

**Philipp Rebsamen**

# **Nachhaltigkeit in der Bodennutzung und Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen: Rechtliche Umsetzung**

**Unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Schweizer Raumplanungsrecht und alternativer Lösungsansätze**



Philipp Rebsamen

Nachhaltigkeit in der Bodennutzung und  
Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen:  
Rechtliche Umsetzung

**Herausgegeben von / Editées par**

**Prof. Dr. PETER HETTICH**, Universität St. Gallen

**Prof. Dr. ARNOLD MARTI**, Universität Zürich

**Prof. Dr. ROLAND NORER**, Universität Luzern

**Prof. Dr. ETIENNE POLTIER**, Université de Lausanne

**Prof. Dr. ENRICO RIVA**, Universität Basel

**Dr. BEAT STALDER**, Universität Bern

**Prof. Dr. BERNHARD WALDMANN**, Universität Freiburg

**Prof. Dr. WILLI ZIMMERMANN**, ETH Zürich

**SCHRIFTEN ZUM RECHT DES LÄNDLICHEN RAUMS**  
**Landwirtschaft · Ernährung · Raum · Umwelt**

**COLLECTION DE DROIT RURAL**  
**Agriculture · Alimentation · Territoire · Environnement**

**Band / Volume 15**

**Philipp Rebsamen**

# **Nachhaltigkeit in der Boden- nutzung und Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen: Rechtliche Umsetzung**

**Unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen  
Entwicklungen im Schweizer Raumplanungsrecht  
und alternativer Lösungsansätze**

**DIKE** 

LUZERNER DISSERTATION 2020

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds  
zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Publiziert von:

**Dike Verlag**

Weinbergstrasse 41

CH-8006 Zürich

[www.dike.ch](http://www.dike.ch)

Text © Philipp Rebsamen 2021

ISBN (Paperback): 978-3-03891-254-5

ISBN (PDF): 978-3-03929-002-4

DOI: <https://doi.org/10.3256/978-3-03929-002-4>



Dieses Werk ist lizenziert unter Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND.

Nicht weil es schwer ist,  
wagen wir es nicht,  
sondern weil wir es nicht wagen,  
ist es schwer.

SENECA





---

## Vorwort und Dank

Wir sind es den uns nachfolgenden Generationen schuldig, ihnen eine lebenswerte Welt zu hinterlassen und ihnen ihre Entwicklungsmöglichkeiten nicht zu «verbauen». Dennoch muss auch den aktuellen Erdenbewohnern – uns – ein zureichender Entfaltungsspielraum zugestanden werden, will man nicht sämtliche Entwicklungsmöglichkeiten im Keime ersticken. Unter diesen Vorzeichen ist es keine einfache Aufgabe, eine Balance zu finden zwischen den Interessen unserer Nachkommen und den Interessen der aktuell lebenden Generation. Nicht selten obsiegen die kurzfristigen, gleichzeitig aber auch kurzfristigen Interessen. Dies akzentuiert sich dann, wenn es um eine endliche Ressource wie den Boden geht.

Bereits von Verfassungen wegen ist es vor allem Sache des Raumplanungsrechts, für eine haushälterische und nachhaltige Nutzung der begrenzten Ressource Boden und damit auch eine Berücksichtigung sämtlicher auf dem Spiele stehender Interessen zu sorgen. Entsprechend wurde und wird nota bene politisch auf kantonaler, insbesondere aber auch auf Bundesebene – gar mit zunehmender Frequenz – darauf hingearbeitet, den Werkzeugkasten des Raumplanungsrechts mit nachhaltigkeitsbezogenen Werkzeugen zu ergänzen und zu verstärken.

Will man ein Bild an die Wand hängen, so bedarf es nebst einiger handwerklicher Fertigkeiten auch des passenden Werkzeugs, um nicht Gefahr zu laufen, dass der Putz abbröckelt oder gar die Wand eingerissen wird. Gerade im Raumplanungsrecht macht es jedoch aktuell bisweilen den Eindruck, man wolle, um auf Nummer sicher zu gehen, sogleich mit dem Vorschlaghammer zu Werke gehen.

Hier setzt die vorliegende Dissertation an: Sie zeigt auf, dass eine nachhaltige Bodennutzung bei Weitem nicht eine Sache des Raumplanungsrechts allein ist und dies auch nicht sein kann, sind es doch mannigfaltige Faktoren, die auf die Nutzung des Raumes, des Bodens als zwei- oder gar dreidimensionale Fläche einwirken. Es werden deshalb einerseits bereits bestehende Instrumentarien ausserhalb des Raumplanungsrechts erörtert, welche eine nachhaltige Bodennutzung – wenn nicht gar besser, so mindestens auf gleichwertige Art und Weise – zu erreichen vermögen, jedoch aus unterschiedlichen Gründen keine Anwendung und praktische Umsetzung finden.

Ebenso sind andererseits – zumindest der schweizerischen Rechtsordnung – noch weitgehend unbekannt und vor allem unerprobte Hilfsmittel, denen nachgesagt

wird, sie vermöchten die Bodennutzung in die gewünschte Richtung zu lenken, auf ihre effiziente und effektive Umsetzbarkeit zu prüfen.

Zu danken gilt es hier an erster Stelle dem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. ROLAND NORER, der mir sowohl bei der Themensuche und -wahl wie auch bei der Erstellung dieses Werkes im Rahmen meiner Assistenz Tätigkeit an dessen Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums an der Universität Luzern sehr grosse Freiheiten gewährt hat. Ebenso gilt mein Dank dem Zweitgutachter, Herrn RA Prof. Dr. BEAT STALDER, sowie Herrn Prof. Dr. SEBASTIAN HESELSHAUS, MA, der den Vorsitz des Dissertationskolloquiums innehatte.

Viele Personen haben mich bei der Erstellung dieses Buches unterstützt. Für die wohlwollend-kritischen Anmerkungen und dafür, dass sie die Aufgabe des Lektorats auf sich genommen haben, möchte ich hier Frau RAin MLaw CHRISTA PREISIG und Frau RAin MLaw JOHANNA SOUTO, LL.M., besonders danken. Zu erwähnen sei in diesem Zusammenhang ebenso die sehr angenehme Zusammenarbeit mit dem DIKE Verlag, insbesondere mit Frau CAROLINE MENDELIN, Frau DOROTHEA SCHÖLL und Herrn MARKUS ERNST. Im Rahmen des Feinschliffs für die Drucklegung schliesslich hat Frau PETRA MEYER überaus wertvolle Anregungen grammatikalischer Art beigesteuert.

Dank gilt sodann meinen Eltern, Heidi und Hans Rebsamen-Bieri, die mich zu dem gemacht haben, was ich heute bin. Danken möchte ich schliesslich Cornelia, die mich als Elektromonteur mit Ambitionen kennengelernt und mich seither mit sehr viel Verständnis, Geduld und Aufmunterung begleitet hat. Ihr sei dieses Buch gewidmet.\*

---

\* Es ist offensichtlich, dass die Erstellung dieses Werkes ohne den Sukkurs des weiblichen Geschlechts so oder anders nicht, oder zumindest bei Weitem nicht in dieser Art, möglich gewesen wäre.

Der besseren Lesbarkeit ist es jedoch geschuldet, dass in diesem Buch nicht zwischen weiblicher und männlicher Form unterschieden wird. Was etwa für den Grundeigentümer gilt, gilt also ebenso für die Grundeigentümerin, was die Investorin betrifft, hat ebenso Geltung für den Investor. Ich möchte es hier halten wie FELLMANN/KOTTMANN, Vorwort S. VI, wonach es «[...] zur Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht Worte, sondern Taten braucht [...]».

---

# Inhaltsübersicht

Vorwort und Dank .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XIII
Literaturverzeichnis .....	XXV
Materialienverzeichnis .....	XLV
Abkürzungsverzeichnis .....	LV
Erlassverzeichnis .....	LXI
Zeitschriftenverzeichnis .....	LXV
<b>Prolog: Einleitende Anmerkungen .....</b>	<b>1</b>
Begrenzte Ressource Boden .....	1
Ein Blick in die Statistik .....	2
Ein Blick aus dem Fenster .....	4
Kurzer geschichtlicher Überblick über die Schweizer Raumordnungspolitik .....	6
Aufbau und Ziele der Arbeit .....	9
<b>Erster Teil: Nachhaltigkeit und Raumplanung: rechtliche Grundlagen .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Kapitel: Raumplanungsbezogene Nachhaltigkeitsziele .....</b>	<b>13</b>
I. Nachhaltigkeit als «schillernder Begriff» .....	13
II. Die drei ökologischen Fallen .....	29
<b>2. Kapitel: Nachhaltigkeit in der Schweizer Rechtsordnung: fokussiert auf die Bodennutzung .....</b>	<b>33</b>
I. Schweizerische Bundesverfassung .....	33
II. Gesetzes- und Verordnungsebene .....	65
<b>Zweiter Teil: Status quo und Ausblick .....</b>	<b>85</b>
<b>1. Kapitel: Aktueller Stand: faktische Feststellungen .....</b>	<b>87</b>
I. «Die Schweiz ist zersiedelt» .....	87
II. Definition des Terminus «Zersiedelung» .....	87
III. Treiber der Zersiedelung .....	95

<b>2. Kapitel: Folgen bei Beibehaltung des Status quo.....</b>	<b>109</b>
I. Zersiedelung und ihre mittel- und unmittelbaren Auswirkungen .....	109
II. Beibehaltung des Status quo ist nicht nachhaltig.....	113
<b>3. Kapitel: Teilrevidiertes RPG und Nachhaltigkeit.....</b>	<b>117</b>
I. Aktuelles Instrumentarium des teilrevidierten RPG: Übersicht.....	117
II. Bedarfsgerechte Ausscheidung von Bauzonen (Art. 15 RPG).....	119
III. Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a RPG).....	173
IV. Mehrwertabgabe (Art. 5 RPG) .....	212
V. Fazit zur Nachhaltigkeit im aktuellen Raumplanungsinstrumentarium .....	219
<b>4. Kapitel: Ausblick.....</b>	<b>223</b>
I. Das RPG bleibt im Brennpunkt .....	223
II. Erfolge der bisherigen Raumplanungsordnung.....	238
<b>Dritter Teil: Alternative Lösungsansätze zur Umsetzung einer nachhaltigen Bodennutzung.....</b>	<b>241</b>
<b>1. Kapitel: «Tour d’Horizon» über mögliche Lösungsansätze .....</b>	<b>243</b>
I. Im Allgemeinen .....	243
II. Differenzierung der Handlungsansätze.....	244
<b>2. Kapitel: Freiwillige Handlungsansätze .....</b>	<b>247</b>
I. Information.....	247
II. Partizipativ-kooperative Instrumente.....	250
<b>3. Kapitel: Planerisch-regulatorische Lösungsansätze .....</b>	<b>259</b>
I. Begrenzung der Siedlungsausdehnung mittels Kontingenten .....	260
II. Vorgeschlagene Funktionsweise einer Kontingentierung der Bauzonenfläche .....	281
III. (Beschränkter) Bestandesschutz für Kulturland .....	289
IV. Siedlungs- bzw. Bauflächenmanagement zur Innenentwicklung.....	313
<b>4. Kapitel: Ein Blick über den Horizont.....</b>	<b>323</b>
I. Bodennutzung ist nicht allein Sache des RPG .....	323
II. Die Frage der Umsetzung .....	324
III. Das Problem stellt sich nicht allein in der Schweiz .....	325
IV. Anreizorientierte Instrumente als Lösungsansatz .....	326

<b>5. Kapitel: Preissteuernde Instrumente .....</b>	<b>329</b>
I. Preissteuernde Instrumente im Allgemeinen .....	329
II. Abgaberechtliche Instrumente .....	330
III. Subventionsinstrumente.....	358
<b>6. Kapitel: Mengensteuernde Instrumente .....</b>	<b>371</b>
I. «Transferable Development» bzw. «Air Rights».....	375
II. Flächennutzungszertifikate (FNZ).....	377
III. Flächenausweisungszertifikate (FAZ) .....	384
IV. Integration in die schweizerische (Raumplanungs-)Rechtsordnung .....	386
<b>7. Kapitel: Bodenschutzkonzept bzw. Bodenindex-Punkte.....</b>	<b>421</b>
I. Berücksichtigung der Bodenqualität.....	421
II. Bodenindexierung: Planungskarte Bodenqualität .....	428
III. Evaluation eines Bodenindex .....	436
IV. Bestimmung und Bewirtschaftung eines Bodenindex-Kontingents.....	438
<b>8. Kapitel: Verbandsbeschwerderecht der Naturschutzorganisationen .....</b>	<b>447</b>
I. Der Natur und künftigen Generationen eine Stimme geben .....	447
II. Das Verbandsbeschwerderecht .....	452
 <b>Zusammenfassung und Würdigung .....</b>	 <b>469</b>
I. «Zersiedelung oder Nachhaltigkeit»? .....	469
II. Konsequenter Vollzug statt Verschärfung materieller Bestimmungen .....	470
III. Ein Instrumentenmix für eine nachhaltige Bodennutzung .....	472
IV. Spannungsfeld Nachhaltigkeit und persönliche Interessen .....	476
V. Schlussfazit.....	477



---

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Dank .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Literaturverzeichnis .....	XXV
Materialienverzeichnis .....	XLV
Abkürzungsverzeichnis .....	LV
Erlassverzeichnis .....	LXI
Zeitschriftenverzeichnis .....	LXV

<b>Prolog: Einleitende Anmerkungen .....</b>	<b>1</b>
Begrenzte Ressource Boden .....	1
Ein Blick in die Statistik .....	2
Ein Blick aus dem Fenster .....	4
Kurzer geschichtlicher Überblick über die Schweizer Raumordnungspolitik .....	6
Aufbau und Ziele der Arbeit .....	9

## **Erster Teil: Nachhaltigkeit und Raumplanung: rechtliche Grundlagen..... 11**

<b>1. Kapitel: Raumplanungsbezogene Nachhaltigkeitsziele .....</b>	<b>13</b>
I. Nachhaltigkeit als «schillernder Begriff» .....	13
A. Nachhaltigkeitsprinzip im engeren, ökologischen Sinne .....	14
1. Rechtsgeschichtlicher Hintergrund bezogen auf die Schweiz.....	14
2. Solidarität und Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen .....	15
3. Handlungsprämissen des Nachhaltigkeitsprinzips .....	16
a) Im Allgemeinen.....	16
b) Spezialität der baulichen Bodennutzung .....	17
B. Konzept der nachhaltigen Entwicklung: «Sustainable Development» .....	18
1. Entstehungsgeschichte des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung .....	18
2. Das magische Dreieck, dessen Inhalt und Bedeutung .....	19
3. Ausprägungen der nachhaltigen Entwicklung und die Formel des Bundesrates .....	21
a) Schwache Nachhaltigkeit .....	22
b) Starke Nachhaltigkeit .....	22
c) Mittelweg des Bundesrates.....	23

4.	Die Bedeutung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung für die Bodennutzung im Besonderen.....	25
a)	Auf internationaler Ebene .....	25
b)	Auf nationaler Ebene.....	26
5.	Kritik am heute vorherrschenden Verständnis der nachhaltigen Entwicklung.....	27
II.	Die drei ökologischen Fallen.....	29
<b>2. Kapitel:</b>	<b>Nachhaltigkeit in der Schweizer Rechtsordnung: fokussiert auf die Bodennutzung .....</b>	<b>33</b>
I.	Schweizerische Bundesverfassung .....	33
A.	Präambel 34	
B.	Zweckbestimmung (Art. 2 BV).....	34
C.	Nominales Umweltverfassungsrecht .....	35
1.	Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 73 BV).....	36
2.	Umweltschutz (Art. 74 BV).....	39
a)	Anthropozentrischer Ansatz von Art. 74 BV .....	40
b)	Vorsorgeprinzip .....	41
c)	Verursacherprinzip.....	45
3.	Raumplanung (Art. 75 BV) .....	47
a)	Zweckmässige Nutzung des Bodens .....	49
b)	Haushälterische Bodennutzung .....	49
c)	Geordnete Besiedlung des Landes .....	50
i)	Trennungsgrundsatz.....	51
ii)	Konzentrationsprinzip.....	51
4.	Waldschutz (Art. 77 BV).....	52
5.	Natur- und Heimatschutz (Art. 78 BV).....	53
a)	Naturschutz .....	54
b)	Heimatschutz.....	55
c)	Differenzierung von Natur- und Heimatschutz bezüglich Nachhaltigkeitsaspekten.....	55
D.	Landwirtschaft (Art. 104 BV).....	57
1.	Bodenrecht, nachhaltige Agrarwirtschaft und ökologische Fallen.....	57
2.	Verfassungsrechtliche Aspekte der Landwirtschaft.....	58
E.	Verankerung der Nachhaltigkeit in der Verfassung reicht nicht aus .....	62
1.	Programmatischer Charakter .....	62
2.	Fehlende Justiziabilität .....	63
3.	Fehlende Stringenz und Durchschlagskraft .....	63



II. Gesetzes- und Verordnungsebene.....	65
A. Umweltschutzgesetzgebung im engeren Sinne – das USG .....	66
1. Im Allgemeinen .....	66
2. Bodenrechtsspezifisch .....	67
B. Weitere relevante bodennutzungsbezogene Rechtsgebiete .....	71
1. Waldrecht .....	71
2. Landwirtschaftsgesetzgebung .....	74
a) Bodennutzung und Direktzahlungen .....	74
b) Nachhaltigkeits- und raumplanungsrelevante Änderungen der Agrarpolitik.....	75
3. Raumplanungsrecht .....	77
a) Umsetzung der BV.....	77
b) Aufgabenstellung an die Adresse des Raumplanungsrechts.....	79
i) Quantitativer Flächenschutz .....	79
ii) Siedlungsentwicklung im Interesse der Bevölkerung und der Wirtschaft .....	81
iii) Richt- und Nutzungspläne als Schutz zukünftiger Nutzungsoptionen.....	82
C. Nachhaltigkeitsbezogene Ansprüche an die Gesetzes- und Verordnungsebene: Rechtswirklichkeit.....	83
<b>Zweiter Teil: Status quo und Ausblick .....</b>	<b>85</b>
<b>1. Kapitel: Aktueller Stand: faktische Feststellungen .....</b>	<b>87</b>
I. «Die Schweiz ist zersiedelt».....	87
II. Definition des Terminus «Zersiedelung».....	87
A. Siedlungswachstum.....	88
B. Zersiedelung.....	89
1. Disperse Siedlungsentwicklung.....	92
2. Überdimensionierte Bauzonen.....	94
III. Treiber der Zersiedelung .....	95
A. Ökonomische Kräfte .....	96
1. Einzonungs- und damit connexe Gewinne .....	97
2. Baulandhortung und -spekulation .....	98
3. Unternutzung.....	99
a) Ungenügende bauliche Ausnutzung .....	99
b) (Industrie-)Brachen .....	100

4.	Externe Kosten werden nicht berücksichtigt.....	100
a)	Im Allgemeinen.....	100
b)	Ungenügende Berücksichtigung der Infrastruktur- und Erschliessungskosten.....	101
5.	Vorschriften statt Interessenfokussierung mittels Anreizen.....	102
B.	Gestiegene private Ansprüche.....	104
C.	Entgegenstehende öffentliche Interessen und ihre Folgen.....	106
<b>2. Kapitel:</b>	<b>Folgen bei Beibehaltung des Status quo.....</b>	<b>109</b>
I.	Zersiedelung und ihre mittel- und unmittelbaren Auswirkungen .....	109
A.	Ökologische Aspekte .....	109
B.	Ökonomische Aspekte bzw. volkswirtschaftliche Folgen.....	111
C.	Soziale Auswirkungen .....	112
II.	Beibehaltung des Status quo ist nicht nachhaltig.....	113
<b>3. Kapitel:</b>	<b>Teilrevidiertes RPG und Nachhaltigkeit.....</b>	<b>117</b>
I.	Aktuelles Instrumentarium des teilrevidierten RPG: Übersicht.....	117
II.	Bedarfsgerechte Ausscheidung von Bauzonen (Art. 15 RPG).....	119
A.	Ermittlung des voraussichtlichen Bauzonenbedarfs (Art. 15 Abs. 1 RPG).....	121
1.	Siedlungsdimensionierung ist neu auch eine Sache des kantonalen Richtplans.....	122
2.	Umsetzung der Bestimmungen zur Bauzonendimensionierung im Ausführungsrecht .....	124
3.	Die Aktualisierung der Berechnung der Bauzonengrösse des Kantons ....	130
4.	Evaluationsergebnis zu Art. 8a und Art. 15 Abs. 1 RPG.....	131
B.	Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG).....	132
1.	Grundsatz.....	132
2.	Umsetzung in den (Ausführungs-)Bestimmungen des teilrevidierten RPG.....	133
3.	Rückzonungspflicht, Eigentumsgarantie und Enteignungsfragen.....	134
a)	Eingriff in das Eigentum als entschädigungspflichtige Enteignung ..	135
b)	Die bundesgerichtliche Definition der materiellen Enteignung.....	135
c)	Im Besonderen: Materielle Enteignung bei der Reduktion überdimensionierter Bauzonen.....	137
d)	Die Frage der rechtsgenügenden Nutzungsplanung .....	138
e)	Auszonung oder Nichteinzonung .....	138
i)	Nichteinzonung.....	139
ii)	Auszonung.....	140
f)	Zur Schaffung von Reservezonen .....	142
4.	Entschädigungsfrage als eigentliche Knacknuss.....	142

C.	Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven, Aussicht auf zukünftige Überbauung (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG).....	144
D.	Siedlungsentwicklung nach innen und Verdichtung .....	145
1.	Siedlungsentwicklung nach innen.....	145
2.	Siedlungsentwicklung nach innen als Mittel gegen die Zersiedelung.....	146
3.	(Bauliche) Dichte und Verdichtung im Allgemeinen .....	148
4.	Verdichtetes Bauen i.e.S. als Erhöhung der zulässigen (Aus-)Nutzung ...	150
5.	Verdichtendes Bauen bzw. Nach- oder Innenverdichtung .....	151
6.	Innen- bzw. Nachverdichtung als Querschnittaufgabe.....	160
7.	Mögliche Lösungsansätze.....	162
8.	Eigentumsgarantie als Hindernis .....	165
E.	Rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG) .....	166
1.	Bauzonenbefristung bei Neueinzonungen .....	166
2.	Bestehende Bauzonen.....	171
3.	Eigentumsgarantie als Hindernis .....	172
III.	Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a RPG).....	173
A.	Allgemeine Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland gemäss Art. 15a Abs. 1 RPG.....	175
1.	Vertragliche Regelungen .....	178
2.	Aktive Bodenpolitik .....	179
3.	Mehrwertausgleich .....	181
4.	Steuerrechtliche Massnahmen zur Baulandmobilisierung .....	183
a)	Verkehrswertbesteuerung unbebauter Baulandgrundstücke.....	183
b)	Grundstückgewinnsteuer.....	190
c)	Exkurs zu Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG.....	194
B.	Baulandumlegungen gemäss Art. 15a Abs. 1 i.V.m. Art. 20 RPG.....	197
C.	Baupflicht gemäss Art. 15a Abs. 2 RPG.....	201
1.	Abgrenzungsfragen: Baulandmobilisierung oder Mindestdichte? .....	202
2.	Baupflicht und Eigentumsgarantie.....	202
3.	Bauzonenbefristung als Baupflicht bei Neueinzonungen .....	203
a)	Die Frist zur Überbauung.....	206
b)	Mögliche, aus der Baupflicht hervorgehende Sanktionsinstrumente.....	206
i)	Aus- oder Umzonung des nicht genutzten Landes.....	206
ii)	Kaufrecht des Gemeinwesens oder rechtlich durchsetzbare Verpflichtung zur Veräusserung an einen bauwilligen Investor... 207	
iii)	Enteignung.....	209
4.	Anwendbarkeit der Baupflicht auf bestehende Bauzonen .....	210

IV. Mehrwertabgabe (Art. 5 RPG) .....	212
A. Art. 5 Abs. 1 RPG: Vor- und Nachteilsausgleich .....	214
B. Art. 5 Abs. 1 <sup>bis</sup> RPG: Abschöpfung von Planungsmehrwerten .....	216
C. Spezialfinanzierung (Art. 5 Abs. 1 <sup>ter</sup> RPG) .....	217
V. Fazit zur Nachhaltigkeit im aktuellen Raumplanungsinstrumentarium .....	219
<b>4. Kapitel: Ausblick .....</b>	<b>223</b>
I. Das RPG bleibt im Brennpunkt .....	223
A. Umsetzung der Revisionsziele in den Kantonen und Gemeinden .....	223
1. Kantone müssen ihre Verantwortung wahrnehmen .....	223
2. Aber auch die Gemeinden sind in der Pflicht .....	226
3. Das Bundesgericht fordert und fördert eine konsequente Umsetzung .....	228
B. Mangelhafte Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in der Zweiten Etappe der RPG-Revision (RPG 2) .....	231
1. Bisherige Entwicklungen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen .....	231
2. Stossrichtung der zweiten Teilrevision des RPG zum Bauen ausserhalb der Bauzonen .....	234
C. Raumplanung bleibt auch auf der gesellschaftlich-politischen Ebene weiterhin aktuell .....	237
1. Wahrnehmung der Raumplanungsproblematik in der Bevölkerung .....	237
2. Zur Zersiedelungsinitiative im Besonderen .....	237
II. Erfolge der bisherigen Raumplanungsordnung .....	238
<b>Dritter Teil: Alternative Lösungsansätze zur Umsetzung einer         nachhaltigen Bodennutzung .....</b>	<b>241</b>
<b>1. Kapitel: «Tour d’Horizon» über mögliche Lösungsansätze .....</b>	<b>243</b>
I. Im Allgemeinen .....	243
II. Differenzierung der Handlungsansätze .....	244
<b>2. Kapitel: Freiwillige Handlungsansätze .....</b>	<b>247</b>
I. Information .....	247
A. Der Boden, seine Funktionen und dessen Gefährdung .....	247
B. Neue Instrumente .....	249
C. Frühzeitige Einbindung der Adressaten .....	249
II. Partizipativ-kooperative Instrumente .....	250
A. Vertragliche Vereinbarungen im Raumplanungsrecht im Allgemeinen .....	254
B. Die Regelung mittels Sondernutzungsplan .....	256

<b>3. Kapitel: Planerisch-regulatorische Lösungsansätze .....</b>	<b>259</b>
I. Begrenzung der Siedlungsausdehnung mittels Kontingenten .....	260
A. Baulandkontingentierung: Grundprinzip .....	261
1. Kontingentierung der Siedlungsfläche .....	261
2. Flächenaustauschmöglichkeiten .....	263
B. Vorschläge in Volksinitiativen .....	264
1. Landschaftsinitiative .....	264
2. Zersiedelungsinitiative .....	265
C. Kontingentierung in Raumplanung und Bodennutzung .....	266
1. Bereits angewendete Kontingentierungslösungen in der Raumplanung ...	266
a) Kanton Thurgau: Prinzip der ausgeglichenen Flächenbilanz .....	268
b) Kanton Zug: Siedlungstrenn- bzw. Begrenzungslinien, kantonsweite Festlegung des Siedlungsgebiets .....	269
2. Über das Raumplanungsrecht hinausgehende, bestehende Kontingentierungslösungen in der Bodennutzung .....	270
a) Waldrecht .....	271
b) Fruchtfolgeflächen .....	273
II. Vorgeschlagene Funktionsweise einer Kontingentierung der Bauzonenfläche .....	281
A. Allgemeine Funktionsweise .....	281
B. Definition der maximalen Grenze der Siedlungsausdehnung .....	282
C. Ergänzung um eine Flächenausgleichsmöglichkeit .....	282
D. Umsetzungshürden .....	283
1. Gibt es eine «gerechte», allgemein akzeptierte Maximalmenge an Siedlungsfläche? .....	283
2. Änderung des RPG .....	284
3. Frage der Verfassungsmässigkeit .....	284
4. Überdimensionierte Bauzonen und Auszonung im Flächen- austauschprinzip .....	285
E. Starre oder «flexible» Kontingentierung .....	287
III. (Beschränkter) Bestandesschutz für Kulturland .....	289
A. Der aktuelle Schutz der landwirtschaftlichen Nutzfläche .....	290
B. Das Waldrecht als Pate .....	295
C. Konkrete Ausgestaltung einer Bodenschutzflächen-Kontingentierung .....	296
1. Flächenmässiger Umfang .....	296
a) Grundsatz .....	296
b) Ausnahmen .....	299
i) Flächenkompensation .....	300
ii) Rekultivierung (?) .....	302

2.	Vorteile und Hürden eines Bestandesschutzes für Kulturland .....	302
3.	Verworfenener erster Vernehmlassungsentwurf zu RPG 2 .....	304
4.	Nachhaltigkeit und Interessenabwägung .....	306
	a) Verankerung der Nachhaltigkeit im materiellen Recht .....	306
	b) Verstärkung einzelner Aspekte in der Interessenabwägung durch gesetzliche Verankerung .....	306
5.	Umsetzung eines Kulturlandschutzes mit dem bestehenden Instrumentarium .....	308
	a) Regulierungsebene .....	308
	i) Bundesebene: Modifikation des bestehenden Sachplans .....	308
	ii) Anpassungen auf kantonaler und kommunaler Ebene .....	310
	b) Verfassungs- und Gesetzmässigkeit .....	311
	c) Bereits umgesetzte bzw. sich in Umsetzung befindende Beispiele ...	311
IV.	Siedlungs- bzw. Bauflächenmanagement zur Innenentwicklung.....	313
	A. Haushälterische Bodennutzung und Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven .....	314
	B. Ungenügende systematische Erfassung und Potenzial .....	316
	C. Konkrete Ausgestaltung eines Flächenmanagements .....	318
	1. Kommunale Ebene in Zusammenarbeit mit dem Kanton: Raum <sup>+</sup> .....	318
	2. Auf kantonaler bzw. nationaler Ebene .....	320
	3. Ergänzung zum geltenden Raumplanungsinstrumentarium.....	321
<b>4. Kapitel:</b>	<b>Ein Blick über den Horizont .....</b>	<b>323</b>
I.	Bodennutzung ist nicht allein Sache des RPG .....	323
II.	Die Frage der Umsetzung .....	324
III.	Das Problem stellt sich nicht allein in der Schweiz .....	325
IV.	Anreizorientierte Instrumente als Lösungsansatz .....	326
<b>5. Kapitel:</b>	<b>Preissteuernde Instrumente .....</b>	<b>329</b>
I.	Preissteuernde Instrumente im Allgemeinen .....	329
II.	Abgaberechtliche Instrumente .....	330
	A. Im Allgemeinen.....	330
	B. Differenzierung Steuern, Kausal- und Lenkungsabgaben .....	330
	1. Steuern.....	330
	2. Kausalabgaben.....	332
	3. Lenkungsabgaben .....	333
	C. Flächennutzungsabgaben .....	335
	1. Konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten .....	336
	2. Rechtliche Umsetzung .....	339

3.	Regulierungsebene.....	339
4.	Umsetzungshürden .....	340
D.	Bodenversiegelungsabgabe .....	343
1.	Konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten .....	345
2.	Rechtliche Umsetzung und Regulierungsebene.....	346
3.	Umsetzungshürden .....	346
E.	Verursachergerechte Erschliessungsabgabe .....	348
1.	Gesetzliche Regelung der Kostentragung.....	348
a)	Tragung der Erschliessungskosten gemäss RPG.....	348
b)	Tragung der Erschliessungskosten gemäss WEG.....	349
2.	Aus der Beitrags- bzw. Vorzugslast fliessender Gerechtigkeitsgedanke ..	349
3.	Tatsächliche Umsetzung: Verzerrung des Bodenmarktes und Quersubventionierung.....	350
4.	Konkrete Ausgestaltung einer verursachergerechten Erschliessungsabgabe .....	353
a)	Allgemeines zur Rechtsnatur der Erschliessungsabgabe.....	353
b)	Erhebungszeitpunkt.....	354
c)	WEG als Vorlage für eine Minimallösung? .....	355
d)	Annäherung an eine vollzugstaugliche verursachergerechte Erschliessungsabgabe.....	355
5.	Rechtliche Umsetzung.....	357
III.	Subventionsinstrumente.....	358
A.	Ausgleich bei Planungsverzicht der Gemeinden .....	360
1.	Allgemeine Funktionsweise eines Planungsverzichtsausgleichs .....	360
2.	Kantonaler Finanzausgleich.....	361
3.	Separates Gefäss in Ergänzung zum aktuellen Finanzausgleichsgefüge... 364	
B.	Subventionierungen zur Förderung der inneren Verdichtung .....	365
1.	Subventionierung des Abbruchs von alten Bauten und Anlagen .....	366
2.	Altlastensanierungen .....	368
<b>6. Kapitel:</b>	<b>Mengensteuernde Instrumente .....</b>	<b>371</b>
I.	«Transferable Development» bzw. «Air Rights».....	375
II.	Flächennutzungszertifikate (FNZ).....	377
A.	Grundkonstellation.....	377
B.	Festlegung von Sender- und Empfängerzonen und Dichtebonus .....	381
III.	Flächenausweisungszertifikate (FAZ) .....	384

IV. Integration in die schweizerische (Raumplanungs-)Rechtsordnung .....	386
A. Faktische Hürden .....	386
1. Inhomogenität und spezielle marktwirtschaftliche Funktionen des Bodens.....	386
2. Erstverteilung der Zertifikate und Gebietszuweisung .....	388
B. Rechtliche Hürden.....	391
1. Vereinbarkeit mit der «Bundle-of-Rights Theory» des angloamerikanischen Rechtsraums .....	392
2. Vereinbarkeit der Zertifikatelösungen mit der Eigentumsgarantie .....	396
3. Vereinbarkeit mit der Bestandesgarantie .....	403
4. Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes .....	412
5. Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung .....	414
C. Zertifikatslösungen vermögen eine konsequent umgesetzte Raumplanung nicht zu ersetzen.....	418
<b>7. Kapitel: Bodenschutzkonzept bzw. Bodenindex-Punkte.....</b>	<b>421</b>
I. Berücksichtigung der Bodenqualität.....	421
A. Einbezug in die raumplanerische Interessenabwägung .....	422
B. Übersicht über die Bodenfunktionen.....	424
C. Problematik der ungenügenden Berücksichtigung der Bodenfunktionen.....	425
II. Bodenindexierung: Planungskarte Bodenqualität .....	428
A. Grundkonzept.....	428
1. Evaluation der Bodenfunktion .....	429
2. Evaluation der Bodengüte bzw. -qualität.....	430
3. Berücksichtigung der Dreidimensionalität des Bodens im Planungsprozess .....	431
B. Anwendung auf die Nutzungsplanung .....	432
C. Anwendung auf die Fruchtfolgeflächen .....	433
D. Anwendung auf die gesamte Fläche der Schweiz .....	434
III. Evaluation eines Bodenindex .....	436
IV. Bestimmung und Bewirtschaftung eines Bodenindex-Kontingents.....	438
A. Grundprinzip und Funktionsweise .....	438
B. Das raumplanerische Instrumentarium bleibt weiterhin notwendig .....	441



<b>8. Kapitel: Verbandsbeschwerderecht der Naturschutzorganisationen .....</b>	<b>447</b>
I. Der Natur und künftigen Generationen eine Stimme geben .....	447
II. Das Verbandsbeschwerderecht .....	452
A. Egoistische und ideelle Verbandsbeschwerde .....	453
1. Egoistische Verbandsbeschwerde .....	453
2. Ideelle Verbandsbeschwerde im Allgemeinen .....	454
3. Präventive Wirkung der ideellen Verbandsbeschwerde .....	455
B. Die ideelle Verbandsbeschwerde im Natur- und Heimatschutz .....	456
C. Die ideelle Verbandsbeschwerde in der Raumplanung .....	459
1. Ideelle Verbandsbeschwerde in der Raumplanung vor der Teilrevision des RPG .....	460
2. Mit der Teilrevision des RPG eingeläuteter Paradigmenwechsel .....	460
3. Rechtsstaatlich schwierige Grenzziehung des Bundesgerichts .....	467
 <b>Zusammenfassung und Würdigung .....</b>	 <b>469</b>
I. «Zersiedelung oder Nachhaltigkeit»? .....	469
II. Konsequenter Vollzug statt Verschärfung materieller Bestimmungen .....	470
III. Ein Instrumentenmix für eine nachhaltige Bodennutzung .....	472
IV. Spannungsfeld Nachhaltigkeit und persönliche Interessen .....	476
V. Schlussfazit .....	477



---

# Literaturverzeichnis

## *Zitierweise:*

Die nachfolgend aufgeführten Publikationen werden, wenn nichts anderes angegeben ist, mit Nachnamen des Autors sowie mit Seitenzahl oder Randnote zitiert.

- AEMISEGGER HEINZ, Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 – Abs. 1<sup>sexies</sup> RPG; Rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton – Gemeinden, in: AJP 5/2016, S. 632 ff. (zit. AEMISEGGER, Mehrwertausgleich)
- AEMISEGGER HEINZ, Innere Verdichtung: Planungsmassnahmen, Baupflicht und Mehrwertausgleich, in: Universität St. Gallen, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen im Bau-, Planungs- und Umweltrecht, Tagungsbeilage der Tagung vom 23. November 2017, S. 1 ff. (zit. AEMISEGGER, Innere Verdichtung)
- AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2009 (zit. BEARBEITER, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, N ... zu Art. ... aRPG)
- AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016 (zit. BEARBEITER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N ... zu Art. ... RPG)
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.), Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, 2. Aufl., Hannover 2008
- ANTONIAZZA YANNICK, Die Baupflicht, Diss. Zürich/Basel/Genf 2008
- APPEL IVO, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, Habil. Freiburg 2005, Tübingen 2005
- ARGE ALP, Mobilisierung von Bauland in der ARGE ALP, Projektbericht, Innsbruck 2000, < [https://www.argealp.org/fileadmin/user\\_upload/Allgemein/Publikationen/Studien/Mobilisierung\\_Bauland.pdf](https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Publikationen/Studien/Mobilisierung_Bauland.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (zit. BEARBEITER, Kommentar aBV, N ... zu Art. ... aBV)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL (Hrsg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003 (zit. BEARBEITER, Petit commentaire, N ... zu Art. ... BV)
- AUER ANDREAS/BÜHLMANN LUKAS/CHRIST BERNHARD/FREY RENÉ L./GRIFFEL ALAIN/KÜBLER DANIEL/MUGGLI RUDOLF/SCHULER MARTIN/WALDMANN BERNHARD, Fünf Thesen zu Raumplanung und Zersiedelung, Zürich 2014 (zit. AUER et al.)
- BAUMBERGER NICK, Individualisierung und Kinderlosigkeit, Der Wandel der Haushaltsstruktur im Kanton Zürich, statistik.info 03/2005, Zürich 2005 < <https://statistik.zh.ch/>

internet/justiz\_inneres/statistik/de/themen/bevoelkerung\_soziales/veroeffentlichungen/\_jcr\_content/contentPar/downloadlist\_0/downloaditems/762\_1510128726540.spooler.download.1326986221880.pdf/si\_2005\_03\_kinderlosigkeit.pdf > (besucht am: 16. Februar 2020)

- BAUMGARTNER HANSJAKOB, Erde zu Erde, in: umwelt 4/2017, S. 21 ff.
- BERTSCHI MARTIN, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und Wechselwirkungen, Diss. Zürich 2001 (zit. BERTSCHI, Umsetzung)
- BERTSCHI MARTIN, Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen, in: Raum & Umwelt 2002, S. 27 ff. (zit. BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung)
- BIAGGINI GIOVANNI, Eigentumsgarantie, in: Merten Detlef/Papier Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, S. 517 ff.
- BIAGGINI GIOVANNI/GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015 (zit. BEARBEITER, Staatsrecht, Rz. ... zu § ...)
- BODE HENNING, Der Planungsgrundsatz der nachhaltigen Raumentwicklung, Diss. Bonn 2002, Berlin 2003
- BRASSEL KURT E./ROTACH MARTIN C., Einführung, in: Brassel Kurt E./Rotach Martin C. (Hrsg.), Die Nutzung des Bodens in der Schweiz, Zürich 1988, S. 1 ff.
- BRECHT BERTOLT, Die Dreigroschenoper, in: Ausgewählte Stücke in sechs Bänden, Jubiläumsausgabe zum 100. Geburtstag, Erster Band, 1. Aufl., Frankfurt am Main 1997, S. 191 ff.
- B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Konzepte zur Bauzonenverkleinerung, Abklärung der monetären Folgen und der Wirksamkeit von vier verschiedenen Konzepten, Basel 2011 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/raumplanungsrecht/konzepte-zur-bauzonenverkleinerung.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Konzepte)
- B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben für eine ökologische und häuslicherische Flächennutzung, Ausgestaltung und Auswirkungen eines Instruments zur Steuerung und Ökologisierung der Flächennutzung, Schlussbericht, Basel 2012 < <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wirtschaft-konsum/fachinformationen/marktwirtschaftliche-instrumente.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben)
- BUELLER VERA, Bauernland soll Bauernland bleiben, in: umwelt 4/2017, S. 17 ff.
- BÜHLMANN LUKAS, Rückzonungen sind facettenreich, in: inforaum 2/2013, S. 3 ff. (zit. BÜHLMANN, Rückzonungen)
- BÜHLMANN LUKAS, Rechtliche Möglichkeiten der Baulandmobilisierung im Kanton Solothurn, in: Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.), Festgabe Walter Straumann, Zum Rücktritt und zum 70. Geburtstag, Biberist 2013, S. 541 ff. (zit. BÜHLMANN, Rechtliche Möglichkeiten der Baulandmobilisierung)

- BÜHLMANN LUKAS/PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA, Rechtliche Möglichkeiten zur Bauplandmobilisierung in den Kantonen und Gemeinden, in: Raum & Umwelt 5/2013, S. 2 ff.
- BÜHLMANN LUKAS/PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA/KISSLING SAMUEL, Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, in: Raum & Umwelt 4/2013, S. 2 ff.
- BULLIARD PATRICE, Die Qualitätssicherung im Städtebau ist eine Daueraufgabe, in: forum raumentwicklung 2/2010, S. 20 ff.
- BURCKHARDT LUCIUS/FRISCH MAX/KUTTER MARKUS, achtung: die Schweiz, Basel/Zürich 1955
- DIGGELMANN HANSRUEDI, Rechtliche Aspekte der Siedlungserneuerung, in: VPK 89/1991, S. 494 ff. (zit. DIGGELMANN, Siedlungserneuerung)
- DIGGELMANN HANSRUEDI, Nochmals: Siedlungsentwicklung nach innen, Anforderungen an eine Planung der Siedlungserneuerung aus rechtlicher Sicht, in: disP 114/1993, S. 36 ff. (zit. DIGGELMANN, Nochmals)
- DOBLER ALTORFER KATHARINA, Erfahrungen und Reformbedürfnisse einer Orts- und Regionalplanerin, in: VLP-ASPAN (Hrsg.), 25 Jahre RPG: Bilanz und Ausblick, Referate der Tagung vom 19. August 2004 im Casino Bern; Bern 2004, S. 65 ff.
- DOBLER ALTORFER KATHARINA/VETTORI URSULA, Die Erweiterung der Bauzone, Bericht 60 des Nationalen Forschungsprogrammes «Boden», Liebefeld/Bern 1990
- DUBEY JACQUES, La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir – A propos des art. 15 al. 4 let. d et 15a LAT, in: Zufferey Jean-Baptiste/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? Zürich 2015, S. 175 ff. (zit. DUBEY, Garantie de la disponibilité)
- ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente mit einnahmenseitiger Kompensation, Schlussbericht, Bern 1996 < [https://www.ecoplan.ch/download/muek\\_sb\\_de.pdf](https://www.ecoplan.ch/download/muek_sb_de.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente)
- ECOPLAN, Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, Schlussbericht, Bern 2000 < [https://www.ecoplan.ch/download/sik\\_sb\\_de.pdf](https://www.ecoplan.ch/download/sik_sb_de.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. ECOPLAN, Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten)
- ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung; Input-Papier für den ExpertInnen-Workshop vom 3. Juli 2003, Bern 2003 < [https://www.ecoplan.ch/download/mir\\_ap\\_de.pdf](https://www.ecoplan.ch/download/mir_ap_de.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente)
- ECOPLAN, Der Natur mehr Wert geben, Reformideen für marktwirtschaftliche Massnahmen zur Förderung der Biodiversität, Schlussbericht, Bern 2010 < [https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2014/BAU\\_1\\_6294077.pdf](https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2014/BAU_1_6294077.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. ECOPLAN, Der Natur mehr Wert geben)
- ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente im Bereich Boden / Raumplanung im Rahmen des Projektes POLISOL des NFP 68 «Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden», Bern 2015 < [https://www.ecoplan.ch/download/POLISOL\\_ap1\\_de.pdf](https://www.ecoplan.ch/download/POLISOL_ap1_de.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente)

- ECOPLAN, Wirksame und mehrheitsfähige Instrumente zur nachhaltigen Bodennutzung, Ergebnisse des Projektes POLISOL im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden» (NFP 68), Kurzfassung – 06.03.2018 < [https://www.ecoplan.ch/download/POLISOL\\_kf1\\_de.pdf](https://www.ecoplan.ch/download/POLISOL_kf1_de.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. ECOPLAN, Instrumente Kurzfassung)
- EGLOFF DIETER, Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, in: Raum & Umwelt 3/2008, S. 2 ff.
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHWEIZER RAINER J./SCHINDLER BENJAMIN/VALLENDER KLAUS A., Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. BEARBEITER, SG-Komm BV, N ... zu Art. ... BV)
- EPINEY ASTRID, Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung – ein Problemaufriß aus rechtlicher Sicht, Internes Arbeitspapier, Freiburg 2003
- EPINEY ASTRID/SCHEYLI MARTIN, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Baden-Baden 1998
- ESTERMANN JOSEF, Wie sich der Bodenverbrauch stoppen lässt. Instrumente zur nachhaltigen Nutzung des Bodens, Biel 2016
- EYMANN URS, Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts nach Art. 5 RPG, in: ZBl 4/2015, S. 167 ff.
- FELLMANN WALTER/KOTTMANN ANDREA, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Band I: Allgemeiner Teil sowie Haftung aus Verschulden und Persönlichkeitsverletzung, gewöhnliche Kausalhaftungen des OR, ZGB und PrHG, Bern 2012
- FITZE URS, Bodenqualität muss punkten, in: umwelt 4/2017, S. 14 ff.
- FLEINER THOMAS, Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 18. Dezember 1973, in: WuR 1975, S. 201 ff.
- FLÜCKIGER ALEXANDRE, Le développement durable en droit constitutionnel suisse, in: URP 5/2006, S. 471 ff. (zit. FLÜCKIGER, Développement durable)
- FLÜCKIGER ALEXANDRE, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, in: Zufferey Jean-Baptiste/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? Zürich 2015, S. 55 ff. (zit. FLÜCKIGER, Dimensionnement des zones à bâtir)
- FLÜCKIGER ALEXANDRE/MORAND CHARLES-ALBERT/TANQUEREL THIERRY, Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? Kurzfassung der Evaluation von Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand, Thierry Tanquerel, Universität Genf; Bearbeitung: Urs Steiger; BUWAL (Hrsg.), Bern 2000
- FORSTER CHRISTOF, Zersiedelungsinitiative im Parlament; Zu radikal und zur falschen Zeit, in: NZZ, 2. Juni 2018, S. 13
- FREY RENÉ L., Strategien und Instrumente, in: Frey René L./Stahelin-Witt Elke/Blöchlinger Hansjörg (Hrsg.), Mit Ökonomie zur Ökologie, Analyse und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1993 (zit. FREY, Strategien und Instrumente)

- FREY RENÉ L., Mehr marktwirtschaftliches Denken in der Raumplanung; Die Zersiedelung – eine Folge falscher Anreize für die Bodennutzung, in: NZZ, 12. November 2007, S. 57 (zit. FREY, Mehr marktwirtschaftliches Denken)
- FREY RENÉ L., Starke Zentren – Starke Alpen, Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können, Zürich 2008 (zit. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen)
- FREY RENÉ L./ZIMMERMANN HORST, Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente, in: disP 161/2005, S. 5 ff.
- GEIGER ROLF, Marktwirtschaftliche Instrumente: Anreize schaffen durch Beschränkung der Siedlungsfläche, in: forum raumentwicklung 3/2005, S. 21 ff.
- GLASER ANDREAS, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, Ein Verfassungsrechtsvergleich der politischen Systeme Deutschlands und der Schweiz, Diss. Tübingen 2006
- GMÜNDER MARKUS, Mit weniger Planung zu mehr Raum? Zum Einsatz anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung, in: Schaltegger Christoph A./Schaltegger Stefan C. (Hrsg.), Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. René L. Frey, Zürich 2004, S. 557 ff. (zit. GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum)
- GMÜNDER MARKUS, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, Faktenblätter, Biel 2016 < <https://www.sanudurabilitas.ch/de/themen/bodenverbrauch/> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung)
- GOETHE JOHANN WOLFGANG, Faust I, in: Schöne Albrecht (Hrsg.), Faust, Texte, Berlin 2017, S. 31 ff.
- GRAHAM-SIEGENTHALER BARBARA, Verdichtung des Bodens und Sachenrecht, in: Jusletter 9. April 2018
- GRAMS DIETZIKER ANITA C.I., Spielräume für Dichte, Der Innenentwicklungskompass als problemorientierte Methode für Verdichtung in kleinen und mittleren Gemeinden, Diss. Zürich 2016, Zürich 2017
- GREINER LUCIE/KELLER ARMIN, Indexpunkte gegen den Landverbrauch, in: TEC21 41/2015, S. 24 ff. (zit. GREINER/KELLER, Indexpunkte)
- GREINER LUCIE/KELLER ARMIN, Bodenfunktionsbewertung und Bodenindexpunkte, Konzept und Wege zur Umsetzung, Zuhanden der Expertengruppe zur Überarbeitung/Stärkung des Sachplans FFF, Zürich 2017 (zit. GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung)
- GRÊT-REGAMEY ADRIENNE/KOOL SANDER/BÜHLMANN LUKAS/KISSLING SAMUEL, Eine Bodenagenda für die Raumplanung, Thematische Synthese TS 3 des Nationalen Forschungsprogramms «Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden» (NFP 68), Bern 2018
- GRIFFEL ALAIN, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001 (zit. GRIFFEL, Grundprinzipien)
- GRIFFEL ALAIN, Bauen im Spannungsfeld zwischen Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, in: ZBl 4/2002, S. 169 ff. (zit. GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld)

- GRIFFEL ALAIN, Das Verbandsbeschwerderecht im Brennpunkt zwischen Nutz- und Schutzinteressen, in: URP 2/2006, S. 95 ff. (zit. GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht)
- GRIFFEL ALAIN, Die Befristung von Bauzonen als Mittel zum Bauzonenmanagement, in: Raum & Umwelt 2006, S. 57 ff. (zit. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen)
- GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Entwicklungen 2011, Bern 2012 (zit. GRIFFEL, Entwicklungen 2011)
- GRIFFEL ALAIN, Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, 20. Februar 2017 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publicationen/publikationen/raumplanungsrecht/die-grundsatzgesetzgebungskompetenz-gemass-art-75-abs-1-bv-tragweite-und-grenzen.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz)
- GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2017 (zit. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht)
- GRIFFEL ALAIN/LINIGER HANS U./RAUSCH HERIBERT/THURNHERR DANIELA (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich 2016 (zit. BEARBEITER, FHB Öffentliches Baurecht, Rz. ...)
- HAAG HEIDI/WINKLER GLADYS, Nutzungsdurchmischung und Verdichtung, in: Raum & Umwelt, 1/2005, S. 1 ff.
- HABER WOLFGANG, Energy, Food, and Land – The Ecological Traps of Humankind, in: Environmental Science and Pollution Research 14/2007, S. 359 ff.
- HÄBERLE PETER, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt, Diss. Freiburg 1961, Karlsruhe 1962
- HÄBERLI RUDOLF/LÜSCHER CLAUDE/PRAPLAN CHASTONAY BRIGITTE/WYSS CHRISTIAN, Boden Kultur, Vorschläge für eine häuslicherische Nutzung des Bodens in der Schweiz, Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogrammes (NFP) 22 «Nutzung des Bodens in der Schweiz», Zürich 1991
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016
- HALLER WALTER/KARLEN PETER, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht, 3. Aufl., Zürich 1999
- HAMMOND NICHOLAS GEOFFREY LEMPRIÈRE/SCULLARD HOWARD HEYES (Hrsg.), The Oxford Classical Dictionary, 2. Aufl., Oxford 1978 (zit. BEARBEITER, Oxford Classical Dictionary, S. ...)
- HÄNNI ELVIRA/WALTER FELIX/CELIO ENRICO/SUDAU MANUEL, Boden und Landnutzungsinstrumente, Beschreibung und Modellierung ausgewählter Instrumente im Rahmen



- des Projektes POLISOL des NFP 68 «Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden», Bern 2017 < [https://www.ecoplan.ch/download/POLISOL\\_ap3\\_de.pdf](https://www.ecoplan.ch/download/POLISOL_ap3_de.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020)
- HÄNNI PETER, Die Rückzonungspflicht nach dem revidierten Raumplanungsgesetz: Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung? in: Zufferey Jean-Baptiste/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? Zürich 2015, S. 245 ff. (zit. HÄNNI, Rückzonungspflicht)
- HÄNNI PETER, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016 (zit. HÄNNI, Planungsrecht)
- HASLMAYR HANS-PETER/GEITNER CLEMENS/SUTOR GERTRAUD/KNOLL ANDREAS/BAUMGARTEN ANDREAS, Soil function evaluation in Austria – Development, concepts and examples, in: Geoderma 264/2016, S. 379 ff.
- HENGER RALPH, Planspiel Flächenhandel – Mit was planen und handeln die Modellkommunen?, in: Meinel Gotthard/Schumacher Ulrich/Behnisch Martin (Hrsg.), Flächennutzungsmonitoring VI, Innenentwicklung – Prognose – Datenschutz, Berlin 2014, S. 13 ff.
- HENGER RALPH/BIZER KILIAN/LUTKE BLECKEN/FAHRENKRUG KATRIN/FERBER UWE/GUTSCHE JENS-MARTIN/KRANZ TOBIAS/MELZER MICHAEL/MEUB LUKAS/PROEGER TILL/SIEDENTOP STEFAN/SCHMIDT TOM/STRAUB TIM/TACK ACHIM/WEINHARDT CHRISTOF, Ergebnisse und Implikationen aus dem Modellversuch zum Handel mit Flächenzertifikaten, in: Meinel Gotthard/Försch Daniela/Schwarz Steffen/Krüger Tobias (Hrsg.) Flächennutzungsmonitoring VIII, Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien, Berlin 2016, S. 11 ff. (zit. HENGER/BIZER et al.)
- HERSPERGER ANNA/CATHOMAS GIERINA, Einflussreiche raumplanerische Massnahmen für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden: Lernen von guten Beispielen, in: WSL Berichte, Heft 33/2015, S. 27 ff.
- HONSELL HEINRICH/VOGT NEDIM PETER/GEISER THOMAS (Hrsg.), Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch II, Art. 457–977 ZGB und Art. 1–61 SchlT ZGB, 5. Aufl., Basel 2015 (zit. BEARBEITER, BaKomm, N ... zu Art. ... ZGB)
- HUBER BENEDIKT, Notwendigkeit und Probleme des verdichteten Bauens, in: disP 92/1988, S. 20 f.
- INFRAS/ECOPLAN, Ökologische Finanzreform im Kanton Zürich, Teilprojekt 5 «Umweltabgaben», Schlussbericht, Zürich/Bern 1999 < [https://www.infras.ch/media/filer\\_public/25/21/2521c04b-dbca-4709-ad6f-6e3dd69e77dd/b625\\_tp5\\_schlussbericht.pdf](https://www.infras.ch/media/filer_public/25/21/2521c04b-dbca-4709-ad6f-6e3dd69e77dd/b625_tp5_schlussbericht.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020)
- JÄGER CHRISTOPH/BÜHLER ANDREAS, Schweizerisches Umweltrecht, Bern 2016
- JAEGER JOCHEN/SCHWICK CHRISTIAN/BERTILLER RENÉ/KIENAST FELIX, Landschaftszeriedelung Schweiz – Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung; Wissenschaftlicher Abschlussbericht, Schweizerischer Nationalfonds, Nationales Forschungsprogramm NFP 54 «Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung», Zürich 2008

- JAEGER JOCHEN/SCHWICK CHRISTIAN/HENNIG ERNST I./ORLITOVA ERIKA/SOUKUP TOMAS/  
NAZARNIA NAGHMEH/KIENAST FELIX, Zersiedelung aus landschaftsökologischer, sozia-  
ler und siedlungstechnischer Sicht, in: WSL Berichte, Heft 33/2015, S. 15 ff. (zit. JAE-  
GER/SCHWICK/HENNIG et al.)
- JELLINEK GEORG, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1929
- JOHNSTON ROBERT A./MADISON MARY E., From Land marks to Landscapes: A Review of  
Current Practices in the Transfer of Development Rights, in: Journal of the American  
Planning Association 3/1997, S. 365 ff.
- JOSITSCH DANIEL, Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development)  
im Völkerrecht und seine innerstaatliche Umsetzung, in: URP 2/1997, S. 93 ff.
- JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen nach Art. 15 RPG und dem weiteren raum-  
relevanten Recht, Diss. Zürich 2000 (zit. JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen)
- JOST NIELS, Ein Viertel hat zu viel Bauland, in: LZ, 4. Juli 2018, S. 1 sowie S. 23 (zit. JOST  
NIELS, Zu viel Bauland)
- KAPPELER RUDOLF, Welche Regelungen braucht es zur Förderung der verdichteten Bau-  
weise?, in: AJP 4/2012, S. 457 ff.
- KEINER MARCO, Aus grün mach grau, zon' ein und bau! Ansätze zur Bremsung der Zersie-  
delung der Schweiz, in: Trans 13/2004, S. 88 ff. (zit. KEINER, Aus grün mach grau)
- KEINER MARCO, Vorschläge für nachhaltigkeitsorientierte Begleitinstrumente der Raum-  
entwicklung, in: forum raumentwicklung 3/2005, S. 5 ff. (zit. KEINER, Nachhaltigkeits-  
orientierte Begleitinstrumente)
- KELLER ARMIN/FANZEN JULIA/KNÜSEL PAUL/PAPRITZ ANDREAS/ZÜRRER MARTIN, Bo-  
deninformations-Plattform Schweiz (BIP-CH), Thematische Synthese TS 4 des Natio-  
nalen Forschungsprogramms «Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden» (NFP 68),  
Bern 2018
- KELLER BEAT, Bauzone und Siedlungsgebiet, Vorschläge zur Revision des Raumplanungs-  
gesetzes, Bericht 59 des Nationalen Forschungsprogramms 59 «Boden», Liebefeld-  
Bern 1990
- KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Verbandsbeschwerde im Kreuzfeuer der Kritik.  
Analyse aktueller Reformvorschläge unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf  
den ländlichen Raum, in: Schmid Jörg/Seiler Hansjörg (Hrsg.), Recht des ländlichen  
Raums, Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern für Paul  
Richli zum 60. Geburtstag, Zürich 2006, S. 281 ff.
- KELLER HELEN/VON ARB CHRISTINE, Nachhaltige Entwicklung im Völkerrecht: Begriff –  
Ursprung – Qualifikation, in: URP 5/2006, S. 439 ff.
- KIENAST FELIX/HERSPERGER ANNA M./SCHULZ TOBIAS/SEIDL IRMI, Siedlungsentwicklung  
steuern – Bodenverbrauch verringern, Nationales Forschungsprogramm NFP 68  
«Ressource Boden», Executive Stakeholder Summary, Birmensdorf 2017 <[http://  
www.nfp68.ch/SiteCollectionDocuments/ExecutiveSummary\\_Zersiedelung\\_Kienast\\_  
DE.pdf](http://www.nfp68.ch/SiteCollectionDocuments/ExecutiveSummary_Zersiedelung_Kienast_DE.pdf)> (besucht am: 26. Januar 2020)

- KIMMINICH OTTO/VON LERNER HEINRICH/STORM PETER-CHRISTOPH, Handwörterbuch des Umweltrechts, II. Band: Nachbarrecht – Zweitanmeldung, Berlin 1988 (zit. BEARBEITER, Handwörterbuch des Umweltrechts, Sp. ...)
- KNOEPFEL PETER, Begrenzen um mehr zu erreichen, in: Knoepfel Peter (Hrsg.), Begrenzen um mehr zu erreichen, Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspolitik, Bern 2002, S. 7 ff.
- KNOEPFEL PETER/CSIKOS PATRICK/GERBER JEAN-DAVID/NAHRATH STÉPHANE, Transformation der Rolle des Staates und der Grundeigentümer in städtischen Raumentwicklungsprozessen im Lichte der nachhaltigen Entwicklung, in: PVS 3/2012, S. 414 ff.
- KNÜSEL PAUL, «Man muss sich ins Thema reinknien», Interview mit Urs STEIGER, in: TEC21 41/2015 (zit. STEIGER, Interview KNÜSEL)
- KÖLZ ALFRED/MÜLLER JÖRG PAUL, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984, 3. Aufl., Bern 1995
- KUTTLER ALFRED, Orientierungspunkte zur Revision des Zürcher Planungs- und Baugesetzes, in: ZBI 91/1990, S. 289 ff.
- LENDI MARTIN, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben aus rechtlicher Sicht, in: disP 103/1990, S. 14 ff. (zit. LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben)
- LENDI MARTIN, Die bestehende Baute, in: disP 106/1991, S. 20 ff. (zit. LENDI, Die bestehende Baute)
- LENDI MARTIN, Räumliche Probleme, Politik, Recht – Neue Akzente für das schweizerische Raumplanungsrecht, in: disP 1/2012, S. 89 ff. (zit. LENDI, Räumliche Probleme)
- LEUENBERGER MORITZ, Die Raumplanung hat ihre schwierigste Vergangenheit noch vor sich, in: VLP-ASPAN (Hrsg.), 25 Jahre RPG: Bilanz und Ausblick, Referate der Tagung vom 19. August 2004 im Casino Bern; Bern 2004, S. 8 ff.
- LEUTHARD JASMIN/TOBIAS SILVIA, Instrumente zum Schutz des Kulturlandes: Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern, WSL Berichte, Heft 65/2018
- LEZZI MARIA, Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 Raumplanungsgesetz, in: BIAR 3/2014, S. 133 ff.
- LOCHER PETER, Der bernische Lösungsvorschlag für die Mehrwertabschöpfung gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BVR 1983, S. 407 ff. (zit. LOCHER, Der bernische Lösungsvorschlag)
- LOCHER PETER, Die Probleme mit dem Mehrwertausgleich – gibt es neue Erkenntnisse?, in: VLP (Hrsg.), Mehrwertausgleich in der Raumplanung, Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Schweiz, Bern 1992, S. 9 ff. (zit. LOCHER, Mehrwertausgleich)
- MACHEMER PATRICIA L./KAPLOWITZ MICHAEL D., A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes, in: Journal of Environmental Planning and Management 45/2002, S. 773 ff.
- MADER LUZIUS, Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, in: URP 2/2002, S. 105 ff.

- MAHAIM RAPHAËL, Steuerung der Siedlungsentwicklung im kantonalen Richtplan, in: Raum & Umwelt 1/2014, S. 2 ff. (zit. MAHAIM, Steuerung)
- MAHAIM RAPHAËL, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, Le mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, Diss. Freiburg 2014 (zit. MAHAIM, Le principe de durabilité)
- MARQUARDT BERND, Die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Recht Deutschlands und der Schweiz, in: URP 3/2003, S. 201 ff.
- MARTI ARNOLD, Beschwerderecht der Organisationen nach NHG; Baubewilligung für Zweitwohnung (Disentis/Mustér und Savognin GR) (Hinweis), in: URP 6/2013, S. 553 ff. (zit. MARTI, Beschwerderecht)
- MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich der Siedlung – Vom Koordinationsrichtplan zum Vornutzungsplan mit Aufträgen an die nachfolgenden Planungsträger, in: Zufferey Jean-Baptiste/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? Zürich 2015, S. 23 ff. (zit. MARTI, Richtplanung)
- MARTI ARNOLD, Grundsätze und Begriffe: Formelle und materielle Enteignung, volle Entschädigung, in: BIAR 3/2015, S. 141 ff. (zit. MARTI, Grundsätze und Begriffe)
- MATHIS KLAUS, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, Eine interdisziplinäre Studie aus rechtlicher, ökonomischer und philosophischer Sicht, Habil. Luzern 2016, Tübingen 2017
- MAUCH SAMUEL/MARTI PETER/HAERING BARBARA/KNECHT THOMAS/ZÜRCHER DIETER, Bauland-Dynamik; Bericht 23 des Nationalen Forschungsprogrammes «Boden», Liebefeld-Bern 1989 (zit. MAUCH/MARTI/HAERING et al.)
- MEIER DIETER, Nutzungspflichten des Grundeigentümers, Diss. Luzern 1984 (zit. MEIER DIETER, Nutzungspflichten)
- MEIER EWALD, Baulandbewertung und Baulandzuteilung im Güterzusammenlegungsrecht des Kantons Aargau, in: ZBl 77/1976, S. 49 ff. (zit. MEIER EWALD, Güterzusammenlegungsrecht)
- MEIER URS, Brauchen wir eine Bauzonenbörse?, in: collage 6/2003, S. 31 f. (zit. MEIER URS, Bauzonenbörse)
- MENGHINI GIANLUCA, Transferable Development Rights (TDR) in Switzerland: Simulating a TDR Market with Agent-Based Modeling, Diss. Lausanne 2013 <<https://info.science.epfl.ch/record/185906>> (besucht am: 16. Februar 2020, zit. MENGHINI GIANLUCA, Transferable Development Rights)
- MENGHINI GIANLUCA/GEMPERLE FABIAN/SEIDL IRMI/AXHAUSEN KAY W., Results of an agent-based market simulation for transferable development rights (TDR) in Switzerland, in: Environment and Planning B: Planning and Design 42/2015, S. 157 ff.
- MENGHINI GIANLUCA/HERSPERGER ANNA/GELLRICH MARIO/SEIDL IRMI, Ein Konzept für handelbare Flächennutzungszertifikate in der Schweiz und Resultate einer agentenbasierten Marktsimulation, in: disP 2/2015, S. 49 ff.
- MENGHINI ORLANDO, Innovatives Modell zur Bekämpfung der Baulandhortung, in: info-raum 3/2012, S. 6 ff. (zit. MENGHINI ORLANDO, Innovatives Modell)

- METRON AG (Hrsg.), 7 Tools zur Innenentwicklung: die Metron Dichtebox; Metron Themenheft Nr. 27, Brugg 2011 (zit. – sofern vorhanden – mit BEARBEITER, Metron Dichtebox)
- MEULI KASPAR, Mit Füßen getretener Schatz, in: umwelt 4/2017, S. 11 ff.
- MUGGLI RUDOLF, Theorie und Praxis der Kooperativen Planung, in: Raum & Umwelt 3/2001, S. 24 ff. (zit. MUGGLI, Kooperative Planung)
- MUGGLI RUDOLF, Nicht-Siedlungsgebiet, in: Ruch Alexander/Griffel Alain (Hrsg.), Raumplanungsrecht in der Krise, Ursachen, Auswege, Perspektiven, Zürich 2008, S. 101 ff. (zit. MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet)
- MUGGLI RUDOLF, Verdichtet bauen! – Postulat und Rechtswirklichkeiten, in: BRT 2013, S. 153 ff. (zit. MUGGLI, Verdichtet bauen)
- MUGGLI RUDOLF, Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Pilotstudie und Thesen, Zürich 2014 (zit. MUGGLI, Föderalismus)
- MUGGLI RUDOLF, Mindestausnutzungsziffer, Evaluation der Stärken, Schwächen, Risiken und Chancen eines Einsatzes als Instrument zur Förderung der baulichen Verdichtung des Siedlungsgebietes, Rechtsgutachten zu Händen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), Bern 2016 (zit. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer)
- MUGGLI RUDOLF, Knappe Bauzonen – kommt jetzt die Baupflicht?, in: BRT 2017, S. 107 ff. (zit. MUGGLI, Baupflicht)
- MUGGLI RUDOLF/PFLÜGER MICHAEL, Bestehende Wohnbauten ausserhalb der Bauzone; Die Revision von Art. 24c des Raumplanungsgesetzes vom 23. Dezember 2011, in: Raum & Umwelt 1/2013, S. 1 ff.
- MÜHLBERGER DE PREUX CORNELIA, Die Stadt von morgen: dicht, grün und einladend, in: umwelt 4/2017, S. 32 ff.
- MÜLLER GEORG, Privateigentum heute, Vom Sinn des Eigentums und seiner verfassungsrechtlichen Gewährleistung, in: ZSR 122/1981, S. 1 ff. (zit. MÜLLER, Privateigentum)
- MÜLLER GEORG, Baupflicht und Eigentumsordnung, in: Haller Walter/Kölz Alfred/Müller Georg/Thürer Daniel (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 167 ff. (zit. MÜLLER, Baupflicht)
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008
- MÜLLER STEFAN/BRESSOUD DYONIS, Die Siedlungsentwicklung wirksam steuern, in: forum raumentwicklung 2/2010, S. 11 f.
- MÜLLER-JENTSCH DANIEL, Das Problem der überdimensionierten Bauzonen und die Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, in: Die Volkswirtschaft 11/2010, S. 62 ff. (zit. MÜLLER-JENTSCH, Mehrwertabgabe als mögliche Lösung)
- MÜLLER-JENTSCH DANIEL, Räumliche Verschiebung der Bauzonenreserven als Schlüssel, in: NZZ, 4. Dezember 2012, S. 21 (zit. MÜLLER-JENTSCH, Räumliche Verschiebung der Bauzonenreserven)
- MÜLLER-JENTSCH DANIEL, Führt die Teilrevision des RPG zu höheren Bodenpreisen?, in: inforaum 1/2013, S. 6 ff. (zit. MÜLLER-JENTSCH, Höhere Bodenpreise)

- MÜLLER-JENTSCH DANIEL/GMÜNDER MARKUS, Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht, in: Die Volkswirtschaft, 1/2/2013, S. 49 ff.
- MÜLLER-JENTSCH DANIEL/RÜHLI LUKAS, Kantonsmonitoring, Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung, Zürich 2010
- NÄF-CLASEN ANDREA, Bauzonen auf Vorrat? Reserven in der Nutzungsplanung und ihre Standortqualitäten am Beispiel der Industrie- und Gewerbebezonen des Kantons Thurgau, Diss. Zürich 2004, Bern/Stuttgart/Wien 2005
- NEBEL RETO, Siedlungsflächenmanagement Schweiz, Problemorientierte Flächenübersichten als zentrale Grundlage für eine Siedlungsentwicklung nach innen, Diss. Zürich 2013
- NEBEL RETO/HOLLENSTEIN KARIN/DI CARLO GIOVANNI/NIEDERMAIER MATHIAS/SCHOLL BERND, Schweizweite Abschätzung der Nutzungsreserven 2017, Zürich 2017
- NEBEL RETO/WIDLER KARIN/HOLLENSTEIN KARIN/FURRER TIMON, Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserven, Zürich 2012
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/UEBERSAX PETER/WIPRÄCHTIGER HANS/KNEUBÜHLER LORENZ (Hrsg.), Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. BEARBEITER, BaKomm, N ... zu Art. ... BGG)
- NORER ROLAND, Einführung in das Bodenschutzrecht, in: URP 7/2013, S. 595 ff. (zit. NORER, Einführung)
- NORER ROLAND, Bodenschutzrecht: Regelungsbestand und Alternativkonzepte, in: Norer Roland/Holzer Gottfried (Hrsg.), Agrarrecht, Jahrbuch 2016, Wien/Graz 2016, S. 111 ff. (zit. NORER, Bodenschutzrecht)
- PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA, Bauzonen – gehörtet oder am falschen Ort: was tun?, in: Raum & Umwelt 2006, S. 45 ff.
- PETITPIERRE-SAUVAIN ANNE, Fondements écologiques de l'ordre constitutionnel suisse, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 579 ff.
- PFISTERER MARTIN, Die Anwendung neuer Bauvorschriften auf bestehende Bauten und Anlagen, insbesondere die Besitzstandsgarantie, Diss. Bern 1979, Diessenhofen 1979 (zit. PFISTERER, Bauvorschriften)
- PFISTERER MARTIN, Zur Sicherung des Kulturlandes in der Schweiz, in: BIAR 2/1985, S. 49 ff. (zit. PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes)
- PIZOR PETER J., Making TDR Work, A Study of Program Implementation, in: Journal of the American Planning Association 2/1986, S. 203 ff.
- POLDERVAART PIETER, «Viele Gemeinden sind froh, wenn der Kanton seine Führungsrolle in der Raumplanung wahrnimmt», Interview von Markus Kägi, in: forum raumentwicklung 2/2010, S. 15 ff. (zit. KÄGI, Interview POLDERVAART)
- PROFESSUR FÜR RAUMENTWICKLUNG, ETH ZÜRICH (Hrsg.), Siedlungsflächenpotenziale für eine Siedlungsentwicklung nach innen – Modellvorhaben Raum+ Schwyz, Zürich 2010
- PUTTERS BIANCA, U.S.: some best practices of Transferable Development Rights, in: Janssen-Jansen Leonie/Spaans Marjolein/van der Veen Menno (Hrsg.), New instru-

- ments in spatial planning, An international perspective on non-financial compensation, Amsterdam 2008, S. 141 ff.
- RAUSCH HERIBERT, Umwelt und Raumplanung, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 915 ff.
- RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN, in: Haller Walter (Hrsg.), Umweltrecht – Ein Lehrbuch, Zürich/Basel/Genf 2004
- REINHARDT KLAUS/STÜDELI RUDOLF/BASCHUNG MARIUS/LOCHER PETER/RUFFY VICTOR/STRITTMATTER PIERRE/ZUPPINGER FERDINAND, In: BRP (Hrsg.), Empfehlungen zur Gestaltung des Vorteilsausgleichs nach Artikel 5 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Bern 1986 (zit. REINHARDT/STÜDELI/BASCHUNG et al.)
- RENARD VINCENT, Application of Tradable Permits to Land-Use-Management, in: OECD Proceedings, Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection, Paris 1999, S. 53 ff. < [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/implementing-domestic-tradable-permits-for-environmental-protection\\_9789264181182-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/implementing-domestic-tradable-permits-for-environmental-protection_9789264181182-en#page1) > (besucht am: 16. Februar 2020)
- REY LUCIENNE, «Ausserhalb der Bauzone zu bauen, muss mehr kosten», Interview mit Roger WEHRLI und Lukas BÜHLMANN, in: umwelt 4/2017, S. 6 ff. (zit. INTERVIEWTER, Interview REY)
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016
- RICHLI PAUL, Agrarrecht, in: Richli Paul (Hrsg.), Wirtschaftsstrukturrecht, unter besonderer Berücksichtigung des Agrar- und Filmwirtschaftsrechts, SBVR Band XIII, 2. Aufl., Basel 2018, S. 159 ff.
- RICHNER FELIX/FREI WALTER/KAUFMANN STEFAN/MEUTER HANS ULRICH, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, 3. Aufl., Zürich 2013
- RIEGG JORDI, Untersuchung über die Einflussfaktoren in der kommunalen Raumplanung, Masterarbeit Rapperswil 2013 < [http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/einflussfaktoren\\_raumplanung.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/einflussfaktoren_raumplanung.pdf) > (besucht am: 6. August 2018)
- RIVA ENRICO, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1980 (zit. RIVA, Beschwerdebefugnis)
- RIVA ENRICO, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Eine Untersuchung zum Tatbestand des entschädigungspflichtigen Eigentumseingriffs im schweizerischen Recht, Habil, Bern 1990 (zit. RIVA, Materielle Enteignung)
- RIVA ENRICO/MÜLLER-TSCHUMI THOMAS, Eigentumsgarantie, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/ Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 765 ff.
- ROBERTSON BRUCE A./HUTTO RICHARD L., A Framework for understanding Ecological Traps and an Evaluation of existing Evidence, in: Ecology 5/2006, S. 1075 ff.
- RUCH ALEXANDER, Kooperation und Konsens in der Raumplanung, in: Ruch Alexander/Hertig Gérard/Nef Urs Ch. (Hrsg.), Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 425 ff. (zit. RUCH, Kooperation)

- RUCH ALEXANDER, Das RPG aus der Sicht der Rechtswissenschaft, in: VLP-ASPAN (Hrsg.), 25 Jahre RPG: Bilanz und Ausblick, Referate der Tagung vom 19. August 2004 im Casino Bern; Bern 2004, S. 46 ff. (zit. RUCH, Bilanz und Ausblick)
- RUCH ALEXANDER, Das RPG und die Siedlungsbegrenzung, in: ZBI 7/2005, S. 329 ff. (zit. RUCH, Das RPG und die Siedlungsbegrenzung)
- RUCH ALEXANDER, Bemerkungen zu Urteil BGer 1P.586/2004 und 1P.588/2004, in: ZBI 7/2006, S. 381 f. (zit. RUCH, Bemerkungen)
- RUCH ALEXANDER, Umwelt – Boden – Raum, SBVR, Band VI, Basel 2010 (zit. RUCH, Umwelt – Boden – Raum)
- RUCH ALEXANDER, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in: Zufferey Jean-Baptiste/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015, S. 1 ff. (zit. RUCH, Grundlagen)
- RUCH ALEXANDER/GRIFFEL ALAIN, Vorwort, in: Ruch Alexander/Griffel Alain (Hrsg.), Raumplanungsrecht in der Krise, Ursachen, Auswege, Perspektiven, Zürich 2008, S. V
- RUDOLF SOFIE C./KAISER NATALIE/HERSPERGER ANNA M., Développer l'urbanisation vers l'intérieur: Tour d'horizon des instruments communaux et de leur utilisation, in: WSL Berichte, Heft 33/2015, S. 69 ff.
- SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, Für einen Einbezug der Bodenqualität in die Raumplanung, durabilitas notes Nr. 2, Biel 2017 <<https://www.sanudurabilitas.ch/de/publikationen/durabilitas-notes/>> (besucht am: 26. Januar 2020, zit. SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung)
- SANU DURABILITAS, Der Bodenindex, Eine innovative Lösung für eine nachhaltigere Nutzung des Bodens, durabilitas notes Nr. 3, Biel 2017 <<https://www.sanudurabilitas.ch/de/publikationen/durabilitas-notes/>> (besucht am: 26. Januar 2020, zit. SANU DURABILITAS, Bodenindex)
- SANU DURABILITAS, Zweite RPG-Revision, Für eine bessere Integration der Bodenqualität in die Interessenabwägungen der Raumplanung, durabilitas notes Nr. 4, Biel 2017 <<https://www.sanudurabilitas.ch/de/publikationen/durabilitas-notes/>> (besucht am: 26. Januar 2020, zit. SANU DURABILITAS, Zweite RPG-Revision)
- SCHERRER ISABEL, Neues Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, in: forum raumentwicklung 2/2010, S. 13 f.
- SCHILLING RUDOLF, Die Beschäftigung mit der Zukunft, in: Flüeler Niklaus/Speich Sebastian/Stiefel Roland/Wettstein Margrit E./Widmer Rosmarie (Hrsg.), Die Schweiz vom Bau der Alpen bis zur Frage der Zukunft, Zürich 1975, S. 650 ff.
- SCHMID ANDREAS, Allein gegen die Restschweiz, Das Wallis fühlt sich im Kampf gegen das revidierte Raumplanungsgesetz von allen im Stich gelassen, in: NZZ, 22. November 2013, S. 9
- SCHMID JÖRG/HÜRLIMANN-KAUP BETTINA, Sachenrecht, 5. Aufl., Zürich 2017
- SCHNEEBERGER PAUL, Kriterien und ein Konzept für die Entschädigungen; Experten skizzieren rechtliche und finanzielle Ansätze für den umstrittensten Punkt der Revision



- des Raumplanungsgesetzes, in: NZZ, 14. Januar 2013, S. 15 (zit. SCHNEEBERGER, Kriterien)
- SCHNEEBERGER PAUL, Raumplanung ist mehr als nur ein Gesetz, Kontroverse Ansichten zu den Voraussetzungen einer nachhaltigen Raumentwicklung, in: NZZ, 14. November 2013, S. 8 (zit. SCHNEEBERGER, Mehr als nur ein Gesetz)
- SCHNEIDER ANDREAS, Zersiedlungsstopp in Gefahr, Kantone, Städte und Agglomerationsgemeinden tun sich schwer mit einer wirksamen baulichen Verdichtung, in: NZZ, 5. September 2017, S. 14 (zit. SCHNEIDER ANDREAS, Zersiedlungsstopp)
- SCHNEIDER RETO U., Dichtestress im Mäusekäfig, in: NZZ Folio 2/2016, S. 47 f. (zit. SCHNEIDER RETO U., Dichtestress)
- SCHWAB JONAS/KELLER ARMIN/GRËT-REGAMEY ADRIENNE, Wirkung möglicher Massnahmen zur Stärkung des Sachplans FFF, Schlussbericht zuhanden der Expertengruppe zur Überarbeitung/Stärkung des Sachplans FFF, Zürich 2017 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff/uberarbeitung-und-starkung-des-sachplans-fff.html> > (besucht am: 26. Januar 2020)
- SCHWARZ GERHARD, Verdichten statt zersiedeln, Der Boden als kostbare Ressource, in: NZZ, 28. Februar 2015, S. 29
- SCHWICK CHRISTIAN/JAEGER JOCHEN/BERTILLER RENÉ/KIENAST FELIX, Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung, Bern/Stuttgart/Wien 2010
- SCHWICK CHRISTIAN/JAEGER JOCHEN/HERSPERGER ANNA/CATHOMAS GIERINA/MUGGLI RUDOLF, Zersiedelung messen und begrenzen, Massnahmen und Zielvorgaben für die Schweiz, ihre Kantone und Gemeinden, Bern 2018
- SCHWICK CHRISTIAN/JAEGER JOCHEN/KIENAST FELIX, Zersiedelung messen und vermeiden, in: WSL, Merkblatt für die Praxis, Nr. 47, Birmensdorf 2011 < <https://www.dora.lib4ri.ch/wsl/islandora/object/wsl%3A9141/datastream/PDF/view> > (besucht am: 26. Januar 2020)
- SCHWICK CHRISTIAN/KIENAST FELIX/JAEGER JOCHEN, Zerschneidung und Zersiedelung im Rahmen der Landschaftsbeobachtung Schweiz, in: Meinel Gotthard/Schumacher Ulrich/Behnisch Martin (Hrsg.), Flächennutzungsmonitoring V, Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement, Berlin 2013, S. 63 ff.
- SEFEROVIC GORAN, Ideelle Verbandsbeschwerde im Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel? – Ein Beitrag zum Begriff der Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG, in: URP 4/2017, S. 410 ff.
- SEIDL IRMI, Potenziale und Grenzen ökonomischer Instrumente bei der Lenkung der Siedlungsentwicklung, in: WSL, Forum für Wissen 2008, Ballungsräume für Mensch und Natur, Birmensdorf 2008, S. 31 ff. (zit. SEIDL, Potenziale und Grenzen)
- SEIDL IRMI, Ökonomische Instrumente für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und ihre Wirkkraft, in: WSL Berichte, Heft 33/2015, S. 33 ff. (zit. SEIDL, Ökonomische Instrumente)

- SEIDL IRMI/SCHULTZ BARBARA/GELLRICH MARIO, Flächenzertifikate, Ein Instrument zur Senkung der Flächeninanspruchnahme?, in: Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär, Heft 12/2009, S. 150 ff.
- SERAGELDIN ISMAIL/STEER ANDREW, Epilogue: Expanding the Capital Stock, in: Serageldin Ismail/Steer Andrew (Hrsg.), Making Development Sustainable: From Concepts to Action, Washington D.C. 1994, S. 30 ff. < <http://documents.worldbank.org/curated/en/514901468326404981/pdf/multi-page.pdf> > (besucht am: 16. Februar 2020)
- SIEBER ROMAN, Die bauliche Verdichtung aus rechtlicher Sicht, Diss. Freiburg 1996
- SPIEGEL ERIKA, Dichte, in: Häussermann Hartmut (Hrsg.), Grossstadt, Soziologische Stichworte, Wiesbaden 1998, S. 39 ff.
- SPILLMANN WERNER, Nachhaltigkeit – vom Grundsatz zur Umsetzung; Unbestreitbarer und umfassender Handlungsbedarf, in: NZZ, 15. März 1996, S. 15 (zit. SPILLMANN, Nachhaltigkeit)
- SPILLMANN WERNER, Schwächen Nachhaltigkeitskonzepte den Umweltschutz? Eine Analyse am Beispiel des Verkehrs, in: URP 2003, S. 187 ff. (zit. SPILLMANN, Nachhaltigkeitskonzepte)
- STALDER BEAT, Rechtsgutachten betreffend die rechtliche Verankerung des Kulturlandschutzes und das Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen, Zuhanden der Expertengruppe zur Überarbeitung/Stärkung des Sachplans FFF, Bern 2017 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff/uberarbeitung-und-starkung-des-sachplans-fff.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. STALDER, Rechtsgutachten)
- STALDER BEAT, Die Revision RPG 1 nach Ablauf der Übergangsfrist von Art. 38a RPG – Bestandesaufnahme und Ausblick, in: Baurecht 3/2019, S. 117 ff. (zit. STALDER, Bestandesaufnahme)
- STRITTMATTER PIERRE, Planerische Instrumente zum Bodensparen im ländlichen Raum, in: Brassel Kurt E./Rotach Martin C. (Hrsg.), Die Nutzung des Bodens in der Schweiz, Zürich 1988, S. 159 ff.
- SÜESS ANDREA/GMÜNDER MARKUS, Weniger Zersiedlung durch handelbare Flächennutzungszertifikate?, in: disP 160/2005, S. 58 ff.
- THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: Zufferey Jean-Baptiste/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? Zürich 2015, S. 219 ff. (zit. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung)
- THURNHERR DANIELA, Anmerkung zu BGE 142 II 509, in: URP 1/2017, S. 7 ff. (zit. THURNHERR, Anmerkungen)
- TSCHANNEN PIERRE, Bemerkungen zu BGE 121 II 72, in: AJP 1/1996, S. 81 f.
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014
- TUCHOLSKY KURT, Das Ideal, in: Panter Petra/Tiger Toby (Hrsg.): Kurt Tucholsky, Die Gedichte, Leipzig 2015, S. 657 f.

- VALLENDER KLAUS A./HETTICH PETER/LEHNE JENS, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 4. Aufl., Bern 2006
- VALLENDER KLAUS A./MORELL RETO, Umweltrecht, Bern 1997
- VAN DEN BERG MAX/PINSON GAËLLE/SCHREMMER CHRISTOPH/SIEVERTS THOMAS/ZETTER JOHN, Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz, Beobachtungen und Anregungen der Internationalen Expertengruppe, Bern 2006 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/strategie-und-planung/raumplanung-und-raumentwicklung-in-der-schweiz.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. VAN DEN BERG et al.)
- VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT/KELLER HELEN (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., (1.–4. Lieferung), Zürich ab 1998 (zit. BEARBEITER, Kommentar USG, N ... zu Art. ... USG)
- VEREIN NACHHALTIGE SIEDLUNGSENTWICKLUNG, Argumentarium zur Zersiedelungsinitiative; Bern 2015 < [https://www.zersiedelung-stoppen.ch/wp-content/uploads/sites/2/2015/04/Argumentarium\\_DE.pdf](https://www.zersiedelung-stoppen.ch/wp-content/uploads/sites/2/2015/04/Argumentarium_DE.pdf) > (besucht am 26. Januar 2020, zit. Argumentarium Zersiedelungsinitiative)
- VINZENS MARTIN, Von der verbauten Schweiz zu einem Stadt-Land-Raum mit Zukunft, in: forum raumentwicklung 2/2010, S. 5 ff.
- VON ROTZ ROBERT, Siedlungsentwicklung im Kanton Schwyz am Beispiel des Modellvorhabens «Raum+ Schwyz», in: forum raumentwicklung 2/2010, S. 28 ff.
- VON WEIZSÄCKER CARL CHRISTIAN, Wie vertragen sich Nachhaltigkeit und Demokratie? Konflikte zwischen generationenübergreifenden Plänen der Klimapolitik und der Innovationskraft demokratischer Prozesse, in: NZZ, 20. Januar 2010, S. 31
- WACHTER DANIEL, 20 Jahre nationale Nachhaltigkeitsstrategien, Eine Bilanz aufgrund der Erfahrungen in der Schweiz, in: GAIA 21/2012, S. 17 ff.
- WALDMANN BERNHARD, Planung des Siedlungsgebiets, in: Ruch Alexander/Griffel Alain (Hrsg.), Raumplanungsrecht in der Krise, Ursachen, Auswege, Perspektiven, Zürich 2008, S. 65 ff. (zit. WALDMANN, Planung des Siedlungsgebiets)
- WALDMANN BERNHARD, Der Raum wird knapp – Funktionen und Grenzen des Planungsrechts, in: BRT 2009, S. 221 ff. (zit. WALDMANN, Der Raum wird knapp)
- WALDMANN BERNHARD, Das Bundesgericht hat gesprochen – erste Leiturteile zur Zweitwohnungsinitiative, in: Baurecht 5/2013, S. 233 ff. (zit. WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen)
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basel 2015 (zit. BEARBEITER, BaKomm, N ... zu Art. ...BV)
- WALTER FELIX/GRËT-REGAMEY ADRIENNE/SAGER FRITZ/VATTER ADRIAN, Politikinstrumente für eine nachhaltige Boden- und Landnutzung, Nationales Forschungsprogramm NFP 68 «Ressource Boden», Executive Stakeholder Summary, Bern 2018 < [http://www.nfp68.ch/SiteCollectionDocuments/ExecutiveSummary-Politikinstrumente\\_Walter\\_DE.pdf](http://www.nfp68.ch/SiteCollectionDocuments/ExecutiveSummary-Politikinstrumente_Walter_DE.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020)

- WALTER FELIX/HÄNNI ELVIRA, Wege zu einer nachhaltigen Bodenpolitik, Thematische Synthese TS 5 des Nationalen Forschungsprogramms «Nachhaltige Nutzung der Resource Boden» (NFP 68), Bern 2018
- WALTER HANSJÖRG, 25 Jahre RPG: Bilanz und Ausblick, in: VLP-ASPAN (Hrsg.), 25 Jahre RPG: Bilanz und Ausblick, Referate der Tagung vom 19. August 2004 im Casino Bern, Bern 2004, S. 76 ff.
- WALTERT FABIAN/PÜTZ MARCO/BÖNI ROSA/SEIDL IRMI, Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme, Birmensdorf/Bern 2010 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/grundlagen/fiskalische-instrumente-und-flacheninanspruchnahme.html> > (besucht am 26. Januar 2020)
- WALZ RAINER/TOUSSAINT DOMINIK/KÜPFER CHRISTIAN/SANDEN JOACHIM, Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, Dessau-Rosslau 2009 < <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020)
- WASER FRANZISKA, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l’art. 15 al. 2 LAT, Diss. Freiburg 2018
- WENGER ANITA, Die Baulandkontingentierung in der Raumplanungsgesetzgebung am Beispiel von Rückzonungen auf der Hueb (Berner Seeland), in: Knoepfel Peter (Hrsg.), Begrenzen um mehr zu erreichen. Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspolitik, Bern 2002, S. 255 ff. (zit. WENGER ANITA, Baulandkontingentierung)
- WENGER CHRISTOPH, Integrale Bodenpolitik, Boden brauchen wir alle, in: «umwelt» 4/2011, S. 4 ff. (zit. WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik)
- WENGER MARTIN, Mehrwertabgabe nutzen – gemeinnützigen Wohnraum schaffen; Masterarbeit, St. Gallen 2011 < [http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/wenger\\_mehrwertabgabe.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/wenger_mehrwertabgabe.pdf) > (besucht am 16. Februar 2020, zit. WENGER MARTIN, Mehrwertabgabe)
- WILLIMANN URS, Aus Gras wird Beton, in: Die Zeit, 2. Juli 2009, S. 10
- WINKLER GLADYS, Un remède à la dispersion des constructions: le contingentement de la zone à bâtir en tant qu’instrument économique, Mémoire de licence en droit, Neuenburg 2005 < [http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/contingentement\\_memoiregw.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/contingentement_memoiregw.pdf) > (besucht am 24. September 2018)
- WIRZ CLAUDIA, Gebaut wird irgendwann; Wie landwirtschaftliche Subventionen Baulandhortung und Zersiedelung fördern, in: NZZ, 8. Dezember 2012, S. 17
- WOLFF GERD, Das Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS), Kurzfassung, Stuttgart 2007 < <https://www.stuttgart.de/img/mdb/publ/10251/9999.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. WOLFF, BOKS Kurzfassung)
- WOLFF GERD, Die Machbarkeit der «Netto-Null» bei der Neuinanspruchnahme von Böden – Erfahrungen zur Nachhaltigkeit mit dem Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS), in: Meinel Gotthard, Schumacher Ulrich, Behnisch Martin (Hrsg.), Flächennutzungsmonitoring V, Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement, Berlin 2013, S. 83 ff. (zit. WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null»)

- WOLFF GERD, Das Bodenschutzkonzept Stuttgart – ein Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu, Hrsg.), Klimaschutz & Fläche, Bodenschutz und Flächenmanagement für erfolgreichen kommunalen Klimaschutz, Köln 2016, S. 64 ff. (zit. WOLFF, Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung)
- WOLFF GERD/SCHWENK HEIKO/BLÜMLEIN PETRA, Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS), in: Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz (Hrsg.), Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz 4/2006, Stuttgart 2006
- ZÄCH CHRISTOPH, Das neue Bodenschutzrecht, in: URP 5/1996, S. 497 ff.
- ZEINDLER CAROLE, Der Sachplan Fruchtfolgeflächen, Ein zukunftsweisendes Instrument zur nachhaltigen Nutzung und Erhaltung der besten Landwirtschaftsböden, Zürich 2001 < <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/schutz-des-kulturlandes.html> > (besucht am: 26. Januar 2020)
- ZEN-RUFFINEN PIERMARCO/GUY-ECABERT CHRISTINE, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Bern 2001
- ZIMMERLI ULRICH, Die Bekämpfung der Bodenspekulation, Zum aktuellen Stand der Bodenpolitik und des Bodenrechts, in: BRT 1991, S. 29 ff.
- ZIMMERMANN WILLI, Sustainable development of Mountain Forests in an Industrialized Country: New Challenges for Switzerland, in: ETFRN News 38/2003, S. 51 ff. < <http://www.etfrn.org/publications/mountain+forests> > (besucht am: 26. Januar 2020)
- ZOLLINGER FRITZ, Handelbare Flächenzertifikate und die Schweizer Raumplanung, in: disP 160/2005, S. 67 ff.
- ZOLLINGER FRITZ/SEIDL IRMI, Flächennutzungszertifikate für eine nachhaltige Raumentwicklung? Ein Konzept für Baden-Württemberg und Erkenntnisse aus der Übertragung auf die Schweiz, in: IzR 4/5/2005, S. 273 ff.
- ZUMBRUNN MONIKA, Ehrliche Diskussion und ein konsequenter Vollzug, Wie ein sorgfältiger Umgang mit dem Boden möglich ist, in: NZZ, 28. Juni 2018, S. 14
- ZWEIFEL MARTIN/ATHANAS PETER (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), 2. Aufl., Basel 2002 (zit. BEARBEITER, Kommentar Steuerrecht Voraufgabe, N ... zu Art. ... StHG)
- ZWEIFEL MARTIN/BEUSCH MICHAEL (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), 3. Aufl., Basel 2017 (zit. BEARBEITER, Kommentar Steuerrecht, N. ... zu Art. ... StHG)



---

# Materialienverzeichnis

## Amtliche Publikationen – Materialien: internationale Ebene

### Amtliche Publikationen

(in chronologischer Reihenfolge)

### *Internationale Organisationen*

UNO, Stockholm Declaration, United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 1972 < <http://un-documents.net/unche.htm> > (besucht am: 16. Februar 2020, zit. *Stockholm Deklaration*)

UNO, Report of the World Commission on Environment and Development, «Our Common Future» < <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Brundtland-Bericht*)

UNO, Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro 1992 < [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020), deutsche Fassung: Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung < <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Rio-Deklaration*)

UNO, AGENDA 21, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, Juni 1992 < [http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda\\_21.pdf](http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Agenda 21*)

UNO, Resolution der Generalversammlung, 55/2. Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, 13. September 2000 < <http://www.un.org/Depts/german/millennium/ar5502-mill-erkl.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Millenniums-Erklärung*)

UNO, Resolution 70/1, «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development», verabschiedet am 25. September 2015 < [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) > (besucht am: 26. Januar 2020), deutsche Übersetzung: Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung < <http://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Agenda 2030*)

FAO, Status of the World's Soil Resources, Rom 2015 < [www.fao.org/3/a-i5199e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i5199e.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *FAO, Status of the World's Soil Resources*)

## Materialien

(in chronologischer Reihenfolge)

### *Internationale Organisationen*

EEA, Urban sprawl in Europe, The ignored challenge, EEA Report No 10/2006, < [https://www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2006\\_10/eea\\_report\\_10\\_2006.pdf/view](https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10/eea_report_10_2006.pdf/view) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *EEA-Report*)

OECD, OECD-Umweltprüfberichte Schweiz, Highlights 2017, Paris 2017 < <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/internationales/mitteilungen.msg-id-68945.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *OECD, Umweltprüfbericht Highlights*)

WTO, World Trade Statistical Review 2018 < [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2018\\_e/wts2018\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *WTO, Review 2018*)

### *Deutschland*

Landeshauptstadt Stuttgart/Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg.), Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS), Schlussbericht Kurzfassung, Stuttgart 2003 < <https://www.stuttgart.de/img/mdb/publ/6551/29828.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *NBS, Schlussbericht Kurzfassung*)

Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg, Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, Stuttgart 2004 < [https://www.nachhaltigkeitsstrategie.de/fileadmin/Downloads/informieren/projekte\\_2007-2011/nbbw\\_gutachten/Flaechengutachten\\_Februar\\_2004.pdf](https://www.nachhaltigkeitsstrategie.de/fileadmin/Downloads/informieren/projekte_2007-2011/nbbw_gutachten/Flaechengutachten_Februar_2004.pdf) > (besucht am 26. Januar 2020, zit. *Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten*)

## **Amtliche Publikationen – Materialien: nationale Ebene**

### **Amtliche Publikationen**

(in chronologischer Reihenfolge)

EJPD/ARE/EVD/BLW, Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Februar 1992 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolge-flaechen-sp-fff.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Sachplan Fruchtfolgeflächen*)

BUWAL/BRP (Hrsg.), Landschaftskonzept Schweiz, Teil I: Konzept, Bern 1998 < <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/publikationen-studien/publikationen/landschaftskonzept-schweiz.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *BUWAL/BRP, Landschaftskonzept Schweiz*)

Bundesamt für Justiz, Art. 73 BV. Nachhaltigkeit. Anwendung insbesondere im Bereich des Strassenverkehrs. Gutachten vom 29. Juni 2000, VPB 65.2 < <http://www.vpb.>



- [admin.ch/deutsch/doc/65/65.2.html](http://admin.ch/deutsch/doc/65/65.2.html) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Bundesamt für Justiz, Gutachten zu Art. 73 BV*)
- ARE, Neues Raumplanungsrecht. Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2001 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/bauen-ausserhalb-der-bauzonen/erlaeuterungen-zur-rpv-und-empfehlungen-fuer-den-vollzug--2000-2.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Erläuterungen RPV 2000/2001*)
- ARE, Raumentwicklungsbericht 2005, Zusammenfassung, Bern 2005 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/strategie-und-planung/raumentwicklungsbericht-2005.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Raumentwicklungsbericht 2005, Zusammenfassung*)
- ARE, Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, Vollzugshilfe 2006 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/strategie-und-planung/sachplan-fruchtfolgeflächen-vollzugshilfe-2006.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Vollzugshilfe Sachplan Fruchtfolgeflächen*)
- ARE, Flächennutzungszertifikate, Systemdesign und wirtschaftliche Auswirkungen, Bern 2006 < <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/3096.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Flächennutzungszertifikate*)
- EFD/KdK, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA, Bern 2007 < <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/gesetzgebung/abstimmungen/neugestaltung-des-finanzausgleichs-und-der-aufgabenteilung--nfa-.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *EFD/KdK, Neugestaltung des Finanzausgleichs*)
- ARE, Revision des Raumplanungsgesetzes, Erläuternder Bericht vom 12. Dezember 2008 < <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/18231.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Erläuternder Bericht REG*)
- ARE, Medienmitteilung «Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Revision des Raumplanungsgesetzes» vom 19. Dezember 2008 < <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-24535.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Medienmitteilung «Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Revision des Raumplanungsgesetzes»*)
- UVEK, Vom RPG zum REG: Einige Fakten zum Entwurf des Raumentwicklungsgesetzes (REG); Kontextinformation zur Medienmitteilung «Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Revision des Raumplanungsgesetzes» vom 19. Dezember 2008 < <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/14609.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *UVEK, Faktenblatt REG*)
- ARE, Medienmitteilung «Raumplanung: Teilrevision statt neues Gesetz» vom 15. Mai 2009 < <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-26924.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Medienmitteilung «Raumplanung: Teilrevision statt neues Gesetz»*)
- ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, Arbeitshilfe zur Erarbeitung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung, Bern 2009 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/staedte-und-agglomerationen/spezialthemen/siedlungsentwicklung->

- nach-innen.html > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen*)
- ARE, Vernehmlassungsentwurf zum Bundesgesetz über die Raumentwicklung (Raumentwicklungsgesetz, REG) < <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/18230.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Vernehmlassungsentwurf REG*)
- BWL, Berechnung theoretisches Produktionspotential Fruchtfolgeflächen, Bern 2010 < [https://landesversorgung.lu.ch/-/media/Landesversorgung/Dokumente/Bereiche/Landw\\_Produktion/fff\\_produktionspotential.pdf?la=de-CH](https://landesversorgung.lu.ch/-/media/Landesversorgung/Dokumente/Bereiche/Landw_Produktion/fff_produktionspotential.pdf?la=de-CH) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *BWL, Berechnung theoretisches Produktionspotential Fruchtfolgeflächen*)
- BLW, Schutz des Kulturlandes, Fakten und Herausforderungen, Bern 2012 < <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/schutz-des-kulturlandes.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *BLW, Schutz des Kulturlandes*)
- ARE, Leitlinien für die Politik der Nachhaltigen Entwicklung, Bern 2012 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/nachhaltige-entwicklung/leitlinien-fur-die-politik-der-nachhaltigen-entwicklung.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Leitlinien für die Politik der Nachhaltigen Entwicklung*)
- ARE, Fragen und Antworten zur Revision des Raumplanungsgesetzes, ohne Orts- und Jahresangabe < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/rpg1/fragen-und-antworten-zur-revision-des-raumplanungsgesetzes.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Fragen und Antworten*)
- BFS, Die Bodennutzung in der Schweiz, Resultate der Arealstatistik, Neuchâtel 2013 < <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/bodennutzung-bedeckung.assetdetail.348986.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *BFS, Resultate Arealstatistik*)
- ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, Bern 2014 < [https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2380/RPV\\_Ergaenzung-des-Leitfadens-Richtplanung\\_de.pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2380/RPV_Ergaenzung-des-Leitfadens-Richtplanung_de.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung*)
- ARE, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, Bern 2014 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg----1--etappe.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Erläuternder Bericht RPV 2014*)
- ARE, Medienmitteilung «Bundesrat setzt revidiertes Raumplanungsgesetz auf den 1. Mai 2014 in Kraft», Bern 2014 < <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-52521.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Medienmitteilung «Bundesrat setzt revidiertes Raumplanungsgesetz auf den 1. Mai 2014 in Kraft»*)
- ARE, Faktenblatt, Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2), Kulturlandschutz, Bern 2014 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/>

- rpg2.html > (besucht am: 16. Februar 2020, zit. *ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz*)
- ESTV, Die Besteuerung der Grundstückgewinne (Stand der Gesetzgebung: 1. Januar 2015), Bern 2015 < <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/dossier-steuerinformationen.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ESTV, Besteuerung der Grundstückgewinne*)
- BFS, Die Bodennutzung in der Schweiz, Auswertungen und Analysen, Neuchâtel 2015 < <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/bodennutzung-bedeckung.assetdetail.349272.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *BFS, Bodennutzung der Schweiz, Auswertungen und Analysen*)
- BFS, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuchâtel 2015 < <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/zukuenftige-entwicklung/schweiz-szenarien.assetdetail.350324.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *BFS, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung*)
- DEZA/ARE, Die Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz: Methodische Grundlagen < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/nachhaltige-entwicklung/politik-und-strategie/nachhaltigkeitsverstaendnis-in-der-schweiz/kapitalstockmodell.html> > (besucht am: 16. Februar 2020, zit. *DEZA/ARE, Methodische Grundlagen*)
- ARE, Raumplanungsgesetz (RPG) Entwurf Vernehmlassung 2014/2015 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/rpg2.html> > (besucht am: 16. Februar 2020, zit. *ARE, Entwurf RPG, Vernehmlassung 2014/2015*)
- ARE, Medienmitteilung «Verdichtet und zentral bauen lohnt sich» vom 13. Februar 2017 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/medienmitteilungen/medienmitteilungen-im-dienst.msg-id-65599.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Medienmitteilung «Verdichtet und zentral bauen lohnt sich»*)
- ARE, Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes: Vernehmlassung zu neuen Elementen; Erläuternder Bericht vom 21. Juni 2017 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/rpg2.html> > (besucht am: 16. Februar 2020, zit. *ARE, Erläuternder Bericht RPG 2*)
- ARE, Bauzonenstatistik Schweiz 2017, Statistik und Analysen, Bern 2017 < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/grundlagen-und-daten/bauzonenstatistik-schweiz.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Bauzonenstatistik 2017*)
- BAFU, (Hrsg.), Boden in der Schweiz, Zustand und Entwicklung. Stand 2017, Bern 2017 < <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/boden/publikationen-studien/publikationen/boden-schweiz.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *BAFU, Boden in der Schweiz*)
- BAFU, OECD Umweltprüfbericht: Schweiz 2017 (Kurzfassung), Bern 2017 < <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/50556.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *BAFU, OECD Umweltprüfbericht Kurzfassung*)

- ARE (Hrsg.), *Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen, Oder: Ist verdichtet und zentral bauen billiger?* Bern 2017 < <https://www.aren.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/grundlagen/infrastrukturkosten-unterschiedlicher-siedlungstypen.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Infrastrukturkosten*)
- BLW/ARE, *Faktenblätter: ergänzende Informationen betreffend Sachplan Fruchtfolgeflächen*, Bern 2018 < <https://www.aren.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff/uberarbeitung-und-starkung-des-sachplans-fff.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF*)
- Expertengruppe Sachplan FFF, *Überarbeitung/Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen, Bericht der Expertengruppe im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)*, Bern 2018 < <https://www.aren.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff/uberarbeitung-und-starkung-des-sachplans-fff.html> > (besucht am 26. Januar 2020, *Expertengruppe Sachplan FFF*)
- BAFU, *Emissionshandelssystem EHS, Ein Modul der Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde zur CO<sub>2</sub>-Verordnung. Stand 2018*, Bern 2018 < <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/publikationen-studien/publikationen/emissionshandelssystem-ehs.html> > (besucht am: 16. Februar 2020, zit. *BAFU, Emissionshandelssystem EHS*)
- ARE, *Medienmitteilung «Bundesrat verabschiedet zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes» vom 31. Oktober 2018* < <https://www.aren.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/medienmitteilungen/medienmitteilungen-im-dienst.msg-id-72730.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *ARE, Medienmitteilung Verabschiedung RPG 2*)

## Materialien

(in chronologischer Reihenfolge)

### *Botschaften des Bundesrates*

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 26. Januar 1972, BBl 1972 I 501 ff. (zit. *Botschaft Bundesbeschluss Dringliche Massnahmen*)
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz zur Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz) vom 17. September 1973, BBl 1973 II 679 ff. (zit. *Botschaft WEG*)
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 27. Februar 1978, BBl 1978 I 1006 ff. (zit. *Botschaft RPG*)

- Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 III 749 ff. (zit. *Botschaft USG*)
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über Walderhaltung und Schutz vor Naturereignissen (Waldgesetz, WaG) vom 29. Juni 1988, BBl 1988 III 173 ff. (zit. *Botschaft WaG*)
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. *Botschaft BV*)
- Botschaft zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und zu verschiedenen Zusatzprotokollen vom 10. September 1997, BBl 1997 IV 657 ff. (zit. *Botschaft Alpenkonvention*)
- Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) vom 19. Dezember 2001, BBl 2002 2922 ff. (zit. *Botschaft Ratifizierung Alpenkonvention*)
- Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) vom 17. Mai 2006, BBl 2006 6337 ff. (zit. *Botschaft AP 2011*)
- Botschaft zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1033 ff. (zit. *Botschaft Landschaftsinitiative*)
- Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1049 ff. (zit. *Botschaft Revision RPG 2012*)
- Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017) vom 1. Februar 2012, BBl 2012 2075 ff. (zit. *Botschaft AP 2014–2017*)
- Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)» vom 4. September 2013, BBl 2013 7561 ff. (zit. *Botschaft Revision Energierecht*)
- Botschaft zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 19. Februar 2014, BBl 2014 2287 ff. (zit. *Botschaft Zweitwohnungsgesetz*)
- Botschaft zur Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)» vom 11. Oktober 2017, BBl 2017 6779 ff. (zit. *Botschaft Zersiedelungsinitiative*)

### **Weitere Materialien des Bundesrates**

- Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987) vom 14. Dezember 1987, BBl 1988 I 871 ff. (zit. *Bundesrat, Raumplanungsbericht 1987*)
- Volksabstimmung vom 12. März 1995, Erläuterungen des Bundesrates < <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/volksabstimmungen/volksabstimmung-19950312.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Volksabstimmung vom 12. März 1995, Erläuterungen des Bundesrates*)
- Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz vom 22. Mai 1996, BBl 1996 III 556 ff. (zit. *Bundesrat, Bericht Grundzüge 1996*)

- Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, Bern 2002 (zit. *Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002*)
- Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011, Bern 2008 (zit. *Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2008–2011*)
- Schweizerischer Bundesrat, Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 10. November 2006 (06.3635), 6. Mai 2009 < <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/agrarpolitik/fruehere-reformetappen/weiterentwicklung-direktzahlungssystem.html> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Bundesrat, Bericht Weiterentwicklung Direktzahlungssystem*)
- Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015, Bern 2012 (zit. *Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015*)
- Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, Bern 2016 (zit. *Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019*)
- Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, Kurzfassung, Bern 2016 (zit. *Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, Kurzfassung*)

### **Weitere bodennutzungsbezogene Materialien auf Bundesebene**

- Entwurf zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974, BBl 1974 II 816 ff. (zit. *Entwurf RPG 1974*)
- Verhandlungen von National- und Ständerat zum Raumplanungsgesetz, Teilrevision (Geschäft 10.019), Dokumentationsdienst der Parlamentsdienste < <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/verhandlungen-10-019-2013-03-03.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Verhandlungen zur Revision RPG 2012*)
- Entwurf zum Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 1. Februar 2012, BBl 2012 2327 ff. (zit. *Entwurf LwG 2012*).
- Postulat 14.3806, von Graffenried Alec vom 24. September 2014, «Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie» < <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20143806> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Postulat von Graffenried*)
- Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes vom 11. Juni 2015, BBl 2016 3551 ff. (zit. *PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes*)
- Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes vom 20. November 2015, BBl 2016 3531 ff. (zit. *GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes*)
- Standesinitiative des Kantons Graubünden 16.308 vom 18. April 2016, «Anpassung des Bundesgesetzes über die Raumplanung» < <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160308> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Standesinitiative Graubünden 16.308*)

Standesinitiative des Kantons Wallis 16.310 vom 2. Juni 2016 «RPG. Maiensässe und Stadel. Unterstützen wir die Bündner Idee!» < <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20160310> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Standesinitiative Wallis 16.310*)

Motion UREK-SR 17.3358 vom 16. Mai 2017 «Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten zur Wohnnutzung» < <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20173358> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Motion UREK-SR 17.3358*)

## **Amtliche Publikationen – Materialien: kantonale Ebene**

### **Amtliche Publikationen**

(in alphabetischer Kantons-, sodann in chronologischer Reihenfolge)

#### **Luzern**

Kantonaler Richtplan 2009, teilrevidiert 2015, Richtplan-Text < [https://richtplan.lu.ch/-/media/Richtplan/Dokumente/downloads/richtplan\\_2015\\_text.pdf?la=de-CH](https://richtplan.lu.ch/-/media/Richtplan/Dokumente/downloads/richtplan_2015_text.pdf?la=de-CH) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Kantonaler Richtplan Luzern*)

#### **Thurgau**

ARE-TG, Richtplan des Kantons Thurgau, Stand 2017 (Text) < <https://raumentwicklung.tg.ch/themen/kantonaler-richtplan.html/4211> > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Kantonaler Richtplan Thurgau (Text)*)

#### **Zug**

Amt für Raumplanung des Kantons Zug, Kantonaler Richtplan, Richtplantext, Beschlossen vom Kantonsrat am 28. Januar 2004 < [https://www.zg.ch/behoerden/audirektion/arv/copy\\_of\\_richtplanung/dokumente/richtplandokumente/040128-richtplantext.pdf/view](https://www.zg.ch/behoerden/audirektion/arv/copy_of_richtplanung/dokumente/richtplandokumente/040128-richtplantext.pdf/view) > (besucht am: 28. Januar 2019, zit. *Kantonaler Richtplan Zug (Text) 2004*)

Amt für Raumplanung des Kantons Zug, Kantonaler Richtplan, Richtplantext, Kantonsratsbeschlüsse bis: 6. September 2018, Vom Bundesrat genehmigt sind Kantonsratsbeschlüsse bis: 1. Juni 2017 < [https://www.zg.ch/behoerden/audirektion/arv/copy\\_of\\_richtplanung](https://www.zg.ch/behoerden/audirektion/arv/copy_of_richtplanung) > (besucht am: 28. Januar 2019, zit. *Kantonaler Richtplan Zug (Text) 2018*)

Amt für Raumplanung des Kantons Zug, Richtplankarte, Kantonsratsbeschlüsse bis: 28. Juni 2018, Vom Bundesrat genehmigt sind Kantonsratsbeschlüsse bis: 1. Juni 2017 < [https://www.zg.ch/behoerden/audirektion/arv/copy\\_of\\_richtplanung](https://www.zg.ch/behoerden/audirektion/arv/copy_of_richtplanung) > (besucht am: 28. Januar 2019, zit. *Richtplankarte des Kantons Zug*)

## **Materialien**

(in alphabetischer Kantons-, sodann in chronologischer Reihenfolge)

### ***Appenzell Innerrhoden***

Kanton Appenzell Innerrhoden, Flyer zum Projekt Raum<sup>+</sup>, Siedlungsflächenreserven für eine Siedlungsentwicklung nach innen, < [https://www.raumplus.ethz.ch/de/download/Flyer\\_RaumPlus\\_AI.pdf](https://www.raumplus.ethz.ch/de/download/Flyer_RaumPlus_AI.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020, zit. *Kanton Appenzell Innerrhoden, Flyer zum Projekt Raum<sup>+</sup>*)



---

## Abkürzungsverzeichnis

a	alt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AG	Aktiengesellschaft
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide (Aarau)
al.	Alinea (= Abs.)
a.M.	anderer Meinung
ARGE ALP	Arbeitsgemeinschaft Alpenländer
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARE-TG	Amt für Raumentwicklung des Kantons Thurgau
ARP	Amt für Raumplanung des Kantons Zug
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (Bern)
Amtl. Bull. SR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat (Bern)
AP	Agrarpolitik
Art.	Artikel
art.	article (= Art.)
Aufl.	Auflage
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BaKomm	Basler Kommentar
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGE	Amtliche Sammlungen der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BIP	Bodeninformationsplattform
BL	Basel-Landschaft
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BOKS	Bodenschutzkonzept Stuttgart
BRP	Bundesamt für Raumplanung (jetzt Bundesamt für Raumentwicklung ARE)
BRT	Schweizerische Baurechtstagung

## Abkürzungsverzeichnis

---

BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CH	Confoederatio Helvetica
Co	Company
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
d.h.	das heisst
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
Diss.	Dissertation
E	Entwurf
E.	Erwägung
EEA	European Environment Agency (= Europäische Umweltagentur)
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EHS	Emissionshandelssystem
eidg.	eidgenössisch
EspaceSuisse	Verband für Raumplanung (bis 2018: VLP-ASPAN)
ETFRN	European Tropical Forest Research Network
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
et seq.	and that which follows (= ff.)
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
et al.	et alii (= und weitere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	und folgende/folgender (Seite, Randnummer etc.)
FFF	Fruchtfolgefläche(n)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAZ	Flächenausweisungszertifikat
ff.	und folgende (Seiten, Randnummern etc.)
FHB	Fachhandbuch
fig.	Figure

LVI

---

Fn.	Fussnote
FNZ	Flächennutzungszertifikate
Fr.	Franken
FSU	Fédération suisse des urbanistes
ggf.	gegebenenfalls
gGmbH	gemeinnützige GmbH (Deutschland)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
gl.M.	gleicher Meinung
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
ha	Hektare
Habil.	Habilitationsschrift
Hrsg.	Herausgeber
i.e.S.	im engeren Sinne
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
i.S.v.	im Sinne von
IVHB	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
l	Liter
let.	lettre (= litera)
lit.	litera
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LU	Luzern
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
m.E.	meines Erachtens
Mia.	Milliarde(n)
Mio.	Million(en)
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
m.w.Verw.	mit weiteren Verweisen
n	neu
N	Note, Randnote
NABO	Nationale Bodenbeobachtung
NABODAT	Nationales Bodeninformationssystem

## Abkürzungsverzeichnis

---

NBS	Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart
NE	Neuenburg
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NGO	Non-governmental organization (= Nichtregierungsorganisation)
no.	Number
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer, Randnummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
o.ä.	oder ähnlich
POLISOL	Forschungsprojekt im Rahmen des SNF NFP 68 «Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden»
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RB	Rechtsbuch des Kantons Thurgau
rev	revidiert
RS	Recueil systématique du droit fédéral (= SR)
RSJU	Recueil systématique des lois – République et Canton du Jura
RSN	Recueil Systématique de la législation neuchâteloise
RSV	Recueil systématique de la législation vaudoise
Rz.	Randziffer
s	Sekunde
S.	Seite
s.	siehe
Sp.	Spalte(n)
ss	suivantes (= ff.)
S-Bahn	Stadtschnellbahn
SBVR	Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht
SchlT	Schlusstitel
SDG	Sustainable Development Goal
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SG-Komm	St. Galler Kommentar
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
sog.	sogenannt
SR	Ständerat
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern

SRSZ	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz
TDR	Transferable Development Rights (= handelbare Flächennutzungszertifikate)
TG	Thurgau
TS	Thematische Synthese
UNO	United Nations Organization (= Vereinte Nationen)
Unterziff.	Unterziffer
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
U.S.	United States
USA	United States of America
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v.	versus
VD	Vaud (= Waadt)
vgl.	vergleiche
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung/Association suisse pour l'aménagement national (seit 2018: EspaceSuisse)
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WSL	Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wide Fund for Nature
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als



---

# Erlassverzeichnis

Aarhus-Konvention	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung zu Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention, SR 0.814.07)
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
aFPoIG	Bundesgesetz vom 24. März 1876 betreffend die Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge (AS 2, 353)
AltIV	Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltIV, SR 814.680)
aLwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1), Stand bis 31. Dezember 2013
aRPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700), Stand bis 30. April 2014
BBodSchG	deutsches Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung der Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz, BGBl. I S. 502) vom 17. März 1998
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3)
BGBB	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB, SR 211.412.11)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
DZV	Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13)
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention) (SR 0.101)
FAG-TG	Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden vom 11. September 2002 (RB 613.1)
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG, SR 613.2)

FilaV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007 (FilaV, SR 613.21)
FPoIG	Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902 (Forstpolizeigesetz, AS 19 492, in Kraft bis 31. Dezember 1992)
FPoIV	Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Forstpolizei vom 11. Oktober 1965 (Forstpolizeiverordnung, AS 1965 861, in Kraft bis 31. Dezember 1992)
FWG	Bundesgesetz über die Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (FWG, SR 704)
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz, GIG, SR 151.1)
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GschG, SR 814.20)
GTG	Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich vom 21. März 2003 (Gentechnikgesetz, GTG, SR 814.91)
JSG	Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG, SR 922.0)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (Loi sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700; = RPG)
LCAT-JU	Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 25 juin 1987 (LCAT, RSJU 701.1)
LCAT-NE	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991 (LCAT, RSN 701.0)
LiCom-VD	Loi sur les impôts communaux du 5 décembre 1956 (RSV 650.11)
LVG	Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 17. Juni 2016 (Landesversorgungsgesetz, LVG, SR 531)
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1)
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451)
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
PBG-LU	Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (SRL 735)
PrHG	Bundesgesetz über die Produkthaftpflicht vom 18. Juni 1993 (Produkthaftpflichtgesetz, PrHG, SR 221.112.944)
RBG-BL	Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 8. Januar 1998 (RBG, SGS 400)



---

REG	Raumentwicklungsgesetz, Vernehmlassungsentwurf 2008
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1)
RRV-FAG-TG	Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden des Kantons Thurgau vom 4. März 2003 (RB 613.11)
StG-SZ	Steuergesetz des Kantons Schwyz (StG) vom 9. Februar 2000 (SRSZ 172.200)
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG, SR 642.14)
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01)
VASA	Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten vom 26. September 2008 (VASA, SR 814.681)
VBO	Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990 (VBO, SR 814.076)
VBo	Verordnung über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998 (VBo, SR 814.12)
VWEG	Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 30. November 1981 (VWEG, SR 843.1)
WaG	Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG, SR 921.0)
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG, SR 843)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210)
ZWG	Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, ZWG, SR 702)



---

# Zeitschriftenverzeichnis

## Internationale Ebene

<i>Die Zeit</i>	Die Zeit (Hamburg)
<i>Ecology</i>	Journal of the Ecological Society of America (Washington D.C.)
<i>Environment and Planning B: Planning and Design</i>	Environment and Planning B: Planning and Design (London)
<i>Environmental Science and Pollution Research</i>	Environmental Science and Pollution Research (Berlin/Heidelberg)
<i>ETFRN News</i>	ETFRN News (Wageningen)
<i>Geoderma</i>	The Global Journal of Soil Science (Amsterdam)
<i>IzR</i>	Informationen zur Raumentwicklung (Bonn)
<i>Journal of Environmental Planning and Management</i>	Journal of Environmental Planning and Management (London)
<i>Journal of the American Planning Association</i>	Journal of the American Planning Association (Chicago)
<i>PVS</i>	Politische Vierteljahresschrift (Baden-Baden)
<i>Wissenschaft &amp; Umwelt Interdisziplinär</i>	Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär (Wien)

## Schweiz

<i>AJP</i>	Aktuelle Juristische Praxis (Zürich)
<i>BR</i>	Zeitschrift für Baurecht und Vergabewesen (Zürich)
<i>BLAR</i>	Blätter für Agrarrecht (Bern)
<i>BVR</i>	Bernische Verwaltungsrechtsprechung (Bern)
<i>collage</i>	Zeitschrift des Fachverbands der Schweizer RaumplanerInnen FSU (Bern)
<i>Die Volkswirtschaft</i>	Magazin für Wirtschaftspolitik, hrsg. von SECO und WBF (Bern)
<i>disP</i>	The Planning Review; Dokumente und Informationen zu Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (Zürich)
<i>Forum Raumentwicklung</i>	Magazin des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE (Bern)

<i>GAIA</i>	Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft (Zürich)
<i>Geomatik Schweiz</i>	Geoinformation und Landmanagement (Wohlen)
<i>inforaum</i>	Magazin für Raumentwicklung von EspaceSuisse (bis 2018: VLP-ASPAN; Bern)
<i>LZ</i>	Luzerner Zeitung (Luzern)
<i>NZZ</i>	Neue Zürcher Zeitung (Zürich)
<i>Raum &amp; Umwelt</i>	Informationen der Dokumentationsstelle für Raumplanungs- und Umweltrecht (Bern)
<i>TEC21</i>	Schweizerische Bauzeitung (Zürich)
<i>Trans</i>	Studentische Publikation der Architekturabteilung, ETH Zürich (Zürich)
« <i>umwelt</i> »	umwelt, Natürliche Ressourcen in der Schweiz, Magazin des BAFU (Bern)
<i>URP</i>	Umweltrecht in der Praxis (Zürich)
<i>VPB</i>	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Bern)
<i>VPK</i>	Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik (Zürich)
<i>WSL Berichte</i>	WSL Berichte (Birmensdorf)
<i>WuR</i>	Wirtschaft und Recht, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht, mit Einschluss des Sozial- und Arbeitsrechts, (Zürich)
<i>ZBI</i>	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (bis 1988: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung; Zürich)
<i>ZSR</i>	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (Basel)

---

# Prolog: Einleitende Anmerkungen

## Begrenzte Ressource Boden

Der Boden ist eine der knappsten Ressourcen der auch ansonsten rohstoffarmen Schweiz.<sup>1</sup> Von der ohnehin geringen Gesamtfläche der Schweiz ist bloss ein geringer Teil intensiv nutzbar:<sup>2</sup> Insgesamt rund 43 Prozent der gesamten Landesfläche stehen für Siedlungszwecke (7,5 Prozent) und zur landwirtschaftlichen Nutzung (35,9 Prozent) zur Verfügung.<sup>3</sup> Die bestockten Flächen (Wald und Gehölze) nehmen rund 31,3 Prozent, die unproduktiven Flächen (Gewässer, unproduktive Vegetation, Fels, Geröll, Gletscher und Firn) schliesslich ca. 25,3 Prozent des Bodens ein.<sup>4</sup> «Boden ist vor allem in einer Hinsicht ein spezielles Gut: er ist immobil, nicht verschiebbar, nicht vermehrbar.»<sup>5</sup> Aufgrund dieser Knappheit sind Konflikte über Art und Umfang der Nutzung dieser knappen Ressource vorprogrammiert.<sup>6</sup> Bevölkerung<sup>7</sup> und Wirtschaft<sup>8</sup> werden auch in Zukunft eher zu- denn abnehmen.<sup>9</sup> Ansprüche an den Raum an sich, aber auch an die Mobilität werden weiter zunehmen, die Nutzungskonkurrenz um die bereits knappe Ressource Boden verschärft sich.<sup>10</sup> Aufgrund dieser Knappheit sowie um allen daraus folgenden, potenziell konfligierenden Nutzungsansprüchen bereits vorausschauend gerecht zu werden,

---

<sup>1</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 20; KNOEPFEL, S. 13; s. auch KNOEPFEL/KARRER, in ESTERMANN, Vorwort.

