

Kurzbeiträge

«RPG 2»: Wenn *das* geltendes Recht wird!

Die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) – inzwischen durchwegs als «RPG 2» bezeichnet – hat eine lange Vor- und Leidensgeschichte. Unter dem Druck einer 2008 eingereichten Volksinitiative (Landschaftsinitiative I) und nach dem Scheitern eines Totalrevisionsversuchs (neues Raumentwicklungsgesetz) beschloss der Bundesrat, das RPG in zwei Etappen zu revidieren. Die erste Revisionsetappe, 2013 in der Referendumsabstimmung deutlich angenommen, befindet sich derzeit in der Phase der Umsetzung. Sie hat merkbare Verbesserungen gebracht (Stichworte: Siedlungsentwicklung nach innen statt in die Breite, strengere Voraussetzungen für Einzonungen, Mehrwertausgleich). An der zweiten Etappe, die vor allem das *Bauen ausserhalb der Bauzonen* betrifft, wird hingegen seit nunmehr dreizehn Jahren herumgemurkst. Bis heute wurden bereits drei Vernehmlassungen durchgeführt. Der Nationalrat trat 2019 auf die bundesrätliche Vorlage nicht ein, weil ihm der Murks zu kompliziert schien. Der Ständerat hingegen hat nun in der Sommersession eine überarbeitete Fassung beschlossen, die auch ein indirekter Gegenentwurf zur hängigen Landschaftsinitiative II (BBI 2021 2115) sein soll.

Der *ständerätliche* Entwurf (abrufbar als «Fahne» unter www.parlament.ch, Geschäftsnummer 18.077) vereinigt zwei völlig gegensätzliche Stossrichtungen in sich: Zum einen will er die Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen weiter ausdehnen. Zum andern soll – um der Landschaftsinitiative Reverenz zu erweisen – ein *Stabilisierungsziel* in den Katalog der Planungsziele von [Art. 1 RPG](#) aufgenommen werden, und zwar betreffend die Anzahl Gebäude und die Bodenversiegelung im Nichtbaugelände (Abs. 2 lit. b^{ter} und b^{quater}). Die Bedeutung dieses Stabilisierungsziels dürfte sich im Wesentlichen darin erschöpfen, dass der Bundesrat dem Parlament periodisch Bericht erstatten wird, weshalb es nicht erreicht wurde, und «Vorschläge für mögliche Verbesserungen» unterbreitet ([Art. 24g Abs. 2 und 3](#)). Immerhin: Die Kantone müssen ein Gesamtkonzept zur Erreichung des Stabilisierungsziels in ihre Richtpläne aufnehmen ([Art. 8d Abs. 1](#)), und bei dessen Nichterreichung wird jedes neue Gebäude ausserhalb der Bauzonen kompensationspflichtig ([Art. 8d Abs. 4 i.V.m. Art. 38b Abs. 3](#)). Vorsichtshalber hat der Ständerat allerdings versiegelte Flächen für die Landwirtschaft, für touristische Aktivitäten sowie in Gebieten, die nicht ganzjährig

bewirtschaftet werden, von der Berechnung ausgenommen (Art. 1 Abs. 2 lit. b^{quater}), ebenso versiegelte Flächen für Energieanlagen und kantonale oder nationale Verkehrsanlagen (Art. 8d Abs. 2). Viel bleibt da nicht mehr.

Kernstück der Vorlage ist ein Mechanismus, der den Kantonen ausserhalb der Bauzonen *mehr Spielraum* geben will. Dieser Mechanismus soll hier nicht unter inhaltlichen, sondern unter legislativen Gesichtspunkten beleuchtet werden. Der Gesetzesentwurf will die Flexibilisierung durch ein Zusammenspiel von Richt- und Nutzungsplanung erreichen. Die Kantone können im Richtplan «in bestimmten Gebieten» aufgrund einer «räumlichen Gesamtkonzeption» «spezielle Zonen» ausserhalb der Bauzonen vorsehen, in denen «nicht standortgebundene Nutzun-

