

Für einen neuen Blick auf das Raumplanungsrecht jenseits des gängigen Narrativs

Wer einer Aussage mehr Bedeutung verschaffen will, verpackt sie in eine Erzählung, ein sogenanntes Narrativ. Der so geschaffene Kontext verleiht ihr ein grösseres Gewicht. Zugleich erlaubt er es, die Aussage in ein bestimmtes Licht zu rücken, sie als Teil einer willkommenen oder unerwünschten Entwicklung darzustellen. Ein solches, mittlerweile wohl vorherrschendes Narrativ hat sich auch zum Raumplanungsrecht herausgebildet. Es stellt die vielen Rechtsänderungen in der über 40-jährigen Geschichte des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) in einen eher düsteren Rahmen, in dem kritische und sorgenvolle Töne überwiegen. Jüngst haben dieses Narrativ *Arnold Marti* und *Daniela Thurnherr* ihrem Rück- und Ausblick auf die Raumplanung in der Schweiz zugrunde gelegt (Bedeutsame Entwicklungen im Raumplanungs- und Baurecht, ZBl 122/2021, S. 645 f.). Sie sprechen von «einem seit Jahren anhaltenden enormen Bauboom», vom «Ausufern des Bauens im Nichtbaugebiet», von der «nicht bewältigten sukzessiven Ausdehnung der Ausnahmebewilligungsmöglichkeiten ausserhalb der Bauzone», von einem zeitweisen «Dornröschenschlaf» der Raumplanung und von weiteren problematischen Entwicklungen. Diese Feststellungen machen hellhörig und werfen die Frage auf, ob der eingenommene Blickwinkel wirklich ein zutreffendes Bild der behandelten Entwicklungen vermittelt.

Ein erster Strang des gängigen Narrativs bezieht sich auf die Aufgaben der Raumplanung. Er stellt die *Siedlungsbegrenzung* ganz in den Vordergrund und reduziert die Raumplanung damit vor allem auf die Bauplanung. In deren Mittelpunkt steht die Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet als «fundamentales Prinzip» (BGE 147 II 309 E. 5.5 S. 316). Vor diesem Hintergrund lassen der Kulturlandverlust und die fortschreitende Zersiedlung der Landschaft in der jüngsten Zeit die Raumplanung schlecht aussehen, ja bisweilen wird gar von einer seit Jahrzehnten bestehenden Vollzugskrise gesprochen (*Alain Griffel*, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 19). Die Fixierung der Raumplanung auf die Siedlungsbegrenzung geht auf die Entstehungszeit des RPG zurück. Damals galt es, der Bautätigkeit der Hochkonjunktur Einhalt zu gebieten. Auch wenn das Anliegen wichtig geblieben ist, verfolgt das RPG keineswegs nur dieses Ziel, sondern will die räumliche Entwicklung insgesamt steuern. In seinem Zentrum stehen deshalb die Abstimmung aller raumwirksamen Tätigkeiten und die dafür erforderlichen Interessenabwägungen (vgl. dazu *Griffel*, S. 26 f.). Die verbreitete doktrinäre Überhöhung des Trennungsprinzips und das dazu inzwischen entstandene unübersichtliche Regelwerk erschweren oft die gebotene raumplanerische Feinabstimmung. Das hat zur Folge, dass ausserhalb der Bauzonen einerseits zu viel (etwa bei Bauten für die Landwirtschaft und bei gewissen Infrastrukturanlagen) und andererseits zu wenig (etwa bei der Umnutzung bestehender Bausubstanz) bewilligt wird.

Eine zweite Schiene des gängigen Narrativs weist dem *Recht* und insbesondere der *bundesgerichtlichen Rechtsprechung* die wegweisende Funktion in der Raumplanung zu. Wiederum mochte diese Sichtweise beim Inkrafttreten des RPG zutreffen, heute aber wirkt sie ziemlich erratisch. Die Planung bedarf naturgemäss erheblicher Ermessensspielräume und nicht eines rechtlichen Dirigismus. Raumplanung ist in erster Linie Sache der Planer und nicht der Juristen. Hingegen kommt dem Recht die Aufgabe zu, die Bürger wirksam vor allzu weitgehenden planerischen Eingriffen in ihre Grundrechte zu schützen. Ein Blick in die heutige Rechtsprechung zeigt, dass dem Bundesgericht der Sinn für die freiheitsschützende Funktion des Rechts bisweilen fehlt und es – ganz im Sinne des gängigen Narrativs – vor allem einer als richtig erachteten Raumordnung zum Durchbruch verhelfen will (vgl. als Beispiel aus der jüngsten Praxis BGE 147 II 309 betreffend die grundsätzlich ewig andauernde Wiederherstellungspflicht bei unrechtmässig erstellten Bauten ausserhalb der Bauzonen).

Mit den erwähnten Strängen steht eine weitere Linie des gängigen Narrativs in engem Zusammenhang, die *Abwertung der örtlichen Planung*. Es gilt als ausgemacht, dass der Bund die kantonale und kommunale Planung mehr und mehr zurückdrängen müsse, um bestehende raumplanerische Defizite zu beheben. Auch diese Sichtweise geht auf die Entstehungszeit des RPG zurück. Tatsächlich stellte das neue Gesetz die Bundesbehörden bei der Durchsetzung seiner Vorschriften auf eine Bewährungsprobe. Sie bestanden sie vor allem bei der Bauzonen-dimensionierung nicht vollumfänglich. Aus diesem Grund verschärfte die RPG-Revision von 2012 die bundesrechtlichen Vorschriften und engte die örtliche Planung weiter ein. Diese auch in der Rechtsprechung zu beobachtende Tendenz zur Zurückstufung der Ortsplanung ist fragwürdig und kaum erfolgversprechend. Da die räumlichen Verhältnisse und Bedürfnisse in der Schweiz sehr stark variieren, ist Raumplanung notwendigerweise zu einem ganz erheblichen Teil örtliche Planung. Eine gute Planung zeichnet sich nicht durch schweizweite Uniformität aus, sondern durch die gebührende Berücksichtigung der zwischen den Regionen bestehenden landschaftlichen und gesellschaftlichen Unterschiede.

Die skizzierten Orientierungen des vorherrschenden Narrativs lassen zwar wesentliche Aspekte des Raumplanungsrechts hervortreten, übergehen aber andere nicht minder wichtige. Ein neuer weiter gezogener Blick auf dieses Rechtsgebiet könnte im Unterschied zum verbreiteten Skeptizismus den jüngeren raumplanungsrechtlichen Entwicklungen offener und optimistischer begegnen. Er könnte das Bewusstsein stärken, dass das Raumplanungsrecht die Komplexität der räumlichen Verhältnisse nicht vorwiegend mit abstrakten Rechtsgrundsätzen bewältigen kann, sondern auf allen Ebenen mehr Platz lassen muss für die immer wieder neu erforderlichen Abwägungen.

Dr. Peter Karlen, alt Bundesrichter, Zürich