<sup>2</sup> NEBEL, S. 10.

<sup>3</sup> BFS, Resultate Arealstatistik, S. 6, S. 8 ff. (Siedlungsflächen) sowie S. 13 ff. (Landwirtschaftsflächen). Zum Stand der noch nicht abgeschlossenen Datenerhebung der Arealstatistik 2013/18 vgl. < <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raumumwelt/erhebungen/area/2013-18/datenerhebung.html> > (besucht am: 26. Januar 2020).

<sup>4</sup> BFS, Resultate Arealstatistik, S. 6, S. 17 ff. (Bestockte Flächen) sowie S. 20 ff. (Unproduktive Flächen).

<sup>5</sup> MAUCH/MARTI/HAERING et al., S. 25; vgl. ZIMMERLI, S. 36; ebenso NEBEL, S. 1; a.M. MARQUARDT, S. 202 sowie S. 217, der den Boden unter die regenerierbaren Ressourcen subsumiert.

<sup>6</sup> Vgl. BRASSEL/ROTACH, S. 1.

<sup>7</sup> Vgl. BFS, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung, S. 5, Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 20.

<sup>8</sup> Vgl. das Grundszenario in BFS, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung, S. 30.

<sup>9</sup> KNOEPFEL/KARRER, in ESTERMANN, Vorwort; ESTERMANN, S. 11.

<sup>10</sup> ESTERMANN, S. 11.

dürfte angenommen werden, dass mit dieser Ressource sparsam und bedacht umgegangen wird.<sup>11</sup> Ebenso liegt die Vermutung nahe, dass die zur Verfügung stehenden raumplanerischen Instrumente besonders umsichtig gehandhabt werden und einer durchdachten, nachhaltigen Steuerung der Siedlungsentwicklung dienen.<sup>12</sup>

## Ein Blick in die Statistik

Ganz anders stellen sich die tatsächlichen Verhältnisse dar, wagt man einen Blick in eine weitere bodennutzungsbezogene Statistik<sup>13</sup>: Während die Siedlungsfläche<sup>14</sup> von 1985 bis 2009 insgesamt um fast ein Viertel gewachsen ist<sup>15</sup> und jeder Einwohner rund 400 m<sup>2</sup> dieser Siedlungsfläche<sup>16</sup> beansprucht,<sup>17</sup> sind gleichzeitig etwas mehr als 5 Prozent<sup>18</sup> oder rund 1,1 m<sup>2</sup> Kulturland bzw. Landwirtschaftsflä-

---

<sup>11</sup> Vgl. KNOEPFEL, S. 13.

<sup>12</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 6.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu auch ESTERMANN, S. 3 f.

<sup>14</sup> Diese umfassen nebst den Gebäuden auch alle weiteren Anlagen der Wohnnutzung, der Arbeits- und Freizeitnutzung sowie der Mobilität und auch Grünräume für die Erholung; vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 8.

<sup>15</sup> BFS, Resultate Arealstatistik, S. 6, wo eine Zunahme von rund 23,4 % festgestellt wird, sowie S. 8.

<sup>16</sup> Genauer: 407 m<sup>2</sup>; dies bedeutet eine Zunahme von rund 20 m<sup>2</sup> im Beobachtungszeitraum 1985–2009; vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 10.

<sup>17</sup> BFS, Resultate Arealstatistik, S. 10; insgesamt fiel die Zunahme der Siedlungsflächen allerdings grösser aus als das Bevölkerungswachstum, das in den Jahren 1985 bis 2009 von 6,3 Mio. auf 7,4 Mio. Einwohner (und somit «bloss» um rund 15 %) zugenommen hat; vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 8 sowie S. 10. Diese Entwicklung wird gemäss BFS, Resultate Arealstatistik, S. 10, zurückgeführt auf die höheren individuellen Ansprüche bezüglich der Grösse der Wohnfläche, die Zunahme der Einpersonenhaushalte sowie neue Formen des Zusammenlebens, die zu einem erhöhten Bedarf an Wohnfläche führten.

<sup>18</sup> Genauer: ca. 5,4 %; vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 6.

che<sup>19</sup> pro Sekunde verloren gegangen.<sup>20</sup> Diese beiden Entwicklungen können ohne Weiteres in Verbindung gebracht werden: Das Siedlungsgebiet vergrösserte sich fast ausschliesslich auf Kosten der Landwirtschaftsflächen, vorwiegend in niedrigen und mittleren Höhenlagen.<sup>21</sup> So entstand die weit überwiegende Mehrheit – knapp 90 Prozent – der neuen Siedlungsflächen auf vormaligen Landwirtschaftsflächen.<sup>22</sup> Wohl wurden insgesamt «bloss» rund 55 Prozent der verschwundenen Landwirtschaftsflächen zu Siedlungsflächen umgenutzt,<sup>23</sup> die übrigen rund 45 Prozent zu bestockten oder unproduktiven Flächen. Dies aber hauptsächlich auf

---

<sup>19</sup> Hierunter fallen alle produktiven Flächen der Feldwirtschaft, der Viehzucht und des Obstanbaus, inkl. Gewächshäuser, nicht aber landwirtschaftlich genutzte Gebäude wie etwa Bauernhäuser, Ställe und Schuppen; vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 13.

<sup>20</sup> BFS, Resultate Arealstatistik, S. 14. Ebenso zugenommen haben die bestockten Flächen, nämlich um rund 3,1 %. Vgl. zusammenfassend die Statistik in BFS, Resultate Arealstatistik, S. 7.

<sup>21</sup> Womit insbesondere das Mittelland, die Talböden im Alpenraum, im Jura und der Alpennordflanke gemeint sind; höhere Gebiete sind sicherlich bereits aus erschliessungstechnischen Gründen, aber auch aufgrund des Baugrundes weniger interessant und werden somit weniger durch die vorherrschende Siedlungsentwicklung tangiert. Nicht vorenthalten werden soll, dass sich auch die bestockten Flächen mehrheitlich auf Kosten der Landwirtschaftsflächen ausgedehnt haben; vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 6.

<sup>22</sup> Womit bloss 10 % der neu mit einer Siedlungsnutzung versehenen Flächen zuvor bestockt oder sog. unproduktiv waren; vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 9. Gemäss BFS, Resultate Arealstatistik, S. 9, lässt sich dies damit erklären, dass die bestehenden Siedlungen meist von Landwirtschaftsgebieten umgeben seien und diese nicht über denselben Schutz wie die Waldflächen verfügten. Zudem lägen die unproduktiven Flächen in der Regel an abgelegenen Orten und würden sich deshalb nicht für die Erweiterung des Siedlungsraums eignen. Diese Argumentation berücksichtigt das Potenzial der inneren Entwicklung bzw. der Siedlungsentwicklung nach innen – die Nutzung von nicht genutzten oder unternutzten Flächen im weitgehend überbauten Gebiet, wodurch weite Teile zusätzlicher Landwirtschaftsflächen geschont werden könnten – nicht; vgl. hierzu ausführlich nachstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D. Rund 40 % der Siedlungsflächen entfallen demgemäss auf Grünflächen wie Blumenbeete, Rasen, Gehölze oder geschlossene Baumbestände. Das ist im Rahmen der Biodiversität begrüssenswert, geht aber dennoch auf Kosten der (produzierenden) Landwirtschaft.

<sup>23</sup> Worunter insbesondere Gebäude-, Industrie- und Gewerbeareale zu subsumieren sind; vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 14.

aufgegebenen Alpwirtschaften in höheren Lagen, die für eine Siedlungsanspruchnahme ohnehin nicht interessant sind.<sup>24</sup>

Um von A nach B, beispielsweise vom Wohnort zur Arbeitsstelle zu gelangen, braucht es sodann Verkehrswege und Erschliessungen; entsprechend stiegen gleichzeitig mit der Vergrösserung der Siedlungsflächen auch die Verkehrsflächen:<sup>25</sup> Die Strassenflächen haben im Beobachtungszeitraum 1985–2009 um rund 14,7 Prozent zugenommen.<sup>26</sup>

Dieser insgesamt hohe Bodenverbrauch zu Lasten der landwirtschaftlich produktivsten Böden und die möglichen kurz- und langfristigen ökologischen Folgen, aber auch die mit dieser Entwicklung einhergehenden Kostenfolgen – etwa aufgrund des (teuren) Baus und des Unterhalts von Siedlungsinfrastrukturen – lässt sowohl in Bevölkerungs-<sup>27</sup> als auch in Fachkreisen die Frage aufkommen, wie einem weiteren ausufernden Wachstum der Siedlungsfläche Einhalt geboten werden kann.<sup>28</sup>

Das Wachstum der Siedlungsfläche an sich ist jedoch nicht das einzige drängende Problem, das sich im Rahmen der Bodennutzung stellt. Dies lässt sich leicht veranschaulichen, wenn man sich die Schweizer Landschaft anlässlich einer ausgedehnten Zug- oder Autofahrt quer durch das Land vergegenwärtigt.

## Ein Blick aus dem Fenster

Die vorstehend einleitend erwähnte Problematik wird von WALDMANN anschaulich skizziert: «Wer mit dem Zug oder mit dem Auto von Genf bis an den Boden-

---

<sup>24</sup> Vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 14 sowie S. 17 ff., insb. die Feststellung «je höher die Lage, desto stärker war zwischen 1985 und 2009 die relative Zunahme der Waldfläche» auf S. 19, sowie die Grafik 17 f.

<sup>25</sup> Die in der hier genannten Statistik zu den Siedlungsflächen geschlagen werden; vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 9, Grafik 4.

<sup>26</sup> BFS, Resultate Arealstatistik, S. 11.

<sup>27</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 44. Ausfluss dieser in der Bevölkerung zunehmenden Besorgnis um Zustand und Umfang des (noch) vorhandenen Bodens ist beispielsweise die doch hohe Zahl an politischen Vorstössen und Initiativen auf kantonaler und nationaler Ebene, die sich der Bodennutzung widmen. Hierauf soll im Zweiten Teil, 4. Kapitel, I.C, sowie in Fn. 573 vertiefter eingegangen werden.

<sup>28</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 11.



see reist, durchquert nicht nur die schöne Terrassenlandschaft des Weinbaugebiets und UNESCO-Welterbes «Lavaux», die saftigen Wiesen im Greyerzerland, das UNESCO-Weltkulturgut der Stadt Bern oder die weiten Landschaften der Ostschweiz, er begegnet vielmehr auch zahlreichen Einkaufszentren und Freizeitparks, teilweise oder ganz brachliegenden Industrie- und Gewerbearealen oder dicht gedrängten Wohnsilos.»<sup>29</sup> Natürliche und von Menschenhand geschaffene Denkmäler bzw. erhaltens- und schutzwürdige Gebiete kontrastieren hier mit Entwicklungen der menschlichen Industrie- und Konsumgesellschaft. Das wäre an sich nicht per se problematisch; problematisch ist vielmehr die unstrukturierte bzw. zerstreute, in einer Grobbetrachtung als ungesteuert, willkürlich hingeworfen erscheinende Anordnung dieser Gebäulichkeiten, die keinem einheitlichen System folgt. Dieses Phänomen wird bisweilen als Siedlungsbrei, als Verstädterung, die weite Teile des schweizerischen Mittellandes durchwuchert, sich in den Alpen und im Jura in Form von Ablegern fortsetzt und sich von eigenständigen Zellen aus in die Landschaft hineinfrisst – oder kurzum als Zersiedelung – bezeichnet.<sup>30</sup>

Boden wird also nicht bloss verschwendet, indem das Siedlungsgebiet sich – vor allem auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzfläche – immer weiter ausdehnt.<sup>31</sup> Es wird auch zugelassen, dass diese Ausdehnung ungeordnet ins Grüne hinaus geschieht.<sup>32</sup> Das bereits für eine zukünftige Überbauung vorgesehene Baugebiet – die Bauzonen – sind überdies aus mannigfaltigen Gründen<sup>33</sup> einerseits über den voraussichtlichen Gebrauch hinaus dimensioniert und liegen andererseits – mithin auch aus volkswirtschaftlich-ökonomischer Warte betrachtet – an ungünstigen,

---

<sup>29</sup> WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 222.

<sup>30</sup> Vgl. WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 222; MUGGLI, *Föderalismus*, S. 19. Diese Aufzählung der möglichen einschlägigen Begriffe ist keinesfalls abschliessend; auf den hier gewählten Begriff «Zersiedelung» als Oberbegriff für dieses Phänomen wird ausführlich im Zweiten Teil, 1. Kapitel, II, eingegangen.

<sup>31</sup> Was etwa auch darauf zurückzuführen ist, dass der zur Verfügung stehende Boden zu wenig kompakt bebaut wird; vgl. hierzu Zweiter Teil, 1. Kapitel.

<sup>32</sup> Vgl. AUER et al., S. 6; vgl. BERTSCHI, *Ausscheidung und Dimensionierung*, S. 34.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.

schlecht erschlossenen und peripheren Lagen.<sup>34</sup> Schliesslich wird befürchtet, dass sich dieser Trend zu mehr Bodenverbrauch weiter fortsetzen dürfte.<sup>35</sup>

## **Kurzer geschichtlicher Überblick über die Schweizer Raumordnungspolitik**

Dieser insgesamt schleichend wahrnehmbare Prozess – ein Gebiet ist nicht von heute auf morgen überbaut – ist auch der Bevölkerung aufgefallen.<sup>36</sup> Die öffentliche Wahrnehmung, dass die Schweiz «immer mehr zugebaut werde», ist denn auch nicht neu:<sup>37</sup> Bereits die Stimmungslage in den 1960er- und 1970er-Jahren – als Bauboom, Bodenspekulation und Zerstörung von Orts- und Landschaftsbildern die Raumplanung vermehrt in das gesellschaftliche Bewusstsein rücken liessen – veranlasste den Bund, raumplanerische Massnahmen zu ergreifen, die im Jahr 1972 vorab im Gewässerschutzgesetz<sup>38</sup> sowie im Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung<sup>39</sup> mündeten.<sup>40</sup> SCHILLING beschreibt die damalige Stimmungslage wie folgt: «Der Anstoss zur Landesplanung kam von der Beleidigung des Auges. Die Verhäuselung und Verschandelung der Landschaft, die Verbauung von Aussichtspunkten und von Fluss- und Seeufern

---

<sup>34</sup> FREY, *Starke Zentren, Starke Alpen*, S. 146 f.; ARE, *Raumentwicklungsbericht 2005 (Zusammenfassung)*, S. 9; MÜLLER-JENTSCH/GMÜNDER, S. 49 ff.; vgl. MUGGLI, *Baupflicht*, S. 109; vgl. VINZENS, S. 7.

<sup>35</sup> MEULI, S. 11; KIENAST/HERSPERGER/SCHULZ/SEIDL, S. 3; WALTER/HÄNNI, S. 16; SCHWICK/JAEGER/HERSPERGER/CATHOMAS/MUGGLI, S. 121.

<sup>36</sup> AUER et al., S. 6.

<sup>37</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 44.

<sup>38</sup> Mit dem Gewässerschutzgesetz wurde die erste Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet vorgenommen; vgl. MUGGLI, *Baupflicht*, S. 109.

<sup>39</sup> Vgl. die Botschaft Bundesbeschluss *Dringliche Massnahmen, welche den Handlungsnotstand der damaligen Zeit anschaulich skizziert*: S. 502: «Der für die Erstellung von Bauten und für andere Zwecke verfügbare Boden wird immer knapper. Die Notwendigkeit, mit ihm sparsam umzugehen und seine Verwendung vorausschauend zu planen, ist offenkundig und zwingend. Die Raumplanung hat mit der tatsächlichen Entwicklung der Verhältnisse nicht überall Schritt gehalten» sowie «Der Bund ist mit seiner eigenen Gesetzgebung wegen des ursprünglichen Fehlens ausreichender Verfassungsgrundlagen und der Schwierigkeiten, die bei ihrer Schaffung zu überwinden waren, in Rückstand geraten».

<sup>40</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 45.

fürten zur Einsicht, dass die Besiedlung geordnet werden müsse. Landschaftsschutz ist für viele noch heute der eigentliche Sinn der Landesplanung.»<sup>41</sup> Der seit der Einführung des Raumplanungs-Artikels in der Bundesverfassung (Art. 22<sup>quater</sup> aBV) im Jahre 1969 bestehende Auftrag an die Kantone, für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden zu sorgen, wurde erst Jahre später mit dem Raumplanungsgesetz (RPG), das – in dessen zweitem Anlauf – am 1. Januar 1980 in Kraft trat, konkretisiert.<sup>42</sup> Mit der Einführung des RPG sollten Ordnung und Qualität in die räumliche Entwicklung gebracht werden.<sup>43</sup>

In den darauffolgenden Jahren gelang es allerdings nicht, den Flächenverbrauch zu stoppen und der Zersiedelung der Landschaft effizient entgegenzutreten.<sup>44</sup> Trotz des hohen Stellenwerts, welcher der Siedlungsentwicklung – auch politisch – zukommt, fanden sich genau hier die grössten Defizite in der raumplanerischen Praxis.<sup>45</sup>

Entsprechend äusserte sich das Unbehagen in der Bevölkerung insbesondere durch zahlreiche Volksinitiativen, in näherer Vergangenheit etwa der Landschafts-,<sup>46</sup> der Zweitwohnungs-<sup>47</sup> oder der im Jahr 2012 in Zürich angenommenen Kulturland-Initiative<sup>48</sup>. Unter dem Eindruck der zustande gekommenen Landschaftsinitia-

---

<sup>41</sup> SCHILLING, S. 663; ARMIN MEILI, Chefarchitekt der Landi 39 (zit. nach WILLIMANN, S. 10), monierte bereits im Jahr 1967 – also noch einige Jahre vor Einführung des GSchG bzw. des RPG unmissverständlich: «Mit behördlicher Zustimmung nimmt eine wahre Sauordnung ihren Fortgang – konform mit den geltenden Gesetzen!!».

<sup>42</sup> Vgl. WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 222; vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 45.

<sup>43</sup> LEUENBERGER, S. 8.

<sup>44</sup> WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 222; vgl. GRIFFEL, *Grundsatzgesetzgebungskompetenz*, S. 34.

<sup>45</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 7.

<sup>46</sup> Eidgenössische Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)»: BBl 2007 4965 ff. (Text der Initiative); BBl 2008 7557 f. (Feststellung des Zustandekommens durch die Bundeskanzlei), sowie die Botschaft zur Landschaftsinitiative. Zurückgezogen, nachdem die Teilrevision des RPG an der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde, vgl. BBl 2013 5798; s. auch WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 248 f.

<sup>47</sup> Eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»: BBl 2006 5229 ff. (Text der Initiative); BBl 2008 1113 (Feststellung des Zustandekommens durch die Bundeskanzlei); angenommen an der Volksabstimmung vom 11. März 2012, vgl. BBl 2006 6623.

<sup>48</sup> Die Zürcher Kulturland-Initiative verlangt, dass etwa 1000 ha Kulturland, die im kantonalen Richtplan als Siedlungserweiterungsgebiet vorgesehen sind, nicht überbaut

tive<sup>49</sup>, die insbesondere eine weitere Zersiedelung der Schweiz stoppen, die Landschaft schützen und die Siedlungsentwicklung nach innen fördern wollte,<sup>50</sup> und der Einsicht folgend, dass das RPG einer Überarbeitung bedarf, um Mängel und Lücken zu beheben,<sup>51</sup> nahm der Bundesrat eine Teilrevision des RPG an die Hand.<sup>52</sup> Diese sollte sich den Anliegen der Landschaftsinitiative annehmen, ohne hierfür eine Verfassungsänderung notwendig zu machen.<sup>53</sup> Das teilrevidierte RPG<sup>54</sup> wurde – nach langen parlamentarischen Beratungen<sup>55</sup> und einem heftig ge-

---

werden dürfen; vgl. < <http://gruene-zh.ch/ziele-der-initiative> > (besucht am: 16. Februar 2020) sowie MUGGLI, *Föderalismus*, S. 45 Fn. 6. Sie wurde am 17. Juni 2012 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 54,5 % angenommen. Vgl. hierzu – insb. auch bezüglich der anschliessenden Umsetzung – BGE 141 I 186; vgl. zum Ganzen AUER et al., S. 6; s. auch MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 155.

<sup>49</sup> Der Bundesrat bezeichnet in der Botschaft Revision RPG 2012, S. 1050, die Grundlagen der Landschaftsinitiative als berechtigt.

<sup>50</sup> Botschaft Landschaftsinitiative, S. 1038; vgl. auch die gleichentags datierende Botschaft Revision RPG 2012, S. 1052.

<sup>51</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1052 f. Der Wille zur Überarbeitung bestand bereits zuvor, beabsichtigte doch der Bundesrat im Jahr 2008 mit dem Raumentwicklungsgesetz REG, das RPG mit einer Totalrevision abzulösen; vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1053, sowie ARE, Medienmitteilung «Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Revision des Raumplanungsgesetzes»; vgl. ARE, Vernehmlassungsentwurf REG; UVEK, Faktenblatt REG sowie ARE, Erläuternder Bericht REG. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde diese Totalrevision – insbesondere von den Kantonen – als zu weitgehend erachtet und eine Teilrevision des RPG ins Auge gefasst; vgl. ARE, Medienmitteilung «Raumplanung: Teilrevision statt neues Gesetz»; ambivalent bezüglich der damals anberaumten Totalrevision auch WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 249 f.

<sup>52</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1049 ff.; vgl. MUGGLI, *Baupflicht*, S. 109.

<sup>53</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1050.

<sup>54</sup> In dieser Arbeit wird fortan der Terminus «teilrevidiertes RPG» verwendet, wenn es sich um die an der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommene und per 1. Mai 2014 in Kraft gesetzte Version handelt. Vorgängerversionen werden als aRPG, allfällige Entwurfversionen als E-RPG (mit jeweiliger Datumsangabe) bezeichnet.

<sup>55</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 44, insb. Fn. 4. Alleine die parlamentarische Debatte zur Teilrevision des RPG (Geschäft 10.019) dauerte von 2010 bis 2012 und endete mit der Schlussabstimmung vom 15. Juni 2012; vgl. *Verhandlungen zur Revision RPG 2012*, mit einer Übersicht über die Verhandlungen auf S. I.

fürten Abstimmungskampf<sup>56</sup> – mit Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen und per 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt.<sup>57</sup>

Seit Längerem ist die Bodennutzung also ein (politischer) Dauerbrenner und wird es wohl auch bleiben.<sup>58</sup>

Ziel der vergangenen Teilrevision des RPG war bzw. ist, der Zersiedelung Einhalt zu gebieten, die Siedlungsentwicklung in geordnete Bahnen zu lenken und auf ein vertretbares Mass zu reduzieren. Um einen Begriff, ein Schlagwort, kreisen sämtliche der vorgenannten Bemühungen: Es herrscht Einigkeit, dass die Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums und damit verbunden ein sparsamer Umgang mit der endlichen Ressource Boden unbestrittene Voraussetzung einer Raum- und Siedlungsentwicklung ist, die sich an den Grundsätzen der *Nachhaltigkeit* ausrichtet.<sup>59</sup> Mit dieser Einigkeit ist es wieder vorbei, sobald es um den Inhalt dieses Begriffs und dessen Umsetzung in der Praxis geht.<sup>60</sup>

## Aufbau und Ziele der Arbeit

Im Rahmen dieser Arbeit soll in einem ersten Teil dem Begriff der Nachhaltigkeit und dessen raumplanungs- und bodennutzungsrechtlichen Verankerung in einem weiten Sinne nachgegangen werden. Der zweite Teil ist sodann der Frage gewidmet, wo das teilrevidierte Raumplanungsrecht seit 2014 ansetzt, um den Anforderungen an einen nachhaltigen und haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden gerecht zu werden. Im Rahmen dieser Prüfung ist mithin zu evaluieren, ob sich das aktuelle Raumplanungsrecht an der Leitlinie der Nachhaltigkeit bzw.

---

<sup>56</sup> Vgl. z.B. das Argumentarium des überparteilichen Komitees «Nein zur misstratenen RPG-Revision» < <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/argumentarien-kontra-10-019-2013-03-03-d.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020).

<sup>57</sup> ARE, Medienmitteilung «Bundesrat setzt revidiertes Raumplanungsgesetz auf den 1. Mai 2014 in Kraft».

<sup>58</sup> So sei auf die Eidgenössische Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)» verwiesen: BBl 2015 3241 ff. (Text der Initiative); BBl 2016 4547 f. (Feststellung des Zustandekommens durch die Bundeskanzlei). Zur Zersiedelungs-Initiative vgl. insb. nachstehend Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.C.2. Zum Begriff «politischer Dauerbrenner» vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 241.

<sup>59</sup> Vgl. NEBEL, S. 1.

<sup>60</sup> Dazu sogleich.

einer nachhaltigen Entwicklung messen lässt bzw. – gegebenenfalls – weshalb nicht. Ebenso ist zu erörtern, ob es denn Sache der Raumplanung und des Raumplanungsrechts allein ist und sein muss, einer solchen Entwicklung Einhalt zu gebieten. Sodann sind – aufbauend auf dieser Vorfrage – raumordnungsrelevante Massnahmen in- und ausserhalb des Raumplanungsrechts zu skizzieren, die einen positiven Einfluss auf die Bodeninanspruchnahme haben und eine nachhaltige Bodennutzung zu fördern vermögen, jedoch aus mannigfaltigen Gründen teilweise (noch) keine Berücksichtigung oder Umsetzung in der Praxis gefunden haben (Dritter Teil). Abgeschlossen werden soll diese Arbeit sodann im Rahmen einer Zusammenfassung und Würdigung mit einer kurzen Übersicht über die erzielten Ergebnisse.

**Erster Teil:**  
**Nachhaltigkeit und Raumplanung:**  
**rechtliche Grundlagen**





---

# 1. Kapitel: Raumplanungsbezogene Nachhaltigkeitsziele

## I. Nachhaltigkeit als «schillernder Begriff»

Das Nachhaltigkeitsprinzip gilt im Umweltrecht als dessen fundamentaler, allem übergeordneter Grundsatz.<sup>61</sup> Mithin soll die Nachhaltigkeit «der allem umwelt-relevanten Recht eingewobene rote Faden sein».<sup>62</sup> Beim Terminus «Nachhaltigkeit» handelt es sich um einen «schillernden Begriff»; unterschiedliche Inhalte und Erwartungen werden mit ihm verknüpft.<sup>63</sup> Entsprechend unscharf wird denn auch das Rechtsprinzip der Nachhaltigkeit wahrgenommen.<sup>64</sup> Dieser Unschärfe folgend ist somit auch die Auslegung alles andere als unumstritten. In erster Linie aber nicht, weil es sich bei der Nachhaltigkeit um einen besonders komplizierten Terminus handeln würde; ebenso nicht, weil dieser Begriff unüberwindbar unscharfe Konturen hätte, die sich nicht auf einen Nenner bringen liessen.<sup>65</sup> Vielmehr würde eine tatsächlich an den Leitlinien der Nachhaltigkeit – auf die im Folgenden genauer einzugehen ist – ausgerichtete zukünftige Entwicklung Fundamente berühren, die seit der Industriellen Revolution bestehen. Diese können nicht von heute auf morgen verändert und an die aktuellen Gegebenheiten angepasst und austariert werden.<sup>66</sup> Es soll jedoch nicht der letzte Begriff dieser Arbeit sein, dem eine solche – schillernde – Eigenschaft zugesagt wird.<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 14; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 11. Ausführlich zur Nachhaltigkeit, zur nachhaltigen Entwicklung und zum geschichtlichen, politischen und rechtlichen Hintergrund dieser Begriffe MATHIS, S. 65 ff., insb. auch S. 205 ff.

<sup>62</sup> RAUSCH, § 58 Rz. 6; mit Bezug auf die Schweizerische Bundesverfassung MARQUARDT, S. 205 f.

<sup>63</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 15; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 11; vgl. MARQUARDT, S. 202. Ausführlich zur Nachhaltigkeit in der Raumplanung MAHAIM, Le principe de durabilité, S. 7 ff.

<sup>64</sup> MARQUARDT, S. 202.

<sup>65</sup> MARQUARDT, S. 207.

<sup>66</sup> Vgl. MARQUARDT, S. 207. Gemeint ist, dass etwa bestimmte Verhaltensweisen angepasst oder überdacht werden müssten, was durchaus auf Widerstand stossen dürfte.

<sup>67</sup> Eine solche schillernde Eigenschaft wird ebenso dem Begriff der «Verdichtung» nachgesagt. Auch bei der vom Gesetzgeber in erhöhter Frequenz geforderten «Siedlungs-

Abseits des Alltagsverständnisses des Nachhaltigkeitsbegriffs<sup>68</sup> ist zwischen einem engeren, ökologischen Verständnis der Nachhaltigkeit bzw. dem *Nachhaltigkeitsprinzip* an sich (A.) und dem umfassenderen Begriff der *nachhaltigen Entwicklung* (B.) zu differenzieren.<sup>69</sup> Es besteht insgesamt kein einheitliches Verständnis des Begriffs «Nachhaltigkeit».<sup>70</sup> Welchem dieser Begriffe man auch den Vorzug geben mag, es lohnt sich, hierbei die *drei ökologischen Fallen* (II.) gut im Auge zu behalten.

## A. Nachhaltigkeitsprinzip im engeren, ökologischen Sinne

### 1. Rechtsgeschichtlicher Hintergrund bezogen auf die Schweiz

Das Nachhaltigkeitsprinzip<sup>71</sup> hat seinen Ursprung in der Forstwirtschaft.<sup>72</sup> Mithin als Folge einer übermässigen Abholzung von Berghängen wurde die Schweiz im

---

entwicklung nach innen» bedarf es einer genaueren Evaluation und Klärung, ob tatsächlich alles Gold ist, was glänzt; vgl. hierzu Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.

<sup>68</sup> Der Duden beschreibt das Adjektiv «nachhaltig» mit den Synonymen anhaltend, auf lange/längere Sicht, dauerhaft, eindringlich, einschneidend, entscheidend, entschieden, fortgesetzt, fortwährend, fühlbar, für lange/längere Zeit, merklich, spürbar, wirksam; vgl. < <https://www.duden.de/rechtschreibung/nachhaltig> >, besucht am: 26. Januar 2020; ähnlich RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 15, GRIFFEL, BaKomm, N 4 zu Art. 73 BV; ebenso MARQUARDT, S. 207.

<sup>69</sup> Vgl. hierzu RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 15.

<sup>70</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 4 zu Art. 73 BV, der diesen Umstand darauf zurückführt, dass das Adjektiv «nachhaltig» Teil des Alltagsvokabulars ist, unterschiedlich verstanden werden kann und unterschiedlichen Zwecken dient. So verwendet etwa MARQUARDT, S. 210, die Begriffe «Nachhaltigkeitsprinzip» und «nachhaltige Entwicklung» synonym bzw. ohne weitere Abgrenzung, was mit dessen Ablehnung des «Drei-Säulen-Prinzips» zusammenhängen könnte; vgl. hierzu nachstehend Erster Teil, 1. Kapitel, I.B.5 sowie Fn. 154.

<sup>71</sup> Bzw. der umweltrechtliche (ökologische) Begriff der Nachhaltigkeit, bisweilen die Nachhaltigkeit im engeren Sinne, vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 12; Inkongruenzen und Missverständnisse sind bei einer derartigen Vielfalt von Begriffen, die dasselbe meinen, vorprogrammiert. In dieser Arbeit wird versucht, konsequent den Begriff «Nachhaltigkeitsprinzip» zu verwenden, wenn es um die Nachhaltigkeit im engeren, ökologischen Sinne geht, die den anzustrebenden Soll-Zustand bzw. die Substanzerhaltung der Lebensgrundlagen zum Referenzwert hat; so auch ANTONIAZZA, S. 83 f.

<sup>72</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 5 zu Art. 73 BV.

19. Jahrhundert von einer Reihe von Überschwemmungen heimgesucht.<sup>73</sup> Als Reaktion darauf wurde im Jahr 1876 das Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge<sup>74</sup> erlassen, das im Jahr 1902 durch das Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei (Forstpolizeigesetz, FPoIG)<sup>75</sup> abgelöst wurde.<sup>76</sup> Letzteres statuierte in dessen Art. 31 Abs. 1 den Grundsatz der flächenmässigen Erhaltung des Waldes: «Das Waldareal der Schweiz soll nicht vermindert werden.»<sup>77</sup> Die wirtschaftliche Nutzung hatte sich damit auf den natürlicherweise anfallenden – nachwachsenden – Ertrag («Zinsen») zu beschränken, um damit die Substanz des Waldes (das «Kapital»), nicht aufzuzehren, nicht anzutasten.<sup>78</sup> Der natürliche Regenerationsprozess stellte und stellt somit den entscheidenden Massstab einer nachhaltigen Ressourcennutzung dar.<sup>79</sup>

## 2. Solidarität und Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen

Das ursprünglich aus der Forstwirtschaft stammende Nachhaltigkeitsprinzip fordert ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der *Natur* und ihrer *Erneuerungsfähigkeit* einerseits und ihrer *Beanspruchung* durch den Menschen andererseits.<sup>80</sup> Angesprochen ist damit das Nachhaltigkeitsprinzip in seiner engeren, ökologischen Bedeutung, bei dem die *Regenerierbarkeit* im Vordergrund steht, was insbesondere dann zutrifft, wenn es um nachwachsende Rohstoffe geht.<sup>81</sup> Der

---

<sup>73</sup> GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 46.

<sup>74</sup> aFPoIG; vgl. VALLENDER/MORELL, § 3 Rz. 11, m.w.H.

<sup>75</sup> Dieses prägte bis zum Inkrafttreten des nun geltenden WaG das schweizerische Waldrecht; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 46.

<sup>76</sup> GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 46.

<sup>77</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 46; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 16.

<sup>78</sup> RAUSCH, § 58 Rz. 4; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 46; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 16 f.; GRIFFEL, BaKomm, N 5 zu Art. 73 BV.

<sup>79</sup> Vgl. ANTONIAZZA, S. 78; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 14.

<sup>80</sup> So der Wortlaut von Art. 73 BV; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 13. Hiermit wird bereits deutlich, dass derjenige Artikel der BV, der sich explizit der Nachhaltigkeit widmet, dem Nachhaltigkeitsprinzip (in einem engeren, ökologischen Sinne) verpflichtet ist.

<sup>81</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 13; GRIFFEL, BaKomm, N 6 zu Art. 73 BV.

ursprünglich als polizeiliche Regelung zur Vermeidung von Naturkatastrophen<sup>82</sup> entwickelte Grundsatz bekam seine heutige Bedeutung erst nach und nach, insbesondere als impliziter Leitgedanke beim rechtlichen Schutz erneuerbarer Ressourcen.<sup>83</sup> «Basierend auf der Erkenntnis, dass die natürlichen Ressourcen unseres Planeten und seiner Biosphäre begrenzt sind, besteht das Ziel darin, die natürlichen Lebensgrundlagen den künftigen Generationen ungeschmälert zu erhalten.»<sup>84</sup> Zentraler Gedanke des ökologisch verstandenen Nachhaltigkeitsprinzips ist also die Solidarität zwischen der heutigen und den uns folgenden, künftigen Generationen, mithin aber auch eine Verantwortung zur Erhaltung der Lebensgrundlagen für unsere Nachfahren.<sup>85</sup> Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, darf insbesondere die Regenerationsfähigkeit der Ökosysteme nicht beeinträchtigt werden, um so deren Fortbestand zu gewährleisten.<sup>86</sup>

### 3. Handlungsprämissen des Nachhaltigkeitsprinzips

#### a) *Im Allgemeinen*

Aus dieser Verantwortung gegenüber kommenden Generationen folgen zwei differenzierende Handlungsgrundsätze: *Erneuerbare Ressourcen* einerseits – darunter fallen etwa Flora und Fauna, Wald, Weide und Grundwasser – dürfen maximal in dem Umfang genutzt werden, dass ihre Regenerationsfähigkeit auf Dauer erhalten, ihre Erneuerbarkeit also gewährleistet ist.<sup>87</sup> Dies entspricht telquel der Stossrichtung, wie dies bereits das FPoIG von 1902 für die Waldnutzung vor-

---

<sup>82</sup> Bzw. als ökonomische Regelung, um problematischen Güterverknappungen, mithin Beeinträchtigungen der aktuellen Generation, entgegenzutreten, vgl. ANTONIAZZA, S. 78; vgl. PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 12 f.

<sup>83</sup> Vgl. ANTONIAZZA, S. 78; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 11.

<sup>84</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 6 zu Art. 73 BV; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 17; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 13. Auf die Interessen künftiger Generationen beruft sich auch AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 638, der hierbei dazu aufruft, dass im Nachgang an die Teilrevision des RPG nun die Chance zu nutzen sei, (auf kantonaler und kommunaler Ebene) praktikable Gesetze zu erlassen, die auf die wichtigen Interessen der Raumplanung ausgerichtet seien; eine weitere verpasste Gelegenheit könne sich unser Land nicht zuletzt im Interesse künftiger Generationen nicht leisten.

<sup>85</sup> Vgl. GRIFFEL, BaKomm, N 6 zu Art. 73 BV; s. auch BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 27.

<sup>86</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 14.

<sup>87</sup> GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 14.

sieht.<sup>88</sup> *Nicht erneuerbare Ressourcen* – unter diesen Begriff können etwa Erdöl, Erdgas und Kohle subsumiert werden – dürfen nicht rascher abgebaut werden, als sie durch neue – bestenfalls regenerierbare – Quellen ersetzt werden können.<sup>89</sup>

Diese Grundsätze lassen sich auf eine Vielzahl von Ressourcen anwenden, auf eine jedoch nicht: die bauliche Bodennutzung.

### **b) *Spezialität der baulichen Bodennutzung***

Der *baulichen Bodennutzung* ist in diesem Zusammenhang eine spezielle, quasi eine Sonderstellung einzuräumen. Die – in der Regel landwirtschaftliche – Nutzung von Wald und Wiese ist, solange sie sich in einem verträglichen Mass bewegt, als ohne Weiteres reversible Ressourcennutzung zu taxieren.<sup>90</sup> Dies trifft auf die Nutzung des Bodens durch Bauten und Anlagen jedoch nicht zu: Wohl handelt es sich hierbei nicht um die Nutzung einer erschöpfbaren Quelle, wie dies etwa bei den vorgenannten Energieressourcen Erdöl, Erdgas oder Kohle der Fall ist. Durch die bauliche Nutzung, insbesondere die für die Statik notwendige Verdichtung, aber auch durch die Abhumusierung, wird der Boden jedoch derart in Anspruch genommen, dass sich eine Regeneration auch nach einem Rückbau über mehrere Generationen hinzieht<sup>91</sup> und eine solche mit den heutigen technischen Mitteln nur schwer durchführbar und überaus kostenintensiv ist. Dies alles, ohne dass das Resultat dann in jedem Fall in der gewünschten – naturnahen – Regeneration mündet.<sup>92</sup> Der Boden wird durch die bauliche Inanspruchnahme für andere Nutzungsformen unbrauchbar, «er wird bei einer Überbauung verbraucht und

---

<sup>88</sup> Vgl. oben, Erster Teil, 1. Kapitel, I.A.1.

<sup>89</sup> Vgl. VALLENDER/MORELL, § 5 Rz. 40; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 14; ein Verbot der Nutzung dieser nicht erneuerbaren Ressourcen unter wortgetreuer Nachachtung des Nachhaltigkeitsprinzips, mithin der Verantwortung gegenüber folgenden Generationen, ist – auch unter Berücksichtigung der heutigen Wirtschafts- und Lebensweise – wohl illusorisch.

<sup>90</sup> Immer unter der Voraussetzung, dass es sich um eine *Nutzung* im Rahmen der Regenerationsfähigkeit des Bodens und nicht eine *Übernutzung* handelt, welche diese Regenerationsfähigkeit eben nicht beachtet.

<sup>91</sup> Vgl. GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; vgl. MEULI, S. 12; vgl. WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 6.

<sup>92</sup> Vgl. WOLFF, Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 70; vgl. BAUMGARTNER, S. 21.

kann sich dann nicht mehr erneuern».<sup>93</sup> Die bauliche Bodennutzung rückt damit also stark in die Nähe der Nutzung einer endlichen Ressource. Hier eröffnet sich die immense Schwierigkeit zwischen baulicher Bodennutzung und den Anforderungen des Nachhaltigkeitsprinzips: *Es gibt keine Ausweichmöglichkeit, kein den Boden substituierendes Gut, das nach dessen Nutzung als Ersatz bereitsteht.*<sup>94</sup>

## **B. Konzept der nachhaltigen Entwicklung: «Sustainable Development»**

### **1. Entstehungsgeschichte des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung**

Das Nachhaltigkeitsprinzip hatte bis in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts seinen festen Platz, insbesondere, um die damaligen energie- und baustoffspendenden Wälder sowie die nahrungsrelevanten Weiden und Felder vor einer Nutzung oberhalb der Tragbarkeitsgrenze zu schützen. Das Streben nach einer nachhaltigen Nutzung – mit Ausnahme gerade der Forstwirtschaft – verlor indessen als Folge der Industriellen Revolution und dem damit einhergehenden Drang nach Expansion, Transformation und der Abkehr vom Lokalen hin zu globalen Handelskreisläufen vorerst seine Bedeutung.<sup>95</sup> Erst in den 1970er-Jahren begann sich die wissenschaftliche Erkenntnis durchzusetzen, dass mit der von fossilen Brennstoffen getriebenen Industriellen Revolution die Grenzen der für das gesamte globale Ökosystem tragbaren Nutzung unter Beibehaltung des Status quo bei Weitem überschritten würden. Gleichzeitig kam die Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung (wiederum) auf die rechtspolitische Agenda.<sup>96</sup>

Der Begriff «Nachhaltige Entwicklung» bzw. «Sustainable Development»<sup>97</sup> geht auf die Stockholmer Umweltkonferenz von 1972 zurück, die erste ihrer Art im

---

<sup>93</sup> Etwa die vorgenannten Funktionen als Lebensraum für Flora und Fauna, aber auch zur Produktion von Nahrungsmitteln, zur Wasserspeicherung und zur Schadstoffbindung; vgl. KNOEPFEL/KARRER, in ESTERMANN, Vorwort.

<sup>94</sup> Was dies zur Folge haben kann, ist unter den drei ökologischen Fallen unter nachstehend Erster Teil, I. Kapitel, II, genauer zu erörtern.

<sup>95</sup> MARQUARDT, S. 208 f.

<sup>96</sup> MARQUARDT, S. 209.

<sup>97</sup> Auch: umfassender Begriff der Nachhaltigkeit, Nachhaltigkeit im weiteren Sinne, oder ganz einfach nachhaltige Entwicklung; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 15. Im Rahmen dieser Arbeit wird versucht, konsequent den Begriff «nachhaltige Entwicklung» zu verwenden, wenn es um einen der eingangs dieser Fussnote genannten Be-

Rahmen der UNO.<sup>98</sup> Die aus dieser Konferenz hervorgehende Stockholm-Deklaration betont, dass wirtschaftliche und soziale Entwicklung und Umweltschutz sich nicht widersprechen, sondern ergänzen.<sup>99</sup>

Die von der UNO im Jahr 1983 eingesetzte «World Commission on Environment and Development» unter dem Vorsitz der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland legte im Jahr 1987 ihren Bericht unter dem Titel «Our Common Future» – oft auch zitiert als sog. Brundtland-Bericht – vor.<sup>100</sup> Dieser Bericht griff den auf die Stockholmer Umweltkonferenz zurückgehenden Begriff des «Sustainable Development» auf und beschrieb diese erwünschte nachhaltige Entwicklung mit folgender, meistzitierten Definition:<sup>101</sup>

*«Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.»*<sup>102</sup>

## 2. Das magische Dreieck, dessen Inhalt und Bedeutung

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung beruft sich also – wie bereits das Nachhaltigkeitsprinzip – auf die Solidarität bzw. die Verantwortung heutiger Generationen gegenüber den Nachfolgegenerationen.<sup>103</sup>

---

griffe geht, der Bezug nimmt auf das Relationsverhältnis zwischen den drei Säulen Ökologie, Ökonomie und Soziales; so auch ANTONIAZZA, S. 83.

<sup>98</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 15 zu Art. 73 BV; vgl. für eine Übersicht der Entwicklungen seit der Stockholmer Konferenz JOSITSCH, S. 101 ff.

<sup>99</sup> JOSITSCH, S. 102; Stockholm Deklaration, Präambel Ziff. 2, 4 und 6 sowie Principles 8–12.

<sup>100</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 15 zu Art. 73 BV; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 14; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 18.

<sup>101</sup> Vgl. JOSITSCH, S. 104; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 15; GRIFFEL, BaKomm, N 15 zu Art. 73 BV; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 18.

<sup>102</sup> Brundtland-Bericht, Part I, Chapter 2, no. I (Conclusion), fig. 1; deutsche Übersetzung in GRIFFEL, BaKomm, N 7 zu Art. 73 BV: «Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne für künftige Generationen die Möglichkeiten zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken».

<sup>103</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 15. Die hier beschriebene nachhaltige Entwicklung geht aber, wie sogleich zu zeigen sein wird, über die dem Nachhaltigkeitsprinzip inhärenten Generationensolidarität hinaus. Dennoch werden die beiden Begriffe vermischt und vermengt. In der BV hat sich der Gesetzgeber etwa nicht festgelegt, ob er sich dem ökologischen (engeren) Nachhaltigkeitsprinzip verpflichten will (so in Art. 2 Abs. 4,

Gestützt auf den von der Brundtland-Kommission definierten Begriff der nachhaltigen Entwicklung und der Besorgnis, wie den nächsten Generationen ein lebenswürdiger Planet überlassen werden kann, wurde anlässlich des Weltgipfels von Rio de Janeiro 1992 eine neue, über die Generationensolidarität hinausgehende Konzeption der Nachhaltigkeit entwickelt.<sup>104</sup> Diese Konzeption ist das Resultat eines Versuches, die Interessen *aller* beteiligter Staaten an einer nachhaltigen Leitlinie auszurichten: Während sich die Staaten des Nordens zum Schutze der Lebensgrundlagen für eine Reduktion der Umweltbelastungen einsetzten, knüpften die Staaten des Südens – die sog. Entwicklungs- und Schwellenländer – den Schutz eben dieser Lebensgrundlagen an eine Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung an.<sup>105</sup> Gefunden wurde ein insgesamt bewusst offen formulierter Kompromiss, der darin bestand, die nachhaltige Entwicklung eines Staates nicht allein anhand ökologischer, sondern auch anhand sozialer und wirtschaftlicher Faktoren zu beurteilen.<sup>106</sup>

Diese Trias zwischen ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Verträglichkeit soll vermitteln zwischen den Interessen der Industrienationen – welche die Hauptverantwortung für die globalen Umweltschäden tragen – und denjenigen der sog. Entwicklungs- und Schwellenländer: Solange die Bevölkerung der letzteren Staaten nicht in der Lage ist, ihre elementarsten Bedürfnisse (etwa Nahrung, Trinkwasser, Gesundheit) zu befriedigen, kann ihnen nicht verübelt werden, dass sie nicht bereit sind, ihre weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung den Anliegen des Umweltschutzes hintanzustellen.<sup>107</sup> «Wer der Armut ausgeliefert ist, kann nicht darum bemüht sein, nachhaltig zu wirtschaften, er kämpft verständlicherweise primär einmal um ein menschenwürdiges Überleben.»<sup>108</sup> Über den Solidaritäts- bzw. Verantwortungsgedanken gegenüber künftigen Generationen hinaus sollte eine nachhaltige Entwicklung also ein Gleichgewicht schaffen zwischen der

---

Art. 54 Abs. 2 und Art. 73 BV) oder dem umfassenden Verständnis von Nachhaltigkeit den Vorzug geben will (vgl. Art. 2 Abs. 2 BV); vgl. GRIFFEL, BaKomm, N 9 zu Art. 73 BV.

<sup>104</sup> ANTONIAZZA, S. 82. EPINEY/SCHYEYLI, S. 24 f.; vgl. Brundtland-Bericht, Part I, Chapter 2, no. I (Conclusion), fig. 1.

<sup>105</sup> ANTONIAZZA, S. 82; vgl. EPINEY/SCHYEYLI, S. 24 ff., m.w.H. Solange man Hunger hat, spielt es keine grosse Rolle, ob Nahrung umweltschonend hergestellt wird oder nicht; vgl. hierzu gerade nachstehend.

<sup>106</sup> ANTONIAZZA, S. 82.

<sup>107</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 20; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 15.

<sup>108</sup> JOSITSCH, S. 99; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 15.



wirtschaftlichen Entwicklung, dem Zustand der Umwelt und den sozialen Verhältnissen,<sup>109</sup> wobei jeder Teilaspekt auf die Anliegen der anderen beiden Rücksicht nehmen muss,<sup>110</sup> was auch als «dreidimensionales Relationsverhältnis»<sup>111</sup>, als «Dreiklang» zwischen ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Verträglichkeit<sup>112</sup>, als Bild dreier Säulen oder gar als «magisches Dreieck» bezeichnet wird.<sup>113</sup> Insgesamt gilt das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als überdachende Strategie zur Sicherstellung einer lebenswerten Zukunft für die nachfolgenden Generationen.<sup>114</sup>

### 3. Ausprägungen der nachhaltigen Entwicklung und die Formel des Bundesrates

Im Nachgang an die Konferenz von Rio fanden und finden erhebliche Diskussionen über die möglichen Ausprägungen einer nachhaltigen Entwicklung und insbesondere den Ermessensspielraum, der einem Staat bei der Umsetzung dieser gewünschten Entwicklung zur Verfügung steht, statt. Diese Spielformen sollen hier kurz skizziert werden, um das Verständnis für die vom Bundesrat gewählte – eigene – Formel einer nachhaltigen Entwicklung, die *nota bene* für die schweizerische Raumplanung von erheblicher Bedeutung ist, nachvollziehen zu können.

Der Ermessensspielraum, der einem Staat im Rahmen der Güterabwägung in der Trias Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft zugesprochen wird, ist abhängig davon, welches Gewicht die ökologische Nachhaltigkeit im Rahmen dieser Interessenabwägung erhält.<sup>115</sup> Ein Staat kann sein Ressourcenmanagement, welches insbesondere Übernutzungen (rechtzeitig) verhindern und somit künftigen Generationen ausreichende Lebensgrundlagen zur Verfügung stellen soll, dahingehend ausrichten, dass eine *Substitutionsmöglichkeit* zwischen den drei Säulen Ökono-

---

<sup>109</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 7 zu Art. 73 BV; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 15; s. auch BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 27.

<sup>110</sup> ANTONIAZZA, S. 82; vgl. BODE, S. 25 sowie 29 f., der nicht verschweigt, dass hinter diesen Elementen bisweilen unterschiedliche Zielsetzungen und Interessen liegen, die nicht selten diametral zueinander stehen. Vgl. PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 8 f.; ausführlich GLASER, S. 44 ff. sowie S. 56 ff.

<sup>111</sup> ANTONIAZZA, S. 82.

<sup>112</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 7 zu Art. 73 BV; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 15.

<sup>113</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 19; vgl. ANTONIAZZA, S. 83.

<sup>114</sup> ANTONIAZZA, S. 83.

<sup>115</sup> ANTONIAZZA, S. 87.

mie, *Ökologie und Sozialem zulässig* ist (sog. schwache Konzeption der Nachhaltigkeit) oder eben nicht (sog. starke Konzeption der Nachhaltigkeit).<sup>116</sup>

**a) *Schwache Nachhaltigkeit***

Die schwache bzw. nachgiebige Nachhaltigkeitskonzeption geht von der Gleichwertigkeit der drei Dimensionen aus und liesse einen Eingriff in die Substanz natürlicher Ressourcen zu, wenn dieser Entwicklung eine Verbesserung auf ökonomischer oder sozialer Seite entgegenstände.<sup>117</sup> Problematisch an dieser Auffassung ist, dass eine Substitution von Naturkapital durch Sachkapital letztlich nicht zielführend ist, «da es evident unmöglich ist, z.B. die Zerstörung der Erdatmosphäre durch eine Zunahme an Automobilen zu kompensieren».<sup>118</sup> Besteht die Möglichkeit, eine Komponente auf Kosten einer oder der beiden anderen stärker zu forcieren, ist damit die latente Gefahr einer stärkeren Belastung der Lebensgrundlagen verbunden, denn in der Regel wird der Ökonomie der Vorzug gegeben, wenn es um das – wirtschaftliche – Überleben geht, und ökologische Aspekte treten in den Hintergrund – mit der Folge, dass gegebenenfalls übermässige Eingriffe in die natürlichen Lebensgrundlagen, die oftmals irreversibel sind, in Kauf genommen werden.<sup>119</sup> Das Gedankenspiel einer schwachen Nachhaltigkeit ist aus diesen Gründen zu verwerfen, stellt es doch aufgrund der eröffneten Ausweichmöglichkeiten und Entschärfungen summa summarum gar keine Nachhaltigkeitsstrategie dar, sondern ermöglicht vielmehr eine Legitimationsgrundlage für das «Weiter so wie bisher».<sup>120</sup>

**b) *Starke Nachhaltigkeit***

Als Gegenpol zu einer nachgiebigen Nachhaltigkeit steht die Konzeption einer starken, unnachgiebigen Nachhaltigkeit, welche den ökologischen Pfeiler als un-

---

<sup>116</sup> Vgl. ANTONIAZZA, S. 87.

<sup>117</sup> Vgl. SPILLMANN, Nachhaltigkeitskonzepte, S. 190; vgl. APPEL, S. 336 f.; vgl. (kritisch, aber ebenso auch auf die Tücken einer starken Nachhaltigkeit hinweisend, da ein zu starres Beharren auf einem Element der Nachhaltigkeitstrias auch Entwicklungen behindern könne) KELLER/VON ARB, S. 445 sowie S. 459 f. S. auch FLÜCKIGER, Développement durable, S. 486 f., sowie ANTONIAZZA, S. 87.

<sup>118</sup> MARQUARDT, S. 212 Fn. 23; s. auch KELLER/VON ARB, S. 459 f., sowie ANTONIAZZA, S. 87 f.

<sup>119</sup> Vgl. BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 27 f.

<sup>120</sup> Vgl. MARQUARDT, S. 212.

verrückbar betrachtet. Ein Eingriff in die natürliche Ressourcensubstanz ist demnach unvereinbar mit dem Nachhaltigkeitsprinzip und per se unzulässig, es sei denn, die Entnahme des ökologischen Kapitals bei einem Umweltgut könne durch eine gleichzeitige Erhöhung des ökologischen Kapitals bei einem anderen Umweltgut ausgeglichen werden.<sup>121</sup> Das Abstellen auf eine unverrückbare ökologische Komponente zeitigt jedoch erhebliche Einwirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Ebene im Alltag, indem eine Entwicklung dieser beiden so per se ausgeschlossen ist, sofern die ökologische Komponente – und das wird in der Regel der Fall sein – auf irgendeine Weise angetastet wird. Eine unnachgiebige Nachhaltigkeit ist deshalb genauso wenig zielführend wie deren schwaches Pendant.<sup>122</sup>

c) *Mittelweg des Bundesrates*

Der Bundesrat jedenfalls bekennt sich explizit zur nachhaltigen Entwicklung, indem er den drei Zieldimensionen derselben eine ausgewogene Berücksichtigung schenken will.<sup>123</sup> So will der Bund insbesondere (1.) *Verantwortung gegenüber künftigen Generationen wahrnehmen*<sup>124</sup> und (2.) *die drei Zieldimensionen der nachhaltigen Entwicklung ausgewogen berücksichtigen*.<sup>125</sup> Er versucht den vorge-

---

<sup>121</sup> APPEL, S. 337: «Die Debatte [ob nun der starken oder schwachen Nachhaltigkeit der Vorzug zu geben sei] wird mitunter in der Form eines Glaubenskrieges geführt»; vgl. KELLER/VON ARB, S. 445 sowie S. 459; vgl. GLASER, S. 66; vgl. ANTONIAZZA, S. 88; s. auch FLÜCKIGER, *Développement durable*, S. 487. KNOEPFEL/CSIKOS/GERBER/NAHRATH, S. 415 f., leiten aus dem aus Art. 74 BV (vgl. hierzu Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.2) hervorgehenden Gebot der nachhaltigen Entwicklung eindeutig das Primat des Erhalts der Erneuerungsfähigkeit der natürlichen Ressourcen gegenüber ökonomischen und sozialen Belangen der Nachhaltigkeit ab und treten somit – wie sie selber darlegen, zumindest in deren Beitrag – für die starke Nachhaltigkeit ein. Was die Bodennutzung anbetrifft, ist ein Abstellen auf die starke Nachhaltigkeit, wie noch zu zeigen sein wird, durchaus begrüßenswert, hat aber ebenso ihre Tücken (vgl. Dritter Teil, 3. Kapitel, insb. II.D).

<sup>122</sup> Vgl. ANTONIAZZA, S. 88.

<sup>123</sup> Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 12.

<sup>124</sup> Der Bundesrat definiert dies als die Wahrnehmung von «Zukunftsverantwortung» und will insbesondere das Vorsorge- sowie das Verursacherprinzip als grundlegende Rahmenbedingungen für ein langfristig tragfähiges wirtschaftliches, ökologisches und gesellschaftliches Handeln auf allen Ebenen fördern; vgl. Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 11.

<sup>125</sup> Ebenso will der Bundesrat (3.) die nachhaltige Entwicklung in alle Politikbereiche einbeziehen, (4.) die Koordination zwischen den Politikbereichen erhöhen und die Kohärenz verbessern, sowie (5.) die nachhaltige Entwicklung partnerschaftlich in Zusam-

hend skizzierten gordischen Knoten dahingehend zu lösen, indem er eine Mittelposition zwischen starker und schwacher Nachhaltigkeit einnimmt. Der «wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit», der «gesellschaftlichen Solidarität» und der «ökologischen Verantwortung», wie er die drei Faktoren der Nachhaltigkeitstrias bezeichnet, soll gleichwertig Rechnung getragen werden, was insofern eine Annäherung an die nachgiebige, «schwache» Nachhaltigkeit bedeutet.<sup>126</sup> Ergänzt wird dieser Ansatz jedoch durch ein von der Weltbank entwickeltes Kapitalstockmodell, auf das der Bundesrat seit dessen Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 Bezug nimmt.<sup>127</sup> Die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft werden hier verstanden als Kapitalstöcke. Das auf der Erde vorhandene «Kapital» darf nicht übernutzt werden, sondern soll erneuerungsfähig bleiben, was dann gegeben ist, wenn für alle drei Kapitalstöcke – was die nicht regenerierbaren Ressourcen mit einbezieht – von den Zinsen, und nicht vom Kapital gelebt werden kann.<sup>128</sup> Eine begrenzte Substitution zwischen den Kapitalstöcken Ökonomie, Ökologie und Soziales soll unter gewissen Voraussetzungen möglich sein.<sup>129</sup> Die Begrenzung wird dadurch erreicht, dass bei den jeweiligen Nachhal-

---

menarbeit sämtlicher Staatsebenen realisieren; vgl. Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 12. Es handelt sich hierbei um insgesamt fünf Leitlinien, die erstmals in Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2008–2011, S. 8 ff., Eingang fanden und in Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015, S. 5, fortgeführt wurden.

<sup>126</sup> Vgl. Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 12. Vgl. zum gordischen Knoten, der in der Raumplanung *nota bene* mit neuen Vorschlägen gelöst werden soll, MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 119.

<sup>127</sup> DEZA/ARE, Methodische Grundlagen, S. 3. In seiner seit 1997 veröffentlichten «Strategie Nachhaltige Entwicklung» – die aktuellste datiert vom 27. Januar 2016 und beinhaltet die Nachhaltigkeitspolitik des Bundesrates für den Zeitrahmen 2016–2019 – entwickelt der Bundesrat, basierend auf der Bundesverfassung und einschlägigen Dokumenten der UNO sowie weiterer zwischenstaatlicher Organisationen Leitlinien, die möglichst in sämtliche Sektorpolitiken des Bundes zu integrieren sind; vgl. Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 4 sowie S. 10. Einschlägige Dokumente der UNO sind etwa die Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung, die Agenda 21 sowie die Millenniums-Erklärung. Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 21; GRIFFEL, BaKomm, N 8 zu Art. 73 BV. Obwohl rechtlich nicht verbindlich, bildet insb. die Agenda 2030 einen wichtigen Orientierungsrahmen für die Schweiz; vgl. Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 9; vgl. ANTONIAZZA, S. 81.

<sup>128</sup> DEZA/ARE, Methodische Grundlagen, S. 3.

<sup>129</sup> DEZA/ARE, Methodische Grundlagen, S. 4; vgl. Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung, S. 12.

tigkeitspfeilern Minimalanforderungen bzw. Randbedingungen definiert werden, die es einzuhalten gilt.<sup>130</sup> Für jeden dieser Kapitalstöcke gibt es kritische Grenzen, die nicht unterschritten werden dürfen, womit eine unbegrenzte Substitutionsmöglichkeit zwischen den Kapitalstöcken ausgeschlossen ist.<sup>131</sup>

Dieses Modell – auch als «sensible sustainability»<sup>132</sup> oder «schwache Nachhaltigkeit Plus»<sup>133</sup> bezeichnet – will einerseits den absoluten Bestand der Kapitalstöcke, andererseits aber auch Veränderungen der Stöcke sowie die Wechselwirkungen untereinander berücksichtigen.<sup>134</sup>

#### **4. Die Bedeutung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung für die Bodennutzung im Besonderen**

##### ***a) Auf internationaler Ebene***

Das Postulat des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung, ein Gleichgewicht herzustellen zwischen Ökologie, Ökonomie und Gesellschaft, lässt sich nota bene dem siebten Titel des Brundtland-Berichts «Merging Environment<sup>135</sup> and Economics<sup>136</sup> in Decision Making<sup>137</sup>» entnehmen, der sich insbesondere auch der in dieser Arbeit relevanten Bodennutzung widmet:<sup>138</sup>

---

<sup>130</sup> Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 12.

<sup>131</sup> DEZA/ARE, Methodische Grundlagen, S. 4; vgl. Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 12; zur Möglichkeit der Festlegung von Minima mittels Kontingenten nachstehend Dritter Teil, 3. Kapitel, I.A.

<sup>132</sup> SERAGELDIN/STEER, S. 31 f.

<sup>133</sup> DEZA/ARE, Methodische Grundlagen, S. 4.

<sup>134</sup> DEZA/ARE, Methodische Grundlagen, S. 4.

<sup>135</sup> Ökologische Ebene.

<sup>136</sup> Ökonomische Ebene.

<sup>137</sup> Entscheidungsfindung als Teil der gesellschaftlich-sozialen Ebene.

<sup>138</sup> Vgl. Brundtland-Bericht, Part I, Chapter 2, no. I (Conclusion), fig. 8 et seq. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang ebenso auf die Agenda 2030: Die am UNO-Sondergipfel vom September 2015 verabschiedete Agenda 2030 enthält insgesamt 17 Ziele (Sustainable Development Goals, SDG). Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 erklärten sich die teilnehmenden Staaten bereit, die gesetzten SDG bis ins Jahr 2030 zu erreichen; vgl. Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019. Besonders hervorzuheben ist hier das Ziel Nr. 15: «Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Funktion fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften [...],

«The common theme throughout this strategy for sustainable development is the need to integrate economic and ecological considerations in decision making. They are, after all, integrated in the workings of the real world. This will *require a change in attitudes and objectives* and in institutional arrangements at every level.»<sup>139</sup> Der Brundtland-Bericht hält weiter fest: «Economic and ecological concerns are not necessarily in opposition. For example, policies that conserve the quality of agricultural land and protect forests improve the long-term prospects for agricultural development. [...] But the compatibility of environmental and economic objectives is often lost in the pursuit of individual or group gains, with little regard for the impacts on others, with a blind faith in science's ability to find solutions, and in ignorance of the distant consequences of today's decisions. Institutional rigidities add to this myopia.»<sup>140</sup>

### **b) Auf nationaler Ebene**

In dessen «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019», die für die Ausrichtung der Sachpolitiken des Bundes an den Leitlinien einer nachhaltigen Entwicklung massgebend ist, nimmt der Bundesrat die bereits eingangs dieser Arbeit geschilderte Problematik des in der Schweiz seit Jahren andauernden Kulturlandverlusts sowie die Zersiedelung<sup>141</sup> und die damit einhergehende Zunahme an Verkehrsflächen<sup>142</sup> als besonders wichtige Herausforderungen für die Schweiz wahr.<sup>143</sup> Er will deshalb die Anstrengungen für eine haushälterische Bodennutzung verstärken und die Siedlungsentwicklung noch konsequenter nach innen lenken.<sup>144</sup> Entsprechend sollen insbesondere die Zersiedelung eingedämmt und das Siedlungswachstum auf bestimmte Entwicklungsgebiete und Korridore gelenkt, sowie Kulturland und Naturräume weitgehend von einer weiteren Überbauung ge-

---

Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen»; vgl. UNO, Agenda 2030, S. 1 sowie S. 15.

<sup>139</sup> Brundtland-Bericht, Part I, Chapter 2, no. I (Conclusion), fig. 72; Hervorhebungen durch den Verfasser.

<sup>140</sup> Brundtland-Bericht, Part I, Chapter 2, no. I (Conclusion), fig. 73.

<sup>141</sup> Zu diesem Begriff vgl. nachstehend Zweiter Teil, 1. Kapitel, II.

<sup>142</sup> Stringenter als die ausführliche Fassung hierzu Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, Kurzfassung, Titel «Siedlungsentwicklung, Mobilität und Infrastruktur», erster Satz.

<sup>143</sup> Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 18.

<sup>144</sup> Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 18; zur «Siedlungsentwicklung nach innen» nachstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.

schützt werden.<sup>145</sup> Ebenso soll neuer Wohnraum – vorab über eine qualitativ hochwertige Innenentwicklung<sup>146</sup> – entstehen.<sup>147</sup>

Im Sinne einer langfristigen Vision setzt sich der Bund das Ziel, dass Kulturland weitgehend erhalten bleiben soll, die Verkehrssysteme<sup>148</sup> und die Siedlungsentwicklung aufeinander abgestimmt werden und das Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum sich auf bereits besiedelte Gebiete konzentrieren.<sup>149</sup>

Diese vom Bund geforderten langfristigen Ziele sind m.E. nur mit einem Wechsel der individuellen Einstellungen – «change in attitudes», wie es im Brundtland-Bericht gefordert wird<sup>150</sup> – umsetzbar.

## **5. Kritik am heute vorherrschenden Verständnis der nachhaltigen Entwicklung**

Dem Dreiecks- oder Drei-Säulen-Modell mit den drei Komponenten Ökologie, Ökonomie und Gesellschaft erwächst nicht erst seit jüngster Zeit und gerade auch aus dogmatischer Warte seit Längerem Kritik:

Knackpunkt ist etwa, dass sich das im internationalen Kontext erarbeitete Prinzip nicht ohne Weiteres auf die einzelnen Staaten anwenden lässt.<sup>151</sup> Ebenso lässt sich das Verhältnis zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung nicht einfach so auf einen gemeinsamen Nenner bringen, sind doch diese beiden Zielsetzungen bisweilen stark gegenläufig.<sup>152</sup> So halten EPINEY/SCHEYLI fest: «Angesichts der Gegenläufigkeit der Ziele des Umweltschutzes einerseits und desjenigen der (<ungebremsten>) wirtschaftlichen Entwicklung andererseits können nicht beide gleichzeitig in einem Konzept enthalten sein und verfolgt werden. [...] Gegensätze können nicht dadurch aufgelöst werden, dass man sie in einem Konzept

---

<sup>145</sup> Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 19, Ziel 2.2.

<sup>146</sup> Vgl. hierzu nachstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.5 ff.

<sup>147</sup> Was der Bund als ein für ihn zentrales Anliegen ausmacht; vgl. Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 19, Ziel 2.3.

<sup>148</sup> Welche langfristig und verursachergerecht finanziert und umweltverträglich ausgestaltet sein sollen.

<sup>149</sup> Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 18.

<sup>150</sup> Vgl. hierzu gerade vorstehend Erster Teil, 1. Kapitel, I.B.1 sowie I.B.4.a.

<sup>151</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 22.

<sup>152</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 19.

vereinigt; sinnvolle Lösungen können vielmehr erst über eine Anerkennung der Gegensätzlichkeit und, daran anschliessend, einen sinnvollen Ausgleich verschiedener Interessen gefunden werden.»<sup>153</sup> MARQUARDT etwa bringt vor, dass, statt ökologische, soziale und ökonomische Anliegen gleichsam in der Drei-Säulen-Theorie zu vereinen, die während der letzten Jahre in den Industriestaaten gelebte Wirtschafts- und Sozialpolitik «lediglich durch ein wenig Umweltschutz ergänzt» werde, wodurch sich aus einem anspruchsvollen Reformprozess schliesslich die Legitimation für ein «Weiter so wie bisher» ergebe.<sup>154</sup>

Das «magische Dreieck» hat letztlich insbesondere darum seine Vorzüge, weil es mit seiner ganzheitlichen Sichtweise die Augen vor den Problemen im internationalen Kontext, mithin die damit drängenden Probleme wie Hunger und Armut, nicht verschliesst.<sup>155</sup> Ebenso bezieht es gesellschaftliche und wirtschaftliche Faktoren mit ein, ohne allein auf die ökologische Komponente zu fokussieren, die wohl als Ziel, als anzustrebender Soll-Zustand – Substanzerhaltung der Lebensgrundlagen – durchaus ihre Berechtigung und Aussagekraft hat; es muss jedoch sämtliche Haupteinflussfaktoren, vorab die Ökonomie, aber auch die Gesellschaft, mit einbeziehen, um eine nachhaltige Entwicklung unter einem Dach zu vereinen. Aufgrund seiner Breite und Vernetztheit wird dieses Konzept zwar bisweilen unübersichtlich und ist weder theoretisch noch praktisch ohne Weiteres umsetzbar, es zwingt jedoch – immerhin – zu einem Blick in die Zukunft, mithin einer Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten. So entspricht die Trias des magischen Dreiecks denn auch dem heute vorherrschenden Verständnis nachhaltiger Entwicklung, auch wenn im Einzelnen noch vielerlei umstritten ist.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> EPINEY/SCHEYLI, S. 60. In der Tat werden diese gegensätzlichen Interessen etwa dann augenscheinlich, wenn es im Rahmen parlamentarischer Beratungen zum Beschluss von Sachentscheiden darum geht, diese an der Leitlinie der Nachhaltigkeit bzw. der Nachhaltigen Entwicklung auszurichten; vgl. hierzu insb. Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.B.

<sup>154</sup> MARQUARDT, S. 212 sowie S. 214 ff., der das Drei-Säulen-Modell durch ein Modell mit klar definierten, im Gegensatz zum Drei-Säulen-Modell nicht mehr beliebigen Prinzipien – dem Regenerationsprinzip, dem Substitutionsprinzip, dem Integrationsprinzip und dem Globalprinzip – ersetzen möchte. Siehe hierzu MARQUARDT, S. 216 ff.

<sup>155</sup> GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 19.

<sup>156</sup> Vgl. GRIFFEL, BaKomm, N 8 zu Art. 73 BV; vgl. JOSITSCH, S. 109, S. 117; vgl. EPINEY/SCHEYLI, S. 78 ff.; KELLER/VON ARB, S. 455 ff., MARQUARDT, S. 212 ff.; vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 23 mit Verweis auf das Schema von ZIMMERMANN, S. 54. Es sei hier einerseits auf die gerade nachstehend behandelten «Drei ökologischen Fallen» verwiesen, andererseits und abschliessend sei aber auch das Zitat von



Man kann es drehen und wenden, wie man will: Die drei Komponenten Gesellschaft, Ökonomie und Ökologie müssen sich – insbesondere wenn es um die Nutzung des Bodens als Grundlage für die Produktion von Nahrungsmitteln, für die Grundwasseraufnahme, zur Schadstoffbindung und ganz allgemein als Habitat für Flora und Fauna, wie auch um die Überbauung mit Gebäuden und Infrastrukturbauten geht<sup>157</sup> – an einer nachhaltigen Leitlinie ausrichten. Nachhaltigkeit kann und darf überdies «nicht nur ökologisch» verstanden werden.<sup>158</sup>

Welcher Ausprägung der Nachhaltigkeit man in der vorgenannten Diskussion auch immer den Vorzug geben mag, spielt letztlich jedoch spätestens dann keine Rolle mehr, wenn früher oder später eine der drei ökologischen Fallen<sup>159</sup> – so oder anders – zuschnappt.

## II. Die drei ökologischen Fallen

Beim Boden bzw. der Landfläche ist ein nachhaltiger Umgang besonders wichtig bzw. geradezu unumgänglich, meint man es mit der so oft propagierten Nachhaltigkeit auch tatsächlich ernst: Boden und Landfläche sind den endlichen, erschöpfbaren Ressourcen zuzuordnen und dürften bei einer konsequenten Umsetzung des engeren – rein ökologisch verstandenen – Nachhaltigkeitsprinzips grundsätzlich nicht aufgebraucht werden.<sup>160</sup> Mehr noch, und hier unterscheidet sich die Ressource Boden von denjenigen Ressourcen, die wohl endlich sind, aber zumindest in dem Masse, als ein Ersatzgut zur Verfügung steht, angezehrt werden dürfen: «Man kann Böden nicht *machen*.»<sup>161</sup> Boden ist ganz allgemein nicht substituierbar und Verlust oder Zerstörung von nutzbaren Landflächen ist innerhalb praktikabler, auf die Lebenszeit eines Menschen bezogene Zeiträume nicht wiedergut-

---

BERTOLT BRECHT, S. 246, genannt, das dieser in anderem Zusammenhang, aber dennoch für die vorstehende Debatte nicht untreffend formuliert hat: «Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral. Erst muss es möglich sein auch armen Leuten vom grossen Brotlaib sich ihr Teil zu schneiden. [...] Denn wovon lebt der Mensch?».

<sup>157</sup> Zu dieser Aufzählung vgl. KNOEPFEL/KARRER, in ESTERMANN, Vorwort.

<sup>158</sup> Vgl. RHINOW, BV 2000, S. 41; vgl. MARQUARDT, S. 215.

<sup>159</sup> Womit wiederum eine Trias angesprochen wird, jedoch mit einem weit weniger schillernden Auftritt, als dies der Nachhaltigen Entwicklung bislang vergönnt war.

<sup>160</sup> Was indessen illusorisch ist; vgl. hierzu Dritter Teil, 3. Kapitel, II.E.

<sup>161</sup> Vgl. LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 46; Hervorhebungen durch den Verfasser; s. auch WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 89 f. sowie NORER, Einführung, S. 596.

zumachen, mithin irreversibel.<sup>162</sup> So kann der Boden die in vielfältigster Weise an ihn gestellten Ansprüche, wie etwa die Versorgung mit Nahrungsmitteln,<sup>163</sup> als Baugrund für Wohn- und Industriebauten sowie Verkehrszwecke, als Erholungsgebiet, sowie in absehbarer Zeit als Ressource für die Erzeugung erneuerbarer Energie,<sup>164</sup> nicht mehr wahrnehmen.<sup>165</sup>

Die steigende Nachfrage nach Energie, Nahrung und Boden gelten denn auch als die drei zentralen «ökologischen Fallen»,<sup>166</sup> welche die Menschheit wahrscheinlich noch stärker und unmittelbarer bedrohen als jedes andere Umweltproblem wie etwa gar der Klimawandel oder der Verlust der Biodiversität. An die letzteren beiden Umweltprobleme – so schwerwiegend sie auch sind – kann sich der Mensch bis zu einem gewissen Grad anpassen. Dies ist bei den drei ökologischen Fallen nicht möglich. Die *Ressource Boden* stellt dabei die *Grundlage* für die beiden an-

---

<sup>162</sup> JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 190; vgl. MAHAIM, *Le principe de durabilité*, S. 147 ff.

<sup>163</sup> Nahrungsmittelproduktion benötigt Acker- und Grünland mit *geeigneten*, fruchtbaren Böden.

<sup>164</sup> Nach dem Versiegen der fossilen Brennstoffe wird so oder anders eine stark erhöhte Nachfrage nach alternativen Energiequellen entstehen; viele der möglichen alternativen Ressourcen, etwa Solar-, Wasser- oder Windenergie, sind sehr flächenintensiv und werden deshalb bedeutend mehr Raum beanspruchen, als dies heute der Fall ist. Dennoch sind – gerade auch in Naturschutzkreisen – solche Energiequellen nicht unumstritten; vgl. z.B. NZZ vom 14. November 2017, S. 13: «Der Ausbau der Windkraft stockt» sowie den Internetauftritt der Fondation Franz Weber: «Die Monster-Turbinen gehören nicht in die windarme Schweiz!» < <https://www.ffw.ch/projects/windparks-gehoren-nicht-in-die-schweiz/> > (besucht am: 26. Januar 2020). S. auch die Ausführungen zum Verbandsbeschwerderecht im nachstehenden Dritten Teil, 8. Kapitel.

<sup>165</sup> HABER, S. 359; vgl. SCHWICK/JAEGER/HERSPERGER/CATHOMAS/MUGGLI, S. 115; JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 190 f.; s. auch JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 15 f.; MAHAIM, *Le principe de durabilité*, S. 110 ff., sowie SANU DURABILITAS, *Nachhaltige Bodennutzung*, S. 1.

<sup>166</sup> Der Begriff ökologische Falle wird wie folgt umschrieben: «When an animal settles preferentially in a habitat within it does poorly relative to other available habitats, it is said to have been caught in an «ecological trap». [...] Animals choose (consciously or not) among options related to all aspects of their lives (e.g., food types, mates, territory locations). Habitat choice is a consequence of natural selection having favoured individuals that recognize, are attracted to, and preferentially settle in, the best available habitat [...]. An ecological trap is a scenario that occurs when sudden environmental change acts to uncouple the cues that individuals use to assess habitat quality from the true quality of the environment [...]», vgl. ROBERTSON/HUTTO, S. 1075 f.; vgl. hierzu auch RAUSCH, § 58 Rz. 4.

deren *elementaren Bedürfnisse Nahrung und Energie* dar. Ist die Fläche «verbraucht», kann der Boden für die landwirtschaftliche Nutzung etwa nicht mehr urbar gemacht werden; sie wird auf längere Zeit weder für die Energiegewinnung noch für die Nahrungsmittelproduktion zur Verfügung stehen. Heutige und künftige Anstrengungen für eine nachhaltige Entwicklung müssen also – nebst allen anderen Faktoren und Einflüssen, die zu berücksichtigen sind – gerade dies im Auge behalten.<sup>167</sup> Obwohl Land und fruchtbarer Boden mit einer alarmierenden Rate knapper werden, wird diese Entwicklung jedoch nach wie vor in weiten Kreisen unterschätzt und unterbewertet.<sup>168</sup> HABER, der Begründer der Theorie der drei ökologischen Fallen, fasst dies wie folgt zusammen: «Humans' superiority over all other organisms on earth<sup>169</sup> [...] is leading into ecological traps. This metaphor circumscribes ecological situations where finite resources are being exhausted or rendered non-utilizable without a realistic prospect of restitution. Energy, food and land are the principal, closely interrelated traps; but the absolutely decisive resource in question is land whose increasing scarcity is totally underrated. [...] Land and soils, finite and irreproducible resources, are the key issues we have to devote our work to, based on careful ecological information, planning and design for proper uses and purposes. [...] Sustainable development will fail or miss its goals if it disregards these ecological traps.»<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 191; vgl. HABER, S. 359. Diese Bemühungen sollten über die Landesgrenzen hinausgehen: Ist die Ressource Boden weltweit in Mitleidenschaft gezogen, lässt sich die Nachfrage nach Nahrung und Energie auch mittels Importen nicht stillen.

<sup>168</sup> JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 191. Vgl. BAFU, OECD Umweltprüfbericht Kurzfassung, S. 7; vgl. BAFU, Boden in der Schweiz, S. 23 ff.; s. auch SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 3.

<sup>169</sup> Oder jedenfalls das Gefühl dieser Überlegenheit, die jedoch geradewegs in eine der genannten Fallen führt, wie HABER am Ende des Satzes, den er selber als Metapher deklariert, klarstellt. So überlegen kann man nicht sein, wenn einem nicht bewusst ist, dass man direkt in eine Falle steuert.

<sup>170</sup> HABER, Abstract, S. 359; der letzte Satz ist demselben Aufsatz, S. 364, entnommen. S. auch JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 190 f.



---

## **2. Kapitel: Nachhaltigkeit in der Schweizer Rechtsordnung: fokussiert auf die Bodennutzung**

Im Folgenden soll eine Auslegeordnung gemacht werden, wo denn die Nachhaltigkeit Eingang in die schweizerische Rechtsordnung gefunden hat. Nach der Evaluation der verfassungsrechtlichen Verankerung der Nachhaltigkeit (I.) ist sodann zu prüfen, ob und wie die in der Bundesverfassung enthaltenen Grundsätze ihre Umsetzung auf Gesetzes- und Verordnungsebene finden oder finden sollten (II.). Da die im RPG geregelte bauliche Bodennutzung bei Weitem nicht das einzige Sachgebiet ist, das auf den Boden als natürliche Ressource einwirkt, soll hier auf weitere Rechtsgebiete Bezug genommen werden, welche ebenso erheblichen Einfluss auf den Boden haben und damit genauso verpflichtet sind bzw. wären, eine nachhaltige Bodennutzung zu fördern.

### **I. Schweizerische Bundesverfassung**

Der Grundsatz der Nachhaltigkeit fand seine explizite Berücksichtigung in der Bundesverfassung erst im Jahr 1996, als dieser in Art. 31<sup>octies</sup> aBV, dem neuen Landwirtschaftsartikel, festgeschrieben wurde. Ansonsten blieb die Nachhaltigkeit in der aBV unberücksichtigt.<sup>171</sup> Dies wäre auch nach der Revision der Bundesverfassung im Jahr 1999 so geblieben: Im Entwurf für eine neue Bundesverfassung hätte der Nachhaltigkeitsgrundsatz zwar Eingang in den Zweckartikel (Art. 2 BV), sowie im Sinne einer Nachführung im Landwirtschaftsartikel (Art. 104 BV), daneben aber keine weitergehende Berücksichtigung finden sollen.<sup>172</sup> Erst im Rahmen der parlamentarischen Beratungen – dann aber geradezu prominent an diversen Stellen – wurde der Nachhaltigkeitsgrundsatz schliesslich – sei es nun als Nachhaltigkeitsprinzip oder aber als Konzept der nachhaltigen Ent-

---

<sup>171</sup> VALLENDER, SG-Komm BV, N 14 zu Art. 73 BV. Zur impliziten Verankerung im Waldrecht vgl. nachstehend Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.4.

<sup>172</sup> Mit der Begründung, das Nachhaltigkeitsprinzip sei bereits im Zweckartikel (Art. 2 des Vorentwurfs 1996) enthalten, weshalb auf eine weitergehende Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in der BV verzichtet werden könne. Eine allfällige Verankerung allein im Umweltabschnitt sei als Verkürzung zu werten; vgl. Botschaft BV, S. 245.

wicklung – in der Bundesverfassung festgeschrieben.<sup>173</sup> Dessen Gewichtung in der BV ist seit der Revision derselben derart, dass er gar in unmittelbarem Zusammenhang mit den vier tragenden Grundelementen Rechtsstaat, Demokratie, Föderalismus und Sozialstaatlichkeit gesetzt wird.<sup>174</sup>

Wo überall die Nachhaltigkeit in der Bundesverfassung Einzug gehalten hat, soll – mit einem Schwerpunkt auf die bodenrechtsrelevanten Bestimmungen – im Folgenden genauer erörtert werden.

## A. Präambel

Bereits die Präambel der Bundesverfassung fordert auf, Verantwortung zu übernehmen: einerseits «Verantwortung gegenüber der Schöpfung», andererseits «Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen». Beide Textstellen fordern eine Entwicklung unter Nachachtung der Nachhaltigkeit, mithin eine solche, die sich am *Nachhaltigkeitsprinzip* messen kann.<sup>175</sup> Insbesondere wird mit dem Ruf nach Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen der zentrale Gedanke des Nachhaltigkeitsprinzips in Erinnerung gerufen.<sup>176</sup>

## B. Zweckbestimmung (Art. 2 BV)

Art. 2 Abs. 2 BV erhebt die *nachhaltige Entwicklung* zum Staatszweck. Der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen, wie sie bereits die Präambel in allgemeiner Weise fordert, wird so weitere Geltung verschafft, indem staatliches Handeln insgesamt auf Nachhaltigkeit ausgerichtet werden muss.<sup>177</sup> Gemäss Art. 2 Abs. 2 BV findet sich eine insgesamt nachhaltige Entwicklung auf Augenhöhe mit

---

<sup>173</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 14 ff. zu Art. 73 BV; vgl. JÄGER/BÜHLER, Rz. 37; vgl. MARQUARDT, S. 205 ff.; vgl. Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 7. S. auch, bezogen auf Art. 73 und 75 BV MAHAIM, Le principe de durabilité, S. 90 ff. sowie S. 125 ff.; s. auch PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 6, sowie MATHIS, S. 235 ff.

<sup>174</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 168 ff., insb. Rz. 187 ff.; MARQUARDT, S. 205.

<sup>175</sup> JÄGER/BÜHLER, Rz. 37.

<sup>176</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, N 28; PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 2.

<sup>177</sup> EHRENZELLER, SG-Komm BV, N 20 zu Art. 2 BV; JÄGER/BÜHLER, Rz. 37.

der ökonomischen Entwicklung im Allgemeinen bzw. der gemeinsamen Wohlfahrt.<sup>178</sup>

Überdies setzt sich die schweizerische Eidgenossenschaft gemäss Art. 2 Abs. 4 BV für die dauerhafte Erhaltung der Lebensgrundlagen ein. Diesem Ziel ist der Bund – der Einsicht folgend, dass eine «rein helvetische nachhaltige Entwicklung» nicht zielführend ist, machen derartige Anliegen doch nicht vor den Landesgrenzen halt – insbesondere auch bei der Wahrnehmung von Aufgaben der auswärtigen Angelegenheiten verpflichtet, was in Art. 54 Abs. 2 BV weiter konkretisiert wird.<sup>179</sup>

### C. Nominales Umweltverfassungsrecht

Die Verfassungsbestimmungen, die sich primär umweltrechtlichen Anliegen verpflichten, sind in der Bundesverfassung im Abschnitt «Umwelt und Raumplanung» untergebracht und werden unter dem Begriff «nominales Umweltverfassungsrecht» zusammengefasst.<sup>180</sup>

Unter diesen Begriff subsumiert werden können einerseits das in Art. 73 BV explizit genannte Nachhaltigkeitsprinzip, welches den vierten Abschnitt der Bundesverfassung über die Umwelt und die Raumplanung einleitet. Ebenso gehören die Art. 74 (Umweltschutz), 75 (Raumplanung) und 78 (Natur- und Heimatschutz) BV zum nominalen Umweltverfassungsrecht, wie schliesslich auch die sektoriellen Bundesaufgaben Wasser (Art. 76 BV), Wald (Art. 77 BV), Fischerei und Jagd (Art. 79 BV) sowie Tierschutz (Art. 80 BV).<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> Vgl. PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 4.

<sup>179</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, N 28; PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 5.

<sup>180</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 2.

<sup>181</sup> Die übrigen, implizit auf ein Umweltschutzziel ausgerichteten Verfassungsbestimmungen fallen unter den Komplementärbegriff «funktionales Umweltverfassungsrecht». Dazu gehören etwa die Bestimmungen von Art. 84 Abs. 1 BV und Art. 89 Abs. 2 BV. Die Landwirtschaft schliesslich, auf die nachstehend im Ersten Teil, 2. Kapitel, I.D, vertiefter einzugehen ist, soll gemäss Art. 104 Abs. 1 BV durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag insb. zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft leisten. Vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 3; vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 2.

Alle vorgenannten Bestimmungen haben eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Ausrichtung an der Leitlinie des Nachhaltigkeitsprinzips.<sup>182</sup>

Es sind vorab die Bestimmungen zum Umweltschutz, zur Raumplanung sowie zum Natur- und Heimatschutz (Art. 74, 75 und 78 BV), die im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Bodennutzung von besonderer Bedeutung sind und die deshalb – zusammen mit dem diesen Bestimmungen vorangestellten Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 73 BV) – einer gesonderten Betrachtung bedürfen.

## 1. Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 73 BV)

Bund und Kantone streben gemäss Art. 73 BV «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits» an.<sup>183</sup> Damit wird wiederholt, was im Zweckartikel (Art. 2 Abs. 2 und 4 BV) bereits angesprochen wurde. Art. 73 BV legt den Fokus jedoch verdeutlichend auf die ökologische Dimension, mithin die Nachhaltigkeit in einem engeren, ökologisch verstandenen Sinne bzw. das Nachhaltigkeitsprinzip, und orientiert sich somit an der Erneuerungsfähigkeit (Nachwachskapazität) der natürlichen Ressourcen, mithin am Ertrag bzw. der Sicherung des Kapitals.<sup>184</sup>

Es handelt sich damit – indem der Nachhaltigkeitsartikel den 4. Abschnitt der BV über die Umwelt und Raumplanung einleitet – um eine Unterstreichung der Wichtigkeit eines auf Nachhaltigkeit bedachten Staatshandelns bzw. des Stellenwerts, den der Verfassungsgeber dem Nachhaltigkeitsprinzip in der Bundesverfassung einräumt.<sup>185</sup> Das Nachhaltigkeitsprinzip nimmt damit die Funktion einer Leitlinie

---

<sup>182</sup> GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 28; vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 4 ff., RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 28.

<sup>183</sup> Dieser Passus, welcher der enger verstandenen Nachhaltigkeit bzw. dem Nachhaltigkeitsprinzip verpflichtet ist, stammt wortgleich aus Art. 1 Abs. 1 des Vorentwurfs zum Umweltschutzgesetz 1973, hat so jedoch keinen Eingang in dieses Gesetz gefunden; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 13, sowie GLASER, S. 92. Der Vorentwurf USG 1973 ist im Nachgang zum Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit dieses Vorentwurfes bei FLEINER, S. 327 ff., abgedruckt; zum USG in der heutigen Fassung – das sich nach wie vor nicht ausdrücklich zur Nachhaltigkeit bekennt – vgl. nachstehend Erster Teil, 2. Kapitel, II.A.

<sup>184</sup> Vgl. MADER, S. 110; vgl. GRIFFEL, BaKomm, N 2 sowie N 9 zu Art. 73 BV; VALLENDER, SG-Komm BV, N 20 ff. zu Art. 73 BV.

<sup>185</sup> Vgl. MADER, S. 110.



ein, welche sämtliches umweltrelevantes Recht – und damit auch die in Art. 75 BV verankerte Raumplanung – prägen soll.<sup>186</sup> Diverse umweltrelevante Gesetze nehmen dementsprechend implizit oder explizit das Nachhaltigkeitsprinzip i.S.v. Art. 73 BV konkretisierend auf, in der Regel in deren Zweckartikel.<sup>187</sup> Zu nennen sind etwa Art. 1 Abs. 1 und 2 RPG, Art. 20 Abs. 1 WaG, Art. 1 Abs. 1 USG, Art. 1 GSchG und Art. 1 Abs. 1 JSG.<sup>188</sup>

Indem Art. 73 BV ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis einerseits zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit und andererseits ihrer Beanspruchung durch den Menschen verlangt, womit im Sinne des eng verstandenen, ökologischen Nachhaltigkeitsprinzips das Kapital zu sichern sei, liegt der Schluss nahe, der Verfassungsgeber habe sich – zumindest in Umweltfragen – auf eine starke, unnachgiebige Nachhaltigkeit festlegen wollen.<sup>189</sup> Der Bundesrat nimmt in seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung jedoch, wie bereits aufgezeigt, eine vermittelnde Position zwischen starker und schwacher Nachhaltigkeit ein.<sup>190</sup> Dies ist auch bei Art. 73 BV der Fall, wie das ARE in dessen Leitlinien für die Politik der Nachhaltigen Entwicklung festhält: «Gestützt auf den rechtlichen Gehalt der Bundesverfassung (insbesondere Art. 2 und 73) vertritt der Bundesrat eine Mittelposition zwischen starker und schwacher Nachhaltigkeit [...]»<sup>191</sup>

---

<sup>186</sup> Vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 6; vgl. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 13.

<sup>187</sup> Teilweise wird aber auch ausserhalb des Zweckartikels von Gesetzen auf das Nachhaltigkeitsprinzip Bezug genommen, so etwa bei den in USG 33–35 vorgesehenen Massnahmen gegen Bodenbelastungen, oder auch im Titel 3a des LwG (Art. 77a f. LwG), «Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen», wo es gemäss Art. 77a Abs. 1 LwG um die Ausrichtung von Beiträgen des Bundes an Projekte zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Nutzung natürlicher Ressourcen geht; s. auch GRIFFEL, BaKomm, N 13 zu Art. 73 BV. RAUSCH, § 58 Rz. 7 hebt hervor, dass das Nachhaltigkeitsprinzip nicht bloss in den auf Art. 74 bis Art. 79 BV fussenden Gesetzen Berücksichtigung finden soll, sondern auch in weiteren Bereichen wie insb. der Verkehrs- und Energiepolitik Fortschritte zwingend notwendig seien.

<sup>188</sup> Vgl. GRIFFEL, BaKomm, N 13 zu Art. 73 BV; vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 46 zu Art. 73 BV. Wie die bodennutzungsrelevanten Erlasse vom Gesetz- und Verordnungsgeber ausgestaltet wurden, wird in nachstehend Erster Teil, 2. Kapitel, II, genauer evaluiert.

<sup>189</sup> VALLENDER, SG-Komm BV, N 25 zu Art. 73 BV.

<sup>190</sup> VALLENDER, SG-Komm BV, N 25 zu Art. 73 BV; vgl. Erster Teil, 1. Kapitel, I.B.3.c.

<sup>191</sup> ARE, Leitlinien für die Politik der Nachhaltigen Entwicklung, S. 2; s. auch VALLENDER, SG-Komm BV, N 26 zu Art. 73 BV.

Diese Haltung ist m.E. grundsätzlich zu begrüßen, soll doch einer möglichst einzelfallgerechten Abwägung – insbesondere zwischen ökologischen und ökonomischen Anliegen – durch eine strikte Handhabung im Sinne einer starken Nachhaltigkeit nicht von vornherein der Weg abgeschnitten sein. Dies jedenfalls so lange, als es sich um erneuerbare Ressourcen handelt. Sind nicht erneuerbare Ressourcen betroffen, müsste der starken Nachhaltigkeit im Rahmen einer Interessenabwägung sicherlich stärkeres Gewicht eingeräumt werden und gefragt werden, ob Substitutionsgüter in der Gegenwart, zumindest aber in der Zukunft, den Platz dieser Ressourcen einnehmen können. *Handelt es sich aber um nicht substituierbare Güter* oder gar um diejenigen, welche nach HABER über kurz oder lang eine der drei ökologischen Fallen darstellen – Energie, Nahrung und Boden, wobei zumindest dem *Boden* quasi eine «*Sonderstellung in der Sonderstellung*» zukommt<sup>192</sup> –, muss bzw. müsste m.E. eine *Güterabwägung per se zu Gunsten einer starken Nachhaltigkeit* ausfallen.

Wie vorstehend ausgeführt, soll sich sämtliches nominales Umweltverfassungsrecht an der Leitlinie der Nachhaltigkeit, wie sie Art. 73 BV stipuliert, ausrichten.<sup>193</sup> Damit einher geht ein Auftrag an Bund, Kantone und via dieselben an die Gemeinden, wonach diese «Nachhaltigkeit innerhalb derjenigen Zuständigkeiten anzustreben [haben], die ihnen im Rahmen der nach Sachgebieten zugeordneten Kompetenzen sowie im Rahmen der jeweiligen Organkompetenzen zukommen».<sup>194</sup> Der Grundsatz der Nachhaltigkeit bedarf zu dessen Umsetzung indessen der Konkretisierung, ggf. auch – wird doch bereits innerhalb der Bundesverfassung der Nachhaltigkeitsbegriff nicht einheitlich verwendet – der Harmonisierung.<sup>195</sup>

Sich der Umsetzung unter Berufung auf die inhaltliche Offenheit bzw. den «blosen» Prinzipiencharakter von Art. 73 BV zu widersetzen bzw. eine solche nur oberflächlich bzw. lax vorzunehmen, widerspräche der Tatsache, dass der Verfassungsgeber gerade mit der Voranstellung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes vor das nominale Umweltverfassungsrecht – was im Verfassungsentwurf keineswegs vor-

---

<sup>192</sup> Da dieser einerseits als Grundlage für die weiteren zwei Grundressourcen dient und andererseits über mehrere Generationen hinweg nicht substituierbar bzw. zumindest regenerierbar ist; vgl. Erster Teil, I. Kapitel, I.A.3.b sowie II oben.

<sup>193</sup> RAUSCH, § 58 Rz. 6.

<sup>194</sup> Bundesamt für Justiz, Gutachten zu Art. 73 BV; vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 29 f. zu Art. 73 BV.

<sup>195</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 31 zu Art. 73 BV.

gesehen war – die Wichtigkeit der Nachhaltigkeit für das gesamte Umweltrecht unterstreicht.<sup>196</sup> Diese Umsetzungsaufgabe obliegt dem Gesetzgeber wie auch dem Rechtsanwender auf sämtlichen Staatsebenen. Diese müssen, sollen und dürfen sich an den Leitlinien und Prinzipien, die ihnen die Bundesverfassung vorgibt, orientieren, der Rechtsanwender zumindest im Rahmen einer allfällig vorzunehmenden Interessenabwägung, welche Nachhaltigkeitsfragen mitberücksichtigen soll. Art. 73 BV soll bei der Umsetzung des Verfassungsauftrags in Gesetz und Praxis als Orientierungshilfe und Optimierungsgebot, als Richtschnur, Leitplanke und Wertungsmuster – als «roter Faden» – dienen.<sup>197</sup>

Die jeweilige Orientierung am Postulat der Nachhaltigkeit soll hier vorab bezüglich der raumplanungsrelevanten Bestimmungen des Umweltverfassungsrechts untersucht werden. Nicht unberücksichtigt bleiben darf in diesem Zusammenhang der grundsätzlich ausserhalb des eigentlichen Umweltverfassungsrechts stehende Landwirtschaftsartikel in der BV, der – nebst seiner bodenrechtlichen Relevanz – auch darum nicht unerwähnt bleiben darf, weil mit demselben die Nachhaltigkeit erstmals Eingang in die Bundesverfassung gefunden hat.<sup>198</sup>

## 2. Umweltschutz (Art. 74 BV)

Aus dem Wortlaut heraus verpflichtet sich Art. 74 BV – der Umweltschutzartikel in der Bundesverfassung – wider Erwarten nicht explizit der Nachhaltigkeit. Vielmehr hat der Bund gemäss Abs. 1 von Art. 74 BV Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Lebensgrundlagen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen und gemäss Abs. 2 dafür zu sorgen, dass solche Einwirkungen vermieden werden (*Vorsorgeprinzip*) und der Verursacher allfällige Kosten für Vermeidung und Beseitigung von Einwirkungen zu tragen hat (*Verursacherprinzip*).

Auch wenn die Nachhaltigkeit selber keine ausdrückliche Nennung in Art. 74 BV findet, so impliziert bereits die systematische Nähe zum Nachhaltigkeitsartikel (Art. 73 BV), dass letzterer als Richtschnur und Leitplanke im Rahmen des Umweltschutzes dient oder zumindest auf jeden Fall in eine Interessenabwägung zwi-

---

<sup>196</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 37 sowie 41 zu Art. 73 BV, der jedoch gleichzeitig erste Lücken zwischen Verfassungswunsch und tatsächlicher Umsetzung aufzeigt.

<sup>197</sup> VALLENDER, SG-Komm BV, N 31 f. sowie N 38 f. zu Art. 73 BV; vgl. MARQUARDT, S. 205 f.

<sup>198</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 14 zu Art. 73 BV.

schen Eingriff und Schutz der Umwelt einfließen muss.<sup>199</sup> Bei genauerem Hinsehen erweist sich auch Art. 74 BV als der Nachhaltigkeit mehr verpflichtet, als dies auf den ersten Blick den Anschein macht.

**a) Anthropozentrischer Ansatz von Art. 74 BV**

Art. 74 BV sowie dessen Ausführungserlass – das USG – sind, wohl wiederum wider Erwarten, nicht, oder jedenfalls nicht in erster Linie, dem Umweltschutz an sich verpflichtet. Vielmehr gibt Art. 74 BV vor, dass der «Schutz des Menschen» im Fokus steht, dessen «natürliche Umwelt» nur – aber immerhin – reflexweise mitgeschützt wird.<sup>200</sup>

Unter dem Begriff «natürliche Umwelt» versteht der Bundesgesetzgeber «Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensgemeinschaften; Luft, Klima, *Boden*, Wasser» sowie «Lebensräume als Beziehungssysteme der genannten Elemente».<sup>201</sup> Eine Einwirkung auf diese Lebensgrundlagen liegt bei jedweder anthropogenen Umweltbelastung vor; es ist also von einem weiten Einwirkungsbegriff auszugehen.<sup>202</sup> Art. 7 Abs. 1 USG führt auf Gesetzesebene den Einwirkungsbegriff sodann weiter aus und subsumiert unter diesen Terminus insbesondere Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen, Strahlen, Gewässerverunreinigungen oder andere Eingriffe in Gewässer sowie *Bodenbelastungen, die durch den Bau und den Betrieb von Anlagen, durch den Umgang mit Stoffen, Organismen oder Abfällen oder durch die Bewirtschaftung des Bodens* erzeugt werden.

Die in Bezug auf die Bodennutzung hier besonders hervorgehobenen Komponenten von Art. 7 Abs. 1 USG lassen auf den ersten Blick vermuten, der Boden finde im Rahmen der Umweltschutzgesetzgebung – im Bewusstsein, dass es sich hierbei um eine unersetzbare Grundressource für sämtliche anderen Lebensgrundlagen, wie sie Art. 74 BV auflistet, handelt – einen besonderen Schutz. Ernüchtert stellt GRIFFEL jedoch fest, die Bilanz zum Stand des schweizerischen Umweltrechts falle insgesamt durchgezogen aus.<sup>203</sup> Überwiegend negativ sei das Fazit insbeson-

---

<sup>199</sup> Vgl. gerade vorstehend Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.1; vgl. Urteil des BGer 1A.115/2003 vom 24. Februar 2004, E. 3.2; vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 36 zu Art. 73 BV; vgl. PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 19.

<sup>200</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 24 f. zu Art. 74 BV.

<sup>201</sup> Botschaft BV, S. 248, Hervorhebung durch den Verfasser; vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 8; vgl. MADER, S. 111.

<sup>202</sup> RAUSCH, § 58 Rz. 8.

<sup>203</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 39 zu Art. 74 BV.

dere, wenn man die Lärmbekämpfung, den Landschaftsschutz, den Bodenschutz und den Klimaschutz betrachte.<sup>204</sup> Bezüglich Bodenschutz zeichnet der vorgenannte Autor ein düsteres Bild: «Im Boden werden Schadstoffe durch direkten Eintrag oder aus der Luft angereichert. *Die Regenerationsfähigkeit des Ökosystems Boden ist sehr beschränkt, weshalb die Verschmutzung praktisch irreversibel ist.* Aus diesem Grund *gibt es in der Schweiz keine unbelasteten Böden mehr.*»<sup>205</sup>

Dieses Fazit kontrastiert mit dem Umstand, dass im Zuge der Revision der Bundesverfassung mit dem neu geschaffenen Abs. 2 von Art. 74 BV das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip auf Verfassungsebene gehoben wurden.<sup>206</sup> Gerade auch, aber nicht allein aufgrund der gleichzeitig mit der Nachhaltigkeit erfolgenden Erscheinung in der Bundesverfassung sind diese beiden vorgenannten Prinzipien hier kurz besonders hervorzuheben und auf einen allfälligen Nachhaltigkeitskonnex zu überprüfen:

**b) Vorsorgeprinzip**

Art. 74 Abs. 2 BV, erster Satz, verlangt, dass der Bund dafür sorgt, dass schädliche oder lästige Einwirkungen auf Mensch und Umwelt vermieden werden. Im Sinne des Sprichworts «Vorbeugen ist besser als Heilen» sollen Umweltbelastungen im Rahmen einer überlegten Vorsorge verhindert werden, bevor sie überhaupt entstehen.<sup>207</sup> Konkretisiert wird dieses Prinzip durch Art. 1 Abs. 2 USG, wonach im Sinne der Vorsorge Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen sind. Möglichen Schädigungspotenzialen ist bzw. wäre also bereits präventiv entgegenzutreten.<sup>208</sup>

Das Vorsorgeprinzip soll so für den Gesetz- und Verordnungsgeber als Entscheidungsregel für den Fall der Unsicherheit dienen, um so «Sicherheitsmargen» einzubauen, wenn gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse fehlen.<sup>209</sup> Da Kon-

---

<sup>204</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 43 zu Art. 74 BV.

<sup>205</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 45 zu Art. 74 BV; Hervorhebungen durch den Verfasser.

<sup>206</sup> Dies zusammen mit der gleichzeitigen Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips insb. in Art. 2 Abs. 2, Art. 4 und Art. 73 BV; vgl. MADER, S. 111; vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 9; vgl. GRIFFEL, BaKomm, N 31 zu Art. 74 BV.

<sup>207</sup> Vgl. Botschaft BV, S. 249; JÄGER/BÜHLER, Rz. 52.

<sup>208</sup> Vgl. JÄGER/BÜHLER, Rz. 50.

<sup>209</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 32 zu Art. 74 BV; vgl. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 23 a.E. zu Art. 1 USG.

sequenzen heutigen Handelns nie vollständig absehbar sind, dürfte ein volles Ausschöpfen der theoretischen Möglichkeiten so grundsätzlich nicht zulässig sein: Das Vorsorgeprinzip kommt mit dieser Lesart – sicherheitshalber Erhaltung von gewissen Ressourcen für später – sehr nahe in die Region eines eng verstandenen, den künftigen Generationen verpflichteten Nachhaltigkeitsprinzips.<sup>210</sup> Ebenso dient das Vorsorgeprinzip als Auslegungshilfe im Rahmen der Rechtsanwendung und -auslegung. So haben die Behörden gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung etwa die Pflicht, bereits bei der Projektierung einer neuen Anlage zu überprüfen, ob diese dem aktuellen Stand der Technik entspricht.<sup>211</sup>

Dennoch: Trotz gar in engen Grenzen zugesprochener Justiziabilität<sup>212</sup> hat das Vorsorgeprinzip insgesamt vorwiegend programmatischen Charakter – eine Eigenschaft, die sich insbesondere dadurch äussert, dass dieses tragende umweltrechtliche Prinzip auch nach dessen Umsetzung auf einfachgesetzlicher Ebene nicht in der Lage war und ist, den vorstehend dargelegten negativen Entwicklungen im Umweltrecht vorbeugend entgegenzutreten.<sup>213</sup>

Dies überrascht insbesondere insofern, als dass das *Nachhaltigkeits- und das Vorsorgeprinzip* nicht bloss aufgrund ihrer gleichzeitigen Aufnahme in die Bundesverfassung besonders *eng miteinander verknüpft* sind. Ein enger Konnex sticht dann heraus, wenn man sich den im Nachhaltigkeitsprinzip verankerten Schutz endlicher und knapper natürlicher Ressourcen vergegenwärtigt.<sup>214</sup> Beide Prinzipien bezwecken unmittelbar den Schutz und den Erhalt der Umwelt bzw. der Lebensgrundlagen; bloss die zeitliche Komponente dieses Schutzes ist bei den beiden Prinzipien unterschiedlicher Art: Das Nachhaltigkeitsprinzip ist mit seiner Ausrichtung auf den Ressourcenerhalt für künftige Generationen ausgerichtet, während es Aufgabe des Vorsorgeprinzips ist, die rechtlichen Mittel für den Ressourcen- und letztlich Umweltschutz «im Hier und Jetzt» zur Verfügung zu stellen.<sup>215</sup>

---

<sup>210</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 64; auf diese Nähe gilt es sogleich genauer einzugehen.

<sup>211</sup> GRIFFEL BaKomm, N 32 zu Art. 74 BV; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 64; m.w.H. JÄGER/BÜHLER, Rz. 51; vgl. BGE 116 Ib 435 ff., (440), E. 5c.