gen» zulässig sind, sofern dies zu einer «Verbesserung der Gesamtsituation» im betreffenden Gebiet führt und die «erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen» vorgesehen werden (Art. 8c Abs. 1). Ziemlich viel schwammige Unbestimmtheit also; für genügend Juristenfutter in den nächsten 20 Jahren ist jedenfalls gesorgt. Fragt man sich nun aber, *welche Nutzweisen* neu überhaupt zulässig sein können, so erwartet man, in Art. 18^{bis} – der die Nutzungsplanung betrifft – fündig zu werden; denn sowohl Abs. 1 als auch die Sachüberschrift von Art. 8c verweisen auf diesen Artikel. Doch weit gefehlt! Art. 18^{bis} spricht in Abs. 1 seinerseits von «Nutzungen im Sinne von Artikel 8c», verweist also wieder auf diesen zurück (und zählt im Übrigen auf, wo bzw. wann *keine* Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen nötig sind, nämlich wenn bewilligungsfähige Nutzungen «räumlich besser angeordnet werden» [Abs. 2] sowie in Kleinsiedlungen [Abs. 3]). *Pleinpouvoir* für die Kantone also. Dass dereinst das Bundesgericht daran erinnern wird, dass das Legalitätsprinzip auch in der Raumplanung gilt – weshalb es Sache des (eidgenössischen bzw. kantonalen) *Gesetzgebers* und nicht der Planungsorgane ist, die prinzipiell zulässigen Nutzweisen festzulegen –, scheint zumindest nicht unwahrscheinlich. Ein angefochtener Nutzungsplan dürfte dann vom Bundesgericht aufgehoben werden, und das Wehklagen über die von Lausanne verursachte Rechtsunsicherheit wird gross sein.

Hinzu kommt Folgendes: Ab 1998 begannen die zulässigen zonenkonformen und zonenwidrigen Nutzungen ausserhalb der Bauzonen zu wuchern wie ein Geschwür, nicht nur inhaltlich, sondern auch im üppig aufgequollenen Gesetzes- und Verordnungstext. Ein komplexes, kaum mehr handhabbares System, das sogar noch ausgebaut werden soll (Art. 18 Abs. 1^{bis}, 24e Abs. 6, 37a Abs. 2). Dieses System soll nun durch den neuen Planungs- und Kompensationsmechanismus nicht etwa ersetzt, sondern *ergänzt* werden (wobei die Kantone die bisherigen bundesrechtlichen Ausnahmetatbestände neu für anwendbar erklären müssen [Art. 24^{quater}], was sie jedoch zweifellos tun werden). Auf ein komplexes System soll also ein zweites komplexes System aufgefropft werden. Dass das nicht funktionieren kann, liegt auf der Hand. Es ist deshalb zu hoffen, dass der Nationalrat bei seinem Nichteintreten bleiben und den Weg freimachen wird für einen Neubeginn; denn

dieser Pfusch ist nicht mehr zu retten.

«RPG 2» zeigt auf geradezu dramatische Weise, wohin es führen kann, wenn ein Gesetzgebungsprozess von Anfang an falsch aufgegleist wird. Ein missratener Gesetzesentwurf der Verwaltung kann im Parlament nicht mehr zurechtgebogen werden. Dabei wäre es zumindest nach Lehrbuch ganz einfach: Zunächst müsste auf konzeptioneller Ebene die Frage geklärt werden, welche Nutzweisen ausserhalb der Bauzonen zulässig sein sollen und wie mit bestehenden Bauten umzugehen ist. Dann wäre zu evaluieren, mit welchen Instrumenten dies bewerkstelligt werden soll. Schliesslich wäre, basierend auf diesem Konzept, ein Normtext zu erarbeiten. Expertenwissen wäre genug vorhanden, etwa im Fachkreis Raumplanungsrecht. Man müsste dieses Potenzial nur nutzen.

Prof. Dr. Alain Griffel

Schulthess Juristische Medien AG