Raumplanung ermöglicht nachhaltige Entwicklung

«Fall Schumacher» zeigt die Notwendigkeit des bestehenden Rechts

*Von Benjamin Schindler und Daniela Thurnherr**

In der NZZ vom 10./11. 8. 02 hat Markus Gmünder auf Unzulänglichkeiten des Raumplanungsgesetzes hingewiesen. Die Autoren der nachfolgenden Replik widersprechen dieser Kritik und sind der Auffassung, dass gerade der «Fall Schumacher» den besten Beweis für die Notwendigkeit der heutigen Rechtsordnung liefere. (Red.)

Dass im «Fall Schumacher» der «runde Tisch» mit potenziellem Bauherrn, Behördenvertretern und Natur- und Landschaftsschutzverbänden scheiterte, lag nicht etwa daran, dass die Verfügungsrechte zur Nutzung der Parzelle als Bau- oder Landwirtschaftszone unzureichend definiert waren. Vielmehr gab es gar nichts zu verhandeln. Die kommunalen und kantonalen Behörden wollten sich über eine klare Rechtslage hinwegsetzen. So hat das Bundesgericht wiederholt festgestellt, Kleinbauzonen – eine solche wollte man schaffen – seien nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzwidrig. Der Fehler lag also nicht bei den Natur- und Landschaftsschutzverbänden, die auf der Einhaltung der gesetzlichen Ordnung beharrten, sondern bei den Behörden, welche dem potenziellen Bauherrn falsche Hoffnungen machten.

«Planung durch Verhandlung» und . . .

Markus Gmünder plädiert für eine Aufweichung der starren Raumplanung und sieht die Lösung in mehr Flexibilität, die unter anderem durch Verhandlungslösungen und Realausgleich erzielt werden soll. Gegen eine «Planung durch Verhandlung» sprechen vor allem staatspolitische Überlegungen. Der Boden ist gerade im extrem dicht besiedelten Schweizer Mittelland ein beschränktes Gut. Der Entscheid darüber, wie er von wem in welcher Art und in welchem Umfang genutzt werden soll, impliziert die Abwägung vieler, teilweise stark divergierender Wertungen und Interessen. Werte wie Nachhaltigkeit und Landschaftsschutz lassen sich aber nicht in Geldeinheiten ausdrücken. Damit kann aber auch nicht die Gefahr bestehen, «dass bestimmte Nutzungen systematisch über- oder unterbewertet und folglich in falschem Ausmass festgelegt werden». Der Entscheid über die künftige Nutzung des Bodens kann seine Legitimation nur begrenzt in wissenschaftlichen Studien finden. Erst recht kann die Nutzung des wertvollen Gutes Boden nicht den Verhandlungen zwischen an der Optimierung des eigenen Nutzens orientierten «Parteien» überlassen werden. Wem soll denn Parteistellung zukommen, d. h. wer soll berechtigt sein, an Verhandlungen teilzunehmen, und wer vertritt welche Interessen? Die Legitimation muss durch ein Verfahren sichergestellt werden, in dem möglichst viele Betroffene von Beginn weg einbezogen werden, also ein Verfahren demokratischer Entscheidfindung, welches parzellenscharf die künftige Nutzung der Grundstücke definiert.

Nun wurde gerade im Zusammenhang mit dem «Fall Schumacher» moniert, der demokratische Wille der Gemeinde, eine Kleinbauzone zu schaffen, werde nicht respektiert. Dem ist entgegenzuhalten, dass auch eine Gemeindeversammlung nur im Rahmen des höherrangigen kantonalen und eidgenössischen Rechts entscheiden kann. Mit der Schaffung einer Kleinbauzone hätten sich Gemeinde und Kanton aber über einen zentralen Entscheid des Bundesverfassungsgebers hinweggesetzt. Danach dient die Raumplanung einer haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV). Vom Gesetzgeber wurde diese Zielvorgabe insofern konkretisiert, als bei der Nutzungsplanung Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet strikte zu trennen sind (Art. 14 Abs. 2 Raumplanungsgesetz). Dies würde aber zur Illusion, wenn, wie im «Fall Schumacher», im Nichtsiedlungsgebiet Kleinbauzonen geschaffen würden.