<sup>212</sup> Vgl. hierzu JÄGER/BÜHLER, Rz. 51.

<sup>213</sup> Vgl. GRIFFEL, BaKomm, N 32 zu Art. 74 BV.

<sup>214</sup> Vgl. PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 18; vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 36 zu Art. 73 BV; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 64.

<sup>215</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 64.

Eine weitere Nähe ergibt sich, wenn man sich die einzelnen Grundpfeiler bzw. Grundüberlegungen des Vorsorgeprinzips vor Augen führt: *Ökologischer Natur* ist die Feststellung, dass die Mehrheit der Umweltbeeinträchtigungen, wenn überhaupt, nur langsam wieder rückgängig gemacht werden kann bzw. – was namentlich bei Bodenbelastungen der Fall ist<sup>216</sup> – gar irreversibel ist. Griffige Präventionsmassnahmen sind also aus ökologischer Warte mehr als nur wünschenswert.<sup>217</sup> *Ökonomischer Natur* sodann – jedenfalls volkswirtschaftlich, nicht aber unbedingt auch betriebswirtschaftlich – ist die Einsicht, dass eine im Vorsorgeprinzip verankerte präventive Schadensbegrenzung bzw. -vermeidung regelmässig mit erheblich geringeren Kosten verbunden ist als die nachträgliche, überaus kostenintensive Behebung von Beeinträchtigungen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang etwa der Rückbau von Sondermülldeponien oder anderen mit Giftstoffen kontaminierten Flächen wie Industriebrachen.<sup>218</sup> Im Rahmen der Prävention soll das Vorsorgeprinzip schliesslich *Anliegen sicherheitsbezogener Natur* dienen, indem die Umweltschädlichkeit von unbekanntem Verhaltensweisen und Technologien mithilfe präventiver Massnahmen soweit möglich antizipiert und mögliche unüberschaubare Risiken so von vornherein ausgeschlossen werden sollen, da es durchaus möglich ist, dass negative Auswirkungen erst Jahre später zutage treten.<sup>219</sup>

Dem ist m.E. beizufügen, dass man, wenn man bei der Prävention im Rahmen des sicherheitsbezogenen oder kompensatorischen Elements des Vorsorgeprinzips bei unbekanntem Risiken eine Sicherheitsmarge vorsehen soll bzw. muss, dies bei anderen bekannten Risiken – angesprochen ist etwa der Verlust von Fruchtfolgeflächen<sup>220</sup> – im gleichen Masse ebenso tun sollte. Die einmal festgelegte «Sicher-

---

<sup>216</sup> Vgl. hierzu Erster Teil, 1. Kapitel, II.

<sup>217</sup> TSCHANNEN, Kommentar USG, N 23 zu Art. 1 USG; vgl. JÄGER/BÜHLER, Rz. 53.

<sup>218</sup> TSCHANNEN, Kommentar USG, N 23 zu Art. 1 USG; vgl. JÄGER/BÜHLER, Rz. 53. Als Beispiel möge der Rückbau der Sondermülldeponie Kölliken dienen, der im Jahr 2015 nach acht Jahren beendet wurde. Ungefähr 600'000 Tonnen Material wurde rückgebaut, was insgesamt rund 900 Mio. Fr. gekostet hat, für die insbesondere die Steuerzahler der Kantone Aargau und Zürich aufkommen mussten. Ganz beendet ist der Rückbau aber weiterhin nicht, müssen doch dessen Untergrund und Grundwasser weiterhin kontrolliert werden; vgl. NZZ, 25. Juni 2015, S. 8: «Die Deponie in Kölliken ist leer geräumt».

<sup>219</sup> TSCHANNEN, Kommentar USG, N 23 zu Art. 1 USG, der diesbezüglich von der *kompensatorischen Natur* des Vorsorgeprinzips spricht; vgl. JÄGER/BÜHLER, Rz. 53; vgl. PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 N 18.

<sup>220</sup> Vgl. hierzu Dritter Teil, 3. Kapitel, II.A.

heitsmarge» Fruchtfolgefläche dürfte also insbesondere nicht durch Partikularinteressen, beispielsweise der Gemeinden an einer Erweiterung der Bauzonen,<sup>221</sup> oder eine Verwässerung der Voraussetzungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 ff. RPG)<sup>222</sup> unterwandert werden.

Die Verwandtschaft des Vorsorgeprinzips zur Nachhaltigkeit, mithin zur nachhaltigen Entwicklung, wird mit Zuhilfenahme dieser drei vorgenannten Faktoren unübersehbar: Zwei der drei Faktoren des Vorsorgeprinzips – Ökologie und Ökonomie – sind kongruent mit den Elementen der Nachhaltigkeitstrias, haben jedoch, wie bereits dargelegt, einen anderen Blickwinkel: Während die Vorsorge, wie der Name schon sagt, vorbeugend mögliche negative Einwirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen vermeiden soll, ist es auf den ersten Blick «blosse» Aufgabe der nachhaltigen Entwicklung, diese Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen zu erhalten.<sup>223</sup> Nur: wo präventiv nichts erhalten wurde, gibt es auch für künftige Generationen nichts zu erhalten.<sup>224</sup> Entsprechend ist der Nachweis einer konkreten Umweltgefährdung nicht erforderlich:<sup>225</sup> «Sous sa dimension écologique, une politique de développement durable implique notamment de faire une place importante au principe de précaution qui [...] postule qu'en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.»<sup>226</sup> Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip bedingen sich also bzw. es kommt dem Vorsorgeprinzip eine zentrale Funktion bei der Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung zu.<sup>227</sup> Schnittmenge der beiden ist die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und seiner natürlichen Umgebung, wie dies Art. 74 Abs. 1 BV für den Umweltschutz stipuliert.<sup>228</sup>

Nachdem es also sowohl im Sinne des Vorsorgeprinzips als auch im Interesse einer Nachhaltigen Entwicklung liegt, die natürlichen Lebensgrundlagen, und da-

---

<sup>221</sup> Vgl. Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.C.

<sup>222</sup> Vgl. Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.B.2.

<sup>223</sup> Vgl. PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 19.

<sup>224</sup> Vgl. PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 19.

<sup>225</sup> Botschaft USG, S. 779.

<sup>226</sup> BGE 132 II 305 ff. (320), E. 4.3.

<sup>227</sup> JÄGER/BÜHLER, Rz. 55.

<sup>228</sup> Vgl. PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 19.



mit insbesondere den Boden als eine der drei «Grundressourcen»<sup>229</sup> zu erhalten, ist es überraschend, wie konträr die vorstehend skizzierten Findungen von GRIFFEL doch sind.<sup>230</sup>

Eine mögliche Erklärung ist m.E., dass derselbe Vorwurf, welcher bereits dem goldenen Dreieck der Nachhaltigkeit gemacht wird – nämlich, dass der Ökonomie der Vorzug vor den weiteren Säulen gegeben wird – auch beim hier beschriebenen Vorsorgeprinzip einschlägig ist. Ein Indiz hierfür ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die festhält, dass im Rahmen der Vorsorge nicht sämtlichen denkbaren Risiken mit Präventionsmassnahmen zu begegnen sei: Der Wirtschaftlichkeit müsse auch im Rahmen der Vorsorge Rechnung getragen werden.<sup>231</sup> Wäre es vorstellbar, dass der ökonomischen Komponente somit (auch hier, beim Vorsorgeprinzip) eine erhöhte Relevanz gegenüber den anderen Faktoren zugesprochen wird?

**c) Verursacherprinzip**

Art. 74 Abs. 2 BV zweiter Satz hält fest, dass die Kosten der Vermeidung und Beseitigung von Einwirkungen auf die natürliche Umwelt vom Verursacher zu tragen sind. Es handelt sich hierbei um eine *Kostenzurechnungsregel*, wonach (externe, nicht beim Verursacher selbst entstehende) Kosten, die bei Dritten oder bei der Allgemeinheit anfallen, auf den Verursacher überwälzt, also internalisiert werden.<sup>232</sup> Verursacher ist dabei jede Person, der eine Umweltbelastung kausal zurechenbar ist, ungeachtet eines allfälligen Verschuldens und unabhängig davon, ob

---

<sup>229</sup> Vgl. Erster Teil, 1. Kapitel, II.

<sup>230</sup> Vgl. hierzu vorstehend Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.2.a.

<sup>231</sup> Vgl. JÄGER/BÜHLER, Rz. 53; so namentlich BGE 131 II 431 ff. (438), E. 4.1, Hervorhebungen durch den Verfasser: «Zwischen dem Erfordernis der Wirtschaftlichkeit und demjenigen der Umweltverträglichkeit besteht ein Spannungsverhältnis, das der praktischen Optimierung bedarf: einerseits darf nicht die kostengünstigste Sanierungsvariante gewählt werden, wenn sie den umweltrechtlichen Anforderungen nicht entspricht. Andererseits dürfen im Lichte der ökologischen Effizienz auch nicht die aufwändigsten Sanierungsmassnahmen getroffen werden, um alle theoretischen Umweltrisiken zu vermeiden, da dies dem Gebot der Wirtschaftlichkeit widersprechen würde. Das von den Vorinstanzen angerufene Vorsorgeprinzip bedeutet nicht, dass sämtliche denkbaren Risiken vermieden werden, sondern dass ein vernünftiges Verhältnis zwischen den für die Sanierung aufgewendeten Mitteln und den damit vermiedenen Risiken angestrebt wird».

<sup>232</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 34 zu Art. 74 BV.

es sich dabei um eine natürliche oder juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts handelt.<sup>233</sup> Dadurch soll eine *Verhaltenslenkung* erreicht und es sollen Anreize zu umweltfreundlichem Verhalten geschaffen werden. Diese Kostenüberwälzung fördert somit indirekt umweltfreundliches Verhalten; nebst der ökonomischen wird dem Verursacherprinzip so auch eine ökologische Komponente zuteil.<sup>234</sup> Insgesamt wird dem Verursacherprinzip somit dieselbe erhebliche Bedeutung zugesagt wie dem vorstehend behandelten Vorsorgeprinzip.<sup>235</sup>

Das Verursacherprinzip gilt indes ebenso nicht unbeschränkt: Art. 74 Abs. 2 BV sowie dessen Entsprechung in Art. 2 USG erfassen einzig das *Verursacherprinzip im engeren Sinn*, d.h. entsprechend dem Wortlaut der vorgenannten Norm – «Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür» – einzig solche Konstellationen, in denen die Kosten für eine umweltrechtliche Massnahme quantifiziert und einem bestimmten Verursacher explizit zugerechnet werden können.<sup>236</sup> Dies schmälert den Anwendungsbereich dieses Prinzips erheblich; entsprechend umgesetzt ist es soweit ersichtlich einzig im Altlastenrecht (vgl. Art. 32d USG).<sup>237</sup>

---

<sup>233</sup> Vgl. JÄGER/BÜHLER, Rz. 75; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 88.

<sup>234</sup> JÄGER/BÜHLER, Rz. 68.

<sup>235</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 34 zu Art. 74 BV.

<sup>236</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 35 zu Art. 74 BV.

<sup>237</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 35 f. zu Art. 74 BV. Dabei bestünden gerade im Rahmen der Bodennutzung theoretisch mögliche Anwendungsbeispiele wie etwa die *verursachergerechte Erschliessungsabgabe* oder die *Flächennutzungs- oder Bodenversiegelungsabgabe*. Auf diese ist im Dritten Teil, 5. Kapitel, I.C ff., vertieft einzugehen. GRIFFEL bringt in diesem Zusammenhang weiter vor, dass das *Verursacherprinzip im weiteren Sinn* – das in der Praxis nicht zur Anwendung kommt – für das Umweltrecht von herausragender Bedeutung wäre. Mittels öffentlicher Abgaben könnte man so die typischen Sachverhalte, bei denen eine unbestimmte Vielzahl von Verursachern einer Gesamtheit von Betroffenen bzw. Umweltbelastungen entgegenstünden, entsprechend erfassen und die nicht den Verursachern angelasteten externen Kosten, z.B. aus dem Verkehr, dem Energieverbrauch und der Landwirtschaft internalisieren und so den anlagebezogenen Ansatz des USG ein Stück weit kompensieren bzw. ergänzen. Der «Hebel», der hier zur Verfügung stünde, um den Schutz der Umwelt zu verbessern, sei beträchtlich. So fielen mehr als 9 Mia. Fr. allein auf externe Kosten – Umwelt-, Gesundheits- und Unfallfolgekosten – des Verkehrs; vgl. m.w.Verw. GRIFFEL, BaKomm, N 36 zu Art. 74 BV. M.E. geht dieser Ansatz, obwohl in der Theorie unterstützenswert, deshalb zu weit, weil nebst den tatsächlichen Verursachern auch Verursacher ins Auge gefasst würden, die sich bereits um eine umweltschonendere Verhaltensweise bemühen. Beispielsweise ist anzunehmen, dass, wer den öffentlichen Verkehr benutzt, eine

### 3. Raumplanung (Art. 75 BV)

«Raumplanung ist vorerst einmal eine Koordinationsaufgabe: Es geht darum, alles Handeln, das sich auf unseren Lebensraum auswirkt, so zu koordinieren, und zu steuern, dass das Ergebnis möglichst dem erwünschten Ziel entspricht.»<sup>238</sup>

Die Raumplanung ist in diesem Sinne vor allem *auch der Nachhaltigkeit verpflichtet*. Eine tatsächliche, geordnete und überlegte Planung des Raumes bezweckt das *Offenbleiben für die Interessen zukünftiger Generationen*, indem diesen genügend Spielraum gegeben wird, ihre eigenen Ansprüche, Wünsche und Ideen, wie mit der Ressource Boden umgegangen wird, umsetzen zu können. Es ist somit durch die Raumplanung zu vermeiden, dass künftigen Generationen durch eine übermäßige und unkoordinierte Inanspruchnahme der Ressource Boden ihre Entwicklungsmöglichkeiten wortwörtlich «verbaut» werden.<sup>239</sup> «Weil der Boden Lebensgrundlage bildet und ein knappes, nicht vermehrbares Gut darstellt, soll damit sparsam umgegangen werden.»<sup>240</sup> Während es vor allem Aufgabe des USG ist, mittels qualitativen Bodenschutzes die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten, so liegt es in erster Linie im Aufgabenbereich der Raumplanung, mit ihren Mitteln einen quantitativen Bodenschutz zu verwirklichen. Hierdurch soll die langfristige Erhaltung offener Bodenflächen sichergestellt werden.<sup>241</sup> Angesichts einer ungebrochenen Bautätigkeit ist relativierend hinzuzufügen, dass es hierbei zumindest oder vor allem darum gehen muss, den Flächenverlust so gering wie möglich zu halten.<sup>242</sup> Mit Massnahmen der Raumplanung sollen darüber hinaus aber auch weitere natürliche Lebensgrundlagen, namentlich Luft, Wasser und Wald, geschützt werden.<sup>243</sup>

---

Erhöhung der Billettpreise zu gewärtigen hätte, weil die Betreiber dieser Transportunternehmen die von ihnen – als Verursacher von externen, dem Verkehr zuzuordnenden Kosten – erhobenen zusätzlichen Verkehrsabgaben auf die Billettpreise überwälzen würden.

<sup>238</sup> SCHWICK/JAEGER/HERSPERGER/CATHOMAS/MUGGLI, S. 115; vgl. RUCH, SG-Komm BV, N 10 ff. zu Art. 75 BV.

<sup>239</sup> Vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 890.

<sup>240</sup> HALLER/KARLEN, Rz. 73; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 58.

<sup>241</sup> GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 58; TSCHANNEN, Kommentar USG, N 2 zu Art. 33 USG.

<sup>242</sup> Vgl. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 2 zu Art. 33 USG.

<sup>243</sup> Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 58.

Der Raumplanungsartikel in der Bundesverfassung – Art. 75 BV – stipuliert Folgendes:

- «<sup>1</sup> Der Bund legt die Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der *zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes*.
- <sup>2</sup> Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.
- <sup>3</sup> Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.»<sup>244</sup>

Die vorgenannten Absätze 2 und 3 sind, auch wenn dies prima facie nicht ersichtlich ist, unter Nachhaltigkeitsaspekten nicht unerheblich: Der Bund kann mit einer angemessenen Förderung und Koordination der kantonalen Bestrebungen im Rahmen der Raumplanung, ebenso wie mit einer entsprechenden Zusammenarbeit mit den Kantonen auf eine nachhaltige Raumentwicklung hinwirken (Abs. 2).<sup>245</sup> Als Instrument hierzu dient nota bene der vom Bund zu genehmigende Richtplan, bei dessen Genehmigung die Forderung nach einer an den Nachhaltigkeitszielen ausgerichteten Raumplanung Berücksichtigung finden kann.<sup>246</sup>

Dasselbe gilt, wenn gemäss Abs. 3 des Raumplanungsartikels in der BV der Bund *und* die Kantone<sup>247</sup> gehalten sind, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben – worunter auch nicht direkt raumplanerische, «übrige» Aufgaben fallen, so etwa das im Rah-

---

<sup>244</sup> Hervorhebungen durch den Verfasser.

<sup>245</sup> Vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 12.

<sup>246</sup> Zur Genehmigung des Richtplans vgl. Art. 11 RPG. Die Nachhaltigkeit findet ihren Niederschlag im Rahmen der Richtplanung etwa in Art. 6 Abs. 2 lit. a und b RPG: Die Kantone haben für die Erstellung ihrer Richtpläne Grundlagen zu erarbeiten, in denen sie feststellen, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen (lit. a) sowie, welche besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind (lit. b). Nach Art. 8 RPG sodann hat jeder Kanton in seinem Richtplan mindestens festzulegen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Art. 8 Abs. 1 lit. b RPG). Im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung prüfen die Behörden bei der Planung raumwirksamer Tätigkeiten – worunter die Richtplanung fällt – insbesondere, welche Möglichkeiten bestehen, den Boden haushälterisch und umweltschonend zu nutzen (Art. 2 Abs. 1 lit. d i.V.m. Art. 1 Abs. 2 lit. a RPV).

<sup>247</sup> Die Kantone werden also explizit in die Pflicht genommen; vgl. MADER, S. 111.

men einer nachhaltigen Entwicklung nicht unerhebliche Verkehrswesen – die Erfordernisse der Raumplanung zu berücksichtigen.<sup>248</sup>

Unter Nachhaltigkeitsaspekten relevant ist indessen vor allen Dingen der erste Absatz von Art. 75 BV, mithin die nachfolgend umschriebene *Trias*, welche die Ziele der *zweckmässigen Nutzung des Bodens*, der *haushälterischen Bodennutzung* sowie der *geordneten Besiedlung des Landes* umschreibt:<sup>249</sup>

**a) Zweckmässige Nutzung des Bodens**

Zweckmässig ist eine Bodennutzung, wenn den verschiedenen Bodenfunktionen – beispielsweise als Grundlage für Wohn-, Arbeits- oder Erholungszwecke – in angemessener Weise Rechnung getragen wird.<sup>250</sup>

**b) Haushälterische Bodennutzung**

Der Wortlaut des Art. 75 BV Abs. 1 nBV weicht nicht erheblich von Art. 22<sup>quater</sup> aBV ab. Ergänzend hinzugekommen ist die Forderung, dass die Nutzung des Bodens nicht bloss zweckmässig, sondern auch haushälterisch erfolgen soll. Der entsprechende Passus fand sich bereits im RPG, wurde mit der Teilrevision der BV jedoch von der Gesetzes- auf die Verfassungsebene gehoben.<sup>251</sup> Nicht verneint werden kann der ausgeprägt programmatische Charakter dieser Handlungsmaxime. Dennoch hat die Erhebung auf Verfassungsebene einiges an Gewicht, haben sich doch Gesetzgeber aller Stufen an dieser Prämisse zu messen und eine verfassungskonforme Umsetzung vorzunehmen.<sup>252</sup>

Die Forderung nach einer haushälterischen Bodennutzung als eine der zentralen Aufgaben der Raumplanung fusst auf dem Umstand, dass der Boden als Lebensgrundlage dient und ein knappes, nicht vermehrbares Gut darstellt. Konkretisiert

---

<sup>248</sup> RAUSCH, § 58 Rz. 12; VALLENDER, SG-Komm BV, N 51 zu Art. 73 BV.

<sup>249</sup> Vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 11; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 58.

<sup>250</sup> RAUSCH, § 58 Rz. 11.

<sup>251</sup> MADER, S. 111, S. 114.

<sup>252</sup> Vgl. MADER S. 114 f. Es spielt dabei keine Rolle, ob dieser Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung einen subjektiven, individuellen Anspruch vermittelt: Die Prüfung der Verfassungskonformität von Rechtsetzungsakten ist nicht allein auf justiziable Ansprüche beschränkt; vgl. MADER, S. 115. Es sei hierbei insbesondere auf die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle (vgl. insb. Art. 82 lit. b BGG) und die Grundsätze der verfassungskonformen Auslegung verwiesen.

wird damit insgesamt das Nachhaltigkeitsprinzip für den Bereich der Raumplanung.<sup>253</sup> Gerade durch diesen von der Verfassung verlangten – haushälterischen – Umgang mit der Ressource Boden kommt der Nachhaltigkeit eine zentrale Bedeutung im Raumplanungsrecht zu. Dessen vordringliche Aufgabe ist es somit, die Siedlungsentwicklung zu steuern und den tatsächlichen Bedarf an Bauland zu beschränken.<sup>254</sup>

Aus dem verfassungsrechtlichen Postulat der haushälterischen Bodennutzung fliesst eine *Vielzahl von Anforderungen, die das RPG auf einfachgesetzlicher Ebene umzusetzen hat*: die genaue Bedarfsabschätzung bei der Dimensionierung der Bauzonen (Ingress zu Art. 3 RPG; Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG), Abstimmung der Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrossen hinaus auf Ebene der Kantons- und Regionalplanung (Art. 1 Abs. 1, Art. 15 Abs. 3 RPG), sowie die Zuweisung der Nutzungen des Landes nach dessen Eignung und Erschliessungsgüte (Art. 15 Abs. 4 lit. a, Art. 19 und Art. 22 Abs. 2 RPG). In Bezug auf die Siedlungsentwicklung nach innen i.S.v. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> und b RPG hervorzuheben sind sodann insbesondere die sinnvolle und möglichst gute Ausnutzung sowie möglichst rasche Überbauung der einer Bauzone zugewiesenen Grundstücke (Art. 15 Abs. 4 lit. b und d sowie Art. 15a RPG), die bessere Ausnutzung der Flächen innerhalb der bestehenden Bauzonen im Rahmen der Nach- bzw. Innenverdichtung (Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG) und die restriktive Bewilligung von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 ff. RPG)<sup>255</sup>

### c) **Geordnete Besiedlung des Landes**

Der Forderung nach einer geordneten Besiedlung des Landes schliesslich wird nachgekommen, wenn die Siedlungsaktivität auf vernünftig begrenzte Baugebiete fokussiert wird sowie Nutzungsordnung und Infrastruktur aufeinander abgestimmt sind.<sup>256</sup>

---

<sup>253</sup> HALLER/KARLEN, Rz. 73; ANTONIAZZA, S. 77; vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 11.

<sup>254</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 4 zu Art. 73 BV; AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 185.

<sup>255</sup> Vgl. hierzu ausführlich Erster Teil, 2. Kapitel, II.B.3.

<sup>256</sup> HALLER/KARLEN, Rz. 73; RAUSCH, § 58 Rz. 11.

Aus diesen Zielen können zwei für das gesamte Raumplanungsrecht fundamentale und sich gegenseitig ergänzende Prinzipien abgeleitet werden: der Trennungsgrundsatz und das Konzentrationsprinzip.<sup>257</sup>

i) *Trennungsgrundsatz*

Der Trennungsgrundsatz beabsichtigt die *Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet*, wie dies Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG auf Gesetzesebene explizit fordert.<sup>258</sup> Diese Trennung hat – bzw. hätte, denn beim Terminus «Nichtbaugebiet» handelt es sich um einen umstrittenen Begriff, da auch darin unter bestimmten Voraussetzungen gebaut werden kann<sup>259</sup> – sowohl in rechtlicher als auch tatsächlicher Hinsicht zu erfolgen.<sup>260</sup> Entsprechend – muss sich die wesentliche Bautätigkeit auf die hoheitlich bezeichnete Bauzone, das Bauen ausserhalb der Bauzonen auf das Nötigste beschränken.<sup>261</sup>

ii) *Konzentrationsprinzip*

Um das Gebot der haushälterischen Bodennutzung umzusetzen, muss die Siedlungstätigkeit konzentriert werden. Es sollen also Siedlungen «auf räumlich zusammenhängenden, vom umliegenden Nichtsiedlungsgebiet klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen» konzentriert werden.<sup>262</sup> Dieses Prinzip wird auf Gesetzesebene weiter ausgeführt, indem seit der Teilrevision des RPG 2012 dessen Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG verlangt, dass die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken ist und nach Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG kompakte Siedlungen geschaffen werden sollen, zur *Konzentration des Siedlungsgebiets* insbesondere eine verdichtete Bauweise angestrebt werden soll.<sup>263</sup> Überbauungen sind also dort zu favorisieren, wo eigentliche Baulücken innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets vorhanden sind; Grundstücke dürfen nur dann neu eingezont werden,

---

<sup>257</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 21 zu Art. 75 BV; GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 14; vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 157 f.

<sup>258</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 21 zu Art. 75 BV.

<sup>259</sup> Vgl. Art. 24 ff. RPG, hierzu ausführlicher nachstehend Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.B.2.

<sup>260</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 21 zu Art. 75 BV; RUCH, SG-Komm BV, N 36 zu Art. 75 BV.

<sup>261</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 54; MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 158; Urteil des BGer 1C\_491/2011 vom 5. Juli 2012, insb. E. 6.4.

<sup>262</sup> Urteil des BGer 1C\_119/2007 vom 13. November 2008, E. 3.7.3; GRIFFEL, BaKomm, N 22 zu Art. 75 BV; MUGGLI, Föderalismus, S. 55.

<sup>263</sup> GRIFFEL, BaKomm, N 22 zu Art. 75 BV; RUCH, SG-Komm BV, N 36 zu Art. 75 BV.

wenn sie an bestehende Bauzonen, denen bereits Siedlungscharakter zukommt, angrenzen.<sup>264</sup>

Die in Art. 75 Abs. 1 BV enthaltenen Ziele, gerade hinsichtlich einer nachhaltigen Bodennutzung, sowie die daraus abgeleiteten Prinzipien sind, wie soeben gesehen, für sich nicht direkt umsetzbar. Sie bedürfen vielmehr ihrer Umsetzung, Konkretisierung und Ausdifferenzierung, insbesondere auf der Ebene des RPG und der RPV, aber auch in den entsprechenden kantonalen und kommunalen bau- und planungsrechtlichen Erlassen. Diese müssen sich jedoch an den aus Art. 75 BV hervorgehenden Grundsätzen ausrichten und messen lassen.<sup>265</sup>

#### 4. Waldschutz (Art. 77 BV)

Bereits im Jahr 1874 fand die Nachhaltigkeit mit Art. 24 Abs. 2 aBV implizit Eingang in die Verfassung. Vorgenannte Bestimmung beauftragte den Bund, zum Schutz des vorhandenen Waldes gesetzgeberisch tätig zu werden.<sup>266</sup> Ihren verfassungsmässig-historischen Ursprung hat die Nachhaltigkeit also im Waldrecht. Prägend ist damit auch seit jeher die damit einhergehende Forderung, dass der Wald seine Funktionen dauernd und ohne Einschränkungen erfüllen können, der Waldbestand so zum Schutz von Mensch und Natur – insbesondere auch zum Schutz vor Naturgefahren – unbeschränkt erhalten werden muss.<sup>267</sup> Dieser Waldschutz zeigt Wirkung, indem seit ungefähr 150 Jahren eine Abnahme der Waldflächen verhindert werden konnte. Dies wird auch darauf zurückgeführt, dass bis heute die Inanspruchnahme von Wald durch den Menschen, insbesondere durch eine Rodung, eine entsprechende gleichwertige Kompensation nach sich zieht.<sup>268</sup>

Im Rahmen der Totalrevision der BV im Jahr 1999 wurde Art. 24 aBV in Art. 77 BV überführt. Gleichzeitig wurde die unbedingt zu erhaltende Schutzfunktion des

---

<sup>264</sup> Vgl. Urteil des BGer 1C\_374/2011 vom 4. März 2012, E. 2.1; GRIFFEL, BaKomm, N 22 zu Art. 75 BV; s. auch MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 158.

<sup>265</sup> RUCH, SG-Komm BV, N 36 zu Art. 75 BV. Ob und wie dies der Fall ist, wird im Zweiten Teil, 3. Kapitel, eingehend zu prüfen sein.

<sup>266</sup> Vgl. HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 1 sowie N 9 zu Art. 77 BV. Zur expliziten Verankerung der Nachhaltigkeit – erst mit der Revision der BV 1999 – vgl. Erster Teil, 2. Kapitel, I.

<sup>267</sup> Vgl. HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 9 zu Art. 77 BV.

<sup>268</sup> Vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 18; vgl. GRIFFEL, BaKomm, N 39 zu Art. 74 BV; ob eine solche Kompensation sich auch auf die (bauliche) Bodennutzung anwenden liesse, wird im Dritten Teil, 3. Kapitel, II und III, untersucht.



Waldes ergänzt um eine Wohlfahrts- und Nutzfunktion, die der Wald qua Verfassung nun ebenso wahrzunehmen hat.<sup>269</sup> Der Wald dient damit nebst seiner Schutzaufgabe auch als Erholungs- bzw. Lebensraum für Mensch, Flora und Fauna. Überdies dient er mit seiner Filterfunktion der Regulierung der Atmosphäre, des Klimas und des Wasserhaushalts, ganz allgemein dem Umwelt-, Arten- und Biotopschutz (Wohlfahrtsfunktion), unter gleichzeitiger Bereitstellung von Holz als erneuerbarem Rohstoff und Energieträger (Nutzfunktion).<sup>270</sup>

Analog zum Raumplanungsrecht werden somit vielschichtige Anforderungen an die Waldgesetzgebung gestellt, denen diese gerecht werden soll. Ebenso sind die Raumplanung (Art. 75 BV) und die Waldnutzung (Art. 77 BV) aufgrund ihrer Raumbezogenheit eng miteinander verflochten, was insbesondere aus den jeweiligen Ausführungsgesetzen (WaG und RPG) ersichtlich ist, verweisen diese doch wechselseitig aufeinander.<sup>271</sup> Der Schutz des Waldes ist gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 3 Abs. 2 lit. e RPG beispielsweise auch eine Aufgabe des Raumplanungsgesetzes; Art. 11–13 WaG demgegenüber enthalten Regelungen über das Verhältnis zwischen Wald und Raumplanung, insbesondere, was die Rodungs- und Baubewilligung anbelangt.<sup>272</sup>

Trotz dieser Verschränkungen scheint im Gegensatz zur Raumplanung die Vereinigung der involvierten und oft gegenläufigen Interessen im Waldrecht gelungen zu sein, fällt letzterem gegenüber das Verdikt doch einiges positiver aus: «Das Waldrecht blickt auf eine über 100-jährige Erfolgsgeschichte zurück, welche mit der Formulierung des absolut geltenden Walderhaltungsgebots in seiner Klarheit und Kontinuität im schweizerischen Umwelt- und Raumplanungsrecht seinesgleichen sucht.»<sup>273</sup>

## 5. Natur- und Heimatschutz (Art. 78 BV)

Art. 78 BV beinhaltet zwei Schutzbereiche: einerseits den Naturschutz, andererseits den Heimatschutz. Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie

---

<sup>269</sup> Vgl. HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 2 zu Art. 77 BV; zu den einzelnen Waldfunktionen und deren Gefährdung s. auch Botschaft WaG, S. 179 f.

<sup>270</sup> Vgl. HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 12 zu Art. 77 BV.

<sup>271</sup> HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 11 zu Art. 77 BV.

<sup>272</sup> HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 11 zu Art. 77 BV.

<sup>273</sup> HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 25 zu Art. 77 BV; vgl. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 20 f.

Natur- und Kulturdenkmäler sind gemäss Art. 78 Abs. 2 BV zu schonen bzw. grundsätzlich gar ungeschmälert zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Die beiden Stossrichtungen sind – gerade auch unter Nachhaltigkeitsaspekten – zu differenzieren:

**a) Naturschutz**

Art. 78 BV wiederholt bezüglich des Naturschutzes ein Anliegen, das bereits in der Präambel geäussert wird: Fordert diese die «Verantwortung gegenüber der Schöpfung», ist die Zielfunktion des Naturschutzes «[...] die Erhaltung bestimmter Güter der *natürlich vorhandenen Umwelt* um ihrer selbst willen, wie Pflanzen, Tiere, Naturdenkmäler».<sup>274</sup> Naturschutz und Umweltschutz (Art. 74 BV) sind hinsichtlich ihrer Zielfunktion somit weitgehend kongruent.<sup>275</sup>

Art. 78 Abs. 4 BV verpflichtet den Bund, Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt sowie zur Erhaltung ihrer Lebensräume in ihrer natürlichen Vielfalt zu erlassen. Wiederum spiegelt sich in diesen Schutz- und Erhaltungszielen der Nachhaltigkeitsgedanke, welcher der Bundesverfassung als Leitlinie inhärent ist.<sup>276</sup>

Hervorzuheben ist – insbesondere auch unter der Prämisse einer nachhaltigen Bodennutzung<sup>277</sup> und dem in Art. 78 Abs. 4 BV geforderten Erhalt der Lebensräume in ihrer natürlichen Vielfalt – der von Art. 78 Abs. 5 BV geforderte absolute Schutz der Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung. Nachdem die von Art. 78 Abs. 2 BV geforderte Interessenabwägung (grundsätzlich ungeschmälerte Erhaltung, wenn nicht ein anderes öffentliches Interesse entgegensteht) bis dahin fast immer zu Ungunsten der Naturschutzinteressen ausfiel, wurde mit der Annahme der Rothenthurm-Initiative

---

<sup>274</sup> Botschaft BV, S. 253, Hervorhebungen durch den Verfasser. Vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 15.

<sup>275</sup> RAUSCH, § 58 Rz. 15.

<sup>276</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 53; vgl. MARQUARDT, S. 205 f.

<sup>277</sup> Aber auch im Rahmen der Möglichkeit, eine absolute Begrenzung einer Flächeninanspruchnahme vorzunehmen, vgl. hierzu nachstehend Dritter Teil, 3. Kapitel, I.A ff.

im Jahr 1987<sup>278</sup> ein Paradigmenwechsel vollzogen.<sup>279</sup> Art. 78 Abs. 5 BV hält fest: «Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung sind geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen.» Eine Abwägung zwischen dem Interesse an einer Bodenbeanspruchung (etwa durch Bauten und Anlagen) und Naturschutzinteressen bzw. dem Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung muss in diesem Kontext immer zu Gunsten der Nachhaltigkeit ausfallen bzw. ist eine solche Interessenabwägung von vornherein gar ausgeschlossen, sind Eingriffe in diese Schutzobjekte doch schlicht verboten.<sup>280</sup>

**b) Heimatschutz**

Der Heimatschutz demgegenüber «meint alle Vorkehren zur Erhaltung bestimmter Güter der *menschlich gestalteten Umwelt*, soweit sie Identifikationswert aufweisen, wie Ortsbilder, Kulturlandschaften und Kulturdenkmäler».<sup>281</sup>

**c) Differenzierung von Natur- und Heimatschutz  
bezüglich Nachhaltigkeitsaspekten**

Sowohl dem Natur- als auch dem Heimatschutz ist gemeinsam, dass sie der Grundidee nach ideellen Zwecken dienen, beide jedoch auch wirtschaftliche Aspekte,

---

<sup>278</sup> Entgegen dem Willen des Bundesrates sowie dem Gros des National- und Ständerates, die einer solchen Verabsolutierung eines Schutzanliegens ablehnend entgegenstanden, vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 17.

<sup>279</sup> Vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 17. Damals fand die Rothenthurm-Initiative in Art. 24<sup>sexies</sup> Abs. 5 aBV Eingang.

<sup>280</sup> Ohne die Einführung dieser speziell ausgerichteten Schutznorm wäre die Erhaltung dieser Moorlandschaften – unter Beibehaltung der ursprünglichen, nachgiebigen Interessenabwägung – nicht gelungen; vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 17.

<sup>281</sup> Botschaft BV, S. 253, Hervorhebungen durch den Verfasser. Ob gewisse Ortsbilder oder Denkmäler den geforderten Identifikationswert aufweisen, ist nicht selten umstritten; vgl. statt vieler Urteil des BGer 1C\_118/2018 vom 21. März 2017. Überdies kann sich aus der Forderung nach einer ungeschmälernten Erhaltung eines Schutzobjektes (vgl. Art. 78 Abs. 2 BV sowie Art. 3 Abs. 1 sowie Art. 6 NHG) ggf. ein Spannungsfeld mit der Forderung nach einer Siedlungsentwicklung nach innen, mithin einer nachhaltigen Raumplanung ergeben; vgl. z.B. Urteil des BGer 1C\_118/2018 vom 21. März 2017, E. 6.

wie etwa den Tourismus, tangieren.<sup>282</sup> Divergenzen bestehen jedoch, wenn man sie am Nachhaltigkeitsprinzip, verstanden als Generationenvertrag, misst, geht es hierbei doch darum, die *natürlichen* Lebensgrundlagen ungeschmälert künftigen Generationen zu erhalten und dadurch das Überleben der Gesellschaft sicherzustellen.<sup>283</sup> Der Naturschutz kann sich an diesem Prinzip, insbesondere auch aufgrund der mit Art. 74 BV (Umweltschutz) korrelierenden Schutzgüter, sowie der Anlehnung an die bereits in der Präambel geäußerte Verpflichtung des Bundes zur Nachhaltigkeit ohne Weiteres messen.<sup>284</sup> Für den Heimatschutz trifft dies jedoch nicht zu, da dessen Schutzbereich nur – aber immerhin – den Schutz menschgeschaffener Güter bezweckt, ihm also die Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen als Ziel des Nachhaltigkeitsprinzips weitgehend abgeht.<sup>285</sup>

Das ist m.E. relevant, wenn Siedlungsentwicklung nach innen und innere Verdichtung zum Schutz von Naturgütern dann nicht möglich sind, wenn heimatschutzrechtliche Aspekte bzw. die Unterschutzstellung von Gebäuden – denen kein wirklich einzigartiger Charakter zukommt – entgegenstehen. Selbst wenn der Eigentümer einer bestehenden Baute gewillt ist, die bestehende Bausubstanz zu erneuern und einer erneuten oder besseren (Aus-)Nutzung zuzuführen, stehen einem Abbruch oder einem Umbau derselben nicht selten denkmalschützerisch motivierte Abbruchverbote entgegen.<sup>286</sup> «Im Lichte einer haushälterischen Bodennutzung liegt es zweifellos im öffentlichen Interesse, dass solche Bausubstanz wieder einer (intensiveren) Nutzung zugeführt wird.»<sup>287</sup>

Im Sinne einer tatsächlichen nachhaltigen Entwicklung, die den Schutz des Bodens im Auge hat und den Fokus der Siedlungsentwicklung nach innen verlegt, müsste m.E. – im Rahmen der Interessenabwägung, oder aber auch de lege ferenda – der Heimatschutz gegenüber dem Natur- und Bodenschutz zurücktreten. «Für die Realisierung einer Verdichtung müssen nicht nur die ökonomischen Voraussetzungen erfüllt sein, sondern auch gewisse regulatorische Hemmnisse besei-

---

<sup>282</sup> RAUSCH, § 58 Rz. 15.

<sup>283</sup> JÄGER/BÜHLER, Rz. 40; vgl. PETITPIERRE-SAUVAIN, § 36 Rz. 7 f.; vgl. ausführlich vorstehend Erster Teil, 1. Kapitel, I.A.

<sup>284</sup> Vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 15.

<sup>285</sup> Vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 15.

<sup>286</sup> WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 247.

<sup>287</sup> WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 247.

tigt werden, bevor an einen direkten oder indirekten raumplanungsrechtlichen Zwang gedacht wird.»<sup>288</sup>

## D. Landwirtschaft (Art. 104 BV)

Die Landwirtschaft ist unter bodenrechtlich-nachhaltigkeitsspezifischen Gesichtspunkten aus zwei Gründen besonders hervorzuheben:

### 1. Bodenrecht, nachhaltige Agrarwirtschaft und ökologische Fallen

Unter bodenrechtlichen Aspekten ist die Landwirtschaft deshalb von grosser Wichtigkeit, weil die landwirtschaftliche Produktion einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Bodennutzung hat. Eine nicht nachhaltige Landwirtschaft belastet nicht nur Gewässer,<sup>289</sup> sondern gerade auch Böden auf vielfältige Weise.<sup>290</sup> Ziel einer auf nachhaltige Produktion ausgerichteten Landwirtschaft muss somit der Erhalt der Lebens- und Ernährungsgrundlage Boden auch für zukünftige Generationen sein. Die Gefahr, in eine der drei ökologischen Fallen zu treten,<sup>291</sup> ist im Agrarsektor besonders latent vorhanden: Eine rein marktwirtschaftlich orientierte Agrargüterproduktion unterminiert beispielsweise mit einem erhöhten Düngereinsatz und der Bewirtschaftung von Monokulturen – um damit einen immer grösseren Output zu generieren – wortwörtlich ihre eigene Grundlage, den Boden.<sup>292</sup> Dadurch wird über kurz oder lang die Produktion von Nahrungsmitteln verunmöglichlicht. Bereits sind zwei der drei «ecological traps» – Boden und Nahrung – am Zuschnappen. Die eigentliche Krux daran ist, dass demgegenüber eine rein auf

---

<sup>288</sup> MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 44. MUGGLI macht diese Aussage indessen nicht direkt in Bezug auf den Denkmalschutz. Er hält auf S. 42 allerdings fest, dass es zahlreiche Faktoren sind, die einem Ersatzneubau und damit einer namhaften Verdichtung entgegenstünden, wobei der Staat via Denkmalpflege einen schwer abschätzbaren Einfluss habe, da Unklarheiten bezüglich der Unterschutzstellung einen Ersatzneubau als risikobehaftet erscheinen liessen.

<sup>289</sup> Man denke etwa an die hohen Nitratkonzentrationen im Grundwasser sowie die erhöhten Phosphatwerte in Seen, die auf den übermässigen und unsachgemässen Einsatz von Düngemitteln – zur Erhöhung bzw. Stabilisierung der Produktion – zurückzuführen sind und etliche Jahre später noch Nachwirkungen zeitigen; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 53.

<sup>290</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 53 zu Art. 73 BV.

<sup>291</sup> Vgl. hierzu vorstehend Erster Teil, 1. Kapitel, II.

<sup>292</sup> Vgl. WINKLER, S. 31.

Nachhaltigkeit ausgerichtete Agrarwirtschaft – gerade auch in der Schweiz, die sich mit erheblich grösseren und leistungsfähigeren Märkten in näherer (EU) und weiterer (z.B. USA, Brasilien) Umgebung messen muss – ökonomisch kaum Sinn ergibt bzw. schlichtweg keine monetäre Basis zu bieten vermag.<sup>293</sup> Dieses Problem soll unter anderem mit den noch genauer zu evaluierenden, auf eine ökologische Produktion ausgerichteten Direktzahlungen angegangen werden.<sup>294</sup>

## 2. Verfassungsrechtliche Aspekte der Landwirtschaft

Aus verfassungsgeschichtlichen Gründen erwähnenswert ist die Landwirtschaft deshalb, weil in der BV von 1874 die Nachhaltigkeit generell noch keine Erwähnung fand. Dies änderte sich erst, als 1996 mit dem Landwirtschaftsartikel (Art. 31<sup>octies</sup> aBV, im Rahmen der Revision der Bundesverfassung 1999 nahezu unverändert in Art. 104 BV überführt) ausdrücklich auf das Nachhaltigkeitsprinzip Bezug genommen wurde:<sup>295</sup> Gemäss Art. 104 Abs. 1 BV sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine *nachhaltige* und *auf den Markt ausgerichtete Produktion* einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung (lit. a), zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft (lit. b), sowie zu einer dezentralen Besiedelung des Landes (lit. c).<sup>296</sup> Der Terminus «nachhaltig» wurde im Kontext der Landwirtschaftspolitik ursprünglich hauptsächlich ökologisch, also der engeren Definition der Nach-

---

<sup>293</sup> Vgl. WTO, Review 2018, S. 42. Jedoch ist gleichzeitig das für die Nahrungsmittelproduktion zur Verfügung stehende Agrarland etwa durch Erosion, Übernutzung, Naturkatastrophen und Stoffbelastung stark unter Druck, was für eine ökologisch-nachhaltigere Nutzung sprechen dürfte; vgl. BLW, Schutz des Kulturlandes, S. 6 f.

<sup>294</sup> Siehe nachstehend Erster Teil, 2. Kapitel, II.B.2; s. auch GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 56.

<sup>295</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 27; VALLENDER, SG-Komm BV, N 14 zu Art. 73 BV; OESCH, BaKomm, N 1 f. sowie N 22 zu Art. 104 BV.

<sup>296</sup> Art. 104 Abs. 1 BV entspricht mehr oder weniger wörtlich dem Zweckartikel von Art. 1 LwG, der jedoch die – in der BV in Art. 104 Abs. 1 lit. b quasi «in einem Guss» genannte – Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (lit. b) und die Pflege der Kulturlandschaft (lit. c) aufsplittet sowie mit der Gewährleistung des Tierwohls (lit. e) ein weiteres, Art. 104 BV nicht zu entnehmendes Ziel aufführt, das im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 Eingang in das LwG gefunden hat (vgl. BBl 2012 2078). Seine verfassungsmässige Entsprechung findet dieser ergänzte LwG-Zweckartikel jedoch nicht in Art. 104 BV, sondern bereits in Art. 80 BV (Tierschutz).

haltigkeit verpflichtet, verstanden.<sup>297</sup> Mittlerweile ist allgemein anerkannt, dass die in Art. 104 Abs. 1 BV genannten gemeinwirtschaftlichen Leistungen nur dann erbracht werden können, wenn die landwirtschaftliche Produktion auch die ökonomische und soziale Komponente der Nachhaltigkeit längerfristig und gleichwertig berücksichtigt.<sup>298</sup> Dennoch spricht die nachhaltige Produktion, wie sie Art. 104 Abs. 1 BV fordert, in erster Linie die ökologische Komponente der Nachhaltigkeit, also gerade auch den Schutz der natürlichen Umwelt und die dauerhafte Erhaltung der beschränkten natürlichen Ressourcen – worunter der Boden zweifellos fällt – an.<sup>299</sup> Eine nachhaltige landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Nutzflächen beinhaltet entsprechend ganz allgemein die Begrenzung negativer Einflüsse auf die Umwelt – zu denken ist etwa an die Vermeidung übermässiger Düngung –, sodass mögliche verbleibende Beeinträchtigungen in einem Mass gehalten werden, welches die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen nicht übersteigt. Ganz spezifisch beinhaltet diese aus der Verfassung hervorgehende Forderung jedoch insbesondere auch, dass die *Ertragsfähigkeit des Bodens* – vor allem Acker-, Wiesen- und Weideland als Basis für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion – *qualitativ und quantitativ langfristig erhalten werden* soll. Denn ohne Boden, auf dem sich Agrargüter produzieren lassen, lässt sich auch nichts erwirtschaften. Die ökologische Komponente ist im Rahmen der Landwirtschaft somit Grundvoraussetzung der ökonomischen Komponente.<sup>300</sup>

Der auf den Begriff «Nachhaltigkeit» folgende – vorstehend ebenso separat hervor gehobene – Passus der auf den Markt ausgerichteten Produktion unterstreicht jedoch anschaulich das Spannungsfeld zwischen Ökologie und Ökonomie im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung, auf die sich die Landwirtschaft ausrichten sollte. Die explizite Nennung bzw. nochmalige Hervorhebung der bereits aus dem

---

<sup>297</sup> OESCH, BaKomm, N 22 zu Art. 104 BV. Damit sollte die Landwirtschaft auf eine ökologisch ausgerichtete, auf Dauer umweltgerecht ausgelegte multifunktionale Bewirtschaftung verpflichtet werden, wobei diese Bewirtschaftung – mit der gleichzeitigen Nennung einer «auf den Markt ausgerichteten Produktion» in demselben Artikel – sich näher am Markt bzw. am Konsumenteninteresse ausrichten sollte. Vgl. Votum Schüle Kurt, Amtl. Bull. SR 1995, S. 781, Votum Seiler Bernhard, Amtl. Bull. SR 1995, S. 782 f., sowie Votum Jagmetti Riccardo, Amtl. Bull. SR 1995, S. 786.

<sup>298</sup> OESCH, BaKomm, N 22 zu Art. 104 BV; BGE 132 II 305 ff. (320), E. 4.3; GLASER, S. 98; RICHLI, Rz. 360 ff., insb. Rz. 361; VALLENDER, SG-Komm BV, N 18 zu Art. 73 BV; MADER, S. 111; Botschaft AP 2011, S. 6356; Botschaft AP 2014–2017, S. 2095 ff.

<sup>299</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 54 zu Art. 73 BV.

<sup>300</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 54 zu Art. 73 BV.

vorstehenden Terminus «Nachhaltigkeit» hervorgehenden ökonomischen Komponente durch die Forderung an die Landwirtschaft, diese habe sich mit einer marktorientierten Produktion insbesondere am Konsumenteninteresse auszurichten,<sup>301</sup> lässt dem ökonomischen Anliegen im Rahmen einer nachhaltigen Landwirtschaft ein besonderes Gewicht zukommen.<sup>302</sup> Dennoch darf, wie vorstehend ausgeführt, die ökologische Komponente nicht aus den Augen verloren werden.

Über die Nachhaltigkeitstrias hinaus hat die Landwirtschaft aber, wie Art. 104 Abs. 1 BV weiter ausführt, im Rahmen einer *multifunktionalen Landwirtschaft* zusätzliche Kriterien zu erfüllen: So ist sicherzustellen, dass die *Versorgungssicherheit* der Bevölkerung durch die Bereitstellung zureichender Mengen von (Grund-)Nahrungsmitteln und Rohstoffen, und somit die Ernährungssicherheit, gewährleistet ist (Art. 104 Abs. 1 lit. a BV).<sup>303</sup> Hier ist es wesentlich Sache des Raumplanungsrechts, mitzuhelfen, dass diese Versorgungssicherheit gewährleistet werden kann, was nota bene durch die Bereitstellung zureichend grosser Landwirtschaftszonen und entsprechend genügend ausgestatteter Fruchtfolgeflächen sicherzustellen ist.<sup>304</sup>

Weiter wird die Landwirtschaft in Art. 104 Abs. 1 lit. b BV – aufgrund der engen Sachbeziehung und dem Eigeninteresse, sind doch intakte natürliche Lebensgrundlagen eine unabdingbare Voraussetzung für die landwirtschaftliche Produktion – verpflichtet, einen wesentlichen Beitrag zur *Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft* zu leisten.<sup>305</sup> Durch die Förderung und Erhaltung der Biodiversität und den Schutz vielfältiger (Kultur-)Landschaften hat die Landwirtschaft darauf hinzuwirken, dass insgesamt die natürlichen Ressourcen Boden, Wasser und Luft nachhaltig genutzt und weiterhin in genügender Qualität und Quantität vorhanden sind. Andernfalls liefe die Landwirtschaft Gefahr, einerseits ihre eigene Produktionsbasis, andererseits aber

---

<sup>301</sup> Vgl. Votum Schüle Kurt, Amtl. Bull. SR 1995, S. 782.

<sup>302</sup> Vgl. OESCH, BaKomm, N 24 zu Art. 104 BV.

<sup>303</sup> OESCH, BaKomm, N 26 zu Art. 104 BV; vgl. Botschaft AP 2014–2017, S. 2100; eine stetige Zunahme der Einfuhr von Futtermitteln aus dem Ausland (plus 46 Prozent zwischen den Jahren 2000 und 2012) dürfte wohl als weder förderlich für die Versorgungssicherheit noch als nachhaltig zu taxieren sein.

<sup>304</sup> Vgl. OESCH, BaKomm, N 27 zu Art. 104 BV; vgl. hierzu Art. 1 Abs. 2 lit. d, Art. 3 Abs. 2 lit. a und Art. 16 RPG sowie Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG i.V.m. Art. 26 ff. RPV. Ausführlich diesbezüglich nachstehend Dritter Teil, 3. Kapitel, III.A ff.

<sup>305</sup> Vgl. OESCH, BaKomm, N 26 zu Art. 104 BV; Botschaft AP 2014–2017, S. 2100 sowie 2102.



auch – weit gravierender – die natürlichen Lebensgrundlagen zu gefährden oder gar zu zerstören.<sup>306</sup>

Art. 104 Abs. 1 lit. c BV zur dezentralen Besiedelung des Landes betont im Zusammenhang mit den Anforderungen an eine multifunktionale Landwirtschaft, dass diese einen wesentlichen Beitrag leistet zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben im ländlichen Raum und so insbesondere Gebiete wie etwa Berggemeinden und Alpwirtschaften besiedelt und pflegt.<sup>307</sup>

Die wirtschaftliche Dimension des Nachhaltigkeitsbegriffs steht in Art. 104 Abs. 1 BV, wie aus den vorstehenden Ausführungen hervorgeht, zwar im Vordergrund. Die anschliessende Nennung insbesondere der Versorgungssicherheit sowie der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen – mithin einer insgesamt multifunktional ausgerichteten Landwirtschaft – zieht aber soziale und ökologische Aspekte in demselben Absatz mit ein und vereinigt somit sämtliche drei Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung in einem Guss – hohe Ansprüche, denen die Landwirtschaft somit gerecht werden soll.<sup>308</sup> Diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen, insgesamt die Förderung der Multifunktionalität in der Landwirtschaft im Sinne und im Interesse der gesamten Bevölkerung, werden primär durch Direktzahlungen abgegolten.<sup>309</sup> So soll gemäss Art. 104 Abs. 3 lit. a und b BV, die auf die allgemeinen Zielvorgaben von Art. 104 Abs. 1 lit. a und b BV Bezug nehmen,<sup>310</sup> das bäuerliche Einkommen – unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsausweises – durch Direktzahlungen ergänzt werden, um damit ein angemessenes Entgelt für die erbrachten Leistungen zu erzielen (Art. 104 Abs. 3 lit. a BV). Ebenso sollen mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die be-

---

<sup>306</sup> Vgl. OESCH, BaKomm, N 27 zu Art. 104 BV; Bundesrat, Bericht Weiterentwicklung Direktzahlungssystem. Es sei diesbezüglich insbesondere an die drei ökologischen Fallen (vgl. Erster Teil, 1. Kapitel, II) erinnert.

<sup>307</sup> Vgl. OESCH, BaKomm, N 29 zu Art. 104 BV.

<sup>308</sup> Vgl. MADER, S. 111; vgl. OESCH, BaKomm, N 25 zu Art. 104 BV.

<sup>309</sup> Vgl. OESCH, BaKomm, N 27 sowie 29 zu Art. 104 BV.

<sup>310</sup> Die in Art. 104 Abs. 1 lit. c BV verankerte dezentrale Besiedelung des Landes wird nicht mit einem spezifischen Direktzahlungsinstrument gefördert, wengleich auch die Ausrichtung von Direktzahlungen an bäuerliche Familienbetriebe – durch die Ergänzung des bäuerlichen Einkommens – zumindest zur Erhaltung der dezentralen Besiedelung beiträgt bzw. einer Abwanderung entgegenwirkt; vgl. OESCH, BaKomm, N 28 f. sowie N 39 zu Art. 104 BV.

sonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind, gefördert werden (Art. 104 Abs. 3 lit. b BV).<sup>311</sup>

## **E. Verankerung der Nachhaltigkeit in der Verfassung reicht nicht aus**

Das Grundverständnis der Nachhaltigkeit – sowohl in der Form des Nachhaltigkeitsprinzips als auch in Gestalt des Konzepts einer nachhaltigen Entwicklung – hat mannigfaltig Eingang in die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gefunden.<sup>312</sup> Entsprechend wird Nachhaltigkeit als Konzept eines Staatsziels begründet, das sämtliche Staatsorgane objektiv verpflichtet, durch ihr Handeln auf diese Zielerreichung hinzuwirken.<sup>313</sup> Den diesbezüglichen Bestimmungen der Bundesverfassung sind jedoch Makel inhärent, die, wie noch zu zeigen sein wird, einer tatsächlichen Umsetzung bisweilen nicht unerheblich im Wege stehen.

### **1. Programmatischer Charakter**

Mit der Nennung im Zweckartikel der Bundesverfassung (Art. 2 BV) wurde die Nachhaltigkeit, verstanden als dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, als vorrangiges Staatsziel verankert.<sup>314</sup> Diese Festlegung verpflichtet wohl den Gesetzgeber und die übrigen Staatsorgane, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf eine entsprechende Verwirklichung oder gewisse Annäherung an die Nachhaltigkeitsziele hinzuarbeiten bzw. diese zumindest zu berücksichtigen.<sup>315</sup> Der Verfassungsgeber hat damit die gewünschte Richtung des Staatshandelns über die ganze BV verteilt wiederholt festgeschrieben, kommt aber um die Feststellung, dass es sich hierbei um Ziele mit – bloss – programmatischem Inhalt handelt, nicht herum.<sup>316</sup> Dies ist jedoch nicht zuletzt auch einer gewissen Offenheit, um künfti-

---

<sup>311</sup> Vgl. OESCH, BaKomm, N 29 zu Art. 104 BV.

<sup>312</sup> MARQUARDT, S. 205 f.

<sup>313</sup> MARQUARDT, S. 206.

<sup>314</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 30.

<sup>315</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 30.

<sup>316</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 30; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 66 (2); vgl. JOSITSCH, S. 120 f.

gen Entwicklungen in einem dynamischen, internationalen Umfeld den nötigen Raum zu geben, geschuldet.<sup>317</sup>

## 2. Fehlende Justiziabilität

Dasselbe gilt es zu konstatieren, wenn man sich fragt, ob man sich denn auf die (fehlende) Nachhaltigkeit – ungeachtet, welcher Betrachtung man den Vorzug geben möchte<sup>318</sup> – im Einzelfall berufen kann. Obwohl die staatlichen Organe zu ihrer Umsetzung verpflichtet sind, so ist die Nachhaltigkeit als – wiederum blosse – Programmnorm nicht justizierbar.<sup>319</sup> Es fehlt ihr also die normativ genügende Bestimmtheit, um im Einzelfall durchsetzbare Rechte und Pflichten zu begründen.<sup>320</sup> Weder eine Berufung darauf, im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung werde ökologischen und sozialpolitischen Aspekten auf Kosten der Ökonomie der Vorzug gegeben, noch die Geltendmachung, die ökologische Nachhaltigkeit werde bei einem bestimmten Projekt – wie etwa einem grossen Bauvorhaben – nur ungenügend berücksichtigt, sind unter der Zuhilfenahme allein der Bundesverfassung möglich. Dies, obwohl diese doch den Anschein erweckt, sich bisweilen stark der Nachhaltigkeit verschrieben zu haben. Unmittelbaren Rechtsansprüchen des Einzelnen ist unter diesem Aspekt der Rechtshilfegeweg so oder anders verwehrt.<sup>321</sup>

## 3. Fehlende Stringenz und Durchschlagskraft

Der Verfassungsgeber räumt der Nachhaltigkeit, wie vorstehend ersichtlich, einen sehr hohen Stellenwert ein.<sup>322</sup> Das ist zu begrüßen, unterstreicht doch das oberste innerstaatliche Gesetz so die Wichtigkeit der Nachhaltigkeit – als Prinzip sowie in all ihren drei Dimensionen – für das gesamte Staatswesen. Dies dürfte sich insbesondere auch auf eine der Nachhaltigkeit verpflichtete Raumplanung auswirken. Indessen muss festgestellt werden, dass der Gesetzgeber sich nicht festgelegt hat, ob er sich dem rein ökologischen, oder aber dem umfassenden Verständnis der

---

<sup>317</sup> Vgl. JOSITSCH, S. 117.

<sup>318</sup> Zur Differenzierung zwischen der (engeren) ökologischen Nachhaltigkeit und dem (weiter gefassten) Prinzip der nachhaltigen Entwicklung vgl. Erster Teil, 1. Kapitel.

<sup>319</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, N 31; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 66 (2). Differenzierend VALLENDER, SG-Komm BV, N 33 ff. zu Art. 73 BV.

<sup>320</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 31.

<sup>321</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 31.

<sup>322</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 29.

Nachhaltigkeit verpflichten wollte oder konnte.<sup>323</sup> Nebst der fehlenden Stringenz mag der Bundesverfassung auch der Vorwurf angedeihen, ihr Inhalt mite, da sie so unvereinbare Werte wie Nachhaltigkeit und Wirtschaftsliberalismus<sup>324</sup> unter einem Dach zu vereinen suche, eine gewisse Beliebigkeit an, es handle sich bei derselben um «eine in zwei Richtungen offene Übergangslösung».<sup>325</sup> Trotz des hohen Stellenwerts, den die Nachhaltigkeit in der Bundesverfassung einnimmt, ist ihre tatsächliche praktische Umsetzung alles andere als einfach und es mangelt (noch) an der entsprechenden Durchschlagskraft und dem tatsächlichen politischen Willen, eine konsistente, tatsächliche Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen.<sup>326</sup> Nicht überall, wo der schillernde Begriff «Nachhaltigkeit» draufsteht, ist denn auch Nachhaltigkeit drin. Nachhaltigkeit passt oftmals gut ins Argumentarium und wird deshalb gerne in Zweckartikeln von Gesetzen aufgenommen.<sup>327</sup>

Es ist jedoch m.E. zu konstatieren, dass bereits die umfassende Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der neuen Bundesverfassung, welche solche Anliegen zuvor nicht in diesem Umfang enthielt und diesbezüglich erhebliche Fortschritte mit sich brachte, ein erster, wichtiger Schritt ist. Dieser kann nicht von heute auf morgen ohne Weiteres auch in die Praxis der Gesetzgebung und insbesondere auch der Rechtsanwendung umgesetzt werden.<sup>328</sup> Eine nachhaltige Entwicklung in die Verfassung zu implementieren und die darauf aufbauenden Ziele und Prämissen sodann auf Gesetzes- und Verordnungsebene anzustossen ist das eine; die Umsetzung in der täglichen Praxis ist ein anspruchsvoller und langfristiger Prozess.<sup>329</sup> In der neuen Bundesverfassung zeigt sich eine in den letzten Jahr-

---

<sup>323</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 66; vgl. MARQUARDT, S. 213 ff., der sich in diesem Zusammenhang insbesondere ablehnend gegenüber der Drei-Säulen-Theorie äussert, welche, ausser in Art. 2 Abs. 2 BV, keinen Niederschlag in der Bundesverfassung gefunden habe.

<sup>324</sup> Etwa stipuliert durch den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit in Art. 94 Abs. 1 BV sowie Art. 27 BV, aber auch durch die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV; vgl. MARQUARDT, S. 219.

<sup>325</sup> MARQUARDT, S. 220.

<sup>326</sup> Vgl. GRIFFEL, BaKomm, N 14 zu Art. 73 BV.

<sup>327</sup> Vgl. hierzu gerade nachfolgend. Vgl. GRIFFEL, BaKomm, N 14 zu Art. 73 BV.

<sup>328</sup> Vgl. MADER, S. 107.

<sup>329</sup> Vgl. Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, S. 4.

zehnten gestiegene Sensibilisierung für Nachhaltigkeitsanliegen in einer immer breiteren Bevölkerung.<sup>330</sup>

## II. Gesetzes- und Verordnungsebene

Den vorstehend geäusserten Vorwürfen an die Adresse der Verfassung, sie lege sich – obwohl die Nachhaltigkeit in ihren Lettern einen hohen Stellenwert erhält – zu Lasten einer stringenten Handhabung nicht fest, welche Nachhaltigkeit denn eigentlich gemeint sei, muss auf Gesetzes- oder gar Verordnungsebene entsprechend korrigierend begegnet werden. Dasselbe trifft auf die Vorhalte des bloss programmatischen Charakters und der fehlenden Justiziabilität zu.

Andernfalls verkommt die so oft bemühte Nachhaltigkeit tatsächlich zu einer blasen, hohlen Phrase.<sup>331</sup>

Diverse Erlasse des geltenden Bundesrechts (insb. Gesetze und Verordnungen, aber auch Staatsverträge) führen die in der Bundesverfassung verankerte Nachhaltigkeit in unterschiedlicher Ausprägung explizit oder implizit weiter aus oder nehmen dieselbe zumindest in deren Zweckbestimmungen auf.<sup>332</sup> Im Vordergrund steht hier einerseits das Umweltrecht in einem weiteren Sinne, mithin vor allem die Umweltschutz-, die Gewässerschutz- und Waldgesetzgebung, andererseits aber auch weitere umweltrelevante Erlasse, wobei bodennutzungsspezifisch insbesondere das Landwirtschafts- und Raumplanungsrecht hervorzuheben sind.<sup>333</sup> Oftmals bleibt es aber – so viel sei bereits vorausgeschickt – bei einem blossen Bekenntnis im Zweckartikel, ohne dass spezifische Instrumente zu einer entsprechenden Umsetzung zur Verfügung gestellt würden.<sup>334</sup> Ob dies in dieser Allgemeinheit auch auf die bodennutzungsrelevanten Bestimmungen zutrifft, ist in der Folge vertieft zu evaluieren.<sup>335</sup>

---

<sup>330</sup> MADER, S. 107.

<sup>331</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 29.

<sup>332</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 45 zu Art. 73 BV.

<sup>333</sup> VALLENDER, SG-Komm BV, N 46 zu Art. 73 BV.

<sup>334</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 32; vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 46 zu Art. 73 BV.

<sup>335</sup> Andere Gesetze und Verordnungen, die das Nachhaltigkeitsprinzip ebenso konkretisieren, bleiben in dieser Auflistung weitgehend unberücksichtigt. Ausführlich hierzu

## A. Umweltschutzgesetzgebung im engeren Sinne – das USG

### 1. Im Allgemeinen

Art. 1 Abs. 1 USG verlangt, dass Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen geschützt werden. Ebenso sollen die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die *Fruchtbarkeit des Bodens*, dauerhaft erhalten werden. Das Ziel der dauerhaften Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, nota bene des Bodens, weist zumindest implizit auf die Generationengerechtigkeit im Sinne der eng verstandenen, ökologischen Nachhaltigkeit hin.<sup>336</sup> Indessen nehmen weder das USG noch die dazugehörigen Verordnungen – anders als man es erwarten mag, bietet sich doch gerade die Umweltschutzgesetzgebung im engeren Sinne an, der Nachhaltigkeit die geforderte Nachachtung zu schenken – ausdrücklich Bezug auf den wie auch immer verstandenen Nachhaltigkeitsgrundsatz.<sup>337</sup> Der Gesetzgeber hatte hier ursprünglich andere Intentionen, wollte er im Vorentwurf zum USG dasselbe in dessen Art. 1 Abs. 1 noch ausdrücklich auf eine engere, ökologisch verstandene Nachhaltigkeit verpflichten. Dies, indem er denselben Passus verwendete, der schliesslich Einzug in den Nachhaltigkeitsartikel der Bundesverfassung (Art. 73 BV) hielt, im USG jedoch keine Umsetzung fand, nämlich dass «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits» erreicht werden sollte.<sup>338</sup>

Wenn auch kein explizites Bekenntnis zur Nachhaltigkeit festgestellt werden kann, so verwirklichen doch einige Bestimmungen deren Umsetzung bzw. sind Überlappungen feststellbar, was namentlich für das *Vorsorgeprinzip* zutrifft. So verlangen etwa Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG, dass Emissionen, die schädlich oder lästig werden könnten, im Rahmen der Vorsorge frühzeitig so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist.<sup>339</sup>

---

VALLENDER, SG-Komm BV, N 45 ff. zu Art. 73 BV, sowie GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 43 ff.

<sup>336</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 46 zu Art. 73 BV.

<sup>337</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 46 zu Art. 73 BV; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 43.

<sup>338</sup> GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 13.

<sup>339</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 46 zu Art. 73 BV.

## 2. Bodenrechtsspezifisch

Besonders hervorzuheben sind im Rahmen dieser Arbeit die Bestimmungen zum qualitativen<sup>340</sup> Bodenschutz im 5. Kapitel des USG (Art. 33 ff.), welche den Schutz des unversiegelten Bodens vor Veränderungen seiner natürlichen Beschaffenheit und insbesondere die langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit bezwecken (Art. 33 Abs. 1 USG). Diese sind somit – wenn auch wiederum implizit – der Nachhaltigkeit ganz besonders verpflichtet.<sup>341</sup> Die langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit soll auf Jahrhunderte hinaus – über Generationen hinweg – gewährleistet sein. Auch die kommenden Generationen sollen Böden vorfinden, die über eine ausreichende Fruchtbarkeit verfügen und eine standortübliche, naturnahe Bewirtschaftung erlauben.<sup>342</sup>

Obwohl Art. 33 Abs. 1 USG hinsichtlich der langfristigen Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit einzig chemische und biologische Bodenbelastungen nennt, welche negative Einwirkungen zeitigen können,<sup>343</sup> gilt dies ebenso bezüglich physikalischer Bodenbelastungen, auf die sich Art. 33 Abs. 2 USG bezieht.<sup>344</sup> Ziel des physikalischen Bodenschutzes ist derselbe wie derjenige des chemischen und des biologischen Bodenschutzes. Abs. 2 der vorgenannten Bestimmung formuliert einzig negativ, was in Art. 33 Abs. 1 USG positiv ausgedrückt wird:<sup>345</sup> Eine physikalische Bearbeitung des Bodens ist gemäss Art. 33 Abs. 2 USG nur so weit zu-

---

<sup>340</sup> Zum quantitativen Bodenschutz vgl. nachstehend Erster Teil, 2. Kapitel, II.B.3.b.

<sup>341</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 52 zu Art. 73 BV; GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 43; TSCHANNEN, Kommentar USG, N 1 sowie N 20 zu Art. 33 USG.

<sup>342</sup> TSCHANNEN, Kommentar USG, N 35 zu Art. 33 USG; ZÄCH, S. 502.

<sup>343</sup> Und hierzu auf die einschlägigen Ausführungsvorschriften der jeweiligen Umweltbereiche, namentlich Gewässerschutz, Katastrophenschutz, Luftreinhaltung sowie über Abfälle und umweltgefährdende Stoffe verweist; vgl. zu diesen beiden Gefahren für den Boden insb. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 23 ff. (Chemische Bodenbelastungen), N 26 ff. (biologische Bodenbelastungen) sowie N 29 ff. (Vorschriften über Massnahmen gegen chemische und biologische Bodenbelastungen) zu Art. 33 USG.

<sup>344</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 4<sup>bis</sup> USG, welcher physikalische, chemische und biologische *Veränderungen* – eine eigentliche Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit ist nicht erforderlich, jedoch muss die Veränderung negativer Art sein – des Bodens in einem Satz nennt und so gleichzeitig unter den Begriff Bodenbelastungen subsumiert; vgl. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 20 zu Art. 33 USG, ZÄCH, S. 501 sowie 503.

<sup>345</sup> TSCHANNEN, Kommentar USG, N 18 zu Art. 33 USG.

lässig, als damit die Fruchtbarkeit des Bodens «nicht nachhaltig beeinträchtigt wird».<sup>346</sup>

Vorübergehende, reversible Eingriffe sind hinzunehmen, da ansonsten Bau- und Bewirtschaftungstätigkeiten per se unzulässig würden.<sup>347</sup> Eine negative physikalische Einwirkung auf den Boden bzw. dessen Fruchtbarkeit entsteht indessen beim Bau von Bauten und Anlagen,<sup>348</sup> aber auch bei unsachgemässer landwirtschaftlicher Bewirtschaftung,<sup>349</sup> insbesondere bei mechanischen Eingriffen in den Boden.<sup>350</sup> Durch diese Eingriffe wird die Struktur, der Aufbau oder die Mächtigkeit des Bodens künstlich verändert,<sup>351</sup> was sich insbesondere durch Bodenverdichtung, Bodenerosion, Bodenschwund und Schichtenvermischung äussert.<sup>352</sup> Gehen solche Massnahmen über die natürliche Regenerationsfähigkeit des Bodens hinaus, so erholt sich dieser – wenn überhaupt – nur sehr langsam von derartigen Belastungen; Bodenạnierungen zurück zum tatsächlichen Ursprungszustand vor Inanspruchnahme sind kaum realistisch.<sup>353</sup> Deshalb sind Bodenbelastungen nach Möglichkeit überhaupt zu vermeiden, womit das Schwergewicht bei der Bodennutzung im Vorsorgeprinzip liegt, welches gemäss Satz zwei von Art. 33 Abs. 2 USG in weiteren Vorschriften und Empfehlungen des Bundesrates einen entspre-

---

<sup>346</sup> Vgl. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 6 zu Art. 33 USG; hiermit findet die Nachhaltigkeit, wenn auch in negativer Umschreibung, direkte Erwähnung im USG; Art. 33 Abs. 2 USG war bis zur Implementierung des 3. Kapitels «Umgang mit Organismen», namentlich Art. 29a sowie Art. 29 f. USG, die einzige Bestimmung im USG, die den Begriff «Nachhaltigkeit» direkt ansprach; vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 43 sowie 45.

<sup>347</sup> Vgl. ZÄCH, S. 505.

<sup>348</sup> Etwa der Einsatz von schweren Fahrzeugen, Maschinen und Geräten bei der Erstellung dieser Bauten und Anlagen; vgl. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 35 zu Art. 33 USG. Die Baute oder Anlage selber ist von Art. 33 Abs. 2 USG ausgenommen.

<sup>349</sup> Etwa bei der Verwendung schwerer Maschinen mit zu hohem Raddruck; vgl. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 36 zu Art. 33 USG.

<sup>350</sup> Vgl. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 6 sowie 36 zu Art. 33 USG; vgl. ZÄCH, S. 501 f.

<sup>351</sup> Art. 2 Abs. 4 VBBo.

<sup>352</sup> TSCHANNEN, Kommentar USG, N 20 zu Art. 33 USG; vgl. ZÄCH, S. 501 f. sowie 504.

<sup>353</sup> TSCHANNEN, Kommentar USG, N 5, N 20 sowie N 40 zu Art. 33 USG.



chenden Niederschlag findet, beispielsweise in der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo), nota bene deren Art. 6 f.<sup>354</sup>

Man könnte prima facie annehmen, dass Art. 33 Abs. 2 USG allgemein übermässige Einwirkungen auf den Boden – wie sie sich bei der Erstellung von Bauten und Anlagen insbesondere durch eine alles andere als bloss vorübergehende Inanspruchnahme zeigen – im Auge habe und ganz generell eine möglichst zurückhaltende bauliche Bodennutzung postuliere.

Dem ist in diesem Umfang nicht so: *Explizit ausgenommen* von diesem Schutz ist gemäss Art. 33 Abs. 2 Satz 1 USG die *bauliche Nutzung* des Bodens. Dieser Vorbehalt fand Eingang in das Gesetz, um Befürchtungen der Bauwirtschaft entgegenzutreten, dass das Erstellen einer Baute oder Anlage unter Art. 33 Abs. 2 USG fallen, der Terminus «Bodenverdichtung» somit zu weit ausgelegt werden und so über den Bodenschutz das Bauen verboten oder stark eingeschränkt werden könnte.<sup>355</sup> Unter «baulicher Nutzung» ist indessen allein die tatsächliche Versiegelung des Bodens, mithin die direkte Inanspruchnahme durch eine Baute oder Anlage zu verstehen, während offener, unversiegelter Boden wie etwa Gärten, Grünflächen und Sportanlagen von der Bodenschutznorm ohne Ausnahme erfasst bleibt:<sup>356</sup> «Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Anwendbarkeit des Bodenschutzes nicht schon dort entfallen, wo der Boden zur baulichen Nutzung bestimmt ist, sondern erst dort, wo er baulich genutzt ist. Entscheidend ist mit anderen Worten allein die tatsächliche Nutzung einer Fläche als Baugrund, nicht ihre

---

<sup>354</sup> TSCHANNEN, Kommentar USG, N 5 sowie N 20 zu Art. 33 USG; vgl. ZÄCH, S. 502 f. Zu den Vorsorgewerten bzw. Richtwerten, bei deren Überschreitung die Fruchtbarkeit des Bodens langfristig nicht mehr gewährleistet ist, vgl. insb. Art. 35 Abs. 2 USG sowie ZÄCH, S. 507; zu den Art. 6 f. VBBo siehe Fn. 355.

<sup>355</sup> Bereits die Legaldefinition von Art. 7 Abs. 4<sup>bis</sup> Satz 2 USG befasst sich einzig mit unversiegelten, somit baulich nicht genutzten Böden, weshalb der zusätzliche Ausschluss in Art. 33 Abs. 2 USG grundsätzlich nicht notwendig gewesen wäre; ZÄCH, S. 505; TSCHANNEN, Kommentar USG, N 15 sowie N 41 zu Art. 33 USG. Die Art. 6 f. VBBo äussern sich denn auch einzig zu Vorgängen *während* des Bauens, nicht bezüglich Verhaltensweisen, wie etwa eine Verdichtung *durch* die Bauten und Anlagen selber möglichst gering gehalten werden soll. So soll beispielsweise der Boden nur im trockenen und fahrfähigen Zustand befahren werden, Arbeitsflächen und Baustelleninstallationen sollten so klein wie möglich gehalten und nur auf wenig verdichtungsanfälligen Böden platziert werden; vgl. hierzu TSCHANNEN, Kommentar USG, N 48 zu Art. 33 USG.

<sup>356</sup> Votum Dreifuss Ruth, Amtl. Bull. NR 1995, S. 1308.

planungsrechtliche Qualifikation als Bauland.»<sup>357</sup> Art. 33 Abs. 2 USG ist im Resultat also einzig auf unüberbaute Flächen in Bauzonen sowie unversiegelte Flächen im Bereich von Bauten und Anlagen anwendbar.<sup>358</sup>

Überdies ist der *quantitative Bodenschutz* – die flächenmässige Erhaltung offener Böden, mithin die Bewahrung des Bodens vor Versiegelung – *hauptsächlich Sache der Raumplanung*.<sup>359</sup> Böden, die unter durch Gebäude und Verkehrsanlagen versiegelten Flächen liegen, sind nicht Gegenstand des Bodenschutzes nach USG, sondern unterliegen der Raumplanungsgesetzgebung.<sup>360</sup>

Dennoch dürfen m.E. qualitativer (USG) und quantitativer (RPG) Bodenschutz nicht für sich alleine betrachtet werden. Die vorstehenden Ausführungen zur übermässigen Bodennutzung und deren Folgen treffen alles andere als bloss für die Zeit während der Erstellung einer Baute oder Anlage oder im Zuge der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zu. Gerade die gemäss Art. 33 Abs. 1 Satz 2 USG von demselben nicht berücksichtigten Bodenveränderungen durch die bauliche Nutzung selber, nota bene die daraus resultierende Verdichtung, zeitigt wohl die grössten Schäden am Erduntergrund. Überdies beeinflusst eine einmal vorgenommene bauliche Nutzung den Untergrund «nachhaltiger», eine Zurückführung in den Ursprungszustand ist mit weit grösseren Schwierigkeiten verbunden, als dies bei den meisten der im USG berücksichtigten physikalischen Bodenschäden der Fall sein dürfte.

Entsprechend muss es ein Ziel sein, dort, wo gebaut wird, mit einer verdichteten Bauweise – dieser Terminus ist nicht zu verwechseln mit der vorstehend erwähnten Bodenverdichtung (!) – den beanspruchten Boden so gut wie möglich zu nutzen, um einerseits so wenig wie möglich in das Erdreich einzugreifen, andererseits, um gleichzeitig so viel fruchtbares Land wie möglich zu erhalten. Wo bereits gebaut wurde und eine Rückführung in den Ursprungszustand sowohl ökologisch wie auch ökonomisch keinen Sinn ergibt,<sup>361</sup> ist eine neue bauliche Nutzung zu ermöglichen, um so das Ausweichen auf weiteres Landwirtschaftsland zu vermeiden. Ebenso soll schliesslich Land innerhalb einer Bauzone, das nach Art. 33

---

<sup>357</sup> TSCHANNEN, Kommentar USG, N 42 zu Art. 33 USG.

<sup>358</sup> Vgl. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 42 zu Art. 33 USG.

<sup>359</sup> Vgl. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 42 zu Art. 33 USG.

<sup>360</sup> ZÄCH, S. 500.

<sup>361</sup> Eine Rückführung vermag nicht dieselbe Bodenqualität zu ermöglichen, wie dies bei ursprünglichem Landwirtschaftsland der Fall war; vgl. Erster Teil, 1. Kapitel, II.

Abs. 2 USG zum Teil «zu Unrecht» weiterhin in dessen Anwendungsbereich fällt – beispielsweise sog. «Baulücken» – zur Förderung einer insbesondere ökologisch und ökonomischen nachhaltigen Entwicklung einer Überbauung zugeführt werden, wiederum, damit fruchtbares Land ausserhalb der Bauzonen nicht für derartige Zwecke ins Auge gefasst werden muss.

## **B. Weitere relevante bodennutzungsbezogene Rechtsgebiete**

Als bodennutzungsrelevant sind des Weiteren drei Rechtskreise besonders hervorzuheben: das Waldrecht (1.), die Landwirtschaftsgesetzgebung (2.) und vor allen Dingen das Raumplanungsrecht (3.)

### **1. Waldrecht**

Das geltende Waldgesetz ist nicht deshalb besonders erwähnenswert, weil der Wald aufgrund des Siedlungsdruckes besonders gefährdet wäre, sondern im Gegenteil, weil der Wald, wie bereits dargelegt, seit Jahrhunderten einen besonderen Schutz genießt und der Gedanke der Nachhaltigkeit in der Waldgesetzgebung begründet wurde. So wurde bereits im FPolG vorgeschrieben, dass die wirtschaftliche Nutzung des Waldes auf den natürlicherweise anfallenden Ertrag zu beschränken und die Substanz des Waldes zeitlich unbegrenzt zu erhalten sei.<sup>362</sup>

Gemäss aktueller Arealstatistik ist die Waldfläche denn auch nicht im Rückzug begriffen, sondern nimmt – begünstigt auch durch weitere Faktoren wie etwa die Aufgabe der Alpwirtschaft, weshalb immer mehr Alpweiden «verwalden» – seit 1985 stetig zu.<sup>363</sup> Aber auch in den unteren Regionen ist die Waldfläche konstant bzw. weist in sämtlichen Regionen wenigstens minime Zuwachsraten auf.<sup>364</sup> Dies ist insbesondere auch auf die eingangs dieses Abschnitts genannten Grundsätze zurückzuführen, die seit deren Einführung vor rund 150 Jahren dieselben geblieben sind<sup>365</sup> und hier als Best-Practice-Beispiel für andere Bodennutzungsbereiche ihre Berücksichtigung finden können bzw. könnten:

---

<sup>362</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 46. Vgl. hierzu vorstehend Erster Teil, 1. Kapitel, I.A.1.

<sup>363</sup> BFS, Resultate Arealstatistik, S. 19; vgl. insb. Schema G 18.

<sup>364</sup> BFS, Resultate Arealstatistik, S. 19; vgl. wiederum insb. Schema G 18.

<sup>365</sup> Vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 18.

Massgebend ist insbesondere das in Art. 3 WaG enthaltene Walderhaltungsgebot, wonach die Waldfläche nicht vermindert werden soll. Die Zweckbestimmung des WaG präzisiert hierzu in Art. 1 lit. a WaG, dass der Wald nicht nur in seiner Fläche, sondern auch in seiner räumlichen Verteilung zu erhalten ist. Rodungen sind nach Art. 5 Abs. 1 WaG verboten, Bewilligungen können gemäss Art. 5 Abs. 2 WaG in Ausnahmefällen erteilt werden.

Nach Art. 20 Abs. 1 WaG sodann ist der Wald so zu bewirtschaften, «dass er seine Funktionen dauernd und uneingeschränkt erfüllen kann (Nachhaltigkeit)». Das Waldgesetz bekennt sich also ausdrücklich zu einer nachhaltigen Nutzungsweise.<sup>366</sup> Der Gesetzgeber hielt hierzu fest, Ziel der Bewirtschaftung des Waldes sei es, die Waldfunktionen zu erhalten, und zwar so, dass sie nachhaltig gewährleistet seien. Unter dieser Nachhaltigkeit subsumiert derselbe den Zustand einer dauernd unverminderten Leistungsfähigkeit bezüglich Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktion.<sup>367</sup> Dieses Nachhaltigkeitsziel ist auch im Zweckartikel des WaG in Art. 1 lit. c enthalten und hat wortgleich Eingang in die Bundesverfassung (Art. 77 Abs. 1 BV) gefunden.<sup>368</sup> Gemäss Bundesgericht<sup>369</sup> darf der Wald grundsätzlich nur der Nachhaltigkeit entsprechend genutzt werden, also nur so weit, als die Selbsterneuerungskraft es erlaube, sodass der Wald seine Funktionen auch künftig und langfristig erfüllen könne. Wenn der Wald aber derart gerodet werde, dass er sich nicht mehr aus eigener Kraft erholen könne, so das Bundesgericht weiter, so werde auch der Wald zu einem erschöpfbaren Umweltgut. An die Stelle der Nachhaltigkeit müsse der Grundsatz der möglichst schonenden Inanspruchnahme treten, wie ihn etwa das Raumplanungsgesetz mit dem Gebot des haushälterischen Umgangs mit dem Boden (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG) oder das Umweltschutzgesetz mit dem Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG) kenne.<sup>370</sup> «Schonend umgehen

---

<sup>366</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 47. Die Verordnung nimmt ebenso Bezug auf die Nachhaltigkeit: Art. 19 Abs. 4 WaV definiert die Massnahmen der minimalen Pflege zur Erhaltung der Schutzfunktion – welche die Kantone gemäss Art. 20 Abs. 5 WaG sicherzustellen haben – als Pflegeeingriffe, die sich auf die nachhaltige Sicherung der Stabilität des Bestandes beschränken sollen; anfallendes Holz soll demnach an Ort und Stelle verbaut werden oder liegenbleiben, sofern davon keine Gefährdung ausgeht.

<sup>367</sup> Botschaft WaG, S. 201.

<sup>368</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 47; vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 48 zu Art. 73 BV.

<sup>369</sup> Das sich im hier zitierten Entscheid noch auf das damals geltende FPolG sowie die dazugehörige FPolV bezieht.

<sup>370</sup> BGE 114 Ib 224 ff. (237), E. 10de.

heisst davon ausgehen, dass das Umweltgut knapp ist und seine Beanspruchung endgültigen Verbrauch bedeutet. Soll es möglichst viele seiner Funktionen möglichst lange möglichst weitgehend erfüllen, muss auf gewisse kurzfristige Nutzungen verzichtet und darf namentlich nicht auf Vorrat oder sonst verbraucht werden, bevor das Bedürfnis sicher feststeht.»<sup>371</sup>

Hervorzuheben ist im Rahmen dieser Arbeit insbesondere der Bogen, den das Bundesgericht von der Feststellung, beim Boden handle es sich um eine endliche, erschöpfbare Ressource, mit welcher möglichst schonend – haushälterisch – umzugehen sei, zur damit einhergehenden Forderung, deshalb dürfe weder auf Vorrat noch sonst verbraucht werden, bevor ein Bedürfnis sicher feststehe, schlägt. Gestützt auf diese Ausführungen dürfte man annehmen, dass das, was im Waldrecht seit Jahrhunderten sehr gut funktioniert, mit derselben Argumentation auch bei der Bodennutzung, mithin im Raumplanungsrecht, mit demselben Erfolg umgesetzt wird.<sup>372</sup>

Der besondere Schutz des Waldes manifestiert sich überdies bezüglich sog. nachteiliger Nutzungen, welche gemäss Art. 16 Abs. 1 WaG die Funktionen oder die Bewirtschaftung des Waldes gefährden oder beeinträchtigen: Die Beanspruchung von Waldboden für forstliche Bauten und Anlagen sowie für nichtforstliche Kleinbauten und -anlagen gemäss Art. 4 lit. a WaV stellt keine Zweckentfremdung des Waldes bzw. keine Rodung i.S.v. Art. 4 WaG – als stärksten Eingriff sowohl in das natürliche Gefüge als auch die forstliche Fläche – dar, weshalb keine Rodungsbewilligung i.S.v. Art. 5 Abs. 2 WaG erforderlich ist.<sup>373</sup> Dennoch sind solche für den Wald unter Umständen trotzdem nachteilige Nutzungen, die keine Rodung darstellen – der Gesetzgeber subsumiert darunter punktuelle oder unbedeutende Beanspruchungen für nichtforstliche Kleinbauten und -anlagen wie beispielsweise bescheidene Rastplätze, Feuerstellen, erdverlegte Leitungen etc. – gemäss Art. 16 Abs. 1 WaG grundsätzlich unzulässig bzw. gemäss Art. 16 Abs. 2 WaG nur aus wichtigen Gründen unter Auflagen und Bedingungen bewilligungsfähig.<sup>374</sup>

---

<sup>371</sup> BGE 114 Ib 224 ff. (237), E. 10de.

<sup>372</sup> Hierauf ist im 1. Kapitel des Zweiten Teils genauer einzugehen.

<sup>373</sup> Vgl. BGE 139 II 134 ff. (143), E. 6.2.

<sup>374</sup> Vgl. Botschaft WaG, S. 200; BGE 139 II 134 ff. (143), E. 6.2; VALLENDER, SG-Komm BV, N 48 zu Art. 73 BV.

## 2. Landwirtschaftsgesetzgebung

Unter bodenrechtlichen Gesichtspunkten ist der Landwirtschaft besondere Berücksichtigung zu schenken. Diese tangiert unmittelbar die natürliche Umwelt, und damit nebst dem Luftraum insbesondere den Boden und das Wasser und somit zwei der besonders wichtigen, jedoch auch besonders gefährdeten Ressourcen.<sup>375</sup> In seinem Zweckartikel (Art. 1) wiederholt das LwG in Abs. 1 wörtlich, was Art. 104 BV auf Verfassungsebene stipuliert: Die Landwirtschaft soll durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leisten insbesondere zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft. Entsprechend soll gemäss Art. 7 LwG eine nachhaltige Produktion eine zentrale Rahmenbedingung für die Landwirtschaft bzw. die Landwirtschaftspolitik sein.<sup>376</sup>

### a) *Bodennutzung und Direktzahlungen*

Wie bereits bei den Ausführungen zu Art. 104 BV festgehalten,<sup>377</sup> soll das Spannungsfeld zwischen Ökologie und Ökonomie im Rahmen der Bestrebungen nach einer nachhaltigen Entwicklung in der Landwirtschaft dadurch aufgelöst werden, dass das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen – unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises – ergänzt werden soll (Art. 104 Abs. 3 lit. a BV). Ebenso sollen mit sich wirtschaftlich lohnenden Anreizen besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen gefördert werden (Art. 104 Abs. 3 lit. a BV). Die Bundesverfassung richtet also ein System von «wirtschaftlich lohnenden Anreizen» bzw. Direktzahlungen spezifisch auf das Ziel der Nachhaltigkeit aus.<sup>378</sup> Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben werden auf Gesetzes- und Verordnungsebene in Art. 70 ff. LwG sowie in der DZV weiter ausgeführt.<sup>379</sup>

Im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017<sup>380</sup> wurde das Beitragsregime weitgehend überarbeitet.<sup>381</sup> Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Art. 104 Abs. 1

---

<sup>375</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 51 zu Art. 73 BV.

<sup>376</sup> VALLENDER, SG-Komm BV, N 51 zu Art. 73 BV.

<sup>377</sup> Vgl. oben, Erster Teil, 2. Kapitel, I.D.

<sup>378</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 56.

<sup>379</sup> OESCH, BaKomm, N 41 zu Art. 104 BV.

<sup>380</sup> Vgl. Botschaft AP 2014–2017, bzgl. Direktzahlungen insb. S. 2078 sowie S. 2190 ff.

<sup>381</sup> OESCH, BaKomm, N 41 zu Art. 104 BV; vgl. Botschaft AP 2014–2017, insb. S. 2078.

lit. a–c BV<sup>382</sup> sollen mit einem spezifischen Instrument gefördert werden, um einen klaren Bezug zwischen den angestrebten Zielen und den einzelnen Direktzahlungsinstrumenten zu schaffen.<sup>383</sup> Ökologische Direktzahlungen mit Bodenrechtsrelevanz (vgl. Art. 104 Abs. 3 lit. b BV) sind etwa die Kulturlandschaftsbeiträge (Art. 70 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 71 Abs. 1 LwG), womit zur Erhaltung einer offenen Kulturlandschaft entsprechende Beiträge ausgerichtet werden. Ebenso werden gemäss Art. 70 Abs. 2 lit. c i.V.m. Art. 73 LwG Biodiversitätsbeiträge zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität, mithin differenziert nach Art und Qualitätsniveau der Biodiversitätsförderfläche (vgl. Art. 73 Abs. 1 lit. a LwG), ausgerichtet. Die nachhaltige Nutzung von Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft sowie die Verbesserung der Effizienz beim Einsatz von Produktionsmitteln wird mit Ressourceneffizienzbeiträgen gefördert (Art. 70 Abs. 2 lit. f LwG i.V.m. Art. 76 Abs. 1 LwG).<sup>384</sup> Diese Direktzahlungen werden allesamt nur dann ausgerichtet, wenn die allgemeinen Voraussetzungen von Art. 70a LwG erfüllt werden können. Eine wichtige Voraussetzung für den Erhalt der Direktzahlungen ist die Erbringung eines ökologischen Leistungsnachweises (Art. 70a Abs. 1 lit. b LwG).<sup>385</sup>

**b) Nachhaltigkeits- und raumplanungsrelevante Änderungen der Agrarpolitik**

Zwei Aspekte sind bezüglich der Agrarpolitik 2014–2017 und deren nicht unerheblichen Auswirkungen auf eine nachhaltige Landwirtschaft sowie das Raumplanungsrecht besonders hervorzuheben:

Einerseits ist auf Art. 76 Abs. 5 aLwG hinzuweisen. Dieser hielt fest, dass die Beiträge an die Landwirte so zu bemessen sind, dass sich die besondere ökologische Leistung wirtschaftlich lohnt.<sup>386</sup> Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 per 1. Januar 2014 ersatzlos gestrichen.<sup>387</sup> Es entfällt somit auch

---

<sup>382</sup> Sowie Art. 104 Abs. 3 lit. b BV.

<sup>383</sup> Botschaft AP 2014–2017, S. 2079.

<sup>384</sup> Weitere Betragsarten sind etwa die Versorgungssicherheitsbeiträge (Art. 70 Abs. 2 lit. b LwG i.V.m. Art. 72 LwG), die Produktionssystembeiträge (Art. 70 Abs. 2 lit. e LwG i.V.m. Art. 75 LwG) sowie die Übergangsbeiträge gemäss Art. 70 Abs. 2 lit. g LwG i.V.m. Art. 77 LwG.

<sup>385</sup> Weitere Spezifizierungen bezüglich Direktzahlungen erfolgen auf Verordnungsebene, mithin der DZV; diese widmet dem ökologischen Leistungsnachweis die Art. 11–25.

<sup>386</sup> S. auch GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 56.

<sup>387</sup> Vgl. Botschaft AP 2014–2017, S. 2258 f.

die wichtige Hervorhebung der Bemühungen um einen Ausgleich zwischen den Ansprüchen der Ökonomie und der Ökologie im Rahmen eines Bestrebens nach einer nachhaltigen Entwicklung.<sup>388</sup>

Andererseits hält der mit der Agrarpolitik 2014–2017 neu eingeführte Art. 70a Abs. 1 lit. d LwG fest, dass keine Direktzahlungen ausgerichtet werden, wenn die landwirtschaftlich genutzten Flächen *nach* Inkrafttreten dieser Bestimmung (per 1. Januar 2014) rechtskräftig einer RPG-konformen Bauzone zugewiesen werden. Mit dieser Anpassung sollen die mit der damaligen Teilrevision des RPG (in Kraft per 1. Mai 2014) ins Auge gefassten Massnahmen – insbesondere die Auszonung zu grosser Baugebiete, die Verdichtung der Siedlungen und Massnahmen gegen die Baulandhortung – durch entsprechende Anreize in der Agrarpolitik unterstützt werden.<sup>389</sup> Der Entwurf von Art. 70a LwG sah in dessen Abs. 1 lit. d ganz generell vor, dass Direktzahlungen nur noch ausgerichtet werden sollten, wenn die entsprechenden Flächen nicht in rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen nach der Raumplanungsgesetzgebung liegen.<sup>390</sup> Auf eingezonten Flächen sollten somit generell, sobald der Vorgang der Einzonung in Rechtskraft erwachsen ist, keine Direktzahlungen ausgerichtet werden; für Direktzahlungen in bereits bestehenden, jedoch unbebauten Bauzonen war ein Ende der Direktzahlungsausrichtungen vorgesehen, sobald das neue LwG in Kraft trat.<sup>391</sup>

In den parlamentarischen Beratungen wurde diese Bestimmung<sup>392</sup> entsprechend modifiziert, sodass diese allein auf neu eingezonte Bauzonen zutrifft, und somit

---

<sup>388</sup> Insgesamt ergibt ein Blick in das alte und das nun mit der AP 2014–2017 teilrevidierte LwG in etwa ein ähnliches Bild, wie wenn das nun teilrevidierte RPG mit dem aRPG verglichen wird: Es ist eine zunehmende Technokratisierung festzustellen bzw. ein Drang des Gesetzgebers, durch die Regelung möglichst vieler Details Rechtssicherheit zu schaffen, wobei schliesslich das Gegenteil die Folge ist; bezüglich der Entwicklungen, die im Raumplanungsrecht in diese Richtung weisen GRIFFEL, BaKomm, N 42 zu Art. 75 BV, sowie nachstehend Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.B.2.

<sup>389</sup> Vgl. Botschaft AP 2014–2017, S. 2199.

<sup>390</sup> Entwurf LwG 2012, S. 2331.

<sup>391</sup> Vgl. Botschaft AP 2014–2017, S. 2199.

<sup>392</sup> Unter anderem mit der Begründung, dass diese in den Bauzonen gelegenen Grundstücke vielfach nicht im Besitz der Bewirtschafter seien, es also ausserhalb des Machtbereichs des einzelnen Landwirts liege, die Überbauung dieser Parzellen herbeizuführen; vgl. Votum Hassler Hansjörg, Amtl. Bull. NR 2012, S. 1551 f. Vgl. demgegenüber Votum Schneider-Ammann, Johann N., Amtl. Bull. NR 2012, S. 1508, der feststellt, dass Landwirtschaft auch künftig nicht im geforderten Ausmass betrieben werden könne, wenn das Kulturland nicht erhalten werde. Mit der Einzonung werde der Wille



bestehende Bauzonen, für die bislang Direktzahlungen ausgerichtet wurden, auch weiterhin direktzahlungsberechtigt sind. Dass damit der Baulandhortung in den bereits bestehenden Bauzonen – einem der Hauptprobleme, denen das revidierte RPG entgegenzutreten möchte<sup>393</sup> – nicht entgegengewirkt werden kann, liegt, trotz noch anderslautender Absichten in der Botschaft zur AP 2014–2017,<sup>394</sup> auf der Hand.<sup>395</sup>

### 3. Raumplanungsrecht

#### a) Umsetzung der BV

Das Raumplanungsgesetz wiederholt mit der Forderung, dass «Bund, Kantone und Gemeinden [dafür sorgen], dass der *Boden haushälterisch genutzt* wird» und eine «auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete *Ordnung der Besiedlung*» verwirklichen (Art. 1 Abs. 1 RPG), praktisch wortgleich wichtige Ziele und Grundsätze, die bereits in Art. 75 Abs. 1 BV festgehalten sind, und erweitert und konkretisiert diese in Art. 1 und 3.<sup>396</sup> Entsprechend beinhaltet das RPG Absichten und Intentionen, die im Einklang mit der von der BV insbesondere in deren Art. 73 geforderten Nachhaltigkeit stehen.<sup>397</sup> Dies lässt sich insbesondere verdeutlichen, wenn man die in Art. 1 RPG festgehaltenen Ziele – nebst der soeben genannten haushälterischen Bodennutzung und geordneten Besiedlung des Landes insbesondere auch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen,<sup>398</sup> die Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen und die Schaffung kompakter Siedlungen – mit den

---

bekräftigt, die betroffenen Parzellen der landwirtschaftlichen Nutzung früher oder später zu entziehen. Konsequenterweise müssten diese Parzellen von den Fördergeldern der Landwirtschaft ausgeschlossen werden. Von einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Nutzung könne bei einer Aufrechterhaltung der Direktzahlungen für diese Parzellen keine Rede sein.

<sup>393</sup> Vgl. hierzu ausführlich nachstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.

<sup>394</sup> Vgl. Botschaft AP 2014–2017, S. 2199.

<sup>395</sup> Kritisch ebenso WEHRLI, Interview REY, S. 8. Hier liegt ein exemplarisches Beispiel vor, wonach «das Dringende zum Feind des Besseren» werden kann; vgl. SPILLMANN, Nachhaltigkeit, S. 15.

<sup>396</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 51 zu Art. 73 BV; vgl. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 14 sowie S. 40.

<sup>397</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 51 zu Art. 73 BV; vgl. RUCH, Das RPG und die Siedlungsbegrenzung, S. 329.

<sup>398</sup> Im Gesetz namentlich genannt werden Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft.

aus Art. 3 Abs. 2 RPG hervorgehenden Planungsgrundsätzen, nota bene der Landschaftsschonung und der Siedlungsbegrenzung, in einen Zusammenhang stellt.<sup>399</sup>

Vor allem mit der *haushälterischen Bodennutzung* wird somit ein Nachhaltigkeitsziel aus der Bundesverfassung direkt auch auf die Gesetzesebene übertragen,<sup>400</sup> bzw. kann «dieses in der gesetzlichen Konkretisierung formulierte Ziel durchaus Gleichrangigkeit mit den in der Verfassung vorgegebenen Zielen beanspruchen [...]».<sup>401</sup> Das Raumplanungsrecht ist deshalb insgesamt zentral auf das Ziel der Nachhaltigkeit ausgerichtet, bzw. «dient die Raumplanung mit ihren Zielsetzungen, Instrumenten und Verfahren in ganz besonderem Masse dazu, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern».<sup>402</sup> Im Rahmen der haushälterischen Bodennutzung geht es darum, sich bei allen raumwirksamen Tätigkeiten Rechenschaft über den tatsächlichen Bedarf, Standortwahl und -eignung sowie mögliche Nutzungskonflikte zu geben.<sup>403</sup> «Der Boden ist nicht nur sparsam, sondern auch mit Blick auf die erwünschte künftige Entwicklung zu nutzen.»<sup>404</sup>

Trotzdem wurde Kritik an die Adresse der Raumplanung laut, sie verwirkliche den Grundsatz der Nachhaltigkeit nicht mit letzter Konsequenz. Die ungeschmälerete Erhaltung der Ressource Boden als Lebensgrundlage für künftige Generationen liege zwar im Blickfeld des Raumplanungsrechts, doch werde den Bedürfnissen der heutigen Generationen im Zweifelsfall der Vorrang eingeräumt.<sup>405</sup> Veranschaulicht wird dies mit dem Beispiel, dass Bauzonen gemäss Art. 15 lit. b RPG i.V.m. Art. 21 RPG dasjenige Land umfassen, das von der jetzigen Generation im

---

<sup>399</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 51 zu Art. 73 BV.

<sup>400</sup> Rechtsgeschichtlich hat es sich indessen so zugetragen, dass das Prinzip der haushälterischen Bodennutzung bereits in Art. 1 aRPG enthalten war und mit der Revision der Bundesverfassung 1999 Eingang in die BV gefunden hat; die Übertragung geschah somit quasi «von unten nach oben». Vgl. Botschaft BV, S. 246; s. auch RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 40.

<sup>401</sup> Botschaft BV, S. 246.

<sup>402</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 40. Die vorgenannten Autoren gaben dem Raumplanungsrecht diese Vorschusslorbeeren noch zu einer Zeit (2004), bevor man, gerade aufgrund der Feststellung, dass die Siedlungsentwicklung in der Schweiz alles andere als nachhaltig ist (vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 155), das RPG und dessen zugehörigen Erlasse mit der Teilrevision 2012 an der Prämisse der Nachhaltigkeit auszurichten versucht.

<sup>403</sup> AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 185.

<sup>404</sup> AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 185.

<sup>405</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 59.

Verlauf der nächsten 15 Jahre benötigt wird; ein absoluter Schutzmechanismus im Sinne eines «Bis hierher und nicht weiter» sei inexistent.<sup>406</sup> Der Umstand, dass diese Bauzonen oft auch über diesen prospektiven Bedarf hinausgehen, also überdimensioniert und überdies nicht sinnvoll, insbesondere dispers angelegt sind, bleibt bei diesem Beispiel gar ausgeblendet.<sup>407</sup>

**b) Aufgabenstellung an die Adresse des Raumplanungsrechts**

Dennoch ist der haushälterische bzw. nachhaltige Umgang mit der Ressource Boden – insbesondere der quantitative Bodenschutz, mithin die langfristige Erhaltung offener Bodenflächen bzw. das Ziel, den Flächenverlust zumindest so gering wie möglich zu halten – vordergründig Sache der Raumplanung.<sup>408</sup> So hat der Gesetzgeber dem Raumplanungsrecht, insbesondere dem RPG, denn auch, als Reaktion auf die vorstehend erwähnte Kritik, neue Mittel in die Hand gegeben, um die an seine Adresse gestellten Anforderungen effizienter und zweckmässiger erfüllen zu können.<sup>409</sup>

Folgende Aufgaben kommen der Raumplanung in einem weiteren Sinne, aber insbesondere dem RPG als solchem qua Gesetzgebung und Rechtsprechung zu:

*i) Quantitativer Flächenschutz*

Die bereits von der Bundesverfassung geforderte Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet<sup>410</sup> findet in der bundesgerichtlichen Judikatur ihre Entsprechung.<sup>411</sup> So wurde dieser Grundsatz als «eines der nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wichtigsten Prinzipien des Raumplanungsrechts»<sup>412</sup> oder als

---

<sup>406</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundprinzipien, Rz. 59.

<sup>407</sup> Zu den überdimensionierten Bauzonen und dem Umstand, dass diese überdies bisweilen raumplanerisch nicht sinnvoll angelegt sind, vgl. nachstehend Zweiter Teil, 1. Kapitel, I.B.

<sup>408</sup> Vgl. TSCHANNEN, Kommentar USG, N 2 zu Art. 33 USG; zum qualitativen Bodenschutz vgl. Erster Teil, 2. Kapitel, II.A.2.

<sup>409</sup> Vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1050, sowie S. 1069 ff.; vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 109; s. auch. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159.

<sup>410</sup> Vgl. Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.3.c.

<sup>411</sup> Vgl. RUCH, SG-Komm BV, N 37 zu Art. 75 BV.

<sup>412</sup> BGE 123 II 21 ff. (40), E. 6.4.

«fundamentaler raumplanerischer Grundsatz»<sup>413</sup> bezeichnet.<sup>414</sup> Diese Forderung geht einher mit dem ebenso aus der BV hervorgehenden Element der geordneten Besiedlung des Landes und ermöglicht – nicht allein, aber gerade auch – die Trennung zwischen Bauzone und Nichtbauzone, sodass die Bodenfläche strukturiert überbaut wird.<sup>415</sup>

Explizit Niederschlag im Gesetz findet insbesondere die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung bzw. eine Begrenzung der Ausdehnung derselben (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> sowie b; Art. 3 Abs. 3 RPG).<sup>416</sup> Zwei Stossrichtungen sind hierfür zu unterscheiden: Neu ausgeschiedene Wohn- und Arbeitsgebiete sollen einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind (Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG), während in bestehenden Bauzonen gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG Massnahmen getroffen werden sollen einerseits zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenutzten Flächen, andererseits zur Verdichtung der Siedlungsfläche.<sup>417</sup> Ziel dieser Massnahmen ist insbesondere, den Flächenverbrauch einzudämmen bzw. sparsam mit der Ressource Boden umzugehen,<sup>418</sup> aber auch,

---

<sup>413</sup> BGE 133 II 321 ff. (324), E. 4.3.1.

<sup>414</sup> S. auch BGE 107 Ib 229 ff. (231), E. 1c; BGE 111 Ib 213 ff. (224 f.), E. 6b sowie BGE 124 II 538 ff. (541), E. 2c.

<sup>415</sup> Und nicht etwa «planlos», was dem Terminus *Raumplanung* ja gerade zuwiderlaufen würde. Tatsache ist jedoch gerade dieser Vorwurf der Unstrukturiertheit im planerischen Vorgehen an die Adresse der zuständigen Raumplanungsbehörden, vgl. BERTSCH, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 33 f., sowie AUER et al, S. 6.

<sup>416</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 58; RUCH, SG-Komm BV, N 37 zu Art. 75 BV.

<sup>417</sup> Vgl. RUCH, SG-Komm BV, N 37 zu Art. 75 BV.

<sup>418</sup> Vgl. RUCH, SG-Komm BV, N 37 zu Art. 75 BV, der gleichzeitig festhält, dass jeder Nutzungsfunktion ihre eigenständige Bedeutung zugemessen und die zuzuweisende Nutzungsmöglichkeit sich an der Eignung des Bodens und der sinnvollen gegenseitigen Zuordnung der verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten ausrichten müsse; vgl. BGE 112 Ib 564 ff. (573 f.), E. 6ee, wonach für ein Bauvorhaben allenfalls Waldfläche weichen muss, wenn stattdessen wertvolles Kulturland in Anspruch genommen werden müsste; vgl. BGE 136 II 204 ff. (207), E. 6.2.1, der festhält, dass ein bisheriger Flächenverbrauch nicht einfach fortgeschrieben werden dürfe, sondern anhand der planerischen Zielvorstellungen – solche werden in diesem Abschnitt dieser Arbeit gerade abgebildet – kritisch hinterfragt werden müsse.

die Landschaft i.S.v. Art. 3 Abs. 2 RPG zu schonen bzw. dieselbe als eigenständigen Wert zu schützen.<sup>419</sup>

Weiter soll das Bauen ausserhalb der Bauzonen – den Trennungsgrundsatz weiter ausführend – gemäss Art. 24 bis Art. 24e RPG beschränkt werden.<sup>420</sup>

Durch die vorgenannten Massnahmen sollen zusammenfassend, was aus Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG hervorgeht, insbesondere *der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes* – womit explizit auch die Fruchtfolgeflächen gemeint sind – *erhalten bleiben*.

ii) *Siedlungsentwicklung im Interesse der Bevölkerung und der Wirtschaft*

Gleichzeitig stellt das RPG bzw. die darauf fussende Rechtsprechung diesen Interessen bisweilen entgegenlaufende, gleichwertige und auch gleich achtenswerte Interessen quasi «selber in den Weg»:

Nach Art. 1 Abs. 1 RPG sind die *Bedürfnisse der Bevölkerung* bei der Wahrnehmung raumwirksamer Tätigkeiten zureichend zu berücksichtigen. So hat gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG dasselbe sicherzustellen, dass bei einer gleichzeitigen Siedlungsentwicklung nach innen die Wohnqualität angemessen gewährleistet ist. Entsprechend führt das Bundesgericht dazu aus, es gelte, wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten sowie das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. c RPG). Diese Grundsätze seien bei der Beurteilung einer raumplanerischen Massnahme ebenso wichtig wie die Frage der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet.<sup>421</sup> Dieselbe Argumentation trifft gemäss Bundesgericht auf das in Art. 3 Abs. 3 RPG enthaltene Erfordernis zu, wonach Siedlungen – bei gleichzeitiger Begrenzung ihrer Ausdehnung – nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten sind.<sup>422</sup>

---

<sup>419</sup> Vgl. RUCH, SG-Komm BV, N 37 zu Art. 75 BV; BGE 107 Ib 229 ff. (321), E. 1c; s. auch Art. 17 RPG.

<sup>420</sup> RUCH, SG-Komm BV, N 37 zu Art. 75 BV, der jedoch feststellt, dass die Bestimmungen zur Beschränkung des Bauens ausserhalb der Bauzonen weitgehende und komplizierte Kompromisse beinhalten, wodurch insgesamt der Wille des Gesetzgebers zu einer tatsächlichen Beschränkung der Bautätigkeiten ausserhalb des Baugebiets nur schwer erkennbar sei; vgl. hierzu auch Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.B.2.

<sup>421</sup> BGE 117 Ia 141 ff. (143), E. 2b; BGE 117 Ib 4 ff. (8), E. 3a/cc; vgl. BGE 127 I 103 ff. (110), E. 7c; vgl. RUCH, SG-Komm BV, N 37 zu Art. 75 BV.

<sup>422</sup> BGE 117 Ib 4 ff. (8), E. 3a/cc; RUCH, SG-Komm BV, N 37 zu Art. 75 BV.

Bei alledem dürfen schliesslich die *Interessen der Wirtschaft* nicht aus den Augen verloren werden. Diese bedürfen aufgrund der gleichzeitigen Nennung mit den Bedürfnissen der Bevölkerung in Art. 1 Abs. 1 RPG eines gleichwertigen Schutzes, bzw. sind diese bisweilen gegenläufigen Interessen und Bedürfnisse gemäss Bundesgericht zumindest in ausgewogener Weise zu berücksichtigen.<sup>423</sup> Art. 1 Abs. 2 lit. b<sup>bis</sup> RPG führt hierzu weiter aus, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten seien.

iii) *Richt- und Nutzungspläne als Schutz zukünftiger Nutzungsoptionen*

Einer geordneten Siedlungsentwicklung dienen schliesslich insbesondere die Nutzungspläne i.S.v. Art. 14 ff. RPG. Diese erlassen die zuständigen Gemeinwesen in Nachachtung der kantonalen Richtpläne (Art. 6 ff. RPG). Letztere legen als Koordinationsinstrument gemäss Art. 8 f. RPG insbesondere dar, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll (Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG), wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende – insbesondere auch nachhaltige – Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Art. 8 Abs. 1 lit. b RPG), sowie, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen<sup>424</sup> bewirkt wird (Art. 8 Abs. 1 lit. c RPG).<sup>425</sup>

Mit dem Erlass von Nutzungsplänen, welche die zulässige Nutzung des Bodens ordnen (Art. 14 Abs. 1 RPG), wird dem bereits in Art. 75 Abs. 1 BV sowie Art. 1 Abs. 1 RPG verankerten Trennungsgrundsatz nachgelebt.<sup>426</sup> Mitunter sollen damit aber auch zwei weitere Zielsetzungen verfolgt werden:

Zum einen sollen durch die Ausscheidung vorab von Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen i.S.v. Art. 14 Abs. 2 RPG – je nach Gemeinde weiter ausdifferenziert beispielsweise in Wohnzonen, Industrie- und Gewerbezone – gegenseitige Beeinträchtigungen, die sich aus den unterschiedlichen Nutzungsarten ergeben (sog. negative externe Effekte wie Lärm- und Abgasimmissionen, Schatten, etc.), reduziert werden.<sup>427</sup>

---

<sup>423</sup> Vgl. BGE 107 Ia 35 ff. (37 f.), E. 3 b sowie 3c.

<sup>424</sup> Dazu ausführlich nachstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.

<sup>425</sup> FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 140; vgl. GRIFFEL, *Grundsatzgesetzgebungskompetenz*, S. 14.

<sup>426</sup> Vgl. MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 158; vgl. GRIFFEL, *Grundsatzgesetzgebungskompetenz*, S. 14.

<sup>427</sup> FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 140.

Durch diese Nutzungsdifferenzierung soll zum andern aber auch verhindert werden, dass der Lebensraum planlos in Anspruch genommen bzw. «zersiedelt» wird. Dadurch sollen auch *spätere Generationen unverbaute Landschaften und ausreichende eigene Entwicklungsoptionen zur Verfügung haben*.<sup>428</sup>

### **C. Nachhaltigkeitsbezogene Ansprüche an die Gesetzes- und Verordnungsebene: Rechtswirklichkeit**

Die vorstehenden Ausführungen zeigen auf, dass die Bodennutzung, und nicht zuletzt das RPG, im Resultat denselben Ansprüchen gerecht werden muss, die auch im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen sind. Dieselben Einflussfaktoren, die im Rahmen der Trias der nachhaltigen Entwicklung massgeblich sind, stehen sich auch in der Bodennutzung in einem weiteren Sinne – und ganz besonders im RPG – in einem Spannungsfeld gegenüber, sind bzw. wären doch ökologische, ökonomische und soziale Anliegen unter einem Dach zu vereinigen. Dies widerspricht jedoch den aktuellen faktischen Feststellungen, wie so gleich zu zeigen sein wird.

---

<sup>428</sup> FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 140; vgl. WALDMANN, *Planung des Siedlungsgebiets*, S. 72.





