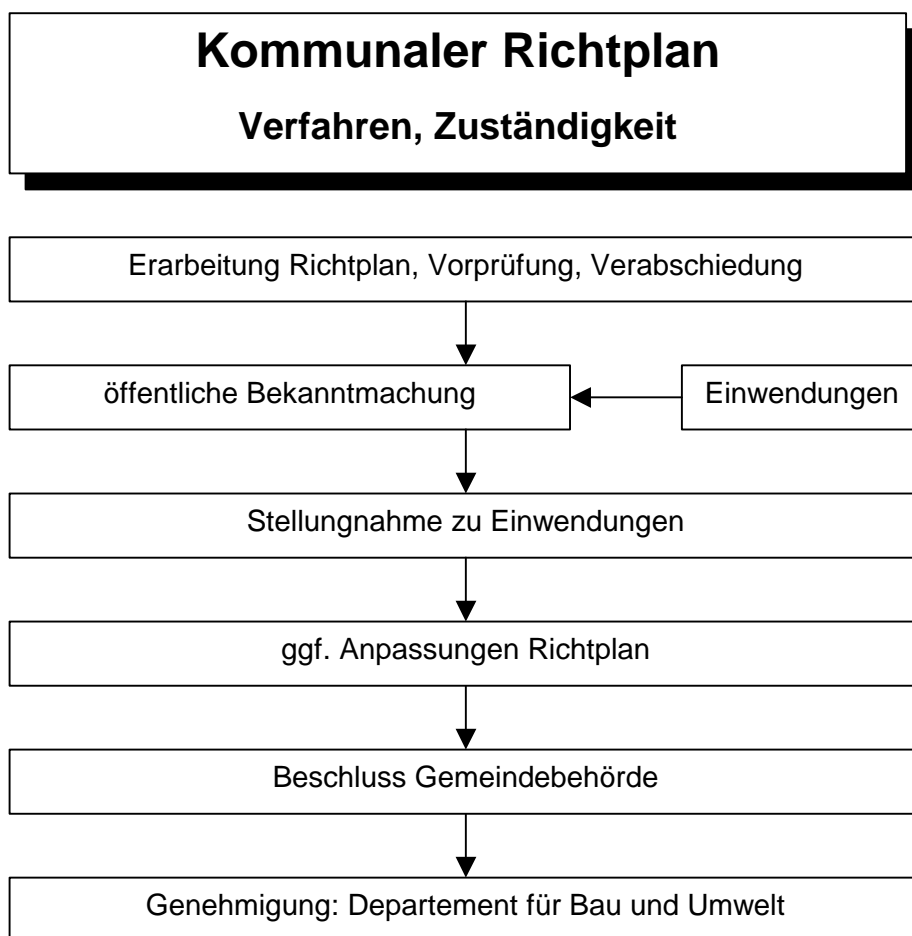



Abbildung 5

## 6.3 Richtplandokumente

### 6.3.1 Koordinationsblatt

<b>Gemeinde x-lingen</b> 		<b>KANTON THURGAU</b>
<b>Koordinationsblatt Richtplan</b>		<b>Nr. x.y.z</b>
<i>Objekt</i>		
<i>Massnahmen</i>		
<i>Beteiligte Stellen</i> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<i>Koordinationsstelle</i>	
<i>Realisierung</i> <input type="radio"/> <i>Sofortmassnahmen</i> <input type="radio"/> <i>kurzfristig</i> <input type="radio"/> <i>mittelfristig</i> <input type="radio"/> <i>langfristig</i> <input type="radio"/> <i>unbestimmt</i>	<i>Kosten</i> <i>Kostenträger</i> <input type="checkbox"/> <i>Voranschlag</i> <input type="checkbox"/> <i>Investitionsrechnung</i> <input type="checkbox"/> <i>Finanzplan 200x – 200y</i>	
<i>Abstimmungsstand</i> <input type="radio"/> <i>Vororientierung</i> <input type="radio"/> <i>Zwischenergebnis</i> <input type="radio"/> <i>Festsetzung</i>	<i>Kostenteiler</i> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
<i>Umsetzung</i> <input type="checkbox"/> <i>In Grundordnung festlegen</i> <input type="checkbox"/> <i>In Überbauungsordnung festlegen</i> <input type="checkbox"/> <i>Vertraglich festlegen</i> <input type="checkbox"/> <i>Organisatorisch Massnahme</i> <input type="checkbox"/> <i>etc.</i> <input type="checkbox"/>	<i>Bemerkungen</i>	
<i>weitere Aktivitäten</i>		
<i>etc.</i>		
<i>Bearbeitungsstand</i> <i>Erstellt am .....</i> <i>durch .....</i> <i>Letzte Änderung .....</i> <i>durch .....</i>		