. . . Realausgleich bei Bauten ungeeignet

Der Flexibilisierung der Raumplanung mittels Verhandlungslösungen und Realausgleich ist weiter entgegenzuhalten, dass damit die Nutzungsrechte bei Grundstücken nicht mehr eindeutig definiert wären und die Rechtssicherheit abnehmen würde. Der Realausgleich, der beim Waldgesetz sinnvoll sein kann (Aufforstung einer Hektare Land gegen Rodung einer Hektare Wald), stösst bei Bauten zudem an Grenzen. Wie soll etwa im «Fall Schumacher» Realausgleich ge-

© 2002 Neue Zürcher Zeitung AG

schaffen werden? Durch Abriss bestehender Gebäude (die nicht vorhanden sind), die Umzonung in Landwirtschaftsgebiet (dies liegt nicht in der Verhandlungskompetenz der Schumachers) oder die Renaturierung eines Bachlaufs? Die durch die vorgeschlagene Flexibilisierung des Raumplanungsrechts entstehenden Ungewissheiten und der bis an Willkür grenzende Ermessensspielraum der Behörden wären kaum im Interesse der Grundeigentümer und potenzieller Investoren.

Dem Verfasser des kritisierten Beitrages kann hingegen darin zugestimmt werden, dass Verhandlungslösungen bei verfahrenen Situationen weiterhelfen können. Dem Verbandsbeschwerderecht kommt eine wichtige Funktion bei der Förderung von Konsenslösungen zu. Die Unsicherheit über Ausgang und Dauer möglicher Gerichtsverfahren trägt dazu bei, dass Bauherrschaft, Verwaltung sowie Natur- und Landschaftsschutzverbände vermehrt frühzeitig Gespräche und Verhandlungen führen. Solche Formen der Mediation müssen sich aber an gesetzliche Rahmenbedingungen halten oder sich auf Projekte beziehen, die Gegenstand eines künftigen Gesetzgebungs- oder Planungsverfahrens sind. Als weiteren Grund dafür, dass staatliche Interventionen die raumplanerischen Ziele oft nicht erreichen, werden von Gmünder übereifrige Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung, etwa Raumplaner, genannt. Tatsache ist, dass die Schweiz unter einem hohen Mass an Zersiedelung leidet, die nicht zuletzt die Kosten für die öffentliche Infrastruktur in die Höhe treibt. Ausserdem besteht die Tendenz, vorhandene Industrie- und Wohnzonen nicht optimal auszunützen und unbedacht neue Einzonungen vorzunehmen, um genügend «naturnahen» Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Der Grund für diese Fehlentwicklung sind aber weniger übereifrige Raumplaner als falsche Anreize. So versuchen Behörden, vor allem auf Ebene der Gemeinden, mittels grosszügiger Einzonungen zusätzliches Steuersubstrat anzulocken. Wenn der «Fall Schumacher» etwas exemplarisch demonstriert, so ist es dieser Missstand. Aus der Perspektive ökonomischer Laien mutet zudem merkwürdig an, wenn durch das Fernbleiben der Schumachers «die Gemeinde Wolfhalden und der Kanton Appenzell Ausserrhoden um ihre Entwicklungsmöglichkeiten gebracht» werden sollen. Wenn die Entwicklung eines Gemeinwesens von den Steuererträgen einer einzelnen natürlichen Person abhängt, deutet dies auf eine wenig ausgewogene Entwicklung der öffentlichen Finanzen hin, jedoch nicht auf Schwachstellen im heutigen Raumplanungsrecht.

* Benjamin Schindler ist Direktionsadjunkt im Bundesamt für Justiz. Daniela Thurnherr ist Assistentin und Lehrbeauftragte für öffentliches Recht an der Universität Luzern. Die Autoren vertreten in diesem Beitrag ihre persönliche Meinung.

© 2002 Neue Zürcher Zeitung AG