**Zweiter Teil:**  
**Status quo und Ausblick**



---

# 1. Kapitel: Aktueller Stand: faktische Feststellungen

## I. «Die Schweiz ist zersiedelt»

Eingangs dieser Arbeit wurde unter anderem festgestellt, dass die Schweiz zersiedelt sei. Was ist denn Zersiedelung überhaupt? Es bedarf hier der Erörterung einiger Begrifflichkeiten: Es gilt einerseits, die Problematik überhaupt fassen zu können, welcher die Raumplanung bzw. die Bodennutzung ganz allgemein gegenüberstehen. Andererseits soll so die Evaluation ermöglicht werden, ob das aktuelle Instrumentarium – das mit der Revision des RPG eingeführt wurde, um dieser Entwicklung entgegenzutreten – seinen Anforderungen überhaupt gerecht werden kann. Damit soll eine Überprüfung stattfinden, ob eine nachhaltige Bodennutzung, wie sie insbesondere die BV, aber auch die vorstehend skizzierten Gesetzesnormen auf mannigfaltige Weise fordern, aktuell überhaupt zu erreichen ist. Sind Verbesserungsmöglichkeiten oder neue, alternative Möglichkeiten und Wege aufzuzeigen, so ist bereits jetzt festzuhalten, dass *mit Begrifflichkeiten allein eine positive Veränderung in die gewünschte Richtung auf keinen Fall zu erreichen ist*. Jedoch ist so die Grundlage für eine gemeinsame Diskussion, bei der alle Beteiligten von demselben sprechen, geschaffen. Denn nicht zuletzt soll hier dem Vorwurf an die Adresse der Juristen entgegengetreten werden, diese hätten die Raumplanung in den letzten Jahren weitgehend den Planungsfachleuten und Ökonomen überlassen und juristischer Sachverstand schein bei der Entwicklung und Gestaltung unseres Lebensraumes nur noch beschränkt gefragt zu sein.<sup>429</sup>

## II. Definition des Terminus «Zersiedelung»

Siedlungswachstum und Zersiedelung sind in aller Munde. Beide stossen in der Bevölkerung bisweilen auf Ablehnung. Zwischen den beiden Begriffen wird in der Alltagsdiskussion nicht genau unterschieden. Deshalb ist denn auch oft unklar, ob allein die rasche Siedlungsausdehnung oder die Art und Weise des Siedlungswachstums Unbehagen auslöst.<sup>430</sup>

---

<sup>429</sup> RUCH/GRIFFEL, S. V (Vorwort); ähnlich KAPPELER, S. 459.

<sup>430</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 54; vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 155; Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 3.

## A. Siedlungswachstum

Auch ein rasches, die gewohnte Umgebung und das Landschaftsbild einschneidend veränderndes Siedlungswachstum mag Ängste oder Unbehagen auslösen, zeugt aber nicht per se von einer mangelhaften Raumplanung, solange drei Grundsätze eingehalten werden:<sup>431</sup> Nach dem *Trennungsgrundsatz* muss die wesentliche Bautätigkeit auf die in einem systematischen Raumplanungsprozess einheitlich bezeichnete Bauzone beschränkt bleiben;<sup>432</sup> Bauten ausserhalb der Bauzonen bilden die Ausnahme.<sup>433</sup> Weiter hat sich das Siedlungswachstum im Rahmen der Grenzen des weitgehend überbauten Gebiets und dem gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG zu evaluierenden zusätzlichen Bedarf für die kommenden 15 Jahre zu halten (*Begrenzung der Bauzonengrösse*).<sup>434</sup> Ist schliesslich der *Konzentrationsgrundsatz* berücksichtigt, wonach sich die Siedlungsentwicklung auf einen mehr oder weniger geschlossenen Bereich innerhalb der Bauzone fokussieren soll, ohne dass das umliegende Land diverse Klein- und Kleinstbauzonen aufweist,<sup>435</sup> so sind die Prinzipien des Raumplanungsrechts bezüglich einer geordneten Besiedlung eingehalten. Dies ungeachtet der Tatsache, wie rasch – von aussen betrachtet gar unaufhaltsam – sich das Siedlungsgebiet entwickelt.<sup>436</sup> Eine Begrenzung der Nachfrage liegt nicht im Einflussbereich des RPG. Vielmehr versucht dieses, den Bedarf in geordnete Bahnen zu lenken, indem dieser vorab im bestehenden Siedlungsgebiet gedeckt werden soll, um so wertvolles Kulturland zu erhalten (vgl. Art. 1 und Art. 15 RPG).<sup>437</sup>

Auch wenn eine solche Entwicklung nicht auf einen Mangel in der Raumplanungsgesetzgebung zurückzuführen ist, sondern auch von anderen Faktoren wie beispielsweise dem raschen Bevölkerungswachstum, sich verändernden – steigenden – Ansprüchen an die Wohn- und Freizeitnutzung oder veränderten Konsumgewohnheiten erheblich beeinflusst wird: Eine nachhaltige Bodennutzung, wie sie

---

<sup>431</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 54 f.; vgl. hierzu auch vorstehend Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.3.

<sup>432</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 47 sowie S. 54; GRIFFEL, *BaKomm*, N 21 zu Art. 75 BV.

<sup>433</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 54.

<sup>434</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 54; vgl. BERTSCHI, *Umsetzung*, N 20 ff.

<sup>435</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 55; Urteil des BGer 1C\_374/2011 vom 14. März 2012, E. 3; BGE 136 II 204 ff. (S. 208), E. 6.2.2. vgl. GRIFFEL, *BaKomm*, N 22 zu Art. 75 BV.

<sup>436</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 20; MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 155.

<sup>437</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 55.

auf Verfassungsebene und auch in den Zweckartikeln der einschlägigen Gesetze gefordert wird, liegt mit einem immer mehr «über die Ufer tretenden» Siedlungswachstum nicht vor.<sup>438</sup> Denn das Siedlungswachstum – verstanden als Zunahme von Bauten aller Art, die aber auf Brachen und Baulücken stattfindet und nicht auf ungeplante, nach aussen greifende, zufällig erscheinende Art und Weise in Erscheinung tritt – könnte auch im Sinne der geforderten «Siedlungsentwicklung nach innen» i.S.v. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG erfolgen.<sup>439</sup> Eine derartige Siedlungsentwicklung wäre ganz im Sinne der geforderten nachhaltigen Raumentwicklung und Bodennutzung, wird so doch eine Inanspruchnahme von weiteren Flächen, insbesondere von Landwirtschaftsflächen ausserhalb des eigentlichen Baugebiets, nicht notwendig.<sup>440</sup>

Das – allenfalls sogar geordnet vorstattengehende, aber dennoch rasch voranschreitende – Siedlungswachstum an sich ist somit zumindest nicht der Kern des Problems, das einer nachhaltigen Bodennutzung entgegensteht: Eindeutig mit negativen Konnotationen und Emotionen verbunden und gleichzeitig einer nachhaltigen Bodennutzung definitiv abträglich ist aber die Zersiedelung.<sup>441</sup>

## **B. Zersiedelung**

Durch die Zersiedelung wird das Unvermögen zumindest des bisherigen RPG vor dessen Teilrevision 2012 bzw. von dessen Anwendern, die Raumplanungsziele umzusetzen, anschaulich (da weitherum sichtbar und bisweilen irreversibel) und wortwörtlich «zementiert». Die Zersiedelung gilt als «das grösste Versagen»<sup>442</sup>

---

<sup>438</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 55.

<sup>439</sup> Vgl. MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 155; zur Verdichtung und Siedlungsentwicklung nach innen und die dabei entstehenden Schwierigkeiten vgl. nachstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.

<sup>440</sup> Vgl. MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 155 sowie 158; vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 54 f.; vgl. AEMISEGGER, *Aktuelle Rechtsfragen*, S. 7; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 76 ff. zu Art. 15 RPG.

<sup>441</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 55.

<sup>442</sup> AUER et al., S. 6, Titel zu These 1.

oder als «schlimmste Sünde»<sup>443</sup> der Schweizer Raumplanung. Zu plan- und ideenlos sei man vielerorts mit dem vorhandenen Raum umgegangen.<sup>444</sup>

So eindeutig und ablehnend die bei diesem Phänomen wahrzunehmenden Gefühle sind, so vieldeutig sind die Versuche, diesem Begriff eine Struktur zu geben; vielleicht fällt dies so schwer, weil gerade eine Struktur – diejenige in der Bodennutzung – fehlt. Der *Begriff Zersiedelung* ist *nicht eindeutig*, es bedarf darum einer entsprechenden Definition.<sup>445</sup>

Es besteht eine Vielzahl von Definitionsansätzen für diesen Begriff.<sup>446</sup> MUGGLI definiert die Zersiedelung als «*ungeplantes, ressourcenintensives Siedlungs- und Infrastrukturwachstum, das keinem nachhaltigen Konzept folgt*, sondern in der Regel der Summe der individuellen Anspruchsgruppen», und sieht in der Zersiedelung ein Merkmal fehlender oder fehlgeleiteter Raumplanung bzw. die Unfähigkeit derselben, die vielfältigen Ansprüche an den Lebensraum zu koordinieren. Hierdurch werde das Ziel, die räumliche Entwicklung in die Richtung der gesellschaftlich erwünschten Qualität zu steuern, verfehlt.<sup>447</sup> Dieser Definition ist m.E. – jedenfalls für die in der vorliegenden Arbeit aus juristischer Warte zu bearbeitenden Aspekte der Zersiedelung – der Vorzug zu geben. Dies insbesondere deshalb, weil sie sich soweit ersichtlich als einzige explizit auf die – entgegen der vielfältig in Verfassung und Gesetz verankerte und beim Phänomen der Zersiedelung eben gerade nicht vorhandene – *Nachhaltigkeit* bezieht.<sup>448</sup>

Diese Definition ist m.E. jedoch zu ergänzen, denn nebst einem ungeplanten Siedlungswachstum gibt es gleichzeitig eine – ebenso nicht nachhaltige – Kehrseite

---

<sup>443</sup> PIERRE-ALAIN RUMLEY, ehemaliger Chef des Bundesamtes für Raumplanung, zit. in WILLIMANN, S. 10.

<sup>444</sup> Vgl. WILLIMANN, S. 10.

<sup>445</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 19.

<sup>446</sup> Vgl. WENGER MARTIN, *Mehrwertabgabe*, S. 10; FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 146; JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 16; GRIFFEL, *BaKomm*, N 20 zu Art. 75 BV; EEA-Report, S. 6. Für eine Übersicht über weitere Definitionsansätze, auch internationaler Herkunft, vgl. JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 16. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 24, haben darüber hinaus gar eine arithmetische Formel erarbeitet, mit der sich eine Messgrösse für die Zersiedelung ableiten lässt; s. auch JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 20, sowie SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 3 ff.

<sup>447</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 20, S. 55 f. sowie Tabelle S. 58, Hervorhebungen durch den Verfasser.

<sup>448</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 20, S. 55 f. sowie Tabelle S. 58.

der Medaille, welche aufgrund des unkoordinierten Vorgehens die *Innenentwicklung* ausser Acht lässt. Die keinem (nachhaltigen) Konzept folgende, unkoordinierte Vorgehensweise<sup>449</sup> – insbesondere der zuständigen Raumplanungsorgane, welche diesen Vorgang nicht verhindern, hinnehmen oder gar fördern – ruft eine weitere, weithin sichtbare Tatsache hervor: Während sich das Siedlungsgebiet flächenmässig ausdehnt, wird gleichzeitig der bereits zur Verfügung stehende Raum, der sich zur Siedlungsentwicklung nach innen eignet bzw. hierzu eignen würde, nicht genutzt. Gerade auch dadurch nimmt die Streuung von Wohn- und Industriebauten in der Landschaft immer weiter zu, verbunden mit einer gleichzeitig stetig abnehmenden baulichen Dichte,<sup>450</sup> die insbesondere neue, aufwendige Erschliessungsmassnahmen nach sich zieht.<sup>451</sup> Insgesamt entstehen lückenhafte Siedlungsfragmente, die sich immer weiter ausdehnen, sodass schliesslich keine klaren Siedlungsgrenzen mehr erkennbar sind.<sup>452</sup> Das Wachstum der Siedlungen ist nicht das alleinige Problem; mindestens gleich problematisch ist, dass dabei erhebliche Lücken entstehen, die nicht genutzt werden, oder wie SIEBER treffend festhält: «Dem Gebot der haushälterischen Nutzung des Bodens widerspricht eine weitere Siedlungsausdehnung, soweit (in den bestehenden Siedlungen noch genügend Raum für zusätzliche bauliche Nutzungen vorhanden) ist.»<sup>453</sup>

---

<sup>449</sup> So auch MUGGLI, *Föderalismus*, S. 56.

<sup>450</sup> Etwa im Sinne von Baulücken. Diese über einen grösseren Perimeter wahrnehm- und messbare bauliche Dichte ist nicht zu verwechseln mit der auf einer einzelnen Parzelle im Sinne einer Innenverdichtung etwa mittels einer Mindestausnutzungsziffer minimal anzustrebenden Ausnutzung bzw. Ausnutzungsziffer, ist dieser Terminus doch reserviert für die Definition der zulässigen baulichen Nutzung pro Fläche; vgl. MUGGLI, *Mindestausnutzungsziffer*, insb. S. 13.

<sup>451</sup> SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 15, bringen dies wie folgt auf einen Nenner: «Je mehr Flächen bebaut sind, je weiter gestreut diese Gebäude sind und je geringer die Ausnutzung ist, desto höher ist daher die Zersiedelung»; zu den volkswirtschaftlichen Kosten der zusätzlichen Erschliessungsmassnahmen vgl. Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.A.4.b.

<sup>452</sup> WENGER MARTIN, *Mehrwertabgabe*, S. 10 ff.

<sup>453</sup> SIEBER, S. 27, mit Verweis auf Bundesrat, *Raumplanungsbericht 1987*, S. 691. Letzterer hält im Originalton fest: «Die Art, wie das baureife Land letztlich genutzt wird, ist für den haushälterischen Umgang mit dem Boden ebenso entscheidend wie die Dimensionierung und Erschliessung der Bauzone. Weitherum wachsen Ortschaften ins Land hinaus, obwohl in den bestehenden Siedlungen noch genügend Raum für zusätzliche bauliche Nutzungen vorhanden wäre.» Man ist und war sich der Zersiedelungsproblematik also nicht erst seit neuester Zeit bewusst. Leitsatz vier des *Raumplanungsberichts*

Siedlungswachstum allein bewirkt demnach noch keine Zersiedelung.<sup>454</sup> Problematisch sind vielmehr vor allen Dingen zwei Entwicklungen: diejenige, dass sich das Siedlungsgebiet dispers entwickelt (1.), wie auch, dass die Bauzonen über das notwendige Siedlungswachstum hinausgehen, also überdimensioniert sind (2.).<sup>455</sup>

## 1. Disperse Siedlungsentwicklung

Die soeben dargelegte Berücksichtigung der Individualinteressen der verschiedenen Anspruchsgruppen hat mitunter zu Fehlallokationen geführt.<sup>456</sup> Bauzonen wurden also nicht dort ausgeschieden, wo dies unter ökologischen und ökonomischen Aspekten am meisten Sinn ergeben hätte. Vielmehr hat jede Gemeinde in ihrem Eigeninteresse – um zu wachsen, attraktive Arbeitsplätze zu schaffen und zahlungskräftige Steuerzahler anzulocken – je ihre eigenen Wohn-, Gewerbe- und Industriezonen ausgeschieden, obwohl dafür – etwa, weil die entsprechende Zentrumseigenschaft oder die Nähe zur Autobahn fehlte – schlichtweg keine genügende Nachfrage bestand.<sup>457</sup> Der Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz forderte beispielsweise die Förderung von regionalen Gewerbestützpunkten, um dadurch eine Zersiedelung des Landschaftsraumes durch die disperse Anordnung von kleinen Industrie- und Gewerbebezonen zu vermeiden.<sup>458</sup> Dennoch wurden solche Bauzonen ausgeschieden und diese in der Folge auch parzellenweise, aber eben nicht flächendeckend, überbaut. Die Folge ist eine disperse, ge-

---

1988, S. 982, lautet denn auch (Hervorhebungen durch den Verfasser): «*Bisher war der haushälterische Umgang mit dem Boden ein Ziel; jetzt müssen Taten folgen*».

<sup>454</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 20.

<sup>455</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 56.

<sup>456</sup> Vgl. ARE, Flächennutzungszertifikate, Vorwort.

<sup>457</sup> Vgl. WALDMANN, Planung des Siedlungsgebiets, S. 70; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 228; s. auch GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 52 ff. zur *Planung in funktionalen Räumen*, die Abhilfe schaffen könnte; vgl. hierzu auch LENDI, Räumliche Probleme, S. 94. Danebst, dass gemäss GRIFFEL hierzu viele offene Fragen bestehen, handelt es sich m.E. hierbei um ein rein planerisch-politisch-kordinatives und kein rechtliches oder marktwirtschaftlich-ökonomisches Instrument und wird in dieser Arbeit deshalb nicht weiter geprüft. Dasselbe trifft auf die *Koordination von Raumplanung und Verkehrsplanung* zu, die gemäss GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 56, ein ebenso bis heute vernachlässigter Faktor in der Raumplanung ist, weil die Erstellung von neuen Verkehrswegen oftmals eine nicht unerhebliche Siedlungsentwicklung entlang dieser Verkehrsachsen nach sich zieht.

<sup>458</sup> Bundesrat, Bericht Grundzüge 1996, S. 604.



staltlose Siedlungsentwicklung, ein ungeordnetes und gleichzeitig flächenintensives Siedlungswachstum, das auch als «Siedlungsbrei» bezeichnet wird.<sup>459</sup>

Die Zersiedelung zeigt sich also in der Verteilung im Raum, was auch als «Streuung» oder «Dispersion» bezeichnet wird.<sup>460</sup> Eine Siedlungsfläche wirkt deutlich zersiedelter, wenn diese nicht kompakt, sondern schmal und in die Länge gezogen – beispielsweise entlang der Hauptverkehrsachsen – oder gar in viele kleinere Siedlungen aufgesplittet ist.<sup>461</sup>

Die unkonzentriert angelegten Gebäude oder Quartiere, oft ausserhalb des eigentlichen Baugebiets gelegen, mussten dennoch erschlossen werden. Diese Erschliessungsanlagen sind nun zu unterhalten und führen einerseits zu einer weiteren Zerschneidung der Landschaft sowie einem Verlust von weiterem Kulturland, andererseits verursachen die bisweilen peripher gelegenen Grundstücke Zusatzverkehr mit all seinen externen Kosten, der hätte vermieden werden können.<sup>462</sup>

Hinzu kommt, dass die vorhandenen – oftmals überdimensionierten, vgl. hierzu sogleich – Bauzonen nicht nur sehr divergent verteilt sind, sie liegen vielfach auch am falschen Ort.<sup>463</sup>

In ländlichen Gebieten mit geringem Bevölkerungswachstum und entsprechend niedrigem Siedlungsdruck wurde in den vergangenen Jahren (zu) grosszügig eingezont, während es demgegenüber insbesondere in Städten und Agglomerationen zu wenig verfügbares Bauland gibt, weshalb hier weiterhin eingezont werden muss, um dem Siedlungsdruck bzw. der Nachfrage nach weiterem Bauland nachkommen zu können. In der Summe stellt dies eine weitere Fehlallokation und einen Treiber für eine disperse Siedlungsentwicklung dar.<sup>464</sup>

---

<sup>459</sup> ARE, Flächennutzungszertifikate, Vorwort; MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 155; MUGGLI, Föderalismus, S. 67; s. auch BÜHLMANN, Rückzonen, S. 4.

<sup>460</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 34.

<sup>461</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 34.

<sup>462</sup> ARE, Flächennutzungszertifikate, Vorwort; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 34; MUGGLI, Föderalismus, S. 67.

<sup>463</sup> VINZENS, S. 7; vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 109.

<sup>464</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 53; MÜLLER-JENTSCH, Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, S. 62.

## 2. Überdimensionierte Bauzonen

Die Zersiedelung zeigt sich – wiederum oft befeuert durch die Wahrnehmung von Partikularinteressen – andererseits aber auch dadurch, dass die Bauzonen vielerorts überdimensioniert sind.<sup>465</sup> Die Grösse der verfügbaren Bauzonen pro Einwohner bzw. die noch verfügbaren Bauzonenreserven sind wichtige Treiber für die Zersiedelung.<sup>466</sup> Hier musste in der Vergangenheit festgestellt werden, dass die *Siedlungsflächen stärker gewachsen sind als die Bevölkerung*, die Siedlungen sich also entgegen der eigentlichen Forderung im RPG «entdichtet» statt verdichtet haben.<sup>467</sup> Die Arealstatistik «Die Bodennutzung in der Schweiz» hält hierzu fest, dass die Siedlungsflächen von 1985 bis 2009 um fast einen Viertel – in Zahlen um 23,4 Prozent – gewachsen sind, ihre Zunahme also grösser ausfiel als diejenige der Bevölkerung, die gleichzeitig um 17,5 Prozent zunahm. Am stärksten betroffen von dieser Entwicklung sind die Agglomerationsgürtel, die sich immer weiter ausbreiten; die überwiegende Mehrheit dieser neuen Siedlungsflächen, knapp 90 Prozent, entstand auf vormaligen Landwirtschaftsflächen, die im gleichen Beobachtungszeitraum um 5,4 Prozent abnahmen.<sup>468</sup>

Bei der Inanspruchnahme von Boden für die bauliche Nutzung spielt das ökonomische Verhältnis von Angebot und Nachfrage eine grosse Rolle.<sup>469</sup> Überdimensionierte Bauzonen machen das Bauland billiger, wodurch das Siedlungswachstum weiter gefördert wird.<sup>470</sup> Dieser Umstand fördert wiederum den – dispersen – Suburbanisierungsprozess und lässt den Agglomerationsgürtel weiter anwachsen,<sup>471</sup> was die Dezentralisierung auf Kosten insbesondere der Nahrungsmittelproduktion – es ist die Rede von einem «verschwenderischen Umgang mit den besten Böden»<sup>472</sup> – weiter antreibt.<sup>473</sup>

Die Dimensionierung der Bauzonen gilt denn auch als das wohl bedeutendste Vollzugsdefizit des – nun jedoch einer Teilrevision unterzogenen – Raumpla-

---

<sup>465</sup> WALDMANN, Planung des Siedlungsgebiets, S. 70; VINZENS, S. 7; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 34 sowie S. 50; s. auch BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4.

<sup>466</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 50.

<sup>467</sup> MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 155.

<sup>468</sup> BFS, Resultate Arealstatistik, S. 6, 8 ff. sowie 14; s. auch ESTERMANN, S. 3 f.

<sup>469</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 63; vgl. ESTERMANN, S. 6 f.

<sup>470</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 52; WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 226.

<sup>471</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 226.

<sup>472</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 21.

nungsrechts. Unzählige Gemeinden verstossen teilweise massiv gegen die aus Art. 15 Abs. 1 RPG hervorgehende Regel, wonach Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für die nächsten 15 Jahre entsprechen.<sup>474</sup> Dem Ruf nach einem haushälterischen Umgang mit diesen überdimensionierten Bauzonen kamen die hierfür zuständigen Gebietskörperschaften in der Vergangenheit jedoch in den seltensten Fällen nach. Im Gegenteil: häufig wurde gar noch zusätzliches Bauland ausgeschrieben.<sup>475</sup>

Insgesamt fasst MUGGLI die Entwicklung, bei der sich die Siedlungen insgesamt statt wie gewünscht «verdichtet» «entdichtet» haben, wie folgt passend zusammen: «Dass das nicht nachhaltig sein kann, versteht sich von selbst.»<sup>476</sup>

### III. Treiber der Zersiedelung

Welcher Definition man auch den Vorzug geben mag: Im Wesentlichen ist die «Zer-Siedelung» gemäss dem vorstehend Dargelegten das Gegenteil von einer haushälterischen und somit nachhaltigen Nutzung des Bodens.<sup>477</sup> Drei Hauptwirkungen – ökonomische Kräfte (A.), gesellschaftliche Faktoren (B.) sowie divergierende öffentliche Interessen (C.) sind auszumachen, die einer nachhaltigen Bodennutzung bisher entgegenstanden, und denen deshalb im Rahmen der Teilrevision des RPG 2012 ein besonderes Augenmerk geschenkt wurde oder werden sollte.<sup>478</sup> Entsprechend sind diese Einflussfaktoren hier kurz darzulegen, sodass an deren Linie einerseits geprüft werden kann, ob die mit der Teilrevision des RPG 2012 demselben neu in die Hand gegebenen Instrumente einer Effizienzprüfung standhalten. Andererseits lässt sich so darlegen, wie und wo allenfalls alternative Instrumente bei einer allfälligen Implementierung ansetzen müss(t)en, um die ge-

---

<sup>473</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 3; MUGGLI, Föderalismus, S. 67; BFS, Resultate Arealstatistik, S. 15: Die Rückgänge beim Ackerland und bei den Alpwirtschaftsflächen sind am grössten, gefolgt von Obst-, Reb- und Gartenbauflächen.

<sup>474</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 127 f.; MÜLLER-JENTSCH, Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, S. 62.

<sup>475</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 128.

<sup>476</sup> MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 155.

<sup>477</sup> JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 16.

<sup>478</sup> Vgl. VINZENS, S. 6, der gesellschaftliche, ökonomische und politische Hindernisse für eine haushälterische Bodennutzung ausmacht und die jeweiligen, dahinter liegenden Faktoren aufzählt. S. auch ESTERMANN, S. 5 ff.

wünschte Wirkung zu erzielen. Die folgende Aufzählung folgt der Forderung, dass Ursachen und Auswirkungen – insbesondere bei der Beibehaltung des Status quo – getrennt von der eigentlichen Definition des Phänomens der Zersiedelung<sup>479</sup> untersucht werden müssen.<sup>480</sup>

## A. Ökonomische Kräfte

Mit ein Grund für die Zunahme der benötigten und in Anspruch genommenen Bodenfläche ist einerseits das – durch die Zuwanderung noch verstärkte – Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum.<sup>481</sup> Dieser zusätzliche Bedarf an Fläche manifestiert sich zweifellos in einem zusätzlichen Siedlungswachstum, welches unter Nachachtung der Grundzüge und Prinzipien des RPG «von innen nach aussen» verlief. Dies ist, wie vorstehend dargelegt, nicht in allen Zügen nachhaltig; dennoch würde sich diese Entwicklung in einigermaßen geordneten Bahnen halten. Mit ein Grund für die Teilrevision des RPG 2012 war deshalb, diversen zentrifugalen Kräften, die den Sog in die Fläche bewirkt oder gar verstärkt haben, entgegenzutreten.<sup>482</sup>

Es müssen also Triebkräfte vorhanden sein, welche der Lenkungsaufgabe des RPG vor dessen Teilrevision die Umsetzung in der Praxis verweigerten. Eine grosse Mitverantwortung wird hierbei den ökonomischen Faktoren zugesagt, oder wie HÄBERLI et al. dies ausdrücken: «Unsere Gesellschaft begünstigt die ökonomischen auf Kosten der ökologischen Funktionen des Bodens.»<sup>483</sup> Erstere gilt es hier

---

<sup>479</sup> Vgl. Zweiter Teil, 1. Kapitel, II.B.

<sup>480</sup> Vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 15; eine Übersicht über die Ursachen der Zersiedelung und nicht nachhaltigen Bodennutzung ist bei SCHWICK/JAEGER/HERSPERGER/CATHOMAS/MUGGLI, S. 116 ff., ersichtlich; vgl. hierzu auch MUGGLI, Föderalismus, S. 59 ff.

<sup>481</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 59; NEBEL, S. 10 f.

<sup>482</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 81; vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 109 ff.; AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 3 ff.

<sup>483</sup> HÄBERLI/LÜSCHER/PRAPLAN CHASTONAY/WYSS, S. 28; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 65. Zur nachhaltigen Entwicklung im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie ausführlich MATHIS, S. 381 ff. MUGGLI kommt in seiner Studie zum Schluss, dass Föderalismus und halbdirekte Konsensdemokratie zwar Spielräume für Fehlentwicklungen – beispielsweise bei der Einzonung von Flächen in einer Gemeinde auf Druck der dort am stärksten vertretenen Interessen – bietet, jedoch nicht direkte Ursache für die Zersiedelung der Schweiz sind. «Föderalismus, Demokratie und Rechtsstaat bilden ein

zu skizzieren, um darlegen zu können, wo das revidierte RPG nun ansetzen soll(te) und ob es dies tatsächlich auch tut.

## 1. Einzonungs- und damit konnexe Gewinne

Eine Einzonung bzw. Zuweisung von in einer Landwirtschaftszone gelegenen Kulturland (Art. 16 RPG) zu einer Bauzone i.S.v. Art. 15 RPG stellt wirtschaftlich gesehen eine Aufwertung dar.<sup>484</sup> Die Zuweisung zu einer Bauzone ist also für jene ein gutes Geschäft, denen die nicht unerhebliche Preisdifferenz zwischen Landwirtschaftsland und Bauland zufließt.<sup>485</sup> In der Raumplanung sind die wirtschaftlichen Anliegen deshalb besonders stark und werden mit der entsprechenden Vehemenz vertreten.<sup>486</sup> Ein Landwirt «mit Land in Agglomerationsnähe kann über Nacht zum Millionär werden, wenn sein Boden zu Bauland wird».<sup>487</sup>

Eigentümer, Investoren und involvierte Unternehmen wollen überdies nicht ihrer Möglichkeiten beraubt werden, durch den Erwerb und den Umbau bestehender sowie die Erstellung neuer Bauten Einnahmen – durch die Erstellung selber, aber auch durch den Weiterverkauf oder in Form von Mietzinsen – zu generieren.<sup>488</sup>

Gleichzeitig suchen die Nachfrager nach möglichst günstigem Baugrund, der in der Peripherie regelmässig preisgünstiger ist als in Zentrumslagen, was die Nachfrage nach zusätzlich zur Verfügung gestelltem Bauland weiter verstärkt – obwohl grundsätzlich genügend Land vorhanden wäre.<sup>489</sup>

Nicht überraschend ist schliesslich, dass die Interessen dieser Akteure wie beispielsweise Bauunternehmen, aber auch von privaten und öffentlichen Grundeigentümern nicht selten kongruent mit den Interessen der politischen Entscheidungsträger sind, die über eine weitere Einzonung zu befinden haben. Denn

---

wirksames System gegenseitiger Kontrolle und Machtbegrenzung, das entscheidend zur Qualität der Raumplanung beiträgt.» MUGGLI, *Föderalismus*, S. 23 sowie S. 60.

<sup>484</sup> ESTERMANN, S. 5.

<sup>485</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 60.

<sup>486</sup> BERTSCHI, *Umsetzung*, N 605 sowie 919; s. auch KNOEPFEL/CSIKOS/GERBER/NAHRATH, S. 419; vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 60.

<sup>487</sup> FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 142.

<sup>488</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 6; vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 64.

<sup>489</sup> Vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 15; vgl. VINZENS, S. 7.

Einzonungen sind, wie sogleich<sup>490</sup> zu zeigen sein wird, auch für die Gemeinden verführerisch.<sup>491</sup> Insgesamt entsteht so ein nicht unerheblicher politischer Druck, Bauland einzuzonen, auch wenn dafür keine eigentliche Nachfrage besteht, was mit ein Grund ist, weshalb die Gemeinden tendenziell zu grosse Bauzonen ausgedehnt haben.<sup>492</sup>

## 2. Baulandhortung und -spekulation

Ist das Land einmal rechtskräftig eingezont, muss dies nicht heissen, dass eine bauliche Nutzung folgen muss. Vielmehr besteht die Möglichkeit, dass dieses Land trotz prinzipiell vorhandener Nachfrage nicht überbaut wird. Angesprochen ist die Baulandhortung, nota bene aus Spekulationsgründen.<sup>493</sup> «Knapper Boden ist in der Regel teurer Boden.»<sup>494</sup> Bodenpreise steigen langfristig stärker als andere Preise, was darin begründet ist, dass der Boden, als einziger Produktionsfaktor, nicht vermehrbar ist.<sup>495</sup> Dieser Umstand führt – zusammen mit einer allfälligen zusätzlichen Verknappung von Boden durch raumplanerische Massnahmen – dazu, dass die Bodenpreise steigen, je knapper das Gut Boden an einem Standort vorhanden ist, bzw. je höher die Preisentwicklungserwartungen ausfallen. Entsprechend wird grundsätzlich zur Verfügung stehendes Bauland gehortet, um das zur Verfügung stehende Bauland weiter zu verknappen und so schliesslich einen möglichst hohen Gewinn zu generieren.<sup>496</sup>

Durch diese Hortung entstehen Baulandlücken in ansonsten mehrheitlich überbautem Gebiet, was jeglicher Nachhaltigkeit widerspricht. Mehr noch: Um der bestehenden Nachfrage dennoch gerecht werden zu können, sind die Gemeinden quasi genötigt, gleichzeitig zusätzliches Bauland einzuzonen, was im Resultat einer Zersiedelung weiter Vorschub leistet.<sup>497</sup>

---

<sup>490</sup> Vgl. Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.C.

<sup>491</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 60; vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 858; vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 142.

<sup>492</sup> Vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 142.

<sup>493</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 228; vgl. VINZENS, S. 7; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 61.

<sup>494</sup> WIRZ, S. 17.

<sup>495</sup> FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 142.

<sup>496</sup> Vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 142 f.

<sup>497</sup> Vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 110.

### 3. Unternutzung

Ein zusätzliches, insbesondere auf ökonomischen Gründen und Überlegungen fussendes Phänomen in der baulichen Bodennutzung ist die sog. Unternutzung.<sup>498</sup> Wohl wird hier das Grundstück baulich genutzt, jedoch – oft bei Weitem – nicht (mehr), wie dies aufgrund der geltenden Bau- und Planungsvorschriften grundsätzlich möglich wäre.

Zwei Spielarten der Unternutzung sind zu unterscheiden: die ungenügende bauliche Ausnutzung (*a*) sowie die (Industrie-)Brachen (*b*).

#### *a) Ungenügende bauliche Ausnutzung*

Nach MUGGLI lässt sich «[e]ine minimale Baudichte [...] nicht erzielen, wenn der Boden gar nicht für die Überbauung zur Verfügung steht», weil sich dieser aus technischen oder rechtlichen Gründen hierfür nicht eigne,<sup>499</sup> weil er aufgrund von bestehenden Dienstbarkeiten aus privatrechtlichen Gründen nicht oder nicht im möglichen Ausmass überbaut werden dürfe, weil er nicht zureichend erschlossen ist,<sup>500</sup> weil die Parzellenform ungünstig sei<sup>501</sup> oder weil das Land gehortet wird.<sup>502</sup>

Daneben lassen sich m.E. aber weitere Ursachen aufführen, bei denen der Boden wohl zur Verfügung steht, jedoch ebenso bzw. dennoch nicht mit einer solchen Baudichte genutzt wird, wie dies eigentlich möglich und im Interesse einer nachhaltigen Bodennutzung wünschenswert wäre. Hauptsächlich zwei Ursachen sind hierbei ins Feld zu führen. Einerseits ist dies der Wunsch nach einem Einfamilienhaus mit viel Umschwung, wodurch solche Grundstücke einen besonders hohen Landanteil bei gleichzeitig tiefer Ausnutzung aufweisen.<sup>503</sup> Andererseits ist es die – angesichts der oftmals hohen Komplexität der baulichen Erweiterung von bestehenden Bauten<sup>504</sup> – nur ungenügende Mobilisierung der bei bestehenden Gebäuden vorhandenen inneren Nutzungsreserven. Hierunter fallen auch die vorge-

---

<sup>498</sup> WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 228.

<sup>499</sup> Was Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG widerspricht.

<sup>500</sup> Wie dies Art. 19 i.V.m. Art. 22 RPG für eine Baubewilligung voraussetzen.

<sup>501</sup> Ein faktisches Hindernis, das mit einer Landumlegung i.S.v. Art. 20 RPG behoben werden könnte; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 14. Ausführlich zur Landumlegung Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.B.

<sup>502</sup> MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 13.

<sup>503</sup> ESTERMANN, S. 7; SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 15; s. auch VINZENS, S. 7.

<sup>504</sup> Ausführlich hierzu nachstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.5.

nannten Einfamilienhäuser,<sup>505</sup> insbesondere aber unternutzte Gebäude an zentralen Lagen.<sup>506</sup>

**b) (Industrie-)Brachen**

Überdies werden Bauten und Anlagen, die – wie beispielsweise nicht mehr benötigte Industriebauten, die oft gar in Zentrumsanlagen angesiedelt sind, wo grundsätzlich ein grosser Siedlungsdruck herrschen und ein Interesse an der erneuten Überbauung vorhanden sein müsste – ihren ursprünglichen Verwendungszweck verloren haben, nicht einer neuen Zweckbestimmung zugeführt bzw. nicht umgenutzt und liegen sprichwörtlich brach.<sup>507</sup> Einer erneuten baulichen Inanspruchnahme stehen zum einen dieselben Hemmnisse entgegen, wie dies auch bei der vorstehend genannten Erhöhung der Ausnutzung allgemein der Fall ist. Zum andern dürften einer neuen Nutzung der ehemals industriell-gewerblich genutzten, heute brachliegenden Liegenschaften erhebliche Abbruch- und insbesondere Altlastensanierungskosten entgegenstehen. Deren Kostentragung ist oft strittig und kann den damaligen, ursprünglichen Verursachern nicht überwältigt werden.<sup>508</sup> Dies fördert im Endergebnis wiederum das Siedlungswachstum in die Breite, weil beim Bauen auf der grünen Wiese solche Altlasten keinen – dazu noch oftmals unberechenbaren – Kostenfaktor darstellen.<sup>509</sup>

**4. Externe Kosten werden nicht berücksichtigt**

**a) Im Allgemeinen**

Ebenso werden die externen Kosten regelmässig nicht den tatsächlichen Verursachern überwältigt: Der mit einem Eingriff in den Boden, beispielsweise durch die Errichtung einer Baute oder Anlage, einhergehende ökologische Schaden muss von den Verursachern nicht in ihre Kosten-Nutzen-Rechnung eingepreist werden,

---

<sup>505</sup> Bei denen sich eine Erhöhung der Nutzung indessen einfacher bewerkstelligen liesse als bei sich bereits an relativ gut verdichteten, verschachtelt angeordneten Gebäuden im Zentrum mit allenfalls gleichzeitig ungünstig gelegenen Parzellenanordnungen.

<sup>506</sup> Vgl. VINZENS, S. 7.

<sup>507</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 228.

<sup>508</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 228; vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 149.

<sup>509</sup> Vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 149; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 228; vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 15.



wie dies Art. 74 BV und die (Zweck-)Bestimmungen des USG vermuten lassen.<sup>510</sup> Weil die ökologischen Dienstleistungen des Bodens selbstverständlich und unentgeltlich zur Verfügung stehen, handelt es sich um externe Kosten, die im Rahmen einer baulichen Nutzung nicht in Anschlag gebracht, also internalisiert werden müssen. Ob und wie viel Landwirtschaftsland man also für seine Baute in Anspruch nimmt, spielt aus dieser Warte keine Rolle.<sup>511</sup>

**b) *Ungenügende Berücksichtigung der Infrastruktur- und Erschliessungskosten***

Nach Art. 22 Abs. 2 RPG ist Voraussetzung einer Baubewilligung, dass die geplante Baute oder Anlage zonenkonform (lit. a) und das Land erschlossen ist (lit. b). Art. 19 Abs. 1 RPG hält bezüglich Erschliessung fest, dass eine solche vorhanden ist, wenn eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie-, sowie Abwasserleitungen so nahe an das Baugrundstück heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Der nachfolgende Abs. 2 desselben Artikels stipuliert: «Das Gemeinwesen hat die Bauzonen [...] zu erschliessen [...]». Nach Abs. 3 schliesslich können bei nicht fristgerechter Erschliessung die Landeigentümer ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen ersatzweise selber erschliessen oder dem Gemeinwesen die Erschliessungskosten bevorschussen. Die Anschlussgebühren bzw. Grundeigentümerbeiträge, welche gemäss Art. 19 Abs. 2, zweiter Satz RPG vorgesehen sind, werden in der Regel in der Höhe der Durchschnitts- und nicht der tatsächlichen Kosten angelastet. Allenfalls, beispielsweise aus Gründen der Standortförderung, übernimmt das Gemeinwesen diese Kosten und finanziert diese also letztlich aus allgemeinen Steuermitteln.<sup>512</sup>

Ob man seine Baute also an einer zentralen Lage erstellt, bei der die notwendigen Erschliessungsanlagen bereits vorhanden sind und an die man sich ohne grossen Aufwand anschliessen kann, oder ob man weitab davon – etwa am Bauzonen-

---

<sup>510</sup> ESTERMANN, S. 5; vgl. SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 2; ARE, Medienmitteilung «Verdichtet und zentral bauen lohnt sich». Zu Art. 74 BV und dem darin verankerten Verursacherprinzip vgl. Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.2; zum USG vgl. Erster Teil, 2. Kapitel, II.A.

<sup>511</sup> ESTERMANN, S. 5; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 228; vgl. KNOEPFEL/CSIKOS/GERBER/NAHRATH, S. 436; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 65; FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 147 ff.

<sup>512</sup> FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 148; vgl. SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 2; MUGGLI, Föderalismus, S. 65; vgl. hierzu auch Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.C.

rand – baut, spielt aus einem monetären Blickwinkel somit keine Rolle. Dies ist den Bemühungen um eine konzentrierte Siedlungsentwicklung abträglich; ganz im Gegenteil, die Zersiedelung wird wiederum massiv gefördert.<sup>513</sup>

## 5. Vorschriften statt Interessenfokussierung mittels Anreizen

Das RPG arbeitet quasi durchwegs mit Verboten und Geboten. Grundlage für eine Bodennutzung ist der Nutzungsplan der jeweiligen Gemeinde, welcher gemäss Art. 14 Abs. 1 RPG die zulässige Nutzung des Bodens ordnet und nach Abs. 2 der vorgenannten Norm vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterscheidet. Anders ausgedrückt definiert der parzellenscharfe Nutzungsplan eigentümergebunden, ob und wo (Bauzone) gebaut werden darf und wo nicht (insb. Landwirtschafts- und Schutzzone), vereinfacht also «hier bauen – dort nicht!».<sup>514</sup> Die Entscheidung darüber, ob sie ihre Grundstücke kaufen oder verkaufen und wie bzw. ob sie ihr Grundstück überhaupt nutzen wollen, treffen die Eigentümer jedoch aufgrund ihrer eigenen – in der Regel ökonomischen – Interessen.<sup>515</sup>

Stellt eine Gemeinde im Interesse einer nachhaltigen Bodennutzung, beispielsweise in Zentrumslagen, zu restriktive Bauvorschriften auf, weichen Investoren diesem Druck durch Wegzug in Gebietskörperschaften mit weniger strengen Auflagen aus – die nicht selten peripher gelegen sein dürften.<sup>516</sup>

Die Bodenpreise sodann ergeben sich aus dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage bzw. insgesamt aufgrund des Umstandes, wie knapp die Ressource Boden vorhanden ist. Dies reguliert in der Theorie der Staat – unter erheblichem Einfluss der vorstehend genannten Partikularinteressen.<sup>517</sup> Die Möglichkeit der baulichen Nutzung bzw. die Erteilung einer Baubewilligung ergibt sich gemäss Art. 22 Abs. 2 RPG, wenn das Land einer Nutzungszone zugeteilt und erschlossen ist. Die Knappheit verringert sich, wenn Neueinzonungen oder Aufzonungen vorgenommen oder Erschliessungen erstellt oder verbessert werden, was sich auf die Bo-

---

<sup>513</sup> FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 148; vgl. VINZENS, S. 7.

<sup>514</sup> FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 150; MUGGLI, *Föderalismus*, S. 66.

<sup>515</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 62 f. Diese Aussage trifft auf private natürliche und juristische Personen, nicht aber in Bezug auf staatlich genutzte Bauten, Anlagen und Grundstücke zu, deren Nutzung anderen Entscheidungsprozessen zugrunde liegt.

<sup>516</sup> Vgl. FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 150.

<sup>517</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 63.

denpreise niederschlägt: diese sinken.<sup>518</sup> Im Resultat nimmt so der Druck, den Boden haushälterisch zu nutzen, ab, das Siedlungsgebiet ufert – trotz einer grundsätzlich vorhandenen staatlichen Steuerung bzw. der Möglichkeit dazu<sup>519</sup> – aus, bzw. der Raum wird zersiedelt.<sup>520</sup>

Entsprechend müsste eine Begrenzung des vorhandenen Baugebiets – allenfalls sogar eine Rückzonung – eine gegenläufige Entwicklung zeitigen, also tendenziell die Bodenpreise anheben und die Zersiedelung bremsen.<sup>521</sup>

Überdies geht das RPG davon aus, dass die politischen Wertungen – etwa, wo gebaut werden soll oder in welchem Umfang eine Bauzone auszuscheiden sei – einer rechtlichen Beurteilung unterzogen werden. Tatsächlich aber findet die Planung gerade in kleinen Gemeinden in einem rein politischen Verfahren, unter Berücksichtigung der dort am stärksten vertretenen Individual- und Partikularinteressen, statt.<sup>522</sup>

Daneben ist es nicht minder anspruchsvoll, die aus der BV abgeleiteten und im RPG wiederholten und weiter ausgeführten, jedoch insgesamt offen formulierten, final orientierten und abstrakt ausgerichteten Ziele des Raumplanungsrechts – eine haushälterische Nutzung des Bodens, eine geordnete Besiedelung (Art. 75 BV, Art. 1 Abs. 1 RPG), ein schonender Umgang mit der Landschaft oder die Gestaltung der Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung unter gleichzeitiger Begrenzung ihrer Ausdehnung (Art. 3 Abs. 2 und 3 RPG), um nur einige zu nennen – umzusetzen, insbesondere in Anbetracht der nicht unerheblichen wirtschaftlichen Kräfte, die involviert, und Interessen, die berücksichtigt werden müssen.<sup>523</sup>

---

<sup>518</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 64.

<sup>519</sup> Vgl. sogleich zum Grund, dass diese Möglichkeit nicht ausgeschöpft bzw. überhaupt effizient wahrgenommen wird.

<sup>520</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 64 f.

<sup>521</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 60; s. auch MUGGLI, *Mindestausnützungsziffer*, S. 34 f. sowie S. 39.

<sup>522</sup> BERTSCHI, *Umsetzung*, N 939; ebenso MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 127, die festhalten, eine effektive Steuerung der Raumentwicklung sei nur möglich, wenn die Raumplanung auch in der Lage sei, übergeordnete Ziele und Regeln gegenüber den lokalen Partikularinteressen durchzusetzen. Auf diese Problematik und einen allfälligen Lösungsansatz ist im Dritten Teil, 8. Kapitel erneut einzugehen.

<sup>523</sup> Vgl. BERTSCHI, *Umsetzung*, N 919 ff.; vgl. FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 150; ESTERMANN, S. 1.

Dies lässt ein erstes Mal die Frage aufkommen, ob nicht Möglichkeiten und Mittel bestehen, diese ökonomischen Interessen mit entsprechenden Anreizen in Richtung einer nachhaltigen Bodennutzung zu steuern.<sup>524</sup> Die rein wirtschaftlichen Interessen sind jedoch nicht die einzigen, die einer tatsächlich nachhaltigen Bodennutzung im Wege stehen.

## B. Gestiegene private Ansprüche

«Ja, das möchtest:  
Eine Villa im Grünen mit grosser Terrasse,  
vorn die Ostsee, hinten die Friedrichstrasse;  
mit schöner Aussicht, ländlich-mondän,  
vom Badezimmer ist die Zugspitze zu sehn –  
aber abends zum Kino hast du nicht weit  
Das Ganze schlicht, voller Bescheidenheit:  
Neun Zimmer – nein, doch lieber zehn!»<sup>525</sup>

Gerade die hier aufgezeigten, aufgrund des veränderten Lebensstils gestiegenen Ansprüche an Wohn-, Verkaufs-, Freizeit- und Mobilitätsflächen, sowie der Wunsch nach Wohnraum im Grünen – die «soziokulturelle Idealvorstellung vom individuellen Wohnen im Grünen unter gleichzeitiger Teilhabe am urbanen Lebensstil»<sup>526</sup> – sind mit ein Grund für die gestiegene Flächeninanspruchnahme.<sup>527</sup> Entsprechend hat nicht allein die Siedlungsfläche, sondern die Siedlungsfläche *pro*

---

<sup>524</sup> Worauf insbesondere im Dritten Teil dieser Arbeit, im 4. bis 7. Kapitel, einzugehen ist.

<sup>525</sup> TUCHOLSKY, S. 657. Dieses Gedicht wird im Zusammenhang mit der Raumplanung, und was einer geordneten Form derselben oft entgegensteht, gerne verwendet; so etwa auch bei LEUENBERGER, S. 10; MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 154; SCHNEEBERGER, Mehr als nur ein Gesetz, S. 8. Der zweite Teil desselben wird gerne unterschlagen, was in dieser Arbeit jedoch nicht der Fall sein soll; vgl. hierzu das Schlussfazit am Ende dieser Arbeit.

<sup>526</sup> Umgekehrt vermag aber auch urbanes Wohnen den Bodenverbrauch nicht zu stoppen, z.B. dann, wenn zum Ausgleich zum täglich erlebten «Dichtestress» in der Stadt in der Freizeit Zweitwohnungen genutzt werden; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 60.

<sup>527</sup> SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 14; MUGGLI, Föderalismus, S. 59 sowie 62; VINZENS, S. 7, nach dem auch der demografische Wandel dazu führt, dass die Single-Haushalte stark zunehmen.

*Kopf* deutlich zugenommen.<sup>528</sup> Mit dem veränderten Lebensstil einher geht die stetig abnehmende Haushaltsgrösse als Ausdruck der Individualisierung.<sup>529</sup> Dieses Fazit steht in einem absoluten Widerspruch zum in der Abstimmung zur Revision des RPG vom 3. März 2013 geäusserten Willen, mit dem knappen Boden haushälterischer bzw. nachhaltiger umzugehen.

Einigkeit herrscht darüber, dass das Siedlungsgebiet nach innen entwickelt werden und nicht noch mehr Fläche zusätzlich in Beschlag genommen werden soll. Die Ansichten, wie die Umsetzung dieser Nachhaltigkeitsziele an die Hand genommen werden soll, könnten jedoch konträrer nicht sein.<sup>530</sup> Abwehrreflexe werden selbst bei jenen hervorgerufen, die ein Entgegenwirken gegen die anhaltende Zersiedelung vehement fordern, eine Siedlungsentwicklung nach innen bzw. das verdichtete Bauen als Heilmittel gegen eben diese Zersiedelung preisen bzw. letztlich von einer Siedlungsentwicklung nach innen gar profitieren würden.<sup>531</sup> Die Gefahr ist offensichtlich, dass die langfristigen Ziele der Nachhaltigkeit – deren Ergebnisse man heute nicht sieht, die sich gegenüber der Wählerschaft nicht innerhalb des notwendigen zeitlichen Rahmens anschaulich vorweisen lassen – wegen anderer, ebenfalls wichtiger Ziele, wie etwa Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit oder Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vernachlässigt werden. Es lässt sich deshalb durchaus die Frage stellen: «Wird das Dringende zum Feind des Besse-

---

<sup>528</sup> Die Siedlungsfläche hat sich zwischen den Jahren 1985 und 2009 um 23,4 % ausgedehnt; der Bedarf pro Einwohner betrug im Jahr 2009 ca. 407 m<sup>2</sup>, was einer Zunahme von 5,25 % während des vorgenannten Beobachtungszeitraums entspricht; vgl. BFS, Bodennutzung der Schweiz, Auswertungen und Analysen, S. 18; anschaulich ist auch die Feststellung, dass, während die Wohnbevölkerung zwischen 1985 und 2009 um 17,5 % auf ca. 7,4 Mio. Einwohner gewachsen ist, sich das Wohnareal (für Wohnbauten und deren Umschwung benötigte Fläche exkl. landwirtschaftliche Gebäude) um 44,1 %, also ca. 2,5 Mal so rasch ausgedehnt hat; vgl. hierzu BFS, Bodennutzung der Schweiz, Auswertungen und Analysen, S. 15; s. auch MUGGLI, Föderalismus, S. 54.

<sup>529</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 59. Beispielsweise hat im Kanton Zürich zwischen den Jahren 1970 und 2000 die Zahl der Haushalte insgesamt um 50 % zugenommen, während für die Bevölkerung selber im gleichen Zeitraum eine Zunahme von «bloss» 13 % zu verzeichnen ist; vgl. BAUMBERGER, S. 1.

<sup>530</sup> Vgl. SCHNEEBERGER, Mehr als nur ein Gesetz, S. 8.

<sup>531</sup> Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 156. Als Beispiel zu nennen seien die Landwirte, die bei konsequenter Umsetzung einer tatsächlich nachhaltigen Bodennutzungspolitik auf Direktzahlungen für eingezontes Land verzichten müssten, ungeachtet des Umstandes, ob dieses bereits in einer solchen Bauzone liegt oder erst neu einer solchen Zone zugewiesen wurde; vgl. hierzu Erster Teil, 2. Kapitel, II.2.b.

ren?»<sup>532</sup> Eine nachhaltige (Siedlungs-)Entwicklung bzw. deren konsequente Umsetzung ist letztlich nur möglich, wenn diese den Bürgern auch tatsächlich wichtig ist.<sup>533</sup> BERTSCHI fasst dies wie folgt zusammen: «Es liegt auf der Hand, weshalb die Werthaltungen sich bisher nur ansatzweise zugunsten der haushälterischen Nutzung des Bodens verändert haben: Die Widerstände sind deshalb gross und verständlich, weil eine tatsächlich nachhaltige Bodenpolitik nach heutigem Wissensstand individuellen Verzicht und einige gesellschaftliche Findigkeit erfordert.»<sup>534</sup>

Die Verankerung von Grundsätzen wie Nachhaltigkeit oder haushälterische Bodennutzung in Verfassung oder Gesetz (konkret im RPG) stösst kaum auf Widerstand, denn dadurch wird noch niemand (negativ) berührt. Ganz anders ist dies bei der tatsächlichen Umsetzung dieser Ziele in der Praxis, löst dies doch – wie in der Folge noch genauer zu zeigen sein wird<sup>535</sup> – nicht selten erheblichen Unmut aus, auch wenn viele erkennen, dass die eigenen Ansprüche wohl Teil der Ursachen für diese Entwicklung sind.<sup>536</sup>

### C. Entgegenstehende öffentliche Interessen und ihre Folgen

Auch die Interessen der öffentlichen Hand dürfen nicht unberücksichtigt bleiben: Die Gemeinden erhoffen sich durch das Einzonen von Land und insbesondere die Bebauung im Hochpreissegment den Zustrom von neuen, steuerkräftigen Einwohnern.<sup>537</sup> Ebenso soll hierdurch die Ansiedelung von zusätzlichen Unternehmen ermöglicht werden; die Einzonung soll also im Endeffekt ein höheres Gemeindeetat

---

<sup>532</sup> Vgl. SPILLMANN, Nachhaltigkeit, S. 15.

<sup>533</sup> Was mit einer Preislenkung allenfalls viel einfacher zu erreichen ist; nicht nur, weil so das Verhalten eines jeden Verursachers Kosten bei demselben hervorruft, sondern auch, weil eine Preislenkung viel leichter auf geänderte wissenschaftliche Erkenntnisse und geänderte Prioritäten reagieren kann; vgl. WACHTER, S. 20; vgl. VON WEIZSÄCKER, S. 31.

<sup>534</sup> BERTSCHI, Umsetzung, N 922.

<sup>535</sup> Vgl. z.B. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.3 (Enteignung zufolge Rückzonung), oder Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.8 (Eigentumsgarantie als Hindernis von Verdichtung und Siedlungsentwicklung nach innen).

<sup>536</sup> BERTSCHI, Umsetzung, N 921 f.; MUGGLI, Föderalismus, S. 46.

<sup>537</sup> Vgl. WEBER, Metron Dichtebox, S. 12.

durch zusätzliche Steuereinnahmen finanzieren.<sup>538</sup> So wird der öffentlichen Hand vorgeworfen, sie neige – insbesondere auf Gemeindeebene – dazu, fiskalischen und wirtschaftspolitischen Interessen vor ökologischen und sozialen Anliegen Vorrang einzuräumen.<sup>539</sup> Entsprechend wurde Kritik an der «Einzonung nach Bedarf» der jeweiligen Kommune, wie sie aArt. 15 RPG vorsah, laut.<sup>540</sup> So monierten Kantonsplaner etwa, sie hätten «noch nie eine Gemeinde gesehen, die noch nicht genug Bauzonenreserven hätte».<sup>541</sup> Jede Kommune schied so ihre eigenen Einfamilienhauszonen – und mehr noch: eigene Gewerbezonon aus, obwohl es aus Nachfragesicht besser wäre, solche Zonen auf die dazu am besten geeigneten Gebiete zu konzentrieren.<sup>542</sup> Diese Vorgehensweise führte schliesslich zu einem Wettbewerb der Gemeinden um die besten Steuerzahler, was unter anderem den Wunsch nach weiteren Einzonungen beförderte.<sup>543</sup> Ebenso entsprach und entspricht Wirtschaftswachstum den Interessen der Kantone und des Bundes.<sup>544</sup> Insgesamt führt dies aber zu einem Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage: ein hoher Siedlungsdruck in den Zentren und in zentrumsnahen Gebieten steht einem überreichlichen Angebot an Bauland in ländlichen Gebieten entgegen. Damit wird ein Preisgefälle erzeugt, «dem entlang Bodenverbrauch und Zersiedelung fortschreiten».<sup>545</sup> Ebenso liegt hierin wohl auch die von BERTSCHI festgestellte und monierte ungenügende Motivation auf allen drei staatlichen Ebenen begründet, die Dimension der Bauzonen zu beschränken und der Zersiedelung insgesamt Einhalt

---

<sup>538</sup> Vgl. FISCHER/KUNZ/SCHUPPLI/SUTER, *Metron Dichtebox*, S. 3; ESTERMANN, S. 7.

<sup>539</sup> ESTERMANN, S. 5; ausführlich KNOEPFEL/CSIKOS/GERBER/NAHRATH, S. 426 ff.; anschaulich auch das Beispiel bei BERTSCHI, *Ausscheidung und Dimensionierung*, S. 32, wonach als Argument für eine Einzonung auch «der gute Wille der Gemeinde gegenüber einem Grundeigentümer» herhalten musste.

<sup>540</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 91, die monieren, hierbei handle es sich um eine der ökonomisch fragwürdigsten Regeln der Schweizer Raumplanung. Es dürfe insgesamt überall neues Bauland ausgeschieden werden, wenn ein Bedarf dazu bestehe. Ein solches Konzept des Bedarfs laufe ökonomischen Prinzipien zuwider, da es ökonomisch gesehen keinen solchen «Bedarf», sondern einzig eine «Nachfrage» gebe.

<sup>541</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 86.

<sup>542</sup> FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 146; vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 15; VINZENS, S. 7; GRIFFEL, *Grundsatzgesetzgebungskompetenz*, S. 51 ff.

<sup>543</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 7; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 60.

<sup>544</sup> FISCHER/KUNZ/SCHUPPLI/SUTER, *Metron Dichtebox*, S. 3; s. auch BERTSCHI, *Umsetzung*, N 893 ff. sowie 936 ff.

<sup>545</sup> ESTERMANN, S. 7.

zu gebieten.<sup>546</sup> «Solange diese Motivation zu wünschen übrig lässt, werden die denkbaren und zur Verfügung stehenden Massnahmen nicht ergriffen; wenn sie von einer oberen Ebene vorgeschrieben werden, besteht die Gefahr, dass sie nicht angewendet oder sogar zweckentfremdet werden.»<sup>547</sup>

---

<sup>546</sup> Vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 897 ff.

<sup>547</sup> BERTSCHI, Umsetzung, N 900. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 128, stellen diesbezüglich fest, die aus dieser fehlenden Motivation hervorgehenden Vollzugsdefizite bei der Umsetzung des RPG – das wohl bedeutendste Vollzugsdefizit betreffe die Dimensionierung der Bauzonen, wo teilweise massiv gegen die Vorschrift des 15-Jahres-Bedarfs von Art. 15 Abs. 1 aRPG verstossen werde – seien teilweise derart eklatant, dass die Grenze zur Illegalität überschritten werde, ohne dass dies aber Sanktionen zur Folge hätte. Die Motivation dürfe aufgrund des allgemein gestiegenen Interesses und Drucks der Öffentlichkeit, aber auch aufgrund des durch das Bundesgericht manifestierten Willens, die Ziele der RPG-1-Revision konsequent umzusetzen, gestiegen sein; vgl. hierzu insb. Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.A.3.



---

## 2. Kapitel: Folgen bei Beibehaltung des Status quo

### I. Zersiedelung und ihre mittel- und unmittelbaren Auswirkungen

Die Zersiedelung ist also nicht per se eine Folge des Bevölkerungswachstums.<sup>548</sup> Vielmehr liegen ihr – nebst einem bislang nicht auf eine haushälterische Bodennutzung ausgerichteten Raumplanungsinstrumentarium, zumindest aber einer ihren eigenen Ansprüchen nicht gerecht werdenden Raumplanung, die den Namen auch verdient – unter anderem auch ökonomische Triebkräfte und ein veränderter Lebensstil mit gestiegenen Ansprüchen an Wohnraum und Mobilität zugrunde.<sup>549</sup>

Die Auswirkungen der Zersiedelung zeigen sich weit herum durch eine relativ geringe Bebauungs- und Bevölkerungsdichte.<sup>550</sup> Die Zersiedelung vermag zum einen – von blossem Auge sichtbar – ästhetischen Qualitätsansprüchen nicht nachzukommen, indem sie die optische Landschaftsqualität und die Schönheit der Landschaft beeinträchtigt bzw., darüber hinaus, im Zuge der Zersiedelung offene Kulturlandschaften mehr und mehr verschwinden. Die Auswirkungen der Zersiedelung zeigen sich zum andern insbesondere auf ökonomischer Ebene – aber nicht allein, was oftmals ausser Acht gelassen wird.<sup>551</sup>

Die Folgen der Zersiedelung sind deshalb hier – es ergibt sich, dass diese kongruent mit den Aspekten der Nachhaltigkeitstrias mit Ökologie (A.), Ökonomie (B.) und Sozialem (C.) sind – aufzuzeigen.

#### A. Ökologische Aspekte

Der Ursachen für Flächenverbrauch und Zersiedelung gibt es, wie soeben aufgezeigt, viele. Bezüglich Boden als Grundlage für die produzierende Landwirtschaft sowie als Habitat und Rückzugsort für Flora und Fauna kann das Fazit jedoch kurz

---

<sup>548</sup> A.M. offenbar Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 3.

<sup>549</sup> Vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 14 f.

<sup>550</sup> SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 15.

<sup>551</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 65 sowie 67; vgl. VINZENS, S. 7.

gehalten werden: «Der Trend zur Zersiedelung stellt für ein kleines, dicht besiedeltes Land wie die Schweiz eine grosse Herausforderung dar, weil die ungeplante und ungeordnete Siedlungsausdehnung *Raubbau an einer der knappsten Ressourcen* betreibt.»<sup>552</sup>

Durch die Zersiedelung wird mehr in den Lebensraum von Pflanzen und Tieren eingegriffen, als dies aufgrund des reinen Bevölkerungswachstums grundsätzlich notwendig wäre.<sup>553</sup> Dies führt zu einem Zerschneiden und Zurückdrängen des Lebensraums von Wildtieren und -pflanzen, damit einhergehend zu einem erheblichen Rückgang der Biodiversität, zur Degradation von Habitaten und<sup>554</sup> zur Veränderung innerhalb und zwischen den Ökosystemen.<sup>555</sup>

Mehr noch: Letztlich ist die mit dieser Entwicklung einhergehende Bodenversiegelung irreversibel.<sup>556</sup> Die Rückführung von einmal für bauliche Zwecke beanspruchten Böden zu ihrem ursprünglichen Zweck ist nur in beschränktem Ausmass sinnvoll und angebracht, technisch sehr anspruchsvoll und sehr kostenintensiv.<sup>557</sup>

Diese Entwicklung ist deshalb alles andere als nachhaltig und steht konträr zu den eingangs zitierten Forderungen in der Bundesverfassung nach einer haushälterischen Bodennutzung und einer geordneten Besiedelung.<sup>558</sup>

---

<sup>552</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 74, Hervorhebungen durch den Verfasser. Für eine Übersicht zu den ökologischen Folgen der Zersiedelung vgl. JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 18; ausführlich JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 10.

<sup>553</sup> JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 17.

<sup>554</sup> Z.B. durch die Zerschneidung durch weitere Strassen, welche die einzelnen, gestreut angelegten Siedlungen bzw. Siedlungsteile verbinden.

<sup>555</sup> JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 17 f., die darlegen, dass aufgrund der zeitlich verzögerten Reaktion von Flora und Fauna auf solche Landschaftseingriffe zu erwarten ist, dass die Biodiversität weiterhin über Jahrzehnte auf die bereits bestehende Zersiedelung reagieren wird. S. auch MUGGLI, *Föderalismus*, S. 67 sowie 74; SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 1; SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 14; vgl. *Argumentarium Zersiedelungsinitiative*, S. 7.

<sup>556</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 89; JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 17.

<sup>557</sup> Vgl. WOLFF, *Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung*, S. 70; BLW/ARE, *Faktenblätter Sachplan FFF*, S. 112; vgl. MEULI, S. 12; vgl. JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 15; vgl. WALDMANN, *Planung des Siedlungsgebiets*, S. 70; SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 94.

<sup>558</sup> Art. 75 BV; vgl. hierzu Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.3; MUGGLI, *Föderalismus*, S. 74 f.

## B. Ökonomische Aspekte bzw. volkswirtschaftliche Folgen

Liegen die einzelnen Quartiere nicht angrenzend aneinander – sondern dispers, verteilt auf eine grössere Fläche –, entsteht dadurch ein höherer Erschliessungsaufwand.<sup>559</sup> Durch den nachfragegetriebenen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur müssen schliesslich mit massiven Investitionsprojekten Nadelöhre in der Verkehrsführung behoben werden. Die bessere Zugänglichkeit führt zu einer erhöhten Nachfrage an Bauland, das wiederum verkehrstechnisch erschlossen werden muss. Neue Nadelöhre entstehen, die ebenso nach einer kostenintensiven Lösung rufen.<sup>560</sup> Die Strassen, Wasser- und Abwasserleitungen sowie die Erschliessung zur Versorgung mit elektrischer Energie müssen, wie vorstehend dargelegt, vorhanden durch das Gemeinwesen – finanziert aus allgemeinen Steuermitteln – gebaut, betrieben und schliesslich auch unterhalten werden.<sup>561</sup> «[D]ie Erhaltung von Infrastrukturen zur Versorgung von Siedlungen [wird] mittel- und langfristig umso kostspieliger sein, je mehr und je weiter zerstreut die Siedlungen der Zukunft sein werden.»<sup>562</sup>

Gleichzeitig ist es bisweilen sehr schwierig oder gar unmöglich, diese Gebiete mit dem öffentlichen Verkehr sinnvoll zu erschliessen, bzw. es steigt der Anteil ungedeckter Kosten, die zu einer Verteuerung des öV führen, da die Kosten letztlich auf die Passagiere abgewälzt werden.<sup>563</sup> Der motorisierte Individualverkehr wird gefördert, was einerseits die Verkehrsflächen mehr in Anspruch nimmt, andererseits aber auch weitere negative externe Effekte wie die Zunahme der CO<sub>2</sub>-Emissionen und deren Folgen zeitigt.<sup>564</sup>

---

<sup>559</sup> JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 17; MUGGLI, *Föderalismus*, S. 69; SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 1 f.; MÜLLER-JENTSCH/GMÜNDER, S. 50.

<sup>560</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 66; vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 67; vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 14 f.; s. auch Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 50.

<sup>561</sup> LEUENBERGER, S. 10; MUGGLI, *Föderalismus*, S. 74; vgl. hierzu Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.A.4.b.

<sup>562</sup> SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 97. S. auch ARE, *Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen*, S. 6.

<sup>563</sup> Vgl. JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 20; vgl. SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 1; vgl. ARE, *Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen*, S. 6.

<sup>564</sup> Was sich gleichzeitig wiederum mit ökologischen Aspekten überschneidet; vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 67; vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 10; vgl. *Argumentarium Zersiedelungsinitiative*, S. 5 f.

Ebenso geht wertvolles landwirtschaftliches Kulturland verloren, denn durch die Bautätigkeit werden überwiegend die landwirtschaftlich besten Böden in Anspruch genommen.<sup>565</sup> Dies hat nicht allein ökologische, sondern auch ökonomische Folgen: In den Brennpunkten der dispersen Siedlungsentwicklung, vorab im Mittelland, bremsst oder verunmöglicht diese Entwicklung eine rationelle landwirtschaftliche Produktion.<sup>566</sup> So müssen etwa immer weitere Wege für die Bearbeitung der Felder in Kauf genommen werden. Grosse Felder werden redimensioniert bzw. flächenmässig verkleinert und können nicht mehr angemessen und mit den zur Verfügung stehenden, effizienten und bodenschonenden Maschinen bearbeitet werden. Das Siedlungsgebiet und damit die «Nachbarn aus dem Dorf» rücken immer näher, weshalb die Schweine- oder Geflügelhaltung in deren Nähe oder das Ausbringen von Jauche aufgrund der Geruchsimmissionen nun nicht mehr erwünscht sind.<sup>567</sup>

Mit diesem Verlust an landwirtschaftlichen Flächen einher geht auch, dass der *Selbstversorgungsgrad des Landes letztlich mehr und mehr abnimmt*, dieses also zunehmend von Nahrungsmittelimporten *abhängig* ist, was wiederum weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll denn nachhaltig ist.<sup>568</sup>

## C. Soziale Auswirkungen

Unter sozialen Aspekten schliesslich ist die Zersiedelung deshalb negativ behaftet, weil die Wege zwischen Wohnen, Arbeiten, Versorgungs-, Dienstleistungs-, Freizeit- und Bildungsorten immer länger und damit der Zeitaufwand immer grösser, aufeinander bezogene Nutzungsarten immer weniger erreichbar werden.<sup>569</sup> Die

---

<sup>565</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 67; JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 17; SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 1; ausführlich JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 10; SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 14; vgl. LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 45; s. auch Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 6.

<sup>566</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 67.

<sup>567</sup> Die daraus resultierenden Transporte über Ausweichrouten und an neue Produktionsplätze sind einerseits alles andere als ökologisch, stehen andererseits aber auch einer rationellen Bewirtschaftung entgegen.

<sup>568</sup> JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 19; vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 14. Ausführlich hierzu Dritter Teil, 3. Kapitel, III.A.

<sup>569</sup> Ausführlich zu den sozial relevanten Folgen der Zersiedelung JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 19 f., mit einer tabellarischen Übersicht. S. auch SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 1.

oftmalige Trennung der unterschiedlichen Nutzungsarten führt zur Bildung von Schlafstädten und der Zunahme von Pendlerzahlen, aber auch zur sozialen Entmischung der Bevölkerungsgruppen, im Resultat verbunden mit einer Abnahme der Beteiligung am gemeinschaftlichen Leben.<sup>570</sup> Effektiv nutzbare Freiflächen und Naherholungsgebiete gehen insgesamt mehr und mehr zurück, was ebenso auf die kulturelle Identität der von den rasanten Landschaftsveränderungen betroffenen Einwohnern zutrifft.<sup>571</sup> Die Lärmimmissionen schliesslich nehmen hierbei immer mehr zu, während gleichzeitig die Erholungsqualität abnimmt.<sup>572</sup>

## II. Beibehaltung des Status quo ist nicht nachhaltig

Die Schweizer Bevölkerung ist beunruhigt über die rapide Zunahme des Siedlungsgebiets und die nach aussen oft ungeordnet erscheinende Art und Weise, wie diese vorstättgeht.<sup>573</sup>

---

<sup>570</sup> JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 17; vgl. Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 6 f.

<sup>571</sup> Vgl. JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 17; vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 14; vgl. KNOEPFEL/CSIKOS/GERBER/NAHRATH, S. 418, m.w.Verw.

<sup>572</sup> SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 14; vgl. Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 5.

<sup>573</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 47; Metron Dichtebox, S. 33. Dies lässt sich beispielsweise durch die Anzahl Volksinitiativen veranschaulichen: So ist die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene erste Etappe der Teilrevision des RPG, auf deren Inhalt und Instrumente noch einzugehen ist (Zweiter Teil, 3. Kapitel), auf einen Gegenvorschlag des Bundesrats zur *Landschaftsinitiative* zurückzuführen (vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1050 sowie insb. S. 1052, wo die Grundanliegen dieser Initiative als berechtigt taxiert werden). Ziele der Landschaftsschutzinitiative waren insbesondere, dass die Zersiedelung der Schweiz gestoppt und die bestehenden Bauzonen besser ausgenutzt werden sollten, wozu die Gesamtfläche dieser Bauzonen während zwanzig Jahren nach Annahme der Initiative nicht hätte erweitert werden dürfen (vgl. Botschaft Landschaftsinitiative, S. 1038). Gerade dieses Moratorium ging dem Bundesrat aber zu weit (vgl. Botschaft Landschaftsinitiative, S. 1044).

Daneben sind viele weitere Bemühungen für eine nachhaltige Bodennutzung auf kantonaler und nationaler Ebene ersichtlich: So haben Volk und Stände im Jahr 2012 die *Zweitwohnungsinitiative* angenommen. Mit dem daraufhin geschaffenen Zweitwohnungsgesetz sollen nach Einschätzung des Bundesrats ca. zwei Prozent Siedlungsfläche eingespart werden; ebenso im Jahr 2012 nahmen die *Zürcher Stimmbürger* die sog. Kulturlandinitiative an, deren gesetzmässige Umsetzung im Jahr 2016 jedoch an der Urne verworfen wurde. Im *Kanton Bern* beispielsweise wurde im Jahr 2014 eine Ini-

Die bisherige Bodennutzung in der Schweiz, insbesondere auch was die bisherige Umsetzung des RPG betrifft, stand in einem offensichtlichen Widerspruch zu den Grundsätzen und Grundprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung, einer haushälterischen Bodennutzung oder einer Raumnutzung, die sich auch tatsächlich an den Prinzipien der Nachhaltigkeit orientiert – obwohl gerade dies auf Verfassungsebene so vielfach gefordert wird, aber auch in den Zweckartikeln des RPG – Art. 1 und 3 – so prominent enthalten ist.<sup>574</sup> Insgesamt ist die räumliche Entwicklung und damit die Bodennutzung in der Schweiz weder ökologisch noch ökonomisch und sozial nachhaltig.<sup>575</sup>

«Wie man in der Schweiz auf dem verbliebenen Boden weiterbaut, wird in den kommenden Jahren eines der wichtigsten politischen Themen sein – unabhängig von den eingereichten Initiativen. Nie zuvor war der Bevölkerung die fortschreitende Zersiedelung so bewusst.»<sup>576</sup> Insgesamt steigt also das Bewusstsein um die aus der bisherigen Raum- und Bodennutzung resultierenden Probleme. Ebenso

---

tiative mit dem Ziel eingereicht, das Kulturland sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht besser zu schützen; diese wurde zurückgezogen, nachdem der Grosse Rat einen dahingehenden Gegenvorschlag verabschiedet hatte. Vgl. ausführlich zu diesen nationalen und kantonalen Bestrebungen Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 6784 f.

<sup>574</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 68; vgl. KNOEPFEL/CSIKOS/GERBER/NAHRATH, S. 418.

<sup>575</sup> VAN DEN BERG et al., S. 88 ff., sowie FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 27.

<sup>576</sup> WILLIMANN, S. 10; vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 44. Es erstaunt, dass sich der Bundesgesetzgeber dieser Problematik nicht immer bewusst zu sein scheint oder diese bzw. die von ihm selber mitgestaltete Forderung nach einer nachhaltige(re)n Entwicklung bzw. der Nachhaltigkeit an sich, wie sie so oft in der Verfassung Niederschlag gefunden hat, vergisst, wenn es um die Durchsetzung von Partikularinteressen geht: So wurden seit 1998 – also quasi seit Inkrafttreten der totalrevidierten Bundesverfassung – die Einschränkungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen kontinuierlich abgebaut. Dies hat den Baudruck ausserhalb des eigentlichen Baugebiets insgesamt verstärkt, was in keiner Weise einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen kann; vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 68; MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 54 f. Oder wie GRIFFEL konstatierte: «Das konzeptlose Herumbasteln des Parlaments an den Bestimmungen des RPG über das Bauen ausserhalb der Bauzonen geht munter weiter»; durch diese Teilrevisionen werde der *verfassungsrechtliche Trennungsgrundsatz durch einzelne, konzeptlose Teilrevisionen sukzessive weiter ausgehöhlt*; vgl. GRIFFEL, *Entwicklungen* 2011, S. 12 sowie S. 21; warnend ebenso MUGGLI, *Nicht-Siedlungsgebiet*, S. 101 ff., insb. S. 106. Zur Debatte im Rahmen der zweiten Teilrevision des RPG vgl. Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.B.2. Der Bundesgesetzgeber verhält sich also selber widersprüchlich, wenn er einerseits gar auf Verfassungsstufe eine vermehrt nachhaltige Entwicklung fordert, selber aber gegenläufige Gesetzesbestimmungen erlässt.

steht fest, dass es so nicht weitergehen kann – oder, wie LEUENBERGER feststellte: «Die Raumplanung hat ihre schwierigste Vergangenheit noch vor sich.»<sup>577</sup> Handlungsbedarf besteht gerade deshalb, weil umgehend und entschlossen gehandelt werden muss; die Nachhaltigkeit erfordert einen Stopp der Zersiedelung, denn je weiter die Zersiedelung voranschreitet, umso schwieriger ist das Ziel einer nachhaltigen Bodennutzung zu erreichen.<sup>578</sup> Nehmen die Triebkräfte der Zersiedelung in den kommenden Jahren weiter zu, ist zu erwarten, dass dies für die Zersiedelung selber ebenso zutrifft.<sup>579</sup> Die Bedürfnisse nach Fläche, Nahrungsmitteln und erneuerbarer Energie werden die Konkurrenz um Land und Boden in den kommenden Jahren weiter verstärken, wobei eine Ausweich- bzw. Anpassungsmöglichkeit zur Umgehung dieses Problems so oder anders nicht besteht.<sup>580</sup> Wird die Erhaltung des Bodens weiterhin vernachlässigt, schlägt früher oder später eine der von HABER skizzierten ökologischen Fallen zu,<sup>581</sup> bzw. man hat, wie SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST dies knapp formulieren, die *Wahl zwischen «Zersiedelung oder Nachhaltigkeit»*.<sup>582</sup> Diese schwierige Weichenstellung interessiert nachvollziehbar breite Bevölkerungskreise.<sup>583</sup>

Entsprechend wird bzw. wurde gefordert, es brauche für wichtige Bereiche der Raumplanung und der Siedlungssteuerung Mindeststandards auf Bundesebene, bzw. müsse das RPG insgesamt griffiger ausgestaltet werden.<sup>584</sup>

---

<sup>577</sup> LEUENBERGER, S. 8 sowie S. 13 f.

<sup>578</sup> SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 2.

<sup>579</sup> JAEGER/SCHWICK/HENNIG et al., S. 23.

<sup>580</sup> SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 14.

<sup>581</sup> D.h. die Nachfrage nach Fläche, Nahrung oder (erneuerbarer) Energie kann nicht mehr genügend gedeckt werden; vgl. Erster Teil, 1. Kapitel, II.

<sup>582</sup> SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 94, Hervorhebungen durch den Verfasser; KNOEPFEL/CSIKOS/GERBER/NAHRATH, S. 419, sind eines ähnlichen «paradigmatischen Kontexts» gewahr: Nachhaltigkeit versus soziale Gerechtigkeit und «geordnete Raumentwicklung».

<sup>583</sup> VINZENS, S. 8.

<sup>584</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 129. Vgl. RUCH, Das RPG und die Siedlungsbegrenzung, S. 331. S. auch – warnend vor zu voreiligen Schlüssen und daraus folgenden Gesetzesrevisionen – WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 226.





---

### 3. Kapitel: Teilrevidiertes RPG und Nachhaltigkeit

Den drängendsten Problemen der schweizerischen Raumplanung – namentlich der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust – war die Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012,<sup>585</sup> auch RPG 1 genannt, die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, gewidmet.<sup>586</sup> Die daraus abgeleiteten Instrumente sollen hier nachfolgend auf ihre Zwecktauglichkeit hin untersucht werden.

#### I. Aktuelles Instrumentarium des teilrevidierten RPG: Übersicht

Der Einsicht folgend, dass sich ohne wirksame, begrenzende Vorgaben seitens des Bundes (Raumplanungsgesetz, insbesondere dessen Teilrevision als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative) und der Kantone (insbesondere Richtpläne) die Zersiedelung nicht aufhalten lasse, soll mit dem im Jahr 2012 teilrevidierten RPG dem Ruf nach wirkungsvollen Massnahmen nachgekommen werden. Insbesondere der *Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nach innen wird ein besseres Augenmerk geschenkt*.<sup>587</sup> Damit soll eine kompakte Siedlungsentwicklung, die bessere Nutzung brachliegender Flächen sowie die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen erreicht werden.<sup>588</sup> Hierzu wurde «das schwache Raumplanungsgesetz aus dem Jahr 1979 (RPG) mit wirksamen Durchsetzungs-

---

<sup>585</sup> In dieser Arbeit Teilrevision RPG 2012 oder auch RPG 1 genannt.

<sup>586</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1050.

<sup>587</sup> Vgl. FISCHER/KUNZ/SCHUPPLI/SUTER, Metron Dichtebox, S. 2; vgl. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 56; vgl. Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 6780 sowie S. 6789.

<sup>588</sup> ARE, Fragen und Antworten, Titel «Wozu dient die Revision des Raumplanungsgesetzes?»; Metron Dichtebox, S. 33. Die Ziele des Raumplanungsrechts (Art. 1 RPG) bzw. die daraus abgeleiteten Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG) haben ebenso Neuerungen erfahren. Die beiden vorgenannten Normen wurden bereits im Rahmen der Konsultation der gesetzlichen Grundlagen einer nachhaltigen Bodennutzung (vgl. Erster Teil, 2. Kapitel, II.B.3) besprochen, weshalb auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann.

instrumenten ergänzt». <sup>589</sup> Diese Werkzeuge sind auf kantonaler und kommunaler Ebene mit Umsicht und im Sinne der Interessen der Raumplanung umzusetzen, denn eine «weitere verpasste Gelegenheit kann sich unser Land nicht zuletzt im Interesse künftiger Generationen nicht leisten». <sup>590</sup>

Bei der Umsetzung dieser Massnahmen stehen auf Stufe des Nutzungsplanes die folgenden *drei Pfeiler* im Vordergrund, die auf das Ziel, eine «hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen» zu bewirken, ausgerichtet sind. <sup>591</sup>

*Erstens* soll die *Siedlungsentwicklung nach innen* sowie die *Verdichtung* gefördert, ebenso eine *bedarfsgerechte Ausscheidung der Bauzonen* und damit insgesamt eine Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG) angestrebt werden, was mit einer Erhöhung der Hürden für Neueinzonungen einhergeht (Art. 15 RPG; vgl. nachstehend II.). <sup>592</sup>

*Zweitens* ist die *Verfügbarkeit von Bauland zu fördern*, um die Zersiedelung einzudämmen und den Kulturlandverlust entsprechend zu stoppen, was insbesondere mit einer Baupflicht (Art. 15a Abs. 2 RPG) sichergestellt werden soll (Art. 15a RPG; vgl. nachstehend III.). <sup>593</sup>

*Drittens* schliesslich ist – insbesondere, um die Kosten für die Entschädigung zu Folge Rückzonung überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG) tragen zu

---

<sup>589</sup> MUGGLI, Baupflicht, S. 109; vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159.

<sup>590</sup> AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 638. Zur Verpflichtung gegenüber den kommenden Generationen im Rahmen des eng verstandenen Nachhaltigkeitsprinzips vgl. Erster Teil, 1. Kapitel, I.A.2.

<sup>591</sup> Vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S.19, der in diesem Zusammenhang vor allem Art. 8a Abs. 1 lit. c und Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG hervorhebt; siehe zum Ganzen auch AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 3.

<sup>592</sup> Vgl. ARE, Fragen und Antworten, Titel «Wie viele Hektaren müssen aufgrund der Revision zurückgezont werden?»; vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 7; vgl. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 43; vgl. Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 6791; vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1053.

<sup>593</sup> Vgl. ARE, Fragen und Antworten, Titel «Mit der Revision soll auch Bauland besser verfügbar gemacht werden. Was ist der Sinn dahinter?»; Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 6790; Botschaft Revision RPG 2012, S. 1053.

können – eine *Mehrwertabgabe* bei Neueinzonungen obligatorisch zu entrichten (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG; vgl. nachstehend IV.).<sup>594</sup>

Die Arbeiten zur Umsetzung dieser Massnahmen sind in den jeweiligen Kantonen und Gemeinden aktuell im Gange.<sup>595</sup>

## II. Bedarfsgerechte Ausscheidung von Bauzonen (Art. 15 RPG)

Nach dem per 1. Mai 2014 in Kraft getretenen, revidierten Art. 15 RPG sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren entsprechen (Abs. 1). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2).<sup>596</sup>

Art. 15 Abs. 3 RPG hält sodann fest, dass bei der Festlegung von Lage und Grösse der Bauzonen die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, wie sie vor allem Art. 1 und 3 RPG festhalten, zu befolgen sind. Damit wird also die bereits auf Verfas-

---

<sup>594</sup> Vgl. ARE, Fragen und Antworten, Titel «Welche Entschädigungspflichten entstehen aus Rückzonungen?» sowie «Wozu dient die Mehrwertabgabe?»; vgl. Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 6790.

<sup>595</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 6780. Daneben erhielt auf Richtplanstufe der erforderliche Inhalt des kantonalen Richtplans in Art. 8a RPG (Richtplaninhalt im Bereich Siedlung) – der eine vierte solche Schlüsselbestimmung einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen darstellt – ein besonderes Augenmerk (vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 3, S. 5 f. sowie S. 19). Die an die Teilrevision des RPG angepassten Richtpläne der meisten Kantone sind bereits vom Bund genehmigt (vgl. Art. 11 Abs. 1 RPG; vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 6 sowie Fn. 9; vgl. < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/kantonale-richtplaene.html> > [besucht am: 24. Januar 2020], wonach die Richtpläne einzig der Kantone Glarus, Obwalden und Tessin noch den Status «in Prüfung» innehaben). Dies dürfte insbesondere mit dem aus den Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG hervorgehenden Moratorium bis zur Genehmigung der Richtpläne im Zusammenhang stehen; vgl. hierzu Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.A. Es ist deshalb nun an den Kantonen und schliesslich an den einzelnen Gemeinden, das vom RPG insbesondere in dessen Art. 5, 15 und 15a RPG neu geforderte Instrumentarium in die tägliche Praxis umzusetzen, weshalb hier in der Folge auf diese einzugehen ist.

<sup>596</sup> Art. 15 Abs. 5 RPG hält diesbezüglich fest, dass die technischen Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen, massgebend sind. Vgl. Technische Richtlinien Bauzonen, S. 3.

sungsebene geforderte haushälterische Bodennutzung in Erinnerung gerufen und die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten (Art. 1 Abs. 1 RPG),<sup>597</sup> die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen sowie die Schonung der Landschaft (Art. 3 Abs. 2, insbesondere lit. a) hervorgehoben.<sup>598</sup>

Mit Art. 15 Abs. 4 RPG schliesslich hat der Gesetzgeber für Neueinzonungen sehr hohe Hürden aufgestellt.<sup>599</sup> Land darf demnach einer Bauzone neu zugewiesen werden, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind: das Land muss sich für die Überbauung eignen (lit. a); es muss auch bei einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut werden (lit. b); Kulturland darf durch die Neueinzonung nicht zerstückelt werden (lit. c); die Verfügbarkeit muss rechtlich sichergestellt werden (lit. d) und die Vorgaben des Richtplanes sind umzusetzen (lit. e).

Das Bundesgericht hält zu diesen neuen Bestimmungen fest: «Avec cette révision de la LAT, le législateur fédéral a entendu renforcer la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir afin de mieux dimensionner ces zones.»<sup>600</sup>

Dass Kulturland nicht zerstückelt wird, liegt ganz im Sinne einer nachhaltigen Bodennutzung, insbesondere dem Erhalt und dem Schutz der Biodiversität, wie bereits beschrieben wurde, weshalb auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann.<sup>601</sup>

Vertieft zu behandeln sind für die vorliegende Arbeit die vorgenannten Art. 15 Abs. 1 RPG (Ermittlung des voraussichtlichen Bedarfs der nächsten 15 Jahre, vgl. A.), Art. 15 Abs. 2 RPG (Reduktion überdimensionierter Bauzonen, vgl. B.),

---

<sup>597</sup> Art. 15 Abs. 3, erster Teilsatz RPG: «Lage und Grösse der Bauzonen sind *über die Gemeindegrenzen hinaus* abzustimmen»; zum Erfordernis regionaler Abstimmung der Bauzonen, um den Grundsätzen und Zielen der Raumplanung zu genügen, vgl. Urteil des BGER 1C\_15/2013 vom 9. August 2013, E. 2.1 sowie 2.3.2.

<sup>598</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 6 zu Art. 15; vgl. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 44.

<sup>599</sup> AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 7; vgl. hierzu bereits RUCH, Das RPG und die Siedlungsbegrenzung, S. 331.

<sup>600</sup> BGE 143 II 476 ff. (479), E. 3.1; s. auch GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 43.

<sup>601</sup> Vgl. Erster Teil, 2. Kapitel, I.D.2 sowie II.B.2.a.

Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG (Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven und voraussichtliche Überbauung innert der kommenden 15 Jahre vgl. C.), sowie Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG (rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland, vgl. E.). Eingeschoben wird in D. zudem ein Exkurs zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Verdichtung.

## **A. Ermittlung des voraussichtlichen Bauzonenbedarfs (Art. 15 Abs. 1 RPG)**

Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Mithilfe der in Art. 15 Abs. 5 RPG und Art. 30a Abs. 3 RPV genannten «Technischen Richtlinien Bauzonen»<sup>602</sup> wird eine Begrenzung der über einen ganzen Kanton verfügbaren Bauzonengrösse unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Raumtypen angestrebt.<sup>603</sup> Konsequenz der neuen Regelung wäre, dass bei bereits genügend vorhandenen, aber nicht genutzten Bauzonen kein weiterer Einzonungsspielraum besteht, weitere Bauzonen also nicht «einfach so» nach Baudruck und Bedarf der jeweiligen Kommune ausgewiesen werden können. Sind nach der Berechnung weitere Einzonungen zulässig, so müssen diese mit dem kantonalen Richtplan auf die einzelnen Regionen und Gemeinden verteilt werden. Das Ganze untersteht einer quantitativen Überprüfung durch den Bund.<sup>604</sup> In den meisten Kantonen *wären* Neueinzonungen deshalb fortan weitgehend ausgeschlossen, bzw. *wäre* aufgrund der Festlegung des prospektiven Bauzonenbedarfs i.S.v. Art. 15 Abs. 1 RPG die Reduktion überdimensionierter Bauzonen an die Hand zu nehmen.<sup>605</sup> Die im vorstehenden Satz gewählte Verwendung des Wortes «wäre» kommt diesbezüglich nicht von ungefähr: Eine angemessene oder gar präzise Dimensionierung von Bauzonenreserven zu ermitteln ist keine einfache Aufgabe, für die Erhebung des Nutzungspotenzials gibt es keine mathematische, allgemeingültige Formel.<sup>606</sup> Diese Wortwahl erfolgt aber nicht allein aufgrund dieses Umstands:

---

<sup>602</sup> Vgl. Technische Richtlinien Bauzonen, S. 3 ff.

<sup>603</sup> MUGGLI, Baupflicht, S. 110; vgl. RUCH, Grundlagen, S. 6.

<sup>604</sup> Vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 110; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 53 zu Art. 15 RPG; vgl. Technische Richtlinien Bauzonen, S. 8.

<sup>605</sup> Vgl. AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 635; vgl. BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 3.

<sup>606</sup> BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 3.

## 1. Siedlungsdimensionierung ist neu auch eine Sache des kantonalen Richtplans

«[D]as alte Paradigma des Raumplanungsrechts, dass die Gemeinden die Aufgaben von kommunalen Dimensionen wahrnehmen sollen, sofern sie zu ihrer Erfüllung in der Lage sind, [wurde mit der Teilrevision des RPG] deutlich in dem Sinn korrigiert, dass die Bauzonen nicht mehr von den Gemeinden autonom festgelegt werden können.»<sup>607</sup> Dazu wurde mit Art. 8a PRG – was eine der wesentlichen Neuerungen der Teilrevision darstellt – mit den Anforderungen an den «Richtplaninhalt im Bereich Siedlung» (Titel) die Funktion des Richtplans deutlich verstärkt.<sup>608</sup> Lage und Grösse der Bauzonen werden neu unter kantonaler Anleitung über die Gemeindegrenzen hinaus abgestimmt, indem Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG fordert, dass der Richtplan im Bereich Siedlung insbesondere festlegen muss, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird.<sup>609</sup> Im Richtplan wird das für die nächsten 20 bis 25 Jahre erwartete Siedlungsgebiet festgehalten, wobei neben den bestehenden Bauzonen zusätzlich das für die zukünftige Siedlungsentwicklung vorgesehene Gebiet erfasst werden kann.<sup>610</sup> Dadurch sollen die Siedlungsflächen – ganz im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung – in ihrer gesamthafter Ausdehnung bereits aus übergeordneter Sicht begrenzt werden.<sup>611</sup>

Konkrete Vorgaben zur Dimensionierung des Siedlungsgebietes enthält Art. 8a RPG jedoch nicht; hier ist weiterhin Art. 15 RPG einschlägig.<sup>612</sup> Entsprechend hält Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG fest, dass der Richtplan aufzeigen muss, «wie sicherge-

---

<sup>607</sup> RUCH, Grundlagen, S. 7; vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1070; vgl. ARE, Erläuternder Bericht RPV 2014, S. 3; vgl. zu diesem Vorwurf auch FREY, in ESTERMANN, S. 42.

<sup>608</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 37; vgl. RUCH, Grundlagen, S. 7; vgl. MARTI, Richtplanung, S. 32 sowie S. 35.

<sup>609</sup> Vgl. RUCH, Grundlagen, S. 7 f.; vgl. ARE, Erläuternder Bericht RPV 2014, S. 3; s. auch MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 132

<sup>610</sup> ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, S. 18; vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 37.

<sup>611</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1069 f.; s. auch MAHAIM, Steuerung, S. 2 sowie S. 12 ff. Die vorerwähnte Botschaft weist auf S. 1070 darauf hin, dass im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage noch zur Diskussion stand, ob die Kantone im Richtplan hätten aufzeigen sollen, wie gross die Siedlungsfläche in den einzelnen Gemeinden sein soll.

<sup>612</sup> MARTI, Richtplanung, S. 35.

stellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen».<sup>613</sup> Dem kantonalen Richtplan kommt somit auch die Aufgabe der Durchsetzung der Vorschriften über die Bauzonendimensionierung von Art. 15 RPG zu.<sup>614</sup> «Mit den Vorgaben an die Nutzungsplanung legt der Kanton behördenverbindlich fest, wie die Lage von unüberbauten Bauzonen verbessert werden kann, an welchen Lagen unter welchen Voraussetzungen und in welchem Ausmass Einzonungen möglich sein sollen, in welchem Ausmass allenfalls Rückzonungen nötig sind, an welchen Lagen sie zu prüfen sind und wie dazu vorgegangen werden soll.»<sup>615</sup>

Art. 15 RPG folgt neu ausdrücklich dem aus Art. 75 Abs. 1 BV hervorgehenden Gebot der haushälterischen Bodennutzung wie auch dem Konzentrationsprinzip und setzt so gleichzeitig die aus den Planungszielen und -grundsätzen in Art. 1 und 3 RPG sowie aus Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG bezüglich des Richtplaninhalts ergehenden Ziele der Siedlungsentwicklung nach innen bzw. der Verdichtung um.<sup>616</sup> So fordert Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG, dass der gemäss Abs. 1 der vorgenannten Bestimmung festzulegende Bauzonenbedarf der kommenden 15 Jahre auch bei einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen ausgewiesen sein muss.<sup>617</sup> Gemäss Botschaft gehören zu den inneren Nutzungsreserven neben unüberbauten und Brachflächen auch Gebiete, bei denen gemäss Nutzungsplan eine dichtere Nutzung zulässig wäre. Gerade auch gehortetes Bauland muss so in die Kapazitätsberechnung der Bauzonen mit einbezogen werden.<sup>618</sup> Damit sollen Neueinzonungen nur noch dann zulässig sein, wenn trotz Mitberücksichtigung und vor allem Mobilisierung dieser innerhalb der bestehenden Bauzonen gelegenen Flächen noch ein Baulandbedarf besteht, der nicht auf andere Weise als durch Neueinzonungen gedeckt werden kann.<sup>619</sup>

---

<sup>613</sup> GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 38.

<sup>614</sup> MARTI, Richtplanung, S. 37.

<sup>615</sup> ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, S. 24; s. hierzu auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 38.

<sup>616</sup> GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 50; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 98 zu Art. 15 RPG.

<sup>617</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 50; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 101 zu Art. 15 RPG; vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1073.

<sup>618</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1073.

<sup>619</sup> Vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1073.

Dies hielt das Bundesgericht allerdings bereits vor der Teilrevision des RPG mit Verweis auf BERTSCHI wie folgt fest: «Das Konzentrationsprinzip und der Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens gebieten, die Reserven innerhalb bestehender Bauzonen zu nutzen, bevor das Siedlungsgebiet ausgedehnt wird. Bei der Bedarfsprognose müssen daher auch bisher unausgeschöpfte Nutzungsmöglichkeiten im überbauten Gebiet mitberücksichtigt werden.»<sup>620</sup>

Obwohl neu also die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Bauzonendimensionierung, insbesondere die Forderung, dass hierbei vorab die inneren Nutzungsreserven Berücksichtigung finden sollen, Eingang in das teilrevidierte RPG gefunden hat, äussert sich dasselbe aber nicht darüber, wie der Bauzonenbedarf konkret zu ermitteln ist. Vielmehr verweist es in dessen Art. 15 Abs. 5 auf technische Richtlinien, welche Bund und Kantone namentlich für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen zusammen erlassen sollen.<sup>621</sup> Daneben besteht aber ebenso neu geschaffenes Ausführungsrecht in der RPV, das bei der Bauzonendimensionierung zu berücksichtigen ist.<sup>622</sup>

Auf das Zusammenspiel der Bestimmungen in RPG, RPV und technischen Richtlinien zur Bauzonendimensionierung gilt es hier sogleich einzugehen. Dies zusammen mit einer Evaluation, ob die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven, wie sie insbesondere Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG in Nachführung der bereits vor der Teilrevision des RPG bestehenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung fordert, ihre Umsetzung tatsächlich findet.

## **2. Umsetzung der Bestimmungen zur Bauzonendimensionierung im Ausführungsrecht**

Dem Auftrag in Art. 15 Abs. 5 RPG folgend, haben der Bund und die Kantone in den «Technischen Richtlinien Bauzonen» Grundsätze für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich zur Berechnung des Bauzonenbedarfs aufgestellt.<sup>623</sup> Diese Richtlinien sind einerseits – wie der Name dies bereits erwarten lässt – sehr

---

<sup>620</sup> BGE 136 II 204 ff. (208), E. 6.2.2, BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 29; BERTSCHI, Umsetzung, N 236; s. auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 50; s. auch Botschaft Revision RPG 2012, S. 1073.

<sup>621</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 119 zu Art. 15 RPG.

<sup>622</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54.

<sup>623</sup> Technische Richtlinien Bauzonen, S. 3; vgl. AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 119 zu Art. 15 RPG.



«technisch», andererseits ergab sich aus dem Umstand, dass die «meisten Kantone [...] möglichst viele Freiheiten [wollten], wohl nicht zuletzt in der Absicht, wenig Bauzonen zurückzonen zu müssen», eine *Kompromisslösung*, «die auf dem *grössten Gemeinsamen Nenner* beruht». <sup>624</sup>

Inhaltlich sind die «Technischen Richtlinien Bauzonen» der Methodik und statistischen Grundlagen zur kantonsweisen und kantonsweiten Bestimmung der Grösse von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen – welche das Gros der gesamten Bauzonenflächen und der Bevölkerungszahl ausmachen – gewidmet. <sup>625</sup> Für weitere Zonen, insbesondere die Arbeitszonen, formulieren die Richtlinien «aufgrund der Komplexität und Heterogenität der realen Situation» keine Messgrössen, sondern allgemeine Grundsätze und halten die Kantone zur Einführung einer «Arbeitszonenbewirtschaftung» bzw. eines Arbeitszonenmanagements aus einer übergeordneten, regionalen Sicht an. <sup>626</sup>

Die Technischen Richtlinien Bauzonen sind verknüpft mit Art. 30a RPV. <sup>627</sup> So halten die ersteren fest, dass «Grundlage für die Bauzonendimensionierung in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen [...] die Bauzonenflächenbeanspruchung [...] gemäss Art. 30a Abs. 1 RPV» bildet. <sup>628</sup> Dieser enthält gemäss dem Erläuternden Bericht zur Teilrevision der RPV die «wichtigsten Eckwerte der Methode, wie aus

---

<sup>624</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 121 zu Art. 15 RPG, Hervorhebungen durch den Verfasser. Ebenso GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54 sowie S. 56.

<sup>625</sup> Gemäss den Technischen Richtlinien Bauzonen, S. 4, werden mit diesen drei Zonentypen 70 % aller Bauzonenflächen und 79 % aller Einwohnerinnen und Einwohner sowie Beschäftigten erfasst. Technische Richtlinien Bauzonen, S. 3 f.; s. auch AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 124 zu Art. 15 RPG.

<sup>626</sup> Technische Richtlinien Bauzonen, S. 3 sowie S. 10; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 124 f. zu Art. 15 RPG; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 55. Dass die in den Technischen Richtlinien verwendete und in Art. 30a RPV (vgl. hierzu sogleich) verwendete Bauzonentypologie von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen im Raumplanungsrecht keine Entsprechung findet und damit ebenso eine Komplexität und Heterogenität für die Kantone – die ihre Zonentypen diesen Grundtypen der Technischen Richtlinie zuordnen müssen – hervorruft, dürfte wohl übersehen worden sein; vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 56. Vgl. zur Bemessung der Arbeitszonen auch Art. 30a Abs. 2 RPG.

<sup>627</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 224.

<sup>628</sup> Technische Richtlinien Bauzonen, S. 4; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 126 zu Art. 15 RPG; vgl. RUCH, Grundlagen, S. 14.

Sicht des Bundes und des Bundesrechts die Grösse der kantonalen Bauzonen insgesamt beurteilt wird». <sup>629</sup>

Im Kern geht es in Art. 30a RPV also um die Ermittlung des Bauzonenbedarfs in einem einzelnen Kanton, <sup>630</sup> bei der für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (Abs. 1 <sup>631</sup>) zwei Begrenzungen massgebend sind: Zum einen gilt ein sog. Median (Zentralwert), wonach ein Kanton sich für die Bauzonenflächenbeanspruchung der einzelnen Gemeinden höchstens jenen Wert anrechnen lassen darf, den die Hälfte aller Gemeinden des jeweiligen Gemeindetyps nicht überschreitet – also ein Wert, der schweizweit von der Hälfte aller Gemeinden eines Typs erreicht wird. <sup>632</sup> Zum anderen bilden die realen Werte der Bauzonenbeanspruchung im Jahr 2012 die zweite Grenze der Bauzonenflächenbeanspruchung, die sich der Kanton höchstens anrechnen darf. <sup>633</sup> Der tiefere der beiden Werte (Median oder realer Wert 2012) ist für den Kanton massgebend. <sup>634</sup>

Zugegeben: Diese als Kernstück der Anpassungen der Raumplanungsverordnung bezeichneten Bestimmungen in Art. 30a RPV sind alles andere als leicht verständlich. Eine Annäherung an deren Gehalt ist – wenn überhaupt – einzig in Verschränkung mit den Technischen Richtlinien Bauzonen möglich. <sup>635</sup>

Unbehagen lösen diese Bestimmungen bzw. die daraus ergehende Verschränkung jedoch nicht allein aus diesem Grund aus: Während in einem Teil der einschlägigen Literatur bereits bemängelt wird, dass die tiefe Hierarchiestufe der Techni-

---

<sup>629</sup> ARE, Erläuternder Bericht RPV 2014, S. 11.

<sup>630</sup> GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 55. Die konkrete Verteilung der Bauzonen *innerhalb* des Kantons bleibt weiterhin Sache desselben. Vgl. Technische Richtlinien Bauzonen, S. 3, sowie ARE, Erläuternder Bericht RPV 2014, S. 11.

<sup>631</sup> Art. 30a Abs. 2 RPV ist der Ausscheidung neuer Arbeitszonen gewidmet und verlangt von den Kantonen die oben beschriebene Einführung einer Arbeitszonenbewirtschaftung, welche die haushälterische Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet.

<sup>632</sup> Technische Richtlinien Bauzonen, S. 5. Die Medianwerte werden auf derselben Seite in einer Tabelle aufgeführt. S. auch ARE, Erläuternder Bericht RPV 2014, S. 5 sowie S. 12.

<sup>633</sup> Technische Richtlinien Bauzonen, S. 5; ARE, Erläuternder Bericht RPV 2014, S. 4 f. sowie S. 11 f.

<sup>634</sup> Technische Richtlinien Bauzonen, S. 5. S. auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54 f.

<sup>635</sup> Vgl. MARTI, Richtplanung, S. 35; vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 50.

schen Richtlinien Bauzonen nicht zu befriedigen vermöge,<sup>636</sup> so wird es überdies als «problematisch»,<sup>637</sup> als «Verstoss gegen Art. 15 Abs. 5 RPG»<sup>638</sup> oder gar «verfassungswidrig»<sup>639</sup> betrachtet, dass der Verordnungsgeber mit Art. 30a RPV eine Regelung getroffen hat, die nach dem aus Art. 15 Abs. 5 RPG hervorgehenden gesetzgeberischen Willen in die Technischen Richtlinien gehörte und somit gar nicht Gegenstand einer Verordnung sein dürfte.<sup>640</sup>

Damit aber nicht genug: Eine weitere Verschränkung ergibt sich aus der Verknüpfung von Art. 30a RPV mit Art. 5a Abs. 2 RPV.<sup>641</sup> Nach Art. 5a Abs. 1 RPV hat der Kanton ergänzend zu den Festlegungen nach Art. 8a Abs. 1 RPG im Richtplan zu bestimmen, von welcher Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Beschäftigten er zur Ermittlung seines Bauzonenbedarfs ausgeht. Dabei muss er sich an den diesbezüglich einschlägigen drei Szenarien des BFS (tief – mittel – hoch) ausrichten.<sup>642</sup> Der Kanton kann dabei gemäss Abs. 2 der vorgenannten Bestimmung für die Festlegung der in seinem Hoheitsgebiet insgesamt benötigten Bauzonenkapazitäten Wachstumsannahmen über dem mittleren Szenario des BFS berücksichtigen, soweit sie das hohe Szenario des BFS nicht überschreiten. Den Kantonen wurde so zugestanden, dass sie grundsätzlich<sup>643</sup> ohne Begründung jederzeit

---

<sup>636</sup> RUCH, Grundlagen, S. 12; s. auch AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 120 zu Art. 15 RPG.

<sup>637</sup> GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 56.

<sup>638</sup> AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 130 zu Art. 15 RPG.

<sup>639</sup> RUCH, Grundlagen, S. 15.

<sup>640</sup> Vgl. RUCH, Grundlagen, S. 15; vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 56; vgl. AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 130 zu Art. 15 RPG.

<sup>641</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 55.

<sup>642</sup> AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 129 zu Art. 15 RPG. Das *tiefe Szenario* kombiniert Hypothesen, die dem Bevölkerungswachstum weniger förderlich sind, das *mittlere – auch Referenzszenario bezeichnet* – beruht auf der Fortsetzung der Entwicklungen der letzten Jahre, während das *hohe Szenario* auf einer Kombination von Hypothesen abstellt, die das Bevölkerungswachstum begünstigen; BFS, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung, S. 6 sowie S. 37.

<sup>643</sup> Unter Vorbehalt von Art. 32 Abs. 2 RPV, wonach im Kanton insgesamt nicht mehr Bauzonen erschlossen sein dürfen, als unter der Annahme des mittleren Szenarios des BFS für die Bevölkerungsentwicklung in den jeweils nächsten 15 Jahren benötigt werden. Damit solle gemäss dem Erläuternden Bericht RPV 2014, S. 13, eine «äusserste Grenze» der Bauzondimensionierung gesetzt und sichergestellt werden, dass in den bisher nicht erschlossenen Gebieten keine Entwicklung in Gang kommt, die eine später notwendig werdende Rückzonung verhindern würde. Vgl. AEMISEGGER/KISLING,

durch die Wahl des hohen Szenarios einen entsprechend hohen Bedarf ausweisen können.<sup>644</sup> «Durch diese fragwürdige Massnahme wird der Bauzonenbedarf rechnerisch erhöht.»<sup>645</sup> Die Kantone erhalten einen überaus grossen Spielraum bei der Bauzonendimensionierung<sup>646</sup> bzw. müssen Kantone mit zu grossen Bauzonen so im Resultat weniger zurückzonen.<sup>647</sup> Wohl betrifft Art. 5a RPV «nur die Richtplanung».<sup>648</sup> Es bleibt also weiterhin möglich, dass die Richtplanvorgaben gemäss Art. 8 RPG, insbesondere dessen Abs. 1 lit. a bezüglich der Gesamtgrösse der Siedlungsfläche eines Kantons, im Rahmen der nachgelagerten Nutzungsplanung auf Stufe Gemeinde ihre konkrete Umsetzung finden. Dies etwa, indem die Gemeinden selber bei der Evaluation des Bevölkerungsszenarios von tieferen Zahlen ausgehen.<sup>649</sup>

Es muss aber für dieses Zusammenspiel zwischen Art. 8 RPG und Art. 5a RPV das gleiche Fazit gezogen werden, das auf den ganzen hier behandelten Abschnitt zur Umsetzung der Bestimmungen zur Bauzonendimensionierung im Ausführungsrecht zutrifft: Die Neuerungen im RPG sind unter dem Eindruck und als indirekter Gegenvorschlag zur damals mit einer erheblichen Moratoriumsfolge drohenden Landschaftsinitiative entstanden.<sup>650</sup> Die hier dargelegten Neuerungen im RPG und die dazugehörigen Ausführungsregelungen, die sich aus der RPV und den Technischen Richtlinien Bauzonen ergeben, müssten unter diesem Eindruck also zwingend gesetzeskonform bzw. «so angewendet und umgesetzt wer-

---

Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 129 zu Art. 15 RPG; vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 233.

<sup>644</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 129 zu Art. 15 RPG. Die Technischen Richtlinien Bauzonen empfehlen auf S. 7, vom mittleren Szenario auszugehen, wobei höhere Wachstumsannahmen ausdrücklich als zulässig erklärt werden; vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 233 f.

<sup>645</sup> GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 55; s. auch THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 233.

<sup>646</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 129 zu Art. 15 RPG.

<sup>647</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 129 zu Art. 15 RPG; s. auch Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 17 f.; Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 12.

<sup>648</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 233.

<sup>649</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 233.

<sup>650</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 121 zu Art. 15 RPG.

den, dass sie im Einklang stehen mit den im Verhältnis zum früheren Recht strengeren Anforderungen an die Ausscheidung und insbesondere Dimensionierung der Bauzonen».<sup>651</sup>

Wie aber sollen die Kantone – wie dies Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG fordert – sicherstellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen, mithin die daraus folgenden Dimensionierungen und vor allen Dingen Re-Dimensionierungen der Bauzonen gegenüber den Gemeinden – die aktuell anstehen und am Ende des Tages zu einem erheblichen Teil auf der Ebene der Nutzungsplanung geschehen müssen – glaubwürdig durchsetzen, wenn sie sich in den Ausführungsbestimmungen diesbezüglich für sich selber erheblichen Spielraum ausbedungen haben?<sup>652</sup>

Es sei hierfür abschliessend ein weiteres Beispiel genannt: Die Technischen Richtlinien Bauzonen weichen gar explizit dergestalt vom Gesetz – das in Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG die konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven verlangt – ab, indem diese annehmen, dass sich «diese Kapazitäten nicht sofort, sondern erst innerhalb von drei (oder weniger, wenn der Kanton dies so festlegt) Planungsperioden vollständig mobilisieren lassen».<sup>653</sup> Deshalb müssen diese inneren Nutzungsreserven also erst spätestens nach 45 Jahren voll angerechnet werden.<sup>654</sup> Der Verordnungsgeber gesteht diesbezüglich selber ein: «Dies senkt faktisch im Moment die Anforderungen an die Kantone bezüglich der Bauzonen-grösse.»<sup>655</sup> Die grundsätzlich gesetzlich zwingenden Anforderungen an die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven werden dadurch aber über den Umweg einer Richtlinie auch in rechtlicher Hinsicht reduziert.<sup>656</sup>

---

<sup>651</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 122 zu Art. 15 RPG; s. auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 57.

<sup>652</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 121 zu Art. 15 RPG; vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 233 sowie S. 235; vgl. FLÜCKIGER, Dimensionnement des zones à bâtir, S. 155 f. sowie S. 170.

<sup>653</sup> Technische Richtlinien Bauzonen, S. 7; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 55; vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 224 f. sowie S. 234; vgl. FLÜCKIGER, Dimensionnement des zones à bâtir, S. 116 f.

<sup>654</sup> ARE, Erläuternder Bericht RPV 2014, S. 12.

<sup>655</sup> ARE, Erläuternder Bericht RPV 2014, S. 12.

<sup>656</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 225. Etwas weniger eng scheinen dies AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 100 zu Art. 15 RPG zu sehen, die mit Verweis auf die Botschaft Revision RPG 2012, S. 1073, festhalten, dass es in der Praxis schwierig sein werde, alle Nutzungsreserven innerhalb

### 3. Die Aktualisierung der Berechnung der Bauzonengrösse des Kantons

Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so können die Richtpläne gemäss Art. 9 Abs. 2 RPG überprüft und nötigenfalls angepasst werden. Man könnte annehmen, dass die Siedlungsgrösse, wenn sie i.S.v. Art. 8a Abs. 1 lit. a und d i.V.m. Art. 15 Abs. 1 und 5 RPG – unter Zuhilfenahme der auf den Technischen Richtlinien Bauzonen basierenden statistischen Annahmen<sup>657</sup> sowie der Wachstumsprognose gemäss dem<sup>658</sup> Wachstumsszenario des BFS – einmal festgelegt ist, dies auch für die Dauer zumindest einer Richtplanperiode so fixiert bleibt. Für die Anwendbarkeit von Art. 9 Abs. 2 RPG bestünde deshalb prinzipiell kein Raum.<sup>659</sup> Denn eine solche Abänderung des Richtplans nach kurzer Zeit und ausserhalb von dessen Gültigkeitsdauer – die gemäss Art. 9 Abs. 3 RPG mindestens zehn Jahre beträgt – würde die Siedlungsbegrenzungsfunktion, wie sie mit Art. 8a des teilrevidierten RPG explizit angestrebt wird, infrage stellen.<sup>660</sup> MARTI nennt als unter diesen Vorzeichen noch zulässige Anpassungsgründe «unvorhersehbare Naturkatastrophen oder Migrationsbewegungen».<sup>661</sup>

Dem ist jedoch nicht so. Die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung sieht vor, dass spätestens im Rahmen der vierjährigen Berichterstattung, wie sie die Kantone gemäss Art. 9 Abs. 1 RPV an das ARE tätigen müssen, die Berechnungen zur Bauzonengrösse des Kantons an der stattgefundenen Entwicklung gemessen und gegebenenfalls neu durchgeführt werden können.<sup>662</sup> Dies könne aber auch dann erfolgen, wenn die Bevölkerung stärker gewachsen sei als der ursprünglichen Berechnung zugrunde gelegt. «In diesem Fall können die maximal zulässigen Bauzonen nach oben korrigiert werden.»<sup>663</sup>

---

des Zeithorizonts von 15 Jahren, der für die Nutzungsplanung massgebend sei, effektiv ihrer Bestimmung zuzuführen.

<sup>657</sup> Median oder realer Wert 2012.

<sup>658</sup> Allenfalls nach dem kantonalen Willen eher zu hoch eingesetzten.

<sup>659</sup> Vgl. MAHAIM, *Le principe de durabilité*, S. 591 f.; s. auch MARTI, *Richtplanung*, S. 45.

<sup>660</sup> MARTI, *Richtplanung*, S. 45.

<sup>661</sup> MARTI, *Richtplanung*, S. 45.

<sup>662</sup> ARE, *Ergänzung des Leitfadens Richtplanung*, S. 24.

<sup>663</sup> ARE, *Ergänzung des Leitfadens Richtplanung*, S. 24; s. auch MARTI, *Richtplanung*, S. 45.

Die *Dimensionierung der Bauzonen* ist im Resultat also *weiterhin nachfrageorientiert*. Wird mehr Bauland benötigt, wird im Richtplan mehr Land der Bauzone zugewiesen.<sup>664</sup>

#### 4. Evaluationsergebnis zu Art. 8a und Art. 15 Abs. 1 RPG

Das Resultat der ersten Evaluation einer Neuerung des RPG, das mit dessen Teilrevision hätte haushälterischer und damit auch nachhaltiger gestaltet werden sollen, stimmt nachdenklich, wobei offen bleiben kann, was schwerer wiegt:

Zu nennen ist zum einen der im Rahmen der *Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen* zu Art. 15 bzw. Art. 8 RPG offenbarte Unwille, den aus Art. 15 Abs. 5 RPG ergehenden Auftrag dahingehend zu verwirklichen, dass Bauzonen so dimensioniert werden, dass diese den in Art. 1 und 3 gesetzten Zielen des RPG – insbesondere der Siedlungsbegrenzung (Ingress zu Art. 3 Abs. 3 sowie Art. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG) und Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG) – auch tatsächlich gerecht werden. Vielmehr scheint sich die «normative Kraft des Faktischen»<sup>665</sup> weiterhin durchzusetzen. Dies zeigt sich beispielhaft anhand der von Gesetzgeber und Stimmvolk wohl nicht so intendierten Umsetzung von Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG – der eine «konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven» verlangt – in den Technischen Richtlinien Bauzonen.<sup>666</sup>

Zum anderen lässt sich diese gelinde ausgedrückt doch «etwas verhaltene Umsetzung» *nicht an den Zielen einer nachhaltigen Bodennutzung messen*, wie sie sich in der Bundesverfassung insbesondere aus dem nominalen Umweltverfassungsrecht in Art. 73 ff. BV, und dort vor allen Dingen aus dem Raumplanungsartikel (Art. 75 BV), ergeben.<sup>667</sup>

Dies wirft seine Schatten voraus auf die nächste zu evaluierende Bestimmung: In Art. 15 Abs. 2 RPG statuierte der Gesetzgeber – einschliesslich im Rahmen der Abstimmung vom 15. Juni 2012 die Stimmbürger – ausdrücklich eine Redimensionierungsverpflichtung für zu gross dimensionierte Bauzonen.<sup>668</sup> Gefragt sind

---

<sup>664</sup> Vgl. SCHWICK/JAEGER/HERSPERGER/CATHOMAS/MUGGLI, S. 121; vgl. zu diesem Vorhalt auch Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 20, sowie Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 12.

<sup>665</sup> Vgl. JELLINEK, S. 339 f.

<sup>666</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 56.

<sup>667</sup> Vgl. hierzu ausführlich Erster Teil, 2. Kapitel, I.C, insb. Ziff. 1 und 3.

<sup>668</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 56.

hier insbesondere die Gemeinden.<sup>669</sup> Es bleibt die Hoffnung, dass die tatsächliche Umsetzung in der Praxis – in Nachachtung der und Rückbesinnung auf die verfassungsrechtlichen Nachhaltigkeitsziele und im Bewusstsein, dass die Öffentlichkeit sehr genau beobachtet, wie die Planungsträger die Instrumentarien und Anforderungen aus der Teilrevision des RPG umsetzen<sup>670</sup> – etwas rigider ausfällt und sich eher am Willen des Gesetzgebers ausrichtet. Auf die Umsetzung dieser Bestimmung ist in der Folge einzugehen.

## **B. Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG)**

### **1. Grundsatz**

Gehen die aktuellen, bestehenden Bauzonen über das hinaus, was gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in den kommenden 15 Jahren benötigt wird, verlangt Art. 15 Abs. 2 RPG, dass derartige überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Gerade diese Rückzonungspflicht barg im Abstimmungskampf zum teilrevidierten RPG einiges an Zündstoff. Dies vor allem deshalb, weil eine solche Rückzonung einen nicht unerheblichen Eingriff in das Eigentum der betroffenen Grundstückbesitzer darstellt.<sup>671</sup> Die noch unbebauten – teilweise viel zu gross dimensionierten – Bauzonenreserven, immerhin etwa 20 Prozent der Bauzonen, viele davon an raumplanerisch unzweckmässiger Lage oder in Gebieten ohne entsprechende Nachfrage, bedürfen hier spezieller Betrachtung.<sup>672</sup>

---

<sup>669</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 235.

<sup>670</sup> Vgl. Erster Teil, 4. Kapitel, I.C.

<sup>671</sup> BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 3; vgl. Argumentarium «Nein zur Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG)», S. 5, einsehbar unter < <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/argumentarien-kontra-10-019-2013-03-03-d.pdf> > (besucht am: 26. Januar 2020).

<sup>672</sup> Metron Dichtebox, S. 32. Ausführlich zur Rückzonungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG und deren Umsetzung WASER, insb. Rz. 78 ff. sowie Rz. 421 ff.



## 2. Umsetzung in den (Ausführungs-)Bestimmungen des teilrevidierten RPG

Wie bereits dargelegt, haben sich die Kantone bei der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen zu Art. 15 RPG grosse Freiheiten ausbedungen, gerade auch mit der Absicht, möglichst wenig Bauzonenfläche einer – allenfalls kostenpflichtigen – Redimensionierung zuführen zu müssen.<sup>673</sup> Es wurde deshalb die Befürchtung laut, die Umsetzung der aus Art. 15 Abs. 2 RPG hervorgehenden Pflicht zur Rückzonung aufgrund der Nachgiebigkeit der Bundesbehörden gegenüber den Kantonen und «die limitierte Anleitung der Nutzungsplanung durch die Richtplanung, verbunden mit der Zurückhaltung, das Stadium der Nutzungsplanung mit griffigen Sanktionsmechanismen zu versehen»,<sup>674</sup> lasse «die Zahl der Kantone mit überdimensionierten Bauzonen dahinschmelzen wie das Gletschereis im Sommer».<sup>675</sup>

Wie ebenso vorstehend besprochen,<sup>676</sup> wurde die Richtplanung bzw. deren prinzipielle Steuerungswirkung mit der Teilrevision des RPG verstärkt und enthält für die nachgeordnete Nutzungsplanung insbesondere Regelungen über die Grösse der gesamten Siedlungsfläche (Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG). Mittels Richtplan soll sodann sichergestellt werden, dass die Bauzonendimensionierung den Anforderungen von Art. 15 RPG entspricht (Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG).<sup>677</sup>

Auch wenn die Richtplanung die Nutzungsplanung mehr als bislang anleitet, sind die nachgeordneten Planungsträger auf kommunaler Ebene nicht zu blindem, sondern zu «denkendem Gehorsam» verpflichtet.<sup>678</sup> Bereits vor der Teilrevision des RPG unterstrich das Bundesgericht das erhebliche Interesse an Massnahmen, welche das Entstehen überdimensionierter Bauzonen verhindern oder solche verkleinern, und hielt fest, dass zu gross dimensionierte Bauzonen nicht bloss unzweckmässig, sondern gar gesetzwidrig seien.<sup>679</sup> Entsprechend waren die Gemeinden bereits unter altem Recht verpflichtet, überdimensionierte Bauzonen zu redimen-

---

<sup>673</sup> AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 122 zu Art. 15 RPG.

<sup>674</sup> THURNHERR, *Überprüfung und Redimensionierung*, S. 243.

<sup>675</sup> GRIFFEL, *Raumplanungs- und Baurecht*, S. 56; s. auch THURNHERR, *Überprüfung und Redimensionierung*, S. 243.

<sup>676</sup> Vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, I.A.1.

<sup>677</sup> MARTI, *Richtplanung*, S. 33.

<sup>678</sup> Vgl. THURNHERR, *Überprüfung und Redimensionierung*, S. 235.

<sup>679</sup> BGE 114 Ia 254 ff. (255), E. 3.e; s. auch BGE 115 Ia 384 ff. (387), E. 4a.

sionieren.<sup>680</sup> Denn es waren und sind die Gemeinden, welche diese im Resultat rechtswidrigen Einzonungen – wenn auch vor Jahren oder Jahrzehnten – vorgenommen haben.<sup>681</sup> Diese sind aufgrund von Art. 15 Abs. 2 RPG verpflichtet, Dimension und Situierung ihrer Bauzonen einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Dabei müssen sich die Gemeinden vor Augen halten, dass es sich bei den Vorgaben im Richtplan, welche Art. 8a Abs. 1 lit. a und d RPG ausführen, einzig um Mindestvorgaben handelt. Letzteren steht eine Verschärfung auf der Ebene des Nutzungsplanes und damit einhergehend einer allfälligen Bauzonenverkleinerung nichts entgegen.<sup>682</sup> So «darf aus der Inexistenz von Rückzonungsvorgaben im Richtplan nicht darauf geschlossen werden, eine Redimensionierung sei nicht erforderlich».<sup>683</sup>

Dort, wo Rückzonungen aufgrund von Art. 15 Abs. 2 RPG vorzunehmen sind, haben diese eine weitere Hürde – man kann sich m.E. fragen, ob die Dimensionierung der Bauzonen gemäss den Ausführungsbestimmungen, wie vorstehend dargestellt, auch deshalb etwas grösser ausfallen soll – zu nehmen: Es handelt sich hierbei um die Frage, ob solche *Rückzonungen* aufgrund der Eigentumsgarantie eine *Entschädigungspflicht des Gemeinwesens aus materieller Enteignung* nach sich ziehen.

### 3. Rückzonungspflicht, Eigentumsgarantie und Enteignungsfragen

Ein Teil der bestehenden Bauzonen, diejenigen, die raumplanerisch zweckmässig liegen und den Anforderungen von Art. 15 Abs. 1 RPG entsprechen, sind bisweilen unproblematisch und können – abgesehen von allfälligen Erfordernissen, die sich aus einer Inanspruchnahme der inneren Nutzungsreserven ergeben<sup>684</sup> – ohne Weiteres einer Überbauung zugeführt werden. Anders sieht dies für einen grossen Teil dieser Bauzonen aus, die gemessen an Art. 15 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 RPG überdimensioniert sind und den Bedarf übersteigen, bzw. raumplanerisch un Zweck-

---

<sup>680</sup> Vgl. BGE 111 Ia 17 ff. (22), E. 2d; vgl. BGE 115 Ia 384 (386 f.) E. 4a; vgl. RUCH, Grundlagen, S. 7.

<sup>681</sup> Vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 235; vgl. RUCH, Grundlagen, S. 7.

<sup>682</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 235 sowie S. 243.

<sup>683</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 235.

<sup>684</sup> Vgl. hierzu Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D, insb. Ziff. 5 ff.

mässig liegen und entsprechend reduziert werden müssen.<sup>685</sup> Ein Fragenkomplex war und ist denn auch der wohl umstrittenste Punkt der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes: Welche Rückzonungen von Bauland erfüllen den Tatbestand der materiellen Enteignung und ziehen somit eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens nach sich? Und darüber hinaus: Wie können die Gemeinwesen die monetären Mittel für diese Entschädigungen aufbringen?<sup>686</sup>

**a) *Eingriff in das Eigentum als entschädigungspflichtige Enteignung***

Viele Massnahmen im Zusammenhang mit der im Rahmen des teilrevidierten RPG forcierten Siedlungsentwicklung nach innen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> und lit. b RPG) tangieren das Grundeigentum und greifen somit in eine mit Art. 26 Abs. 1 BV grundrechtlich geschützte Sphäre ein.<sup>687</sup> Dies trifft vor allem auf die von Art. 15 Abs. 2 RPG geforderte Redimensionierung von zu grosszügig ausgeschiedenem Bauland in der Form einer Rückzonung zu.<sup>688</sup> Eine Umwidmung von Land in einer Bauzone zu solchem in einer Nichtbauzone schränkt den Eigentümer eines Grundstücks in gewissen, zuvor vorhandenen Gebrauchs-, Nutzungs- und Verfügungsbefugnissen über seine Sache ein und stellt eine Eigentumsbeschränkung dar, die einer Enteignung gleichkommt. Die Rede ist von einer *materiellen Enteignung*.<sup>689</sup>

**b) *Die bundesgerichtliche Definition der materiellen Enteignung***

Art. 26 Abs. 2 BV hält in dessen zweiten Teilsatz fest, dass Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen – also materielle Enteignungen – voll zu entschädigen sind. Die Definition bzw. Rechtsfigur der materiellen Enteignung entstammt nicht der Feder des Gesetzgebers, sondern wurde in einer langjährigen, schöpferischen Praxis des Bundesgerichts geschaffen, die der Verfassungs- (in Art. 22<sup>ter</sup> Abs. 3 aBV, dem Vorgänger des heutigen Art. 26 Abs. 2 BV)

---

<sup>685</sup> Vgl. Metron Dichtebox, S. 32; vgl. BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 31.

<sup>686</sup> Vgl. SCHNEEBERGER, Kriterien, S. 15.

<sup>687</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 246 f.; vgl. HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 247 f.

<sup>688</sup> Vgl. BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 5; vgl. HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 245.

<sup>689</sup> Vgl. RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 143 zu Art. 5 RPG.

bzw. Gesetzgeber (insb. in Art. 5 Abs. 2 RPG) kodifizierten, gleichzeitig aber Raum für die Fortentwicklung durch das Bundesgericht liessen.<sup>690</sup>

Wann eine solche materielle Enteignung vorliegt, hat das Bundesgericht im Entscheid *Barret*<sup>691</sup> erstmals in grundsätzlicher Weise umschrieben.<sup>692</sup> Trotz einiger Verfeinerungen in den folgenden Jahren hat sich an dieser Definition bis heute im Wesentlichen nichts geändert.<sup>693</sup> Nach dieser bundesgerichtlichen Definition liegt eine materielle Enteignung vor, «wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird.<sup>694</sup> Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde.<sup>695</sup> In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache indessen nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung eines Grundstücks ist in der Regel die Möglichkeit seiner Überbauung zu verstehen.»<sup>696</sup>

Eine materielle Enteignung liegt also dann vor, wenn dem Betroffenen das Eigentum nicht durch einen hoheitlichen Akt vollständig und gegen volle Entschädigung entzogen wird, wie dies bei einer formellen Enteignung der Fall wäre. Vielmehr verbleibt beispielsweise trotz eines staatlichen Eingriffs wie einer Nutzungsplanänderung ein Grundstück bei dessen Eigentümer. Es werden keine dinglichen oder obligatorischen Rechte entzogen, sondern die tatsächliche Ausübung der aus

---

<sup>690</sup> Vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 80.

<sup>691</sup> BGE 91 I 329 ff. (337 ff.), E. 3.

<sup>692</sup> HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 248.

<sup>693</sup> Vgl. HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 248 f.; s. auch RIVA, Materielle Enteignung, S. 113 ff.

<sup>694</sup> Grundtatbestand der materiellen Enteignung.

<sup>695</sup> Auffangtatbestand der materiellen Enteignung. Die Rede ist hier vom sog. Sonderopfer; hierauf soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Ausführlich insb. Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.B.5.

<sup>696</sup> Zusammenstellung der bisherigen Rechtsprechung seit dem Entscheid *Barret*: BGE 131 II 728 ff. (730), E. 2; S. auch HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 248 ff., m.w.Verw.

dem Eigentum fließenden privaten Rechte – eben beispielsweise Gebrauch, Nutzung oder Verfügung – wird im Vergleich zum vorbestehenden Zustand – nur, aber immerhin – beschränkt.<sup>697</sup> Damit eine materielle Enteignung vorliegt, muss diese durch den Staat veranlasste Eigentumsbeschränkung derart in die aus dem Eigentum fließenden Befugnisse eingreifen, dass dies einer formellen Enteignung gleichkommt.<sup>698</sup>

**c) Im Besonderen: Materielle Enteignung bei der Reduktion überdimensionierter Bauzonen**

Art. 5 Abs. 2 RPG entspricht dem letzten Teilsatz von Art. 26 Abs. 2 BV: «Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.»<sup>699</sup> Entschädigungspflichtig ist jenes Gemeinwesen, welches die enteignungsgleiche planerische Massnahme angeordnet hat. Nachdem die Nutzungsplanung in der Regel Sache der Gemeinden ist, sind diese somit auch entschädigungspflichtig.<sup>700</sup> Wird durch eine planerische Massnahme wie die Reduzierung der Bauzone i.S.v. Art. 15 Abs. 2 RPG die Überbaubarkeit als eine zuvor aus dem Eigentum hervorgehende bessere Nutzungsmöglichkeit verunmöglicht, stellt sich die Frage nach der enteignungsähnlichen Wirkung – die im Grundsatz eine Entschädigung aus materieller Enteignung hervorruft – besonders ausgeprägt.<sup>701</sup> Eine Entschädigung aus dieser planerischen Massnahme ist jedoch – entgegen einer wohl landläufigen Annahme – keineswegs in jedem Fall geschuldet. Denn nicht allein die Konstruktion der materiellen Enteignung basiert auf bundesgerichtlicher Rechtsprechung; dies trifft ebenso zu auf die Frage, ob und wann eine solche entschädigungspflichtig ist. Das Bundesgericht nimmt diesbezüglich eine restriktive Haltung ein, bei der im Rahmen der hier interessierenden Rückzonung insbesondere darauf abgestellt wird, ob es sich um eine *Auszonung*

---

<sup>697</sup> Vgl. zum Ganzen statt vieler RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 143 zu Art. 5 RPG; sowie MARTI, Grundsätze und Begriffe, S. 155.

<sup>698</sup> MARTI, Grundsätze und Begriffe, S. 155.

<sup>699</sup> Einen Begriff der materiellen Enteignung kennt das RPG selber nicht; HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 248; vgl. RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 143 zu Art. 5 RPG.

<sup>700</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 244 zu Art. 5 RPG; HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 248.

<sup>701</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 176 zu Art. 5 RPG.

oder eine *Nichteinzonung* handelt. Das Bundesgericht verfolgt hierbei das Prinzip des «Alles oder nichts».<sup>702</sup> Diese Differenzierung ist vorliegend zu erörtern.

**d) Die Frage der rechtsgenüglihen Nutzungsplanung**

Vorauszuschicken ist dieser Differenzierung zwischen Aus- und Nichteinzonung vorab, dass das Bundesgericht den Entzug der Überbaumöglichkeit noch nie als Fall einer zwingend gegebenen materiellen Enteignung gewertet hat.<sup>703</sup> So gehört die rechtliche Möglichkeit der Überbauung seit der Aufnahme des Raumplanungsartikels (Art. 22<sup>quater</sup> aBV; Art. 75 BV) in die Verfassung und dem Erlass der darauf gestützten Gesetzgebung – insbesondere des RPG im Jahr 1979 – nicht mehr zum voraussetzungslos gegebenen Inhalt des Grundeigentums: Sie besteht einzig im Rahmen einer rechtsgenügenden Nutzungsplanung.<sup>704</sup> Hierauf ist vertiefter einzugehen.

**e) Auszonung oder Nichteinzonung**

Rückzonungen unter Nachachtung des neu eingeführten Art. 15 Abs. 2 RPG können sowohl eine Auszonung als auch eine Nichteinzonung darstellen.<sup>705</sup> Mit den vom Bundesgericht zur Abgrenzung dieses Begriffspaars gezogenen Grundsätzen lässt sich insbesondere evaluieren, ob eine rechtsgenügende bundesrechtskonforme Nutzungsplanung vorliegt, deren neuerliche Änderung aufgrund einer Reduzierung der Bauzone i.S.v. Art. 15 Abs. 2 RPG eine aus materieller Enteignung zu entschädigende *Auszonung* darstellt.<sup>706</sup>

Demgegenüber liegt eine grundsätzlich<sup>707</sup> entschädigungslos hinzunehmende *Nichteinzonung* vor, wenn bei der erstmaligen bundesrechts-, namentlich RPG-konformen Schaffung einer Nutzungsplanung ein Grundstück einer Nichtbauzone

---

<sup>702</sup> Vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 923 sowie 933; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 67 zu Art. 15 RPG.

<sup>703</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 176 zu Art. 5 RPG.

<sup>704</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 177 zu Art. 5 RPG.

<sup>705</sup> HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 250.

<sup>706</sup> Vgl. RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 178 sowie N 206 zu Art. 5 RPG; Massgeblich ist wiederum die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Entscheid bzw. die «Konzeption Barret»; vgl. BGE 91 I 329 E. 3, sowie RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 206 zu Art. 5 RPG.

<sup>707</sup> Auf die Nichteinzonung wird sogleich eingegangen.

zugewiesen wird. Dies trifft auch dann zu, wenn die fraglichen Flächen nach dem vor dem RPG bestehenden Recht überbaut werden könnten.<sup>708</sup>

Der 1. Januar 1980 – Tag des Inkrafttretens des RPG – spielt bei dieser Evaluation eine herausragende Rolle: Es handelt sich in jedem Fall um eine Nichteinzonung, wenn der planerische Eingriff im Rahmen der Gestaltung einer Bau- und Nutzungsordnung erging, die *vor* Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 erlassen worden war.<sup>709</sup> Trat die Bau- und Nutzungsordnung demgegenüber nach dem 1. Januar 1980 in Kraft, bedarf es der Prüfung, ob die Anforderungen des Bundesrechts inhaltlich und verfahrensmässig eingehalten wurden. Kann diese Frage bejaht werden, liegt eine Auszonung, andernfalls eine Nichteinzonung vor.<sup>710</sup>

i) *Nichteinzonung*

Inhaltliche Bundesrechtskonformität einer Bau- und Nutzungsordnung liegt etwa dann vor, wenn das Baugebiet eindeutig vom Nichtbaugebiet getrennt wird, wenn das Baugebiet die Vorgaben von Art. 15 RPG, mithin Art. 15 Abs. 1 RPG einhält – d.h. nicht überdimensioniert ist – und wenn die raumplanerischen Ziele und Grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG Berücksichtigung finden.<sup>711</sup>

Auch Jahrzehnte nach Inkrafttreten des RPG erweisen sich Umzonungen, für die eine materielle Enteignung geltend gemacht wird, anhand der Prüfung der vorgenannten Kriterien als – entschädigungsfrei hinzunehmende – Nichteinzonungen.<sup>712</sup> Dies, weil auch nach dem 1. Januar 1980 erlassene und – von den Kantonen aufgrund von Art. 26 RPG geprüfte und genehmigte<sup>713</sup> – Nutzungspläne inhaltlich

---

<sup>708</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 179 sowie 189 zu Art. 5 RPG; Urteil des BGer 1C\_66/2012 vom 3. September 2012, E. 2.2.

<sup>709</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 182 zu Art. 5 RPG.

<sup>710</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 183 zu Art. 5 RPG; s. auch MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 89 f.

<sup>711</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 183 zu Art. 5 RPG.

<sup>712</sup> Vgl. HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 251; GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 28; s. auch MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 89.

<sup>713</sup> Gemäss Bundesgericht bindet die kantonale Genehmigung die Gerichte nicht: Es sei deren Aufgabe, auch die nach 1980 erlassenen und genehmigten Nutzungspläne von Amtes wegen auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu prüfen, insbesondere, wenn es um die Beurteilung von Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung geht; vgl. Urteil des BGer 1A.313/2005 vom 1. September 2006, E. 3.2: «Ein solcher Genehmigungsbeschluss vermag den Richter, der Nutzungspläne vorfrageweise überprüft, nicht zu binden»; vgl. mit weiteren Hinweisen auf die bundesgericht-

den Anforderungen des Bundesrechts – nota bene des RPG – nicht genügen.<sup>714</sup> So wurden etwa die Anforderungen an deren Dimensionierung (Art. 15 Abs. 1 RPG) nicht eingehalten, weshalb diese überdimensioniert sind. Ebenso wurde es beispielsweise versäumt, die auf den haushälterischen Umgang und die geordnete Besiedlung<sup>715</sup> sowie die Schonung der Landschaft abzielenden Grundsätze der Art. 1 und 3 RPG ausreichend umzusetzen.<sup>716</sup> So ist denn auch für Bauland, das weitab vom erschlossenen Siedlungsgebiet liegt und nun zurückgezont werden muss, oft keine Entschädigungspflicht zu erwarten.<sup>717</sup> Das Bundesgericht hat diesbezüglich in einem neueren Entscheid festgehalten, dass eine Nichteinzonung bei solchen nach 1980 ausgeschiedenen Bauzonen gerade auch dann vorliegen könne, wenn diese Nutzungspläne materiell nicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet sind.<sup>718</sup> In der Summe wird jedoch erwartet, dass dies aber nur bei wenigen, krass dem RPG nicht entsprechenden Bauzonen zutreffen dürfte.<sup>719</sup> Für eine «kostenlose» Rückzonung auf der Basis der hier skizzierten Nichteinzonung verbleibt m.E. somit wenig Raum.

ii) *Auszonung*

Bei zu gross dimensionierten Bauzonen, die auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 2 RPG zu redimensionieren sind, wird es sich regelmässig nicht um solche handeln, bei denen eine Nichteinzonung im soeben erläuterten Sinne vorliegt. Vielmehr dürfte es sich um Bauzonen handeln, die erst nach Inkrafttreten des RPG im Jahr 1980 und unter Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen ausgeschieden wur-

---

liche Rechtsprechung RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 185 f. zu Art. 5 RPG.

<sup>714</sup> HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 251; vgl. BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 5; GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 28; vgl. Urteil des BGer 1C\_573/2011 vom 30. August 2013, E. 2.2; Urteil des BGer 1C\_581/2011 vom 30. August 2013, E. 2.2, sowie Urteil des BGer 1C\_215/2015 vom 7. März 2016, E. 3.1.

<sup>715</sup> Eine überdimensionierte Bauzone manifestiert m.E. den nicht haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden per se; ein Abstellen auf die weniger griffigen Finalnormen von Art. 1 und 3 RPG erübrigt sich somit, wenn eine Verletzung von Art. 15 Abs. 1 RPG bejaht wird.

<sup>716</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 183 f. zu Art. 5 RPG.

<sup>717</sup> GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 28; ARE, Fragen und Antworten, Titel «Welche Entschädigungspflichten entstehen aus Rückzonungen?».

<sup>718</sup> Urteil des BGer 1C\_66/2012 vom 3. September 2012, E. 2.2.

<sup>719</sup> BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 5; vgl. HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 251; vgl. RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 190 zu Art. 5 RPG.



den.<sup>720</sup> Diesbezüglich liegt eine sog. Rückzonung von Bauland in eine Nichtbauzone (in der Regel Landwirtschaftsland) vor.<sup>721</sup> Wird ein solches Grundstück von einer bundesrechtskonformen Bauzone in eine Nichtbauzone eingewiesen, handelt es sich um eine grundsätzlich entschädigungspflichtige Auszonung.<sup>722</sup>

Gemäss der vom Bundesgericht im Entscheid *Barret* gezogenen Leitsätze ist aber auch eine solche Einschränkung künftiger Gebrauchsmöglichkeiten nur dann entschädigungsrechtlich relevant, wenn im Zeitpunkt dieser planerischen Eigentumsbeschränkung anzunehmen war, eine bessere zukünftige Nutzungsmöglichkeit lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen.<sup>723</sup> Diese objektive Realisierungswahrscheinlichkeit der Überbauung ist anhand der vorliegenden rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten des konkreten Falles zu prüfen: Wäre für eine tatsächliche Überbauung etwa eine Ausnahmegewilligung, eine Änderung der Zonenplanung, ein Erschliessungs-, Überbauungs-, Quartier- oder Gestaltungsplan oder eine Baulandumlegung notwendig gewesen, fehlt es in der Regel auch an der Realisierungswahrscheinlichkeit.<sup>724</sup> Als Prüffrage dient hierbei insbesondere die Feststellung, ob der Eigentümer die entzogene Nutzung aus eigener Kraft hätte verwirklichen können. Ist beides – objektive Realisierungswahrscheinlichkeit sowie Möglichkeit, die Berechtigung zum Bauen mit grosser Wahrscheinlichkeit aus eigener Kraft herbeizuführen – zu verneinen, liegt keine Entschädigungspflicht vor.<sup>725</sup> Ebenso stellt das Bundesgericht nicht selten auf das Verhalten der Eigentümer vor der Planänderung ab. Haben diese von den ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten vor der Planänderung keinen Gebrauch gemacht, gelten die Nutzungsmöglichkeiten nicht als voraussehbar und somit auch nicht als mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten.<sup>726</sup>

---

<sup>720</sup> Vgl. BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 5; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 67 zu Art. 15 RPG; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 90. A.M. BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 34, wonach Entschädigungen wegen materieller Enteignung nur in Ausnahmefällen geschuldet seien.

<sup>721</sup> BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 5; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 63 zu Art. 15 RPG.

<sup>722</sup> HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 250; vgl. BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 5.

<sup>723</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 170 zu Art. 5 RPG.

<sup>724</sup> HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 252.

<sup>725</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 171 zu Art. 5 RPG; HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 251.

<sup>726</sup> HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 252; RUCH, Umwelt – Boden – Raum, Rz. 2234 f.; vgl. BGE 97 I 632 ff. (636 f.), E. 6b; BGE 101 Ia 224 ff. (228), E. 4c sowie BGE 112 Ib

**f) Zur Schaffung von Reservezonen**

Um der kostenpflichtigen Rückzonung überdimensionierter Bauzonen ausweichen zu können, wird vorgeschlagen, diese einer sog. Reservezone zuzuweisen.<sup>727</sup> Dies vertagt indessen das Problem nur auf später, denn gemäss Bundesgericht ist eine entschädigungslose Umzonung von Bauland in eine Reservezone nur möglich, wenn diese Umzonung zeitlich begrenzt ist.<sup>728</sup> Eine solche entschädigungslose Umzonung von Land wäre überdies nur zulässig, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass dieses binnen der nächsten zehn bis zwanzig Jahre wieder einer Nutzungszone zugewiesen wird, es sich also um eigentliches Bau-erwartungsland handeln würde.<sup>729</sup> Die Schaffung solcher Reservezonen widerspricht m.E. der Prämisse von Art. 15 Abs. 2 RPG, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind, und es löst das Problem unter dem Blickwinkel einer haushälterischen und nachhaltigen Bodennutzung nicht.

**4. Entschädigungsfrage als eigentliche Knacknuss**

BÜHLMANN hält hinsichtlich der Rückzonungen fest, dass diese nicht kostenlos zu haben seien. «[Z]ur Erhaltung des Kulturlandes, zum Schutz der Landschaft und zur Vermeidung von Erschliessungs- und Infrastrukturkosten sind sie jedoch

---

105 ff. (114 f.), E. 4c. Diese Haltung des Bundesgerichts ist gerade in denjenigen Fällen zu begrüssen, in denen die Grundeigentümer ihr Bauland aus spekulativen Gründen gehortet haben.

<sup>727</sup> MÜLLER-JENTSCH/GMÜNDER, S. 53; BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4 f.; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 64 sowie 68 zu Art. 15 RPG; MUGGLI, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 37 zu Art. 18 RPG.

<sup>728</sup> BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 68 zu Art. 15 RPG, mit Verweis auf Urteil des BGer 1C\_510/2009 vom 14. Juli 2010, E. 4: «La jurisprudence ne fixe pas de manière schématique et générale ce qu'il faut entendre par restriction à la propriété de longue durée».

<sup>729</sup> Vgl. BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4 f.; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 64 sowie 68 zu Art. 15 RPG; vgl. MUGGLI, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 35 zu Art. 18 RPG. Vgl. Urteil des BGer 1C\_510/2009 vom 14. Juli 2010, E. 4: «En règle générale, une interdiction limitée à cinq ans n'est pas constitutive d'une expropriation matérielle, alors qu'une interdiction d'une durée supérieure à dix ans l'est. Quoi qu'il en soit, il convient d'examiner sur la base des circonstances concrètes de chaque cas si l'intensité de l'atteinte équivaut à une expropriation matérielle».

unumgänglich.»<sup>730</sup> Rückzonungen lägen also zweifellos im Interesse einer häuslicheren und nachhaltigen Bodennutzung.<sup>731</sup> Der Widerstand einiger Grundstückbesitzer, die von einer Rückzonung und damit von einem Wertverlust ihres Grundstücks betroffen sind, ist dennoch sicher.<sup>732</sup> Diejenigen Grundstückbesitzer, die nicht gegen die Rückzonung an sich opponieren, werden sich auf eine Entschädigung aus materieller Enteignung berufen.<sup>733</sup>

Das finanzielle Interesse der Gemeinden, aufgrund der allenfalls drohenden Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung Land trotz grundsätzlicher Redimensionierungspflicht in einer Bauzone zu belassen, wurde vom Bundesgericht in zwei Entscheiden als nicht relevant taxiert.<sup>734</sup> Das Bundesgericht hält hierzu fest, dass die Gemeinden für die Kosten, welche die Festsetzung einer bundesrechtskonformen Nutzungsplanung mit sich bringt, grundsätzlich vorbehaltlos aufzukommen haben, da ansonsten die ganze Planung infrage gestellt wäre.<sup>735</sup>

Dennoch muss bereits heute festgehalten werden, dass in Gemeinden, deren Baugebiet als eigentlicher «Flickenteppich» definiert werden kann bzw. muss<sup>736</sup> – die also als Musterbeispiele einer schlechten Bauzonenpolitik der vergangenen Jahre und somit einer dispersen Siedlungsentwicklung dienen –, eine Rückzonung im gewünschten Mass aufgrund der hier bereits einmal bemühten «normativen Kraft des Faktischen»<sup>737</sup> kaum je möglich sein wird. Auch wenn das Baulandangebot den voraussichtlichen Bedarf der kommenden 15 Jahre (vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG)

---

<sup>730</sup> BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 5; s. auch Metron Dichtebox, S. 33; vgl. AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 174.

<sup>731</sup> Vgl. BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 32.

<sup>732</sup> Vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 150.

<sup>733</sup> Vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 150; was den politischen Widerstand gegen solche Auszonungen erklärt; vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 28.

<sup>734</sup> BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 32 f. sowie 34; bzw. wäre eine Ausnahme gemäss Bundesgericht nur in «notstandsähnlichen Situationen» möglich, nämlich dann, wenn eine Entschädigung aus materieller Enteignung das finanzielle Gleichgewicht der Gemeinde aus dem Lot bringen würde; vgl. BGE 107 Ia 240 ff. (245), E. 4; BGE 118 Ia 165 ff. (174), E. 3c.

<sup>735</sup> BGE 118 Ia 165 ff. (174), E. 3c.

<sup>736</sup> Anschaulich beispielsweise die Darlegungen von SCHMID zur Walliser Gemeinde Arbaz, S. 9.

<sup>737</sup> Vgl. vorstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.A.4.

bei Weitem übersteigt, müssen derartige vorbestehende Siedlungsmuster so hingenommen werden, wie sie sind.<sup>738</sup>

### **C. Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven, Aussicht auf zukünftige Überbauung (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG)**

Halten sich die Planungsbehörden wortgetreu an die Einzonungsvoraussetzungen von Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG – wonach eine Neueinzonung nur zulässig ist, wenn das einzuzonende Land auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird –, so kommt das bei überdimensionierten Bauzonen materiell einem Bauzonenmoratorium gleich.<sup>739</sup> Fehlende Verfügbarkeit des bereits eingezonten Baulandes ist damit definitiv kein Argument für die Vergrösserung der Bauzonen mehr,<sup>740</sup> bzw. kann «[e]ine Neueinzonung [...] in solchen Fällen wohl höchstens vorgenommen werden, wenn gleichzeitig eine umfangreiche Auszonung erfolgt».<sup>741</sup>

Mit der Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven und dem sich daraus ergebenden moratoriumsähnlichen Zustand sind einige Schwierigkeiten verbunden, auf die hier eingegangen werden soll:

Mit der konsequenten Mobilisierung der sog. inneren Reserven i.S.v. Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG ist die Füllung von Baulücken, die Umnutzung von Brachen sowie das Ausschöpfen der zulässigen Baudichten gemeint.<sup>742</sup> Die vorgenannte Bestimmung wiederholt so in ausdrücklicher Weise – indem sie die Berücksichtigung der inneren Nutzungsreserven im Rahmen einer Einzonung fordert –, was sich implizit bereits aus den Planungszielen und -grundsätzen in Art. 1 und 3 RPG ergibt.<sup>743</sup> Dasselbe wurde vom Bundesgericht bereits vor der Teilrevision des RPG 2012 unter Bezugnahme auf das Konzentrationsprinzip und den Grundsatz der

---

<sup>738</sup> BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4.

<sup>739</sup> AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 7.

<sup>740</sup> Vgl. BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 31.

<sup>741</sup> AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 7.

<sup>742</sup> MUGGLI, Baupflicht, S. 110 f.

<sup>743</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 98 zu Art. 15 RPG.

haushälterischen Nutzung des Bodens gefordert.<sup>744</sup> Das Bundesgericht hielt dabei unter Bezugnahme auf BERTSCHI fest, dass «die Reserven innerhalb bestehender Bauzonen zu nutzen [sind], bevor das Siedlungsgebiet ausgedehnt wird. Bei der Bedarfsprognose müssen daher auch bisher unausgeschöpfte Nutzungsmöglichkeiten im überbauten Gebiet mitberücksichtigt werden.»<sup>745</sup>

Gefordert wird damit einhergehend also eine bauliche Verdichtung, der im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen die Rolle als eigentlicher Antagonist der Zersiedelung zugesagt wird.<sup>746</sup>

Bei der Siedlungsentwicklung nach innen wie auch der Verdichtung handelt es sich um weitere «schillernde Begriffe»,<sup>747</sup> deren Inhalt und Tragweite je nach Definition anders ausfallen.<sup>748</sup> Im Rahmen eines Exkurses, der sich diesem Begriffspaar – die beiden Begriffe meinen nur auf den ersten Blick dasselbe (!) – widmet, soll der Glanz ein wenig genommen und Licht ins Dunkel der Begriffsverwendung gebracht werden.

## **D. Siedlungsentwicklung nach innen und Verdichtung**

### **1. Siedlungsentwicklung nach innen**

«Der einstmals beanspruchte Ausweg, neue Bedürfnisse stets auf neuen Flächen unterzubringen, wird zunehmend enger. Die Begrenzung der Zersiedelung und die Fokussierung auf die Transformation des Bestands sind wesentliche Herausforde-

---

<sup>744</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 84 sowie 98 zu Art. 15 RPG; BGE 136 II 204 ff. (209), E. 6.2.2.

<sup>745</sup> BGE 136 II 204 ff. (209), E. 6.2.2. BERTSCHI, Umsetzung, N 236; BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 31.

<sup>746</sup> SCHWARZ, S. 29, der zum Schutz des Bodens als kostbare Ressource «*Verdichten statt zersiedeln*» fordert. Dass es mit einer wie auch immer gearteten Verdichtung allein nicht getan ist, wird sogleich in Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.3 ff., aufgezeigt.

<sup>747</sup> Vgl. zur Nachhaltigkeit, zum Nachhaltigkeitsprinzip und zur nachhaltigen Entwicklung vorstehend Erster Teil, 1. Kapitel.

<sup>748</sup> MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 154; KAPPELER, S. 457; vgl. STRITTMATTER, S. 167 f.; vgl. HUBER, S. 20; vgl. HAAG/WINKLER, S. 1; vgl. VINZENS, S. 7, der in demselben Absatz einmal von Verdichtung nach innen, einmal von Siedlungsentwicklung nach innen spricht. Handelt es sich hierbei um zwei – allenfalls gar kongruente – Begriffe, die ein und dasselbe Ziel anvisieren?

rungen einer zeitgemässen Raumplanung.»<sup>749</sup> Beide Postulate, sowohl die (Zer-)Siedlungsbegrenzung als auch die Transformation oder bessere Nutzung des Bestehenden, finden Entsprechung und Anwendungsgebiet – nicht nur, aber auch – im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen:

Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG und Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG sollen Bund, Kantone und Gemeinden in Nachachtung der gemäss Art. 1 Abs. 1 RPG geforderten haushälterischen Bodennutzung mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere Bestrebungen zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Schaffung kompakter Siedlungen unterstützen. Nach Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG sollen zur Begrenzung der Ausdehnung der Siedlungen Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche. Diese Postulate werden durch Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG, der die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven zum Ziel hat, fortgeschrieben. Bezweckt wird damit die eigentliche Siedlungsentwicklung nach innen, also die *bessere Nutzung bestehender Siedlungsflächen* bzw. die *Förderung einer konzentrierten Siedlungsentwicklung*.<sup>750</sup> Dadurch sollen eine Siedlungsbegrenzung und kompakte Siedlungen am geeigneten Ort ermöglicht werden (2.).<sup>751</sup> Erreicht werden kann dies ganz allgemein durch eine Erhöhung der baulichen Dichte (3.), insbesondere auf bisher nicht durch bauliche Massnahmen tangierten Flächen «auf der grünen Wiese» (4.), aber gerade auch – und das ist die grosse Herausforderung der *eigentlichen* Siedlungsentwicklung nach innen – durch das Füllen von Baulücken und der Umnutzung von Brachen (5.).<sup>752</sup> Bei alledem soll die Siedlungsqualität nicht aus den Augen verloren gehen (6.).<sup>753</sup>

## 2. Siedlungsentwicklung nach innen als Mittel gegen die Zersiedelung

Mit der von Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG postulierten Siedlungsentwicklung nach innen sollen Massnahmen zur Lenkung des Siedlungswachstums in die Zentren und zur Reduktion der Siedlungsausdehnung forciert, die Nichtsiedlungsgebiete vom

---

<sup>749</sup> VON ROTZ, S. 30.

<sup>750</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 54 f.

<sup>751</sup> SCHERRER, S. 14.

<sup>752</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 54; vgl. VINZENS, S. 7; vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 5, das unter die Siedlungsentwicklung nach innen die Siedlungsverdichtung, die Siedlungsbegrenzung, die kompakte Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort und die Steigerung der Siedlungsqualität subsumiert.

<sup>753</sup> Vgl. SCHERRER, S. 14.

Siedlungsgebiet entlastet und damit im Resultat dem aus Art. 75 BV hervorgehenden Trennungs- wie auch dem Konzentrationsgrundsatz mehr Nachachtung geschenkt werden. Dem Postulat «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» wird so mehr Gewicht verliehen:<sup>754</sup> Verdichtet bauen in der Stadt bedeutet im Umkehrschluss Schutz von Boden in der Peripherie bzw. ausserhalb der Bauzonen.<sup>755</sup>

Gerade im Übergangsbereich zwischen städtisch und ländlich geprägten Gebieten könnten die Anforderungen an die Fläche unterschiedlicher nicht sein und konkurrieren einander: Diese soll der landwirtschaftlichen Produktion, als Erholungsraum, aber auch für neue Wohn- und Arbeitsgebäude zur Verfügung stehen. Im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen soll diese Dynamik auf das bereits bestehende Siedlungsgebiet gelenkt werden, was den weiteren Baulandverbrauch in der Peripherie verringert und eine bessere Nutzung innerhalb des bestehenden Baugebiets ermöglicht, ganz im Sinne der vorgenannten Prinzipien der Trennung und der Konzentration.<sup>756</sup>

Bei der Siedlungsentwicklung nach innen muss also insbesondere der Frage nachgegangen werden, ob und wie eine *Verlagerung der Nachfrage von der grünen Wiese in die bestehenden Siedlungsgebiete* erreicht werden kann.<sup>757</sup> Durch Massnahmen und Anreize soll der Fokus verlagert werden: weg von der sowohl ökologisch als auch ökonomisch wie auch unter sozialen Aspekten nicht nachhaltigen Neueinzonung zusätzlicher Flächen hin zu einer (besseren) baulichen Nutzung von Grundstücken innerhalb der bestehenden Bauzonen, die jedoch aus vielfältigen Gründen nicht oder nur unzureichend genutzt werden.<sup>758</sup>

Auch mit einer Siedlungsentwicklung nach innen allein – die insbesondere mittels Innen- bzw. Nachverdichtung das Bauen in bestehenden Bauzonen, nota bene in Zentrumslagen fördern will – wird jedoch kein Abbau überschüssiger Bauzonenreserven oder die verbesserte Allokation von am falschen Ort ausgeschiedenen

---

<sup>754</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 62; vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 5; vgl. BUWAL/BRP, Landschaftskonzept Schweiz, Teil I, S. 29, Sachziel 8 Raumplanung, Sachziel C; vgl. SCHERRER, S. 14; vgl. Metron Dichtebox, S. 33; vgl. SIEBER, S. 12 Fn. 1 sowie S. 15.

<sup>755</sup> Hubert JAQUIER, zit. in MÜHLBERGER DE PREUX, S. 35.

<sup>756</sup> Vgl. KÄGI, Interview POLDERVAART, S. 17.

<sup>757</sup> Metron Dichtebox, S. 32.

<sup>758</sup> Vgl. Metron Dichtebox, S. 32; vgl. AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 233.

Bauzonenreserven ermöglicht.<sup>759</sup> Sie kann nur – aber immerhin – indirekt einen Beitrag zur Abfederung einer möglichen zukünftigen Bauzonenvergrößerung bzw. zur Verkleinerung der Bauzonen leisten.<sup>760</sup>

### 3. (Bauliche) Dichte und Verdichtung im Allgemeinen

Die bauliche Dichte hat, je nach Fachjargon, eine unterschiedliche Bedeutung: Der Raumplaner versteht hierunter eine Formel wie etwa eine Ausnutzungs- oder Bau-massenziffer, also das Verhältnis von erlaubter Geschossfläche oder Bauvolumen pro Quadratmeter Grundstücksfläche.<sup>761</sup> Statistische Raumbenutzer, seit der Revision des RPG 2012 auch Art. 30a RPV sowie die darauf basierenden Technischen Richtlinien Bauzonen, verwenden demgegenüber andere, insgesamt wohl anschaulichere Dichtemasse, die sich auf die effektive Nutzungsdichte – gemessen an der Einwohnerzahl pro Hektare oder der Siedlungsfläche pro Einwohner oder Arbeitsplatz – beziehen.<sup>762</sup>

Diese bauliche Dichte ist zu unterscheiden von der durch Einzelpersonen subjektiv auf der Grundlage von Emotionen und Traditionen wahrgenommenen Dichte.<sup>763</sup>

---

<sup>759</sup> Vgl. Metron Dichtebox, S. 33.

<sup>760</sup> Vgl. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Konzepte, S. VII f. sowie S. 90. Die Metron Dichtebox, S. 32, hält hierzu fest, dass es einer übergeordneten Limitierung der Ressource Landschaft, quasi einer «Dichtezwinge» bedürfe, denn ohne wirk-same Beschränkung der Siedlungsexpansion in die Landschaft habe die Verdichtung einen schlechten Stand.

<sup>761</sup> Mit einer Übersicht über die unterschiedlichen Nutzungsziffern MUGGLI, Mindestaus-nützungsziffer, S. 16 f. Anschaulich S. 5 f. des Anhangs 1 (Begriffe und Messweisen) zur IVHB, wo die von den Kantonen, die diesem Konkordat beigetreten sind, zu ver-wendenden Nutzungsziffern definiert werden; vgl. < <https://www.bpuk.ch/de/bpuk/konkordate/ivhb/> > (besucht am: 16. Februar 2020).

<sup>762</sup> Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 156; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 13 sowie S. 32. Die aus dem raumplanerischen Jargon stammende *Ausnutzungsziffer*, wie sie in den gängigen Bau- und Zonenreglementen verwendet wird, ist ebenso nicht zu verwechseln mit der in der Raumnutzungsstatistik des BFS verwendeten *Ausnutzung der Fläche*, welche definiert, wie viel Siedlungsfläche beispielsweise in m<sup>2</sup> pro Ein-wohner beansprucht wird, wobei die Ausnutzung der Fläche besser ist, je weniger Siedlungsfläche pro Einwohner benötigt wird, vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 10; vgl. hierzu MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159, sowie MUGGLI, Mindestaus-nützungsziffer, Fn. 4 auf S. 13 sowie S. 16 f.; s. auch ARE, Konzept zur Siedlungsent-wicklung nach innen, S. 5.

<sup>763</sup> MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 156.



Eine verdichtete Bauweise, die in urbanen Lagen hinnehmbar oder gar als wünschenswert empfunden wird, stösst in dörflichen Gefilden mitunter auf Ablehnung oder stört das Landschaftsbild.<sup>764</sup> Wird unter der Ägide der haushälterischen Bodennutzung und dem Postulat einer möglichst hohen Verdichtung keine Rücksicht auf die subjektiven oder ästhetischen Empfindungen der Nutzer bzw. Bewohner genommen, so kann dies zu einem «Dichtestress»<sup>765</sup> führen. Dessen Auswirkungen wie etwa eine weitere «Landflucht» liefen den Zielen der Raumplanung zuwider.<sup>766</sup> Dies gilt es im Auge zu behalten, was auch Art. 1 Abs. 2a<sup>bis</sup> RPG festhält, indem dieser ausführt, dass die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen gelenkt werden soll.<sup>767</sup>

Unter den Terminus *bauliche Verdichtung* fallen sodann Vorgänge, die eine *Erhöhung der baulichen Dichte* durch bauliche Massnahmen bezwecken.<sup>768</sup> Mit einer solchen Verdichtung soll «mit weniger Boden mehr Nutzen» geschaffen werden,<sup>769</sup> was auf zwei Arten geschehen kann: zum einen, indem «auf der grünen Wiese» ein bisher unbebautes Grundstück mit einer möglichst hohen baulichen Dichte überbaut wird (4.), zum anderen, indem auf einer zumindest teilweise bebauten Fläche nachträglich eine höhere Dichte erzielt werden soll (5.).

Beide Formen der Verdichtung – die, wie noch zu zeigen sein wird, schwieriger umzusetzende Nachverdichtung etwas mehr – helfen mit, die Siedlungsentwicklung in die gewünschte Richtung, nämlich nach innen, umzusetzen. Siedlungsent-

---

<sup>764</sup> Vgl. MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 156.

<sup>765</sup> Vgl. hierzu SCHNEIDER RETO U., *Dichtestress*, S. 47 f., der jedoch darauf hinweist, dass der Mensch durchaus friedlich in grösseren Gruppen zusammenleben kann; vgl. zur Dichte im Allgemeinen und zur Differenzierung zwischen Dichte und Enge SPIEGEL, S. 39 ff., insb. S. 41. GRAHAM-SIEGENTHALER, S. 3 ff., beleuchtet die «sachenrechtlichen Stresssituationen», die aus der Verknappung des zur Verfügung stehenden Bodens resultieren würden, wenn die bebaubare Bodenfläche der Schweiz als Fixum immer gleich bliebe und die Bedürfnisse nach Wohnraum und die Zunahme der Wohnbevölkerung zu einer Verknappung des Bodens bzw. zu einer auch aus sachenrechtlicher Sicht nicht nur erwünschten Verdichtung führen.

<sup>766</sup> Vgl. MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 156; vgl. HUBER, S. 20 f.; HAAG/WINKLER, S. 1.

<sup>767</sup> Entsprechend wird in dieser Arbeit sogleich in Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.6, auf diese Aspekte eingegangen.

<sup>768</sup> SIEBER, S. 4.

<sup>769</sup> Vgl. STRITTMATTER, S. 167.

wicklung nach innen darf aber nicht per se mit Verdichtung gleichgesetzt werden.<sup>770</sup>

#### 4. Verdichtetes Bauen i.e.S. als Erhöhung der zulässigen (Aus-)Nutzung

Verdichtetes Bauen i.e.S. – auch als «ursprüngliche bauliche Verdichtung»<sup>771</sup> bezeichnet – findet dort statt, wo sog. «primäre Neubauten»<sup>772</sup> auf Baugrund in Neubaugebieten erstellt werden, der bisher unüberbaut geblieben ist, sei es am Bauzonenrand oder innerhalb des weitgehend überbauten Gebietes, das eigentliche, grössere Baulücken aufweist.<sup>773</sup> Gemeint ist insgesamt das Bauen «auf der grünen Wiese», auf welches das «präfinite Baurecht»,<sup>774</sup> also die geltenden kantonalen Bau- und Planungsrechte sowie die kommunalen Bau- und Zonenreglemente, zugeschnitten sind.<sup>775</sup> Eine verdichtete Bauweise, welche insgesamt Zonen mit lockerer Überbauung vermeidet, kann hier mit den entsprechenden Massnahmen zur Konzentration des Gebauten wie der Erhöhung der zulässigen Ausnutzungs- oder Baumassenziffern oder gar der Festlegung einer Mindestausnutzungsziffer<sup>776</sup> – etwa im Rahmen eines Bebauungs- oder Sondernutzungsplanes, der eine Anpassung an die jeweiligen Gegebenheiten und Erfordernisse ermöglicht<sup>777</sup> – ohne

---

<sup>770</sup> Vgl. AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 233. Der Begriff der Siedlungsentwicklung nach innen ist präziser *und* umfassender.

<sup>771</sup> SIEBER, S. 5.

<sup>772</sup> KAPPELER, S. 458.

<sup>773</sup> Vgl. KAPPELER, S. 458; vgl. SIEBER, S. 5; vgl. HUBER, S. 20.

<sup>774</sup> KAPPELER, S. 458.

<sup>775</sup> Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159 ff.; vgl. LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 14; GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld, S. 180. Der haushälterischen Bodennutzung lässt sich am besten entsprechen, wenn von Anfang an dicht gebaut wird; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 245.

<sup>776</sup> HERSPERGER/CATHOMAS, S. 29; vgl. STRITTMATTER, S. 168. Mindestausnutzungsziffern bzw. Mindestbaudichtevorschriften dürften – sowohl bei allfälligen Neueinzonungen, aber besonders auch innerhalb des bestehenden Baugebiets – zunehmend an Bedeutung gewinnen, wenn die zuständigen Planungsbehörden eine zumindest minimale Bauzonenauslastung anstreben wollen bzw. sollen; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 39 sowie S. 43 f. Auf diese Mindestausnutzungsziffern wird sogleich ausführlich eingegangen.

<sup>777</sup> Vgl. STRITTMATTER, S. 168. Eine alleinige gesetzliche Erhöhung von Ausnutzungsziffern und anderen Baumassenziffern bzw. ein «Verdichten um des Verdichtens willen» ist m.E. nicht zielführend, da so die Erfordernisse und Anforderungen ausserhalb des

grössere Hindernisse erreicht werden.<sup>778</sup> Diese Verdichtung vermag einem dispersen Siedlungswachstum jedoch nur beschränkt Einhalt zu gebieten, denn im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen ist insbesondere die sog. «geklumpte Bauweise bzw. Siedlungsentwicklung» – also die Überbauung von Baulücken innerhalb der Bauzone oder am Rand von bestehenden Siedlungen – der Vorzug zu geben.<sup>779</sup>

## 5. Verdichtendes Bauen bzw. Nach- oder Innenverdichtung

Schwierig wird es jedoch gerade dann, wenn es um die erstmalige oder erneute bauliche Inanspruchnahme im weitgehend überbauten Gebiet geht. Hierunter fallen etwa die Füllung kleinerer Baulücken im Siedlungsgebiet, die Aufstockung sog. «unternutzter» Gebäude, die Erstellung zusätzlicher Anbauten oder aber die Transformation bestehender Gebäude – beispielsweise brachliegende Industriegelände, die ihren Zenit überschritten haben –, was auch als «Flächenrecycling»<sup>780</sup> bezeichnet wird.<sup>781</sup> Das Potenzial in der Form dieser inneren Nutzungsreserven innerhalb der überbauten Bauzonen ist beachtlich: Eine Studie der ETH Zürich

---

eigentlichen Raumplanungsrechts – zu nennen sei beispielsweise die Lebensqualität und Ästhetik (vgl. hierzu nachstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.6) – keine angemessene Berücksichtigung finden.

<sup>778</sup> MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159 f.; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 18; vgl. STRITTMATTER, S. 168; HUBER, S. 20 f.; SIEBER, S. 8; HERSPERGER/CATHOMAS, S. 29; vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 26, die festhalten, dass die Regelung von Neueinzonungen und die Festlegung von Siedlungserweiterungsgebieten das Ziel verfolge, die künftige Siedlungsentwicklung an die geeigneten Orte zu lenken. Diese Massnahmen sind aber – was mit der vom RPG geforderten haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 Abs. 1 RPG) und der damit einhergehenden Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG) zum Ausdruck gebracht wird – bloss subsidiär zur ge- und erwünschten Entwicklung im bestehenden Siedlungsgebiet, die vorab forciert werden soll.

<sup>779</sup> SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 10.

<sup>780</sup> SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 2.

<sup>781</sup> Vgl. KAPPELER, S. 458; vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 161; vgl. HUBER, S. 20; GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld, S. 180; vgl. LENDI, Die bestehende Baute, S. 20 f.; vgl. SIEBER, S. 10 f.; vgl. DIGGELMANN, Nochmals, S. 36; ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 5, spricht diesbezüglich von «*Siedlungsverdichtung*», teilweise ist auch die Rede von «*Verdichtung nach innen*» (KÄGI, Interview POLDERVAART, S. 17 ff.).

schätzt die innerhalb der Bauzonen zur Verfügung stehende, aber nicht genutzte Fläche auf insgesamt 10'100 bis 13'700 Hektaren.<sup>782</sup>

«Haushälterische Nutzung des Bodens und anderer nicht erneuerbarer Ressourcen heisst zwangsläufig auch Optimierung des Bestehenden.»<sup>783</sup> Die bauliche Nach- bzw. Innenverdichtung<sup>784</sup> birgt also erhebliches Potenzial, eine haushälterische Bodennutzung i.S.v. Art. 1 Abs. 1 RPG zu fördern und einen weiteren Flächenverbrauch in peripheren Lagen zu begrenzen, da so die Inanspruchnahme von weiterem Bauland am Bauzonenrand nicht notwendig ist und die Landwirtschaftsfläche und damit wertvolle Fruchtfolgeflächen erhalten bleiben.<sup>785</sup> Die Innenverdichtung kann sodann im besten Fall gar eine Rückzoning von nicht benötigtem

---

<sup>782</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 222; die Rede ist von den sog. «inneren unbebauten Reserven», wobei prinzipiell noch ca. 4500 ha bereits bebaute Potenziale – planungsrechtlich bereits weitgehend ausgeschöpfte Flächen, die jedoch nicht mehr, sowie Flächen, die anders genutzt werden als dies planungsrechtlich vorgesehen wäre – hinzugerechnet werden könnten; vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DICARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 3 ff. sowie S. 11. Die aus dem Jahr 2012 datierende, der vorgenannten Studie vorangehende Untersuchung ging noch von einem Potenzial von 6000 bis 17'000 ha unbebauten inneren Nutzungsreserven und ca. 700 bis 5500 ha Nutzungsreserven auf bebauten Flächen mit konkretem Umnutzungspotenzial aus; vgl. NEBEL/WIDLER/HOLLENSTEIN/FURRER, S. 1. Gemäss einer Studie der B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Konzepte, S. VII f. sowie 85 f., besteht für die bestehenden, bebauten Bauzonen gesamtschweizerisch ein Verdichtungspotenzial von 32 %; hinsichtlich der erwarteten Wohnzonennachfrage bis zum Jahr 2030 könnte schweizweit gesehen ca. 44 % – knapp die Hälfte (!) – dieser Nachfrage über die bereits bestehenden, potenziell realisierbaren Nutzungsreserven aufgefangen werden.

<sup>783</sup> DIGGELMANN, Nochmals, S. 36.

<sup>784</sup> In Metron Dichtebox, S. 22 f., ist von der Verdichtung des bestehenden Siedlungsraumes die Rede. Die Terminologie ist also alles andere als einheitlich. In der vorliegenden Arbeit ist von Innen- bzw. Nachverdichtung die Rede, wenn es um Verdichtungsmassnahmen innerhalb des bestehenden, bereits weitgehend gebauten Siedlungsgebiets geht, da eine Verdichtung bzw. verdichtete Bauweise auch auf der «grünen Wiese» vorstattengehen kann. Dieselbe Begrifflichkeit wird in Deutschland verwendet, ist dort doch bei der baulichen Entwicklung und Intensivierung der Nutzung in (teilweise) überbautem Gebiet die Rede von der «Nachverdichtung» anstelle der blossen «Verdichtung», vgl. Handbuch der Baubegriffe, S. 233.

<sup>785</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 99; HUBER, S. 20; vgl. SIEBER, S. 28; vgl. HAAG/WINKLER, S. 1 sowie S. 5; s. auch SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 85, sowie SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 10; s. auch STRITTMATTER, S. 168; BGE 119 Ia 300 ff. (304), E. 3c; BGE 114 Ia 291 ff. (295), E. 3b/bb; BGE 113 Ia 266 ff. (269), E. 3a.

Bauland und damit eine Vergrößerung der weiterhin zur Verfügung stehenden Landwirtschaftsfläche ermöglichen.<sup>786</sup>

Daneben ist die Nach- bzw. Innenverdichtung aber auch ökologisch und ökonomisch äusserst wünschenswert, da eine konzentrierte bzw. «zersiedelungsarme» Bauweise – nebst der Ersparnis an landwirtschaftlicher Bodenfläche – insbesondere den Energieverbrauch und die benötigte Erschliessungsinfrastruktur und deren Kosten im Gegensatz zu einer dispersen, zersiedelten Bauweise erheblich reduziert.<sup>787</sup>

Gelingt es, diese Nachverdichtung auch sozialverträglich zu gestalten,<sup>788</sup> so liegt dies ganz im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung, die ökologische, ökonomische und soziale Anliegen unter einem Dach zu vereinigen vermag.<sup>789</sup>

Um diese Verdichtung zu forcieren, verhält die «Ergänzung des Leitfadens Richtplanung» des ARE die Kantone, diese müssten in ihren Richtplänen Vorgaben zur Verdichtung oder Entwicklung in den bestehenden Bauzonen machen, insbesondere zur Überbauung bestehender unüberbauter Bauzonen mit Mindest(bau)dichten.<sup>790</sup> Durch die Anordnung einer Mindestausnützungsziffer oder Mindestbaudichte soll sichergestellt werden, dass die zulässige bauliche Ausnützung zu einem bestimmten Anteil auch tatsächlich ausgeschöpft wird.<sup>791</sup> Solche Mindestbaudichten

---

<sup>786</sup> HUBER, S. 20; vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 5.

<sup>787</sup> SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 15; Metron Dichtebox, S. 27; so auch ARE, Medienmitteilung «Verdichtet und zentral bauen lohnt sich», wonach peripher gelegene und wenig verdichtete Siedlungen höhere Infrastruktur- und Mobilitätskosten verursachen als zentral gelegene und verdichtete Siedlungen, obwohl im dicht bebauten Raum der Bau und Unterhalt von Infrastrukturen teilweise komplizierter und teurer ist, als wenn ein vergleichbarer Bau «auf der grünen Wiese» erstellt würde.

<sup>788</sup> Zu den hierbei bestehenden Schwierigkeiten vgl. sogleich Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.6.

<sup>789</sup> Vgl. zur Nachhaltigkeit und zur nachhaltigen Entwicklung in der Bodennutzung Erster Teil, 1. Kapitel.

<sup>790</sup> ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, S. 25; vgl. ESTERMANN, S. 26; s. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 23 f. Zur teilweise inkongruenten Verwendung der Begrifflichkeiten vgl. vorstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.3, sowie MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 17.

<sup>791</sup> MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 17; s. auch ESTERMANN, S. 26, sowie das Postulat von Graffenried, S. 1, der von Mindestausnützung spricht.

Es besteht nebst der Mindestbaudichte auch die Möglichkeit, mittels einer *Baupflicht oder einer Lenkungsabgabe* eine minimale Baudichte quasi gesetzlich zu erzwingen, indem Grundeigentümer, die innerhalb einer gewissen Frist eine vorgegebene Bau-

tevorschriften kommen bereits in den kantonalen Raumplanungsgesetzen in unterschiedlicher Form<sup>792</sup> vor und sind in kommunalen Bau- und Zonenreglementen sowie Sondernutzungsplänen nicht selten.<sup>793</sup> Wenn ein Bauvorhaben eine Mindestbaudichte nicht erreicht, so wird die erforderliche Baubewilligung nicht erteilt.<sup>794</sup>

Der Ausschöpfung dieses innerhalb der bestehenden Bauzone vorhandenen Potentials stehen jedoch einige Hindernisse entgegen, denen das präfinite Baurecht, das auf den «Neubau auf der grünen Wiese» ausgerichtet ist, allein nicht gewachsen

---

dichte nicht umsetzen, Sanktionen beispielsweise fiskalischer Art zu gewärtigen haben, wobei aufgrund der Schwere der Massnahme jedoch hohe Anforderungen an die Verhältnismässigkeit zu stellen sind; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 13, S. 37 sowie S. 45.

<sup>792</sup> Etwa als Anweisung für die Richt- und Nutzungsplanung der nachgeordneten Planungsbehörden, als Rechtsgrundlage für die kommunalen BZR, aber auch als Baupflicht; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 31. EspaceSuisse führt einen Zusammenhang der diesbezüglichen kantonalen Regelungen. Dieser ist unter <[https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Regel\\_Baulandmobilisierung\\_180710.pdf](https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Regel_Baulandmobilisierung_180710.pdf)> (besucht am: 26. Januar 2020) einsehbar. Des Instruments einer Mindestausnutzungsziffer bedient sich etwa der Kanton Jura in dessen Art. 49 Abs. 2<sup>bis</sup> LCAT-JU: «Les communes déterminent dans leur règlement un indice minimal d'utilisation du sol, conformément aux règles fixées dans la planification directrice cantonale.» Auf die Baupflicht zur Gewährleistung einer (Mindest-)Ausnutzung eines Grundstücks wird in Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.C, vertieft eingegangen.

<sup>793</sup> MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 29 ff., insb. S. 31 f.; RUDOLF/KAISER/HERSPERGER, S. 73 f.; s. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 24. Während eine solche Mindestbaudichte-Vorschrift bei *Neueinzonungen* als eigenschaftsdefinierende Inhaltsbestimmung ohne Weiteres eingesetzt werden kann, greift sie bei *bestehenden Bauzonen* nicht unerheblich in die Eigentumsgarantie ein. Wie bei der Einführung einer Baupflicht wird bei einer Mindestausnutzungsziffer nicht zuletzt die Sicherstellung einer minimalen Nutzung einer Parzelle bezweckt und es sind letztlich dieselben verfassungsmässigen Schranken wie bei der Einführung einer Baupflicht zu berücksichtigen. Vgl. hierzu Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.C.1 f. S. auch MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 15 f. sowie S. 45 f.

<sup>794</sup> Vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 17 f., wonach eine Mindestbaudichte auch als *allgemeiner Planungsgrundsatz* sowie – der Aufforderung in der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung des ARE, S. 25, folgend – als *Richtplanvorgabe* ausgestaltet werden könnte. Zu den verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Mindestdichtevorschriften auf Bundes-, kantonaler und Gemeindeebene vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 24 ff., S. 39 f., S. 43 sowie S. 45.

ist.<sup>795</sup> Mit einer Verdichtungsmassnahme in weitgehend überbautem Gebiet wird in bestehende städtebauliche, aber auch soziale Strukturen eingegriffen, weshalb es mit einer alleinigen Erhöhung der Ausnutzungsziffer in bebauten Gebieten keinesfalls getan ist.<sup>796</sup> Vielmehr braucht es eine «kompakte *Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort*».<sup>797</sup>

Das «postfinite Baurecht»<sup>798</sup> steht also vor erheblichen Hürden: Bereits eine dichtere Bauweise ist, anders als dies beim Bau auf bislang unberührtem Baugrund grundsätzlich der Fall ist, nicht ohne Weiteres umsetzbar, denn «[d]er grösste Feind der Verdichtung ist der Nachbar».<sup>799</sup> Eine Nachverdichtung auf einem angrenzenden Grundstück dürfte auf den ersten Blick in den seltensten Fällen als Bereicherung empfunden werden.<sup>800</sup>

Für eine möglichst gute Ausnutzung beispielsweise der innerhalb einer Baulücke zur Verfügung stehenden Fläche sind *sachenrechtliche Instrumente*, namentlich Dienstbarkeiten wie Näherbau-, Grenzbau-, Anbau- oder Überbaurechte denkbar.<sup>801</sup> Ebenso sind monetäre Entschädigungen wie ein Lastenausgleich als Abgeltung für eine – zwar rechtmässige, den betroffenen Nachbarn jedoch stärker als die Allgemeinheit tangierende – bauliche Massnahme<sup>802</sup> oder gar die Enteignung

---

<sup>795</sup> Vgl. KAPPELER, S. 458; vgl. DIGGELMANN, Siedlungserneuerung, S. 494; vgl. STRITTMATTER, S. 168. Zum Sondernutzungsplan als Lösungsansatz vgl. Dritter Teil, 2. Kapitel, II.A.

<sup>796</sup> Vgl. SIEBER, S. 5; vgl. DIGGELMANN, Nochmals, S. 37; vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 161; HUBER, S. 20 f.; vgl. LENDI, Die bestehende Baute, S. 21 f.; vgl. LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 16; HAAG/WINKLER, S. 4; vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 5; vgl. STRITTMATTER, S. 168.

<sup>797</sup> ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 5, Hervorhebungen auch dort.

<sup>798</sup> KAPPELER, S. 458.

<sup>799</sup> HUMBEL, Metron Dichtebox, S. 7, Hervorhebungen durch den Verfasser; vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 160; zu weiteren Interessenlagen rund um die bestehende Baute vgl. LENDI, Die bestehende Baute, S. 22.

<sup>800</sup> HAAG/WINKLER, S. 1.

<sup>801</sup> Zur möglichen Ausgestaltung der Dienstbarkeiten und weiterer sachenrechtlicher Instrumente, jedoch in anderem Zusammenhang und kritisch bzw. warnend vor den Auswirkungen einer unkoordinierten Vorgehensweise bei der Verdichtung mittels sachenrechtlichen Instrumenten GRAHAM-SIEGENTHALER, insb. S. 21 ff. Zu den Dienstbarkeiten im Allgemeinen SCHMID/HÜRLIMANN-KAUP, Rz. 1200 ff.

<sup>802</sup> Die insbesondere eine Wertverminderung von dessen Grundstück bewirkt; SIEBER, S. 316 ff.

von Ansprüchen aus nachbarschützenden Bauvorschriften möglich.<sup>803</sup> Auch wenn die Baute schliesslich wie vom Bauherrn gewünscht erstellt werden kann, bedarf es hierzu oft langwieriger Verhandlungen mit den betroffenen Nachbarn, gegebenenfalls auch eines gerichtlichen Entscheides.<sup>804</sup>

Dasselbe gilt, wenn eine Baulücke, die für eine bauliche Inanspruchnahme masslich schlecht gelegen bzw. dimensioniert ist, mittels *Landumlegung* i.S.v. Art. 15a Abs. 1 i.V.m. Art. 20 RPG so gestaltet werden soll, dass die Errichtung eines Gebäudes aus einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise Sinn ergibt.<sup>805</sup> Auch wenn eine Planung nach der Durchführung einer solchen Landumlegung sowohl aus einer ökonomischen, aber auch aus einer ökologischen Warte sinnvoll wäre, so ist der nachbarliche Sukkurs dennoch nicht sichergestellt.<sup>806</sup>

Ebenso sind es, wiederum in Bezug auf die Notwendigkeit der nachbarlichen Mitwirkung, *Einordnungs- und Gestaltungsvorschriften*, an denen Nachverdichtungsvorhaben scheitern können.<sup>807</sup> Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es ausgeschlossen, im Rahmen der Anfechtung eines konkreten Baubewilligungsverfahrens die im Nutzungsplan festgelegte bauliche Dichte akzessorisch überprüfen zu lassen.<sup>808</sup> Weiterhin lässt sich jedoch auch gegen ein konkretes Bauvorhaben einwenden, dieses ordne sich nicht in die Umgebung ein oder Gestaltungsvorschriften seien verletzt; ein Vorhalt, der sich dann akzentuiert, wenn der Kanton oder die Gemeinde eine zu hohe zulässige Dichte festgelegt hat, die sich weder mit ästhetischer Architektur noch sorgfältiger Gestaltung verträgt.<sup>809</sup>

Diesbezüglich ist auch das Zusammenspiel von Ökonomie und umsichtiger Raumplanung von erheblicher Relevanz:<sup>810</sup> Ein Investor oder Bauherr wird eine Nach-

---

<sup>803</sup> SIEBER, S. 321 ff.

<sup>804</sup> Vgl. MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 42. Vgl. hierzu auch Dritter Teil, 2. Kapitel, II.

<sup>805</sup> Vgl. DIGGELMANN, Nochmals, S. 38; s. auch MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 14. Zur Landumlegung ausführlich Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.B.

<sup>806</sup> Was nicht zuletzt mit der Eigentumsgarantie zusammenhängt, vgl. insb. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.8.

<sup>807</sup> MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 162; vgl. DIGGELMANN, Nochmals, S. 38.

<sup>808</sup> BGE 131 II 103 ff. (110), E. 2.4.1; BGE 123 II 337 (342), E. 3a; BGE 119 Ib 480 (486), E. 5c. S. auch MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 162.

<sup>809</sup> MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 162; vgl. HAAG/WINKLER, S. 6; vgl. STRITTMATTER, S. 169.

<sup>810</sup> Metron Dichtebox, S. 26.



verdichtung nur dann an die Hand nehmen, wenn diese sich für ihn wirtschaftlich auszahlt. Dies dürfte der Fall sein, wenn auf einer bis anhin unter- oder ungenutzten Grundstücksfläche mehr Wohn- oder anderer Nutzraum entsteht, der zu guten Konditionen vermietet oder verkauft werden kann. Massgeblich sind diesbezüglich Angebot und Nachfrage und es muss sichergestellt werden, dass der Bodenmarkt auch unter Innenentwicklungstendenzen seinen Spielraum behält und nicht um des Verdichtens willen verdichtet werden muss.<sup>811</sup>

Aber: Auch wenn ein konkretes Innenverdichtungsprojekt an sich nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch nachhaltig wäre, so ist es nicht in jedem Fall auch im raumplanerischen Gesamtkontext sinnvoll:<sup>812</sup> Städtebauliche «Fehlentwicklungen sind schwer zu korrigieren und bleiben für Generationen «in Stein gemeisselt».<sup>813</sup> Daraus ergibt sich, dass das Raumplanungsrecht, insbesondere das RPG und die einzelnen Bau- und Zonenreglemente auf kommunaler Ebene als lenkende Instanz – auch wenn in den vergangenen Jahren Verbesserungspotenzial ausgemacht und korrigierend eingegriffen wurde – ihre Wichtigkeit auch in Zukunft nicht verlieren dürften und werden.<sup>814</sup>

Der Nachbar ist bei Weitem nicht der einzige Kontrahent einer Umsetzung von Nachverdichtungsplänen und -zielen: Auch eine Rücksichtnahme auf Natur- und Baudenkmäler im Rahmen des *Denkmalschutzes* kann einer Innenverdichtung entgegenstehen.<sup>815</sup> So müssen sich Neubauten in der Umgebung von Baudenkmalern an dieselben bzw. deren Umgebung anpassen, was beispielsweise die Nichtausschöpfung der grundsätzlich zulässigen Ausnutzungsmöglichkeiten nach sich zieht. Wenn aus denkmalschützerischen Gründen überhaupt keine wirtschaftlich sinnvolle Grundstücksnutzung mehr möglich ist, kann dies gar eine materielle Entzweiung zur Folge haben.<sup>816</sup>

---

<sup>811</sup> Metron Dichtebox, S. 27 sowie S. 32.

<sup>812</sup> Metron Dichtebox, S. 27.

<sup>813</sup> Metron Dichtebox, S. 27.

<sup>814</sup> Vgl. LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 16. Was die Schatten vorauswirft auf die im Dritten Teil dieser Arbeit zu prüfenden «alternativen» Ansätze.

<sup>815</sup> MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 162; vgl. LENDI, Die bestehende Baute, S. 21; DIGGELMANN, Siedlungserneuerung, S. 494. Zum Natur- und Heimatschutz in der Bodennutzung vgl. Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.5.

<sup>816</sup> Vgl. Urteil des BGer 1A.6/2005 vom 15. August 2005, E. 2.3.3; MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 162.

Ein weiteres Faktum, vor das sich ein verdichtungswilliger Bauherr allenfalls gestellt sieht, ist die (ungenügende) *Erschliessung*. Die mit der baulichen Nachverdichtung einhergehende Nutzungsintensivierung hat Auswirkungen verkehrstechnischer Art, aber auch, was die Zu- und Abfuhr von Wasser oder die Versorgung mit elektrischer Energie betrifft.<sup>817</sup> Diese Infrastruktur muss frühzeitig aus überörtlicher Warte einer Evaluation und allenfalls Anpassung unterzogen werden, um Engpässe bzw. nachteilige Auswirkungen auf die Siedlungs- und Wohnqualität zu vermeiden.<sup>818</sup>

Sodann können auch *Altlasten* der gewünschten Siedlungsentwicklung nach innen im Wege stehen. Insbesondere wenn der Boden bei Industriebrachen oder anderen, vormals gewerblich genutzten Grundstücken derart verschmutzt ist, können die Sanierungskosten so hoch sein, dass sich die erneute bauliche Nutzung für einen Investor wirtschaftlich nicht lohnt.<sup>819</sup> Gerade solche früher industriell genutzte Flächen würden sich, liegen sie doch oft an zentralen, mit öffentlichen Verkehrsmitteln sehr gut erschlossenen Lagen, aus raumplanerischen Überlegungen für eine Nachverdichtung bestens eignen.<sup>820</sup>

Bei einer Interessenabwägung zwischen *Gesundheitsschutz* und haushälterischer Bodennutzung geht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ersterer vor, selbst dann, wenn an Orten mit übermässiger Lärmbelastung eine sehr hohe bauliche Nachfrage bestehen würde.<sup>821</sup> Der *Lärmschutz* kann, gerade an Zentrums-lagen, die sich für eine Nachverdichtung der Sache nach hervorragend eignen würden, für den lärmbeeinträchtigten Grundeigentümer ein Bauverbot bewirken, womit

---

<sup>817</sup> Deshalb ist die Erstellung kompakter Siedlungen im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen nicht an jedem Ort geeignet; vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 5 sowie S. 28; s. auch ARE, Medienmitteilung «Verdichtet und zentral bauen lohnt sich».

<sup>818</sup> HAAG/WINKLER, S. 6; vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 6; vgl. BGE 113 Ia 468 ff. (470), E. 1b; BGE 111 Ia 134 ff. (139), E. 6c; s. auch Urteil des BGer 1P.167/2003 vom 3. Juli 2003, E. 4.

<sup>819</sup> Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 163. Hinzuweisen sei schliesslich auf den *räumlichen Gewässerschutz*, dessen Abstandsvorschriften in Bauzonen mit Gewässeranschluss einer verdichteten Bauweise bzw. einer Nachverdichtung – was sich m.E. aus umweltschutzrechtlichen Gründen rechtfertigen lässt – ebenso im Wege stehen können; vgl. hierzu MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 163.

<sup>820</sup> HAAG/WINKLER, S. 5.

<sup>821</sup> MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 162; Urteil des BGer 1C\_318/2010 vom 13. Dezember 2010, E. 4; vgl. HAAG/WINKLER, S. 6.

eine Nachverdichtung nicht an die Hand genommen werden kann.<sup>822</sup> Ebenfalls der Gesundheit verpflichtet und einer maximalen Verdichtung entgegenstehend sind etwa Bestimmungen zu *Besonnung, Belichtung und Belüftung sowie Raummasse*, wie sie beispielsweise in den § 150 ff. des PBG-LU unter dem Titel «Schutz der Gesundheit» zusammengefasst sind. So hält § 153 Abs. 1 PBG-LU etwa fest, dass «Räume, die zum Aufenthalt von Menschen bestimmt sind, [...] genügend belichtet und lüftbar sein [müssen]».

Anhand der hier gemachten Beispiele wird veranschaulicht, weshalb auch mit der Stipulierung einer Mindestbaudichtevorschrift allein nicht viel zu erreichen ist.<sup>823</sup> «Gefordert werden muss vor allem die Ausschöpfung des Nutzungsmasses bei Neuüberbauungen. Bei der Nachverdichtung bestehender Siedlungen sind die Verhältnisse komplexer.»<sup>824</sup> Zweifellos vermag bzw. vermöchte eine Mindestbaudichte, insbesondere in den einschlägigen Bau- und Zonenordnungen, einen wichtigen Beitrag in die richtige Richtung zu leisten.<sup>825</sup> «Die Wirkungen sollten jedoch nicht überschätzt werden, weil zahlreiche andere rechtliche und wirtschaftliche Einflüsse die Nachverdichtung hemmen.»<sup>826</sup> Mit einer Mindestbaudichte könnte auch das nicht beabsichtigte Gegenteil bewirkt werden, nämlich, dass Grundeigentümer aufgrund dieser Mindestvorgaben ihre Parzellen eben gerade nicht überbauen.<sup>827</sup>

MUGGLI stellt deshalb m.E. richtigerweise fest, dass eine Mindestbaudichte allein nicht viel zu bewirken vermag, insbesondere, wenn das Bauland gehortet wird und deshalb gar nicht auf den Markt kommt – was eigentliche Vorbedingung für eine Mindestausnutzung überhaupt ist.<sup>828</sup> Zur Siedlungsentwicklung nach innen und der damit einhergehenden Nutzung und Verdichtung der inneren Potenziale sind deshalb in erster Linie Massnahmen zur Baulandmobilisierung erforderlich, wel-

---

<sup>822</sup> MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 164.

<sup>823</sup> Vgl. MUGGLI, *Mindestausnutzungsziffer*, S. 33 f. sowie S. 46, der jedoch auch darauf hinweist, dass sich Mindestbaudichtevorschriften relativ einfach umgehen lassen: «Wenn eine Baubewilligung bei ausreichender Baudichte erteilt wird, kann die Ausführung trotzdem vorzeitig beendet werden.» Eine Ersatzvornahme durch die Gemeinde sei in solchen Fällen kaum vorstellbar.

<sup>824</sup> MUGGLI, *Mindestausnutzungsziffer*, S. 44.

<sup>825</sup> Vgl. MUGGLI, *Mindestausnutzungsziffer*, S. 44.

<sup>826</sup> MUGGLI, *Mindestausnutzungsziffer*, S. 44. Ebenso kritisch STRITTMATTER, S. 169.

<sup>827</sup> Vgl. GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 24.

<sup>828</sup> MUGGLI, *Mindestausnutzungsziffer*, S. 34.

che die Verfügbarkeit des Baulandes auch zu gewährleisten vermögen. Hierbei kommt es auf den «*geschickten Einsatz geeigneter Instrumente*» an.<sup>829</sup>

Solche Instrumente sollen sogleich in lit. E sowie Ziff. III dargelegt werden. Zuerst ist aber auf mögliche Lösungsansätze einzugehen, wie eine Innenverdichtung im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen effizient umgesetzt werden kann bzw. könnte.

## 6. Innen- bzw. Nachverdichtung als Querschnittaufgabe

Im Gegensatz zur Regelbauweise «auf der grünen Wiese», die mit einigen wenigen Festlegungen wie Abständen, Geschosszahlen oder Ausnützungsziffern auskommt, ist die Umsetzung von Innenverdichtungspotenzialen komplex und es gibt keine Patentlösung, die vom Gesetz vorgesehen oder gar vorgeschrieben werden könnte.<sup>830</sup> Dies darf es auch nicht, denn es ist «[...] vor allem eine Aufgabe der Städtebauer und Architekten, neue Modelle des verdichteten Bauens unter Erhaltung des individuellen Wohnens zu entwickeln» bzw. ist eine solche Verdichtung «*planerische und architektonische Massarbeit*».<sup>831</sup> Neue Gebäude in Baulücken oder Ersatzbauten in bestehenden Bauzonen müssen Teil der Siedlung und damit der bebauten Umwelt werden und auf das bereits Gebaute Bezug nehmen, ansonsten sie die Siedlungsqualität negativ beeinflussen.<sup>832</sup> Dies bedarf einer breiten Zusammenarbeit, die den Einbezug von Betroffenen und (Planungs-)Fachleuten mit einschliesst.<sup>833</sup>

Es wäre also ein Trugschluss zu glauben, dass das teilrevidierte RPG 2012 und die darauf abgestützten Bau- und Zonenreglemente für sich genommen eine – gar all-

---

<sup>829</sup> Vgl. MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 7, S. 13 sowie S. 33.

<sup>830</sup> Vgl. LENDI, Die bestehende Baute, S. 23; vgl. Metron Dichtebox, S. 31; vgl. DIGGELMANN, Nochmals, S. 37; HAAG/WINKLER, S. 5.

<sup>831</sup> HUBER, S. 21; AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 233; zustimmend MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 157; KUTTLER, S. 304; s. auch STRITTMATTER, S. 169; s. auch Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 13.

<sup>832</sup> LENDI, Die bestehende Baute, S. 20; SIEBER, S. 8 f.; Metron Dichtebox, S. 31. LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 14 bemerkt, dass allein durch das Erstellen von Bauten oft das Wachsen von Siedlungen vorangetrieben werde, was zwar manche notwendige Wohnung entstehen lasse; er vermisst dabei jedoch oft das Wachsen und Gedeihen von «Qualitäten».

<sup>833</sup> HUMBEL, Metron Dichtebox, S. 8; vgl. KÄGI, Interview POLDERVAART, S. 19; hierauf wird sogleich eingegangen.

seits akzeptierte – Siedlungsentwicklung nach innen bzw. innere Verdichtung zu ermöglichen vermögen.<sup>834</sup>

Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nach innen müssen Faktoren, Mittel und Instrumente ausserhalb des Rechts mit einbezogen werden, welche sich vor allen Dingen auch Fragen der Siedlungs- und Lebensqualität, Aspekten der Innen- und Aussenraumgestaltung, der Ästhetik und dem Zusammenspiel von Überbauung und offenen Räumen widmen.<sup>835</sup> So können massgeschneiderte, individuelle Lösungen ermöglicht werden, die ins Siedlungsbild, ins Siedlungsgefüge und zu den jeweiligen Nutzern passen.<sup>836</sup>

Ansonsten würden, versteht man Innenverdichtung als reine Erhöhung der bebauten Nutzfläche und/oder Steigerung der Ausnützung,<sup>837</sup> (zu) verdichtete Gebäude oder Quartiere erstellt, die den Ansprüchen, die sich das RPG selber auferlegt,<sup>838</sup> widersprechen und in denen überdies niemand wohnen will.<sup>839</sup>

---

<sup>834</sup> Daran ändern würde auch die Aufnahme des Ziels der Siedlungsentwicklung nach innen unter Berücksichtigung der Lebensqualität in die Verfassung nichts, wie dies die Zersiedelungsinitiative in deren Entwurf zu Art. 75 Abs. 5 BV forderte; vgl. Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 11 f.

<sup>835</sup> Vgl. LENDI, Die bestehende Baute, S. 24; vgl. HUMBEL, Metron Dichtebox, S. 8; vgl. DIGGELMANN, Nochmals, S. 38; vgl. LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 14; vgl. AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 233.

<sup>836</sup> Vgl. LENDI, Die bestehende Baute, S. 25; vgl. DIGGELMANN, Nochmals, S. 38; vgl. HAAG/WINKLER, S. 12; s. auch Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 12.

<sup>837</sup> Die Zersiedelungsinitiative wollte beispielsweise durch die Festlegung von Ausnützungsziffern und Bauklassen Anreize schaffen für verdichtetes Bauen, vgl. Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 12. Dieser Spielraum besteht bereits unter dem bestehenden Recht, die Kantone und Gemeinden sind gehalten, diesen entsprechend massvoll im Sinne der hier gemachten Ausführungen einzusetzen. Eine Erhöhung der möglichen Ausnützung bzw. eine Befreiung von einer solchen wäre m.E. allenfalls gar kontraproduktiv.

<sup>838</sup> Wie beispielsweise, dass die Siedlungsentwicklung wohl nach innen zu lenken sei, jedoch unter gleichzeitiger Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG), Siedlungen, Bauten und Anlagen sich ästhetisch in die Landschaft einordnen müssen (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG), Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten sind (Ingress zu Art. 3 Abs. 3 RPG), viele Grünflächen und Bäume enthalten sollen (Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG) und Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzungen, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden sollen (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG).

## 7. Mögliche Lösungsansätze

Fakt ist, dass ein Mehr an Dichte mit einer erhöhten städtebaulichen Qualität einhergehen muss.<sup>840</sup> Rechtlich verordnete bauliche Dichte allein kann und darf also nicht das Ziel sein, und Ästhetik ist einer normativen Definition nicht zugänglich; dasselbe trifft auf die Lebensqualität im Rahmen des bebauten Lebensraumes zu.<sup>841</sup> Die Initianten der Zersiedelungsinitiative monierten jedoch genau dies: Das Gesetz sage nichts aus über die Qualität der Verdichtung. Sinnvolle Raumplanung brauche auch Ideen zur Wohn- und Lebensqualität, anzustreben sei eine hochwertige Verdichtung.<sup>842</sup> Solche Bestimmungen würden im RPG jedoch fehlen.<sup>843</sup> Dem ist Folgendes entgegenzuhalten:

«Die Normierung von Dichte und Durchmischung ist nicht möglich, normieren lässt sich lediglich die Begrifflichkeit.»<sup>844</sup> Fragen der Ästhetik entziehen sich der Zuständigkeit des Rechts, bzw. wäre es mit einer solchen Aufgabe offensichtlich überfordert. Das Recht kann ethische Urteile formulieren, Recht von Unrecht differenzieren, nicht jedoch Fragen nach der Schönheit beantworten.<sup>845</sup> Dementsprechend sind die Möglichkeiten des Rechts, eine *qualitätsvolle* Nach- bzw. Innenverdichtung zu fördern, begrenzt.<sup>846</sup> Das Recht kann jedoch die Wohn- und

---

<sup>839</sup> Vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 5; vgl. SIEBER, S. 28; vgl. DIGGELMANN, Nochmals, S. 36; vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 157; vgl. HAAG/WINKLER, S. 5; s. auch STRITTMATTER, S. 168.

<sup>840</sup> Metron Dichtebox, S. 24.

<sup>841</sup> MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 157; LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 14 sowie 16; vgl. HAAG/WINKLER, S. 7.

<sup>842</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 8; Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 19. Eine Verdichtung, die vor allem zu mehr Beton führe und einen grauen Alltag hinterlasse, sei weder erstrebenswert noch werde sie von der Bevölkerung mitgetragen.

<sup>843</sup> Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 19.

<sup>844</sup> HAAG/WINKLER, S. 8. Jedoch besteht, wie bereits in Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.3 aufgezeigt, bereits bei der Begrifflichkeit alles andere als Konsens.

<sup>845</sup> Vgl. LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 14 sowie 16; s. auch STRITTMATTER, S. 168.

<sup>846</sup> KUTTLER, S. 304.

Siedlungsqualität fördern bzw. – etwa mittels Ästhetikklauseln<sup>847</sup> sowie Anforderungen an die Lage<sup>848</sup> – die schlimmsten Auswüchse verhindern.<sup>849</sup>

Siedlungen würden mit einer verfassungsrechtlichen Verankerung dieser Qualitätsziele nicht mehr nach innen entwickelt, ästhetischer gestaltet oder mit mehr Lebensqualität versehen, als dies ohne entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage der Fall ist. Wie bereits aufgezeigt wurde, agieren Gesetzgeber und Bevölkerung auch nicht der Nachhaltigkeit entsprechend, bisweilen gar gegenläufig, obwohl dieser Grundsatz so vielfach und vielfältig Eingang in die teilrevidierte Bundesverfassung gefunden hat.<sup>850</sup> Es bestehen hinsichtlich einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen bzw. für eine Nach- und Innenverdichtung bereits unter dem geltenden Recht Mittel und Instrumente, deren Umsetzung forciert werden kann und soll, ohne dass weitere Gesetzesnormen hinzutreten müssen bzw. müssten, welche die Siedlungsentwicklung nach innen unter Umständen gar erschweren oder falsche Anreize schaffen.<sup>851</sup>

Bei der Nach- bzw. Innenverdichtung im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen sind es also nebst quantitativen Elementen (Erhöhung der bestehenden Ausnutzung) auch qualitative, subjektiv und individuell empfundene Elemente, die es zu berücksichtigen gilt. Gerade letztere bilden hierbei die kritische Seite.<sup>852</sup> Statt von Innen- bzw. Nachverdichtung wäre also besser von «Innenentwicklung» die

---

<sup>847</sup> Anschaulich beispielsweise § 140 des PBG-LU.

<sup>848</sup> Vgl. § 152 PBG-LU (Besonnung), § 153 PBG-LU (Besonnung; Ausrichtung der Wohn- und Schlafräume) sowie § 153 PBG-LU (Belichtung und Belüftung).

<sup>849</sup> LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 16.

<sup>850</sup> Vgl. vorstehend Erster Teil, 2. Kapitel, I.

<sup>851</sup> Ähnlich LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 17, wonach ein Sondererlass zur städtebaulichen Gestaltung nicht notwendig sei, da bereits das Verfassungsrecht – damals noch unter Art. 22<sup>quater</sup> aBV, der eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes forderte, was in Art. 75 nBV um die haushälterische Bodennutzung ergänzt wurde – hinreichende Grundlage für die Anliegen der Stadtplanung und die Steigerung der Siedlungsqualität schaffen könnte. Dennoch bleibt die Siedlungsentwicklung nach innen, insbesondere die Innen- bzw. Nachverdichtung, alles andere als eine leichte Aufgabe. Massnahmen zur Förderung der Siedlungsqualität können, wie MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 102, festhalten, gar die Reglungsdichte derart erhöhen, dass Investoren den Bau auf der «grünen Wiese» bevorzugen, was einer Verdichtung nach innen im Endergebnis gar abträglich ist.

<sup>852</sup> LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 14; vgl. HAAG/WINKLER, S. 5; vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 6.

Rede. Bei einer solchen werden in erster Linie durch eine ent- und ansprechende Ausgestaltung mögliche Konflikte und Interessen rechtlicher<sup>853</sup> oder privater Art im Sinne einer qualitativen Verdichtung – welche die vorbestehende Siedlungsqualität erhält oder gar steigert – gesamtheitlich vermieden bzw. berücksichtigt.<sup>854</sup>

Erreicht werden kann eine hohe Siedlungs- und Lebensqualität unter gleichzeitiger Verwirklichung einer möglichst hohen Dichte, die ästhetischen Anforderungen ebenso gerecht wird, mittels *massgeschneiderter Lösungen* durch Quartier-, Bebauungs-, Gestaltungs- oder Sondernutzungspläne<sup>855</sup> oder auch mit der Durchführung städtebaulicher Wettbewerbe.<sup>856</sup> Durch die Umsetzung konkreter Projekte lassen sich die Ziele einer qualitativ hochwertigen Nach- bzw. Innenverdichtung sicherlich eher beeinflussen als durch die Festlegung abstrakter Regelungen und Vorschriften:<sup>857</sup>

Ein *Wettbewerb* für innovative Lösungen im Rahmen eines städtebaulichen oder auch Vergabeverfahrens gewährleistet zwar noch nicht, dass die erwünschte Qualität erreicht werden kann.<sup>858</sup> Das Wettbewerbsprinzip hilft aber mit, dass alle betroffenen Akteure am Projekt teilhaben können und unterschiedliche Möglichkeiten und Ideen für einen Standort anhand von Bildern, Methoden und Mitteln ausgelotet werden können. Im Resultat wird so das Entstehen von innovativen Lösungen und somit eine Aufwertung des bebauten als auch des noch nicht bebauten Raums erheblich gefördert.<sup>859</sup>

Mittels *Gestaltungs- oder Sondernutzungsplänen* schliesslich kann für die Nachverdichtung festgelegt werden, wo diese mit welchen Konsequenzen und unter welchen Voraussetzungen erfolgen wird, wodurch auch die betroffenen Nachbarn

---

<sup>853</sup> Wie die vorgenannten, aus Art. 3 RPG hervorgehenden Planungsgrundsätze, die einer «maximalen Verdichtung» richtigerweise entgegenstehen.

<sup>854</sup> Metron Dichtebox, S. 27, welche «Innenentwicklung» mit «effizienter Verdichtung» gleichsetzt; SIEBER, S. 28; vgl. DIGGELMANN, Nochmals, S. 36 f.; vgl. MÜLLER/BRESSOUD, S. 12.

<sup>855</sup> Auf diese wird in Dritter Teil, 2. Kapitel, II., ausführlich eingegangen.

<sup>856</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 103; DIGGELMANN, Nochmals, S. 38 sowie S. 40; vgl. LENDI, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben, S. 18; vgl. HAAG/WINKLER, S. 8.

<sup>857</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 99; BULLIARD, S. 21.

<sup>858</sup> Vgl. BULLIARD, S. 22.

<sup>859</sup> BULLIARD, S. 22.



mögliche Auswirkungen frühzeitig erkennen können.<sup>860</sup> Eine regelmässig auch im Interesse des Bauherrn liegende Erweiterung der baulichen Möglichkeiten im Sinne einer gegenüber der Regelbauweise dichteren Bauweise kann bzw. soll an die Voraussetzung geknüpft werden, dass dabei gleichzeitig höheren Qualitätsanforderungen nachgekommen werden muss.<sup>861</sup> Sondernutzungspläne für konkrete Vorhaben sind auch «besonders geeignete Anwendungsbeispiele für Mindestbaudichtevorschriften».<sup>862</sup>

## 8. Eigentumsgarantie als Hindernis

Es ist insbesondere die Eigentumsgarantie, die einer Nach- bzw. Innenverdichtung bisweilen im Wege steht: Es kann weder der angrenzende Nachbar gezwungen werden, in ein Näherbaurecht oder eine Landumlegung einzuwilligen, noch kann ein bauunwilliger Inhaber eines für die Nachverdichtung bestens geeigneten Grundstücks verhalten werden, dasselbe überhaupt, oder mit einer für ihn – etwa aufgrund ökonomischer Überlegungen<sup>863</sup> – nicht angemessenen Mindestbaudichte zu überbauen.<sup>864</sup> Steht ein Nachbar einem Nachverdichtungsvorhaben ablehnend gegenüber, bringt die beste Planung nichts.<sup>865</sup> Fehlt die erforderliche Kooperation, können solche Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen einzig mittels einer *Enteignung* erzielt – bzw. erzwungen – werden.<sup>866</sup>

---

<sup>860</sup> HAAG/WINKLER, S. 8; STRITTMATTER, S. 168; vgl. AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 233.

<sup>861</sup> HAAG/WINKLER, S. 8; vgl. STRITTMATTER, S. 168.

<sup>862</sup> MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 34, der jedoch gleichzeitig darauf hinweist, dass, weil solche Sondernutzungsplanungen oft kooperativ erarbeitet werden und mit Instrumenten der Vertragsraumordnung gesichert würden (vgl. Dritter Teil, 2. Kapitel, II), auch das Bedürfnis nach Mindestbauvorschriften oder gar Baupflichten eher gering sein dürfte.

<sup>863</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 26: Ein Investor «soll und kann nicht gezwungen werden, mehr zu bauen, als nach seiner Überzeugung auf dem Markt abgesetzt werden kann»; s. auch MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 36.

<sup>864</sup> Vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 17; vgl. ESTERMANN, S. 26; s. auch AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 233, mit dem Verweis auf die prinzipiell bestehende Möglichkeit vertraglicher Vereinbarungen, etwa im Rahmen der kooperativen Planung.

<sup>865</sup> Vgl. AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, S. 190.

<sup>866</sup> Vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 36 f. sowie S. 40. Es stellt sich hierbei wiederum die Frage, ob gerade ein Eigentümer eines solchen Grundstücks mit «sanf-

## E. Rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG)

### 1. Bauzonenbefristung bei Neueinzonungen

Bis zur Teilrevision des RPG war die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland zwar erwünscht, die tatsächliche Verfügbarkeit aber kein entscheidendes Kriterium für die Zuweisung von Land zu einer Bauzone.<sup>867</sup> Gemäss dem neu eingeführten Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG wird nun eine *neue* Bauzone nur dann ausgeschieden, wenn deren Verfügbarkeit zur Überbauung *rechtlich sichergestellt* ist.<sup>868</sup> Es handelt sich um eine eigentliche Einzonungsvoraussetzung: Sobald sich der Grundeigentümer verbindlich zu einer Überbauung seines Landes verpflichtet, fällt das Einzonungshindernis von Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG weg. Hiermit soll gewährleistet werden, dass die neu einer Bauzone zugewiesenen Flächen zeitgerecht bzw. binnen nützlicher Frist<sup>869</sup> einer baulichen Nutzung zugeführt werden.<sup>870</sup> Übergeordnetes Ziel ist es, so ab dem Zeitpunkt der Einzonung einer Baulandhortung entgegenzuwirken und zu verunmöglichen, dass es «bauunwillige Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer [...] in der Hand hätten, an zentralen Stellen dauerhaft Lücken in die Bauzonen reissen zu lassen».<sup>871</sup>

---

tem Zwang» bzw. Anreizen verhalten werden könnte, sein Grundstück doch sinnvoller bzw. in Übereinstimmung mit den Nachhaltigkeitszielen des RPG, insbesondere einer häuslicherischen Bodennutzung, zu nutzen.

<sup>867</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1074.

<sup>868</sup> Dieselben Voraussetzungen gelten für eine Wiedereinzonung. Vgl. DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 193.

<sup>869</sup> DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 188 f. sowie S. 192.

<sup>870</sup> Vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 15; vgl. AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 109 zu Art. 15 RPG; vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1074; vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 110 f.; vgl. DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 187. Eine *blasse Absichtserklärung* des Grundeigentümers, das Grundstück nach der Einzonung zu überbauen, *genügt* demnach jedenfalls *nicht*; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S.15.

<sup>871</sup> Vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1074; vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 15; vgl. AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 109 zu Art. 15 RPG; vgl. AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 22 zu Art. 15a RPG; vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 110; vgl. DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 187; Art. 15a RPG – der sogleich besprochen wird – führt präzisierende Vorschriften in diese Richtung, mithin zur Verringerung der Baulandhortung in bestehenden Bauzonen, auf.

Welche Massnahmen rechtlicher Art i.S.v. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG genau ergriffen werden müssen, wird offengelassen.<sup>872</sup> Um die entsprechende Verfügbarkeit des Baulandes und die künftige Überbauung garantieren zu können, müssen die entsprechenden Massnahmen zur Sicherung der Überbauung aber im Zeitpunkt des Inkrafttretens eines neuen Nutzungsplans bzw. der Neuzuweisung eines Grundstücks zu einer Bauzone bereits in Rechtskraft bzw. rechtlich umsetzbar sein. Für eine nachträgliche Festlegung solcher Massnahmen bleibt kein Raum.<sup>873</sup>

Es dürfte sich hierbei vor allem um vertragliche Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Grundeigentümer auf der Grundlage von konkreten, bereits ausgearbeiteten Projekten handeln, in denen insbesondere Überbauungsfristen festgehalten werden, nach deren Ablauf es der Gemeinde möglich ist, die vorgeschriebene Verfügbarkeit trotz Bauunwilligkeit des Grundeigentümers durch eigene Massnahmen rechtlich sicherzustellen.<sup>874</sup> Die Botschaft zur Teilrevision des RPG 2012 hält hierzu fest: «Ein wirklich bauwilliger Grundeigentümer, der an der Einzonung interessiert ist und daher die Voraussetzungen von lit. c [Anm.: in der endgültigen Fassung lit. d] erfüllen will, kann beispielsweise vertraglich eine Bauverpflichtung eingehen.»<sup>875</sup>

---

<sup>872</sup> DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 188. Die zuständigen Raumplanungsbehörden müssen nicht jegliche Unabwägbarkeit bezüglich der künftigen Überbauung ausräumen, sondern lediglich sicherstellen, «qu'elles prennent toutes les mesures aptes à assurer cette construction dans une mesure raisonnable».

<sup>873</sup> DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 194. Dies liefe m.E. auf die gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG zu treffenden Massnahmen, um bestehende Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, hinaus. Die Gemeinden würden also ein erhebliches Druckmittel aus der Hand geben bzw. gar Bundesrecht verletzen, wenn sie die Massnahmen zur Sicherung der Verfügbarkeit erst nach rechtskräftiger Einzonung mit dem Grundeigentümer vereinbaren wollten. Es sei hier auf das Beispiel von BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 17, bzw. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 50 f., verwiesen, wonach die Motivation von Grundeigentümern, für eine Landumlegung Hand zu bieten, viel grösser sei, wenn das Grundstück noch nicht eingezont ist, als wenn die Einzonung bereits erfolgte. Dasselbe dürfte m.E. auf die Massnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland i.S.v. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG zutreffen.

<sup>874</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 111 zu Art. 15 RPG.

<sup>875</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1074. Zu den verfassungsmässigen Voraussetzungen einer solchen Baupflicht und grundsätzlicher Bejahung der Zulässigkeit einer solchen (bei Berücksichtigung von weiteren Voraussetzungen) WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 242; s. auch GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 58 ff.; MÜLLER, Baupflicht, S. 171 ff., insb. S. 176.

Eine wie auch immer geartete Baupflicht ist nur dann wirksam, wenn sie durchgesetzt werden kann.<sup>876</sup> Es kann zur Hauptsache auf die noch zu machenden Ausführungen zu Art. 15a Abs. 2 RPG verwiesen werden,<sup>877</sup> wobei einige spezifische Instrumente im Rahmen von Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG bereits hier besondere Berücksichtigung finden sollen:

Die Rechtsfolge eines *Aus-* bzw. *Rückzonungsmechanismus*,<sup>878</sup> der ausschliesslich und starr auf das Kriterium des Fristablaufs abstellt, wäre unter raumplanerisch-nachhaltigen Aspekten alles andere als zielführend.<sup>879</sup> Während eine solche Auszonung an peripheren Lagen durchaus ihre Anwendung finden könnte, wäre es ein Verstoß gegen die in Art. 75 Abs. 1 BV und Art. 1 Abs. 1 RPG geforderte behälterische Bodennutzung und das daraus fliessende Konzentrationsprinzip, wenn eine Parzelle in weitgehend überbautem Gebiet wieder in eine Nichtbauzone ausgezont werden soll.<sup>880</sup> Ein solcher Mechanismus führte überdies zu widersprüchlichen Ergebnissen, da so Land, das aufgrund der vorhandenen Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 3 und 4 RPG einer Bauzone zugeführt und erschlossen wurde, nun wieder ausgezont würde.<sup>881</sup> Überdies verlangt Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG, dass die Verfügbarkeit des eingezonten Landes sichergestellt werden soll, was mit einer Wiederauszonung nicht gewährleistet wird. Eine automatische Auszonung als Sanktion für die Nichtüberbauung dürfte also nur in Ausnahmefällen, namentlich bei kleineren Neueinzonungen an peripheren Lagen, aber auch in Spezialbauzonen bei Nichtrealisierung eines bestimmten Projekts zulässig sein.<sup>882</sup>

---

<sup>876</sup> WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 243.

<sup>877</sup> Vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.C.

<sup>878</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 108, sprechen diesbezüglich von einer «bedingten Einzonung» bzw. der «Verjähung von Bauzonen».

<sup>879</sup> Vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 113; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 243 f.; vgl. BÜHLMANN, Baulandmobilisierung, S. 549, ebenso kritisch diesbezüglich MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 108.

<sup>880</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 59; PERREGAUX DU PASQUIER, S. 49; vgl. BÜHLMANN, Baulandmobilisierung, S. 549.

<sup>881</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 60; BÜHLMANN, Baulandmobilisierung, S. 549. Vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 113.

<sup>882</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 60; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 108; s. auch WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 244.

Diese Baupflicht könnte aber auch mit einer *Enteignung*, die keiner weiteren Voraussetzungen als des Fristablaufs bedarf, einhergehen.<sup>883</sup> Das Grundstück nach Fristablauf wieder auszuzonen, dürfte, wie vorstehend dargelegt, unter raumplanerischen Gesichtspunkten regelmässig unerwünscht sein. Die Gemeinde könnte aber – wenn das Grundstück bis dahin nicht seiner bei der Einzonung vereinbarten Nutzung zugeführt wurde und der Grundeigentümer keine berechtigten Gründe für die Baulandhortung nachweisen kann<sup>884</sup> – das Grundstück enteignen und selber dieser Nutzung zuführen oder an einen Dritten veräussern, der diese Nutzung umsetzen will.<sup>885</sup>

Mildestes Mittel, um die gewünschte und vereinbarte Nutzung einer neu eingezonten Fläche trotz Widerstreben des Grundeigentümers sicherzustellen – unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Grundsätze des Raumplanungsrechts – wäre die Vereinbarung eines *Kaufrechtsvertrags* zwischen der Gemeinde und den betroffenen Grundeigentümern.<sup>886</sup> Dieses Kaufrecht kann vertraglich vereinbart – sog. «vertragliche Bauverpflichtung»<sup>887</sup> – werden. Ebenso ist eine diesbezügliche generell-abstrakte Regelung im kantonalen oder kommunalen Baurecht – diesfalls

---

<sup>883</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 111 zu Art. 15 RPG; vgl. BÜHLMANN, Baulandmobilisierung, S. 552; vgl. MÜLLER, Baupflicht, S. 178 f.

<sup>884</sup> Auch eine seit Zeitpunkt der Einzonung bekannte Möglichkeit der Enteignung muss, um verfassungskonform zu sein, den Behörden eine genügende Flexibilität und entsprechenden Entscheidungsspielraum im Einzelfall zugestehen; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 243.

<sup>885</sup> Vgl. BÜHLMANN, Baulandmobilisierung, S. 548; MÜLLER, Baupflicht, S. 170. Eine solche Enteignung als Mittel zur Bekämpfung der Baulandhortung wäre bereits in Art. 35 des in der Abstimmung vom 13. Juni 1976 verworfenen Bundesgesetzes über die Raumplanung vorgesehen gewesen. Demnach hätten zur Verwirklichung der Nutzungspläne Grundstücke oder Rechte daran enteignet werden können (Abs. 1). Eine solche Enteignung wäre gemäss Abs. 2 der vorgenannten Bestimmung insbesondere auch zulässig gewesen, wenn im betreffenden Gebiet das Angebot an erschlossenem Land ungenügend gewesen wäre und der Eigentümer keine wichtigen Gründe, vorab Eigenbedarf, hätte nachweisen können und das Grundstück trotz Ansetzung einer angemessenen Frist keiner Überbauung zugeführt hätte. Diese Grundstücke hätten ohne Verzug der Überbauung zugeführt werden sollen, wobei diese auf dem Wege einer öffentlichen Ausschreibung in der Regel wieder in Privatbesitz hätten überführt werden sollen. Vgl. hierzu MÜLLER, Baupflicht, S. 170; PERREGAUX DUPASQUIER, S. 47; sowie die damalige Referendumsvorlage in Entwurf RPG 1974, S. 826.

<sup>886</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 50; BERTSCHI, Umsetzung, N 896; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 243 f.

<sup>887</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1075.

ist auch die Rede von einer sog. «Bauzonenenteignung» – denkbar.<sup>888</sup> Der Grundeigentümer hat die Möglichkeit, sein Grundstück seit der Einzonung binnen der vereinbarten Frist zu überbauen. Macht er dies nicht, hat die Gemeinde die Möglichkeit, das Bauland zum Verkehrswert zu übernehmen.<sup>889</sup> Die Gemeinde kann die Überbauung in der Folge selber vornehmen oder das Grundstück an einen bauwilligen Investor übertragen.<sup>890</sup>

Einige *Unabwägbarkeiten* bleiben aber auch bei einer seit dem Zeitpunkt der Einzonung bestehenden Baupflicht: Die Ausübung des Enteignungsrechts bzw. die Geltendmachung eines Vorkaufsrechts dürfte regelmässig eine Entschädigungspflicht zum Verkehrswert nach sich ziehen.<sup>891</sup> Die Gemeindekasse müsste also gegebenenfalls nicht unerhebliche monetäre Mittel aufweisen, um die nicht überbauten Grundstücke ihrer Bestimmung zuzuführen, auch wenn deren Verfügbarkeit vorab i.S.v. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG sichergestellt wurde.<sup>892</sup>

Viele Gemeinden dürften deshalb vor der Ausübung des Enteignungs- oder Kaufrechts zurückschrecken, weil ihnen die nötigen finanziellen Mittel dazu fehlen.<sup>893</sup>

Dadurch, dass eine solche Entschädigung bei Nichtumsetzung der Baupflicht absehbar ist, verliert diese ihre Wirksamkeit als Druckmittel zur Überbauung bzw. zur Verflüssigung gehorteten Baulands.<sup>894</sup>

Ebenso nicht abwägbar ist, ob sich nach der Ausübung des Enteignungs- oder Kaufrechts in jedem Fall ein bauwilliger Investor finden lässt, denn: «Wenn Land nicht überbaut wird, weil keine Nachfrage besteht, nützen alle Baupflichten

---

<sup>888</sup> Vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 114 f.; BÜHLMANN, Baulandmobilisierung, S. 548; PERREGAUX DUPASQUIER, S. 50; s. auch MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 108, sowie STRITTMATTER, S. 167.

<sup>889</sup> MENGHINI ORLANDO, Innovatives Modell, S. 8; BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 27; MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 108.

<sup>890</sup> Vgl. MÜLLER, Baupflicht, S. 179.

<sup>891</sup> Vgl. Art. 26 Abs. 2 BV (materielle Enteignung); vgl. GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 61 f.; vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 9.

<sup>892</sup> Vgl. MÜLLER, Baupflicht, S. 179, der auf weitere praktische Umsetzungsschwierigkeiten verweist.

<sup>893</sup> Vgl. AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 636.

<sup>894</sup> Vgl. GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 62.

nichts.»<sup>895</sup> Das Gemeinwesen käme so – nota bene mit Steuergeldern – in die ihm wenig angemessene Rolle des Spekulanten.<sup>896</sup>

## 2. Bestehende Bauzonen

Bestehende Bauzonen, also Baulücken im eigentlichen Siedlungsgebiet und weitere Lücken auf einer dispers bebauten Landfläche, werden von Art. 15 Abs. 4 RPG, wie aus dem klaren Wortlaut – «Land kann *neu* einer Bauzone zugewiesen werden, wenn [...]» – ersichtlich ist, nicht erfasst.<sup>897</sup>

Die kantonalen und kommunalen Raumplanungsbehörden sind von Bundesrechts wegen also nicht gehalten, die bereits bestehenden Bauzonen ihrem tatsächlichen Verwendungszweck zuzuführen.<sup>898</sup> Die (Neu-)Einzonungsvoraussetzungen von Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG sind somit – so viel sei hier bereits vorausgeschickt – bedeutend strenger als diejenigen Massnahmen, die unter Art. 15a RPG für bestehende Bauzonen ergriffen werden können.<sup>899</sup>

Gerade die Erfassung dieser Gebiete wäre aber im Interesse einer haushälterischen, nachhaltigen Bodennutzung zwingend notwendig, denn *die schlimmsten Lücken in den Bauzonen sind bereits seit Jahren und Jahrzehnten aus mannigfaltigen Gründen vorhanden*, daran ändert die Stipulierung der neuen Einzonungsvoraussetzungen in Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG nichts.<sup>900</sup> Die eigentliche Siedlungsentwicklung nach innen, die bauliche Nach- bzw. Innenverdichtung, bleibt so auch weiterhin auf Verhandlungslösungen und den Überbauungswillen des Grundeigentümers angewiesen.<sup>901</sup>

---

<sup>895</sup> MUGGLI, Baupflicht, S. 112.

<sup>896</sup> Vgl. MÜLLER, Baupflicht, S. 179.

<sup>897</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 114 f. zu Art. 15 RPG. Eine Aufzonung könnte den Tatbestand von Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG erfüllen; vgl. DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 193.

<sup>898</sup> DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 193 f.

<sup>899</sup> Massnahmen nach Art. 15a RPG können die Verfügbarkeit des Bodens in der Regel nicht rechtsverbindlich erzwingen; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 114 zu Art. 15 RPG sowie N 25 zu Art. 15a RPG.

<sup>900</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 22 ff. zu Art. 15a RPG; vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 154 f.

<sup>901</sup> Vgl. hierzu sogleich Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.8, sowie insb. Dritter Teil, 2. Kapitel, II.

### 3. Eigentumsgarantie als Hindernis

Grund für die Auslassung von Grundstücken in bestehenden Bauzonen von einer Baupflicht ist mitunter die Eigentumsgarantie: Eine aus einer Frist zur Überbauung hervorgehende Baupflicht stellt bei einer Neueinzonung eine Konkretisierung bzw. Bestimmung des Inhalts und Umfanges des Eigentums dar, die sich mit der Eigentumsgarantie vereinbaren lässt. Dem Eigentümer wird für eine bestimmte Frist die Möglichkeit zugestanden, sein Grundstück zu überbauen, ihm ist von Anbeginn weg bewusst, dass er dieses Recht nach Fristablauf wieder verliert.<sup>902</sup> Er steht, macht er von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch, nach Ablauf der Frist nicht schlechter da als vor der Einzonung.<sup>903</sup>

Ganz anders sieht es bezüglich bestehender Bauzonen aus: Eine rückwirkend eingeführte Verpflichtung, ein Grundstück binnen einer bestimmten Frist zu überbauen, schränkt den Grundeigentümer in seiner aus Art. 26 Abs. 1 BV fließenden Freiheit, über sein Eigentum zu verfügen – nämlich in seiner Entscheidung über das «Wann» oder gar das «Ob» der Überbauung – nachträglich ein. Dies in einem Umfang, wie er bei der seinerzeitigen Zuweisung zu einer Bauzone nicht bestand und womit der Grundeigentümer auch nicht rechnen musste.<sup>904</sup> Es liegt somit eine Einschränkung des Eigentums, die einer Enteignung gleichkommt, also eine materielle Enteignung vor, die gemäss Art. 26 Abs. 2 BV sowie Art. 5 Abs. 2 RPG voll zu entschädigen ist.<sup>905</sup>

Für eine nachträgliche Einführung einer solchen Baupflicht dürfte in dieser Konstellation nur wenig bzw. keine Handhabe vorhanden sein.<sup>906</sup>

Der Gesetzgeber hat jedoch in Art. 15a RPG Massnahmen vorgesehen, mit denen gerade Land, das sich bereits in bestehenden Bauzonen befindet, seiner Bestimmung zugeführt werden kann. Darauf ist hier einzugehen.

---

<sup>902</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 60.

<sup>903</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 62.

<sup>904</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 60 sowie S. 62.

<sup>905</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 62 ff.

<sup>906</sup> Vgl. BÜHLMANN, Baulandmobilisierung, S. 552 f.



### III. Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a RPG)

In der Annahme, dass das Aufstellen neuer, strengerer Vorschriften für die Zuweisung eines Grundstücks in die Bauzone in Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG nicht genügt, um die Überbauung sicherzustellen, und insbesondere, um der Baulandhortung Einhalt zu gebieten, hat der Bundesgesetzgeber in Art. 15a RPG präzisierende Vorschriften in diese Richtung aufgestellt.<sup>907</sup>

Diese beiden vorgenannten Vorschriften weisen einen engen Zusammenhang auf und sollen hinreichend gewährleisten, dass Bauzonen zeitgerecht einer Überbauung zugeführt bzw. mobilisiert und nicht – insbesondere aus Spekulationsgründen – gehalten bzw. eben gehortet werden und so «als Wertschriftenersatz dahinvegetieren» müssen.<sup>908</sup>

«Die Motive für die Sorge um die tatsächliche Nutzung des eingezonten Baulandes liegen auf der Hand: Wenn schon das Bauen auf Bauzonen beschränkt wird (Trennungsgrundsatz), dann soll das Bauland auch baureif gemacht werden und auf dem Bodenmarkt zur Verfügung stehen sowie innerhalb eines vernünftigen Zeitraums im geplanten Umfang baulich genutzt werden.»<sup>909</sup>

Durch das Aufstellen dieser Vorschriften soll der Druck auf das umliegende Nichtbaugelände, nota bene die Landwirtschaftszone, vermindert und gleichzeitig eine konzentrierte Siedlungsentwicklung sowie die innere Verdichtung der Siedlungen – insgesamt die gewünschte Siedlungsentwicklung nach innen i.S.v. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG – erleichtert werden. Während die Regelung in Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG Neueinzonungen im Blick hat, wendet sich Art. 15a RPG den bereits

---

<sup>907</sup> DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 180; vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1074; BGE 143 II 476 ff. (479), E. 3.1. S. auch MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 14. Die m.E. einschlägigsten Massnahmen im Rahmen einer Baupflicht zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von *neu* eingezontem Bauland wurden im Zweiten Teil, 3. Kapitel, II.E, besprochen.

<sup>908</sup> AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 15; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 6 zu Art. 15a RPG; STRITTMATTER, S. 166; MUGGLI, Baupflicht, S. 110; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 38; vgl. BGE 143 II 476 ff. (479), E. 3.1. MUGGLI, Baupflicht, S. 111, weist darauf hin, dass Land auch aus anderen Gründen als der spekulativen Baulandhortung keiner Nutzung zugeführt wird. Hierauf wird insbesondere im Zweiten Teil, 3. Kapitel, II.D.5, eingegangen.

<sup>909</sup> MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 35.

bestehenden Bauzonen zu, bei denen der Hebel für die Siedlungsentwicklung nach innen, wie bereits dargelegt,<sup>910</sup> aufgrund der faktischen Gegebenheiten erheblich grösser ist.<sup>911</sup>

Signifikanter Unterschied zwischen den beiden Normen ist demnach, dass mit der Einführung des neuen Art. 15a RPG vor allem die notwendigen Massnahmen getroffen werden, um die *bestehenden* Bauzonen verfügbar zu machen und ihrer bestimmungsgemässen Nutzung – der Überbauung – zuzuführen.<sup>912</sup>

Der Möglichkeiten für diese Förderung der Baulandverfügbarkeit und der «Verflüssigung des Baulandmarktes»<sup>913</sup> gibt es nach Auffassung des Bundesgerichts viele, hält es doch fest:

«L'art. 15a al. 1 LAT impose dès lors aux cantons de prendre *toutes les mesures nécessaires* pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation. Le choix des mesures est cependant laissé à l'appréciation des cantons, avec à titre d'exemple le *remembrement parcellaire*, seule d'entre elles expressément mentionnée. Il peut s'agir de *mesures foncières*, de la *conclusion de contrats* de droit administratif, d'une *mise en zone conditionnée* à une obligation de construire dans un certain délai, éventuellement assortie d'un *droit d'emption* ou d'un *retour en zone non constructible* (affectation limitée dans le temps) ou d'autres *mesures de nature fiscale* telles qu'une taxe d'incitation ou une imposition de la valeur vénale des parcelles non construites. *La taxe sur la plus-value* (art. 5 LAT)<sup>914</sup> *peut elle aussi être aménagée de manière à encourager la construction* (échéance anticipée, taux progressif au fil du temps). Les communes peuvent encore pratiquer une *politique foncière d'acquisition et de construction.*»<sup>915</sup>

Art. 15a RPG schreibt den Kantonen also zwingend vor, mit den Gemeinden zusammenzuarbeiten und Massnahmen zu treffen, um das *gesamte eingezonte Bau-*

---

<sup>910</sup> Vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.

<sup>911</sup> AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 15; vgl. BGE 143 II 476 ff. (479), E. 3.1.

<sup>912</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 2 sowie N 7 zu Art. 15a RPG.

<sup>913</sup> Vgl. STRITTMATTER, S. 166.

<sup>914</sup> Vgl. hierzu sogleich Zweiter Teil, 3. Kapitel, IV.

<sup>915</sup> BGE 143 II 476 ff. (480), E. 3.2, Hervorhebungen (dieselben wie AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 15) durch den Verfasser. S. auch MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 14 f.

land – und nicht bloss einzelne Teile – einer tatsächlichen baulichen Nutzung zuzuführen.<sup>916</sup>

Aus dem Gesetz selber ergeben sich zwei mögliche Stossrichtungen: gemäss Art. 15a Abs. 1 RPG allgemeine Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen (A.), insbesondere Landumlegungen (B.), sowie die Baupflicht i.S.v. Art. 15a Abs. 2 RPG (C.).

## **A. Allgemeine Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland gemäss Art. 15a Abs. 1 RPG**

«Obwohl im Schweizer Durchschnitt ein Fünftel der ausgeschiedenen Bauzone noch nicht überbaut ist, ist die Verfügbarkeit von Bauland häufig ein Problem. In vielen Kantonen können schätzungsweise bis zu 50 Prozent der Baulandreserven kaum innert nützlicher Frist mobilisiert werden. Hauptgrund für die Blockade ist meist die fehlende Bereitschaft der Eigentümer, ihre Grundstücke zu überbauen [...]»<sup>917</sup>

Die Gründe, weshalb Landeigentümer Bauland horten und damit eine Knappheit erzeugen, sind vielfältig, meist jedoch ökonomischer Natur:<sup>918</sup> Die Regelungen des RPG vor dessen Teilrevision 2012 konnten nicht bewirken, dass die in den Zonenplänen – namentlich in den Bauzonen – festgesetzte, gewollte Nutzung tatsächlich zur Verwirklichung gelangt. Es wurde deshalb der Ruf laut, es seien (besser) steuernde Instrumente zu suchen und einzusetzen.<sup>919</sup> Trotz Baulandhortung soll die Nachfrage gerade nicht durch die Vergrösserung der Bauzonen gedeckt werden, sondern mit geeigneten Massnahmen i.S.v. Art. 15a RPG, welche den Bauzonenmarkt wieder liquider machen.<sup>920</sup>

---

<sup>916</sup> AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 16; vgl. BGE 143 II 476 ff. (481), E. 3.3: «De plus, le mandat impératif découlant de l'art. 15a al. 2 LAT s'applique à l'ensemble de la zone à bâtir. Le législateur n'a manifestement pas voulu restreindre l'obligation de bâtir à certaines zones particulières».

<sup>917</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 106; vgl. PROFESSUR FÜR RAUMENTWICKLUNG, ETH ZÜRICH, S. XI.

<sup>918</sup> Vgl. hierzu ausführlich Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.A.1 f.

<sup>919</sup> Vgl. RUCH, Bilanz und Ausblick, S. 52, der den Sondernutzungsplan als taugliches Instrument nennt.

<sup>920</sup> Vgl. BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 31 sowie S. 34; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 106; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungs-

Der erste Teilsatz von Art. 15a Abs. 1 RPG nimmt sich dessen an und fordert in einem allgemeinen Auftrag, dass «[d]ie Kantone [...] in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen [treffen], die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen [...]». Wie die Botschaft dies ausdrückt, soll zumindest die Eignung zur bestimmungsgemässen Nutzung verbessert werden.<sup>921</sup> Es sind damit alle *Massnahmen* gemeint, die *geeignet* sind, die *Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen*.<sup>922</sup> Damit lässt sich sogleich auch die Abgrenzung von Art. 15a Abs. 1 RPG zur aus Art. 15a Abs. 2 RPG hervorgehenden Baupflicht vornehmen: Die letztgenannte Bestimmung lässt nicht jedwede Massnahme zur Baulandmobilisierung zu, sondern einzig solche mit Sanktionscharakter für den Fall, dass die Überbauung nicht binnen der gesetzten Frist vorgenommen wird.<sup>923</sup>

Die Wahl der Massnahmen ist dabei den zur Umsetzung verpflichteten Behörden überlassen.<sup>924</sup> «In erster Linie soll damit nicht die möglichst rasche Überbauung gefördert, sondern eine möglichst sinnvolle, den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung entsprechende Nutzung herbeigeführt werden.»<sup>925</sup> Insbesondere soll verhindert werden, dass ein Grundstück bloss teilweise oder nur mit einer bedeutend geringeren Nutzung als der grundsätzlich zulässigen genutzt – bzw. unternutzt – wird.<sup>926</sup> Möglich – bzw. erst richtig wirksam – ist auch eine Kombination der zur Verfügung stehenden Massnahmen.<sup>927</sup> Die Botschaft verweist etwa

---

planung, N 1 ff. zu Art. 15a RPG; vgl. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 44.

<sup>921</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1075. Ob das auch tatsächlich funktioniert, kann erst die Zukunft zeigen; vgl. MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 38.

<sup>922</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 31 zu Art. 15a RPG; Botschaft Revision RPG 2012, S. 1076; ESTERMANN, S. 27.

<sup>923</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 31 f. zu Art. 15a RPG. Zu Art. 15a Abs. 2 RPG vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.C.

<sup>924</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 8 sowie N 34 zu Art. 15a RPG. Was auf die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik zurückzuführen ist; vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1075; gemäss GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 44, erscheint es zweifelhaft, ob Art. 15a RPG sein Ziel erreichen wird, weshalb de lege ferenda über eine explizite bundesrechtliche Regelung nachgedacht werden soll.

<sup>925</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 32 zu Art. 15a RPG; so aber ESTERMANN, S. 27.

<sup>926</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 32 zu Art. 15a RPG; Botschaft Revision RPG 2012, S. 1077.

<sup>927</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 53 zu Art. 15a RPG.

auf verwaltungsrechtliche Verträge, bedingte Einzonungen mit einer Bauverpflichtung innert Frist,<sup>928</sup> Bauverpflichtung innert Frist mit einem gesetzlichen Kaufrecht, Lenkungsabgaben, steuerliche Massnahmen, Verpflichtungen im Bereich der Erschliessungen oder die Möglichkeit der Enteignung.<sup>929</sup>

Eine Auswahl von möglichen Massnahmen zur Baulandmobilisierung, die in den Kantonen ihre Umsetzung finden und fanden, soll hier skizziert und ihre Zweckdienlichkeit so weit möglich analysiert werden.<sup>930</sup> Das Kauf- und das Enteignungsrecht sowie die Rückzonung als Mobilisierungsmassnahmen mit stark sanktionsrechtlichem Charakter,<sup>931</sup> die über den aus Art. 15a Abs. 1 RPG hervorgehenden mehr oder weniger «sanften Druck» hinausgehen,<sup>932</sup> werden im Abschnitt zur Baupflicht, die sich aus Art. 15a Abs. 2 RPG ergibt, besprochen.<sup>933</sup>

---

<sup>928</sup> Diese auch von AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 37 zu Art. 15a genannte Option gehört m.E. zu den Massnahmen zur Umsetzung einer Baupflicht bei Neueinzonungen (vgl. hierzu Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.E) und ergibt im Rahmen der Verflüssigung von Bauland in bestehenden Bauzonen i.S.v. Art. 15a Abs. 1 RPG wenig Sinn.

<sup>929</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1075 f. S. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 25 f.; MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 38 f., sowie ESTERMANN, S. 27.

<sup>930</sup> Die Kantone sind momentan an der Umsetzung dieser Massnahmen. Eine aktuelle Übersicht über den Stand der Entwicklungen und der von den Kantonen konkret ins Auge gefassten Massnahmen ist unter < [https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Regel\\_Baulandmobilisierung\\_180710.pdf](https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Regel_Baulandmobilisierung_180710.pdf) > (besucht am: 26. Januar 2020) einsehbar. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 35 zu Art. 15a RPG, fordern zur Suche nach neuen, kreativen Lösungen auf. Dass die Kantone die Problematik erkannt haben, zeigt etwa das «Infopapier zum Thema Baulandverflüssigung» des Kantons Luzern < [https://rawi.lu.ch/-/media/RAWI/Dokumente/Downloads/raumentwicklung/infopapier\\_baulandverfluessigung.pdf?la=de-CH](https://rawi.lu.ch/-/media/RAWI/Dokumente/Downloads/raumentwicklung/infopapier_baulandverfluessigung.pdf?la=de-CH) > (besucht am: 16. Februar 2020) oder der Leitfaden «Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen» des Kantons Zürich < [https://are.zh.ch/internet/baudirektion/are/de/raumplanung/formulare\\_merkblaetter/\\_jcr\\_content/contentPar/form\\_13/formitem/innenentwicklung\\_sie/download.spooler.download.1430980298962.pdf/2015\\_04\\_Leitfaden\\_Siedlungsentwicklung.pdf](https://are.zh.ch/internet/baudirektion/are/de/raumplanung/formulare_merkblaetter/_jcr_content/contentPar/form_13/formitem/innenentwicklung_sie/download.spooler.download.1430980298962.pdf/2015_04_Leitfaden_Siedlungsentwicklung.pdf) > (besucht am: 21. Februar 2020), der sich insbesondere auch der Förderung der Verfügbarkeit von Bauland widmet.

<sup>931</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 46 zu Art. 15a RPG.

<sup>932</sup> Jedoch ebenso in Kombination mit den Massnahmen nach Art. 15a Abs. 1 RPG denkbar sind; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 46 sowie N 53 zu Art. 15a RPG. M.E. lässt sich die Baulandmobilisierung i.S.v. Art. 15a RPG am besten mit einer Kombination, einem «Instrumentenmix» der Werkzeuge aus den

## 1. Vertragliche Regelungen

Eine valable Möglichkeit zur Baulandmobilisierung stellen verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Gemeinwesen und Grundeigentümern dar, in denen letztere sich verpflichten, ihr Grundstück binnen einer vereinbarten Frist zu überbauen, andernfalls sie Rechtsfolgen wie das Kaufrecht der Gemeinde, öffentliche Verkaufsausschreibungen, entschädigungslose Rückzonungen oder Konventionalstrafen zu gewärtigen haben.<sup>934</sup>

Solche verwaltungsrechtlichen Verträge sind prinzipiell auch dann zulässig, wenn sie im Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen sind, solange die Rechtsordnung dafür Raum lässt und der Inhalt der konkreten Vereinbarung sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage abstützen kann.<sup>935</sup> Aufgrund dieses letzteren Erfordernisses drängt sich jedoch gerade für die Bekämpfung der Baulandhortung – die nicht nur auf Unterstützung von den betroffenen Grundeigentümern stossen wird – die Schaffung einer konkreten rechtlichen Grundlage auf, weshalb bereits einige Kantone explizite Rechtsgrundlagen hierzu erarbeitet haben.<sup>936</sup>

Vertragsregelungen dieser Art sind zweifellos dann anwendbar, wenn es um die Umsetzung einer Baupflicht im Rahmen einer Neueinzonung von Bauland geht.<sup>937</sup> Handelt es sich um bereits einer Bauzone zugewiesenes, jedoch gehortetes Bauland, so lassen sich derartige Kontrakte kaum umsetzen, da damit eine Einschränkung der aus der Eigentumsgarantie fliessenden negativen Baufreiheit einherginge. Die wenigsten Grundeigentümer dürften in eine solche Einschränkung einwilligen.<sup>938</sup> Damit solche Verträge zustande kommen könnten, bedürfte es einer Zusatzleistung der Gemeinde, die einen Mehrwert aufseiten des Grundeigentü-

---

beiden Absätzen von Art. 15a RPG erzielen, quasi «mit Zuckerbrot (Art. 15a Abs. 1) und Peitsche (Art. 15a Abs. 2)».

<sup>933</sup> Vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.C.

<sup>934</sup> AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 43 zu Art. 15a RPG; vgl. BÜHLMANN, *Baulandmobilisierung*, S. 552; vgl. MUGGLI, *Baupflicht*, S. 111.

<sup>935</sup> WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 244. Vgl. zum verwaltungsrechtlichen Vertrag und dessen Zulässigkeit auch nachstehend Dritter Teil, 2. Kapitel, II.A.

<sup>936</sup> WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 244; AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 44 zu Art. 15a RPG.

<sup>937</sup> AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 45 zu Art. 15a RPG; BÜHLMANN, *Baulandmobilisierung*, S. 552.

<sup>938</sup> Vgl. BÜHLMANN, *Baulandmobilisierung*, S. 552 f.; AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 45 zu Art. 15a RPG.

mers zu generieren vermag, bei bestehenden Bauzonen etwa durch Auf- oder Umzonungen.<sup>939</sup> Ohne solche Anreize bzw. wenn ein Grundeigentümer auch so nicht zur Aufgabe seines Hortungsverhaltens bewegt werden kann, bleibt einzig der Weg über die rückwirkende Ausübung eines Kaufrechts – eine sog. «Bauzonenenteignung»<sup>940</sup> – oder eine Enteignung im eigentlichen Sinne. Das Gemeinwesen würde für diese Massnahmen so oder anders kostenpflichtig.<sup>941</sup>

## 2. Aktive Bodenpolitik

Mit einer aktiven Bodenpolitik können die Gemeinden, indem sie selber aktiv am Bodenmarkt teilnehmen, Grundstücke erwerben und darauf bestimmte Nutzungen bzw. Bauweisen forcieren, den Immobilienmarkt beeinflussen und der Baulandhortung vorbeugen.<sup>942</sup> Paradebeispiel hierfür ist das Modell der Gemeinde Rothenbrunnen, das nicht allein eine Baupflicht bei Neueinzonungen, sondern eine Bauverpflichtung auch rückwirkend für bereits eingezonte Parzellen vorsieht.<sup>943</sup> Zusammengefasst handelt es sich hierbei um eine Baupflicht mit der möglichen Sanktion eines Übernahmerechts durch die Gemeinde im Fall einer Nichterfüllung

---

<sup>939</sup> AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 45 zu Art. 15a RPG; vgl. AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 636.

<sup>940</sup> Die in der Regel als «gesetzliches Kaufrecht» bezeichnet bzw. umschrieben wird, vgl. MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 30.

<sup>941</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 45 zu Art. 15a RPG, sowie DIESELBEN, N 41 zu Art. 15a RPG, die darauf hinweisen, dass die Ausübung eines Kaufrechts bei nicht erfolgter Überbauung materiell auf eine formelle Enteignung hinauslaufe; s. auch BÜHLMANN, Baulandmobilisierung, S. 552. § 38 PBG-LU sieht beispielsweise in dessen Abs. 2 vor, dass die Gemeinde mit interessierten Grundeigentümern Verträge über die Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland und die Folgen einer nicht zeitgerechten Realisierung abschliessen kann. Kommt keine vertragliche Einigung zustande, so kann gemäss nachfolgendem Abs. 3 die Gemeinde, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, nach acht Jahren seit Inkrafttreten dieser Änderung des PBG-LU oder seit Rechtskraft der späteren Einzonung ein Kaufrecht zum Verkehrswert ausüben, wobei über die Höhe des Verkehrswerts im Streitfall die Schätzungskommission nach Enteignungsgesetz des Kantons Luzern (die volle Bezeichnung derselben wird im PBG-LU geflissentlich vermieden) entscheiden kann. In diesem Zusammenhang ergibt sich, dass § 38 PBG-LU eigentlich eine verkappte formelle Enteignung als Rechtsfolge vorsieht.

<sup>942</sup> AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 36 zu Art. 15a RPG; vgl. STRITTMATTER, S. 167; vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 111.

<sup>943</sup> BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 11.

dieser Baupflicht.<sup>944</sup> Dazu werden im Zonenplan nach planerischen Kriterien grössere, zusammenhängende Bereiche der Bauzone bezeichnet, die der Bauverpflichtung unterstehen und innerhalb von acht Jahren einer Überbauung zuzuführen sind. Ist dies binnen dieser Frist nicht der Fall, kann der Gemeinderat bei ausgewiesener Nachfrage und nach einer Interessenabwägung das Bauland zum Verkehrswert erwerben und anschliessend der Überbauung zuführen.<sup>945</sup>

Bei der aktiven Bodenpolitik in Form des Rothenbrunner Modells handelt es sich um einen sehr interessanten und auch zielführenden und somit auf jeden Fall weiter verfolgungswürdigen Lösungsansatz, solange die Gemeinde die Überbauung durch den Grundeigentümer so forcieren bzw. andernfalls die notwendigen Mittel für den Kauf selber aufbringen kann oder einen interessierten Investor im Köcher hat. Jedoch muss die Gemeinde zur Umsetzung der Ziele und Zwecke der Raumplanung so spätestens nach Fristablauf in die Schuhe des Grundeigentümers treten. Dessen Interesse an einer Überbauung gälte es m.E. in erster Linie zu wecken, ohne das Drohgebilde der Enteignung – diese zieht überdies Kostenfolgen für das Gemeinwesen nach sich, die Entschädigung zum Verkehrswert könnte dem einen oder anderen Grundstückseigentümer gar gelegen kommen – aufbauen zu müssen. «Bei der aktiven Bodenpolitik handelt es sich somit um eine langfristig angelegte Strategie, die nicht unerhebliche finanzielle Mittel erfordert und deren positive Auswirkungen häufig nicht direkt erkennbar sind.»<sup>946</sup>

Liegt die Überbauungsunwilligkeit daran, dass das Grundstück sich aufgrund von dessen ungünstiger Situierung<sup>947</sup> oder zufolge Altlasten<sup>948</sup> – gerade hier gäbe es erhebliches Innenentwicklungspotenzial – keiner gewinnbringenden Nutzung zuführen lässt, wird auch eine Gemeinde keine entsprechende Überbauung ins Auge fassen.

---

<sup>944</sup> MENGHINI ORLANDO, *Innovatives Modell*, S. 8.

<sup>945</sup> BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 11; MENGHINI GIANLUCA, *Transferable Development Rights*, S. 8. S. auch BGE 88 I 248 ff. (254 ff.), E. II.3.

<sup>946</sup> PERREGAUX DU PASQUIER, S. 46.

<sup>947</sup> Hier kann allenfalls eine Landumlegung Abhilfe schaffen, vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.B.

<sup>948</sup> Vgl. hierzu insb. Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.A.3.b.



### 3. Mehrwertausgleich

Grosses Potenzial zur Baulandmobilisierung wurde und wird beim Mehrwertausgleich bzw. der Mehrwertabgabe und einer bundesrechtlichen Verpflichtung der Kantone, diese tatsächlich auch umzusetzen, ausgemacht.<sup>949</sup> Entsprechend gross waren auch die daran gesetzten Erwartungen.<sup>950</sup>

Tatsächlich wurde mit Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG im Rahmen der Teilrevision des RPG 2012 eine Mindestvorschrift für die Kantone eingeführt, wonach Planungsvorteile mit einem Satz von 20 Prozent zwingend auszugleichen sind.<sup>951</sup> Die Krux beim Mehrwertausgleich aus Sicht der Baulandmobilisierung ergibt sich in doppelter Hinsicht:

Einerseits ist diese Massnahme *einzig bei neu einer Bauzone zugewiesenem Boden* anwendbar. Mobilisiert werden müsste jedoch vor allem der Boden, der zum Zeitpunkt der Einführung dieser Mehrwertabgabe im Jahr 2014 bereits ausgeschieden war, jedoch – aus welchen Gründen auch immer – nicht überbaut bzw. gehortet wird. Eine Anwendbarkeit der Mehrwertabgabe auch auf gehortetes Bauland könnte dann gegeben sein, wenn – etwa im Zuge von verwaltungsvertraglichen Lösungen – das Gemeinwesen einen Anreiz bzw. Mehrwert für den Grundeigentümer, beispielsweise in der Form einer Auf- oder Umzonung, zu schaffen vermag. Der Grundeigentümer willigt in einem solchen Fall in diese Abgabe ein, um den ihm in Aussicht gestellten Mehrwert wie etwa eine höhere Ausnutzung umsetzen zu können.<sup>952</sup> Hierzu muss es den Gemeinden aber erlaubt sein, über die Mindestvorschrift von Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG hinauszugehen und auch Tatbestände ausserhalb der eigentlichen Einzonung mit der Mehrwertabgabe erfassen zu dürfen.<sup>953</sup> Ansonsten ergibt diese Regelung aus Aspekten der haushälterisch-nachhaltigen Bodennutzung wenig Sinn.

---

<sup>949</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 133. Ausführlich zum Mehrwertausgleich i.S.v. Art. 5 RPG und dessen Funktionen nachstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, IV.

<sup>950</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 132.

<sup>951</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 40 zu Art. 15a RPG.

<sup>952</sup> Vgl. AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 636; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 45 zu Art. 15a RPG. Zu vertraglichen Lösungen zur Baulandmobilisierung vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.1.

<sup>953</sup> AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 636; vgl. LOCHER, Mehrwertausgleich, S. 21.

Andererseits ist die Mehrwertabgabe *erst zum Zeitpunkt der Überbauung oder der Veräusserung des Grundstücks fällig*. Um der Baulandhortung tatsächlich entgegenzuwirken, müsste eine solche Abgabe unmittelbar im Zeitpunkt der Einzonung fällig sein.<sup>954</sup> Die Grundeigentümer hätten dadurch einen Anreiz, ihr Grundstück entweder möglichst rasch zu überbauen oder an einen bauwilligen Investor zu veräussern; die Problematik der Baulandhortung und die Frage, wie solches Land i.S.v. Art. 15a RPG seiner Bestimmung zugeführt werden könnte, würde sich so kaum mehr stellen.<sup>955</sup> Eine derart ausgestaltete Mehrwertabgabe wäre überdies – da sie das Eigentum nicht beschränkt, sondern bereits im Zeitpunkt der planungsrechtlichen Massnahme wie etwa einer Ein- oder Aufzonung bloss dessen Inhalt und Umfang definiert – leichter umzusetzen und moderater als eine Baupflicht mit den sich daraus ergebenden Sanktionsfolgen.<sup>956</sup> Leider konnte sich das Parlament zu einer solchen Lösung nicht durchringen.<sup>957</sup>

---

<sup>954</sup> Vgl. LOCHER, *Mehrwertausgleich*, S. 9; vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 7; s. auch MUGGLI, *Mindestausnützungsziffer*, S. 31 sowie S. 37.

<sup>955</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 40 zu Art. 15a RPG. Ob eine solche Vorverlegung möglich sei, ist umstritten: AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 40 zu Art. 15a RPG, erblicken in Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG eine Mindestvorschrift, in deren Rahmen die Kantone strengere Fälligkeitsregelungen einführen könnten, weshalb eine Vorverlegung auf den Zeitpunkt der Einzonung möglich sein dürfte. A.M. ist POLTIER, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 58 zu Art. 5 RPG, der dafürhält, dass eine von Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG abweichende Vorverlegung nicht zulässig sei, da der Bundesgesetzgeber die Fälligkeit ausdrücklich geregelt habe. A.M. ebenso EYMANN, S. 175, wie auch BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 7.

<sup>956</sup> POLTIER, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 58 zu Art. 5 RPG; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 41 zu Art. 15a RPG. Zur Baupflicht bei Neueinzonungen vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.C.3. Bei einer Baupflicht i.S.v. Art. 15a Abs. 2 RPG bei bereits bestehenden Bauzonen bleibt m.E. für die Anwendung einer nachträglich eingeführten Mehrwertabgabe – ausser im Rahmen der vorstehend erwähnten vertraglichen Vereinbarungen (vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.1) – kein Raum, da dies mit einer Eigentumsbeschränkung einherginge.

<sup>957</sup> Vgl. Verhandlungen zur Revision RPG 2012, Zusammenfassung der Verhandlungen, S. VI f. Dies zeigt wiederum das Delta zwischen den in der Bundesverfassung und den Einleitungsbestimmungen auf die Fahne geschriebenen Nachhaltigkeitszielen und deren tatsächliche Umsetzung auf. LOCHER, *Mehrwertausgleich*, S. 20 f., m.w.Verw., wendet aber – bezüglich bereits ins Auge gefasster Überbauungen, für die eine Neueinzonung vorgenommen wird sicher berechtigterweise – ein, dass die Abschöpfung eines planungsbedingten Mehrwertes zum frühestmöglichen Zeitpunkt gerade das Gegenteil einer Baulandmobilisierung bewirken kann, denn genau im Moment, wo er-

#### 4. Steuerrechtliche Massnahmen zur Baulandmobilisierung

Der Einsicht folgend, dass es vielfältige Faktoren sind, die auf den Boden und dessen Nutzung einwirken, kann und darf es nicht nur Sache des RPG allein sein, auf eine nachhaltige Raum- und Bodennutzung hinzuwirken. Es sind vielmehr auch raumwirksame Massnahmen aus anderen Sachbereichen hinzuzuziehen. Dies trifft insbesondere auch für die in Art. 15a Abs. 1 RPG geforderte Mobilisierung von bestehenden Bauzonen zu.<sup>958</sup>

Auf den ersten Blick unerwarteter Sukkurs bietet sich aus dem Steuerrecht an:

##### a) *Verkehrswertbesteuerung unbebauter Baulandgrundstücke*

Die Besteuerung zum realen Bodenwert ist sowohl für bestehende als auch für neu einzuzonende Baugrundstücke eine wirksame Massnahme gegen die Baulandhortung.<sup>959</sup> «Zwecks Erreichen eines Realisationsdruckes bzw. zur Neutralisierung des Hortungsanreizes [...], sowie zur Wahrung einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist unüberbautes Land in der Bauzone verkehrswertorientiert zu besteuern [...]»<sup>960</sup> Es dürfte anzunehmen sein, dass der Anreiz,

---

hebliche Investitionen anfallen (Grundstückkauf, Überbauung dieses Grundstücks) muss gleichzeitig eine Mehrwertabgabe entrichtet werden, obwohl aus dieser Investition noch keine liquiden Mittel anfallen.

<sup>958</sup> Vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 882 f. Weitere ausserhalb des eigentlichen Raumplanungsrechts liegende Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung und Siedlungsentwicklung nach innen, mithin zu einer haushälterischen und nachhaltigen Bodennutzung, werden insbesondere im Dritten Teil dieser Arbeit besprochen.

<sup>959</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 55; ARGE ALP, S. 26. STRITTMATTER, S. 167, verweist auf ein Beispiel aus dem dänischen Raumplanungsrecht: Probleme wie Baulandhortung und Bodenspekulation seien dort aufgrund einer konsequent auf die Ziele der Raumordnung ausgerichteten Steuerpolitik kaum bekannt, die Verkehrswertbesteuerung habe dazu geführt, dass nicht überbauungswillige Grundeigentümer um Auszonung ihrer Grundstücke ersuchten (was m.E. aus raumplanerischen Gesichtspunkten und dem Ruf nach einer haushälterischen Bodennutzung nicht immer nur wünschenswert ist, insbesondere, wenn sich die auf diese Gesuche hin ausgezonten Grundstücke in Zentrumslagen befinden). S. hierzu auch MÜLLER-JENTSCH, Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, S. 65, sowie MUGGLI, Baupflicht, S. 111.

<sup>960</sup> LOCHER, Der bernische Lösungsvorschlag, S. 429, der in diesem Zusammenhang darauf verweist, dass ein Hortungsanreiz insbesondere auch durch die Grundstücksgewinnsteuer (trotz Wegfall des Besitzdauerabzuges) entstehen kann; vgl. zur Grundstücksgewinnsteuer Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4.a. S. auch MÜLLER-JENTSCH,

ein Grundstück zu überbauen, umso höher ausfällt, je höhere Steuern für dasselbe anfallen.<sup>961</sup>

Eine gesetzliche Grundlage für eine derartige Ausgestaltung bestünde mit Art. 14 StHG bereits: Dessen Abs. 1 sieht als Grundsatz vor, dass ein Vermögenswert zum Verkehrswert – also zum objektiven Marktwert bzw. zu dem Preis, der bei einer Veräusserung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr mutmasslich erzielt werden kann – zu bewerten ist.<sup>962</sup>

Hierbei kann jedoch gemäss Satz zwei von Art. 14 Abs. 1 StHG der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden. Dieser – im Vergleich zum Verkehrswert deutlich geringere – Ertragswert ergibt sich durch die Kapitalisierung des Ertrags und wird insbesondere bei landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben angewendet.<sup>963</sup> Auf diese Ausnahme in Bezug auf landwirtschaftliche Grundstücke geht Abs. 2 von Art. 14 StHG genauer ein: Dieser besagt, dass landwirtschaftliche Grundstücke zum Ertragswert zu bewerten sind, das kantonale Recht aber vorsehen kann, dass der Verkehrswert mitberücksichtigt wird oder im Falle der Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung des Grundstücks eine Nachbesteuerung für die Differenz zwischen Ertrags- und Verkehrswert gemäss kantonalem Recht möglich ist.<sup>964</sup> Die Kantone haben bezüglich der konkreten Ausgestaltung und der Ent-

---

Höhere Bodenpreise, S. 8; ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 8 f.; BÜHLMANN, Interview REY, S. 8.

<sup>961</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 38 zu Art. 15a RPG; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 109; vgl. WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 35 f. sowie S. 76; vgl. MÜLLER-JENTSCH, Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, S. 65; s. auch MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 31 sowie S. 37.

<sup>962</sup> DZAMKO-LOCHER/TEUSCHER, Kommentar Steuerrecht, N 4 zu Art. 14 StHG; Urteil des BGer 2C\_450/2013 vom 5. Dezember 2013, E. 2.1; BGE 128 I 240 ff. (248), E. 3.1.2.

<sup>963</sup> Vgl. DZAMKO-LOCHER/TEUSCHER, Kommentar Steuerrecht, N 4 zu Art. 14 StHG; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 109; vgl. WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 35, insb. Fn 13. Nach Art. 10 Abs. 1 des hier einschlägigen BGGB ergibt sich der Ertragswert aus dem Kapital, das mit dem Ertrag eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks bei landesüblicher Bewirtschaftung zum durchschnittlichen Zinssatz für erste Hypotheken verzinst werden kann.

<sup>964</sup> Dieselbe darf für maximal 20 Jahre rückwirkend erfolgen. Vgl. DZAMKO-LOCHER/TEUSCHER, Kommentar Steuerrecht, N 35 zu Art. 14 StHG.

scheidung, ob und welche landwirtschaftlichen Grundstücke zum Verkehrs- bzw. Ertragswert zu besteuern sind, erheblichen Spielraum – und nutzen diesen auch.<sup>965</sup>

Die Bewertung von landwirtschaftlichen Grundstücken zum Ertragswert ist so lange gerechtfertigt, als diese Grundlage einer landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit bilden, weshalb sich ihr Wert in erster Linie durch den entsprechenden Ertrag bestimmt.<sup>966</sup> Fragwürdig ist unter der Betrachtungsweise einer nachhaltigen Bodennutzung – der sich die Landwirtschaft in Art. 1 Abs. 1 LwG ebenso an erster Stelle verschrieben hat – die kantonale Usanz, an den Tatbestand der tatsächlichen landwirtschaftlichen Nutzung<sup>967</sup> sowie an die Frage, ob das Grundstück dem Geltungsbereich des BGGB unterstellt ist,<sup>968</sup> anzuknüpfen.<sup>969</sup>

Konsequent wäre es, allein darauf abzustellen, ob ein Grundstück einer Bauzone zugewiesen ist und so in absehbarer Zeit – ganz im Sinne der so oft propagierten Siedlungsentwicklung nach innen und auch der in diesem Abschnitt besonders interessierenden Mobilisierung des Baulandes – einer baulichen Nutzung zur Verfügung stehen muss oder ob es sich um eine Fläche in der Landwirtschaftszone handelt, die insbesondere für die Produktion von Lebensmitteln, aber auch als Erholungsraum zur Verfügung steht und auch weiterhin zur Verfügung stehen muss.<sup>970</sup> Einmal der Bauzone zugewiesen, ist ein Grundstück deshalb nach dem

---

<sup>965</sup> DZAMKO-LOCHER/TEUSCHER, Kommentar Steuerrecht, N 35 zu Art. 14 StHG; vgl. WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 11.

<sup>966</sup> DZAMKO-LOCHER/TEUSCHER, Kommentar Steuerrecht, N 39 zu Art. 14 StHG; ZIGERLIG/JUD, Kommentar Steuerrecht Voraufgabe, N 8 zu Art. 14 StHG.

<sup>967</sup> Solange ein Grundstück landwirtschaftlich *genutzt* wird, fällt es unter die Ertragswertbesteuerung, auch wenn die Zuweisung zur Bauzone bereits geschehen ist; dies, «[...] weil das formale Kriterium der Einzonung im Hinblick auf die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Unterscheidungskriterium für die Bewertung zum Verkehrs- oder Ertragswert nicht massgebend sein könne»; vgl. ZIGERLIG/JUD, Kommentar Steuerrecht Voraufgabe, N 9 zu Art. 14 StHG; RICHNER/FREI/KAUFMANN/MEUTER, § 40 Rz. 6; s. auch WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 38.

<sup>968</sup> Vgl. BGE 138 II 32 ff. (36 f.), E. 2.2 und 2.3; s. auch Urteil des BGE 2C\_873/2011 vom 22. Oktober 2012, E. 4 und 5; vgl. ZIGERLIG/JUD, Kommentar Steuerrecht Voraufgabe, N 9 zu Art. 14 StHG. Demnach muss ein Abstellen auf die tatsächliche Nutzung so oder anders in den Hintergrund treten. A.M. RICHNER/FREI/KAUFMANN/MEUTER, § 40 Rz. 7, m.w.Verw.

<sup>969</sup> Vgl. DZAMKO-LOCHER/TEUSCHER, Kommentar Steuerrecht, N 39 zu Art. 14 StHG; vgl. ZIGERLIG/JUD, Kommentar Steuerrecht Voraufgabe, N 9 zu Art. 14 StHG.

<sup>970</sup> Was mitunter Leistungen im Interesse der und für die Allgemeinheit beinhaltet, was zum Bezug von Direktzahlungen berechtigen soll und muss. Vgl. zur inkonsequenten

Verkehrswert und nicht (mehr) nach dem landwirtschaftlichen Ertragswert zu besteuern, unabhängig davon, ob es überbaut ist oder nicht.<sup>971</sup>

Die verkehrswertorientierte Besteuerung lässt sich damit rechtfertigen, dass die durch Planungsmassnahmen erhöhte Nutzungsmöglichkeit gleichzeitig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigentümers steigert, nach welcher sich die Besteuerung gemäss Art. 127 Abs. 2 BV zu richten hat.<sup>972</sup> Auch wenn die Besteuerung zum Verkehrswert seit dem Zeitpunkt der Einzonung bei der Erhebung höher ausfällt als der Ertrag der besteuerten Aktiven (dem noch nicht überbauten Bauland), so liegt dennoch keine konfiskatorische Besteuerung vor, solange der Steuerpflichtige die Möglichkeit einer anderen, besseren Bodennutzung hat.<sup>973</sup>

---

Behandlung von Direktzahlungen jedoch Erster Teil, 2. Kapitel, II.B.2.b. REINHARDT/STÜDELI/BASCHUNG et al., S. 30 f., möchten bei Land innerhalb der Bauzone nur jene Grundstücke nach dem Ertragswert besteuern bzw. bewerten, die landwirtschaftlich genutzt werden *und* eigentumsmässig zu einem landwirtschaftlichen Betrieb gehören.

<sup>971</sup> MÜLLER-JENTSCH, Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, S. 65. Im Sinne einer milderen Massnahme wäre die ergänzende Vermögenssteuer gemäss der Kann-Bestimmung von Art. 14 Abs. 2 Sätze 2 und 3 StHG ins Auge zu fassen, wonach eine Nachbesteuerung für die Differenz zwischen Ertrags- und Verkehrswert abgeschöpft werden kann, da dem Steuerpflichtigen der Verkehrswert des Grundstücks nach erfolgter Einzonung bereits während dessen landwirtschaftlicher Nutzung latent zur Verfügung stand, sich jedoch erst mit der Veräusserung oder Überbauung des Grundstücks auch tatsächlich monetär verwirklicht hat. Damit kann die vorbestehende, teilweise ungerechtfertigte Unterbesteuerung nachträglich ausgeglichen werden; vgl. DZAMKO-LOCHER/TEUSCHER, Kommentar Steuerrecht, N 43 f. zu Art. 14 StHG sowie Urteil des BGer 2C\_32/2014 vom 27. November 2014, E. 2.1; s. auch WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 12, S. 35 f. sowie S. 72.

<sup>972</sup> Vgl. REINHARDT/STÜDELI/BASCHUNG et al., S. 30. Ebenso ist m.E. das aus Art. 8 Abs. 1 BV fließende Gleichbehandlungsgebot, wonach Gleiches nach seiner Massgabe gleich, Ungleiches nach seiner Massgabe ungleich zu behandeln ist, verletzt, wenn ein Grundstückseigentümer sich auf die Besteuerung zum Ertragswert berufen kann, weil ein Landwirt das ersterem gehörende Land weiterhin bewirtschaftet, während ein anderer Grundstückseigentümer dies nicht kann, weil das Land keiner landwirtschaftlichen Nutzung mehr zugänglich ist. Vgl. statt vieler WALDMANN, BaKomm, insb. N 29 zu Art. 8 BV sowie BGE 136 I 1 ff. (5 f.), E. 4.1.

<sup>973</sup> REINHARDT/STÜDELI/BASCHUNG et al., S. 30, mit Verweis auf BGE 105 Ia 134 ff. (142), E. 3b.

Die Eigentumsgarantie steht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung einer Erhöhung eines Abgabesatzes<sup>974</sup> nicht entgegen, solange diese öffentliche Abgabe durch die Höhe der Sätze nicht den Wesenskern oder die Substanz des privaten Eigentums aushöhlt, also die Institutsgarantie nicht tangiert.<sup>975</sup>

Die Institutsgarantie schützt als einer der drei Teilgehalte von Art. 26 BV den Kern des Eigentums als fundamentale Einrichtung der Rechtsordnung und untersagt dem Gesetzgeber, Normen aufzustellen, die das Rechtsinstitut der Eigentumsgarantie aushöhlen oder gar aufheben könnten.<sup>976</sup> Der Steuergesetzgeber muss demnach die bestehenden Vermögen der Steuerpflichtigen in ihrer Substanz bewahren und die Möglichkeit der Neubildung von Vermögen erhalten.<sup>977</sup> Entsprechend wirkt die Institutsgarantie im Rahmen des Abgabewesens als Verbot konfiskatorischer Besteuerung.<sup>978</sup> Das Bundesgericht hielt diesbezüglich fest, dass es die auf der Institutsgarantie basierende Vorstellung, wonach die Eigentumsordnung in ihrem Kern gegenüber staatlichen Eingriffen zu schützen sei, dem Gemeinwesen verwehrt, den Abgabepflichtigen ihr privates Vermögen oder einzelne Vermögenskategorien (z.B. das Immobilienvermögen) durch übermässige Besteuerung nach und nach zu entziehen.<sup>979</sup> Diese Frage stelle sich bei der Besteuerung von Vermögen vor allem dann, wenn dieses dauernd oder langfristig ertragslos bleibe oder einen sehr geringen Ertrag abwerfe, der möglicherweise tiefer liege als die gesamte Steuerbelastung.<sup>980</sup> Das Bundesgericht verweist jedoch darauf, dass «[e]ine konfiskatorische Besteuerung in diesen Fällen jedenfalls *dann nicht* vor[liege], wenn der Eigentümer freiwillig auf einen genügenden Ertrag [...] verzichtet, oder weil er hofft, bei späterer Veräusserung des Vermögensobjektes einen den Vermögensertrag weit übersteigenden Kapitalgewinn zu erzielen. Das

---

<sup>974</sup> Gemäss HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2756, lassen sich öffentliche Abgaben grob in Kausalabgaben und Steuern differenzieren.

<sup>975</sup> BGE 114 Ib 17 ff. (23), E. 5a; BGE 106 Ia 342 ff. (348), E. 6a; BGE 127 I 60 ff. (68), E. 3b. Vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 34 zu Art. 26 BV. Zu den einzelnen auf der Eigentumsgarantie fussenden Teilgarantien vgl. ausführlich Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.B.2 ff.

<sup>976</sup> RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Rz. 1791; BGE 119 Ia 348 ff. (353), E. 2a; BGE 128 II 112 (126), E. 10 b. Ausführlich und bezüglich Kerngehalt differenzierter WALDMANN, BaKomm, N 36 sowie 59 f. zu Art. 26 BV.

<sup>977</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2851; WALDMANN, BaKomm, N 39 zu Art. 26 BV.

<sup>978</sup> RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Rz. 1794; WALDMANN, BaKomm, N 39 zu Art. 26 BV.

<sup>979</sup> BGE 106 Ia 342 ff. (349), E. 6a; vgl. WALDMANN, BaKomm, N 39 zu Art. 26 BV.

<sup>980</sup> BGE 106 Ia 342 ff. (352), E. 6c.

kann etwa beim Besitz von Gold oder andern Edelmetallen der Fall sein, welche überhaupt keinen Ertrag abwerfen, oder auch bei der Spekulation mit Bauerwartungsland, das teuer bezahlt wird, aber, weil vorderhand landwirtschaftlich genutzt, nur einen geringen Ertrag abwirft.»<sup>981</sup> Es ist somit stets zu prüfen, ob die Besteuerung tatsächlich nach und nach zu einem Verzehr des Vermögens führt oder die Neubildung von Vermögen verhindert.<sup>982</sup>

Gerade bei gehortetem Bauland steigt das Vermögen des Steuerpflichtigen trotz einer allenfalls hohen Steuerbelastung im Ergebnis weiter bzw. nimmt der Eigentümer im Rahmen der Spekulation mit dem Bodenwert mögliche Wertebussen in Kauf.<sup>983</sup> Ein solches Verhalten darf nicht durch eine steuerrechtlich günstigere Erfassung noch befördert werden. Dies gilt umso mehr, als dass die Eigentumsgarantie gegenüber anderen Verfassungsbestimmungen mit Kompetenz-, Aufgaben- und Zielgehalt wie gerade das Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 73 BV) und die Vorschriften der Boden- und Umweltverfassung (Art. 74 ff. BV<sup>984</sup>), welche die verfassungsmässigen Eigentumsrechte tangieren und latent beschränken, keinen Vorrang hat.<sup>985</sup> Vielmehr stehen diese gleichberechtigt neben der Eigentumsgarantie und prägen die Gewährleistung des Eigentums mit, wobei der Gesetzgeber die in den anderen Verfassungsbestimmungen enthaltenen – der Eigentumsgarantie oft gegenläufigen – Interessen im Rahmen einer wertenden Abwägung sachge-

---

<sup>981</sup> BGE 106 Ia 342 ff. (352), E. 6c; Hervorhebungen durch den Verfasser.

<sup>982</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2853.

<sup>983</sup> Vgl. BGE 106 Ia 342 ff. (353), E. 6c. Das Bundesgericht verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass, wenn beispielsweise bei einer Aktie trotz eines hohen Reingewinns eine geringe Dividende ausgeschüttet werde, mit welcher die Einkommens- und Vermögenssteuer auf diesen Wertschriften nicht bezahlt werden könne, die Vermögenssubstanz möglicherweise dennoch nicht ausgehöhlt werde, weil der innere Wert der Gesellschaft und damit der innere Wert der Aktien gleichzeitig steige. Das werde sich bei den Aktiengesellschaften mit kotierten Aktien mit der Zeit auch in den bezahlten Kursen niederschlagen. Analoges trifft m.E. auch auf gehortetes Bauland zu. Kritisch zu dieser Bundesgerichtsentscheid, der es zulasse, dass die Schutzwirkung der Eigentumsgarantie nahezu ihres Gehalts beraubt werde, VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 35 zu Art. 26 BV; a.M. MÜLLER/SCHEFER, S. 1016 f.

<sup>984</sup> Also insbesondere auch die in Art. 75 Abs. 1 BV geforderte zweckmässige und haushalterische Bodennutzung.

<sup>985</sup> WALDMANN, BaKomm, N 56 zu Art. 26 BV; RIVA/MÜLLER-TSCHUMI, § 48 Rz. 10; BGE 105 Ia 330 ff. (336), E. 3c.



recht zu berücksichtigen hat und dadurch letztlich Inhalt und Umfang des Eigentums konkret ausgestaltet und näher bestimmt.<sup>986</sup>

Eine – wohl nicht so intendierte – Beachtung der die Eigentumsgarantie formenden weiteren Bestimmungen der Bundesverfassung ist in § 42 Abs. 2 des StG-SZ enthalten, der gleichzeitig die für Art. 14 Abs. 2 StHG wünschenswerte Differenzierung vornimmt, wonach unüberbaute Grundstücke in der Bauzone ungeachtet einer allfälligen landwirtschaftlichen Nutzung unter Berücksichtigung ihres Erschliessungszustandes zum Verkehrswert besteuert werden.<sup>987</sup> Das Bundesgericht hat die Anwendbarkeit dieser Gesetzesnorm geschützt und festgehalten, dass selbst die Unterstellung eines landwirtschaftlich genutzten Grundstücks unter das BGG die steuerrechtliche Bewertung nach dem Verkehrswertprinzip nach sich ziehe, da § 42 Abs. 2 StG-SZ eine zulässige Sonderordnung i.S.v. Art. 14 Abs. 2, zweiter Satz StHG, treffe.<sup>988</sup>

Abgesehen vom Kanton Schwyz üben sich die Kantone bei der Umsetzung einer analogen Regelung in vornehmer Zurückhaltung.<sup>989</sup> Während die Bundesverfassung in vielfacher Weise, gleichermassen aber auch die Einleitungsartikel zum RPG sowie zum LwG eine nachhaltige und haushälterische Bodennutzung fordern, so geht es eher in die entgegengesetzte Richtung, wenn die tatsächliche Umsetzung dieses hochgehaltenen Postulats infrage steht.<sup>990</sup> Bereits 1986 hielten REINHARDT/STÜDELI/BASCHUNG et al. jedoch fest: «Die Landhortung wird gefördert, wenn eingezontes Land für die Vermögenssteuer nicht auf der Grundlage des Verkehrswertes bewertet wird.»<sup>991</sup> Die stringente Unterstellung von der Bauzone zugewiesenen Grundstücken unter die Verkehrswertbesteuerung könnte eine er-

---

<sup>986</sup> Vgl. RIVA/MÜLLER-TSCHUMI, § 48 Rz. 10; vgl. WALDMANN, BaKomm, N 56 zu Art. 26 BV; vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 13 zu Art. 26 BV; BGE 105 Ia 330 ff. (336), E. 3c.

<sup>987</sup> Vgl. DZAMKO-LOCHER/TEUSCHER, Kommentar Steuerrecht, N 39 zu Art. 14 StHG; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 38 zu Art. 15a RPG. WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 35, fordern im Sinne einer milderer Lösung, dass zumindest nichtlandwirtschaftlich genutzte Grundstücke konsequent nach dem Verkehrswert besteuert werden.

<sup>988</sup> Urteil des BGer 2C\_387/2011 vom 22. Oktober 2012, E. 4.a und insb. E. 7.2.

<sup>989</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 38 zu Art. 15a RPG.

<sup>990</sup> Was auch auf den (zu erwartenden) politischen Widerstand zurückzuführen sein dürfte; vgl. WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 76.

<sup>991</sup> REINHARDT/STÜDELI/BASCHUNG et al., S. 31.

hebliche Hebelwirkung in Richtung der Baulandmobilisierung, wie sie Art. 15a RPG fordert – Massnahmen dieser Art können und müssen wie bereits festgehalten nicht allein mit raumplanerischen Mitteln umgesetzt werden – bewirken.<sup>992</sup>

**b) Grundstückgewinnsteuer**

Positive Auswirkungen im Hinblick auf die Baulandmobilisierung hätte, bzw. einer Baulandhortung entgegenwirken könnte – bei entsprechender Ausgestaltung – auch die Grundstückgewinnsteuer.<sup>993</sup> Diese knüpft an die Veräusserung eines Grundstücks an und erfasst den Wertzuwachs, den dieses Grundstück – in der Regel über einen längeren Zeitraum – erfahren hat.<sup>994</sup> Unter diesen Wertzuwachs werden auch Mehrwerte subsumiert, die auf eine Planung zurückgehen.<sup>995</sup>

Art. 12 Abs. 1 StHG hält diesbezüglich als Rahmenbestimmung für die Kantone fest, dass Gewinne, die sich bei der Veräusserung eines Grundstückes des Privatvermögens<sup>996</sup> oder von Anteilen daran ergeben, der Grundstückgewinnsteuer unterliegen, soweit der Erlös die Anlagekosten (Erwerbspreis oder Ersatzwert zuzüglich Aufwendungen) übersteigt.<sup>997</sup> Daraus ergibt sich eine bundesrechtliche Verpflichtung der Kantone, eine Grundstückgewinnsteuer zu erheben. Bei der konkreten Umsetzung derselben wird den Kantonen ein grosser Spielraum zugestanden.<sup>998</sup> So haben die Kantone etwa gemäss Art. 1 Abs. 3 StHG weiterhin die Tarifhoheit; die Kantone können also Steuertarife und Steuersätze, aber auch Steuerfreibeträge selber bestimmen.<sup>999</sup> Im Rahmen dieser Tarifhoheit können die Kantone beispielsweise mittels einer tariflichen Abstufung der Besitzesdauer Rechnung tragen.<sup>1000</sup>

---

<sup>992</sup> Vgl. WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 77.

<sup>993</sup> Welche eine besondere Form des bzw. eine gewisse Analogie zum Mehrwertausgleich aufweist: vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 8; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 55.

<sup>994</sup> Dass der veräussernde Grundeigentümer die Bemessungsgrundlage mit der Haltedauer selber beeinflussen kann, soll sogleich aufgezeigt werden.

<sup>995</sup> BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 8.

<sup>996</sup> Oder eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstückes.

<sup>997</sup> Vgl. ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 2 zu Art. 12 StHG.

<sup>998</sup> ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 2 f. zu Art. 12 StHG.

<sup>999</sup> Vgl. ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 2a und 9 zu Art. 12 StHG.

<sup>1000</sup> ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 9 zu Art. 12 StHG.

Der Grundeigentümer kann also – quasi als Pendant zum in Art. 12 Abs. 5 StHG vorgesehenen Spekulationszuschlag bei kurzfristig realisierten Grundstücksgewinnen – von einer prozentualen Ermässigung auf den realisierten Grundstücksgewinn profitieren, je länger er sein Grundstück hält.<sup>1001</sup> Das Steuersubjekt kann so die Bemessungsgrundlage der Steuer im Endeffekt selber definieren und subjektiv beeinflussen, je nachdem, wie lange ein Grundstück gehalten wird.<sup>1002</sup> Begründet wird dies damit, dass so vor allem auch dem Umstand Rechnung getragen werden soll, dass die nach einer langen Besitzesdauer anfallenden Gewinne oft zu einem guten Teil auf die Geldentwertung zurückzuführen sind.<sup>1003</sup> Dementsprechend sind im Rahmen dieses Besitzdauerabzuges – je nach Kanton und Haltedauer – maximale Ermässigungen von 25 bis zu 72 Prozent auf den erzielten Gewinn möglich.<sup>1004</sup> Der Bundesgesetzgeber wollte im Rahmen der Steuerharmonisierung dieses «heisse Eisen» des Besitzdauerabzuges, den praktisch alle Kantone kennen, bewusst nicht anfassen.<sup>1005</sup> Auch das Bundesgericht hat entsprechend festgehalten,

---

<sup>1001</sup> Ein Tatbestand, der die Grundstückgewinnsteuer bei einer sehr langen Besitzdauer vollständig aufhebt, ist unter dem Gesichtspunkt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mehr als fraglich und würde höchstrichterlich korrigiert; vgl. ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 8 f. zu Art. 12 StHG. Im Jahr 2015 hatte einzig der Kanton Genf noch eine solche Praxis, bei der Gewinne nach 25 Jahren Haltedauer von der Steuer befreit sind; vgl. ESTV, Besteuerung der Grundstücksgewinne, S. 25. Vgl. POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 22 zu Art. 5 RPG; s. auch BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 9.

<sup>1002</sup> ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 59 f. zu Art. 12 StHG.

<sup>1003</sup> ESTV, Besteuerung der Grundstücksgewinne, S. 36.

<sup>1004</sup> ESTV, Besteuerung der Grundstücksgewinne, S. 37 ff. Das zweifelhafte Beispiel des Kantons Genf mit einer Ermässigung von 100 % bleibt hier ausgeblendet. Überdies ist eine Besteuerung sämtlicher planungsbedingter Mehrwerte einzig in denjenigen Kantonen möglich, die ein *monistisches System* der Grundstückgewinnbesteuerung kennen, bei dem auf allen Grundstücksgewinnen eine Steuer erhoben wird, ungeachtet, ob diese im Privat- oder Geschäftsvermögen des Eigentümers sind. Demgegenüber erfassen Kantone mit einem *dualistischen System* Grundstücksgewinne des Geschäftsvermögens mit der ordentlichen Einkommens- oder Gewinnsteuer, während die Gewinne auf den privaten Grundstücken einer besonderen Einkommenssteuer unterliegen, was insofern zu einer Ungleichbehandlung führt, weil die Verlustverrechnung bei Liegenschaften des Privatvermögens nicht zulässig ist und so insgesamt einen Verstoss gegen das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie gegen das Rechtsgleichheitsgebot bewirkt; vgl. POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 22 sowie 111 zu Art. 5 RPG; vgl. ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 3 und 4a f. zu Art. 12 StHG.

<sup>1005</sup> Vgl. ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 59 zu Art. 12 StHG.

dass sich aus dem StHG keine zwingende zeitliche Regelung bezüglich des Besitzdauerabzuges ergebe.<sup>1006</sup> Eine vollständige Steuerbefreiung durch den Besitzdauerabzug bei langer Haltedauer dürfte jedoch nicht zulässig sein, weil das StHG harmonisierungsrechtlich eine Besteuerung der Grundstückgewinne verlangt.<sup>1007</sup>

Die sich aus Art. 12 Abs. 1 StHG ergebende Regelung über die Besteuerung von Grundstücksgewinnen ist auch auf unüberbaute Grundstücke anwendbar und erfasst insbesondere auch die Gewinnmarge, die durch eine Einzonung von Landwirtschaftsland in Bauland «generiert» wird. Aufgrund der Möglichkeit, von einem *Besitzdauerabzug* zu profitieren, ergibt es sich nun auch in dieser Konstellation, dass der Steuersatz umso tiefer ausfällt, je länger ein Grundeigentümer mit der Veräusserung seines Grundstücks zuwartet.<sup>1008</sup> Dies *befördert die Hortung von unüberbautem Bauland*, was im Resultat die im öffentlichen Interesse liegenden Planungsabsichten unterläuft und die Zersiedelung begünstigt.<sup>1009</sup>

Ein Besitzdauerabzug auf bebauten Grundstücken vermag aufgrund der vorstehenden Darlegungen durchaus seine Berechtigung haben. Wollten die Kantone jedoch der Zersiedelung tatsächlich Einhalt gebieten und der auf Verfassungs- und Gesetzesebene geforderten haushälterischen Bodennutzung nachkommen, so wäre de lege ferenda der Besitzdauerabzug auf unüberbaute Grundstücke aufzuheben.

Aus *steuerrechtlicher Sicht* steht einer solchen Modifikation auf kantonaler Ebene nichts entgegen, können die Kantone doch im Rahmen ihrer gemäss Art. 1 Abs. 3 StHG zustehenden Tarifhoheit selber darüber bestimmen, welche Steuersätze in

---

<sup>1006</sup> Urteil des BGer 2A\_107/2006 vom 2. März 2006, E. 3.1; s. auch Urteil des BGer 2A\_445/2004 vom 7. Juni 2005, E. 2.3 sowie E. 5.2.

<sup>1007</sup> ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 9 sowie N 59 zu Art. 12 StHG. Anzufügen ist hier, dass die Beeinflussung der Bemessungsgrundlage durch den Willen des Steuersubjekts bei einer reinen Objektsteuer nicht zulässig wäre. Die Grundstückgewinnsteuer stellt jedoch gemäss neuerer bundesgerichtlicher Rechtsprechung (vgl. Urteil des BGer 2C\_1080/2014 vom 5. Juli 2016, E. 5.5 ff.) keine eigentliche Objektsteuer mehr dar, da dieses von einer auf das jeweilige Steuersubjekt ausgerichteten Spezialeinkommenssteuer ausgeht. Vgl. hierzu ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 11 sowie N 59 zu Art. 12 StHG; s. auch BGE 137 I 145 ff. (151 ff.), E. 4.3 ff.

<sup>1008</sup> BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 9; POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 22 zu Art. 5 RPG.

<sup>1009</sup> Vgl. WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 38; vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 9.

welchem Zeitraum anfallen oder eben gerade nicht.<sup>1010</sup> So wendet der Kanton Obwalden beispielsweise bereits heute ganz allgemein keinen Besitzdauerabzug an.<sup>1011</sup> A maiore ad minus dürfte es den anderen Kantonen – den entsprechenden Willen vorausgesetzt – möglich sein, den ihnen mit dem Rahmengesetz des StHG zugestandenem erheblichen Regelungsspielraum auszuschöpfen<sup>1012</sup> und zumindest unüberbaute Grundstücke vom Besitzdauerabzug auszunehmen.<sup>1013</sup>

Aus *verfassungsrechtlicher* Warte ist wiederum zu prüfen, ob eine solche Modifikation der Grundstückgewinnsteuer in Grundrechte, namentlich die von Art. 26 BV geschützte Eigentumsgarantie, eingreifen würde. Dies dürfte m.E., wie bereits im Rahmen der Prüfung einer möglichen Verkehrswertbesteuerung von unüberbauten Grundstücken dargelegt, nicht der Fall sein, da mit der Aufhebung des Besitzdauerabzuges nicht in das Institut des Eigentums selber eingegriffen wird. Das Grundeigentum an sich und die Verfügungsfreiheit darüber bleiben bestehen, allein die Besitzesdauer ist nicht mehr abzugsfähig.<sup>1014</sup>

Überdies ist nicht von der Hand zu weisen, dass zumindest bei unüberbauten Grundstücken, welche zu Investitionszwecken gehalten werden,<sup>1015</sup> ein durch das

---

<sup>1010</sup> Vgl. hierzu gerade vorstehend.

<sup>1011</sup> ESTV, Besteuerung der Grundstückgewinne, S. 36.

<sup>1012</sup> Vgl. ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 2 zu Art. 12 StHG.

<sup>1013</sup> Es sei nochmals darauf verwiesen, dass ein Besitzdauerabzug wie bei der Grundstückgewinnsteuer, bei dem die Bemessungsgrundlage allein durch den subjektiven Willen des Steuersubjekts geschmälert werden kann, bei einer reinen Objektsteuer gar unzulässig wäre, vgl. vorstehend Fn. 1007.

<sup>1014</sup> Es sei wiederum auf die bereits in vorstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4.a, nota bene auch Fn. 975, gemachten Ausführungen, insbesondere die dort zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung in BGE 114 Ib 17 ff. (23), E. 5, verwiesen, wonach die Eigentumsgarantie von Art. 26 BV einer Erhöhung eines Abgabesatzes – was m.E. umgekehrt auch auf die Aufhebung einer Abzugsmöglichkeit zutreffen sollte – nicht im Wege steht, solange durch die Höhe des Abgabesatzes (bzw. im hier behandelten, umgekehrten Fall der Aufhebung einer Abzugsmöglichkeit) nicht die Institutsgarantie als Wesenskern des privaten Eigentums bzw. die Substanz der privaten Vermögen ausgehöhlt werden. Dies ist bei einem Verzicht auf den Besitzdauerabzug bei unüberbauten, der Bauzone zugewiesenen Grundstücken sicherlich nicht der Fall, können diese doch weiterhin mit Gewinn veräussert werden.

<sup>1015</sup> Bei zu eigenen Wohn- oder anderen Nutzungszwecken gehaltenem Grundeigentum lässt sich ein Besitzdauerabzug mit der Argumentation, die Geldentwertung müsse entsprechend Berücksichtigung finden, m.E. noch rechtfertigen. Vgl. hierzu ESTV, Besteuerung der Grundstückgewinne, S. 36.

Steuersubjekt beeinflusster Besitzdauerabzug – mitunter in der Absicht, die Bemessungsgrundlage durch möglichst lange Haltedauer zu schmälern – den in Art. 127 Abs. 2 BV enthaltenen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wenn nicht geradezu verletzt, so doch erheblich tangiert.<sup>1016</sup>

**c) Exkurs zu Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG**

Ebenso baulandmobilisierende Auswirkungen hätte die Umsetzung des Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG – der die Erfassung von Planungsmehrwerten mittels Grundstückgewinnsteuer vorsieht – in die Praxis gehabt.<sup>1017</sup> Alternativ zur Veräusserung als steuerbegründenden Tatbestand i.S. des Ingresses von Art. 12 Abs. 2 StHG sieht dessen lit. e vor, dass die ohne Veräusserung erzielten Planungsmehrwerte im Sinne des RPG – sofern das kantonale Recht diesen Tatbestand der Grundstückgewinnsteuer unterstellt – einer Veräusserung gleichgestellt sind.<sup>1018</sup>

Die Kantone hätten damit also die Möglichkeit an der Hand gehabt, die Mehrwertabgabe i.S.v. Art. 5 Abs. 1 aRPG von den Grundeigentümern bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme – wie insbesondere der Einzonung – erheben zu können; also noch (lange) bevor die Veräusserung der einzig durch die Planungstätigkeit des Gemeinwesens aufgewerteten Grundstücke an einen Dritten stattgefunden hätte.<sup>1019</sup> Eine solche grundstückgewinnsteuerliche Erfassung neu eingezoner Grundstücke hätte der Baulandhortung zweifellos entgegenzuwirken vermocht, insbesondere, weil der steuerauslösende Tatbestand bereits mit Inkrafttreten der Planungsmassnahme vorläge. Jedoch manifestiert sich wiederum der Unwille von Gesetzgeber und Gesetzesanwender, die so oft zitierte und postulierte nachhaltige bzw. haushälterische Bodennutzung in die Tat umzusetzen: Kein Kanton hat von der in Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG offerierten Möglichkeit Gebrauch gemacht. Dies hat mitunter zur Verschärfung der – in Art. 5 Abs. 1

---

<sup>1016</sup> Ziel des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist, die Steuerlast nach dem ökonomischen Potenzial einer steuerpflichtigen Person auszugestalten. Es handelt sich hierbei um eine Konkretisierung des in Art. 8 Abs. 1 BV verankerten Rechtsgleichheitsgebotes; vgl. BEHNISCH, BaKomm, N 19 sowie 28 ff. zu Art. 127 BV.

<sup>1017</sup> Vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 55.

<sup>1018</sup> S. auch PERREGAUX DUPASQUIER, S. 55.

<sup>1019</sup> EGLOFF, S. 5 f.; PERREGAUX DUPASQUIER, S. 55.

aRPG bis dahin ebenso mit grosser Zurückhaltung angewendeteten – Gesetzesgrundlagen zur Mehrwertabgabe in Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> ff. RPG geführt.<sup>1020</sup>

Eine Mehrwertabschöpfung – sowohl diejenige in Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG als auch der sog. erweiterte Mehrwertausgleich i.S.v. Art. 5 Abs. 1 RPG<sup>1021</sup> – wäre jedoch grundsätzlich weiterhin über die Grundstückgewinnsteuer (insb. via den im Rahmen der Teilrevision des RPG 2012 unverändert belassenen Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG) «theoretisch» möglich. Es wird hierbei jedoch darauf hingewiesen, dass das Zusammenspiel von Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG und Art. 5 des revidierten RPG «äusserst schwierig», bzw. der Rückgriff auf die Grundstückgewinnsteuer für den Mehrwertausgleich «zum Scheitern verurteilt» sei.<sup>1022</sup>

Dem dürfte bei genauerer Betrachtung aus zwei Gründen so sein:

Der Ausgleich planerischer Mehrwerte mittels Grundstückgewinnsteuer lässt sich einerseits sehr schwer regeln, da ein Teil der Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer gemäss Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG zweckgebunden für raumplanerische Massnahmen wie etwa Auszonungen verwendet werden müsste.<sup>1023</sup> Einer nun tatsächlich erfolgenden Einführung insbesondere von Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG, aber ganz allgemein der Abschöpfung eines Mehrwertes i.S.v. Art. 5 RPG mittels Grundstückgewinnsteuer steht – zumindest in den denjenigen Kantonen, in denen nebst dem Kanton auch die Gemeinden einen Teil der Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer zugesprochen erhalten – gerade aufgrund der neu eingeführten Bestimmung von Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG ein im Vergleich zum praktischen Nutzen erheblicher Eingriff in die Handlungsfreiheit der Gemeinwesen entgegen. Die Ge-

---

<sup>1020</sup> EGLOFF, S. 6; vgl. POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 22 sowie 112 zu Art. 5 RPG, der darauf verweist, dass die unbefriedigende Umsetzung des auf der Grundstückgewinnsteuergesetzgebung im StHG fussenden Gesetzgebungsauftrags dazu geführt hat, dass das Parlament die bundesrechtlichen Anforderungen an den Mehrwertausgleich im Rahmen der Teilrevision des RPG nicht mit letzter Konsequenz verschärfte, da Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> des teilrevidierten RPG zwar bei neu einer Bauzone zugewiesenen Grundstücken zwingend eine Mehrwertabgabe von 20 % vorsieht, diese *jedoch erst bei der Überbauung oder Veräusserung dieses Grundstücks* geschuldet ist. S. auch BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 9.

<sup>1021</sup> Vgl. hierzu Zweiter Teil, 3. Kapitel, IV.A.

<sup>1022</sup> POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 112 ff. zu Art. 5 RPG; vgl. LEZZI, S. 142.

<sup>1023</sup> BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 10.

meinden würden so in ihrer Bestimmungsfreiheit hinsichtlich der Verwendung der Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer beschränkt.<sup>1024</sup>

Andererseits könnte die Abschöpfung des Mehrwerts im Rahmen der Grundstückgewinnsteuer nur dann erfolgen, wenn der Abgabesatz – in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG – mindestens 20 Prozent beträgt. Dies würde eine Anpassung der Bestimmungen zur Grundstückgewinnsteuer, mithin die entsprechende Anpassung des Besitzdauerabzuges nach sich ziehen, denn insgesamt sind «die Grundstückgewinnsteuersysteme der Kantone [...] in der heutigen Ausgestaltung nicht geeignet, die planungsbedingten Mehrwerte abzuschöpfen».<sup>1025</sup> Diese Anpassung – die ohnehin auf den Widerstand der Kantone stossen dürfte – wäre nicht möglich ohne eine entsprechende Verfassungsänderung, weil damit in die Finanz-, bzw. vor allem in die Tarifhoheit der Kantone<sup>1026</sup> eingegriffen würde.<sup>1027</sup>

Gegenwind weht schliesslich auch aus allgemeinen steuerrechtlichen Überlegungen entgegen: Findet eine getrennte Abschöpfung bzw. Besteuerung von planerischen Mehrwerten und übrigen Grundstückgewinnen statt, so muss eine Doppelbesteuerung aufgrund der doppelten Erfassung der planerischen Mehrwerte vermieden werden. Art. 5<sup>sexies</sup> RPG verlangt deshalb entsprechend, dass die bezahlte Mehrwertabgabe bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen ist.<sup>1028</sup> Mit der so getroffenen Regelung wird die bezahlte Abgabe also nicht an eine später veranlagte Grundstückgewinnsteuer angerechnet. Dies reduziert zwar den steuerbaren Grundstückgewinn und damit die Bemessungsgrundlage für die Grundstückgewinnsteuer, vermeidet im Resultat eine unzulässige Doppelbesteuerung aber eben gerade nicht.<sup>1029</sup>

Bei der Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte dürfte die Anwendbarkeit einer grundstückgewinnsteuerrechtlichen Lösung insgesamt also, wenn nicht gar de lege lata verfassungsrechtlich ausgeschlossen, so nur mit sehr grossem Auf-

---

<sup>1024</sup> Vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 10.

<sup>1025</sup> EGLOFF, S. 18; vgl. POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 112 zu Art. 5 RPG.

<sup>1026</sup> Vgl. hierzu gerade vorstehend, Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4.b.

<sup>1027</sup> Vgl. POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 112 bzw. Fn. 197 zu Art. 5 RPG; vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 10, m.w.Verw.

<sup>1028</sup> BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 10; s. auch LEZZI, S. 142.

<sup>1029</sup> ZWAHLEN/NYFFENEGER, Kommentar Steuerrecht, N 42 zu Art. 12 StHG.



wand und Widerstand umzusetzen sein, weshalb einer spezifischen Abgabe i.S.v. Art. 5 RPG der Vorzug zu geben sein dürfte.<sup>1030</sup>

Nach der soeben erfolgten Darlegung, ob und wie das Steuerrecht bei der Förderung der Verfügbarkeit von Bauland eine Hilfestellung leisten kann, soll nun zum Abschluss dieses Abschnitts wieder auf die raumplanerischen Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung eingegangen werden.

## **B. Baulandumlegungen gemäss Art. 15a Abs. 1 i.V.m. Art. 20 RPG**

Es müssen nicht immer ökonomische Überlegungen bzw. rein wirtschaftliche Interessen sein, die einen Grundstückeigentümer davon abhalten, sein in der Bauzone liegendes Grundstück dessen Bestimmung zuzuführen. Ebenso können – gerade auch in Zentrumslagen – Lage, Form und Grösse, aber auch die Eigentumsstruktur eines oder mehrerer beieinanderliegender Grundstücke gegen eine sinnvolle Überbauung sprechen.<sup>1031</sup>

Art. 15a Abs. 1 RPG, der die Vornahme der erforderlichen Massnahmen zur Baulandmobilisierung verlangt, verweist explizit auf die in Art. 20 RPG normierte Landumlegung. Art. 20 RPG wiederum hält fest, dass Landumlegungen von Amtes wegen angeordnet und durchgeführt werden können, wenn Nutzungspläne dies erfordern.<sup>1032</sup> Art. 20 RPG ist jedoch nicht direkt anwendbar, es handelt sich nur – aber immerhin – um einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, Vorschriften namentlich bezüglich des Verfahrensablaufs zu erlassen.<sup>1033</sup>

«Bei der Landumlegung [...] handelt es sich um einen Abtausch dinglicher Rechte an unbeweglichen Sachen; in der Regel um den Abtausch von Grundeigentum, um

---

<sup>1030</sup> Vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, S. 10; vgl. EGLOFF, S. 18.

<sup>1031</sup> Vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 4; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 109; vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 111; ebenso BÜHLMANN, S. 545. Es soll hier einzig auf die Baulandumlegung als eine der Spielarten – diejenige, die im RPG ihren Niederschlag gefunden hat – der Landumlegung eingegangen werden. Für weitere Arten der Landumlegung, namentlich die landwirtschaftliche Landumlegung oder die landwirtschaftliche Güterzusammenlegung, sei auf JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 10 ff. sowie N 20 ff. zu Art. 20 RPG verwiesen.

<sup>1032</sup> Vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1076.

<sup>1033</sup> JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 3 sowie 17 zu Art. 20 RPG; BÜHLMANN, S. 545.

den Grundstücken eine neue Form zu geben und in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Anforderungen eine bessere Nutzung oder gar Aufwertung des Bodens zu ermöglichen. Kleine oder verstreute Parzellen werden dabei in grössere Parzellen umgruppiert, bisherige Grundstücksformen im Hinblick auf eine haushälterische Bodennutzung angepasst.»<sup>1034</sup> Der Verschwendung von Bauland durch unzweckmässige Grundstücksformen und ungeeignete Grundstücksgrenzen soll so, wie es das Bundesgericht hervorhebt, in Nachachtung insbesondere von Art. 75 Abs. 1 BV und Art. 1 Abs. 1 RPG entgegengetreten werden.<sup>1035</sup> Anwendungsfälle der Baulandumlegung sind beispielsweise die Erschliessungsumlegung, womit eine sinnvolle Erschliessung der Bauzone ermöglicht werden soll, aber auch die Verdichtungs- oder Neuordnungsumlegung, womit eine sinnvolle Überbauung eines unüberbauten oder die Erneuerung eines bereits überbauten Gebiets ermöglicht werden soll.<sup>1036</sup>

Die Landumlegung könnte also im Prinzip einen wichtigen Beitrag leisten, um die Eignung von Grundstücken sicherzustellen oder zu verbessern.<sup>1037</sup> Bestanden hätte dieses Instrument bereits seit der Einführung des RPG im Jahr 1980.<sup>1038</sup> Die Botschaft hielt dazumal fest: «Die Landumlegung soll die Nutzung im Sinne der Nutzungspläne ermöglichen. Sie kann sowohl im Zusammenhang mit der Erstellung als auch für die Durchführung der Nutzungspläne notwendig sein. Sie dient im Blick auf die Zoneneinteilung der Entflechtung der Interessen und ermöglicht mit der Neueinteilung der Grundstücke eine bessere Nutzung.»<sup>1039</sup> Dem Gesetzbungsauftrag, Art. 20 RPG in ihren kantonalen Erlassen umzusetzen, sind soweit ersichtlich sämtliche Kantone nachgekommen.

---

<sup>1034</sup> JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 4 zu Art. 20 RPG; s. auch BÜHLMANN, S. 545.

<sup>1035</sup> Urteil des BGer 1C\_744/2013 vom 14. April 2014, E. 4.1; s. auch JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 6 zu Art. 20 RPG.

<sup>1036</sup> JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 24 sowie N 43 zu Art. 20 RPG. Daneben besteht, wenn der Grenzverlauf eines Grundstücks dessen haushälterisch sinnvolle Nutzung erschwert oder verhindert, die Möglichkeit einer einfachen Grenzberichtigung, die auch als «kleine Landumlegung» bezeichnet wird; vgl. JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 26 zu Art. 20 RPG.

<sup>1037</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1076. S. auch MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 37.

<sup>1038</sup> Vgl. BÜHLMANN, S. 545.

<sup>1039</sup> Botschaft RPG, S. 1027; s. auch Botschaft Revision RPG 2012, S. 1076.

Weshalb fand also dieses Instrument der Baulandumlegung bislang kaum Anwendung?

Formelle Landumlegungen unter der Ägide einer Behörde sind sehr komplexe technische Verfahren.<sup>1040</sup> Die Erfahrung zeigt, dass die kantonal unterschiedlich geregelten Verfahrensabläufe oft kompliziert sind und sich nicht zuletzt deshalb, weil die Interessen von mehreren Grundeigentümern auf einen Nenner gebracht werden müssen, oft in die Länge ziehen.<sup>1041</sup>

Gerade die Bündelung der Interessen der von der Landumlegung betroffenen Grundeigentümer zeigt hier anschaulich eines der nun zum wiederholten Male auftretenden Hauptprobleme, die einer Baulandmobilisierung – wie sie das im Jahr 2012 teilrevidierte RPG nota bene in dessen Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> und namentlich Art. 15a beabsichtigt – entgegensteht: Mobilisiert werden müsste vor allem das in den bestehenden Bauzonen brachliegende, nicht genutzte Bauland, indem das im Nutzungsplan ausgewiesene Bauland baureif und für die Überbauung verfügbar gemacht werden soll.<sup>1042</sup> Wohl stellt die Landumlegung einen milderen Eingriff in das Eigentum dar als die Enteignung. Ebenso muss dem Prinzip des Realersatzes nachgekommen werden, wonach Eigentümer bei der Neuordnung ihrer Parzellen Anspruch auf Zuteilung von Land haben, das ihrem früheren Land in quantitativer und qualitativer Hinsicht so weit als möglich dem früheren Grundstück entspricht.<sup>1043</sup> Die Wirkung eines Eingriffs bleibt dennoch bestehen: Für einen Grundeigentümer, der mit dem Umlegungsverfahren Land, das ihm bislang gehört hat, abgibt bzw. abgeben muss, rückt die Landumlegung gezwungenermassen in die Nähe einer Enteignung.<sup>1044</sup> Es braucht deshalb viel Überzeugungsarbeit seitens

---

<sup>1040</sup> JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 19 zu Art. 20 RPG; vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1076; s. auch STRITTMATTER, S. 166 f.

<sup>1041</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1076; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 4; MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 109; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 48 zu Art. 15a RPG; JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 4 sowie N 60 zu Art. 20 RPG. BÜHLMANN, S. 545, verweist auf landwirtschaftliche Meliorationen, die als positives Beispiel für Verbesserungen bei der Verfahrensvereinfachung und -optimierung dienen könnten, da diese in der Schweiz eine lange Tradition aufwiesen und gerade auch Landumlegungen beinhalten würden.

<sup>1042</sup> Vgl. JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 6 zu Art. 20 RPG.

<sup>1043</sup> JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 19 sowie 40 f. zu Art. 20 RPG.

<sup>1044</sup> Vgl. JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 35 zu Art. 20 RPG; dies kann auch dadurch unterstrichen werden, dass die Zahlung einer Geldleistung an den Grundeigentümer, der einen Teil des oder das ganze vor der Landumlegung in seinem Eigen-

der Planungsbehörden, um allen involvierten Parteien den Sinn und Nutzen einer Landumlegung näherzubringen.<sup>1045</sup>

Gemäss Bundesgericht kann die Landumlegung situationsbedingt bereits vor, aber auch erst nach der Einzonung vorgenommen werden.<sup>1046</sup> Allenfalls können Landumlegung und Nutzungsplanung auch parallel durchgeführt werden.<sup>1047</sup> Es dürfte jedoch nicht überraschen, dass Grundeigentümer zu Bauumlegungen viel eher Hand bieten, wenn diese vor der eigentlichen Einzonung, und nicht im Nachgang an eine solche, vorgenommen werden sollen.<sup>1048</sup> Innerhalb der bestehenden Bauzone braucht es den Willen der involvierten Grundeigentümer oder aber mehr oder weniger sanften Druck und Mitwirkung der zuständigen Behörde, um im Einzelfall ein sinnvolles Resultat der Landumlegung zu ermöglichen.<sup>1049</sup>

Anstelle einer formellen Landumlegung nennt die Botschaft zur Teilrevision des RPG 2012 auch andere, regelmässig vertraglich zu vereinbarende und nach Auffassung des Bundesrats einfacher zu realisierende bodenrechtliche Massnahmen wie Grenzberichtigungen oder die Löschung von Dienstbarkeiten, die ins Auge gefasst werden könnten.<sup>1050</sup> Dem ist wiederum zu entgegnen, dass vertragliche Lö-

---

tum stehende Grundstück verliert, nicht zwingend gegen das Realersatzprinzip verstossen muss; vgl. JEANNERAT, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 44 zu Art. 20 RPG. Dies lässt die Landumlegung – auch wenn anstelle des Staates der Grundeigentümer, der von dieser Umlegung profitiert, entschädigungspflichtig wird – doch in eine sehr grosse Beziehungsnähe zur Enteignung rücken, gerade wenn die Umlegung gegen den Willen des zu entschädigenden Grundeigentümers geschieht.

<sup>1045</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 109.

<sup>1046</sup> Urteil des BGer 1C\_382/2014 vom 11. Februar 2015, E. 2.3; vgl. JEANNERAT, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 6 zu Art. 20 RPG; a.M. noch MEIER EWALD, *Güterzusammenlegungsrecht*, S. 50, der die Planung vor der Landumlegung vorgenommen sehen will, da nur so rechtlich und technisch einwandfreie Lösungen erzielt werden könnten. S. auch BÜHLMANN, S. 546, sowie JEANNERAT, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 57 f. zu Art. 20 RPG.

<sup>1047</sup> JEANNERAT, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 56 zu Art. 20 RPG.

<sup>1048</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 109; vgl. BÜHLMANN, S. 545 f.; s. auch PERREGAUX DUPASQUIER, S. 50 f.; JEANNERAT, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 56 zu Art. 20 RPG. Es dürfte naheliegend sein, eine nach einer Landumlegung vorgenommene Einzonung gleichzeitig mit einer Bauverpflichtung zu versehen; vgl. hierzu JEANNERAT, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 35, N 63 sowie N 67 f. zu Art. 20 RPG.

<sup>1049</sup> Vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 50.

<sup>1050</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1076.

sungen, die der einhelligen Zustimmung einer Vielzahl von Beteiligten bedürfen, etwa gleich schwierig zu erzielen sein dürften wie formelle Landumlegungen, auch wenn die zuständige Behörde gar auf eine solche Lösung hinzuwirken versucht.<sup>1051</sup>

### **C. Baupflicht gemäss Art. 15a Abs. 2 RPG**

Soll eine Bauzone gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG nur so viel Land umfassen, wie in den kommenden 15 Jahren aller Voraussicht nach benötigt wird – was gerade auch dadurch geschehen soll, dass die inneren Nutzungsreserven konsequent mobilisiert werden –, so müsste als letzte Konsequenz daraus dieses Land innerhalb dieser Gebiete zwangsweise einer Überbauung zugeführt werden können.<sup>1052</sup>

Der mit der Teilrevision des RPG 2012 neu eingeführte Art. 15a Abs. 2 RPG fordert die Kantone entsprechend auf, in ihren Planungs- und Baugesetzen eine Regelung vorzusehen, nach der die zuständigen Behörden – wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt – eine Frist zur Überbauung eines Grundstückes setzen und, wenn diese Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen können. Vorzusehen ist also eine Baupflicht, verbunden mit entsprechenden Fristen und allfälligen Massnahmen bzw. Sanktionen, womit die planerischen Absichten letztlich – trotz gegenteiligen Verhaltens des Grundstückseigentümers – ihre Umsetzung finden sollen.<sup>1053</sup> Die Rede ist diesbezüglich auch von einer Bauzonenbefristung.<sup>1054</sup>

Der aus Art. 15a Abs. 2 RPG ergehende Gesetzgebungsauftrag ist zwar obligatorisch, jedoch verlangt das Bundesrecht – ganz im Rahmen der Verhältnismässigkeit – von den Kantonen und Gemeinden nicht, dass im Einzelfall eine

---

<sup>1051</sup> Vgl. JEANNERAT, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 60 zu Art. 20 RPG. Ausgenommen von diesem Vorbehalt dürften bilaterale Vertragsverhältnisse sein, wie dies etwa bei einer Grenzberichtigung zwischen zwei Nachbarn der Fall ist. Hier ist m.E. eine vertragliche Regelung durchaus denkbar.

<sup>1052</sup> Vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 885.

<sup>1053</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 8, N 54 sowie N 57 zu Art. 15a RPG.

<sup>1054</sup> Vgl. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 58 f.; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 15 f. sowie S. 37.

entsprechende Frist auch tatsächlich angesetzt werden muss.<sup>1055</sup> Rechtfertigt es das öffentliche Interesse jedoch, eine Baupflicht i.S.v. Art. 15a Abs. 2 RPG aufzuerlegen, so kann und soll die Überbauung nicht nur gefördert – was bei der aus Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG hervorgehenden Baupflicht intendiert ist –, sondern gar erzwungen werden.<sup>1056</sup>

### 1. Abgrenzungsfragen: Baulandmobilisierung oder Mindestdichte?

Bauverpflichtungen in einem weiteren Sinne könnten nicht nur zur Sicherstellung, dass ein Grundstück erstmalig, sondern auch, dass dieses mit einer angemessenen Baudichte («Verdichtung») überbaut wird, vorgesehen werden.<sup>1057</sup> Der Gesetzgeber hatte mit der in Art. 15a Abs. 2 RPG geregelten Baupflicht indessen allein die Sicherung der Verfügbarkeit für die erstmalige Überbauung, die Bekämpfung der Baulandhortung und die Mobilisierung des Baulands im Auge, nicht jedoch die Durchsetzung von Verdichtungszielen bei unternutzten Grundstücken.<sup>1058</sup>

### 2. Baupflicht und Eigentumsgarantie

Die Pflicht, ein Grundstück innerhalb einer bestimmten Frist zu überbauen, hat je nach Situation andere, allenfalls erhebliche Auswirkungen auf das in Art. 26 BV

---

<sup>1055</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1076; vgl. hierzu sogleich Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.C.3.

<sup>1056</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 54 zu Art. 15a RPG; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 202 f. («obligation de construire»); s. auch BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 7; MUGGLI, Baupflicht, S. 108 sowie S. 112.

<sup>1057</sup> MUGGLI, Baupflicht, S. 113. M.E. handelt es sich hierbei nicht um eine eigentliche Baupflicht, sondern, mit MEIER DIETER, Nutzungspflichten, S. 10 ff., um eine unechte oder relative Nutzungspflicht.

<sup>1058</sup> MUGGLI, Baupflicht, S. 113; MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 16; Votum Bäumle Martin, Amtl. Bull. NR 2011, S. 1794; s. auch AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 58 zu Art. 15a RPG, sowie MÜLLER, Baupflicht, S. 169. S. auch MÜLLER, Baupflicht, S. 175 sowie S. 176, der die Baupflicht mit einer gewissen Mindestausnutzung verbunden sehen möchte, da sich sonst die angestrebten Ziele nicht oder nur ungenügend verwirklichen liessen. Eine bauliche Verdichtung lässt sich, wie im Zweiten Teil, 3. Kapitel, II.D.6, dargelegt, gesetzlich ohnehin nicht vorschreiben. Die Kantone sind jedoch gehalten, etwaige Verdichtungsvorhaben – es gibt bei der Verdichtung noch genug andere Hindernisse zu überwinden – in ihrem kantonalen Raumplanungs- und Baurecht zumindest gesetzlich nicht zu verhindern.

geschützte Eigentum.<sup>1059</sup> Stellt die Befristung einer Bauzone *bei einer Neueinzonung* eine das Eigentum konkretisierende Inhaltsbestimmung dar, handelt es sich bei *bestehenden Bauzonen* zweifellos um einen Eingriff in die Eigentumsgarantie, wird doch so die – sog. negative – Baufreiheit eingeschränkt.<sup>1060</sup> Entsprechend gilt es hinsichtlich der Anwendbarkeit einer Baupflicht zu differenzieren, ob diese auf neu einzuzonende (3.) oder auf bereits bestehende Bauzonen (4.) anwendbar sein soll.

### 3. Bauzonenbefristung als Baupflicht bei Neueinzonungen

Aus einer eigentumsverfassungsrechtlichen Perspektive – und unter Berücksichtigung der in Art. 36 BV enthaltenen Voraussetzungen für einen Grundrechtseingriff – ohne grössere Schwierigkeiten umsetzen lässt sich eine Baupflicht bzw. eine Bauzonenbefristung bei neu einer Bauzone zugewiesenen Grundstücken.<sup>1061</sup> Doch auch wenn bei Neueinzonungen durch eine Bauzonenbefristung «bloss» der Inhalt des Eigentums definiert, für eine bestimmte Zeitspanne *neu* die Möglichkeit eingeräumt wird, ein Grundstück zu überbauen, so stellt die «Einführung einer Pflicht zur Überbauung eines bisher anders genutzten Grundstücks [...] zweifellos eine ungewöhnliche Änderung der Eigentumsordnung dar».<sup>1062</sup> Entsprechend bedarf es vorab einer generell-abstrakten, genügend bestimmten Norm, die von einem demokratisch ausreichend legitimierten Staatsorgan erlassen wurde.<sup>1063</sup> Dies hat der Bundesgesetzgeber erkannt:<sup>1064</sup> Mit Art. 15a Abs. 2 RPG werden die Kantone ausdrücklich verpflichtet, eine entsprechende *formell-gesetzliche Grundlage* für eine Bauverpflichtung und die daraus folgenden Sanktionen, sollte die aus der Baupflicht folgende Frist unbenützt ablaufen, zu schaffen.<sup>1065</sup>

---

<sup>1059</sup> Vgl. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 60; vgl. MÜLLER, Baupflicht, S. 171 f.

<sup>1060</sup> Vgl. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 59; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 15 f.; vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 7. Zur negativen Baufreiheit vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.C.4.

<sup>1061</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 60; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 21.

<sup>1062</sup> MÜLLER, Baupflicht, S. 173; vgl. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 60.

<sup>1063</sup> MÜLLER, Baupflicht, S. 173 f.

<sup>1064</sup> Vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1076 f.

<sup>1065</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 8, N 10 sowie N 54 zu Art. 15a RPG; vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 112; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 22.

Eine solche Bauverpflichtung lässt sich an den *öffentlichen Interessen* einer nachhaltigen Bodennutzung und einer geordneten Besiedelung des Landes messen, die mit Art. 75 Abs. 1 BV Verfassungsrang geniessen.<sup>1066</sup> Diese Interessen werden dann zu überwiegenden, wenn nicht genügend Bauland zur Verfügung steht oder eine fristgerechte Überbauung aus anderen Gründen erforderlich ist.<sup>1067</sup> Eine Baupflicht soll also nur subsidiär zur Anwendung kommen.<sup>1068</sup> Denn nicht immer gebietet es das öffentliche Interesse, eine Frist zur Überbauung anzusetzen und mit Sanktionen zu versehen, wie dies Art. 15a Abs. 2 RPG vorsieht.<sup>1069</sup> Bei einer – wie sie AEMISEGGER/KISSLING definieren – «normalen» Bauknappheit dürfte dem öffentlichen Interesse an einer Überbauung beispielsweise mit fiskalischen, aber auch anderen Massnahmen, wie sie vorstehend in Bezug auf Art. 15a Abs. 1 RPG erläutert wurden, Genüge getan werden.<sup>1070</sup> MÜLLER weist in diesem Zusammenhang jedoch zutreffend darauf hin, dass sowohl eine zusätzliche fiskalische Belastung, die Einführung einer besonderen oder die Erhöhung einer bestehenden Abgabe wie auch die Einführung einer Busse ihre erwünschte Wirkung nur in beschränktem Masse zu erzielen vermögen. Ein finanzkräftiger Eigentümer lasse

---

<sup>1066</sup> Vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 112; vgl. MÜLLER, Baupflicht, S. 174.

<sup>1067</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 55 zu Art. 15a RPG; BGE 143 II 476 ff. (481), E. 3.3; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 8, verweisen als Anwendungsbeispiel des überwiegenden öffentlichen Interesses für eine Baupflicht auf zentrale, gut erschlossene Lagen (Entwicklungsschwerpunkte), was m.E. jedoch zu kurz greift. Gerade die «Erforderlichkeit der Überbauung aus anderen Gründen» dürfte zumindest bei einer neuen Zuweisung von Bauland im Rahmen einer nachhaltigen Bodennutzung praktisch immer zu bejahen sein, denn eine neue Einzonung ist gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG nur noch zulässig, wenn das Bauland trotz konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven binnen 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird; vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 110. Überdies muss – hier handelt es sich im Zusammenhang mit der in diesem Abschnitt zu besprechenden Baupflicht quasi um einen zirkumzentrischen Kreisel – gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG die Verfügbarkeit dieses neu einer Bauzone zugewiesenen Baulands rechtlich sichergestellt sein, was eben mit einer Baupflicht zu erreichen ist; vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 110; zu Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.E.

<sup>1068</sup> BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 8.

<sup>1069</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 60 sowie N 63 zu Art. 15a RPG.

<sup>1070</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 66 zu Art. 15a RPG. Vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 883; vgl. BGE 143 II 476 ff. (481), E. 3.3. Zu nennen sind etwa die Verkehrswertbesteuerung unbebauter Grundstücke und die Grundstückgewinnsteuer (vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4.a und b).



sich auch dadurch nicht zu einer Überbauung veranlassen oder versuche, die Abgabe auf den Bodenpreis zu schlagen, während weniger solvente Eigentümer für ihr Grundstück aber ebenso keine Überbauung ins Auge fassen, sondern dieses an wohlhabendere Eigentümer veräussern, was im Resultat gar eine Konzentration des Grundeigentums in einigen wenigen Händen zur Folge hätte. Dies dürfte wohl ebenso nicht im Sinne einer nachhaltigen Bodennutzung sein.<sup>1071</sup>

Eine Bauverpflichtung ist auch eine *verhältnismässige Massnahme*, wenn es darum geht, der Baulandhortung zu begegnen und dem öffentlichen Interesse an der Umsetzung raumplanerischer Massnahmen die geforderte Nachachtung zu verschaffen, statt die Überbauung allein vom Willen des Grundstückseigentümers abhängig zu machen.<sup>1072</sup> Gerade im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist der jeweilige Einzelfall zu betrachten, denn auch «[e]in anerkanntes und verfassungsrechtlich verankertes öffentliches Interesse [...] rechtfertigt [...] noch nicht jede Eigentumsbeschränkung».<sup>1073</sup> Oder anders ausgedrückt: «Wenn Land nicht überbaut wird, weil keine Nachfrage nach Gebautem besteht, nützen alle Baupflichten nichts. Eine Ersatzvornahme durch den Staat löst das Problem dann natürlich auch nicht.»<sup>1074</sup>

Ist das öffentliche Interesse an der Überbauung jedoch manifest, so ist es dem kantonalen Recht in Nachachtung von Art. 15a Abs. 2 RPG anheimgestellt, verschärfte Rechtsfolgen vorzusehen, damit eine Überbauung als *Ultima Ratio* letztlich rechtlich durchgesetzt werden kann.<sup>1075</sup> Mit diesem neuen Instrumentarium soll der gordische Knoten der Zersiedelung durch immer neue Einzonungen – wenn er mit Massnahmen insbesondere nach Art. 15a Abs. 1 RPG nicht gelöst werden kann –, so die Hoffnung, durchschnitten werden. Bei entsprechender Ausgestaltung wird so einerseits der Baulandhortung entgegengetreten, andererseits aber auch verhindert, dass trotz an sich genügend vorhandener Flächen in der

---

<sup>1071</sup> MÜLLER, Baupflicht, S. 177.

<sup>1072</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 13 ff. sowie N 55 zu Art. 15a RPG; vgl. MÜLLER, Baupflicht, S. 175. Auf die Prüfung der einzelnen Elemente der Verhältnismässigkeit i.S.v. Art. 36 Abs. 3 BV – Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit – wird hier verzichtet. Ausführlich zu diesen Elementen Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.B.2.

<sup>1073</sup> MUGGLI, Baupflicht, S. 113; MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 21.

<sup>1074</sup> MUGGLI, Baupflicht, S. 112; vgl. MÜLLER, Baupflicht, S. 176.

<sup>1075</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 66 zu Art. 15a RPG. Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 243.

Bauzone neues Land eingezont werden muss.<sup>1076</sup> Auf die möglichen Sanktionsfolgen (*b*) ist sogleich einzugehen, nachdem zuerst auf die – zeitliche – Angemessenheit der Überbauungsfrist (*a*) eingegangen wurde.

**a) Die Frist zur Überbauung**

Art. 15a Abs. 2 RPG sieht vor, dass den Grundstückeigentümern zuerst eine angemessene Frist zur Überbauung ihres Grundstücks angesetzt werden kann.<sup>1077</sup> Gemäss Botschaft sollte diese Frist unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls innerhalb einer Zeitspanne von 5 bis 15 Jahren liegen, wobei der Fristenlauf mit Rechtskraft der Einzonung oder der kantonalen Gesetzesänderung zu laufen beginnt.<sup>1078</sup> Diese Frist sollte jedoch bei seit längerer Zeit eingezontem Land deutlich weniger betragen, insbesondere unter Berücksichtigung des Umstands, dass Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG selber die effektive Überbauung innerhalb von 15 Jahren verlangt.<sup>1079</sup> Die Obergrenze der Frist dürfte deshalb bei ca. zwölf Jahren zu veranschlagen sein.<sup>1080</sup>

**b) Mögliche, aus der Baupflicht hervorgehende Sanktionsinstrumente**

*i) Aus- oder Umzonung des nicht genutzten Landes*

Die wohl drastischste, aber auch konsequenteste Sanktionsmassnahme, die sich aus der Baupflicht ergibt, ist die entschädigungslose Rückführung eines nicht innerhalb der gesetzten Frist überbauten Grundstücks in eine Nichtbauzone.<sup>1081</sup> Eine schematische Auszonung ungeachtet des Standorts des fraglichen Grundstücks steht jedoch im Widerspruch zu den Planungszielen und -grundsätzen des Raum-

---

<sup>1076</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 67 zu Art. 15a RPG.

<sup>1077</sup> Vgl. MUGGLI, Baupflicht, S. 110.

<sup>1078</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1077; vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 8; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 64 zu Art. 15a RPG.

<sup>1079</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 64 zu Art. 15a RPG.

<sup>1080</sup> BGE 143 II 476 ff. (480), E. 3.3; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 66 zu Art. 15a RPG. Die Gemeinde Rothenbrunnen wendet eine Frist von acht Jahren an; vgl. MENGHINI GIANLUCA, Transferable Development Rights, S. 9.

<sup>1081</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 69 zu Art. 15a RPG; vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 885; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 108; vgl. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 59; vgl. MÜLLER, Baupflicht, S. 177; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 49.

planungsrechts, denn die Massnahme führt nicht zur Überbauung eines aufgrund und in Nachachtung der Kriterien von Art. 15 RPG eingezonten Grundstücks. Ganz im Gegenteil: Sie verhindert diese.<sup>1082</sup> So verstösst eine solche Rück- oder Auszoning einer Parzelle gegen das Konzentrationsprinzip und lässt gegebenenfalls vom Raumplanungsrecht unerwünschte Bauzonenlücken im Siedlungsgebiet entstehen; allenfalls wird an deren Stelle Land an ungünstigerer Lage eingezont.<sup>1083</sup> Durchaus und ohne Bedenken zur Anwendung kommen dürfte die Rückzoning jedoch bei Grundstücken am Siedlungsrand.<sup>1084</sup>

ii) *Kaufrecht des Gemeinwesens oder rechtlich durchsetzbare  
Verpflichtung zur Veräusserung an einen bauwilligen Investor*

Ebenso bietet sich die Implementierung eines Kaufrechts in die kantonale oder kommunale Raumplanungsgesetzgebung an. Ein solches Kaufrecht kann jedoch auch ohne gesetzliche Grundlage ohne Weiteres vertraglich vereinbart werden.<sup>1085</sup> Überbaut der Grundeigentümer sein Grundstück nicht binnen der vorgesehenen Frist, kann die Gemeinde dieses erwerben und so selber für die Überbauung desselben sorgen.<sup>1086</sup> Ein zusätzlicher Überbauungsanreiz liesse sich hier schaffen, indem der Preis für die Ausübung des Kaufrechts der Gemeinde unter dem Verkehrswert vereinbart wird.<sup>1087</sup>

Die Ausübung dieses Kaufrechts dürfte sich jedoch dann als schwierig erweisen, wenn die Gemeinde nicht über die hierzu erforderlichen Mittel verfügt. Nach Auffassung des Bundesgesetzgebers sollen diese Mittel insbesondere durch die in Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG stipulierte Mehrwertabschöpfung geäuft werden können.

---

<sup>1082</sup> WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 243; GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 59; MUGGLI, Baupflicht, S. 113; MÜLLER, Baupflicht, S. 178.

<sup>1083</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 59; MUGGLI, Baupflicht, S. 113; WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 243 f.; MÜLLER, Baupflicht, S. 178; PERREGAUX DUPASQUIER, S. 8; BERTSCHI, Umsetzung, N 885; vgl. MENGHINI GIANLUCA, Transferable Development Rights, S. 9.

<sup>1084</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 73 zu Art. 15a RPG; PERREGAUX DUPASQUIER, S. 49.

<sup>1085</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 50; vgl. MENGHINI GIANLUCA, Transferable Development Rights, S. 8 f.; vgl. MÜLLER-JENTSCH, Höhere Bodenpreise, S. 8; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 107.

<sup>1086</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 69 zu Art. 15a RPG; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 243; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 49.

<sup>1087</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 50.

Nur: Ob die für die Wahrnehmung eines Kaufrechts erforderlichen Mittel durch die Mehrwertabschöpfung tatsächlich aufgebracht werden können, ist äusserst fraglich, da dieselbe insbesondere bei Ein- oder Aufzonungen zum Zuge kommen soll. Zumindest Neueinzonungen dürften unter der Prämisse einer Siedlungsentwicklung nach innen i.S.v. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup>, Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> und vor allem auch Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG kaum mehr zulässig sein.<sup>1088</sup>

Wenn das Gemeinwesen die Grundstücke selber überbaut und erst im Anschluss daran veräussert, so tritt es in die Rolle eines Investors ein und trägt die damit verbundenen – schliesslich wohl vom Steuerzahler zu tragenden – finanziellen Risiken.<sup>1089</sup>

Kann oder will die Gemeinde die erforderlichen Mittel nicht in die Hand nehmen, bietet sich die Verpflichtung des Bauherrn an, sein Grundstück nach Ablauf der ungenutzt verstrichenen Überbauungsfrist beispielsweise mittels öffentlicher Ausschreibung an einen bauwilligen Investor zu übertragen. Alternativ kann ein solcher Investor auch in das Kaufrecht der Gemeinde eintreten.<sup>1090</sup> Hierbei gilt es einerseits, sachliche Kriterien für die Auswahl der Investoren zu finden, andererseits aber auch zu verhindern, dass sich durch eine solche Vorgehensweise nicht sämtliches Bauland letztlich in der Hand einiger weniger Privater befindet und die Bodenpreise dadurch – oder durch gegenseitiges Überbieten – in die Höhe getrieben werden.<sup>1091</sup>

Schwierig wird es, wenn sich keine solchen bauwilligen Kaufinteressenten finden lassen. AEMISEGGER/KISSLING votieren dafür, dass dies Anlass für eine «unter Umständen entschädigungslose Planänderung» sein könne.<sup>1092</sup> Bei neu einer Bauzone zugewiesenen Grundstücken ist eine solche Vorgehensweise durchaus denkbar.<sup>1093</sup> Anders liegt die Sache aber, wenn ein solches (in der Regel wohl gesetzliches) Kaufrecht auf ein Grundstück in einer bereits bestehenden Bauzone Anwendung finden soll. Eine entschädigungslos hinzunehmende Planänderung

---

<sup>1088</sup> Vgl. ausführlich zur Mehrwertabgabe insb. Zweiter Teil, 3. Kapitel, IV.B.

<sup>1089</sup> MÜLLER, Baupflicht, S. 179, der darauf hinweist, dass dem Gemeinwesen, wenn es für noch unbekannte Private baut, gar die ihm wenig angemessene Rolle des «auf Spekulation» bauenden Unternehmers zukommen könnte.

<sup>1090</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 69 zu Art. 15a RPG; s. auch MÜLLER, Baupflicht, S. 175.

<sup>1091</sup> MÜLLER, Baupflicht, S. 179.

<sup>1092</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 69 zu Art. 15a RPG.

<sup>1093</sup> Vgl. vorstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.C.3.

läge hier wohl einzig bei einer Nichteinzonung vor, welche die betroffene Gemeinde hätte vornehmen können, ohne zuerst den Umweg via befristete Baupflicht nehmen zu müssen.<sup>1094</sup> Ebenso gilt es hier festzustellen, dass eine solche Planänderung einem sinnvollen raumplanerischen Ergebnis entgegenstehen kann, weil das Land – beispielsweise in Zentrumslagen – in die Siedlungsentwicklung einbezogen werden sollte und/oder bereits erschlossen ist.<sup>1095</sup>

iii) *Enteignung*

Die Enteignung schliesslich ist eine Ersatzvornahme zur Durchsetzung der Baupflicht.<sup>1096</sup>

Bereits der Entwurf zum RPG 1974 sah in Art. 35 Abs. 2 eine Enteignungsmöglichkeit der zuständigen Behörden vor für den Fall, dass «im betreffenden Gebiet das Angebot an erschlossenem Land ungenügend ist und der Eigentümer, ohne dass er wichtige Gründe, vorab späteren Eigenbedarf, nachweisen kann, trotz Ansetzung einer angemessenen Frist das Grundstück nicht der Überbauung zuführt. Die enteigneten Grundstücke sind ohne Verzug der Überbauung zuzuführen; sie sind auf dem Wege einer öffentlichen Ausschreibung in der Regel wieder in Privatbesitz überzuführen.»<sup>1097</sup>

Als wohl schwerste mögliche Massnahme zur Baulandmobilisierung rechtfertigt sich die Enteignung «bloss in jenen Fällen, in denen eine mildere Massnahme nicht zum Ziel führt und das Interesse an der Vergrösserung des Baulandangebotes so bedeutsam ist, dass es gegenüber dem Interesse des Betroffenen an der Beibehaltung seiner Eigentümerrechte überwiegt».<sup>1098</sup>

Zu den vorstehend beim Kaufrecht skizzierten Schwierigkeiten bei der Finanzierung einer solchen staatlichen Übernahme und der Suche nach einem geeigneten, bauwilligen Investor kommt hier dazu, dass das Gemeinwesen bei einer Enteignung von Grundstücken gehalten ist, diese möglichst rasch wieder ins Privateigen-

---

<sup>1094</sup> Zur Nichteinzonung vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.3.e.

<sup>1095</sup> MUGGLI, Baupflicht, S. 113.

<sup>1096</sup> MÜLLER, Baupflicht, S. 178; BERTSCHI, Umsetzung, N 885.

<sup>1097</sup> Entwurf RPG 1974, S. 826; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 47. Eine ähnliche Regelung, die jedoch ein gesetzliches Kaufrecht zu Gunsten des Gemeinwesens beinhaltet, wäre in Art. 47 des nicht weiterverfolgten REG von 2008 vorgesehen gewesen; vgl. den entsprechenden Art. 47 des Vernehmlassungsentwurfes zum REG.

<sup>1098</sup> MÜLLER, Baupflicht, S. 179; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 71 zu Art. 15a RPG.

tum zu überführen, um sich nicht eine Verstaatlichung von Bauland vorwerfen lassen zu müssen.<sup>1099</sup>

#### 4. Anwendbarkeit der Baupflicht auf bestehende Bauzonen

Die Durchsetzung einer fristbewehrten Baupflicht für neu einer Bauzone zugewiesene Grundstücke stösst also auf einige Schwierigkeiten praktischer und rechtlicher Art.<sup>1100</sup> Ungemein schwieriger wird es aber, wenn gar bereits bestehende Bauzonen *nachträglich* mit einer solchen Bauzonenbefristung versehen werden sollen.<sup>1101</sup>

Zwar dürfte – vordergründig bei unbebauten Grundstücken in Zentrumslagen – das öffentliche Interesse an einer Baulandmobilisierung, insbesondere i.S.v. Art. 15a Abs. 2 RPG, die Ausübung eines Kauf- oder gar eines Enteignungsrechts viel eher rechtfertigen als bei der soeben dargelegten Fallkonstellation einer neu einer Bauzone zugewiesenen Parzelle.<sup>1102</sup>

Eine Bauzonenbefristung stellt in diesem Kontext jedoch fraglos eine entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkung dar.<sup>1103</sup> Wie vorstehend dargelegt, handelt es sich bei der Befristung des Bebauungsrechts bei Neueinzonungen um eine Definition des Eigentumsinhalts.<sup>1104</sup> «Dem Eigentümer wird nichts genommen, sondern für eine bestimmte Zeitspanne die Möglichkeit gegeben, sein Grundstück zu überbauen. Macht er von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, so steht er nach Ablauf der Frist nicht schlechter da als vor der Einzonung.»<sup>1105</sup> Die Eigentums-

---

<sup>1099</sup> MÜLLER, Baupflicht, S. 179; s. auch AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 73 zu Art. 15a RPG.

<sup>1100</sup> MÜLLER, Baupflicht, S. 180.

<sup>1101</sup> Vgl. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 60.

<sup>1102</sup> Ein Auszonungsmechanismus demgegenüber wäre hier wohl gänzlich kontraproduktiv und dem Ziel einer Siedlungsbegrenzung und Siedlungsentwicklung nach innen i.S.v. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> und Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG mehr als abträglich und würde dem aus Art. 75 Abs. 1 BV abgeleiteten Konzentrationsgrundsatz, einer nachhaltigen Bodennutzung insgesamt zuwiderlaufen.

<sup>1103</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 60; s. auch GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld, S. 174.

<sup>1104</sup> Vgl. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 62.

<sup>1105</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 62.

rechte werden bei dieser Konstellation also von Anbeginn weg entsprechend limitiert.<sup>1106</sup>

Ganz anders verhält es sich bei der gesetzlichen Implementierung einer nachträglichen Befristung bei bestehenden Bauzonen: Hierbei handelt es sich vorab um eine Einschränkung der zuvor bestehenden negativen Baufreiheit des Grundstückseigentümers, d.h. der Freiheit, auf seinem Grundstück nicht zu bauen. Dieselbe wandelt sich nach Fristablauf gar in einen Entzug der bislang ebenso bestehenden positiven Baufreiheit als Freiheit, über das «Ob» und «Wann» der Überbauung seines Grundstücks zu entscheiden.<sup>1107</sup>

Grundsätzlich könnte man auch bei dieser Konstellation die nebst der gesetzlichen Grundlage erforderlichen Voraussetzungen von Art. 36 BV – insbesondere dessen Abs. 2 (öffentliches Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung), aber auch Abs. 3 (Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit bzw. Verhältnismässigkeit i.e.S.) – wie sie bei der Befristung bei Neueinzonungen dargelegt wurden, als gegeben betrachten.<sup>1108</sup> Es besteht jedoch ein erheblicher Unterschied: Hier handelt es sich um einen schweren Eingriff ins Eigentum bzw. um eine – nachträgliche – Eigentumsbeschränkung, die einer Enteignung gleichkommt und nach Art. 26 Abs. 2 BV sowie Art. 5 Abs. 2 RPG als materielle Enteignung voll entschädigungspflichtig ist.<sup>1109</sup>

Welches Schicksal das Grundstück nach Fristablauf ereilt, ob beispielsweise ein Kauf- oder ein Enteignungsrecht zur Anwendung kommt, spielt für den betreffenden Grundeigentümer im Resultat keine Rolle, denn ein solcher Mechanismus zur Baulandmobilisierung bzw. als Druckmittel zur Überbauung verliert, da dieser voll entschädigungspflichtig ist, seine Wirksamkeit.<sup>1110</sup> Es entfällt mit anderen Worten der negative Anreiz, das unbebaute Grundstück seiner tatsächlichen Bestimmung zuzuführen. Einigen Grundeigentümern dürfte dieser Umstand – lieber

---

<sup>1106</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 49.

<sup>1107</sup> Vgl. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 60.

<sup>1108</sup> Vgl. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 62; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 20 ff.

<sup>1109</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 61 ff.; vgl. MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 20; vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 886 f., der darauf hinweist, dass die tatsächlichen Folgen der Statuierung einer Baupflicht nicht belegt seien und, ausser der Wirkungslosigkeit, auch eine allfällige Zweckentfremdung dieses potenziell einschneidenden Instruments durch die kantonalen und kommunalen Behörden denkbar sei.

<sup>1110</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 62.

das Geld für das Bauland statt Kosten und Risiken einer Überbauung, «lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach» – gar gelegen kommen.<sup>1111</sup> «Als Fazit mit bestehenden Bauzonen ergibt sich somit, *dass kein Weg an der Eigentumsgarantie bzw. am Tatbestand der materiellen Enteignung vorbeiführt.*»<sup>1112</sup> Hier kann weder die Entschädigungslosigkeit der Auszonung statuiert werden noch ist eine solche aus raumplanerischen Überlegungen überhaupt in jedem Fall sinnvoll. Bei überdimensionierten Bauzonen im peripheren Gebiet schliesslich muss aufgrund von Art. 15 Abs. 2 RPG ohnehin in jedem Fall zurückgezont werden.<sup>1113</sup>

Um eine nachhaltige Bodennutzung zu ermöglichen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und deren Wachstum nach aussen zu begrenzen, müssen einerseits die überdimensionierten Bauzonen redimensioniert, andererseits aber gerade auch die eigentlichen Baulücken innerhalb des Siedlungsgebiets, die oft gar in Kernzonen gelegen sind, einer Überbauung zugeführt werden. Wie soeben dargelegt, dürfte die Inanspruchnahme solcher Flächen durch das Gemeinwesen regelmässig erhebliche Kosten für die Ausübung eines Kauf- oder Enteignungsrechts verursachen. Solche Gelder sollen insbesondere durch die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe generiert werden. Auf diese Mehrwertabgabe soll hier deshalb vertieft eingegangen werden.

#### **IV. Mehrwertabgabe (Art. 5 RPG)**

Die Zuweisung eines Grundstücks von Land, das einzig bodenerhaltenden, also insbesondere landwirtschaftlichen Nutzungen zugänglich ist, zu Land, das bodenverändernde – namentlich private bauliche – Nutzungen erlaubt, hat erhebliche Auswirkungen auf den Preis dieses Grundstücks.<sup>1114</sup> Dieser Mehrwert entsteht durch raumplanerische Massnahmen, also durch einen hoheitlichen Verwaltungs-

---

<sup>1111</sup> Vgl. GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 62.

<sup>1112</sup> GRIFFEL, Befristung von Bauzonen, S. 64. Hervorhebungen auch dort. Ebenso ESTERMANN, S. 27; s. auch MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 21.

<sup>1113</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 49; ESTERMANN, S. 27; vgl. zu Art. 15 Abs. 2 RPG insb. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.

<sup>1114</sup> MÜLLER-JENTSCH, Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, S. 63; vgl. RIVA, Praxis-kommentar Nutzungsplanung, N 1 zu Art. 5 RPG. S. auch in einer Übersicht GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 3 ff.



akt und nicht durch eine wertschöpfende Handlung des Eigentümers.<sup>1115</sup> Gleichzeitig kann eine Anpassung des Nutzungsplans den Bodenwert auch in negativer Richtung verändern: etwa dann, wenn Bauland, das in einer überdimensionierten Bauzone gelegen ist, neu einer Nichtbauzone zugewiesen, also eine Rückzonung vorgenommen wird.<sup>1116</sup>

An diese staatliche Beeinflussung des Bodenwerts knüpft – namentlich unter Gerechtigkeits- und Rechtsgleichheitsaspekten – Art. 5 RPG an.<sup>1117</sup> Man war sich bereits unter der Ägide von Art. 22<sup>quater</sup> aBV, dem Vorgänger des heutigen Raumplanungsartikels in Art. 75 BV und Art. 5 Abs. 1 aRPG – der bei der Teilrevision des RPG wortgleich beibehalten wurde – bewusst, dass ein solcher Ausgleichsmechanismus einen Beitrag zu einer haushälterischen Nutzung des Bodens leisten kann. Dies, indem die Abschöpfung von Planungsmehrwerten, die durch Ein- oder Aufzonung geschaffen werden, das Gegenstück zur Entschädigung aus materieller Enteignung, etwa bei Rückzonungen, bildet.<sup>1118</sup> Gleichzeitig schwächt die Erhebung einer (Mehrwert-)Abgabe auch die Tendenz zur übermässigen Einzonung ab.<sup>1119</sup>

Art. 5 Abs. 1 bis Art. 5 Abs. 1<sup>sexies</sup> bzw. die Präzisierung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags in Art. 5 Abs. 1 aRPG über den Ausgleich von planungsbedingten

---

<sup>1115</sup> MÜLLER-JENTSCH, Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, S. 63, der darauf hinweist, dass der «Preissprung» bei der Umwidmung von Landwirtschafts- zu Bauland insbesondere auch deshalb so erheblich ist, weil das bäuerliche Bodenrecht unter anderem die Bekämpfung übersetzter Preise bezweckt (Art. 1 Abs. 1 lit. c BGG, s. auch Art. 63 Abs. 1 lit. b BGG) und Landwirtschaftsland deshalb grundsätzlich nur zum landwirtschaftlichen Ertragswert i.S.v. Art. 10 Abs. 1 BGG gehandelt werden darf. Dieser liegt in der Regel weit unter dem Markt- bzw. Verkehrswert. Entsprechend kann eine Einzonung den Wert eines Quadratmeters Landfläche verzehn- bis verhundertfachen (ca. Fr. 10.–/m<sup>2</sup> für Landwirtschaftsland auf mehrere Tausend Franken pro Quadratmeter an bestimmten Lagen). S. auch RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 1 zu Art. 5 RPG; vgl. HAAG/WINKLER, S. 11.

<sup>1116</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 1 zu Art. 5 RPG; POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 42 ff. zu Art. 5 RPG; MÜLLER-JENTSCH, Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, S. 63.

<sup>1117</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 1 zu Art. 5 RPG; s. auch LEZZI, S. 137 f.

<sup>1118</sup> RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 1 zu Art. 5 RPG; JAGMETTI, Kommentar aBV, N 33 zu Art. 22<sup>quater</sup> aBV. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 132. S. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 4.

<sup>1119</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 132; vgl. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 54 f.; vgl. WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 37.

Mehr- und Minderwerten wurden und werden<sup>1120</sup> denn auch als «Schlüsselbestimmungen» der ersten Etappe der Teilrevision des RPG bezeichnet und weisen einen engen Sachzusammenhang zu Art. 8a, Art. 15 und Art. 15a RPG auf.<sup>1121</sup> Entsprechend sind hier – in der Chronologie ihrer Implementierung in das RPG vom Alten zum Neuen – die Stossrichtungen von Art. 5 Abs. 1 RPG (A.) und Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG (B) zu evaluieren; ebenso ist auf die in Art. 5 Abs. 1<sup>er</sup> RPG verankerte Spezialfinanzierung (C.) einzugehen.

## A. Art. 5 Abs. 1 RPG: Vor- und Nachteilsausgleich

Art. 5 Abs. 1 RPG verlangt, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen auf der Grundlage des RPG entstehen, vorsieht und ist seit Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 in Kraft. Erfasst werden sämtliche Planungsmassnahmen, die einen erheblichen Vor- oder Nachteil bewirken, wobei unerheblich ist, ob diese Massnahmen Land innerhalb oder ausserhalb der Bauzonen betreffen.<sup>1122</sup> Art. 5 Abs. 1 RPG stipuliert eine *Verpflichtung* der Kantone, diesen Ausgleich in ihren Planungs- und Baugesetzen umzusetzen.<sup>1123</sup> Diesem Gesetzgebungsauftrag tatsächlich nachgekommen waren lediglich die Kantone Basel-Stadt<sup>1124</sup> und Neuenburg, was insbesondere daran lag, dass dem Bund bis zur Teilrevision des RPG 2012 kein entsprechendes

---

<sup>1120</sup> Zusammen mit den Übergangsbestimmungen von Art. 38a Abs. 4 und 5; vgl. Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.A.1.

<sup>1121</sup> AEMISEGGER, *Innere Verdichtung*, S. 19 ff.; vgl. BÜHLMANN/PERREGAUX DÜPASQUIER/KISLING, S. 2; dennoch bestehen gemäss AEMISEGGER bei der praktischen Umsetzung einige offene Fragen, die der Klärung bedürfen: So wurden in verschiedenen Kantonen die für Neueinzonungen vorgesehenen Grundsätze von Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG ohne Differenzierung auch auf Um- und Aufzonungen angewendet, was im Resultat der eigentlichen Zielsetzung einer inneren Verdichtung gar zuwiderläuft.

<sup>1122</sup> Vgl. AEMISEGGER, *Innere Verdichtung*, S. 19.

<sup>1123</sup> POLTIER, *Praxiskommentar Nutzungsplanung*, N 18 zu Art. 5 RPG.

<sup>1124</sup> Der die Mehrwertabschöpfung bereits im Jahr 1977 eingeführt hat; vgl. hierzu auch BGE 105 Ia 134 ff., worin das Bundesgericht festhält, eine Mehrwertabschöpfung von bis zu 60 % verletze die Eigentumsgarantie nicht (E. 3a und b, S. 139 ff.) und mit der Erhebung einer Mehrwertabgabe liege kein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit vor (E. 4a, S. 143 ff.).

Durchsetzungsinstrument zur Verfügung stand, es sich bei Art. 5 Abs. 1 RPG um eine sog. «lex imperfecta» handelte.<sup>1125</sup>

Die Kantone Genf, Thurgau und Tessin erliessen erst in den Jahren 2011 bis 2014 entsprechende Gesetzesbestimmungen zur Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 RPG.<sup>1126</sup> Zuvor beschränkten diese letztgenannten und die übrigen Kantone sich darauf, planungsbedingte Vorteile mittels Grundstückgewinnsteuer auszugleichen, was vom Bundesgericht als zulässig befunden wurde.<sup>1127</sup>

Dass trotz der positiven Beispiele der Kantone Basel-Stadt und Neuenburg die Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 RPG mit einiger Zurückhaltung an die Hand genommen und der Zuzug der Grundstückgewinnsteuer und deren Bemessungsgrundlagen präferiert wurde, dürfte m.E. auch daran liegen, dass die Bemessung der Höhe der Abschöpfung des Planungsmehrwertes keine einfache Aufgabe ist: Wohl handelt es sich um eine Abgabe auf eine Sonderbegünstigung, die ohne Zutun des Grundeigentümers durch die staatliche Planung – nota bene Ein-, Um- oder Aufzonung – entstanden ist und deren Abschöpfung sich aus «verteilungspolitischen Gründen» zu rechtfertigen vermag.<sup>1128</sup> Ein bauwilliger Investor hat aber insbesondere die mögliche Marge oder Rendite, die er aus der Realisierung einer Baute ziehen kann, im Auge – hier spielt die Komponente des Bodenpreises in der Regel eine nicht unerhebliche Rolle. Wird der Planungsmehrwert vollständig oder in erheblichem Masse abgeschöpft, fehlt es an einem Anreiz, diesen tatsächlich zu realisieren.<sup>1129</sup>

Soll überdies mittels einer Um- oder Aufzonung – den beiden Hauptanwendungsfeldern von Art. 5 Abs. 1 RPG – die mit der Teilrevision des RPG 2012 in dessen Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> neu auf Gesetzesstufe gehobene Siedlungsentwicklung nach

---

<sup>1125</sup> POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 20 f. zu Art. 5 RPG; MÜLLER-JENTSCH, Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, S. 63; LEZZI, S. 138 f.

<sup>1126</sup> POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 21 zu Art. 5 RPG; s. auch LEZZI, S. 138 f.

<sup>1127</sup> POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 21 zu Art. 5 RPG; Urteil des BGer 2P.75/2003 vom 1. September 2003, E. 4; zur Grundstückgewinnsteuer vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4.b.

<sup>1128</sup> ESTERMANN, S. 21.

<sup>1129</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 21; s. auch GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 117.

innen bzw. eine innere Verdichtung angestrebt werden,<sup>1130</sup> so muss der maximale Mehrwertabschöpfungssatz so festgelegt werden, dass ein Anreiz zur Realisierung dieses Mehrwerts trotz dessen teilweiser Abschöpfung bestehen bleibt.<sup>1131</sup>

Zugegebenermassen war und ist die sachgerechte Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 RPG keine einfache Aufgabe für die zuständigen Raumplanungsbehörden. Zu fragen ist, ob dies mit der neuen Einführung der ebenso der Mehrwertabschöpfung gewidmeten Art. 5<sup>bis</sup> bis Art. 5<sup>sexies</sup> RPG einfacher geworden ist.

## **B. Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG: Abschöpfung von Planungsmehrwerten**

Aufgrund der mangelhaften Umsetzung des Mehrwertausgleichs seitens der Kantone wurde derselbe im Zuge der Teilrevision des RPG verschärft und mit einer Sanktion bei Nichtumsetzung bewehrt. Kern dieser Verschärfung bildet Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG.<sup>1132</sup> Letztgenannte Bestimmung geht als *lex specialis* Art. 5 Abs. 1 RPG vor und fordert als Mindestvorschrift, dass Planungsvorteile, die bei Neuzonungen entstehen, zu einem Satz von mindestens 20 Prozent des Mehrwertes ausgeglichen werden müssen.<sup>1133</sup> Fällig wird der Ausgleich bei der Überbauung des Grundstücks oder bei dessen Veräusserung – was eine Weile dauern kann. Wollen bzw. müssen Gemeinden Rückzonungen vornehmen, bevor Mittel aus der gemäss Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG vorgesehenen, aus der Mehrwertabgabe gespiesenen Spezialfinanzierung<sup>1134</sup> geäufnet werden konnten, so sind diese gehalten, zur Begleichung der Kosten aus materieller Enteignung auf allgemeine Steuermittel zu-

---

<sup>1130</sup> Indem auf bereits baulich genutzten Parzellen beispielsweise ein zusätzliches Wohngeschoss oder eine erhöhte Ausnützungsziffer zulässig sind.

<sup>1131</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 21; s. auch GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 58. Die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen wirkt m.E. im Endergebnis so, als ob man hinsichtlich der Siedlungsentwicklung nach innen zugleich auf Gas und Bremse stehen würde, da solche Vorhaben schon aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse oft nicht einfach zu bewerkstelligen sind. Durch die Erhebung einer Mehrwertabgabe insbesondere auf Innenverdichtungsmassnahmen wird der kostenmässige Aufwand so zusätzlich noch erhöht.

<sup>1132</sup> POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 23 f. zu Art. 5 RPG.

<sup>1133</sup> AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 22. POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 23 zu Art. 5 RPG; ESTERMANN, S. 21.

<sup>1134</sup> Vgl. hierzu und weiteren damit einhergehenden Schwierigkeiten Zweiter Teil, 3. Kapitel, IV.C.

rückzugreifen. Hierbei kann allerdings nicht zum Voraus sichergestellt werden, dass die dereinst zu erwartenden Einnahmen aus der Mehrwertabgabe auch tatsächlich zur Begleichung sämtlicher Enteignungskosten ausreichen werden.<sup>1135</sup> Dies dürfte auf nicht unerheblichen Widerstand der Steuerzahler stossen.<sup>1136</sup>

Besonders hervorzuheben ist sodann die in Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 3 enthaltene Wendung, wonach der durch eine planerische Massnahme geschaffene Mehrwert zumindest dann Gegenstand der Abgabe ist, wenn der Boden «dauerhaft einer Bauzone zugewiesen», also neu eingezont wird.<sup>1137</sup> Andere raumplanerische Massnahmen ohne Einzonungscharakter wie etwa die Erhöhung der Nutzungsdensität, die ebenso einen hohen Mehrwert zu generieren vermögen, sind von der Mindestvorschrift von Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG somit nicht erfasst.<sup>1138</sup>

Insgesamt wird auch der Lenkungsfunktion der geforderten Mindestabschöpfung von 20 Prozent eine bescheidene Wirkung prognostiziert: Wollte man ein weiteres Ausufernde der Siedlungen tatsächlich verhindern, müsste man die Mehrwertabgabe prohibitiv hoch ansetzen, sodass jeder Investor von der Inanspruchnahme dieses Baulandes absehen würde.<sup>1139</sup>

### C. Spezialfinanzierung (Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG)

Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG schliesslich verlangt, dass der Ertrag aus der Mehrwertabschöpfung einerseits für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG, also für Entschädigungen aus materieller Enteignung zufolge Rückzonungen zur Verfügung stehen soll.<sup>1140</sup> Andererseits können diese Mittel für weitere Massnahmen der

---

<sup>1135</sup> Vgl. MENGHINI/HERSPERGER/GELLRICH/SEIDL, S. 49; s. auch MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 37.

<sup>1136</sup> Vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 150.

<sup>1137</sup> Vgl. POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 51 zu Art. 5 RPG.

<sup>1138</sup> POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 51 zu Art. 5 RPG. Nicht einschlägig ist Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG also insbesondere bei Um- und Aufzonungen, die gerade im Rahmen einer Verdichtung in Betracht gezogen werden könnten; hier ist auf Art. 5 Abs. 1 RPG abzustellen, was jedoch einige Kantone zu übersehen scheinen; vgl. hierzu AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 22.

<sup>1139</sup> ESTERMANN, S. 21.

<sup>1140</sup> Gemäss LEZZI, S. 143, sollen die Erträge aus der Mehrwertabgabe primär für solche Auszonungen zur Verfügung stehen. Dadurch, so dieselbe weiter, werde unüberbautes

Raumplanung nach Art. 3 RPG, insbesondere dessen Abs. 2 lit. a – Erhaltung des Kulturlandes – und Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> – Verdichtung bestehender Bauzonen – verwendet werden.<sup>1141</sup>

Die aus der Mehrwertabschöpfung generierten Einnahmen sollen also nicht in die allgemeine Kasse des für die Erhebung der Abgabe zuständigen Gemeinwesens fliessen, sondern eine zweckgebundene Spezialfinanzierung der vorgenannten Massnahmen ermöglichen.<sup>1142</sup>

Da bewusst offen formuliert, überlässt diese Bestimmung den Kantonen und Gemeinden einen erheblichen Spielraum bei der Verwendung der Erträge.<sup>1143</sup> Denkbar sind auch vertraglich vereinbarte Sachleistungen wie die Erstellung von Anlagen zur Ausstattung von Quartieren<sup>1144</sup> – was sich mit den Interessen eines grundsätzlich mehrwertabgabepflichtigen Bauherrn durchaus decken kann – oder andere Leistungen im öffentlichen Interesse, wie etwa die Erneuerung einer schutzwürdigen Baute oder die Erstellung preisgünstiger Wohnungen.<sup>1145</sup>

Problematisch an einer solchen Lösung, die Sachleistungen zulässt, ist allerdings, dass dadurch Einnahmen für allenfalls notwendige Entschädigungen aus materieller Enteignung zufolge Rückzonungen entgehen. Die Wirkung bzw. der mögliche Anwendungsbereich der Spezialfinanzierung in denjenigen Kantonen, die bislang deutlich zu viele Bauzonen ausgeschieden haben, dürfte überdies ohnehin bescheiden sein: Da weitere Neueinzonungen, aus denen man einen Mehrwert abschöpfen

---

Bauland wieder der Landwirtschaftszone zugeführt, was im Interesse des Kulturland-schutzes sei.

<sup>1141</sup> AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 637 f.

<sup>1142</sup> Vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 25; vgl. LEZZI, S. 138.

<sup>1143</sup> AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 637 f. Wegweisend sind insbesondere die Bestimmungen in Art. 1 RPG. Die Erträge aus der Mehrwertabgabe können also insbesondere für die Erstellung der nötigen Infrastruktur, zur Schaffung von Frei- und Grünflächen, zur Ausübung von Kaufrechten, aber auch zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus verwendet werden.

<sup>1144</sup> Beispielsweise die Erstellung von öffentlichen Grünanlagen oder von Einrichtungen zur Kinderbetreuung.

<sup>1145</sup> Letzteres kann wiederum durchaus im Interesse des Bauherrn liegen, muss er doch dadurch keine eigentliche Mehrwertabgabe in monetärer Form leisten. Eine solche Sachleistung ist betragsmässig zu beziffern und der über die Sachleistung hinausgehende Differenzbetrag bis zur Höhe der Gesamtforderung der Mehrwertabgabe dem Konto für die Spezialfinanzierung gutzuschreiben. Vgl. POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 72, 108 sowie 121 zu Art. 5 RPG.

könnte, kaum zulässig sind,<sup>1146</sup> fallen somit auch keine Erträge an, die bei Rückzonungen eingesetzt werden könnten.<sup>1147</sup>

## V. Fazit zur Nachhaltigkeit im aktuellen Raumplanungsinstrumentarium

Die Nachhaltigkeit bezogen auf die Bodennutzung hat, wie im ersten Teil dargelegt, mit der Präambel, der Zweckbestimmung in Art. 2 BV, dem nominalen Umweltverfassungsrecht in Art. 73 ff. BV – wobei hier das in Art. 73 ausdrücklich verankerte Nachhaltigkeitsprinzip, wie auch die in Art. 75 geforderte zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung des Landes besonders hervorgehoben werden sollen – auf mannigfaltige Weise Eingang in die Bundesverfassung gefunden. Ebenso der Nachhaltigkeit verpflichtet ist auf Verfassungsebene die Landwirtschaft mit Art. 104 BV.<sup>1148</sup>

Das der Bodennutzung explizit gewidmete RPG wiederholt in dessen Art. 1 praktisch wortgleich, was bereits aus Art. 75 Abs. 1 BV hervorgeht, nämlich die haushälterische Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung des Landes. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen beispielsweise die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG) und kompakte Siedlungen geschaffen werden (Art. 1 Abs. 2 lit. b<sup>bis</sup> RPG). Die Landschaft soll geschont werden (Art. 3 Abs. 2 RPG) und die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Dies soll, wie Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG hervorhebt, vor allem auch dadurch geschehen, dass

---

<sup>1146</sup> Vgl. vorstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.A.

<sup>1147</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 21. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 58 weisen deshalb darauf hin, dass viele Kantone auch auf Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erheben. Zurückhaltend auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 4. MÜLLER-JENTSCH/GMÜNDER, S. 51, rechnen – in anderem Zusammenhang – vor, dass unter dem teilrevidierten RPG jährlich rund 500–600 ha neues Bauland eingezont werden könnte, bei dem eine Mehrwertabgabe gemäss Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG fällig würde. Dies entspreche, so diese Autoren weiter, rund 2 % des bereits vorhandenen Angebots an Baulandreserven (28'000–41'000 ha). Mit einer Abschöpfung von (mindestens) 20 % aus diesem vergleichsweise kleinen Anteil von Neuzonungen müsste also die Rückzonung einer erheblich grösseren Fläche überdimensionierten Baulands finanziert werden, was m.E. doch ein wenig illusorisch wirkt.

<sup>1148</sup> Vgl. hierzu Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.1 (Art. 73 BV), I.C.3 (Art. 75 BV) und D (Art. 104 BV).

Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und durch die Verdichtung der Siedlungsfläche.<sup>1149</sup>

Die mit der Teilrevision des RPG 2012 modifizierten oder neu geschaffenen Art. 15 und 15a RPG nehmen sich dieser Aufgaben an. So sind gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Land kann gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG einer neuen Bauzone zugewiesen werden, wenn es – bei einer gleichzeitig konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen – voraussichtlich innerhalb der nächsten 15 Jahre einer Überbauung zugeführt wird (lit. b) und dessen Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist (lit. d). Nach Art. 15a Abs. 1 RPG sind durch die Kantone und Gemeinden Massnahmen zu ergreifen, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Abs. 2 derselben Norm sieht vor, dass die zuständigen Behörden eine befristete Baupflicht vorsehen können, um eine Überbauung nötigenfalls zu erzwingen.<sup>1150</sup>

Die Schwierigkeit bei der Umsetzung dieser auf eine nachhaltige Bodennutzung ausgerichteten Raumplanung liegt darin, dass dazu, beispielsweise bei der Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG), aber auch bei der Baulandmobilisierung i.S.v. Art. 15 Abs. 4 lit. b sowie Art. 15a RPG in Eigentumsrechte eingegriffen werden muss, was regelmässig nicht entschädigungslos hingenommen werden dürfte.<sup>1151</sup>

Die monetären Mittel für solche Eigentumseingriffe sollen namentlich mittels der neu verbindlich gestalteten Mehrwertabschöpfung i.S.v. Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG, die bei Planungsvorteilen wie insbesondere Einzonungen geschuldet ist, geöffnet werden. Nur: Wenn unter der Prämisse, dass im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung zuerst die inneren, bereits bestehenden Nutzungsreserven mobilisiert werden sollen, dürfte es konsequenterweise nur selten zu einer Neuschaffung von Bauland kommen. Für Baulandmobilisierungsmassnahmen gegen den Willen des betroffenen Grundeigentümers fehlt so im Resultat schlichtweg das Geld.

Die politische und psychologische Bedeutung sowie den präventiven Charakter beispielsweise einer Baupflicht i.S.v. Art. 15a Abs. 2 RPG sollte man zwar nicht

---

<sup>1149</sup> S. auch ESTERMANN, S. 1.

<sup>1150</sup> Vgl. zu diesen Bestimmungen im RPG ausführlich Zweiter Teil, 3. Kapitel, Ziff. II und III.

<sup>1151</sup> Vgl. LEZZI, S. 138; vgl. hierzu bereits Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.4, II.D.8 sowie III.C.2 f.



unterschätzen, unterstreicht doch diese, «dass Boden im Allgemeinen und Bauland im Besonderen keine beliebig vermehrbare Güter sind und von den Grundeigentümern im Interesse der Allgemeinheit und gemäss den planerischen Absichten zu nutzen sind».<sup>1152</sup> Ebenso dürfte bereits die blossе Möglichkeit einer Gemeinde, nötigenfalls steuernd eingreifen zu können, die Bereitschaft der Grundeigentümer fördern, das Bauland seiner Bestimmung zuführen.<sup>1153</sup> Dennoch ist nicht anzunehmen, «[d]ass die Gemeinden von den ihnen eingeräumten Möglichkeiten zur Bekämpfung der Baulandhortung grossflächig Gebrauch machen werden [...]. *Die Hemmungen, ins Eigentum einzugreifen, sind relativ gross.*»<sup>1154</sup>

Solange deshalb aber Baulücken innerhalb der Bauzone, mithin gehortetes Bauland, nicht tatsächlich ihrer Bestimmung zugeführt und überdimensionierte Bauzonen nicht reduziert werden können, mangelt es an einer nachhaltigen Bodennutzung, die diesen Namen tatsächlich auch verdient. Das verfassungsrechtlich – ebenso berechtigterweise – geschützte Eigentum stellt – mit anderen Worten und auf die Spitze getrieben – ein «Hindernis» einer tatsächlich nachhaltigen Bodennutzung dar. BERTSCHI drückt dies etwas allgemeiner wie folgt aus: «Nachhaltigkeit und haushälterische Bodennutzung haben es als ziemlich abstrakte Ziele schwer, sich bei der Nutzungsplanung gegen andere, konkretere Interessen [wie etwa gerade das Interesse an der freien und selbstbestimmten Nutzung des Grundeigentums] durchzusetzen.»<sup>1155</sup>

---

<sup>1152</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 47; s. auch AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 56 zu Art. 15a RPG.

<sup>1153</sup> MUGGLI, Baupflicht, S. 116; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 108.

<sup>1154</sup> BÜHLMANN, Baulandmobilisierung, S. 553, Hervorhebungen durch den Verfasser. Ebenso BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 21; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 228.

<sup>1155</sup> BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 34.



---

## 4. Kapitel: Ausblick

### I. Das RPG bleibt im Brennpunkt

#### A. Umsetzung der Revisionsziele in den Kantonen und Gemeinden

Es sind somit schwierige Aufgaben, welche die Kantone wie auch die Gemeinden bei der Realisierung der aus der Teilrevision des RPG hervorgehenden Neuerungen zu bewältigen haben.<sup>1156</sup>

##### 1. Kantone müssen ihre Verantwortung wahrnehmen

Die Anhandnahme der Verwirklichung der RPG-1-Revision auf Kantonsebene wurde über «ebenso einmalige wie wirksame Übergangsbestimmungen gesichert».<sup>1157</sup> So wurden die Kantone gemäss Art. 38a Abs. 1 RPG dazu verpflichtet, ihre Richtpläne innert fünf Jahren ab Inkrafttreten der Teilrevision des RPG 2012 an die Anforderungen der Art. 8 und 8a RPG anzupassen. Diese Anpassungsfrist für die kantonalen Richtpläne endete am 30. April 2019.<sup>1158</sup> Die Kantone wurden in Art. 38a Abs. 4 RPG ebenso verpflichtet, binnen derselben Fünfjahresfrist die in Art. 5 RPG verankerten bundesrechtlichen Vorgaben zum Ausgleich von Planungsmehrwerten umzusetzen.<sup>1159</sup>

Die Kantone mussten also bis zum Ablauf dieser Frist die sich aus dem RPG ergebenden Leitlinien bezüglich Redimensionierung und Verlegung von Bauzonen

---

<sup>1156</sup> Vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 4; vgl. STALDER, Bestandesaufnahme, S. 122.

<sup>1157</sup> STALDER, Bestandesaufnahme, S. 117.

<sup>1158</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 235; vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 3 f. Eine aktuelle Übersicht, welche kantonalen Richtpläne der Bundesrat bereits genehmigt hat, ist auf der Internetseite des ARE ersichtlich; vgl. < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/kantonale-richtplaene.html> > (besucht am: 26. Januar 2020).

<sup>1159</sup> Dieser Auftrag wurde indessen – nicht wie dies bei Art. 38a Abs. 2 RPG und dem daraus fliessenden Bauzonenmoratorium während der Übergangsfrist der Fall ist – nicht mit einer vorsorglichen Massnahme bzw. einem spezifischen Sicherungsinstrument bewehrt; vgl. STALDER, Bestandesaufnahme, S. 117 sowie S. 121.

im Richtplan umsetzen. Der Richtplan muss somit gemäss Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG neu – es ist ein Novum der vergangenen Teilrevision, dass der Gesetzgeber steuernd in den Vollzug eingreift – behördenverbindlich aufzeigen, wie die Einhaltung der Anforderungen von Art. 15 RPG sichergestellt wird: also etwa, wo und wie überdimensionierte Bauzonen reduziert (Art. 15 Abs. 2 RPG), wie die inneren Nutzungsreserven konsequent mobilisiert (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG) oder wie die Verfügbarkeit von neu einer Bauzone zugewiesenen Flächen sichergestellt werden soll (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG).<sup>1160</sup>

Um dem Auftrag an die Kantone die geschuldete Nachachtung zu verschaffen, galt bis zur Genehmigung der angepassten Richtpläne durch den Bundesrat gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG ein kantonales Bauzonenmoratorium. Die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen durfte somit insgesamt nicht vergrössert werden, es bestand – nur, aber immerhin – die Möglichkeit der Flächenkompensation innerhalb der gleichen Gemeinde oder mittels eines kantonalen Nutzungsplans.<sup>1161</sup> Damit nicht genug: Art. 38a Abs. 3 und 5 RPG schliesslich sahen bzw. sehen vor, dass auch nach Ablauf der in Art. 38a Ab. 1 und 4 RPG verankerten Fünfjahresfrist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig ist, solange der betreffende Kanton nicht über eine vom Bundesrat genehmigte Richtplananpassung bzw. über einen angemessenen Ausgleich – welcher den Anforderungen von Art. 5 RPG entspricht – verfügt. In einem solchen Fall besteht überdies auch keine Kompensationsmöglichkeit mehr.<sup>1162</sup>

Für die Mehrheit der Kantone dürfte somit insgesamt genügend Anreiz bestanden haben, die entsprechenden Anpassungen möglichst zeitnah umzusetzen:<sup>1163</sup> Mit einem «Einzonungsstopp» und damit mit einem Bauzonenmoratorium ohne Kom-

---

<sup>1160</sup> Vgl. ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, S. 23 ff.; vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 228 f. Damit ist der Bundesgesetzgeber im Rahmen der vergangenen Teilrevision des RPG der Forderung, eine stärkere Steuerung der Siedlungsplanung von «oben nach unten» anstelle der bisherigen Vorgehensweise des von «unten nach oben» sei notwendig und der Bund müsse deshalb etwa klarere Vorgaben an den Inhalt des kantonalen Richtplans im Bereich der Siedlungspolitik machen, nachgekommen; s. auch WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 233 f.

<sup>1161</sup> Vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 238; zur Bauzonenkompensationspflicht während der Richtplanrevision in der Übergangsfrist vgl. BGE 141 II 393 ff. (400), E. 3.

<sup>1162</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 241; vgl. STALDER, Bestandesaufnahme, S. 121.

<sup>1163</sup> Vgl. STALDER, Bestandesaufnahme, S. 119.

ensionsmöglichkeit konfrontiert sind per 1. Dezember 2019 noch die Kantone Genf, Schwyz und Zürich (Kantone ohne bundesrechtskonformen Mehrwertausgleich) sowie Obwalden, Glarus und Tessin (Kantone ohne vom Bund genehmigten revidierten Richtplan).<sup>1164</sup>

Auch nach der Genehmigung ihrer neuen Richtpläne sind die Kantone jedoch nicht aus ihrer Verantwortung entlassen, ganz im Gegenteil: So hält der mit der Teilrevision des RPG 2012 neu in die Verordnung implementierte Art. 5a Abs. 3 RPV fest, dass die Kantone in ihren Richtplänen die Aufträge an die kantonalen, regionalen und kommunalen Behörden erteilen, die nötig sind, um insbesondere die bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen bodensparend und effizient zu bebauen und zu verdichten (lit. b) und die für Rückzonungen vorgesehenen Flächen planungsrechtlich zu sichern (lit. c).<sup>1165</sup>

Die Kantone nehmen so die Funktion des bisher in der Raumplanung monierten «missing link» zwischen Bund und Gemeinde ein<sup>1166</sup> und übernehmen damit die ihnen in Art. 75 Abs. 1 BV zugesprochene Hauptverantwortung insbesondere bei der Umsetzung von Art. 15 RPG.<sup>1167</sup> Sie sind so vollziehende Instanz bei der Ver-

---

<sup>1164</sup> Vgl. hierzu die Übersicht des ARE auf < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes-rpg-/umsetzung/einzonungsstopp.html> > (besucht am: 24. Januar 2020). Die Sicherungs- und Sanktionsmechanismen des Übergangsrechts in Bezug auf die Richtpläne (Art. 38a Abs. 2 und 3 RPG) und bezüglich Mehrwertausgleich (Art. 38a Abs. 4 und 5) bestehen somit unabhängig voneinander, führen jedoch letztlich zu demselben Resultat des Einzonungsstopps; STALDER, Bestandesaufnahme, S. 121.

<sup>1165</sup> Vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 229. Kantone mit zu grossen Bauzonen müssen gemäss Art. 5a Abs. 4 RPV zusätzlich aufzeigen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist sie die Anforderungen nach Art. 15 RPG erfüllen werden. Sind die Bauzonen deutlich zu gross, muss der Kanton gemäss derselben Bestimmung selber die notwendigen Vorgaben machen, um die Bauzonen insgesamt zu verkleinern.

<sup>1166</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 6.

<sup>1167</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 135; BERTSCHI, Umsetzung, N 882; vgl. STALDER, Bestandesaufnahme, S. 118 sowie 122. So weist derselbe auf S. 118 darauf hin, dass die Übergangsbestimmung von Art. 38a RPG weder die Umsetzung der Teilrevision 2012 des RPG und schon gar nicht die Umsetzung des RPG an sich sichern soll. Mit der Genehmigung der Richtpläne durch den Bund sind die Kantone somit alles andere als aus der Verantwortung entlassen; vielmehr beginnt damit die eigentliche intrakantonale Detailarbeit zur Umsetzung der Ziele des teilrevidierten RPG, insbesondere auf Stufe Gemeinde, angeleitet durch die kantonalen Raumplanungsbehörden.

wirklichung von Bundesaufgaben einerseits sowie Kontrollinstanz gegenüber den Gemeinden andererseits.<sup>1168</sup>

## 2. Aber auch die Gemeinden sind in der Pflicht

Die Gemeinden haben gemäss Art. 5a Abs. 3 lit. d RPV die im Richtplan erteilten Aufträge sodann «zeitgerecht, spätestens aber fünf Jahre nach Festlegung der planungsrechtlichen Massnahmen» in deren Nutzungsplänen umzusetzen, was einige Zeit in Anspruch nehmen wird.<sup>1169</sup> Zu lange hinausschieben können die Gemeinden diese Aufgabe jedoch nicht, da andernfalls der Kanton zum Mittel der Ersatzvornahme greifen kann, sofern die zuständige Gemeinde bis zum vorerwähnten Fristablauf keinen Beschluss zur Umsetzung – insbesondere der erforderlichen Rückzonungen – gefasst hat.<sup>1170</sup>

Es ist die kommunale Ebene, auf der die Umsetzung der tatsächlichen Siedlungsentwicklung vollzogen wird.<sup>1171</sup> Entsprechend liegt auch eine starke Verantwortung bei den Gemeinden, deren direkte Einflussnahme auf die einzelne Fläche entscheidend ist.<sup>1172</sup> Es sind also letztlich die Gemeinden, welche die Umsetzung der Raumplanungsgrundsätze, die sich insbesondere aus Art. 75 BV und Art. 1 und 3 RPG ergeben, übernehmen müssen und die sich mit den in der Teilrevision des RPG 2012 neu geschaffenen Instrumenten, die sich vor allem aus Art. 15 und Art. 15a RPG ergeben, konfrontiert sehen. Eine «Siedlungsplanung» wie bisher, bestehend aus einer einfachen Nutzungszuweisung und Erschliessung, genügt diesen Anforderungen sicherlich nicht.<sup>1173</sup> Die ohnehin schwierige zu bewerkstellende Redimensionierung der Bauzonen muss also zu einem wesentlichen Teil

---

<sup>1168</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 6 sowie S. 124. Siehe zur Funktion des Kantons als Kontrollinstanz Art. 5a Abs. 4 lit. d RPV.

<sup>1169</sup> Vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 229 f. sowie S. 241; Botenschaft Zersiedelungsinitiative, S. 13.

<sup>1170</sup> Vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 229 f. sowie S. 241; BERTSCHLI, Umsetzung, N 873, votiert gar für Zwangsmittel wie die Bundesexekution oder die Möglichkeit der Ersatzvornahme durch den Bund, womit letzterer bei krassen Abweichungen vom bundesrechtlich zulässigen Höchstmass der Bauzonen eine Beschränkung auf das weitgehend überbaute Gebiet verfügen könnte.

<sup>1171</sup> MÜLLER, Metron Dichtebox, S. 13.

<sup>1172</sup> BODENHEIMER, Metron Dichtebox, S. 15; vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 4.

<sup>1173</sup> Bzw. hat sie nie: Metron Dichtebox, S. 18. Vgl. hierzu auch STALDER, Bestandesaufnahme, S. 122.

allein im Rahmen der Nutzungsplanung bewältigt werden.<sup>1174</sup> Dasselbe trifft auf die Umsetzung der konkreten Massnahmen zur Baulandmobilisierung bzw. zur Bekämpfung der Baulandhortung zu.<sup>1175</sup>

So schreibt der im Jahr 2015 unter Berücksichtigung der im RPG seit 2014 neu enthaltenen Vorschriften teilrevidierte und im Jahr 2016 vom Bundesrat genehmigte Richtplan des Kantons Luzern den Gemeinden vor, dass diese mit der nächsten Ortsplanungsrevision bzw. spätestens bis Ende 2023 Auszonungen zu prüfen haben, wobei insbesondere periphere oder blockierte unüberbaute Bauzonen einzubeziehen sind.<sup>1176</sup> Wenn nötig, kann der Regierungsrat eine Gemeinde auf der Grundlage von § 18 Abs. 1 PBG-LU nach ihrer Anhörung dazu verpflichten, ihre Aufgaben im Zusammenhang mit Rückzonungen oder Umlagerungen von Bauzonen wahrzunehmen. Kommt die Gemeinde dieser Verpflichtung innert gesetzter Frist nicht nach, kann der Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 2 PBG-LU an ihrer Stelle und auf ihre Kosten die erforderlichen Massnahmen ersatzvornahmeweise treffen.<sup>1177</sup>

Erste Abklärungen haben diesbezüglich ergeben, dass rund ein Viertel aller Luzerner Gemeinden Rückzonungen vornehmen müssen, weil sie überdimensionierte Bauzonen aufweisen, was einer Gesamtfläche von rund 70 Hektaren entspricht. Die Gemeinden sehen sich damit vor eine schwierige Aufgabe gestellt, weil sie sich einerseits nicht in ihren eigenen Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt, andererseits nicht mit Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung konfrontiert sehen wollen.<sup>1178</sup>

---

<sup>1174</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 235.

<sup>1175</sup> Vgl. BÜHLMANN, S. 553; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, S. 21. Oder, wie ANDREAS SCHNEIDER – ebenso im Zusammenhang mit Art. 8a RPG, aber in anderem Kontext, nämlich bei der Frage, wie viele zusätzliche Wohn- und Arbeitsflächen in den Bauzonen in Zukunft bereitgestellt werden müssen und wie dies umgesetzt werden kann – zutreffend feststellt, wird «[d]ie wirklich heisse Kartoffel [...] weitgehend den Gemeinden zugeschoben»; vgl. SCHNEIDER ANDREAS, Zersiedlungsstopp, S. 14.

<sup>1176</sup> Kantonaler Richtplan Luzern, S. 78.

<sup>1177</sup> Vgl. Kantonaler Richtplan Luzern, S. 78.

<sup>1178</sup> JOST NIELS, Zu viel Bauland, S. 1 sowie S. 23. Befürchtete Entschädigungsfolgen und Offenhalten der Entwicklungsmöglichkeiten waren bereits die Hauptgründe, weshalb die Gemeinden vor der Teilrevision des RPG nicht an einer Redimensionierung überdimensionierter Bauzonen interessiert waren; WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 239.

### 3. Das Bundesgericht fordert und fördert eine konsequente Umsetzung

Ohne Mentalitätswandel dürfte der mit der Annahme der Teilrevision des RPG 2012 im Jahr 2013 manifestierte politische Konsens «Zersiedelung stoppen» nicht zu erreichen sein.<sup>1179</sup> Dies muss insbesondere «vor der eigenen Haustüre» geschehen:<sup>1180</sup> Nebst der Anpassung der individuellen Erwartungen und Bedürfnisse des Einzelnen bedarf es hierzu nicht selten auch – wie soeben aufgezeigt – eines Umdenkens der Raumplanungsbehörden auf Stufe Kanton und nicht zuletzt Gemeinde.<sup>1181</sup>

Gerade die Kantone und Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen dürften versucht sein, auszuharren, «als dass der Sturm vorüberziehe». Dies wird jedoch aus zwei Gründen kaum möglich sein:

So nimmt einerseits das ARE das ihm von Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG an die Hand gegebene Instrument der integralen Behördenbeschwerde gegen Nutzungsplanungen und Baubewilligungen wahr. Es hat diesen Weg insbesondere auch zur Durchsetzung der Revisionsziele der Teilrevision 2012 des RPG bereits mehrfach erfolgreich eingeschlagen.<sup>1182</sup>

Es ist aber andererseits auch das Bundesgericht, das dem durch die Teilrevision 2012 des RPG eingeläuteten Mentalitätswandel hin zu einer haushälterischen und nachhaltigen Bodennutzung zu dessen tatsächlichen Umsetzung verhelfen will. Dasselbe hat «in mehreren wegweisenden Urteilen keinen Zweifel daran offengelassen [...], dass es die *Vorgaben von RPG 1 zur Bauzonendimensionierung* in seiner Rechtsprechung *konsequent umsetzen* und dass mit Milde aus Lausanne nicht zu rechnen sein wird».<sup>1183</sup>

---

<sup>1179</sup> Vgl. SCHNEIDER ANDREAS, Zersiedlungsstopp, S. 14.

<sup>1180</sup> Vgl. STALDER, Bestandesaufnahme, S. 122.

<sup>1181</sup> Vgl. hierzu Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.B und C sowie Zweiter Teil, 2. Kapitel, II.

<sup>1182</sup> Vgl. STALDER, Bestandesaufnahme, S. 119, der auf BGE 145 II 18 ff., BGE 142 II 415 ff. sowie das Urteil des BGER 1C\_62/2018 vom 12. Dezember 2018 verweist, allesamt Entscheide, die durch eine Beschwerde des ARE an das Bundesgericht herangetragen wurden. Zur integralen Behördenbeschwerde vgl. insb. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 222 f.

<sup>1183</sup> Vgl. STALDER, Bestandesaufnahme, S. 122, Hervorhebungen durch den Verfasser. Genannt werden die BGE 145 II 18 ff., 144 II 41 ff. und 142 II 415 ff. sowie die Urteile des BGER 1C\_308/2017 vom 4. Juli 2018, 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 (wiedergegeben auch in ZBl 6/2018, S. 308 ff.) sowie 1C\_568/2014 und 1C\_576/2014 vom 13. Januar 2016. Diese strenge Haltung des Bundesgerichts hinsichtlich der Umset-



Das Bundesgericht hatte in neuerer Zeit insbesondere zu evaluieren, ob mit dem Inkrafttreten des teilrevidierten RPG 2012 – nota bene den überarbeiteten Bestimmungen in Art. 15 RPG – eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG vorliegt,<sup>1184</sup> die es rechtfertigen würde, dass die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden.<sup>1185</sup> Es hält hierzu fest, dass «[...] l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, en particulier de son art. 15 al. 2 – commandant expressément la réduction des zones à bâtir – constitue une modification législative des circonstances susceptible d'ouvrir à un contrôle préjudiciel de la planification [...]».<sup>1186</sup>

zung der Ziele der RPG-1-Revision spiegelt sich auch in der Zulassung des Verbandsbeschwerderechts wider, welche auf die inhaltliche Präzisierung des RPG in dessen Teilrevision 2012 zurückzuführen sei, so das Bundesgericht. Hierauf wird im Dritten Teil, 8. Kapitel, genauer eingegangen.

<sup>1184</sup> Instruktiv zum im Rahmen von Art. 21 Abs. 2 RPG vorzunehmenden zweistufigen Verfahren und der damit einhergehenden Interessenabwägung BGE 140 II 25 ff. (29 f.), E. 3, sowie Urteil des BGer 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016, E. 3.2.

<sup>1185</sup> Vgl. BGE 144 II 41 ff. (44), E. 5; Urteil des BGer 1C\_308/2017 vom 4. Juli 2018, E. 3; s. auch Urteil des BGer 1C\_409/2019 vom 23. Juli 2019, E. 3.5. Verwiesen sei ebenso auf BGE 143 II 568 ff. (583), E. 7.8, wonach eine pauschale Freigrenze von Fr. 100'000 bei der Mehrwertabgabe gegen Bundesrecht, insbesondere den in Art. 5 Abs. 1 RPG verankerten Grundsatz der Gleichheit, wie auch Art. 5 Abs. 1<sup>quinquies</sup> lit. b RPG verstosse.

<sup>1186</sup> Urteil des BGer 1C\_308/2017 vom 4. Juli 2018, E. 3.2.1; ähnlich bereits BGE 144 II 41 ff. (45 f.), E. 5.2. Dies genüge allerdings alleine nicht, um eine erhebliche Änderung der Verhältnisse i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG anzunehmen; es müssten vielmehr andere Umstände hinzukommen, wie etwa die Lage der Parzelle in der bestehenden Bauzone, der Grad der Erschliessung oder das Alter des Nutzungsplans; vgl. BGE 144 II 41 ff., Regeste sowie (45 f.) E. 5.2. Insofern ist das Bundesgericht bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative m.E. etwas strenger, hält es doch fest, dass aufgrund des Inkrafttretens von Art. 75b BV in Tourismusgemeinden, die einen (zu) hohen Zweitwohnungsanteil aufweisen, mit einem erheblichen Rückgang der Wohnraumnachfrage zu rechnen sei. Dies habe zur Folge, dass die Wohnbaureserven dieser Gemeinden überprüft werden müssen; vgl. BGE 140 II 25 ff. (30 f.), E. 4.3, Urteil des BGer 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016, E. 3.5 sowie 3.7 und Urteile des BGer 1C\_568/2014 und 1C\_576/2014 vom 13. Januar 2016, E. 7 ff., insb. 7.2. Jedoch hält das Bundesgericht konkretisierend fest, dass man allein aus dem Inkrafttreten von Art. 75b BV für sich genommen nicht das Vorliegen einer wesentlichen Änderung i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG ableiten dürfe, was hinsichtlich der Teilrevision 2012 des RPG ebenso zutrefte; vgl. BGE 144 II 41 ff. (46 f.), E. 5.3. Eine Gesetzesänderung mag somit für sich allein gesehen noch keine im Rahmen von Art. 21 Abs. 2 RPG zu berücksichtigende Veränderung der Verhältnisse hervorzurufen.

Den Willen, die Ausrichtung an der Leitlinie der Nachhaltigkeitsziele der Teilrevision 2012 zu forcieren und dessen Intentionen in die Tat umzusetzen, bringt das Bundesgericht aber auch ganz allgemein zum Ausdruck. So stellte es beispielsweise – im Rahmen der Prüfung der zwangsweisen Einräumung eines Fahrwegrechts zu Gunsten einer unbebauten Parzelle<sup>1187</sup> – insbesondere auf das Alter des geltenden Zonenplans ab und hielt fest, dieser sei veraltet und überprüfungsbedürftig: «Der geltende Zonenplan (1992) hat den für Bauzonen geltenden Planungshorizont von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG) schon lange überschritten und muss schon aus diesem Grund einer Überprüfung unterzogen werden. Hinzu kommt, dass sich die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse seit 1992 wesentlich verändert haben [...]. In rechtlicher Hinsicht ist die RPG-Revision vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014) zu berücksichtigen, die eine *Siedlungsentwicklung nach innen durch Verdichtung der bestehenden Siedlungsfläche* (Art. 1 Abs. 2 lit a<sup>bis</sup> und Art. 3 Abs. 1 lit. a<sup>bis</sup>, Art. 8a lit. c RPG) und die *Reduzierung überdimensionierter Bauzonen* vorschreibt (Art. 15 Abs. 2 RPG).<sup>1188</sup> [...] Wird im vorliegenden Verfahren ein öffentliches Interesse an der Erschliessung und Überbauung der fraglichen Parzelle bejaht und diese auf dem Enteignungsweg rechtlich erschlossen, wäre es widersprüchlich, sie anschliessend, im Siedlungsleitbild bzw. in der Zonenplanrevision der Gemeinde, als potenzielles Auszonnungsgebiet zu berücksichtigen.»<sup>1189</sup> In einem anderen Entscheid hielt das Bundesgericht ebenso fest: «Ainsi, la nouvelle planification se relève, en l'état, non conforme aux règles ordinaires et aux principes applicables en ce domaine (art. 1 al. 1 [insb. haushälterische Bodennutzung und Einhaltung des Trennungsgrundsatzes], al. 2 let a<sup>bis</sup> [Siedlungsentwicklung nach innen] et b [Schaffung kompakter Siedlungen] et 15 al. 3 LAT).»<sup>1190</sup>

Es dürfte den Kantonen und Gemeinden somit schwerfallen, sich den aus der Teilrevision des RPG 2012 stehenden Aufgaben zu entziehen, stellt doch insbesondere das Bundesgericht – bisweilen mit Argusaugen – eine konzise Umsetzung derselben sicher.<sup>1191</sup>

---

<sup>1187</sup> Urteil des BGER 1C\_409/2018 vom 23. Juli 2019, E. 2 sowie E. 3.6.

<sup>1188</sup> Urteil des BGER 1C\_409/2018 vom 23. Juli 2019, E. 3.5, Hervorhebungen durch den Verfasser.

<sup>1189</sup> Urteil des BGER 1C\_409/2018 vom 23. Juli 2019, E. 3.6.

<sup>1190</sup> BGE 145 II 18 ff. (28), E. 3.4.2.

<sup>1191</sup> S. auch STALDER, Bestandesaufnahme, S. 122; es sei in diesem Zusammenhang indessen darauf verwiesen, dass sich das Bundesgericht selber in konstanter Rechtsprechung

## **B. Mangelhafte Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in der Zweiten Etappe der RPG-Revision (RPG 2)**

### **1. Bisherige Entwicklungen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen**

Ein Mentalitätswandel wäre indessen nicht allein auf Stufe Judikative und Exekutive, sondern auch bei der Legislative wünschenswert, wie hier aufzuzeigen ist:

So wurden bereits Vorarbeiten in Bezug auf die zweite Teilrevision des RPG (genannt RPG 2) – die bisweilen als zu verfrüht anberaumt betrachtet wird, da die Kantone und Gemeinden zurzeit daran sind, die Revisionsziele der ersten Teilrevision in die Tat umzusetzen – vorgenommen, sodass diese in den eidgenössischen Räten diskutiert werden kann.<sup>1192</sup>

Zentrales Thema dieser zweiten Revisionsetappe ist das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Die Bestimmungen des RPG hierzu sollen optimiert und vereinfacht, übersichtlicher und verständlicher werden, wobei der Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen, strikt eingehalten werden soll.<sup>1193</sup>

Diese beiden Ziele kommen nicht von ungefähr: Trotz des in der Bundesverfassung in deren revidierten Fassung mehrfach enthaltenen Bekenntnisses zur Nachhaltigkeit – gerade auch was die Bodennutzung betrifft – hat sich der Bundesgesetzgeber diesbezüglich mit einer schrittweisen Lockerung des Bauverbots ausserhalb der Bauzonen widersprüchlich verhalten und zersiedelungsfördernde

---

eigentlich nicht als «Oberplanungsbehörde» versteht; vgl. BGE 117 Ia 302 ff. (309), E. 4b; BGE 124 II 146 ff. (153), E. 3b; BGE 129 II 331 ff. (342), E. 3.2 sowie 131 II 81 ff. (97), E. 6.6.

<sup>1192</sup> Vgl. ARE, Medienmitteilung Verabschiedung RPG 2, wonach der Bundesrat an seiner Sitzung vom 31. Oktober 2018 die zweite Etappe der Teilrevision des RPG 2 zuhanden des Parlaments verabschiedet hat. S. auch Votum Leuthard Doris, Amtl. Bull. SR 2017, S. 720 f. Zur verfrühten Anhandnahme der RPG 2-Revision vgl. das Schreiben der VLP-ASPAN «RPG: Stellungnahme zum Revisionsentwurf 2. Etappe» vom 2. April 2015 <[http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/vernehmlassung\\_rpg\\_2\\_vlp-aspan\\_0.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/vernehmlassung_rpg_2_vlp-aspan_0.pdf)> (besucht am: 17. Juli 2018), S. 1: «Die Eile, die der Bundesrat mit der raschen Vernehmlassung zur zweiten Gesetzesrevision an den Tag legt, ist nicht nachvollziehbar.» Der Nationalrat trat auf die Vorlage in der Wintersession 2019 jedenfalls nicht ein; vgl. <<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2018/20180077/N01,%20UREK%20DF.pdf>> (besucht am: 24. Januar 2020).

<sup>1193</sup> ARE, Erläuternder Bericht RPG 2, S. 3; vgl. MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 118.

neue Ausnahmebestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen in die Raumplanungsgesetzgebung implementiert.<sup>1194</sup>

So hat er etwa bei der gesetzlichen Verankerung der hobbymässigen Tierhaltung ausserhalb der Bauzonen (Art. 24e RPG)<sup>1195</sup> und zur Haltung und Nutzung von Pferden (Art. 16a<sup>bis</sup> RPG) gar nicht der Landwirtschaft dienenden Anliegen, sondern Partikularinteressen weiterer Bevölkerungskreise Folge geleistet.<sup>1196</sup> Es versuchen also immer breitere Anspruchsgruppen, durch entsprechende Gesetzesnovierungen an kostengünstige Bauflächen ausserhalb der Bauzonen zu kommen.<sup>1197</sup> Ebenso wurde Art. 24c RPG – der den Bestandesschutz bestehender zonenwidriger Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen regelt – liberalisiert, womit dem Interesse an der Zulassung des Abbruchs und dem Ersatz praktisch sämtlicher alten Kleinbauernhäuser durch grössere Neubauten stattgegeben wurde.<sup>1198</sup>

Bei sämtlichen vorgenannten Gesetzesrevisionen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen scheint der Zersiedelungsaspekt dieser Massnahmen nicht in Betracht gezogen worden zu sein.<sup>1199</sup>

Der Bundesgesetzgeber muss und musste sich damit den Vorwurf gefallen lassen, mit der «Dauerrevision» dieser Bestimmungen gehe «[d]as konzeptlose Herumbasteln des Parlaments an den Bestimmungen des RPG über das Bauen ausserhalb der Bauzonen» munter weiter, wodurch mit diesen unübersichtlichen und schwer verständlichen Bestimmungen der in Art. 75 BV verankerte Trennungsgrund-

---

<sup>1194</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 75; vgl. GRIFFEL, *Entwicklungen 2011*, S. 19; vgl. WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 227 sowie S. 239 f.; kritisch ebenso GRIFFEL, *Grundsatzgesetzgebungskompetenz*, S. 15, S. 38 sowie S. 45 ff., der gar von «*Regelungsexzessen*» spricht.

<sup>1195</sup> Damit, stellte MUGGLI, *Nicht-Siedlungsgebiet*, S. 115, bereits im Jahr 2008 fest, hat der Gesetzgeber erstmals die Türe für nicht standortgebundene und auch nicht der Landwirtschaft in einem weiteren Sinne dienende Nutzungen geöffnet, wobei zusätzliche Begehren zweifellos folgen dürften. Damit hat der vorgenannte Autor zweifellos Recht behalten, wie sogleich zu zeigen sein wird.

<sup>1196</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 75, Fn. 92; vgl. MUGGLI, *Nicht-Siedlungsgebiet*, S. 122.

<sup>1197</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 74; vgl. MUGGLI, *Nicht-Siedlungsgebiet*, S. 115.

<sup>1198</sup> MUGGLI, *Föderalismus*, S. 75, Fn. 92. Ausführlich hierzu MUGGLI/PFLÜGER, S. 1 ff., insb. S. 9 sowie S. 20.

<sup>1199</sup> Vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 75, Fn. 92; GRIFFEL, *Entwicklungen 2011*, S. 19 f. S. auch MUGGLI/PFLÜGER, insb. S. 20.

satz – der ein grundsätzliches Bauverbot für nicht zonenkonforme Zwecke statuiert – sukzessive weiter ausgehöhlt und infrage gestellt werde.<sup>1200</sup>

Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich auch im Rahmen der RPG-2-Revision weitere Einzelinteressen zu den Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen gesellen, die dem Trennungsprinzip ebenso widersprechen:<sup>1201</sup>

So haben die Kantone Graubünden und Wallis im Jahr 2016 zwei gleichlautende Standesinitiativen eingereicht, die verlangen, dass sämtliche nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Bauten unter gewissen Voraussetzungen zu Wohnzwecken umgenutzt werden können.<sup>1202</sup> Damit soll die existierende Bausubstanz ausserhalb der Bauzone erhalten und den Eigentümern der betreffenden Bauten eine «baurechtliche, raumplanerische und wirtschaftliche Grundlage» gegeben werden, «damit überhaupt ein Anreiz besteht, die Baukultur des alpinen Raums zu erhalten».<sup>1203</sup> Nebst der zweifelhaften Vereinbarkeit mit dem Konzentrationsprinzip dürfte bei einer Implementierung dieses Vorhabens im RPG unter der Prämisse «*Einzelfallgerechtigkeit vor Nachhaltigkeit*» auch der Trennungsgrundsatz weiter aufgeweicht bzw. schliesslich trotz Verankerung in der Bundesverfassung toter Buchstabe werden.<sup>1204</sup>

<sup>1200</sup> Vgl. GRIFFEL, Entwicklungen 2011, S. 21; vgl. MUGGLI/PFLÜGER, S. 10; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 227 sowie S. 239 f.; s. auch MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 103 f., S. 105 sowie S. 113, der auf S. 103 f. unterstreicht, dass es nicht die Raumplanung ist, die versagt, wenn sie die Verantwortung für den gesamten Lebensraum nicht wahrnimmt, sondern dass dies implizit ein Versagen der involvierten politischen Entscheidungsträger darstellt. S. auch WERNLI, Interview REY, S. 8.

<sup>1201</sup> Vgl. MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 112.

<sup>1202</sup> Standesinitiative Graubünden 16.308, S. 1; Standesinitiative Wallis 16.310, S.1; s. auch Motion UREK-SR 17.3358; vgl. Votum Luginbühl Werner, Amtl. Bull. SR 2018, S. 549 f.

<sup>1203</sup> Votum Rieder Beat, Amtl. Bull. SR 2018, S. 550.

<sup>1204</sup> Vgl. Votum Luginbühl Werner, Amtl. Bull. SR 2018, S. 549 f. Damit einher gehen neue Erfordernisse an die Erschliessung dieser Ställe, Scheunen, Maiensässe, Rustici etc., nicht nur an gewachsene Ansprüche verkehrstechnischer Art, sondern grundlegend auch mit Wasserzufuhr und Abwasserentsorgung sowie Elektrizität, die bei einer landwirtschaftlichen Nutzung nicht in gleicher Weise vorhanden sein dürften, wie dies bei einer neuen Wohnnutzung der Fall ist; vgl. MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 105 f. Auch wenn der öffentlichen Hand keine Kosten für diese Erschliessungen entstehen sollen (vgl. Standesinitiative Graubünden 16.308, S. 1; Standesinitiative Wallis 16.310, S.1), so ist eine weitere Zersiedelung hierdurch nicht von der Hand zu weisen.

Die Diskussion diesbezüglich wurde jedenfalls auf die Beratungen zur RPG-2-Revision vertagt.<sup>1205</sup>

## **2. Stossrichtung der zweiten Teilrevision des RPG zum Bauen ausserhalb der Bauzonen**

Trotz des zuvor auch an die Interessenvertreter der Landwirtschaft adressierten Mahnfingers hinsichtlich des Bauens ausserhalb der Bauzonen: Wie ebenso bereits in den Ausführungen zur baulichen Nutzung für Siedlungszwecke festgehalten,<sup>1206</sup> müssen auch hier Ökologie, Ökonomie und Soziales auf einen Nenner gebracht werden, denn ein Festhalten allein am strikten, ökologischen Nachhaltigkeitsprinzip wäre auch hier nicht zielführend.<sup>1207</sup> Veranschaulichend die Feststellung von HERSCHE: «Die Landwirte befinden sich in einem riesigen Dilemma. Sie müssen innovativ und wettbewerbsfähig sein, um zu überleben, und brauchen Entfaltungsmöglichkeiten. Gleichzeitig verlangt man von ihnen, die Umwelt zu schonen, die Fruchtfolgeflächen zu erhalten, den Tierschutz zu beachten, die Landschaft zu pflegen und Immissionen zu vermeiden.»<sup>1208</sup>

Der Entwurf 2017 zur zweiten Teilrevision des RPG<sup>1209</sup> weist jedenfalls bereits teilweise<sup>1210</sup> in die richtige Richtung:<sup>1211</sup> So hält Art. 23a Abs. 1 E-RPG ausdrück-

---

<sup>1205</sup> Vgl. Votum Leuthard Doris, Amtl. Bull. SR 2018, S. 550; vgl. MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 126. Nach MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 125, ist die Umnutzung der von der Landwirtschaft nicht mehr benötigten Bauten für nichtlandwirtschaftliche Zwecke nur scheinbar ein Akt der haushälterischen Bodennutzung: Nach einiger Zeit zeige sich jeweils, dass jede nichtlandwirtschaftliche Siedlungsnutzung in der Landwirtschaftszone die Tendenz zum Wachstum habe, da die Bedürfnisse sich im Laufe der Zeit veränderten und meistens zunähmen.

<sup>1206</sup> Vgl. Zweiter Teil, 1. Kapitel, sowie insb. 2. Kapitel, II.

<sup>1207</sup> Vgl. dazu HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 36.

<sup>1208</sup> THOMAS HERSCHE, zit. in BUELLER, S. 18. Ebenso Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 50.

<sup>1209</sup> Der Entwurf ist unter < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg/rpg2.html> > (besucht am: 21. Februar 2020) einsehbar.

<sup>1210</sup> So fällt etwa bereits auf, dass Art. 16a E-RPG zu den Speziallandwirtschaftszonen nach der zweiten Vernehmlassung einige Auflockerungen widerfahren sind; vgl. < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg/rpg2.html> > (besucht am: 21. Februar

lich fest, dass Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen in jedem Fall nur erteilt werden dürfen, wenn dem betreffenden Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Gemäss Art. 23b E-RPG ist für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen vorab das bereits bestehende Gebäudevolumen zu nutzen oder zu ersetzen.

Weiter stipuliert Art. 23d E-RPG – im Gegensatz zur heutigen «Kann-Bestimmung» des in Art. 44 Abs. 1 RPV geregelten Rückbaurevers – eine Beseitigungspflicht, womit Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen von Gesetzes wegen dahinfallen, wenn der bewilligte Zweck wegfällt (Art. 23d Abs. 1 E-RPG). Bauten und Anlagen, deren Bewilligung dahingefallen ist, sind zu beseitigen und der natürliche Zustand ist wiederherzustellen (Art. 23d Abs. 2 E-RPG). Eine Zweckänderung ist gemäss derselben Bestimmung – zumindest im Grundsatz – ausgeschlossen.<sup>1212</sup>

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Landwirtschaft unter Druck steht und Anpassungen bzw. Lockerungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen auch

---

2020). S. auch SANU DURABILITAS, Zweite RPG-Revision, S. 1 f., die ebenso bemängeln, dass Biodiversität und Bodenqualität keine Berücksichtigung finden.

<sup>1211</sup> Der Bundesrat hat diesen Entwurf am 31. Oktober 2018 den Eidgenössischen Räten vorgelegt; vgl. < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/rpg2.html> > (besucht am: 26. Januar 2020). Es werden hitzige Beratungen prognostiziert. Ebenso haben mehrere Umweltschutzorganisationen eine Volksinitiative in Aussicht gestellt, die sie als Druckmittel in den Beratungen einsetzen wollen, da sie die Vorschläge des Bundesrates als unzureichend, gar gefährlich erachten; vgl. m.w.Verw. Medienmitteilung von EspaceSuisse vom 2. November 2018, insb. S. 4 < <https://www.espacesuisse.ch/de/news/rpg-2-bundesrat-legt-neuen-entwurf-fuer-gesetzesrevision-vor> > (besucht am: 26. Januar 2020).

<sup>1212</sup> Vgl. BUELLER, S. 20; vgl. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 70. Eine erste Lockerung dieser an sich zwingenden Beseitigungsaufgabe ist jedoch bereits in Art. 23e Abs. 1 lit. a E-RPG ersichtlich, wonach in der Baubewilligung anzuordnen ist, dass die Beseitigungspflicht nach Artikel 23d E-RPG nicht gilt, wenn es sich um Wohnbauten handelt, die nicht leicht entfernbar sind (?) und der Betrieb, für den sie benötigt werden, längerfristig existenzfähig ist. Konsequenz wäre es m.E. unter Nachhaltigkeitsaspekten, jegliches Bauvorhaben mit einer Rückbauaufgabe zu versehen. Wer weiss schon, wie die Landwirtschaft in 20 oder 30 Jahren aussieht und ob die Gebäude dann tatsächlich noch benötigt werden? Diese neu hinzugekommene Regel öffnet so Tür und Tor für neue Ausnahmebestimmungen vom neuen Rückbauprinzip für Bauten ausserhalb der Bauzonen.

in ihrem Interesse fordert. Daraus ergibt sich jedoch ein Teufelskreis: Je mehr sie zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse – z.B. zur Ausweitung des unternehmerischen Handlungsspielraums oder zur Ermöglichung von nichtlandwirtschaftlichen Nebeneinkommen – die Nichtbauzone baulich in Anspruch nehmen darf, «desto unglaubwürdiger wird der Trennungsgrundsatz für Nichtlandwirte und desto schwerer fällt es, diesen Grundsatz als Schlüsselnorm durchzusetzen».<sup>1213</sup> Es sei hier WALTER beim Wort genommen, «dass sich sowohl die Raumplanung wie auch die Landwirtschaft für den Schutz des Bodens und für die Erhaltung der Kulturlandschaft einsetzen».<sup>1214</sup>

Gerade der Landwirtschaft sollte bewusst sein, dass sie sich mit der Implementierung von weiteren Spezialausnahmen zum Bauen im Nichtbaugebiet nach und nach ihre eigene (Lebens-) Grundlage entzieht.<sup>1215</sup> Durch eine solche Auflösung des Trennungsgrundsatzes werden kommenden Generationen fruchtbare Böden vorenthalten, auf welche diese dereinst dringend angewiesen wären.<sup>1216</sup> Ein solches Resultat dürfte aus Nachhaltigkeitsaspekten weder erwünscht noch wünschenswert sein.<sup>1217</sup>

---

<sup>1213</sup> MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 110 f. sowie S. 116; s. auch BUELLER, S. 18, sowie GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 33. WALDMANN fügt dem hinzu, dass das Gebot der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet angesichts entgegensehender agrar- und wirtschaftspolitischer Interessen sowie aus Rücksicht auf die Besitzstandsgarantie (Art. 26 BV) nicht absolut gelten könne und der Gesetzgeber die Aufgabe habe, hier in Abwägung der auf dem Spiele stehenden Interessen eine ausgewogene Lösung zu finden. Dabei sei zu berücksichtigen, dass dem Interesse der häuslicher Bodennutzung nicht zuletzt aufgrund des Verfassungsranges ein besonderes Gewicht zukomme; WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 240.

<sup>1214</sup> WALTER, S. 76.

<sup>1215</sup> Vgl. RAUSCH, § 58 Rz. 4.

<sup>1216</sup> Vgl. MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 112 sowie S. 125.

<sup>1217</sup> Die Raumplanungsbehörden, die das Instrumentarium zum Bauen ausserhalb der Bauzonen strikt anwenden, sind aus einer solchen Betrachtungsweise weder «wirtschaftsfeindlich» noch betreiben sie eine «Verhinderungsplanung», wie ihnen bisweilen vorgeworfen wird. Vielmehr ermöglichen sie damit eine zukunftsfähige Entwicklung der Landwirtschaft, die sich nicht bloss von kurzfristigen Interessen lenken lässt; vgl. MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 119.



## C. Raumplanung bleibt auch auf der gesellschaftlich-politischen Ebene weiterhin aktuell

### 1. Wahrnehmung der Raumplanungsproblematik in der Bevölkerung

Die Einführung und Umsetzung weiterer Ausnahmetatbestände beim Bauen ausserhalb der Bauzone – vollkommen ungeachtet von Nachhaltigkeitsaspekten, im Sinne eines «Weiter so wie bisher» – dürfte jedoch kaum möglich sein.<sup>1218</sup> Denn, um ein in dieser Arbeit bereits bemühtes Zitat erneut – jedoch verkürzt – wiederzugeben: «Wie man in der Schweiz auf dem verbliebenen Boden weiterbaut, wird in den kommenden Jahren eines der wichtigsten politischen Themen sein [...]. Nie zuvor war der Bevölkerung die fortschreitende Zersiedelung so bewusst.»<sup>1219</sup> Gerade auch die an der Zahl zunehmenden Volksinitiativen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene<sup>1220</sup> – etwa die Zersiedelungsinitiative – beweisen, dass die Bodennutzung und wie diese geschieht die Bevölkerung bewegt.<sup>1221</sup>

### 2. Zur Zersiedelungsinitiative im Besonderen

Die Eidgenössische Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)», die am 29. November 2016 gültig zustande gekommen war,<sup>1222</sup> wollte Art. 75 BV um die Absätze 4–7 ergänzen und ein Augenmerk auf die Schaffung von nachhaltigen Quartieren in kleinräumigen Strukturen mit hoher Lebensqualität und kurzen Verkehrswegen legen (Abs. 4) – was so in weiten Teilen insbesondere in Art. 3 Abs. 3 RPG auf Gesetzesebene bereits abgedeckt, gar konkreter formuliert ist. Ebenso verlangten die Initianten – was in Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> des teilrevidierten RPG ebenso bereits verankert ist<sup>1223</sup> –, dass eine Siedlungsentwicklung nach innen angestrebt werden soll (Abs. 5).<sup>1224</sup> Ausserhalb der Bauzonen hätten grundsätzlich nur noch standort-

<sup>1218</sup> Vgl. FORSTER, S. 13; vgl. MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 126.

<sup>1219</sup> WILLIMANN, S. 10; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 44; vgl. LENDI, Räumliche Probleme, S. 90.

<sup>1220</sup> Eine Übersicht ist in Fn. 573 ersichtlich.

<sup>1221</sup> Vgl. FORSTER, S. 13.

<sup>1222</sup> BBl 2016 8547 f. (8547).

<sup>1223</sup> Vgl. Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 5 sowie S. 14.

<sup>1224</sup> Vgl. hierzu auch Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 14.

gebundene Bauten und Anlagen für die bodenabhängige Landwirtschaft bewilligt werden dürfen (Abs. 7).

Kern der Initiative war Abs. 6 des Initiativentwurfs von Art. 75 BV, wonach die Ausscheidung neuer Bauzonen nur zulässig gewesen wäre, wenn eine andere unversiegelte Fläche von mindestens gleicher Grösse und vergleichbarem potenziellem landwirtschaftlichem Ertragswert aus der Bauzone ausgezont worden wäre.<sup>1225</sup> Die Gesamtfläche der Bauzonen hätte damit für unbestimmte Zeit auf dem «heutigen Stand» eingefroren werden sollen.<sup>1226</sup>

Der von den Initianten vorgeschlagene Kompensationsmechanismus – der auf Gesetzes- und Verordnungsebene konkretisiert und langfristig einen schweizweiten Ausgleich hätte ermöglichen sollen – hätte so ausgestaltet werden sollen, dass die vorhandenen Bauzonenreserven nach Massgabe der Arbeitsplätze, der Verkehrsanbindung und der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeinden verteilt worden wären.<sup>1227</sup> Ebenso wurde vorgeschlagen, es sei eine Handelsplattform für Bauzonenflächen zu schaffen, bei der der Flächenausgleich über den Preismechanismus gesteuert werde.<sup>1228</sup>

Die Zersiedelungsinitiative wurde am 10. Februar 2019 mit einem Nein-Stimmenanteil von 63,7 Prozent von Volk und Ständen abgelehnt.<sup>1229</sup>

## II. Erfolge der bisherigen Raumplanungsordnung

Bei allen Vor(beh)alten, damals und heute, *war und ist das RPG nicht bloss eine Hohlform*, sondern kann auch Erfolge vorweisen: Vieles, das vor der Einführung dieses auf Bundesebene angesiedelten Raumplanungsgesetzes durch kantonale Eigenheiten und Eigenwilligkeiten undeutlich und einer zweckmässigen Raum-

---

<sup>1225</sup> Vgl. zum Ganzen Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 11, sowie Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 4 sowie S. 7.

<sup>1226</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 2 sowie S. 8; vgl. Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 12 ff.

<sup>1227</sup> Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 14; Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 8.

<sup>1228</sup> Es handelt sich hierbei z.B. um handelbare Flächennutzungszertifikate, die im Dritten Teil, 6. Kapitel, II, genauer besprochen werden. Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 14; Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 8.

<sup>1229</sup> Vgl. < <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20190210/det626.html> > (besucht am: 11. Februar 2019).

planung hinderlich war, konnte in eine klarere Richtung gewiesen, oftmals konnten auch Korrekturen vorgenommen werden.<sup>1230</sup> Die Ziele des RPG waren bei dessen Inkraftsetzung im Jahr 1980 angesichts der damaligen Ausgangslage hoch gesteckt.<sup>1231</sup>

Der *wichtigste Erfolg des RPG* ist wohl die mehr oder weniger *konsequente Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet*.<sup>1232</sup> Gerade dank dem implizit aus Art. 75 Abs. 1 BV und explizit aus Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG hervorgehenden und vom Bundesgericht mit einiger Vehemenz hochgehaltenen Prinzip<sup>1233</sup> konnte eine totale Zersiedelung verhindert werden.<sup>1234</sup> Die Landwirtschaft konnte dadurch zumindest ein Stück weit vom Siedlungsdruck geschützt und die Kulturlandschaft vor noch mehr disperser Siedlungsentwicklung bewahrt werden. Man halte sich einmal vor Augen, wie sich eine Schweiz ohne diesen Trennungsgrundsatz entwickelt hätte, wenn die zunehmenden räumlichen Ansprüche nicht wenigstens hiermit hätten kanalisiert werden können.<sup>1235</sup> *Ohne Raumplanung hätte der «Flächenfrass» weit erheblicher um sich gegriffen.*<sup>1236</sup>

Ein tatsächliches «Mehr an Nachhaltigkeit» lässt sich jedoch nicht erreichen, solange – nicht zuletzt aufgrund der Eigentumsgarantie – wesentliche Teile der bestehenden Bauzonen, die sich für eine Siedlungsentwicklung nach innen bzw. eine Innenverdichtung an erster Stelle eignen würden, keiner erstmaligen oder erneuten Überbauung zugeführt werden können.<sup>1237</sup>

<sup>1230</sup> RUCH, Bilanz und Ausblick, S. 46; vgl. LENDI, Räumliche Probleme, S. 91 ff.

<sup>1231</sup> VINZENS, S. 6.

<sup>1232</sup> DOBLER ALTORFER, S. 68.

<sup>1233</sup> Das Bundesgericht hat auch bei der Umsetzung von RPG 1 eine Schlüsselrolle inne, vgl. Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.A.3.

<sup>1234</sup> Und gerade diesen Erfolg versucht man auf Bundesebene mit der Lockerung der Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen zu untergraben. Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 92, sowie vorstehend Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.B.2.

<sup>1235</sup> Vgl. LEUENBERGER, S. 9; vgl. SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 1.

<sup>1236</sup> FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 145; ebenso BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 33. Dennoch wird richtigerweise vorgebracht, dass die Siedlungsausdehnung nie ganz aufgehalten werden konnte, vgl. SIEBER, S. 15. Fraglich ist m.E. jedoch, ob dies ohne weitere Mittel und Massnahmen überhaupt je möglich gewesen wäre und sein wird.

<sup>1237</sup> Mit den entsprechenden Kostenfolgen, die aufgrund der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe und den aktuellen allgemeinen Gemeindefinanzen kaum aufzubringen sein

Die Bodennutzung der Schweiz müsste deshalb insbesondere durch die Umsetzung der Ziele des teilrevidierten RPG 2012, gerade durch die Inanspruchnahme von Baulücken in der bestehenden Bauzone sowie über die Transformation des Bestehenden – also einer konsequenten Siedlungsentwicklung nach innen –, geprägt sein.<sup>1238</sup> Lässt sich dies nicht stringent umsetzen – ob aufgrund der Faktelage oder aufgrund von politischem Unwillen oder Unvermögen – dürfte über kurz oder lang, um insbesondere dem Bevölkerungsdruck und den Ansprüchen ans Wohnen überhaupt nachkommen zu können, ein weiteres Inanspruchnehmen von neuen Flächen in der Peripherie die Folge sein.<sup>1239</sup> Das sind unter Nachhaltigkeitsüberlegungen verheerende Folgen, die es zu verhindern gilt.

Das heisst aber nicht, dass nun voreilige, sich primär am politischen Aktivismus orientierende neue Anpassungen und Korrekturen des sich sonst schon in einem ständigen Wandel befindenden RPG vorgenommen werden müssen.<sup>1240</sup> Es sollte doch möglich sein, die erwünschte, nachhaltige und haushälterische Bodennutzung zu erreichen, ohne dabei das RPG – erneut – in seinen Grundfesten zu erschüttern und ohne «mit der Eigentumsgarantie ins Gehege zu kommen». Dieser Fragestellung widmet sich der folgende Dritte Teil dieser Arbeit.

---

dürften. Die Problematik von bestehenden Altlasten, die einer Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen, wird hier ausgeblendet.

<sup>1238</sup> Vgl. WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 227.

<sup>1239</sup> Vgl. SCHNEIDER ANDREAS, *Zersiedlungsstopp*, S. 14.

<sup>1240</sup> Vgl. WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 227.

**Dritter Teil:**  
**Alternative Lösungsansätze**  
**zur Umsetzung einer**  
**nachhaltigen Bodennutzung**



---

# 1. Kapitel: «Tour d’Horizon» über mögliche Lösungsansätze

## I. Im Allgemeinen

In der einschlägigen Literatur findet sich eine überaus grosse und kaum überschaubare Vielfalt an Lösungsansätzen, wie eine nachhaltige Bodennutzung mit Instrumentarien innerhalb und ausserhalb des eigentlichen Raumplanungsrechts erreicht werden könnte.<sup>1241</sup> So hat sich auch das vom SNF geförderte Nationale Forschungsprogramm «Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden» (NFP) 68 unter anderem ausführlich mit möglichen Lösungsansätzen in diese Richtung befasst.<sup>1242</sup>

Der Dritte Teil dieser Arbeit widmet sich aufgrund der Vielfalt der vorgeschlagenen Möglichkeiten in der Form einer «Tour d’ Horizon» – mit einem Blick über den staatlichen, aber auch über den rein raumplanerischen Horizont – einigen Beispielen: von Lösungsansätzen, die wie etwa die *Flächen(nutzungs)zertifikate* bereits viel diskutiert wurden, ihren Glanz in letzter Zeit jedoch etwas verloren zu haben scheinen, über *Lenkungsabgaben* und *Subventionslösungen* hin zu Vorschlägen, denen – wie den *Bodenindex-Punkten* – in der aktuellen Diskussion erhebliches Potenzial zur Lösung des Problems der fehlenden Nachhaltigkeit in der Bodennutzung zugesprochen wird.<sup>1243</sup>

Ganz allgemein soll der Aufforderung nachgekommen werden, dass das *Recht gerade in der Raumplanung über seine Disziplinengrenzen hinaussehen*,<sup>1244</sup> das existierende Planungsinstrumentarium sich mehr am Gebot der Nachhaltigkeit orientieren und gerade auch deshalb *mit nachhaltigkeitsorientierten Begleitinstru-*

---

<sup>1241</sup> Vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 165. Vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 99 f., mit einer kurzen zusammenfassenden Übersicht. Auf viele dieser Instrumente soll in der Folge vertieft eingegangen werden.

<sup>1242</sup> Vgl. insb. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 25 ff.; KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 22 ff.; WALTER/HÄNNI, S. 31 ff.

<sup>1243</sup> Vgl. mit einer ähnlichen Zusammenstellung NORER, Bodenschutzrecht, S. 127. Auf die Flächen(nutzungs)zertifikate wird im Dritten Teil, 6. Kapitel, eingegangen. Zu den Lenkungsabgaben vgl. Dritter Teil, 5. Kapitel, II, für die Subventionslösungen Dritter Teil, 5. Kapitel, III, sowie den Bodenindex-Punkten Dritter Teil, 7. Kapitel.

<sup>1244</sup> Vgl. MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 132.

*menten gekoppelt* werden soll.<sup>1245</sup> Dies soll hier passieren, mit einem Augenmerk darauf, ob diese Lösungsansätze sich denn überhaupt in einen aktuellen oder allenfalls künftigen rechtlichen Rahmen implementieren lassen – oder aber, ob die Grundlagen hierfür gar bereits bestehen.<sup>1246</sup>

## II. Differenzierung der Handlungsansätze

Die möglichen Handlungsansätze lassen sich in vier Hyperonyme differenzieren:<sup>1247</sup>

Unter den Oberbegriff der im folgenden zweiten Kapitel behandelten «*Freiwilligen Handlungsansätze*»<sup>1248</sup> lassen sich einerseits die *informativ-erzieherischen Instrumente*<sup>1249</sup> subsumieren, deren Wirkkraft oft unterschätzt wird und auf die vorab einzugehen ist. Dasselbe trifft auf die unter demselben Oberbegriff und in demselben Kapitel zusammengefassten *partizipativ-kooperativen Instrumente* zu.<sup>1250</sup>

---

<sup>1245</sup> Vgl. KEINER, Nachhaltigkeitsorientierte Begleitinstrumente, S. 5; s. auch RUCH, Kooperation, S. 426.

<sup>1246</sup> Was, wie bereits gesehen, bei der Grundstückgewinnsteuer und der Verkehrswertsteuerung unbebauter Grundstücke beispielsweise der Fall ist; vgl. hierzu Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4.a f.

<sup>1247</sup> Vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 165. Die verwendete Terminologie ist uneinheitlich. So differenziert KEINER, Aus grün mach grau, S. 91 ff., in fünf Gruppen von Handlungsansätzen: planerische Massnahmen, Abgaben, Subventionen, Schaffung von Märkten und freiwillige Ansätze, während GMÜNDER, Steuerungsinstrumente in der Bodennutzung, S. 1 f., zwischen fiskalischen, mengensteuernden bzw. Cap-&-Trade-Instrumenten, subventionsähnlichen, hoheitlich-planerischen, bodenpolitischen sowie weiteren, indirekt wirkenden sektoralpolitischen Instrumenten unterscheidet.

<sup>1248</sup> Vgl. hierzu KEINER, Aus grün mach grau, S. 93.

<sup>1249</sup> JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 169; SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 91; Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 17. KEINER, Aus grün mach grau, S. 93, spricht diesbezüglich von freiwilligen bzw. korporatistischen Ansätzen.

<sup>1250</sup> JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 169; SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 91; Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 17. So erwähnen GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 48 f. – welche zwischen regulatorischen und marktwirtschaftlichen *Steuerungsinstrumenten* unterscheiden – diese Instrumente beispielsweise nicht explizit, heben an anderer Stelle jedoch die besondere



Weiter sind es die *planerisch-regulatorischen Handlungsansätze*,<sup>1251</sup> die sich innerhalb der eigentlichen Disziplinengrenzen des Raumplanungsrechts bewegen und denen die Möglichkeit der Förderung einer nachhaltige(re)n Bodennutzung inhärent ist. Nebst den bereits im zweiten Teil dieser Arbeit auf ihre tatsächliche nachhaltigkeitsbezogene Umsetzung geprüften Instrumenten, die sich im teilrevidierten RPG 2012 finden,<sup>1252</sup> sind weitere – oftmals bereits unter der aktuellen Umwelt- und Raumplanungsgesetzgebung erprobte – Handlungsoptionen vorhanden, auf die hier vertieft eingegangen werden soll (3. Kapitel).

Kernstück des Dritten Teils dieser Arbeit bilden die anreizorientierten<sup>1253</sup> – auch finanziell,<sup>1254</sup> ökonomisch<sup>1255</sup> oder marktwirtschaftlich<sup>1256</sup> genannten – *zum RPG ergänzenden oder alternativen Instrumente*, die in den Kapiteln 4. (mit einem Blick über den Horizont), 5. (preissteuernde Instrumente), 6. (mengensteuernde

---

Wichtigkeit von Information und kooperativen Instrumenten hervor; vgl. GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISLING, S. 60 sowie S. 65 f.

<sup>1251</sup> GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISLING, S. 49, nach denen regulatorische Instrumente hoheitliche planerische Instrumente wie Raumplanungs- und Baugesetze, Richtplanung oder Nutzungsplanung umfassen, während der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 16, wie auch JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 165 f., sowie SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 91, diese Instrumente in regulativ (Ordnungsrecht) und planerisch trennen. Aufgrund der Verschränkung dieser Instrumente ist der ersteren Auffassung der Vorzug zu geben. S. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente in der Bodennutzung, S. 2: «hoheitlich-planerische Instrumente».

<sup>1252</sup> Vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel.

<sup>1253</sup> SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 91; Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 16; ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 2 ff.; FREY, Mehr marktwirtschaftliches Denken, S. 57; S. 3 ff.; GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 557; vgl. GEIGER, S. 21; s. auch FREY, Strategien und Instrumente, S. 82.

<sup>1254</sup> KEINER, Nachhaltigkeitsorientierte Begleitinstrumente, S. 5 sowie S. 7.

<sup>1255</sup> JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 168; SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 91; MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 132; SÜESS/GMÜNDER, S. 58.

<sup>1256</sup> GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISLING, S. 49; ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 2 ff., KEINER, Nachhaltigkeitsorientierte Begleitinstrumente, S. 5 sowie S. 7; FREY/ZOLLINGER, S. 13; GEIGER, S. 21 sowie S. 23; vgl. FREY, Strategien und Instrumente, S. 82; vgl. RUCH, Das RPG und die Siedlungsbegrenzung, S. 331; vgl. GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 557.

Instrumente) und 7. (Bodenschutzkonzept bzw. Bodenindex-Punkte) besprochen werden.

Abgeschlossen wird dieser Dritte Teil mit einem (beschwerde-)verfahrensrechtlichen Instrument: In Kapitel 8. soll erörtert werden, ob die Teilrevision 2012 des RPG einen – allenfalls so nicht intendierten, aber vom Bundesgericht an die Hand genommenen – nachhaltigkeitsorientierten Paradigmenwechsel hinsichtlich der Bodennutzung eingeläutet hat. Dies, indem künftigen Generationen mit dem *Verbandsbeschwerderecht der Naturschutzorganisationen* eine Stimme, ein Mitspracherecht hinsichtlich Art und vor allem Umfang der Bodennutzung gegeben wurde.

---

## 2. Kapitel: Freiwillige Handlungsansätze

Im vorliegenden Kapitel sind die eher «weichen» Handlungsansätze bzw. Faktoren zur Erreichung der Zielsetzung einer nachhaltigen Bodennutzung darzulegen, die sich von den eher «harten» Instrumenten – die an das Raumplanungsrecht selber angelehnt sind oder dieses als preis- bzw. mengensteuernde Instrumente oder alternative Ansätze ergänzen oder gar ersetzen sollen – durch ihre Freiwilligkeit bzw. dadurch abgrenzen, dass sie nicht von sich aus erzwingbar sind. Der weichste der Ansätze, mit dem sich aber bereits viel erreichen liesse, ist dabei die Information.

### I. Information

#### A. Der Boden, seine Funktionen und dessen Gefährdung

Obwohl Kulturlandverlust und Ernährungssicherheit aktuelle politische Themen und ganz allgemein im Fokus der Bevölkerung sind, schreiten Bodenverbrauch und Zersiedelung weiter fort.<sup>1257</sup> Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Verständnis für den Boden, dessen lebensnotwendigen Funktionen und die Gefährdung derselben – nicht zuletzt durch die bauliche Nutzung – zu wenig ausgereift ist bzw. bei der Abwägung der Interessen auch aufgrund der fehlenden Sensibilisierung gegenüber anderen Interessen – oftmals ökonomischer Art – ins Hintertreffen geraten.<sup>1258</sup>

Deshalb müssen vor allem diejenigen Gruppen, welche den Boden nutzen und gestalten, für den «Wert des Bodens» und die Folgen eines weiterhin nachlässigen Umgangs damit sensibilisiert werden.<sup>1259</sup> Sensibilisierung bezüglich der gesamten

---

<sup>1257</sup> Vgl. STEIGER, Interview KNÜSEL S. 26.

<sup>1258</sup> Vgl. WALTER/HÄNNI, S. 9 sowie S. 70; vgl. FREY, Strategien und Instrumente, S. 72; vgl. STEIGER, Interview KNÜSEL, S. 26 ff. Auf die einzelnen Bodenfunktionen wird im Dritten Teil, 7. Kapitel, I.B. eingegangen.

<sup>1259</sup> Vgl. WALTER/HÄNNI, S. 9 sowie S. 70 f.; vgl. ECOPLAN, Instrumente Kurzfassung, S. 2; vgl. WALTER/GRËT-REGAMEY/SAGER/VATTER, S. 7; vgl. FREY, Strategien und Instrumente, S. 71 ff., der die Information unter den Titel «*Freiwilliger Umweltschutz: Hoffnung auf das Gute im Menschen*» subsumiert und darauf hinweist, dass Information und Umwelterziehung notwendig sind, um bei der Bevölkerung den Umweltschutz vermehrt ins Bewusstsein zu rücken, jedoch für sich allein nicht hinreichend

Problematik eines – zu hohen – Bodenverbrauchs braucht es einerseits von den involvierten (Raumplanungs-)Behörden, andererseits aber gerade auch von denjenigen, welche bisweilen unterschiedliche Nutzungsansprüche an den Boden haben, wie vor allem den Vertretern der Landwirtschaft, Grundeigentümern,<sup>1260</sup> privaten und öffentlichen Investoren und Wirtschaftsakteuren, im Resultat von der Gesamtbevölkerung<sup>1261</sup> ganz allgemein, denn diese betrifft es am Schluss am meisten, wenn der Boden seine Funktionen nicht mehr im erforderlichen Umfang wahrnehmen kann.<sup>1262</sup>

---

sind, da jeder Einzelne weiss, dass er mit seinem alleinigen umweltgerechten Verhalten keinen fühlbaren Einfluss auf die Umweltqualität leisten kann. Mit Information allein ist es also sicherlich nicht getan, sie ist jedoch m.E. Grundvoraussetzung dafür, dass Instrumente für eine nachhaltigere und haushälterische Bodennutzung verstanden werden und gegen die eigenen, oft kurzfristigen ökonomischen Interessen «an Boden gewinnen».

<sup>1260</sup> Diese nehmen mit ihren Entscheidungen über Art und Umfang ihrer Parzellen wesentlichen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung; vgl. HERSPERGER/CATHOMAS, S. 31.

<sup>1261</sup> Vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 19.

<sup>1262</sup> Vgl. WALTER/HÄNNI, S. 9; vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 64. Die Gesamtbevölkerung dürfte m.E. im Allgemeinen nicht zuletzt aufgrund des gestiegenen Interesses an der Raumplanung – was sich insbesondere in unzähligen Initiativen diesbezüglich manifestiert – gut über die Problematik des nur mangelhaften bisherigen Schutzes des Bodens informiert sein. Schwieriger wird es, wenn es darum geht, die bei der Planung und Bewilligung von Bauten und Anlagen sowie der Nutzung des Bodens direkt involvierten Akteure – die nicht selten auch aus Gewinnmaximierungsaspekten andere Interessen als den Bodenschutz und eine nachhaltige Bodennutzung verfolgen – entsprechend über die längerfristigen Folgen eines «Zuviel an Ökonomie» in der Bodennutzung zu sensibilisieren. Dies könnte etwa durch entsprechende Informationskampagnen und Weiterbildungsangebote für Bauherren (diese entscheiden in der Regel darüber, wie gebaut werden soll), Architekten (diese beraten die Bauherren, wie gebaut werden sollte), (Raumplanungs-)Behörden (welche letztlich entscheiden, ob im vom Bauherren geplanten Sinne gebaut werden kann und darf) und nicht zuletzt von Landwirten (diese nutzen einen erheblichen Teil der Gesamtfläche, nämlich diejenige, die nicht baulich genutzt wird) erreicht werden. Anbieten könnten solche Weiterbildungen einerseits Stiftungen und Vereine, die der nachhaltigen Bodennutzung verpflichtet sind, es dürfte andererseits aber auch etwa Berufs- und Hochschulen nicht verwehrt sein, durch die Aufnahme entsprechender Angebote in den Lehrplan oder Weiterbildungsforen, zu zeigen, dass sie die Zeichen der Zeit erkannt haben.

## B. Neue Instrumente

Was für die Information bezüglich der Gefährdung des Bodens im Allgemeinen gilt, trifft auf die Bekanntmachung neuer Raumplanungs- und Bodennutzungsinstrumente im Besonderen zu: «Information ist ein Schlüsselement für die Akzeptanz von Raumplanungsvorlagen.»<sup>1263</sup> Neue Instrumente, deren Risiken, vor allem aber auch Chancen müssen für den Einzelnen nachvollziehbar aufgezeigt werden.<sup>1264</sup> Die diesbezügliche Forschung zum NFP 68 «Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden» hat ergeben, dass der Grund für die Ablehnung eines Raumplanungsinstrumentes oft war, dass dieses nicht verstanden oder dessen Wirkung als zu gering eingeschätzt wurde.<sup>1265</sup> Es nützt also der in der Theorie und mittels Modellen am besten erforschte, gegebenenfalls gar in Feldversuchen auf kleinem Raum mit zufriedenstellenden Resultaten erprobte – alternative – Raumnutzungsansatz bzw. beispielsweise ein «anreizbasiertes» Instrument nichts, wenn diejenigen, die den Raum letztlich nutzen und diesen somit gestalten, demselben ablehnend gegenüberstehen. Aufgrund der fehlenden Information und des Aufzeigens von Handlungsoptionen können sich Win-win-Situationen so gar nicht herauskristallisieren.<sup>1266</sup> Dasselbe trifft auch auf das aktuelle Instrumentarium des RPG zu, das – mitunter aufgrund der Technizität, insbesondere in den Ausführungsunterlagen – bisweilen nicht ohne Weiteres verstanden wird und auch deshalb nicht nur Unterstützung findet.<sup>1267</sup>

## C. Frühzeitige Einbindung der Adressaten

Wenn also bestehende raumplanerische Massnahmen umgesetzt oder neue Instrumente eingeführt und angewendet werden sollen, so müssen die Adressaten möglichst frühzeitig in diesen Prozess eingebunden und nicht von einem Tag auf den

<sup>1263</sup> WALTER/GRÊT-REGAMEY/SAGER/VATTER, S. 7; ECOPLAN, Instrumente Kurzfassung, S. 2.

<sup>1264</sup> Vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 64; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 3 ff.

<sup>1265</sup> WALTER/GRÊT-REGAMEY/SAGER/VATTER, S. 7; ECOPLAN, Instrumente Kurzfassung, S. 2.

<sup>1266</sup> Vgl. WALTER/HÄNNI, S. 74; vgl. WALTER/GRÊT-REGAMEY/SAGER/VATTER, S. 7; vgl. HERSPERGER/CATHOMAS, S. 31.

<sup>1267</sup> Vgl. hierzu, und ob mit dieser Technizität teilweise auch ein «Weiter so wie bisher» kaschiert werden soll, Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.A.2. S. auch SÜESS/GMÜNDER, S. 64.

anderen «vor den Kopf gestossen» werden.<sup>1268</sup> «Wer Gebäude oder Grundstücke besitzt, reagiert auf Boden- und Raumplanungsmassnahmen besonders hellhörig und skeptisch.»<sup>1269</sup> Diese zeit- und adressatengerechte Information betrifft nicht allein die von einer Massnahme direkt Betroffenen bzw. Interessengruppen und -vertreter, welche sich der Raumplanung und Bodennutzung widmen, sondern auch Kantone und Gemeinden, welche eine Massnahme umsetzen wollen oder müssen.<sup>1270</sup> Dabei ist besonders relevant, dass die raumplanerischen Instrumente den jeweils Betroffenen klar und verständlich erläutert, künftige Auswirkungen derselben aufgezeigt und den Folgen eines «Weiter so wie bisher» gegenübergestellt werden.<sup>1271</sup>

## II. Partizipativ-kooperative Instrumente

Die konkret zulässige Bodennutzung wird in erster Linie durch die im RPG geregelten Nutzungspläne – gemäss Art. 14 Abs. 2 RPG vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen, das kantonale Recht kann gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG weitere Nutzungszonen vorsehen – definiert (vgl. Art. 14 Abs. 1 RPG).<sup>1272</sup> Eine kantonale Behörde prüft und genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen (Art. 26 Abs. 1 RPG). Die Prüfung geschieht zu einem guten Teil auch darauf hin, ob die Nutzungspläne mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 11 Abs. 1 RPG) übereinstimmen (Art. 26 Abs. 2 RPG).<sup>1273</sup> Art. 4 sowie Art. 33 Abs. 1 RPG gewährleisten, dass die Bevölkerung über die Nutzungsplanung informiert wird und bei deren Erlass demokratisch mitwirken kann.<sup>1274</sup> Diese Nutzungspläne sind, wie Art. 21 Abs. 1 RPG dies präzisiert, für «jedermann», also

---

<sup>1268</sup> Vgl. WALTER/HÄNNI, S. 74; vgl. WALTER/GRÊT-REGAMEY/SAGER/VATTER, S. 4.

<sup>1269</sup> WALTER/HÄNNI, S. 74.

<sup>1270</sup> WALTER/GRÊT-REGAMEY/SAGER/VATTER, S. 4 f. Zum Verbandsbeschwerderecht vgl. Dritter Teil, 8. Kapitel.

<sup>1271</sup> Vgl. WALTER/HÄNNI, S. 74; vgl. WALTER/GRÊT-REGAMEY/SAGER/VATTER, S. 5.

<sup>1272</sup> Vgl. JEANNERAT/MOOR, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 5 zu Art. 14 RPG.

<sup>1273</sup> Vgl. JEANNERAT/MOOR, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 24 zu Art. 14 RPG.

<sup>1274</sup> JEANNERAT/MOOR, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 24 f. zu Art. 14 RPG; RUCH, Kooperation, S. 438.

für den einzelnen Betroffenen, insbesondere für bauwillige Grundeigentümer verbindlich.<sup>1275</sup>

Will der Grundeigentümer sein Grundstück überbauen, bedarf er gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG einer Baubewilligung in der Form einer Verfügung als einseitig-hoheitlich erlassenen Akt einer staatlichen Behörde. Voraussetzung für eine solche Baubewilligung ist – wie Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG festhält – unter anderem, dass die Bauten und Anlagen den Vorgaben aus dem Nutzungsplan entsprechen.<sup>1276</sup>

«Die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Privaten ist in allen Phasen der Planerstellung und -verwirklichung teils rechtlich gebunden, teils eingelebte Usanz. [...] Eine erfolgreiche Raumplanung verlangt aber mehr als nur die offen kommunizierte Begründung von behördlichen Entscheidungen. Sie verlangt, dass die Privaten sie und ihre Ergebnisse mittragen, nicht nur nickend verstehen.»<sup>1277</sup>

---

<sup>1275</sup> JEANNERAT/MOOR, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 17 zu Art. 14 RPG.

<sup>1276</sup> Vgl. RUCH, Kooperation, S. 426.

<sup>1277</sup> RUCH, Kooperation, S. 438 ff. Was die *Behördenzusammenarbeit* angeht, ist einerseits auf Art. 75 Abs. 1 BV zu verweisen, wonach dem Bund in Raumplanungsbelangen lediglich eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zusteht. Er ist nicht zuletzt deshalb gemäss Abs. 2 a.E. der vorgenannten Bestimmung gehalten, mit den Kantonen zusammenarbeiten. Art. 44 Abs. 1 BV verlangt des Weiteren, dass Bund und Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Diesen Kooperationsauftrag nimmt Art. 7 Abs. 1 RPG auf Gesetzebene wieder auf und führt ihn weiter aus, indem er festhält, dass die Kantone mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone zusammenarbeiten, soweit ihre Aufgaben sich berühren. Im OECD Umweltprüfbericht Highlights, S. 2 sowie S. 6, der sich auf die Umweltleistungen der Schweiz von 2008 bis 2017 bezieht, ist denn auch veranschaulicht, dass die Schweiz im Bereich Boden (noch) ein erhebliches Vollzugs- und Inspektionsdefizit aufweist und deshalb die Koordination zwischen Bund und Kantonen weiter stärken müsse. «Die Vorstellung ist unrealistisch, dass der Bund die Rechtsetzung betreibt und bei der Durchführung durch die Kantone distanzierteres Nichteinmischen wahr.» Diese Feststellung von RUCH, Kooperation, S. 433, gilt heute umso mehr, als – angesichts der auch von der OECD bemängelten Schwierigkeiten in der Umsetzung im Hinblick auf eine nachhaltige Bodennutzung im Allgemeinen, hinsichtlich des RPG im Speziellen – der Forderung nach einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, aber auch Fachverbänden, Bodenschutz-, Raumplanungs- und Landwirtschaftskreisen vermehrt nachgekommen wird. Dies etwa, indem das teilrevidierte RPG in den kantonalen Richtplänen eine übergeordnete räumliche und regionale Abstimmung der Bauzonen verlangt (vgl. Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG), was Art. 15 Abs. 3 RPG wiederholt, indem Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinweg aufeinander abgestimmt werden müssen. Dies erfordert «einen Blick über den Tellerrand» und verhält die involvierten Behörden zu Kooperation und Koordination,

Dies gilt umso mehr, als dass es im Zuge der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG), der Nutzung und Verdichtung von Innenentwicklungspotenzialen (Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG) und der damit – auch – beabsichtigten Begrenzung der Siedlungsfläche gegen aussen (Ingress zu Art. 3 Abs. 3 RPG) nicht getan ist, sich mit der erstbesten – mit dem Nutzungsplan vorgezeichneten – Lösung zufriedenzugeben.<sup>1278</sup>

Ein bereits erfolgreich erprobter und noch viel mehr verfolgungswürdiger Ansatz zur Optimierung der Raumnutzung, zur gemeinsamen Problemlösung zwischen Staat und Privaten und Alternative zur einseitigen, oftmals nicht in allen Teilen ausgewogenen behördlichen Anordnung ist die sog. *kooperative Planung*.<sup>1279</sup> Durch einen aktiven Einbezug der involvierten privaten Akteure an einem runden Tisch soll mit einem solchen formlosen – eben partizipativ-kooperativen – Instrument die gemeinsame Lösungssuche und das für alle Beteiligten optimalste Ergebnis angestrebt und Win-win-Situationen ermöglicht werden.<sup>1280</sup>

Gerade in bereits dicht(er) besiedelten Gebieten – einem der Hauptziele einer Siedlungsentwicklung nach innen – dürfte bei entsprechenden baulichen Massnahmen aufgrund der Komplexität bereits in sachlicher Hinsicht mit mehr Kon-

---

wobei der Bund letztlich mit eingebunden ist, weil ihm die Richtpläne gemäss Art. 11 Abs. 1 RPG zur Genehmigung unterbreitet werden. Dabei hat der Bund insbesondere zu prüfen, ob die Richtpläne den – mit der Teilrevision des RPG verschärften – Voraussetzungen des Gesetzes entsprechen und überdies die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone angemessen berücksichtigt werden; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 74 ff., insb. S. 77; vgl. BÜHLMANN, Interview REY, S. 9; vgl. ESTERMANN, S. 19; vgl. RUCH, Kooperation, S. 427 sowie 430 ff.

<sup>1278</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 56 sowie N 58. So bereits ähnlich RUCH, Kooperation, S. 426; s. auch MUGGLI, Kooperative Planung, S. 24 sowie S. 26.

<sup>1279</sup> Vgl. MUGGLI, Kooperative Planung, S. 24 f.; AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 56; vgl. RUCH, Kooperation, S. 427. S. auch ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 19. Gemäss MUGGLI, Kooperative Planung, S. 27, handelt es sich bei der kooperativen Planung um einen weiteren Schritt in der Evolution der Aufgabenfelder der Raumplanung, von der ursprünglichen Planung als blosser Gefahrenabwehr hin zur vorausschauend lenkenden Planung, wie sie das RPG seit dessen Erlass bezweckt, hin zu eben einer kooperativen Planung, die somit einen das RPG ergänzenden Ansatz bildet.

<sup>1280</sup> AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 57; MUGGLI, Kooperative Planung, S. 24 f.; RUCH, Kooperation, S. 429.



flikten, Beschwerden und Prozessen zu rechnen sein.<sup>1281</sup> Ein Interessenausgleich durch Kooperation sorgt hier durch einen frühzeitigen Beizug der involvierten Parteien für eine bessere Abstimmung der Bedürfnisse und somit zu weniger Realisierungshindernissen, damit verbunden zu weniger Opposition und somit zu einer Beschleunigung der Verfahren und einer Risikobegrenzung für den oder die Investoren.<sup>1282</sup>

Den Plan bzw. die Baubewilligung vermag diese Kooperation nicht zu ersetzen, denn eine Verfügung gewährleistet, dass eine Planung auch einen allfälligen Wechsel des Grundstückseigentümers überdauert.<sup>1283</sup> Sie ebnet nur – aber immerhin – den Weg für die Optimierung von Lösungen, die ohne eine solche Koordination der Interessen nur schwer vorstellbar und erzielbar sind bzw. wären.<sup>1284</sup> «Kooperativ und formlos ist somit der *Prozess des Planens*, und nicht der Plan selbst.»<sup>1285</sup>

Es bieten sich raumplanungs- und bodennutzungsbezogen zwei Instrumente an, um private und öffentliche Interessen mittels Kooperation auf einen Nenner zu bringen: der – auf planungsbezogene Ergebnisse eingeschränkt anwendbare – *verwaltungsrechtliche Vertrag* (A.) sowie vor allem der *Sondernutzungsplan* (B.).

---

<sup>1281</sup> Vgl. MUGGLI, *Kooperative Planung*, S. 24 sowie 28.

<sup>1282</sup> Vgl. MUGGLI, *Kooperative Planung*, S. 26 sowie 28.

<sup>1283</sup> Vgl. RUCH, *Kooperation*, S. 440. Gleichzeitig wird auch das Mitspracherecht allfälliger nicht in die Planung involvierter Dritter gewahrt; vgl. AEMISEGGER/KISLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung*, N 75.

<sup>1284</sup> AEMISEGGER/KISLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung*, N 56; MUGGLI, *Kooperative Planung*, S. 24 f.

<sup>1285</sup> MUGGLI, *Kooperative Planung*, S. 25, Hervorhebungen durch den Verfasser; ebenso AEMISEGGER/KISLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung*, N 56. Da die kooperative Planung die Art und Weise des Planens und nicht das Resultat der Planung beschlägt, bedarf es hierfür jedoch keiner gesetzlichen Grundlage. MUGGLI hält m.E. jedoch berechtigterweise dafür, dass die Festlegung minimaler «Spielregeln» für die kooperative Planung in den kantonalen Planungs- und Baugesetzen die Umsetzung derselben sicher vereinfachen würde; vgl. MUGGLI, *Kooperative Planung*, S. 30 f. Ebenso RUCH, *Kooperation*, S. 439.

## A. Vertragliche Vereinbarungen im Raumplanungsrecht im Allgemeinen

Raumbezogene Verhandlung und Kooperation zwischen Gemeinden und Privaten findet vielfach im Rahmen von verwaltungsrechtlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Verträgen statt:<sup>1286</sup> Statt dass der Staat eine Sache autoritativ und einseitig regelt, versprechen sich hier Behörde und Private in gleichberechtigten Verhandlungen zur Findung von Kompromissen – im Rahmen des jeweils rechtlich Zulässigen<sup>1287</sup> – gegenseitig Leistungen, auf die beide Parteien grundsätzlich keinen gesetzlichen Rechtsanspruch hätten.<sup>1288</sup>

Im Raumplanungsrecht sind oft Fragen zu Infrastrukturleistungen, insbesondere über die Finanzierung und den Bau der öffentlichen Infrastruktur im Rahmen sog. «Infrastrukturverträge», aber auch über den Umgang mit dem durch die Planung geschaffenen Grundstücksmehrwert in sog. «Mehrwertausgleichsverträgen» Vertragsgegenstand.<sup>1289</sup>

---

<sup>1286</sup> Vgl. RIEGG, S. 42; vgl. MUGGLI, Kooperative Planung, S. 29. Anschaulich zur Einordnung der Verträge MUGGLI, Kooperative Planung, S. 30: «Verträge, die die Gemeinde bei Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben wie z.B. der Raumplanung abschliesst, sind öffentlichrechtliche Verträge und unterstehen der Verwaltungsrechtspflege».

<sup>1287</sup> Wo die Gemeinde zum Handeln in einer bestimmten Rechtsform – regelmässig in Verfügungsform – verpflichtet ist, wie beispielsweise beim Erlass einer kommunalen Nutzungsplanung, kann sie dies nicht in einem Vertrag aushandeln. Entsprechend ist auch die Bauzonengrenze etwa keiner vertraglichen Regelung zugänglich; vgl. MUGGLI, Kooperative Planung, S. 30. Öffentlich-rechtliche bzw. verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen und Privaten (sog. subordinationsrechtliche Verträge) sind gemäss Bundesgericht zulässig, wenn ein Rechtssatz diese Handlungsform vorsieht oder dafür Raum lässt oder die Vertragsform nicht vom Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen wird. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zum Abschluss solcher Verträge ist indessen nicht erforderlich, vgl. BGE 103 Ia 31 ff. (34), E. 2a sowie BGE 105 Ia 207 ff. (209), E. 2a; s. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1307 und 1310. Überdies darf mittels vertraglicher Absprache nicht gegen zwingendes – öffentliches – Recht verstossen werden; vgl. MUGGLI, Kooperative Planung, S. 30. Allgemein zur Zulässigkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 85 ff.

<sup>1288</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 59.

<sup>1289</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 86; MUGGLI, Kooperative Planung, S. 26.

Ebenso denkbar sind – darüber hinaus – privatrechtliche Kauf- und Tauschverträge zwischen Kommune und Grundeigentümer zur Verbesserung und Bereinigung der ansonsten für eine bauliche Inanspruchnahme ungünstigen Parzellstruktur.<sup>1290</sup>

Aufgrund von Art. 25 ff. RPG kann bzw. darf die Raumordnung mittels Planungen selber nicht Vertragsgegenstand sein. Der Erlass raumplanerischer Planungsakte bleibt so oder anders weiterhin den zuständigen hoheitlichen Planungsbehörden vorbehalten.<sup>1291</sup> Den Involvierten ist damit jedoch nicht jegliche kooperative Möglichkeit zur Einflussnahme auf den Raum genommen. Sie bleiben jedoch auf den Sondernutzungsplan – der insbesondere die Teilhabe sämtlicher Interessierter bzw. involvierter Parteien<sup>1292</sup> gewährleistet, was bei einem synallagmatischen Vertrag so nicht der Fall ist – verwiesen.<sup>1293</sup> Hierauf ist sogleich vertiefter einzugehen.

Der Baubehörde und den interessierten Grundeigentümern oder Investoren bleibt es jedoch unbenommen, einen sog. «Planungsvertrag» über die Ziele der Planung und die Zusammenarbeit als Grundlage im Hinblick auf die Erstellung eines künftigen Sondernutzungsplans abzuschliessen.<sup>1294</sup>

---

<sup>1290</sup> MUGGLI, *Kooperative Planung*, S. 26.

<sup>1291</sup> AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung*, N 58 sowie 86. Dies gewährleistet insbesondere auch, dass die etwa für die Genehmigung der Nutzungsplanung zuständigen Organe wie etwa das Gemeindeparlament oder die Gemeindeversammlung nicht auf dem Weg der kooperativen Planung durch eine vertragliche Regelung umgangen und so von ihrem Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrecht ausgeschlossen werden könn(t)en; vgl. MUGGLI, *Kooperative Planung*, S. 31.

<sup>1292</sup> Zu denken ist etwa an angrenzende Nachbarn, die bislang nicht in die Vertragsverhandlungen eingebunden waren, dennoch aber ein oft nicht unerhebliches Interesse am Ausgang einer Planung haben. Dass auch hier – beispielsweise bei der Überarbeitung ganzer bestehender Quartiere – eine kooperative Planung möglich wäre, zeigt MUGGLI, *Kooperative Planung*, S. 33 auf.

<sup>1293</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, *Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung*, N 75: Bei den Sondernutzungsplänen handelt es sich um Nutzungspläne i.S.v. Art. 14 RPG, bei denen insbesondere die Information und Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG), in der Regel das Genehmigungserfordernis durch eine kantonale Behörde (Art. 26 RPG) sowie der Rechtsschutz der Betroffenen (Art. 33 RPG) gewährleistet sein muss. Vgl. RUCH, *Kooperation*, S. 440.

<sup>1294</sup> Bei einem solchen Planungsvertrag handelt es sich um einen verwaltungs- bzw. öffentlich-rechtlichen Vertrag; vgl. MUGGLI, *Kooperative Planung*, S. 26; vgl. AEMISEGGER/

## B. Die Regelung mittels Sondernutzungsplan<sup>1295</sup>

Im Rahmen einer haushälterischen und nachhaltigen Bodennutzung ist es besonders wichtig, die Siedlungsentwicklung nach innen und die Nachverdichtung bestehender Flächen innerhalb des weitgehend bebauten Gebiets für bauliche Nutzungen vorab ins Auge zu fassen.<sup>1296</sup> Wie bezüglich der Landumlegung bereits angesprochen, ist es bisweilen aufgrund der Lage einzelner Grundstücke nicht möglich, diese sinnvoll zu überbauen. Dasselbe gilt, wenn es um die Inanspruchnahme von Flächen innerhalb eines historisch gewachsenen Siedlungsgebiets, das teilweise ungenutzte oder unternutzte Flächen oder Industriebrachen aufweist, geht.<sup>1297</sup>

Im Zusammenhang mit der im teilrevidierten RPG geforderten Innenentwicklung gewinnen im Rahmen der grundeigentümergeleiteten Nutzungsplanung vermehrt Sondernutzungspläne<sup>1298</sup> als Instrumente kooperativer Planung zwischen den kantonalen und kommunalen Behörden sowie den mit der Planung betroffenen Privaten (etwa Bauherren, Investoren und Nachbarn) stark an Bedeutung. Dies etwa bei der Überbauung grösserer Areale – mit und ohne die vorgenannten Über-

---

KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 58.

<sup>1295</sup> Der Sondernutzungsplan könnte auch unter das aktuelle raumplanerische Instrumentarium subsumiert werden (vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel). Aufgrund des besonderen kooperativen Elements ist derselbe jedoch hier unterzubringen und genauer zu erläutern.

<sup>1296</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 59 sowie N 62; vgl. HAAG/WINKLER, S. 8. Dass oftmals jedoch gar auf kommunaler Ebene keine detaillierte Übersicht besteht, wo sich solche Innenentwicklungspotenziale befinden, wie auch mögliche Gegenmassnahmen, wird im Dritten Teil, 3. Kapitel, IV besprochen.

<sup>1297</sup> Vgl. zur Landumlegung Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.B; zu den ungenutzten und unternutzten Flächen vgl. Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.A.3.

<sup>1298</sup> Das RPG kennt den Begriff des Sondernutzungsplans selber nicht; ebenso ist die von den Kantonen verwendete Terminologie uneinheitlich. Diese geht von Gestaltungsplan zu Quartierplan, hin zu Überbauungsordnung und Überbauungsplan bis hin zum Detailnutzungsplan; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 61.

bauungshindernisse etwa historischer Art – aber auch bei der Planung und Realisierung komplexer Einzelbauvorhaben.<sup>1299</sup>

Private sind so aktiv in die Planung mit einbezogen, damit massgeschneiderte Lösungen erarbeitet werden können.<sup>1300</sup> «Sondernutzungsplanungen [sind] besonders offen für kooperative Formen der Inhaltsgebung», insbesondere, um an besonderen Lagen und für besondere Nutzungen die bestmögliche raumplanerische Lösung zu erzielen.<sup>1301</sup> Dabei sind Dialog und Verhandlung zwischen den Beteiligten – Kanton, Gemeinde und Grundeigentümer – unabdingbare Voraussetzungen für das Gelingen eines solchen Vorhabens, das im Resultat einer gesamthaften Planung bedarf bzw. das Resultat einer gesamthaften Planung sein muss.<sup>1302</sup>

Derart gestaltete und erarbeitete Sondernutzungspläne<sup>1303</sup> ermöglichen – teilweise ergänzend, teilweise in Abweichung zum eigentlichen Grundnutzungs- bzw. Zonenplan, denen dies nicht in demselben Ausmass gelingen würde – die Erstellung von Überbauungen, die den städtebaulichen und architektonischen,<sup>1304</sup> aber auch wohngyienischen<sup>1305</sup> Anforderungen gerecht werden und gleichzeitig die örtli-

---

<sup>1299</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 54 f.; vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 154 sowie S. 158 ff.

<sup>1300</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 57; vgl. RUCH, Kooperation, S. 440; vgl. HERSPERGER/CATHOMAS, S. 29.

<sup>1301</sup> RUCH, Kooperation, S. 440. Ermöglicht werden kann dies etwa durch Ideen- oder Projektwettbewerbe.

<sup>1302</sup> HERSPERGER/CATHOMAS, S. 29; vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 64; vgl. KEINER, Aus grün mach grau, S. 93.

<sup>1303</sup> Die Rede ist vom «klassischen» Sondernutzungsplan; daneben bestehen «projektbezogene Sondernutzungspläne» innerhalb und ausserhalb der Bauzone sowie «weitere Sondernutzungspläne», die etwa Baulinienpläne oder Erschliessungspläne umfassen; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 62 ff.

<sup>1304</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a, a<sup>bis</sup> und e RPG: optimale Anordnung der Baukörper und Grünräume; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 62.

<sup>1305</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG: Wohngebiete sind vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst freizuhalten; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 62.

chen Gegebenheiten berücksichtigen.<sup>1306</sup> Nebst der parzellenübergreifenden Neuordnung der Grundstückverhältnisse im Rahmen von *Landumlegungen* und der Festlegung von Kosten und Lage der *Erschliessung* können beispielsweise auch Regelungen zu *Bodensanierungen* im Interesse der Mobilisierung von Industriebrachen, in denen bedeutende innere Nutzungsreserven vorhanden sind, Eingang in Sondernutzungspläne finden.<sup>1307</sup> Die Sondernutzungsplanung geht überdies regelmässig einher mit der Ermöglichung einer im Vergleich zur Grundnutzung höheren Ausnützungsziffer, was im Resultat ebenso im Sinne einer verdichteten Bauweise und haushälterischen Bodennutzung ist.<sup>1308</sup>

Gemeinsam von Privaten und Behörden erarbeitete partizipativ-kooperative Instrumente wie verwaltungsrechtliche Verträge und Sondernutzungspläne vermögen einen bedeutenden Beitrag zur Optimierung der baulichen Nutzungsmöglichkeiten zu leisten, gerade wenn es um die komplexe Transformation des Bestehenden geht. Sie fördern damit nicht zuletzt auch die Siedlungsentwicklung nach innen und im Resultat eine nachhaltige Bodennutzung.<sup>1309</sup>

Gleichzeitig gilt abschliessend jedoch mit RUCH ausdrücklich festzuhalten, dass die Kooperation auch bei der Erarbeitung von Sondernutzungsplänen lediglich der Vorbereitung und der Erörterung von Alternativen für den definitiven Planungsentscheid dient, jedoch – auch wenn eine erhebliche Förderung der Planung durch die frühzeitige Bündelung der Interessen erreicht werden kann – das raumplanerische Instrumentarium nicht zu ersetzen vermag.<sup>1310</sup>

Dies leitet zum dritten Kapitel über, in dem planerisch-regulatorische Lösungsansätze erörtert werden sollen.

---

<sup>1306</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 57; vgl. RUCH, Kooperation, S. 440 f.; vgl. HERSPERGER/CATHOMAS, S. 29; vgl. STRITTMATTER, S. 168; vgl. HAAG/WINKLER, S. 8.

<sup>1307</sup> Vgl. RUCH, Kooperation, S. 440.

<sup>1308</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 63; vgl. HAAG/WINKLER, S. 8; vgl. HERSPERGER/CATHOMAS, S. 29 sowie S. 31; vgl. RUCH, Kooperation, S. 440; s. auch STRITTMATTER, S. 168.

<sup>1309</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 58.

<sup>1310</sup> RUCH, Kooperation, S. 441.

---

### 3. Kapitel: Planerisch-regulatorische Lösungsansätze

Planerisch-regulatorische Lösungsansätze basieren auf dem bestehenden Raumplanungsinstrumentarium und entwickeln dieses gegebenenfalls im Hinblick auf eine nachhaltigere Nutzung der Ressource Boden weiter. Mittels hoheitlicher Planungsinstrumente – insbesondere durch eine sogenannte Positiv- oder Negativplanung, welche sich auf die Richt- und die Nutzungsplanung niederschlägt – soll die zukünftige Entwicklung der Raumnutzung in die gewünschte Richtung gesteuert werden.<sup>1311</sup>

Nebst diesen planerischen Instrumenten sind auch *hoheitlich-regulatorische Massnahmen* durch die Implementierung weiterer Genehmigungserfordernisse in raumplanerische Erlasse, insbesondere die jeweiligen Bau- und Zonenreglemente der Gemeinden, denkbar. So kann etwa durch die Festlegung von Mindestausnutzungsziffern oder – wie das Bundesgericht festhält zumindest auf indirekte Weise<sup>1312</sup> – durch die Festlegung des zulässigen Maximalanteils an Zweitwohnungen in einer Gemeinde auf eine nachhaltigere Raumplanung und damit Bodennutzung hingewirkt werden.<sup>1313</sup> Solche hoheitlich-regulatorischen Massnahmen wurden bzw. werden bereits im bestehenden Raumplanungsrecht angewendet und deshalb in dieser Arbeit an anderer Stelle behandelt.<sup>1314</sup>

Dies trifft so auf die hier in der Folge zu erörternden *hoheitlich-planerischen Lösungsansätze* nicht zu.<sup>1315</sup> Solche planerischen Massnahmen können entweder im Bau- oder aber im Landwirtschaftsgebiet ansetzen.<sup>1316</sup> Entsprechend gilt es, diese

---

<sup>1311</sup> Vgl. KEINER, Aus grün mach grau, S. 91; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 2.

<sup>1312</sup> Vgl. BGE 139 II 271 ff. (277 f.), E. 11.2; vgl. WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 238 f.

<sup>1313</sup> Vgl. KEINER, Aus grün mach grau, S. 91; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 2.

<sup>1314</sup> Zu den (Mindest-)Ausnutzungsziffern siehe Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.D.5 vorstehend; die Zweitwohnungsinitiative hat unter anderem in Fn. 573 Eingang in diese Arbeit gefunden.

<sup>1315</sup> Vgl. KEINER, Aus grün mach grau, S. 90 f.; vgl. WENGER ANITA, Baulandkontingentierung, S. 259.

<sup>1316</sup> PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 57; s. auch WENGER ANITA, Baulandkontingentierung, S. 259.

Instrumente in der Folge nach ihrer Stossrichtung zu differenzieren in die *Begrenzung der Siedlungsausdehnung durch Kontingente* (I.), auf deren Funktionsweise in II. weiter eingegangen werden soll, sowie – quasi als Umkehrung der letzteren – in den *Bestandesschutz für Kulturland* (III.). Ungeachtet dessen, ob man einem der beiden vorstehend genannten Lösungsansätze den Vorzug geben oder diese überhaupt weiterverfolgen will, unbedingt Berücksichtigung in den künftigen Planungsinstrumentarien finden muss ein *Siedlungs- bzw. Bauflächenmanagement zur Innenentwicklung* (IV.).

## **I. Begrenzung der Siedlungsausdehnung mittels Kontingenten**

Vor der Teilrevision des RPG 2012 wurde die Hoffnung geäussert, diese biete «die Möglichkeit, für wichtige Aspekte der Siedlungssteuerung eindeutige Mindeststandards einzuführen, [...] insbesondere zur Siedlungsbegrenzung und für die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung [...]».<sup>1317</sup> Bereits der im Zuge dieser Teilrevision modifizierte Art. 1 RPG bezüglich der Ziele der Raumplanung bzw. des Raumplanungsrechts hält fest, dass – gerade – mit Massnahmen der Raumplanung die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt werden soll (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG) und kompakte Siedlungen geschaffen werden sollen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG). Ebenso fordert Art. 3 Abs. 3 RPG hinsichtlich der Planungsgrundsätze prominent, die *Siedlungen* seien *in ihrer Ausdehnung zu begrenzen*. Obwohl diesbezüglich mit den im Rahmen der Teilrevision 2012 geänderten bzw. neu eingeführten lit. a<sup>1318</sup> und a<sup>bis1319</sup> RPG auch Ansätze aufgezeigt werden, wie dies geschehen könnte, nimmt die diesbezügliche Botschaft dem Elan doch einiges an Wind aus den Segeln, wenn sie Folgendes attestiert: «Allerdings führen die vorgesehenen Massnahmen nicht zu einer definitiven Siedlungsbegrenzung, son-

---

<sup>1317</sup> MÜLLER/JENTSCH/RÜHLI, S. 132.

<sup>1318</sup> Insbesondere sollen Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind.

<sup>1319</sup> Nach dem Massnahmen getroffen werden sollen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche.



dern lediglich zu einer Verlangsamung der Siedlungsausdehnung und zu einer effizienteren Raumnutzung.»<sup>1320</sup>

Wie und ob sich eine solche – im Rahmen des Nachhaltigkeitsprinzips wünschenswerte – definitive Siedlungsbegrenzung umsetzen lässt, ist sogleich zu evaluieren.<sup>1321</sup>

## **A. Baulandkontingentierung: Grundprinzip**

### **1. Kontingentierung der Siedlungsfläche**

Unter dem Eindruck, dass es vor allem die besten Landwirtschafts- und Ackerflächen sind, welche den Siedlungen nach und nach weichen müssen,<sup>1322</sup> womit diese so den künftigen Generationen nicht mehr zur Verfügung stehen,<sup>1323</sup> wird eine Begrenzung der Siedlungsflächen, beispielsweise durch die Festlegung von Siedlungsgrenzen und die Ausweisung von Siedlungstrenngürteln, gefordert.<sup>1324</sup> Ebenso wird beispielsweise auch ein «rigoroser Bauzonenausdehnungsstopp»<sup>1325</sup> oder die «Rückkehr des römischen Pomeriums»<sup>1326</sup> vorgeschlagen oder gar als un-

---

<sup>1320</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1057 f. Auch unter diesem Eindruck dürfte LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 46, zum Schluss gekommen sein, dass ein Bauzonestopp «derzeit nicht salon- oder politikfähig» zu sein scheine.

<sup>1321</sup> Vgl. zur Abgrenzung von starker und schwacher Nachhaltigkeit Erster Teil, 1. Kapitel.

<sup>1322</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N 35. Vgl. ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz, S. 1. Vgl. hierzu Erster Teil, 2. Kapitel, I.A f.

<sup>1323</sup> Vgl. zu den möglichen Folgen HABER, S. 361 ff.; hierzu ausführlich Erster Teil, 1. Kapitel, II.

<sup>1324</sup> JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 163; SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 87.

<sup>1325</sup> LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 46.

<sup>1326</sup> KEINER, Aus grün mach grau, S. 90. Bei einem Pomerium handelt es sich um eine – religiös geprägte und insbesondere durch die Stadtmauern markierte – Linie, welche im alten Rom die Stadt vom Umland abgrenzte; vgl. RICHMOND/NORTH, Oxford Classical Dictionary, S. 856.

abdingbar erklärt.<sup>1327</sup> Auch wird über die Möglichkeit einer Baulandkontingentierung nachgedacht.<sup>1328</sup>

«Das attraktive an Kontingentlösungen ist ihre einfache Grundmechanik. Der Gesetzgeber oder die Verwaltung legen in einem ersten Schritt nicht zu überschreitende oder mindestens zu erzielende Gesamtquoten der betroffenen (öffentlichen oder privaten) Güter [...] fest. [...] In einem zweiten Schritt gilt es nun, diese Globalquote auf Individualquoten hinunterzuberechnen.»<sup>1329</sup>

Aus einer rein der Nachhaltigkeit und dem Bodenschutz verpflichteten Optik überaus wirksam wäre es, die Summe der Bauzonen bzw. deren Gesamtfläche zu begrenzen.<sup>1330</sup> So könnte der Flächenverbrauch durch eine Kontingentierung der Bauzonenfläche wohl am effektivsten eingedämmt und die bestehende Nachfrage-

---

<sup>1327</sup> Vgl. LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 46; vgl. ZOLLINGER, S. 72.

<sup>1328</sup> WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 236; KELLER, S. 65; MAHAIM, Le principe de durabilité, S. 199 ff., S. 217 sowie S. 227 ff.

<sup>1329</sup> KNOEPFEL, S. 15 f. Bei diesem zweiten Schritt der Allokation ist es dann bisweilen jedoch bereits vorbei mit der Einfachheit, so etwa dann, wenn sich die Frage stellt, wie diese einzelnen (Teil-)Kontingente fair verteilt werden können: vgl. KNOEPFEL, S. 16; s. auch JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen, S. 162; KELLER, S. 70 ff., insb. S. 72; MAHAIM, Le principe de durabilité, S. 217 f.; PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 59.

<sup>1330</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 236; SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 87; s. auch MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 132. Die Begrenzung der Siedlungsfläche bzw. Bauzone ist auch Voraussetzung für eine Einführung von *mengensteuernden Instrumenten* bzw. nimmt gar selber eine Mengensteuerung (der Verbrauch wird kontingentiert) vor; vgl. ZOLLINGER, S. 72; vgl. PERREGAUX DU PASQUIER, S. 56. Die hier beschriebene Bauzonenkontingentierung wäre deshalb prinzipiell auch den mengensteuernden Instrumenten zuzuordnen. Jedoch überwiegt m.E. bei der Bauzonenkontingentierung zum einen der planerisch-hoheitliche Ansatz, da ein einzig quantitativer Anteil der Fläche in m<sup>2</sup> bzw. ha massgeblich ist. Zum anderen handelt es sich bei den hier besprochenen planungsbezogenen Kontingentlösungen, wie sogleich zu zeigen sein wird, teilweise um solche, die bereits angewendet werden bzw. sich mit dem bereits bestehenden raumplanerischen Instrumentarium umsetzen lassen. Mengensteuernde Instrumente wie die Flächennutzungs- und Ausweisungszertifikate sowie Bodenindex-Punkte demgegenüber bedürfen einer nicht bloss marginalen Anpassung der (Raumplanungs-)Rechtsordnung und müssen über die planungsbezogenen Aspekte hinaus auch solche der Marktwirtschaft bzw. der ökologischen Bodennutzung mitberücksichtigen (dazu mehr im Dritten Teil, 6. und 7. Kapitel).

orientierung von einer Zielorientierung abgelöst werden.<sup>1331</sup> Es wird angenommen, dass der Effekt einer solchen Siedlungsgebietsfestlegung «grösser ist, je näher die Begrenzung am bebauten Siedlungsgebiet liegt, je konsequenter sie eingehalten wird und je weniger sie über die Jahre angepasst wird».<sup>1332</sup>

## 2. Flächenaustauschmöglichkeiten

Mit einer solchen Plafonierung der verfügbaren Menge an Bauland gingen zwei Umsetzungshürden einher: Einerseits bestünde so an zentralen Lagen, wo eine grosse Nachfrage herrscht und deshalb kaum mehr unbebaute Grundstücke zur Verfügung stehen, keine Entwicklungsmöglichkeit mehr.<sup>1333</sup> Andererseits müssten die an peripheren Lagen gelegenen Bauzonen so einer – infrastrukturell sehr teuren – Überbauung zugeführt, oder aber, wie dies auch in Art. 15 Abs. 2 RPG gefordert wird, zurückgezont werden.<sup>1334</sup> Es wären also auch bei einer Bauzonenplafonierung reichlich Bauzonen vorhanden – diese liegen aber am falschen Ort.<sup>1335</sup> Um dieses Problem zu lösen, wird ein Mechanismus zur räumlichen Verschiebung der Bauzonenreserven als Realkompensation von Neueinzonungen durch Auszonungen vorgeschlagen.<sup>1336</sup> «Man müsste Bauzonenreserven an Lagen mit geringer Standortgunst zurückzonen und in gleichem Umfang Flächen mit ho-

---

<sup>1331</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 18; vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 165; vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 85 sowie S. 87; vgl. KEINER, Aus grün mach grau, S. 91.

<sup>1332</sup> HERSPERGER/CATHOMAS, S. 30, die gleichzeitig darauf hinweisen, dass der Lenkungseffekt mit der Zeit noch grösser werden dürfte, insbesondere, wenn die Bevölkerung stark wächst.

<sup>1333</sup> MÜLLER-JENTSCH, Räumliche Verschiebung der Bauzonenreserven, S. 21, wonach an solchen Lagen insbesondere eine hohe bauliche Dichte möglich und erwünscht, die Infrastrukturkosten – weil die notwendige Erschliessung bereits besteht – gering und die wirtschaftliche Wertschöpfung bzw. die Steuereinnahmen durch eine bauliche Nutzung solcher Grundstücke hoch ist.

<sup>1334</sup> MÜLLER-JENTSCH, Räumliche Verschiebung der Bauzonenreserven, S. 21; vgl. MÜLLER-JENTSCH/GMÜNDER, S. 51; vgl. MEIER URS, Bauzonenbörse, S. 31 f.

<sup>1335</sup> MEIER URS, Bauzonenbörse, S. 31; MÜLLER-JENTSCH/GMÜNDER, S. 50.

<sup>1336</sup> MÜLLER-JENTSCH, Räumliche Verschiebung der Bauzonenreserven, S. 21; MÜLLER-JENTSCH/GMÜNDER, S. 51; vgl. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Konzepte, Zusammenfassung S. I sowie VI.

her Standortgunst einzonen.»<sup>1337</sup> Eine nationale Bauzonenbörse könnte sodann Anbieter und Nachfrager von Bauzonen an einen Tisch bringen.<sup>1338</sup> Attestiert werden einem solchen Mechanismus die auch von der Teilrevision des RPG 2012 geforderten bzw. erhofften Auswirkungen auf den Raum: Stabilisierung der Bauzonenfläche (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> und lit. b sowie Ingress zu Art. 3 Abs. 3 RPG), Verflüssigung von Bauland (Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> und Art. 15a RPG), einfachere Realisierung von notwendigen Auszonungen (Art. 15 Abs. 2 RPG) und Trend zu Konzentration am geeignete(re)n Standort (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> und b RPG sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG).<sup>1339</sup>

## **B. Vorschläge in Volksinitiativen**

### **1. Landschaftsinitiative**

Eine Plafonierung bzw. Limitierung der Bauzonen hätte bereits die Landschaftsinitiative vorgesehen.<sup>1340</sup> Die Übergangsbestimmungen der von den Initianten beabsichtigten Verfassungsänderung (Art. 197 Ziff. 8 E-BV) sahen vor, dass nach Annahme des zu modifizierenden Art. 75 BV die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren nicht hätte vergrössert werden, der Bundesrat nur in begründeten Fällen Ausnahmegewilligungen hätte gewähren dürfen.<sup>1341</sup> Der Bundesrat hielt dieser Idee eines zwanzigjährigen Bauzonenmoratoriums entgegen, sie sei insofern unbefriedigend, weil damit alle diejenigen Kantone oder Gemeinden, die in der Vergangenheit zu grosse Bauzonen ausgeschieden haben, für ihr Verhalten «belohnt» würden: Dieser unbefriedigende Zustand würde mit dem Bauzonenmoratorium zementiert, während man die Kantone, die ihre Planung auf den ef-

---

<sup>1337</sup> MÜLLER-JENTSCH, Räumliche Verschiebung der Bauzonenreserven, S. 21; ebenso GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 57.

<sup>1338</sup> MEIER URS, Bauzonenbörse, S. 32; vgl. NORER, Bodenschutzrecht, S. 127; GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 57 f., schlagen eine «interkommunale Landumlegung» vor, bei der die Grundeigentümer, deren Bauland ausgezont wird, als Entschädigung einen gleichwertigen Miteigentumsanteil an der am neuen Standort geplanten Überbauung erhalten sollen.

<sup>1339</sup> Vgl. MEIER URS, Bauzonenbörse, S. 32; s. auch GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 57. Auf das Instrumentarium des teilrevidierten RPG wird im Zweiten Teil, 3. Kapitel ausführlich eingegangen.

<sup>1340</sup> Vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILER/KIENAST, S. 87.

<sup>1341</sup> Botschaft Landschaftsinitiative, S. 1035; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 248 f.; vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 911 ff.

fektiven Bedarf ausgerichtet haben, ihrer Entwicklungsmöglichkeiten beraube.<sup>1342</sup> Der Bundesrat stellte dieser Initiative – in Anerkennung, dass die damals bestehenden raumplanerischen Instrumente und Vorschriften nicht genügen, um die Zersiedelung wirksam stoppen zu können – die Teilrevision des RPG 2012 als direkten Gegenvorschlag gegenüber. Diese wurde an der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen und trat per 1. Mai 2014 in Kraft.<sup>1343</sup>

## 2. Zersiedelungsinitiative

In die gleiche Stossrichtung ging der Lösungsansatz der Zersiedelungsinitiative.<sup>1344</sup> Diese sah – wie an anderer Stelle dieser Arbeit ebenso bereits dargelegt<sup>1345</sup> – unter anderem vor, dass die Ausscheidung neuer Bauzonen nur zulässig gewesen wäre, wenn eine andere unversiegelte Fläche von mindestens gleicher Grösse und vergleichbarem potenziellem landwirtschaftlichem Ertragswert aus der Bauzone ausgezont worden wäre.<sup>1346</sup> Die Gesamtfläche der Bauzonen hätte so also eingefroren und ein Flächenkompensationsmechanismus eingeführt werden sollen.<sup>1347</sup> Der Bundesrat stand der Initiative ablehnend gegenüber.<sup>1348</sup> Er sah mit einer derartigen undifferenzierten Bauzonenbegrenzung – wie schon bei der Landschaftsinitiative – die Entwicklungsmöglichkeiten gefährdet<sup>1349</sup> und brachte weiter vor, dass durch eine solche «Bauzoneneinfrierung» die Zersiedelung in gewissen Gebieten nicht gestoppt, sondern im Gegenteil akzentuiert würde. Dies, weil sich die Bautätigkeit als Folge des Einfrierens der Bauzonenfläche in peripher gelegene «oder sonstwie ungeeignete» Bauzonen verlagert hätte.<sup>1350</sup> Ein solches Moratorium hätte nach Auffassung des Bundesrates also einen Erschliessungs- und Bauboom am falschen Ort ausgelöst und die Entwicklung dort, wo sie hätte

---

<sup>1342</sup> Botschaft Landschaftsinitiative, S. 1041.

<sup>1343</sup> Botschaft Revision RPG 2012, S. 1049; ARE, Medienmitteilung «Bundesrat setzt revidiertes Raumplanungsgesetz auf den 1. Mai 2014 in Kraft».

<sup>1344</sup> Die Zersiedelungsinitiative wurde am 10. Februar 2019 mit einem Nein-Stimmenanteil von 63,7 % von Volk und Ständen abgelehnt; vgl. < <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20190210/det626.html> > (besucht am: 11. Februar 2019).

<sup>1345</sup> Vgl. Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.C.2.

<sup>1346</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 4.

<sup>1347</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 8.

<sup>1348</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 1.

<sup>1349</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 15.

<sup>1350</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 15.

hingelenkt werden sollen, verhindert. Entsprechend wären so letztlich die raumplanerischen Sünden der Vergangenheit – die Ausweisung überdimensionierter Bauzonen – belohnt worden.<sup>1351</sup> Ebenso erachtete der Bundesrat ein Kompensationssystem auf schweizweiter Ebene – wie von den Initianten vorgeschlagen – als nicht praktikabel.<sup>1352</sup> Er hielt jedoch fest, dass «ein solches Ausgleichssystem innerhalb einer Gemeinde oder auch eines Kantons als bewältigbar erscheint».<sup>1353</sup>

## **C. Kontingentierung in Raumplanung und Bodennutzung**

### **1. Bereits angewendete Kontingentierungslösungen in der Raumplanung**

So fremd oder unerprobt, wie es den ersten Anschein macht, sind derartige bodennutzungsbezogene Begrenzungs- bzw. Kontingentierungslösungen in der Schweiz gar nicht; ganz im Gegenteil:<sup>1354</sup>

So handelt es sich bei der *Festlegung der Bauzonenfläche*, welche dem Bedarf der kommenden 15 Jahre entsprechen muss (Art. 15 Abs. 1 RPG), um eine solche – wenn auch, zumindest vor der Teilrevision des RPG 2012, wie bereits dargelegt sehr lasch bzw. wenig strikt gehandhabte – Kontingentierung.<sup>1355</sup> Dasselbe trifft auf den mit dieser Teilrevision eingeführten Art. 38a Abs. 2 RPG zu, wonach bis zur Genehmigung der Richtplananpassungen durch den Bundesrat ein *kantonales Bauzonenmoratorium* besteht.<sup>1356</sup>

---

<sup>1351</sup> Damals noch in Bezug auf die Landschaftsinitiative KÄGI, Interview POLDERVAART, S. 18.

<sup>1352</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 8 sowie S. 14 f.

<sup>1353</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 14. Darauf ist im Dritten Teil, 3. Kapitel, II.B f., zurückzukommen.

<sup>1354</sup> Weitere Kontingentlösungen sind etwa bei KNOEPFEL, S. 14 f., ersichtlich. Auf die Kontingentierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Rahmen des Emissionshandelssystems wird im Dritten Teil, 6. Kapitel, beispielhaft eingegangen.

<sup>1355</sup> KNOEPFEL, S. 15; vgl. WENGER ANITA, Baulandkontingentierung, S. 257 sowie S. 259. Eine Übersicht, ob – und wenn ja wie – die Kantone eine quantitative Siedlungsflächenbegrenzung bereits umsetzen, ist in MAHAIM, Le principe de durabilité, S. 258 ff., ersichtlich.

<sup>1356</sup> Vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 238; vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1078. Ein Bauzonenmoratorium macht AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 7 auch ganz allgemein bei den in Art. 15 RPG vorgeschriebenen Ein-

Auch im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zum RPG bestehen auf kantonaler Ebene bereits derartige erprobte und erfolgreich umgesetzte Ansätze, die eine Begrenzung der Bauzone bzw. eine kontingentierungsnah Wirkung beabsichtigen bzw. gar erzeugen. Die *Richt- und Nutzungsplanung* sind denn auch die wichtigsten Beispiele für bereits bestehende planerische Instrumente, mit denen sich die Ausdehnung der Bauzonen vermeiden und so der Zersiedelung Einhalt gebieten lässt, «wenn sie entsprechend eingesetzt werden».<sup>1357</sup> So vermögen beispielsweise Siedlungstrenngürtel<sup>1358</sup> und Siedlungsbegrenzungslinien<sup>1359</sup> einen grossen Beitrag zur langfristigen Steuerung der Siedlungsentwicklung und zur Eindämmung der Zersiedelung zu leisten, insbesondere, wenn sie am Rand bestehender Bauzonen oder in unmittelbarer Nähe bestehender Baugruppen verlaufen.<sup>1360</sup>

Zwei Beispiele sind hier besonders hervorzuheben: das «Prinzip der ausgeglichenen Flächenbilanz» des Kantons Thurgau (*a*) sowie das Richtplaninstrumentarium des Kantons Zug, der mit Siedlungstrenn- und Begrenzungslinien agiert und so das Siedlungsgebiet kantonsweit festlegt (*b*).

---

zonungsvoraussetzungen aus: Insbesondere, weil sich das Land gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG zur Überbauung eignen muss und Neueinzonungen gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG nur zulässig sind, wenn das Land auch im Fall der konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven voraussichtlich innerhalb der kommenden 15 Jahre benötigt, erschlossen und überbaut werde, kämen diese Voraussetzungen bei überdimensionierten Bauzonen materiell einem Bauzonenmoratorium gleich.

<sup>1357</sup> JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 167. S. auch WENGER ANITA, Baulandkontingentierung, S. 257, sowie RUCH, Das RPG und die Siedlungsbegrenzung, S. 331.

<sup>1358</sup> Hierbei handelt es sich um ein richtplanerisches Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet im kantonalen Richtplan, um dadurch die Erweiterung der Baugebiete räumlich einzuschränken bzw. zu begrenzen und ein Zusammenwachsen von Siedlungsgebieten durch einen Trenngürtel zu verhindern; vgl. MAHAIM, Steuerung, S. 11.

<sup>1359</sup> Siedlungsbegrenzungslinien dienen wie die Siedlungstrenngürtel ebenso der richtplanerischen Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet dort, wo dies beispielsweise aus Gründen der Erhaltung von Landwirtschaftsflächen, aber auch zum Landschafts- oder Ortsbildschutz notwendig ist; vgl. MAHAIM, Steuerung, S. 11.

<sup>1360</sup> HERSPERGER/CATHOMAS, S. 29; MAHAIM, Steuerung, S. 11.

**a) Kanton Thurgau: Prinzip der ausgeglichenen Flächenbilanz**

Der Kanton Thurgau hat in seinem kantonalen Richtplan bereits 1985 ein «Prinzip der ausgeglichenen Flächenbilanz» bzw. ein Flächenausgleichsprinzip eingeführt.<sup>1361</sup>

Nach diesem Grundsatz muss jede Einzonung von neuem Bauland durch eine Rückzonung von Bauland in Landwirtschaftsland kompensiert werden.<sup>1362</sup> Die Gesamtfläche des Landwirtschaftsgebietes soll nicht vermindert und das ackerfähige Land, insbesondere die Fruchtfolgeflächen, sollen erhalten werden.<sup>1363</sup> Der Ansatz ist also im Prinzip derselbe, wie er bei Fruchtfolgeflächen zur Anwendung kommt, gilt aber für das gesamte Kulturland des Kantons Thurgau.<sup>1364</sup> Dabei ist möglichst landwirtschaftlich oder ökologisch wertvolles Land dem Landwirtschaftsgebiet zuzuweisen und gleichzeitig darauf zu achten, dass bei einer Einzonung möglichst landwirtschaftlich oder ökologisch weniger wertvolles Land beansprucht wird.<sup>1365</sup> Der Austausch darf also die Qualität der Landwirtschaftsflächen nicht verringern, was etwa dadurch erreicht werden soll, dass bei einer Einzonung gleichzeitig so weit als möglich qualitativ ebenbürtige Flächen einer Rückzonung zugeführt werden müssen.<sup>1366</sup>

Wo übergeordnete Interessen einer weiteren Siedlungsausdehnung auch langfristig entgegenstehen, werden im Richtplan überdies Siedlungsbegrenzungslinien<sup>1367</sup> definiert, die etwa bei der Ortsplanung zu berücksichtigen sind, aber auch den

---

<sup>1361</sup> Kantonaler Richtplan Thurgau (Text), Ziff. 2 «Landschaft», Unterziff. 2.2. «Landwirtschaftsgebiete», S. 2; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 51; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 84; vgl. WINKLER, S. 37; s. auch DOBLER ALTORFER, S. 69, sowie MAHAIM, *Le principe de durabilité*, S. 300 ff.

<sup>1362</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 51; MAHAIM, *Steuerung*, S. 12.

<sup>1363</sup> Kantonaler Richtplan Thurgau (Text), Ziff. 2 «Landschaft», Unterziff. 2.2. «Landwirtschaftsgebiete», S. 1, Planungsgrundsatz 2.2.A; vgl. WINKLER, S. 37.

<sup>1364</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 84. Zu den Fruchtfolgeflächen nachstehend Dritter Teil, 3. Kapitel, III.A.

<sup>1365</sup> Kantonaler Richtplan Thurgau (Text), Ziff. 2 «Landschaft», Unterziff. 2.2. «Landwirtschaftsgebiete», S. 1, Planungsgrundsatz 2.2.B.

<sup>1366</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 51.

<sup>1367</sup> Vgl. hierzu sogleich das Beispiel des Kantons Zug.



Spielraum für den Flächenaustausch einschränken, indem ein solcher ausserhalb der Grenzen – z.B. zur Schaffung von Bauland – nicht zulässig ist.<sup>1368</sup>

Durch die Festlegung dieser Grundsätze im kantonalen Richtplan hat das Siedlungsgebiet seit der Einführung dieses Flächenausgleichsprinzips nicht etwa zugenommen, sondern konnte gar verkleinert werden.<sup>1369</sup> «Mit der Möglichkeit, Teile des Siedlungsgebietes flächengleich und raumplanerisch sinnvoll abzutauschen, erhalten die Gemeinden die erforderliche Flexibilität, um auf neue Erkenntnisse und veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können.»<sup>1370</sup>

**b) *Kanton Zug: Siedlungstrenn- bzw. Begrenzungslinien, kantonsweite Festlegung des Siedlungsgebietes***

Eine etwas andere, im Resultat jedoch ähnliche Strategie wie der Kanton Thurgau verfolgt der Kanton Zug, indem dieser in seinem Richtplan – in Zusammenarbeit mit den Gemeinden – seit dem Jahr 2005 Siedlungsbegrenzungslinien,<sup>1371</sup> sowie gleichzeitig mögliche Gebiete für die Ausscheidung von Bauzonen (Siedlungserweiterungsgebiete) festgelegt hat.<sup>1372</sup> Nur für die letzteren Gebiete können die Gemeinden Einzonungen beantragen.<sup>1373</sup>

Ausgeschieden wurden diese Erweiterungsgebiete nach einheitlichen Erfordernissen wie hauptsächlich die Eignung der Gebiete im Sinne der Lagequalitäten (Immissionen, Aussicht, Hangneigung, Umfeld/Umgebung), wobei zudem Kriterien wie beispielsweise «Siedlungslücke füllen», «optimale Erschliessung mit dem öf-

---

<sup>1368</sup> Kantonaler Richtplan Thurgau (Text), Ziff. 1 «Siedlung», Unterziff. 1.1. «Siedlungsgebiet», S. 3, Erläuterung zu Festsetzung 1.1 C; PERREGAUX DUPASQUIER, S. 51.

<sup>1369</sup> Kantonaler Richtplan Thurgau (Text), Ziff. 2 «Landschaft», Unterziff. 2.2. «Landwirtschaftsgebiete», S. 2; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 51.

<sup>1370</sup> Kantonaler Richtplan Thurgau (Text), Ziff. 1 «Siedlung», Unterziff. 1.1. «Siedlungsgebiet», S. 4, Erläuterung zu Festsetzung 1.1 D.

<sup>1371</sup> Kantonaler Richtplan Zug 2018, Ziff. S2 «Siedlungsbegrenzung», S. 15, wobei ein Arrondierungsspielraum von – sofern Handlungsspielraum zugestanden wurde – maximal ein bis zwei Bautiefen besteht; vgl. Kantonaler Richtplan Zug (Text) 2018, Ziff. S2.1.3, S. 15; sehr anschaulich auch die Richtplankarte des Kantons Zug, wo diese Siedlungsbegrenzungslinien ersichtlich sind. S. auch MUGGLI, Föderalismus, S. 72.

<sup>1372</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 51; MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 88.

<sup>1373</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 88; vgl. MAHAIM, Steuerung, S. 6; vgl. MAHAIM, Le principe de durabilité, S. 313 ff.

fentlichen Verkehr» und «grobe Erschliessungsmöglichkeit» Berücksichtigung fanden, nicht zuletzt aber auch regionalpolitische Überlegungen eine Rolle spielten.<sup>1374</sup>

Durch solche Siedlungsbegrenzungslinien wird sowohl dem in Art. 75 BV enthaltenen Trennungsgrundsatz wie auch dem ebenso aus derselben Bestimmung entstammenden Konzentrationsprinzip, das auch eine Begrenzung des Siedlungswachstums bezweckt, besonders transparent und verbindlich nachgelebt.<sup>1375</sup> Mit der Einführung einer derartigen Massnahme auf Kantonsebene, die auch tatsächlich eine Begrenzung des Siedlungswachstums beabsichtigt,<sup>1376</sup> kann überdies einem der Kritikpunkte, der sowohl dem aRPG als auch dem teilrevidierten RPG zukommt – gar als «fundamentale Schwäche des revidierten RPG»<sup>1377</sup> bezeichnet wird –, begegnet werden: Nämlich dem Vorwurf, dass die Dimensionierung der Bauzonen auch weiterhin nachfrageorientiert sei<sup>1378</sup> – werde mehr Bauland benötigt, so werde mehr Bauland eingezont.<sup>1379</sup>

Der Effekt dieser Massnahmen ist umso grösser, je näher die Begrenzung der Siedlungsfläche sich am bereits bebauten Gebiet orientiert und je konsequenter sie eingehalten, also insbesondere nicht alle Jahre erweitert wird.<sup>1380</sup>

## **2. Über das Raumplanungsrecht hinausgehende, bestehende Kontingentierungslösungen in der Bodennutzung**

Nicht nur das RPG selber und die darauf basierende Ausführungsgesetzgebung der Kantone setzen bereits Kontingentierungslösungen ein. Weil es nicht allein Sache des RPG ist und sein soll, auf eine nachhaltige Bodennutzung hinzuwir-

---

<sup>1374</sup> Kantonaler Richtplan Zug (Text) 2004, S. 30, Randtitel «ARP, Siedlungsentwicklung Kanton Zug, Gebietsvorschläge 2001».

<sup>1375</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 79.

<sup>1376</sup> Vgl. als Negativbeispiel einer Verwässerung der gesetzgeberischen Intentionen einer Siedlungsbegrenzung und Siedlungsentwicklung nach innen die Ausführungsbestimmungen (Technische Richtlinien Bauzonen und RPV) zu Art. 15 Abs. 1 und 2 sowie Abs. 5 RPG; Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.2.

<sup>1377</sup> Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 20.

<sup>1378</sup> Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 17 sowie S. 20; Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 12.

<sup>1379</sup> Argumentarium Zersiedelungsinitiative, S. 20; Botschaft Zersiedelungsinitiative, S. 12.

<sup>1380</sup> Vgl. HERSPERGER/CATHOMAS, S. 30.

ken,<sup>1381</sup> ist hier auf bodennutzungsbezogene Kontingentslösungen ausserhalb des RPG einzugehen, nämlich das quantitative Walderhaltungsgebot im Waldrecht (a) sowie den Schutz der Fruchtfolgeflächen (b).

**a) Waldrecht**

Das Waldrecht dient, weil das Nachhaltigkeitsprinzip in der Schweiz seinen Ursprung in der Forstwirtschaft hat, nicht «nur» als Best Practice für eine der Nachhaltigkeit verpflichtete Bodennutzung.<sup>1382</sup> Darüber hinaus dient es auch als Musterbeispiel für eine funktionierende bodennutzungsbezogene Kontingentierung, deren Wirkungsweise auch auf die Raumplanung angewendet werden kann(t).<sup>1383</sup>

Wie bereits an anderer Stelle ausführlich dargelegt, wurde in der Schweiz unter dem damaligen Handlungsdruck bereits in den 1870er-Jahren ein *quantitatives Walderhaltungsgebot* eingeführt, das auch heute noch im Waldrecht verankert ist und dasselbe als elementaren Grundsatz massgeblich prägt: In Art. 1 Abs. 1 lit. a WaG wird festgehalten, dass dieses Gesetz den Wald in seiner Fläche und in seiner räumlichen Verteilung erhalten soll. Art. 3 WaG verlangt sodann, dass die Waldfläche nicht vermindert werden soll.<sup>1384</sup> Dieses Walderhaltungsgebot wird in Art. 5 Abs. 1 WaG um ein Rodungsverbot ergänzt, wonach eine Rodung – die gemäss Art. 4 WaG als dauernde oder vorübergehende Zweckentfremdung von Waldboden zu verstehen ist – nur unter den in Art. 5 Abs. 2–4 WaG geregelten restriktiven Ausnahmevoraussetzungen für eine Rodungsbewilligung zulässig ist.<sup>1385</sup> Überdies – und dies ist im vorliegenden Zusammenhang hervorzuheben –

---

<sup>1381</sup> Vgl. ausführlich Dritter Teil, 4. Kapitel, I.

<sup>1382</sup> Vgl. HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 25 zu Art. 77 BV; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 130; s. auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 77, sowie LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 46. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 17, weisen darauf hin, dass auch der Wald zum Kulturlandverlust beitrage; dies allerdings vor allem durch die Vergandung von Sömmerungsweiden und Maiensässen, was im Gegensatz zur Bodenversiegelung jedoch reversibel sei. Zu den Ursprüngen des Nachhaltigkeitsprinzips GRIFFEL, BaKomm, N 5 zu Art. 73 BV, sowie ausführlich Erster Teil, 2. Kapitel, I.C.

<sup>1383</sup> Vgl. KELLER, S. 57 sowie S. 60; MAHAIM, Le principe de durabilité, S. 336 ff.

<sup>1384</sup> Ausführlich hierzu Erster Teil, 2. Kapitel, II.B.1; vgl. HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 4 sowie N 18 zu Art. 77 BV.

<sup>1385</sup> HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 18 zu Art. 77 BV. Erforderlich sind gemäss Art. 5 Abs. 2 WaG unter anderem wichtige Gründe, die eine Rodung notwendig machen. Art. 5 Abs. 3 WaG hält hierzu ausdrücklich fest, dass finanzielle Interessen wie die

ist gemäss Art. 7 Abs. 1 WaG für eine Rodung grundsätzlich Realersatz zu leisten.<sup>1386</sup> Anders ausgedrückt ist die Umnutzung von Waldflächen somit im Grundsatz verboten. Die Inanspruchnahme solcher Waldflächen ist nur dann erlaubt, wenn an anderer Stelle Aufforstungen in demselben Ausmass vorgenommen werden.<sup>1387</sup>

Zugegeben: Die Nähe zu den in den vorstehenden Initiativen vorgeschlagenen Kontingentslösungen, die mit einem Flächenaustauschmechanismus verbunden werden, lässt sich nicht leugnen. Während das Waldrecht aber «[...] auf eine über 100-jährige Erfolgsgeschichte zurück[blickt], welche mit der Formulierung des absolut geltenden Walderhaltungsgebots in seiner Klarheit und Kontinuität im schweizerischen Umwelt- und Raumplanungsrecht seinesgleichen sucht [...]»,<sup>1388</sup> gelang es beispielsweise gerade in der Raumplanung nicht, den durch das Siedlungswachstum bewirkten Landverbrauch durch vergleichbar effiziente Instrumente wie zum Schutz des Waldes zu vermeiden oder zumindest zu verringern.<sup>1389</sup> Das Gebot der quantitativen Walderhaltung funktioniert derart gut, dass gar über eine Lockerung dieses Waldschutzes nachgedacht wird, um durch die Ermöglichung von baulichen Nutzungen auf Waldflächen das der Landwirtschaft zur Verfügung stehende Kulturland zu entlasten.<sup>1390</sup>

---

möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder die billige Beschaffung von Land für nichtforstliche Zwecke *nicht* als wichtige Gründe gelten.

<sup>1386</sup> HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 18 zu Art. 77 BV.

<sup>1387</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 130.

<sup>1388</sup> HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 25 zu Art. 77 BV.

<sup>1389</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 130.

<sup>1390</sup> GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 61 f.; STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 136 (S. 53). Die Expertengruppe Sachplan FFF, S. 50, erachtet dies jedoch mit Verweis auf SCHWAB/KELLER/GRÊT-REGAMEY, S. 10 ff., nicht als zielführend, insbesondere, weil damit nur ein Teil der Siedlungsentwicklung auf den Wald verlagert werden könne, aufgrund des Siedlungsdruckes aber gerade der Wald an Standorten in der Nähe von bereits stark besiedelten Gebieten eine wichtige Erholungsfunktion wahrnimmt. Überdies würde, weil neue Siedlungsflächen bevorzugt an bestehende Siedlungen angrenzend erstellt werden, das Kulturland trotz Lockerung des Waldschutzes weiterhin in erheblicher Weise beansprucht, weshalb die Lockerung des Waldschutzes ein vergleichsweise niedriges Potenzial zum Schutz des Kulturlandes aufweise. Jedoch sind auf gesetzgeberischer Ebene bereits erste Lockerungstendenzen des Waldschutzes zu verzeichnen: so beispielsweise in Art. 5 Abs. 3<sup>bis</sup> WaG, der seit dem 1. Januar 2017 in Kraft ist und das öffentliche Interesse an der Produktion und am Transport von er-

**b) Fruchtfolgeflächen**

Gemäss Art. 102 Abs. 1 BV hat der Bund die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen. Dazu trifft er vorsorgliche Massnahmen. Bodennutzungsbezogene Vorsorgemassnahmen präzisiert Art. 30 LVG, wonach der Bund insbesondere durch raumplanerische Massnahmen für die Erhaltung von genügend geeignetem Kulturland, insbesondere von Fruchtfolgeflächen, sorgt, damit in Zeiten einer schweren Mangellage die ausreichende Versorgungsbasis des Landes gewährleistet werden kann.<sup>1391</sup>

Diesem Auftrag kommt das Raumplanungsrecht nach: Art. 3 Abs. 2 RPG verlangt als Planungsgrundsatz, dass die Landschaft zu schonen ist. So sollen gemäss lit. a der vorgenannten Bestimmung der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben.<sup>1392</sup> In quantitativer Hinsicht bedeutet «Schonung der Landschaft [...], den Landschaftsraum weiträumig von Bauten und Anlagen frei zu halten und der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes zur Verfügung zu stellen».<sup>1393</sup> Der Verordnung

---

neuerbaren Energien als gleichrangig mit der Erhaltung des Waldes erklärt; vgl. STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 79.

<sup>1391</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 16 sowie S. 31: Das LVG aktueller Fassung, das neu auch den Erhalt der Fruchtfolgeflächen fordert, ist seit dem 1. Juni 2017 in Kraft. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang Art. 104 Abs. 1 BV, wonach die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion – unter anderem – einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln. Ebenso zu nennen ist der in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 angenommene Art. 104a BV, insbesondere dessen lit. a zur Ernährungssicherheit, mit dem die Sicherung des Kulturlandes als eine wichtige Grundlage für die landwirtschaftliche Produktion gestärkt und die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln auch ausserhalb von Krisenzeiten sichergestellt werden soll. Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 16 sowie S. 39.

<sup>1392</sup> Dieser Passus, der die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen betrifft, hat erst mit der Teilrevision des RPG Eingang in dasselbe gefunden. Insofern wurde die Bedeutung der Fruchtfolgeflächen mit dieser Teilrevision verstärkt; GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3536; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 75 f. sowie 78 zu Art. 15 RPG; s. auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 133. MAHAIM, Le principe de durabilité, S. 336 sowie 351 ff., nennt die Fruchtfolgeflächen ebenso als Beispiel für eine Minimalkontingentierung der Bauzonenfläche.

<sup>1393</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 76 zu Art. 15 RPG. S. auch Urteil des BGer 1C\_429/2015 vom 28. September 2016, E. 3.

lässt sich entnehmen, dass die Fruchtfolgeflächen ein von den Kantonen in ihren Richtplänen definierter Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete sind, welche das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, umfassen (Art. 26 Abs. 1 RPV i. V. m. Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG). Grund für die Ausweisung eines solchen Mindestumfangs an Fruchtfolgeflächen ist gemäss Art. 26 Abs. 3 RPV, dass dieser benötigt wird, «um in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung» zu gewährleisten. Sinn und Zweck des Schutzes von Fruchtfolgeflächen ist letztlich, dass sich die Schweiz gegebenen- bzw. nötigenfalls ausreichend mit eigenen Lebensmitteln versorgen kann.<sup>1394</sup>

Mit welchen Massnahmen der Raumplanung die Fruchtfolgeflächen in Nachachtung von Art. 30 LVG und Art. 26 Abs. 1 RPV gesichert werden sollen, lässt sich dem RPG selber nicht entnehmen. Art. 15 Abs. 3 RPG hält lediglich hinsichtlich der Ausscheidung von Bauzonen fest, dass die Fruchtfolgeflächen zu erhalten und die Natur und Landschaft zu schonen seien.<sup>1395</sup> «Mit Erhalten meint der Gesetzgeber nach dem Wortlaut und Sinn von Art. 15 Abs. 3 RPG, dass das materiell geeignete fruchtbare Landwirtschaftsland der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten bleiben soll.»<sup>1396</sup> Wie diese Erhaltung sichergestellt werden soll, sagt das Gesetz indessen nicht, es ist vielmehr wiederum die Verordnung, namentlich Art. 26 ff. und Art. 46 RPV, hinzuzuziehen.<sup>1397</sup> Art. 30 RPV mit dem Titel «Sicherung der Fruchtfolgeflächen» hält in dessen Abs. 1 fest, dass die Kantone dafür sorgen müssen, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden, wozu sie in ihren Richtplänen die erforderlichen Massnahmen aufzuzeigen haben. Ebenso müssen die Kantone gemäss Art. 30 Abs. 2 RPV sicherstellen, dass ihr Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen dauerhaft erhalten bleibt. Dieser

---

<sup>1394</sup> Vgl. FITZE, S. 14. Zur Sicherstellung einer zureichenden Ernährungssicherheit, gerade auch aufgrund der geopolitischen Lage, dürfte ein solches der Vorsorge verpflichtetes Ziel alles andere als weit hergeholt sein.

<sup>1395</sup> Die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen hat hier wiederum (erst) mit der vergangenen Teilrevision des RPG Eingang in dasselbe gefunden; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 78 zu Art. 15 RPG; vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 23.

<sup>1396</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 78 zu Art. 15 RPG; vgl. Bundesratsbeschluss Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfangs der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone vom 8. April 1992, BBl 1992 II 1649.

<sup>1397</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 23; vgl. GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3536.

Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone wird vom Bund im Sachplan Fruchtfolgeflächen festgelegt (Art. 30 Abs. 2 i.V.m. Art. 29 RPV; s. auch Art. 13 RPG).<sup>1398</sup>

Mit diesem Sachplan Fruchtfolgeflächen – dem ersten Sachplan, den der Bundesrat im Jahr 1992 nach einigem Zögern erlassen hat – liegt eine weitere bodennutzungsbezogene Kontingentierungsmassnahme in einem weiteren Sinne vor.<sup>1399</sup> Der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen beläuft sich gemäss Sachplan auf insgesamt 450'000 ha,<sup>1400</sup> was – nur, aber immerhin – rund einem Drittel der in der Schweiz gesamthaft verfügbaren landwirtschaftlich nutzbaren Böden, dem sog. Kulturland, entspricht.<sup>1401</sup>

«Der Erhalt der FFF liegt im nationalen Interesse.»<sup>1402</sup> Hauptziel des Sachplans Fruchtfolgeflächen ist, wie dies Art. 102 BV fordert, eine minimale Versorgungs-

---

<sup>1398</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 23; vgl. BGE 114 Ia 371 ff. (375), E. 5d.

<sup>1399</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 23 sowie S. 31 f.; vgl. WENGER ANITA, Baulandkontingentierung, S. 259; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 131; vgl. FITZE, S. 14; s. auch ARE, Erläuterungen RPV und Empfehlungen für den Vollzug 2000/2001, S. 7. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen stellt, indem er eine quantitativ definierte Mindestmenge an Kulturland schützt, auch auf internationaler Ebene ein Unikum dar; vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 28, sowie ausführlich LEUTHARD/TOBIAS, S. 48.

<sup>1400</sup> Die exakte Angabe für das Mindestkontingent beträgt 438'460 ha; das ARE geht von aktuell rund 444'000 ha Fruchtfolgeflächen aus, womit der Bestand an Fruchtfolgeflächen aktuell ca. 1 % über dem zu sichernden Mindestkontingent liegt; vgl. ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz, S. 1 f.; vgl. GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3539; vgl. FITZE, S. 14. Der ursprünglich für die Ernährungssicherung definierte Mindestbedarf war also bereits mit der Inkraftsetzung des Sachplans im Jahr 1992 unterschritten; vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 14.

<sup>1401</sup> Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 4; das Kulturland nimmt in der Schweiz eine Gesamtfläche von ca. 1,5 Mio. ha ein, die Fruchtfolgeflächen machen ca. 440'000 ha, also gut einen Drittel davon aus; vgl. ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz, S. 1; s. auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 23; Expertengruppe Sachplan FFF, S. 12. Vgl. BLW, Schutz des Kulturlandes, S. 5: Kulturland umfasst sämtliche landwirtschaftlich genutzten Grünland- und Ackerflächen (landwirtschaftliche Nutzflächen LN und Sömmerungsfläche); die Fruchtfolgeflächen sind ein Bestandteil des Kulturlandes.

<sup>1402</sup> STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 47; ARE, Vollzugshilfe Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 12.

basis der Schweiz in schweren Mangellagen gewährleisten zu können.<sup>1403</sup> Als Nebenziel der Fruchtfolgeflächen wird deren zunehmende Bedeutung hinsichtlich einer nachhaltigen Bodennutzung, die nebst quantitativen auch qualitative Aspekte des Bodens – mithin dessen unterschiedliche Beschaffenheit und Funktionen – berücksichtigt und wertvolle Böden möglichst auch für künftige Generationen vor irreversiblen Eingriffen schützt, hervorgehoben.<sup>1404</sup>

Hinsichtlich des Hauptziels hält der Sachplan Fruchtfolgeflächen jedoch bereits selber fest, dass insbesondere der Anteil der Kunstwiesen an der gesamten Fruchtfolgefläche knapp sei:<sup>1405</sup> «Das bedeutet, dass in Krisenzeiten die relativ enge Fruchtfolge nur mit besonderen Anstrengungen, einem möglichst hohen Anteil an gutem Ackerland und nur für eine begrenzte Zeit möglich wäre.»<sup>1406</sup> Gerade aufgrund solcher Feststellungen dürfte zu erwarten sein, dass mindestens die in diesem Sachplan festgelegten kantonalen Minima an Fruchtfolgeflächen eingehalten werden.<sup>1407</sup>

Das Bundesgericht zumindest misst dem Kulturlandschutz und insbesondere auch der Fruchtfolgeflächensicherung in ständiger Rechtsprechung ein grosses Gewicht bei.<sup>1408</sup> Es schliesst jedoch trotzdem nicht aus, dass die Fruchtfolgeflächen zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch genommen werden können, «wenn dies durch entgegenstehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt erscheint».<sup>1409</sup>

Diese Rechtsprechung hat mit der Teilrevision des RPG 2012 Eingang in die RPV gefunden, indem der damit neu eingeführte Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> RPV die Erhaltungsv-

---

<sup>1403</sup> Expertengruppe Sachplan FFF, S. 14; s. auch GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 59.

<sup>1404</sup> Vgl. ZEINDLER, S. 5 sowie S. 114; vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 32 f.; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 53; s. auch LEUTHARD/TOBIAS, S. 44 f.; s. auch GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 59.

<sup>1405</sup> Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 4. S. auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 23.

<sup>1406</sup> Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 4.

<sup>1407</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 78 zu Art. 15 RPG.

<sup>1408</sup> Urteil des BGer 1A.19/2007 vom 2. April 2008, E. 5.2 mit Verweis auf BGE 115 Ia 350 ff. (354), E. 3f/bb sowie BGE 114 Ia 371 (375), E. 5d. S. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 16, sowie GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 58.

<sup>1409</sup> Urteil des BGer 1A.19/2007 vom 2. April 2008, E. 5.2; vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 24.



pflicht für Fruchtfolgeflächen nun auch auf Verordnungsebene präzisiert – bzw. relativiert: Fruchtfolgeflächen dürfen demnach nur eingezont werden, wenn ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann (lit. a) und sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (lit. b).<sup>1410</sup> Sehr aufschlussreich ist die Feststellung von AEMISEGGER/KISSLING hierzu: «Ob diese Ordnungsbestimmung in jeder Hinsicht im Einklang steht mit Art. 15 Abs. 3 RPG, wird die künftige Rechtsprechung des Bundesgerichtes klären müssen.»<sup>1411</sup> Ebenso nicht unbedenklich ist gleichzeitig, dass Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> lit. a RPV offenlässt, welche kantonalen Ziele denn gemeint sind.<sup>1412</sup>

---

<sup>1410</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 79 zu Art. 15 RPG.

<sup>1411</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 79 zu Art. 15 RPG.

<sup>1412</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 79 zu Art. 15 RPG, die dennoch festhalten, dass der Schutz der Fruchtfolgeflächen im teilrevidierten RPG verstärkt wurde; ebenso GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3548, sowie Expertengruppe Sachplan FFF, S. 17; s. auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 22 f. sowie Rz. 133. Die GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3537, hält dennoch fest: «Das geltende Raumplanungsgesetz belässt den Kantonen bei ihren raumplanerischen Tätigkeiten denn auch einen grossen Ermessensspielraum in der Gewichtung dieser vielseitigen Interessen.» Ein Gegengewicht im Rahmen dieser Interessenabwägung kann hier das BLW wahrnehmen, indem dieses im Zuge der AP 2004–2017 in Art. 34 Abs. 3 RPG dazu ermächtigt wurde, gegen Entschiede über Vorhaben, die Fruchtfolgeflächen beanspruchen, Behördenbeschwerde zu erheben. Das BLW soll dadurch die Möglichkeit erhalten, die korrekte Interessenabwägung hinsichtlich der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen durch eine unabhängige Gerichtsstanz zu überprüfen; vgl. Botschaft AP 2014–2017, S. 2080 sowie S. 2230; s. auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 264. Ein analoges Beschwerderecht des ARE besteht überdies bereits seit dem Jahr 2007 in Art. 48 Abs. 4 RPV; vgl. GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3543 f. Etwas zurückhaltender die PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3552: «Die Gesetzgebung sichert das landwirtschaftliche Kulturland und insbesondere die Fruchtfolgeflächen (FFF) d.h. die landwirtschaftlich wertvollsten Anteile des Kulturlandes, ungenügend», denn der Bund bzw. die vorgenannten Ämter könnten bei drohenden Verlusten deshalb evtl. keine Beschwerde einlegen, weil einerseits aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden und Erfassungsgenauigkeiten in den Kantonen teilweise unklar ist, welches Land denn überhaupt zu den Fruchtfolgeflächen gehört bzw. wie sich diese verändern. Eine Vergleichbarkeit und ein Monitoring durch den Bund ist deshalb alles andere als einfach. Andererseits nehmen die Kantone ihre Meldepflicht nach Art. 30 Abs. 4 sowie Art. 46 RPV diesbezüglich nicht immer so wahr, wie sie dies eigentlich sollten. Vgl. hierzu GPK-N, Sicherung landwirtschaftli-

Das ARE hält diesbezüglich erläuternd fest, dass diese neue Bestimmung in der RPV nur dann zur Anwendung käme, wenn ein Kanton noch Reserven an Fruchtfolgeflächen habe. Wo dieser Mindestumfang nicht mehr gewährleistet sei, käme Abs. 2 von Art. 30 RPV zum Einsatz: Demnach könnten Kantone, die ihr Kontingent an Fruchtfolgeflächen unterschritten haben, neue Bauzonen in Fruchtfolgeflächen nur noch dann ausscheiden, wenn sie diese ausserhalb der Bauzonen kompensieren können oder Planungszonen für unerschlossene Gebiete innerhalb von bestehenden Bauzonen bestimmen.<sup>1413</sup>

Diese einschränkende Erläuterung beruhigt nicht in allen Teilen, denn offenbar gelingt es nicht allen Kantonen gleich gut, die vorgegebene Mindestmenge sicherzustellen.<sup>1414</sup> Die Verankerung in einem Sachplan und die vorgenannte gesetzliche Normierung, insbesondere deren Erhaltung als ausdrücklicher Planungsgrundsatz in Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG, bewirkt, dass im Planungs- und Baubewilligungsverfahren dem Schutz der Fruchtfolgeflächen eine höhere Gewichtung zukommt.<sup>1415</sup> Jedoch: «Dieser Schutz verhindert im Einzelfall nicht, dass die Interessen der Realisierung des Vorhabens jene am Erhalt der FFF überwiegen können.»<sup>1416</sup> Ein absoluter Schutz von Fruchtfolgeflächen besteht eben gerade – trotz kontingentsähnlicher Ausgestaltung – nicht.<sup>1417</sup> Untersuchungen haben denn auch ergeben, dass der grösste Verlust an landwirtschaftlich bedeutsamem Kulturland auf den Bau von Wohngebäuden zurückzuführen ist.<sup>1418</sup> Urbanere Kantone – in denen ein höherer Siedlungs- und Bevölkerungsdruck herrschen dürfte – verbrauchen insgesamt jedoch weniger Kulturland, während in den ländlicheren Kantonen ein tendenziell «kulturlandintensives Wachstum» zu verzeichnen ist.<sup>1419</sup> Entsprechend war auch der Ackerlandverlust in den meisten ländlich geprägten Kantonen im

---

chen Kulturlandes, S. 3539 sowie S. 3542 f. S. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 14.

<sup>1413</sup> ARE, Erläuternder Bericht RPV, S. 10. S. auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Bau-recht, S. 24; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 81 zu Art. 15 RPG; Expertengruppe Sachplan FFF, S. 16.

<sup>1414</sup> FITZE, S. 14; so auch die PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3552.

<sup>1415</sup> STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 65.

<sup>1416</sup> STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 65.

<sup>1417</sup> Vgl. STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 65 sowie 63.

<sup>1418</sup> GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3535 f.

<sup>1419</sup> GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3536; PVK-Evaluation, Si-cherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3569.

Mittelland – in denen sich ein Grossteil des schweizerischen Ackerlandes befindet – überdurchschnittlich gross.<sup>1420</sup> Dies hat mitunter auch Auswirkungen auf die Fruchtfolgeflächen.<sup>1421</sup>

Einige Kantone können ihr Kontingent bereits heute nur noch knapp halten und es wird erwartet, dass das schweizweit festgelegte Kontingent demnächst erreicht oder gar unterschritten wird:<sup>1422</sup> «Bei den Fruchtfolgeflächen sind wir in einigen Kantonen schon jetzt am Limit und schweizweit innerhalb des nächsten Jahrzehntes, wenn wir so weitermachen.»<sup>1423</sup>

Welchen Interessen hier jeweils der Vorzug gegeben wurde, dürfte auf der Hand liegen.<sup>1424</sup> Das zeigt aber wiederum auf, wie genau man es teilweise mit der in der Bundesverfassung und den jeweiligen Einleitungs- und Zweckartikeln der einschlägigen Gesetze so vielfältig verankerten Nachhaltigkeit nimmt, wenn konkrete Interessen auf dem Spiel stehen. So hält die Geschäftsprüfungskommission des

---

<sup>1420</sup> PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3569.

<sup>1421</sup> Vgl. PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3569: Obwohl die Definition der in der Arealstatistik – die als Grundlage für diese Evaluation diente – erhobenen Ackerflächen nicht vollkommen kongruent mit der rechtlichen Definition von Fruchtfolgeflächen ist, ergibt eine Gegenüberstellung derselben mit dem für jeden Kanton festgelegten Mindestkontingent an Fruchtfolgeflächen entsprechende Hinweise. Vgl. PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3565: «Ackerflächen entsprechen zwar nicht vollständig der Definition der FFF, sie sind jedoch ein guter Indikator für die Beurteilung der Veränderungen von FFF».

<sup>1422</sup> Vgl. GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 53.

<sup>1423</sup> Armin KELLER, zit. in FITZE, S. 14. Vgl. die Tabelle der kantonalen Kontingente und den aktuellen Bestand in Expertengruppe Sachplan FFF, S. 15. Demnach wird das Kontingent vom Kanton Wallis bereits unterschritten. Die Expertenkommission weist darauf hin, dass die angegebenen Zahlen in einigen Kantonen bereits einige Jahre alt seien bzw. Neuerhebungen und Prüfungen noch laufen würden.

<sup>1424</sup> BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 12; ebenso Expertengruppe Sachplan FFF, S. 49, sowie explizit auf S. 25: «Die Interessenabwägung, welche beim Flächenverbrauch angewendet wird, erfolgt aktuell vielfach zu Ungunsten des Kulturlandes und der FFF.» Weiter halten dieselben hinsichtlich der Risiken fest, dass die Beanspruchung von Boden durch Siedlungs- und Infrastrukturprojekte den Druck auf die Fruchtfolgeflächen erhöht und Kantone mit wenig kontingentsmässigem Handlungsspielraum versucht sein können, fragliche oder ungenügende Flächen als Fruchtfolgeflächen auszuscheiden. S. auch PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3552 sowie S. 3571. Ausführlich zur Interessenabwägung im Rahmen der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 50 f.

Nationalrates in einem aktuellen Bericht denn auch fest, dass der bundesrechtliche Schutz des Kulturlandes «eher schwach» ausgestaltet sei.<sup>1425</sup>

Es dürfte also höchste Zeit sein, hier Gegensteuer zu geben. Der Bund hat dies erkannt und ist aktuell daran, den Sachplan Fruchtfolgeflächen zu stärken und zu überarbeiten.<sup>1426</sup>

Dennoch ist fraglich, ob der Schutz einzig der Fruchtfolgeflächen mittels Kontingentierung überhaupt genügt, um die *Ernährungssicherheit* in der Schweiz auf Dauer sicherstellen zu können.<sup>1427</sup> Hierauf ist insbesondere bezüglich eines Bestandesschutzes für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden bzw. Kulturland detailliert einzugehen (III.), nachdem vorab der Frage nachgegangen wurde, ob sich die Landschaft, mithin die Fruchtfolgeflächen, nicht auch durch eine Kontingentierung der Bauzonenfläche – wie beispielsweise von der Zersiedelungsinitiative beabsichtigt – schützen liesse.

---

<sup>1425</sup> GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3537; PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3570. Die daraufhin erfolgte Untersuchung von STALDER hat ergeben, dass der Schutz der Fruchtfolgeflächen verglichen mit anderen gesetzlichen Schutznormierungen eine Mittelstellung einnimmt, also ganz so schwach nicht ist, aber dennoch im Vergleich zu anderen – insbesondere auch der nachhaltigen Bodennutzung verpflichteten – gesetzlich normierten Schutzanliegen wie etwa zum Waldschutz, zum Schutz von inventarisierten Objekten von nationaler Bedeutung i.S.v. Art. 5 NHG und den gemäss Art. 78 Abs. 5 BV geschützten Mooren schwächer ausfällt; vgl. STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 67 ff. sowie Rz. 134.

<sup>1426</sup> Expertengruppe Sachplan FFF, S. 4 sowie S. 10; vgl. STALDER, Rechtsgutachten, S. 5. Vgl. hierzu Dritter Teil, 3. Kapitel, III.C.3.

<sup>1427</sup> Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 18 f.; vgl. ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz, S. 3; vgl. ZEINDLER, S. 46 sowie S. 50.

## II. Vorgeschlagene Funktionsweise einer Kontingentierung der Bauzonenfläche

### A. Allgemeine Funktionsweise

Aufbauend auf den positiven Erfahrungen aus dem Waldrecht mit dessen Roudngersatz wird seit einiger Zeit die Einführung eines analogen Systems in die Raumplanung diskutiert.<sup>1428</sup>

So schlagen bzw. schlugen insbesondere die Autoren des NFP 22 «Boden» vor, die maximal zulässige Fläche an Bauzonen – das «Siedlungsgebiet Schweiz» – sei als zahlenmässige Richtgrösse im RPG zu fixieren.<sup>1429</sup> Wie bei den Fruchtfolgeflächen sei es sodann Sache des Bundes, jedem Kanton dessen Flächenanteil zuzuweisen.<sup>1430</sup> Die Kantone wiederum hätten dieses Kontingent mittels Richtplanung auf die einzelnen Gemeinden herunterzuberechnen, wobei für jede Gemeinde die maximale Siedlungsgebietsgrösse zahlenmässig fixiert wird.<sup>1431</sup> Die Gemeinden könnten – wie dies auch im aktuellen RPG gehandhabt wird – ihr Siedlungsgebiet durch die Ausscheidung von Bauzonen parzellenscharf und grundeigentümergebunden festlegen. «Eine sofortige Anpassung der Gemeinde-Bauzone an die Siedlungsgebietsvorgabe des Kantons ist lediglich dort notwendig, wo die bestehende Bauzone grösser ist als das vom Kanton festgelegte Siedlungskontingent. Die speditive Durchführung der Verkleinerung ist mit geeigneten Mitteln zu sichern.»<sup>1432</sup> So würde für den Fall, dass die Gemeinden dieser Anpassung nicht nachkommen, als Ultima Ratio der Kanton verpflichtet, die erforderlichen Auszonen vorzunehmen.<sup>1433</sup>

---

<sup>1428</sup> Vgl. WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 236; BERTSCHI, *Umsetzung*, N 911 ff.; JOST FELIX, *Grösse und Lage von Bauzonen*, S. 162 ff.; DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 34 sowie S. 43 ff., KELLER, S. 70 ff. und insb. S. 57.

<sup>1429</sup> DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 34 sowie S. 43; vgl. KELLER, S. 50, S. 57 f., S. 60 sowie S. 69. S. auch JOST FELIX, *Grösse und Lage von Bauzonen*, S. 162.

<sup>1430</sup> DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 34 sowie S. 43. Keller, S. 70.

<sup>1431</sup> DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 44; vgl. KELLER, S. 52, S. 64 sowie S. 72. S. auch JOST FELIX, *Grösse und Lage von Bauzonen*, S. 162, sowie KEINER, *Aus grün mach grau*, S. 91.

<sup>1432</sup> DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 44; s. auch KELLER, S. 52.

<sup>1433</sup> DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 49. Darauf ist sogleich zurückzukommen (Dritter Teil, 3. Kapitel, II.D.3 f.).

## B. Definition der maximalen Grenze der Siedlungsausdehnung

Zu erörtern wäre bei der Festlegung eines Bauzonenkontingents, wie die Gesamtsumme desselben festgelegt und wie dieses Kontingent auf die einzelnen Kantone und Gemeinden heruntergebrochen werden soll.<sup>1434</sup> Dazu wird vorgeschlagen, dass die neue Festlegung der Bauzonen nebst den aktuellen Bedürfnissen auch eine weitere mögliche Ausdehnung des Siedlungsgebietes abdecken müsse; nahe-liegen würde es, die Bauzonen auf ihrem aktuellen Stand einzufrieren.<sup>1435</sup> KELLER führt dazu aus, was bereits der Bundesrat in ähnlicher Weise festgehalten hat: «Eine solche Massnahme wäre jedoch geradezu willkürlich und würde die Bei-spiele einer unzweckmässigen und nicht sachgerechten Siedlungsplanung noch belohnen.»<sup>1436</sup>

## C. Ergänzung um eine Flächenausgleichsmöglichkeit

Um trotz dieser starren Fixierung bzw. einem «Einfrieren» der Gesamtfläche der Bauzone eine gewisse Flexibilität und Einzelfallgerechtigkeit aufrechtzuerhalten, wird die Möglichkeit der Ergänzung der Bauzonenkontingentierung mit einem

---

<sup>1434</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 237.

<sup>1435</sup> Vgl. KELLER, S. 61.

<sup>1436</sup> KELLER, S. 61. Gemeint sind etwa die ganz allgemein nicht verdichtete (Streu-)Bauweise, die Zunahme des Wohnflächenbedarfs je Einwohner, die Zunahme von Industriebrachen und Verkehrsflächen, der ungenügende Vollzug des RPG sowie der Wettstreit der unterschiedlichen Nutzungsinteressen; vgl. KELLER, S. 17 ff., S. 53 f. sowie S. 55 f. KELLER, S. 68 f., schlägt vor, dass man die gesamtschweizerisch als Bauzone ausgeschiedene Fläche (von damals, so dessen Angaben, rund 240'000 ha) als grössenordnungsmässig maximale Ausdehnung des «Siedlungsgebietes Schweiz» festlegen solle. Dies sei sachlich gerechtfertigt, weil man dadurch die Bodenbeanspruchung begrenzen und die Nachfrage kanalisieren, gleichzeitig aber ein ausreichendes Potenzial erhalte, um die Nutzungsansprüche auf unabsehbare Zeit befriedigen zu können. KELLER fügt aber selber an: «Über die räumliche Aufteilung dieses (Siedlungsgebiets CH) auf die Kantone und Gemeinden [...] ist damit noch nichts gesagt»; KELLER, S. 69, Hervorhebungen durch den Verfasser. Damit ist aber, wenn auch nur eines – vgl. zu den Umsetzungshürden sogleich nachstehend – der Probleme einer solchen Kontingentierungslösung eben gerade nicht gelöst. S. auch JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen, S. 163.

Flächenausgleich in Betracht gezogen.<sup>1437</sup> In Anlehnung an den Rodungersatz im Waldgesetz sind Neueinzonungen nur noch zulässig, wenn gleichzeitig an anderer Stelle eine gleichartige Fläche ausgezont wird.<sup>1438</sup> Ganz im Gegensatz zu den Erwartungen und Hoffnungen, mit einem solchen Instrument die Landschaft vom Siedlungsdruck zu entlasten und das Baugebiet an den dazu am besten geeigneten Lagen zu konzentrieren, ist ein solcher Mechanismus der Realkompensation insgesamt jedoch vor allem «kein Instrument zur Bauzonenverkleinerung, da explizit jeder Auszonung eine flächenmässig gleich grosse Einzonung vorangeht».<sup>1439</sup>

## D. Umsetzungshürden

### 1. Gibt es eine «gerechte», allgemein akzeptierte Maximalmenge an Siedlungsfläche?

Die Zuweisung der maximal noch verfügbaren Bauzonen dürfte in einem schwierigen politischen Prozess geschehen, wobei niemand mit Sicherheit sagen kann, was die «richtigen» Zuweisungskriterien – nicht allein in räumlicher, sondern auch in regionalpolitischer und wirtschaftlicher Hinsicht – denn überhaupt sind. Ziel einer solchen Kontingentierung kann und darf es nicht sein, die Entwicklungsmöglichkeiten von Gemeinden und Kantonen gleich mit «einzufrieren».<sup>1440</sup> Es ist

---

<sup>1437</sup> DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 49; vgl. KELLER, S. 78; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 236; s. auch PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 59. KELLER, S. 72 f. sowie S. 78, schlägt als Flexibilisierungsmöglichkeit ebenso vor, dass der Kanton den Gemeinden die Inanspruchnahme zusätzlicher, über das eigentliche der Gemeinde zugewiesene Kontingent hinausgehende Siedlungsfläche unter strengen Voraussetzungen – im Fall, dass der Gemeinde aufgrund der Baulandhortung zu wenig Baufläche zur Verfügung stehe, müsste eine zusätzliche Zuweisung beispielsweise abgelehnt werden – ermöglichen sollte.

<sup>1438</sup> Vgl. DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 49. Alternativ oder kumulativ hierzu wird vorgeschlagen, der Kanton könnte auch einen Teil des ihm zugewiesenen Siedlungsflächenkontingents zurückhalten, um einen nicht voraussehbaren Flächenbedarf mit dieser Reserve decken zu können; DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 50. Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 236.

<sup>1439</sup> B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Konzepte, Zusammenfassung S. VI.

<sup>1440</sup> Vgl. PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 58 f.; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 237; s. auch KELLER, S. 72.

deshalb fraglich, ob sich eine zumindest mehrheitlich akzeptierte oder gar als gerecht empfundene Kontingentierungsmenge finden liesse.<sup>1441</sup>

Nicht allein deshalb dürften Festlegung und Aufteilung der Kontingente alles andere als einfach werden:<sup>1442</sup>

## **2. Änderung des RPG**

Die Autoren des NFP 22 «Boden» ziehen für die Implementierung eines schweizweiten Bauzonenkontingents *nota bene* eine Änderung des RPG in Betracht.<sup>1443</sup> Eine solche liesse sich – entsprechender Sukkurs in den eidgenössischen Räten vorausgesetzt – sicher bewerkstelligen; als Beispiel möge die mit steigender Frequenz zunehmende Änderung und Lockerung der Regeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen in Art. 24 ff. RPG dienen.<sup>1444</sup> Entsprechend rasch liesse sich das Gesetz aber auch wieder abändern, was JOST ebenso bereits antizipiert: «Was bei einer drohenden Ausschöpfung des Kontingents geschehen könnte, liegt auf der Hand: Per Gesetzesänderung könnte die Maximalfläche jederzeit heraufgesetzt werden. Ob durch eine Kontingentierung die Baulandynamik also tatsächlich gebrochen werden könnte, ist ernsthaft zu bezweifeln.»<sup>1445</sup>

Umsetzungsschwierigkeiten stehen einer solchen Kontingentierung indessen nicht allein auf Gesetzes-, sondern auch auf Verfassungsebene entgegen:

## **3. Frage der Verfassungsmässigkeit**

Es dürfte sich schwerlich ein Kanton finden lassen, der sich gegenüber den Gemeinden dergestalt durchsetzen kann, dass diese sich ein solches Bauzonenkontingent vorschreiben lassen, und der sich darüber hinaus auf diese Weise – im Namen der Nachhaltigkeit – einen Wachstumsnachteil gegenüber anderen Kantonen zufügen würde. Eine Kontingentierung der Bauzonenflächen müsste demnach

---

<sup>1441</sup> PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 59; s. auch MAHAIM, *Le principe de durabilité*, S. 449 ff., der auf S. 470 festhält, dass es sich hierbei im Resultat um eine politische – also eine Wertungsfrage – handelt, wobei die Eigentumsgarantie und das Nachhaltigkeitsprinzip den vorhandenen Handlungsspielraum bestimmen würden.

<sup>1442</sup> Vgl. PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 59.

<sup>1443</sup> DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 34 sowie S. 47; vgl. KELLER, S. 66; vgl. JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen, S. 162.

<sup>1444</sup> Vgl. hierzu Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.B.2.

<sup>1445</sup> JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen, S. 163.



schweizweit ihren Niederschlag finden.<sup>1446</sup> Entsprechend gehen die hier skizzierten Vorschläge für eine Kontingenzierungslösung allesamt davon aus, dass die «Siedlungsfläche Schweiz» für das ganze Staatsgebiet der Schweiz festgelegt und vom Bund an die einzelnen Kantone verteilt wird.<sup>1447</sup>

Es sei diesbezüglich an den Regelungsinhalt von Art. 75 Abs. 1 BV erinnert, wonach dem Bund in der Raumplanung einzig eine Grundsatzkompetenz zukommt.<sup>1448</sup> Nicht mit der Verfassung vereinbar wäre es deshalb, wenn die Kantone in ihren grundlegenden Befugnissen eingeschränkt würden, «Ausmass und Geschwindigkeit ihrer Entwicklung in einer Abwägung der raumplanerischen Ziele und Grundsätze selber zu bestimmen».<sup>1449</sup> Will man die Kantone in dieser zentralen Frage ihres bisher vorhandenen Gestaltungs- und Handlungsspielraums einschränken, müsste dies mit einer entsprechenden Verfassungsänderung einhergehen.<sup>1450</sup>

#### **4. Überdimensionierte Bauzonen und Auszonung im Flächenaustauschprinzip**

KELLER hält hinsichtlich der Zuteilung der Bauzonenkontingente durch den Bund an die Kantone fest: «Die Kantone müssen sich allerdings sicher bewusst sein, dass sie bei der definitiven Zuteilung der Siedlungsgebiets-Kontingente durch den Bund unter Umständen [...] sogar eine Reduktion hinzunehmen haben, weil sich die ausgeschiedenen Bauzonenflächen aus einer gesamtschweizerischen oder regionalen Optik heraus als überdimensioniert erweisen können.»<sup>1451</sup> Diese überdimensionierten Bauzonen müssen gemäss DOBLER ALTORFER/VETTORI durch die

---

<sup>1446</sup> BERTSCHI, Umsetzung, N 911 sowie 913.

<sup>1447</sup> DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 34, S. 43 sowie S. 50; vgl. KELLER, S. 50, S. 57 f., S. 60 sowie S. 68 f.

<sup>1448</sup> JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen, S. 160. JOST weist überdies darauf hin, dass eine schweizweite Baulandkontingenzierung im Interesse des Landschaftsschutzes Art. 78 Abs. 1 BV tangiere, der ebenso Sache der Kantone sei.

<sup>1449</sup> BERTSCHI, Umsetzung, N 913; vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 236.

<sup>1450</sup> BERTSCHI, Umsetzung, N 913; JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen, S. 165; WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 236. Ausführlich zur Verfassungsmässigkeit von Kontingenzlösungen MAHAIM, Le principe de durabilité, S. 365 ff., insb. S. 446 f.

<sup>1451</sup> KELLER, S. 78.

Gemeinde, ersatzvornahmeweise durch den Kanton aus- bzw. zurückgezont werden.<sup>1452</sup>

Ebenso ist im Rahmen eines Flächenaustauschprinzips eine Auszonung notwendig, wenn an anderer Stelle eine nicht vom Baulandkontingent erfasste Fläche eingezont werden soll. Dies zieht die Ausgestaltung eines – oftmals monetären – Ausgleichsverfahrens zur Überwindung der Starrheit einer strikten Bauzonenkontingentierung nach sich.<sup>1453</sup>

Wie an anderer Stelle bereits ausgeführt, sind Aus- bzw. Rückzonungen facettenreich und können nicht über einen Leisten geschlagen werden.<sup>1454</sup> Um Wiederholungen zu vermeiden, sei auf zwei Bestimmungen aus dem RPG sowie eine Bestimmung aus der Bundesverfassung verwiesen: Gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG sind überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die – als materielle Enteignung – einer Enteignung gleichkommen, so ist gemäss Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG eine volle Entschädigung geschuldet.<sup>1455</sup>

Dies führt zu einem – noch nicht abschliessenden – Fazit zur Frage der Umsetzbarkeit von Baulandkontingentierungen: «*Vieles, das mit einer absoluten Baulandbeschränkung bezweckt wird, lässt sich indessen auch bei einer konsequenten Anwendung des geltenden Rechts verwirklichen.*»<sup>1456</sup> Was JOST bereits vor ungefähr zwei Dekaden trefflich zusammengefasst hat, gilt – trotz oder gerade aufgrund – aktueller Bestrebungen in diese Richtung weiterhin.

Wie bereits festgehalten, verlangt das Waldrecht in Art. 1 Abs. 1 lit. a WaG in einer positiven Formulierung<sup>1457</sup> – auch eines Gebietsanspruches –, dass der Wald in seiner Fläche und seiner räumlichen Verteilung erhalten bleiben soll.<sup>1458</sup> Dieses

---

<sup>1452</sup> Vgl. DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 44 sowie insb. S. 49.

<sup>1453</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 236; s. auch PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 59.

<sup>1454</sup> Vgl. BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 3 ff.

<sup>1455</sup> Ausführlich zu dieser Thematik Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.3.c.

<sup>1456</sup> JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen, S. 166, Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>1457</sup> Der Wald ist in seiner flächenmässigen Ausdehnung möglichst zu erhalten, dies im Gegensatz zu den Bauzonen, vgl. hierzu Fn. 1459 nachstehend.

<sup>1458</sup> Vgl. PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 57; vgl. DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 57.

sehr gut funktionierende Beispiel des Walderhaltungsgebots dient auf den ersten Blick als valables Vorbild auch für die Beschränkung der Siedlungsfläche durch eine Kontingentierung derselben. Bei genauerem Hinsehen ergibt sich jedoch, dass das Waldrecht für eine auf die Dimensionierung der Bauzonen zugeschnittene bzw. vorgeschlagene – hinsichtlich des Gebietsanspruchs negative – Formulierung,<sup>1459</sup> wie beispielsweise «Die Bauzonen dürfen den bei Inkrafttreten dieser Bestimmung gesamtschweizerisch rechtskräftig ausgeschiedenen Umfang nicht überschreiten»<sup>1460</sup> als Pate nicht infrage kommen kann.<sup>1461</sup>

## E. Starre oder «flexible» Kontingentierung

«Die Vermeidung des Bebauens zusätzlicher Siedlungsflächen ist die zentrale Massnahme, die dem Ziel der Nachhaltigkeit am ehesten gerecht wird. Die Siedlungsflächen dehnen sich nicht weiter aus. Verdichtendes Bauen in geschlossenen Siedlungsflächen ist weiterhin möglich.»<sup>1462</sup> An dieser Feststellung gibt es auch nach den soeben gemachten Ausführungen nichts auszusetzen. So nötig diese Vermeidung der zusätzlichen Inanspruchnahme des Bodens ist, sie darf nicht mit der Verhinderung sämtlicher Entwicklung gleichgesetzt werden. Dies stünde im Widerspruch zu einer nachhaltigen Entwicklung, die ökologische, soziale und ökonomische Aspekte miteinander vereint oder zumindest versucht, diese drei zu vereinen oder auf einen Nenner zu bringen.<sup>1463</sup> Die soeben beschriebenen und in Politik und Literatur oft diskutierten Kontingentierungsvorschläge zur Begrenzung der Bauzonen folgen jedoch allesamt dem aus dem Waldrecht entnommenen – und dort auch sehr erfolgreich umgesetzten – Nachhaltigkeitsprinzip in einem engeren, strikten Sinne. Das lässt sich nicht eins zu eins auf die bauliche

---

<sup>1459</sup> Die *Fläche der Bauzonen darf sich möglichst nicht weiter ausdehnen*; vgl. im Gegensatz dazu das Walderhaltungsgebot, insb. auch Fn. 1457 vorstehend.

<sup>1460</sup> DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 47.

<sup>1461</sup> Vgl. DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 47; vgl. PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 57.

<sup>1462</sup> JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 160.

<sup>1463</sup> A.M. MAHAIM, *Le principe de durabilité*, S. 240 f. Dass der Ökonomie bislang der Vorzug gegeben wurde, darf nicht dazu verleiten, diese nun mit einer dem Nachhaltigkeitsprinzip verpflichteten – zu – radikalen Kontingentierung gänzlich auszublenden.

Bodennutzung ummünzen, denn so blieben ökonomische und soziale Aspekte nahezu gänzlich ausgeblendet.<sup>1464</sup>

WEHRLI bringt dies auf den Punkt: «Der Mensch möchte sich entwickeln können. Wenn alles eingefroren wird, entsteht nur Unzufriedenheit. Viele künftige Trends kennen wir noch nicht; [...] ein zu starrer Schutz ist heikel. Es gilt, ein gutes Gleichgewicht zwischen Verbrauch und Schutz zu finden, da ein Überborden in beide Richtungen uns schaden würde.»<sup>1465</sup>

Noch akzentuierter die Feststellung von PFISTERER, wonach es «wirklichkeitsfremd [sei], mit dem Erlass von Rechtsnormen jegliche Entwicklung unterbinden und beispielsweise das Siedlungsgebiet oder das Landwirtschaftsgebiet ein für allemal auf eine ganz bestimmte Fläche festlegen zu wollen».<sup>1466</sup>

Die Verhinderung der Ausdehnung der Bauzonen lässt sich nicht einzig durch eine – wohl zu rigorose – Kontingentierung derselben erreichen.<sup>1467</sup> Der Fokus ist

---

<sup>1464</sup> Die Bauwirtschaft würde ihren Weg auch bei einer restriktiv gehandhabten Bauzonenkontingentierung finden. Die *ökonomischen Bedürfnisse* geben nicht den Ausschlag für diese Feststellung, wenn auch die Augen davor nicht verschlossen werden sollen, dass die wirtschaftliche Entwicklung unter einer solchen Kontingentierung leiden bzw. eine wohl nicht unerhebliche Einbusse erleiden würde, wenn nicht mehr genügend nachgefragte Fläche (die den Voraussetzungen von Art. 15 RPG folgt [!]) angeboten werden kann. Wie an anderer Stelle dargelegt, kann die Innenverdichtung, die mit einer solchen Bauzonenkontingentierung einhergehen würde, jedoch nicht ohne Berücksichtigung der *sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung* – ich subsumiere darunter insbesondere auch das Wohlbefinden – die in diesen verdichteten Quartieren leben soll, vorgenommen werden (vgl. Erster Teil, 3. Kapitel, II.D.6); s. auch ZOLLINGER, S. 72. So könnte das Pendel auch umschlagen und zumindest diejenigen, die es sich leisten können, zu einer Landflucht verleiten, was den Druck auf das weitgehend unbebaute Gebiet ungewollt wieder vergrössern dürfte.

<sup>1465</sup> WEHRLI, Interview REY, S. 10.

<sup>1466</sup> PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 58.

<sup>1467</sup> So auch die Autoren der NFP-54-Studie «Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung». Diese schlagen ein *befristetes Moratorium für die Wiedernutzung von Industriebrachen* (Flächenrecycling) *von zehn Jahren*, bzw. bis die Möglichkeiten dieser Innenentwicklung erschöpft sind, als Option vor; vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 160. Dieselben Autoren erachten auch die Kontingentierung der Bauzonen für 20 Jahre, wie dies seinerzeit von den Initianten der Landschaftsinitiative vorgeschlagen wurde, als sehr sinnvolle Massnahme, halten diese jedoch als einen – angesichts des steigenden Handlungsbedarfs – «relativ sanften Vorstoss». Sie verzichten jedoch auf den Vorschlag, ein solches Bauzonenmoratorium sei zeitlich unbeschränkt einzuführen, und fügen vor allen Dingen an, *dass eine solche Kontingentierung der*

deshalb nicht in erster Linie auf die Vermeidung zusätzlicher Bauzonenflächen durch deren Beschränkung zu legen. Vielmehr führt eine konsequent umgesetzte Siedlungsentwicklung nach innen, wie diese von Art. 2 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> des teilrevidierten RPG 2012 neu explizit gefordert wird – zusammen mit den von Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG zu treffenden Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und zur Verdichtung der Siedlungsfläche –, zu demselben Resultat. Dies, ohne dass damit gleichzeitig jegliche Entwicklungsmöglichkeit am Bauzonenrand im Keime erstickt wird, was sich insbesondere durch ein beharrlich und streng umgesetztes Siedlungs- bzw. Bauflächenmanagement bewerkstelligen lässt.<sup>1468</sup>

Eine etwas zu zurückhaltende Umsetzung dieser Siedlungsentwicklung nach innen in den Kantonen und Gemeinden kann aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen in der Raumplanung nicht gänzlich ausgeschlossen werden. So kommt bei diesem Hochseilakt, der einige faktische, politische und ökonomische Hürden zu nehmen hat, als *Sicherheitsnetz* dennoch eine Kontingentierung zum Einsatz: Die Stossrichtung jedoch ist eine andere als bei den soeben dargelegten Kontingentierungslösungen. Es handelt sich um eine Festlegung des Landwirtschaftsgebietes – jedoch nicht ein für alle Mal, wie PFISTERER dies befürchtet.<sup>1469</sup>

### III. (Beschränkter) Bestandesschutz für Kulturland

Landwirtschaftlicher Boden muss angesichts der immerfort zunehmenden irreversiblen baulichen Nutzung für künftige Generationen geschützt und gesichert werden. Daran führt kein Weg vorbei, schon aus Überlegungen der Nachhaltigkeit wie auch der Ernährungssicherheit.<sup>1470</sup>

---

*Ergänzung durch weitere Massnahmen bedarf*; JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 162. Solche Massnahmen, die bisweilen bereits bestehen und einzig auf ihre tatsächliche Umsetzung warten, sich darüber hinaus gar – angesichts des vorstehend erwähnten Handlungsbedarfs – bedeutend einfacher umsetzen lassen als eine Baulandkontingentierung, werden etwa im Zweiten Teil, 2. Kapitel, III.A.4, dargelegt.

<sup>1468</sup> Hierauf ist im Dritten Teil, 3. Kapitel, IV einzugehen.

<sup>1469</sup> PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 58.

<sup>1470</sup> Zur Ernährungssicherheit sogleich. Es sei denn, man lebt nach der m.E. doch etwas egoistischen, zeitweise aber ebenso verbreitet wahrnehmbaren Sichtweise: «Ich lebe im Hier und Jetzt».

Ein Ansatz hierzu ist, die künftige Siedlungsfläche zu begrenzen, mithin derselben einen – maximalen – Gebietsanspruch zuzugestehen.<sup>1471</sup> Wie bereits vorstehend festgehalten, ist die Zuhilfenahme der Grundsätze und durchaus positiven Erfahrungen aus der Waldgesetzgebung für die Kontingentierung bzw. Plafonierung der Bauzonenfläche auch aus Überlegungen zur nachhaltigen Entwicklung jedoch nicht zielführend.<sup>1472</sup>

Dasselbe trifft zu, wenn man – ebenso analog zum dem Nachhaltigkeitsprinzip verpflichteten Waldrecht – im Umkehrschluss einen absoluten Schutz des Kulturlandes einführen und hierzu einer bestimmten Fläche desselben ad ultimo einen Gebietsanspruch zugestehen bzw. zuweisen möchte.<sup>1473</sup> Beschränkt man einen solchen Kulturlandschutz jedoch «auf das Wesentliche» und ergänzt diesen mit einem weiteren, dem Waldrecht charakteristischen Attribut – dem Realersatzprinzip bei Rodungen – so ergibt sich eine valable Option, eine Mindestmenge an Kulturland zu erhalten. Dies ist hier ausführlich zu erörtern.

## **A. Der aktuelle Schutz der landwirtschaftlichen Nutzfläche**

Landwirtschaftszonen dienen, wie Art. 16 Abs. 1 RPG festhält, der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich. Sie umfassen – wie Art. 16 Abs. 1 lit. a RPG weiter ausführt – Land, das sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird oder – wie Art. 16 Abs. 1 lit. b RPG festhält – im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll. Diese Flächen sollen gemäss Art. 16 Abs. 1 RPG entsprechend ihrer verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Damit ist jedoch weder ein quantitativer noch ein qualitativer Schutz dieses Kulturlandes verbunden.<sup>1474</sup>

---

<sup>1471</sup> Vgl. PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 57.

<sup>1472</sup> Vgl. PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 58; s. auch JOST, S. 165; vgl. Dritter Teil, 3. Kapitel, II.D.4.

<sup>1473</sup> Vgl. PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 57, der auf die allfällige Möglichkeit einer Ersatzleistung verweist. Dies darf m.E. nicht verwechselt werden mit dem so gleich zu erörternden Flächenaustausch als Ausgleichsmassnahme.

<sup>1474</sup> Vgl. STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 21.

Im «Wettbewerb der Ansprüche» – vor allem zwischen baulicher und landwirtschaftlicher Nutzung – ist es bislang jedoch nicht gelungen, den quantitativen Verlust von Kulturland zu stoppen.<sup>1475</sup> Dabei vergrösserte sich das Siedlungsgebiet fast gänzlich auf Kosten der Landwirtschaftsflächen, vorwiegend in niedrigen und mittleren Höhenlagen.<sup>1476</sup> «Sollen zukünftigen Generationen produktive Landwirtschaftsflächen weitergegeben werden, muss der [...] Ausweitung der Bauzonen eine Grenze gesetzt werden. Alles andere entspricht nicht einer Nachhaltigen Entwicklung.»<sup>1477</sup>

Wie vorstehend aufgezeigt, ist mit einer Kontingentierung oder Begrenzung der Bauzonenfläche nicht das gewünschte Resultat zu erzielen; überdies werden so wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten im Keime erstickt, was ebenso nicht wünschenswert ist.<sup>1478</sup> Damit ist jedoch auch absehbar,<sup>1479</sup> dass der künftige Bedarf an Bauzonen weiterhin mit der Inanspruchnahme von Gebieten in der Bauzonenperipherie gedeckt wird, womit Kulturland bester Qualität und ökologisch wertvolle Böden ihrer ursprünglich landwirtschaftlichen und ökologischen Widmung und Funktion entzogen werden.<sup>1480</sup>

Der mit der Teilrevision des RPG 2012 neu eingeführte Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> RPV verlangt – wie bereits an anderer Stelle festgehalten – dass Fruchtfolgeflächen nur eingezont werden dürfen, wenn ein aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann (lit. a) und sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (lit. b).<sup>1481</sup> Bereits heute steht fest, dass das

---

<sup>1475</sup> BUELLER, S. 18; vgl. bzgl. Fruchtfolgeflächen und Interessenabwägung ESTERMANN, S. 16; s. auch ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz, S. 1.

<sup>1476</sup> Vgl. BFS, Resultate Arealstatistik, S. 6; FITZE, S. 14; STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 12; ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz, S. 2; GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3539. Dies ist allerdings nicht allein in der Schweiz so: Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 49.

<sup>1477</sup> SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 1; s. auch FITZE, S. 16.

<sup>1478</sup> Vgl. BÜHLMANN, Interview REY, S. 8; ebenso WEHRLI, Interview REY, S. 10: «Doch ein zu starrer Schutz ist heikel. Es gilt, ein gutes Gleichgewicht zwischen Verbrauch und Schutz zu finden».

<sup>1479</sup> Vgl. zur Dimensionierung der Bauzonen gemäss Art. 15 RPG, Art. 5a RPV und vor allem auch zu den Technischen Richtlinien Bauzonen Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.

<sup>1480</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 16.

<sup>1481</sup> Bei Vorhaben von nationalem Interesse auf Bundesebene fiel diese Interessenabwägung gemäss einer Evaluation des ARE nahezu immer zu Ungunsten der Fruchtfolge-

Kontingent der Fruchtfolgeflächen trotz dieser im Zuge der vergangenen Teilrevision des RPG verschärften Voraussetzungen für deren Inanspruchnahme in absehbarer Zeit erreicht oder gar unterschritten werden dürfte.<sup>1482</sup> Landwirtschaftliches Kulturland wird so mehr und mehr «zur Mangelware» – mit gravierenden Folgen:<sup>1483</sup>

Der für die Nahrungsmittelproduktion erforderliche Bedarf an Fläche hängt stark vom jeweiligen Ernährungsniveau – der Anzahl Kalorien, die eine Person aufnimmt – und von der Zusammensetzung der Ernährung ab.<sup>1484</sup> Eine Berechnung des theoretischen Produktionspotenzials der Fruchtfolgeflächen durch das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) im Jahr 2010 hat ergeben, dass die vorhandenen Fruchtfolgeflächen je nach Zusammensetzung der Nahrung theoretisch ausreichen, um eine minimale Ernährung<sup>1485</sup> einer Bevölkerung von ca. 7,8 Mio. Einwohnern sicherzustellen.<sup>1486</sup> Im Vergleich zu den heutigen Ernährungsgewohnheiten müsste der Gesamtverbrauch an Nahrungsenergie jedoch um ungefähr ein Drittel, der Konsum von tierischen Produkten gar um mindestens die Hälfte reduziert und die entsprechende Versorgungsbasis stark angepasst werden.<sup>1487</sup> Eine aktuelle Statistik des BFS aus dem Jahr 2018 geht indessen bereits

---

flächen aus; vgl. ARE, Vollzugshilfe Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 8, weshalb ESTERMANN, S. 16, vermutet, dass bei einer Interessenabwägung auf kantonaler Ebene ebenso die Fruchtfolgeflächen das Nachsehen haben dürften.

<sup>1482</sup> GRÉT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISLING, S. 53; vgl. FITZE, S. 14.

<sup>1483</sup> Vgl. FITZE, S. 14; vgl. Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 49.

<sup>1484</sup> BWL, Berechnung theoretisches Produktionspotential Fruchtfolgeflächen, S. 3.

<sup>1485</sup> Auf einem Minimum von 2300 kcal, mit einer ausgewogenen Mischkost (Nahrungsmittel pflanzlicher und tierischer Herkunft); vgl. BWL, Berechnung theoretisches Produktionspotential Fruchtfolgeflächen, S. 1 und 3.

<sup>1486</sup> BWL, Berechnung theoretisches Produktionspotential Fruchtfolgeflächen, S. 3; s. auch KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 18 f.

<sup>1487</sup> BWL, Berechnung theoretisches Produktionspotential Fruchtfolgeflächen, S. 3; das BWL weist jedoch darauf hin, dass diese Berechnungen auf vereinfachten Annahmen beruhen und nur das theoretische Ertragspotenzial der Ackerflächen berücksichtigt wurde, vgl. BWL, Berechnung theoretisches Produktionspotential Fruchtfolgeflächen, S. 1.



jetzt davon aus, dass rund 8,4 Mio. Einwohner in der Schweiz leben, deren Ernährung sichergestellt werden muss.<sup>1488</sup>

Für die Sicherstellung einer genügenden Ernährungsbasis müsste also eine Fläche an Kulturland zur Verfügung stehen, die über diejenige hinausgeht, die mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen bereits bereitzustellen versucht wird.<sup>1489</sup>

Nicht ausser Acht gelassen werden darf in diesem Zusammenhang der globale Kontext und der Aspekt der Nachhaltigkeit, denn Kulturland dient nicht allein Er-

---

<sup>1488</sup> BFS, Bevölkerung: Panorama 2018, S. 1 < <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.4522225.html> > (besucht am: 26. Januar 2020). Eine aktuelle Analyse des BWL kommt jedoch weiterhin zum Schluss, dass «unter optimaler Nutzung der landwirtschaftlichen Kulturläche der minimale Nahrungsmittelbedarf der Bevölkerung gedeckt werden könnte», hält jedoch gleichzeitig fest, dass sich die Versorgung stark von den heutigen Konsumgewohnheiten unterscheiden würde, sowohl betreffend die Zusammensetzung der Nahrung sowie deren Qualität; vgl. BWL, Analyse Ernährungspotential, S. 4 sowie S. 21. Die theoretisch produzierbare Energiemenge vermöchte ein Minimum von 2300 kcal pro Person «gerade noch abzudecken». Es müssen aber genügend geeignetes Kulturland, insbesondere die Fruchtfolgeflächen, auch in Zukunft qualitativ und quantitativ verfügbar bleiben, was insbesondere Sache der Raumplanung sei; vgl. BWL, Analyse Ernährungspotential, S. 20 f. Entsprechend entspräche der Warenkorb also nicht mehr den heutigen Konsumgewohnheiten und es könnten auch so nur knapp die notwendigen Proteine zur Verfügung gestellt werden. Überdies stellt diese Evaluation nur «das bestmögliche Resultat» dar, das nur erreicht werden kann, wenn sämtliche Voraussetzungen optimal sind, also alle Produktionsmittel wie Saatgut, Futtermittel, Maschinen und Boden in ausreichender Menge vorhanden sind; vgl. BWL, Analyse Ernährungspotential, S. 21; vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 33 f. Die Abhängigkeit vom Ausland hinsichtlich der Sicherstellung von genügend Energie zum Antrieb der erforderlichen Maschinen dürfte hier ein limitierendes Element sein, vgl. ZEINDLER, S. 50. Nicht unterschlagen werden soll in diesem Zusammenhang, dass das BFS von einer Bevölkerungszunahme auf rund 10,2 Mio. Personen bis ins Jahr 2045 ausgeht, deren Nahrungsbedarf ebenso gedeckt werden müsste. Vgl. BFS, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung, S. 5; s. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 20 sowie S. 34.

<sup>1489</sup> Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 19; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 40. S. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 13 sowie S. 34: «Die Resultate zeigen, dass der heutige Mindestumfang an FFF auf keinen Fall reduziert werden darf, um die Ernährungssicherheit der Schweiz in Mangellagen zu gewährleisten.» Zur analogen Situation auf internationaler Ebene vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 19, S. 31 f.: Die Schweiz ist gemessen an der Personenzahl einer der weltweit grössten Importeure von Nahrungsmitteln und deshalb direkt abhängig von der Entwicklung der Böden und der Nahrungsmittelproduktion in den Staaten, von denen sie diese Güter importiert.

nährungszwecken, sondern hat als Lebensgrundlage für Tiere und Pflanzen, zum Erhalt der Biodiversität, aber auch zur Regulierung des Nährstoff- und Wasserkreislaufes grundlegende Bedeutung.<sup>1490</sup> In einem weltweiten Vergleich weist die Schweiz überaus gute und fruchtbare Böden aus und hat aufgrund ihrer hohen Wasserverfügbarkeit gar die Funktion als «Wasserschloss Europas».<sup>1491</sup>

Das *Agrarland* ist nicht nur in der Schweiz, sondern *weltweit gesehen* von verschiedenster Seite *unter starkem Druck*: Bodenverluste sind etwa zurückzuführen auf die Erosion durch Wasser, Wind und Übernutzung, Naturkatastrophen wie Dürren und Unwetter sowie die übermässige Stoffbelastung, beispielsweise durch Überdüngung. Der Klimawandel akzentuiert diese Herausforderungen weiter.<sup>1492</sup> «Vor diesem Hintergrund soll und muss die Schweiz ihre Verantwortung in einer globalisierten Welt wahrnehmen. [...] Voraussetzung dafür ist die Erhaltung des Kulturlandes als endliche Ressource.»<sup>1493</sup> Das Kulturland soll deshalb «[...] durch eine nachhaltige Nutzung möglichst für die kommenden Generationen bewahrt werden (quantitativ und qualitativ)».<sup>1494</sup>

---

<sup>1490</sup> Expertengruppe Sachplan FFF, S. 32 f.; vgl. BLW, Schutz des Kulturlandes, S. 5; vgl. FAO, Status of the World's Soil Resources, S. 31 ff. Zu den Bodenfunktionen ausführlich Dritter Teil, 7. Kapitel, I.B.

<sup>1491</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 22; vgl. BAFU, Boden in der Schweiz, S. 9; vgl. BAFU, OECD Umweltprüfbericht Kurzfassung, S. 13: «Abgesehen von der Wasserkraft verfügt die Schweiz über keine nennenswerten mineralischen Rohstoffe oder energetischen Ressourcen»; m.E. kommt hier die Berücksichtigung der Ressource Boden zu kurz und dürfte – neben der Ressource Wasser – geostrategisch immer bedeutender werden; vgl. BLW, Schutz des Kulturlandes, S. 6 f.

<sup>1492</sup> Vgl. BLW, Schutz des Kulturlandes, S. 6 f. sowie S. 9. Demnach gehen jährlich zwischen fünf und zehn Mio. ha Agrarland durch starke Degradation verloren; die absehbaren Knappheitsverhältnisse an Agrarland manifestieren sich auch im Phänomen des «land grabbing» als Handel zwischen Staaten oder parastaatlichen Institutionen in Form von Kauf oder Pacht von Kulturland zur Sicherung von Agrarproduktionsflächen. BLW, Schutz des Kulturlandes, S. 6 f.; s. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 13 sowie S. 20 f.

<sup>1493</sup> BLW, Schutz des Kulturlandes, S. 9. Das BLW bezieht sich indessen in diesem Kontext einzig auf die Ernährungssicherheit.

<sup>1494</sup> BLW, Schutz des Kulturlandes, S. 5 sowie S. 9.

## B. Das Waldrecht als Pate

Umsetzen könnte man dies, indem nicht die Bauzonenflächen, sondern die landwirtschaftlich am besten geeigneten Flächen kontingentiert werden. Diese Flächen könnten mit einem quantitativen Bestandesschutz für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden (Bodenschutzflächen)<sup>1495</sup> – die Rede ist auch von den «Fruchtfolgeflächen plus»,<sup>1496</sup> «Bodenqualitätsflächen»<sup>1497</sup> oder von einem «Kulturlandschutz»,<sup>1498</sup> die den bestehenden Sachplan Fruchtfolgeflächen weiterentwickeln – versehen werden.<sup>1499</sup> Dadurch sollen der Landwirtschaft über die Fruchtfolgeflächen hinaus hochwertige Böden in ausreichendem Mass erhalten werden.<sup>1500</sup>

Die Funktionsweise ist analog zu derjenigen des Waldrechts, das, wie bereits dargelegt, in Art. 1 Abs. 1 lit. a WaG i.V.m. Art. 3 WaG ein quantitatives Walderhaltungsgebot vorsieht, welches in Art. 5 Abs. 1 WaG um ein Rodungsverbot ergänzt wird.<sup>1501</sup> Art. 7 Abs. 1 WaG hält sodann fest, dass für jede Rodung in derselben Gegend gleichwertiger Realersatz zu leisten ist.<sup>1502</sup> Die Inanspruchnahme von

---

<sup>1495</sup> ESTERMANN, S. 16.

<sup>1496</sup> GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 52.

<sup>1497</sup> HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 34.

<sup>1498</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 29 f., welche weitere Gestaltungsoptionen aufzeigen. Der hier skizzierte «Bestandesschutz für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden» ist abzugrenzen von der dort dargelegten Variante «beste Landwirtschaftsböden», welche den Sachplan Fruchtfolgeflächen weiter – auf rund 60 % bis 80 % der heutigen Fruchtfolgeflächen – beschränken würde, also gerade das Gegenteil dessen bewirken würde, was hier vorgeschlagen wird.

<sup>1499</sup> ESTERMANN, S. 16; GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 52; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 27; HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 33 f.; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 2 f. sowie S. 42; ähnlich MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 134. S. auch JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 165 sowie S. 167, die unzerschnittene und verkehrsarme oder zersiedelungsarme Räume als Schutzgut anerkennen und in das BLN-Inventar integrieren wollen; ähnlich SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 86.

<sup>1500</sup> Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 50.

<sup>1501</sup> HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 18 f. zu Art. 77 BV; vgl. zum Waldrecht Erster Teil, 2. Kapitel, II.B.1.

<sup>1502</sup> Vgl. HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 19 zu Art. 77 BV.

Waldfläche ist also im Grundsatz unzulässig, ausnahmsweise zulässige Eingriffe bedürfen einer qualitativen und quantitativen Ausgleichung.<sup>1503</sup>

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen würde so ausgeweitet auf einen Teil des darüber hinausgehenden Kulturlandes.<sup>1504</sup> Damit stünde, wie dies bei den Fruchtfolgeflächen aktueller Fassung der Fall ist, nicht die alleinige Ernährungssicherheit in Krisenzeiten im Zentrum. Es würde darüber hinaus auch der Multifunktionalität des Bodens mehr Nachachtung geschenkt und vor allen Dingen eine gewisse Sicherheitsmarge für den Schutz der bereits jetzt sehr knapp vorhandenen Fruchtfolgeflächen eingebaut.<sup>1505</sup> Die Forderung, dass wertvolles und für die Agrarwirtschaft notwendiges Kulturland in dessen Fläche möglichst erhalten und für die Landwirtschaft freigehalten werden soll, vermittelt diesem einen zum Waldrecht und dessen Erhaltungsgebot analogen – positiven – Gebietsanspruch.<sup>1506</sup> Das Waldrecht hat hier – anders als bei der Kontingentierung der Bauzonen, für die es fälschlicherweise ebenso nicht selten als solcher gehalten wird<sup>1507</sup> – eine Funktion als Pate inne.<sup>1508</sup>

## **C. Konkrete Ausgestaltung einer Bodenschutzflächen-Kontingentierung**

### **1. Flächenmässiger Umfang**

#### **a) Grundsatz**

Ziel eines Bestandesschutzes von fruchtbaren und ökologisch wertvollen Böden mittels Kontingentierung darf nicht sein, sämtliches Kulturland – mithin eine Fläche von rund 1,5 Mio. ha<sup>1509</sup> – jeglicher baulichen Nutzungsmöglichkeit zu ent-

---

<sup>1503</sup> Vgl. HOFFMANN/GRIFFEL, BaKomm, N 18 zu Art. 77 BV.

<sup>1504</sup> Expertengruppe Sachplan FFF, S. 29; in den Faktenblättern Sachplan FFF, S. 28, ist die Rede von der Schaffung einer neuen *Kategorie Fruchtfolgeflächen* «zweiter Qualität», wobei aber in jedem Fall sicherzustellen sei, dass die Qualität insgesamt gewährleistet sein müsse, um das bestehende Ertragspotenzial zu bewahren.

<sup>1505</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 29.

<sup>1506</sup> Vgl. DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 47; vgl. PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 57.

<sup>1507</sup> Vgl. hierzu vorstehend Dritter Teil, 3. Kapitel, II.D.4.

<sup>1508</sup> Vgl. GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3537.

<sup>1509</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 29.

ziehen.<sup>1510</sup> «Würde alles Kulturland gleich stark geschützt wie der Wald, blieben faktisch kaum noch Handlungsspielräume für die Raumentwicklung und Entwicklungsmöglichkeiten für bauliche Nutzungen möglich.»<sup>1511</sup> Jedoch werden Flächen mit guter Bodenqualität geschützt und dürfen im Grundsatz – analog zum Rodungsverbot des WaG – nicht mehr überbaut werden.<sup>1512</sup>

Der quantitative Bestandesschutz der Kulturlandschutz- bzw. Bodenschutzflächen folgt im Prinzip der Zielsetzung von Art. 30 Abs. 1 RPV, der verlangt, dass die Kantone in ihren Richtplänen dafür sorgen, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden.<sup>1513</sup> *Wertvolles Kulturland umfasst jedoch nicht allein die Fruchtfolgeflächen.*<sup>1514</sup> Somit werden mit der Bodenschutzflächen-Kontingentierung nicht nur die Fruchtfolgeflächen von diesem Bestandesschutz erfasst, sondern darüber hinaus weitere fruchtbare und ökologisch wertvolle Böden wie landwirtschaftlich genutzte Acker- und Grünflächen.<sup>1515</sup>

---

<sup>1510</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 50. So aber ein Teil der Expertengruppe Sachplan FFF, wonach die umfassende Erhaltung des Kulturlandes, und nicht bloss der Fruchtfolgeflächen, anzustreben sei. M.E. ist ein möglichst umfassender Schutz des Kulturlandes erstrebenswert, ein gänzlicher Schutz jedoch zu einschränkend, wie noch zu zeigen sein wird. Ebenso nicht zielführend dürfte aufgrund des hier Dargelegten die von einem anderen Teil dieser Expertengruppe geäusserte Auffassung sein, die Grösse der Fruchtfolgeflächen zu reduzieren, da gewisse Kantone aufgrund der Pflicht zur Erhaltung von Fruchtfolgeflächen in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt seien; vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 35.

<sup>1511</sup> GRÉT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 62; s. auch WEHRLI, Interview REY, S. 8. S. auch HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 35, STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 136 (S. 53), sowie Expertengruppe Sachplan FFF, S. 50.

<sup>1512</sup> Vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 42. S. auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 136 (S. 52 f.), der vor einer zu starren Ausgestaltung warnt, jedoch m.E. richtigerweise festhält, dass, ob und wie weit der Schutz der Fruchtfolgeflächen verstärkt werden soll, letztlich eine politische Frage sei und von gesellschaftlichen Wertungen abhängt. Ebenso bzw. noch zurückhaltender die Expertengruppe Sachplan FFF, S. 50. M.E. kann allerdings mit einer analogen, jedoch flexibleren Handhabung der Grundsätze aus dem Waldrecht eine erhebliche Steuerungswirkung erzielt werden, ohne gleichzeitig jegliche (bauliche) Entwicklung im Keime zu ersticken.

<sup>1513</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 16.

<sup>1514</sup> BÜHLMANN, Interview REY, S. 8 f.

<sup>1515</sup> ESTERMANN, S. 16; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 27; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 34; s. auch PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 54 sowie S. 56 f., insb. zu einem «Sachplan Futterbauflächen».

Die genaue Fläche der «Fruchtfolgeflächen plus» müsste – wie dies bei einer Bauzonenkontingentierung auch der Fall ist – angemessen festgelegt werden.<sup>1516</sup> Es dürften sich hier aber keine gleichartigen Hürden bei der Festlegung ergeben, weil die Erfassung dieser Flächen bereits mit dem bestehenden Raumplanungsinstrumentarium möglich ist: Gemäss Art. 28 RPV müssen die Kantone bereits heute in ihren Richtplänen nebst den Fruchtfolgeflächen auch «die übrigen für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete» ausweisen und sowohl kartografisch als auch nach Zahlen festhalten.<sup>1517</sup>

Diese Fläche – eine über die Fruchtfolgeflächen hinausgehende Fläche an Kulturland – wird wie bei der heutigen Regelung zu den Fruchtfolgeflächen (vgl. Art. 30 Abs. 1 RPV) auf Richtplanebene von Einzonungen ausgenommen und es ist zu gewährleisten, dass ihr Gesamtbestand erhalten bleibt.<sup>1518</sup> Es handelt sich also im Resultat um eine Umkehrung der Kontingentierung von Bauland. Die Fläche, die für Überbauungen zukünftig zur Verfügung steht, wird damit ebenso faktisch begrenzt, wodurch die Kantone im Endergebnis ein «Bis hierher und nicht weiter»<sup>1519</sup> manifestieren.<sup>1520</sup> «Ein hoher Schutz der Landwirtschaftsflächen und eine hohe Gewichtung des Kulturlandes [...] tragen indirekt zur Eindämmung der Siedlungserweiterung bei.»<sup>1521</sup>

---

<sup>1516</sup> GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 69.

<sup>1517</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 16 sowie S. 34. Bei einer Überlagerung von Bodenschutzflächen mit Bauzonen dürfte sich im Prinzip auch die Frage, ob eine überdimensionierte Bauzone vorliegt, die zu redimensionieren bzw. zurückzuzonen ist, nicht mehr stellen. S. hierzu auch HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 37: «Fällt ein Schutzgebiet auf eine Bauzone, entspricht die Definition der Schutzfläche faktisch einer (materiellen) Entzoning».

<sup>1518</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 27; HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 34; vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 161 sowie S. 165. ESTERMANN, S. 34, wie auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 28, wollen dieses Instrument allerdings einzig als *Moratorium* angewendet sehen, bis – m.E. für die gesamte Fläche der Schweiz sehr teure und zu viel Zeit in Anspruch nehmende – «[...] differenziertere Instrumente in Form der Bodenindex-Punkte [...] umgesetzt» sind; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 28; zu den Bodenindex-Punkten ausführlich Dritter Teil, 7. Kapitel.

<sup>1519</sup> Ein Zitat bzw. eine Aussage mit wahrhaftig biblischem Ausmass: HIOB 38, 11.

<sup>1520</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 28; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 33.

<sup>1521</sup> MAHAIM, Steuerung, S. 12, der diesbezüglich jedoch einzig auf die hohe Gewichtung der Landwirtschaftsflächen und des Kulturlandes in der raumplanerischen Interessen-

Auf einem Teil der heute keiner Bauzone zugewiesenen, jedoch in der näheren Umgebung des Siedlungsgebiets liegenden Fläche – diejenige, welche (noch) nicht überbaut, jedoch auch nicht mit einer Bodenschutzkontingentierung versehen ist; es handelt sich quasi um «Bauerwartungsland» – wäre eine künftige Siedlungsentwicklung weiterhin möglich.<sup>1522</sup> Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass es sich bei diesem in Siedlungsnähe liegenden Gebiet oft ebenfalls um bestens geeignetes Landwirtschaftsland handelt.<sup>1523</sup> Jedoch darf auch im Sinne einer Siedlungsentwicklung nach innen und einer möglichst haushälterischen Bodennutzung nicht jede Entwicklungsmöglichkeit gegen aussen per se unterbunden werden.<sup>1524</sup>

**b) Ausnahmen**

Bei der Umsetzung einer Kontingentierung von Bodenschutzflächen ist deren Wirkung, so HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, «a priori garantiert. Rein ökologisch würde der Boden am besten geschützt, weil mit dem Instrument gezielt die wichtigsten Flächen (mit bester Bodenqualität) geschützt werden.»<sup>1525</sup>

Nach der räumlichen Zuweisung der Bodenschutzfläche bestünde so aber keine Flexibilität mehr, und damit auch keine Möglichkeit, im Sinne der Verhältnismässigkeit einzelfallbezogenen Anliegen und Ansprüchen nachkommen zu können.<sup>1526</sup> Um die Trias Ökologie – Ökonomie – Soziales bei der Implementierung eines Bodenschutzflächenprinzips, das vor allem auf ökologischen – in einem weiteren zeitlichen Horizont auch ökonomischen<sup>1527</sup> – Überlegungen beruht, nicht aus den Augen zu verlieren, bedarf es auch hier einer gewissen Nachgiebigkeit:<sup>1528</sup>

---

abwägung verweist; vgl. zur diesbezüglichen Problematik insb. Dritter Teil, 3. Kapitel, III.4.

<sup>1522</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 16; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 27 f.; zum Bauerwartungsland vgl. BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4 f.

<sup>1523</sup> LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 45.

<sup>1524</sup> Vgl. BÜHLMANN, Interview REY, S. 8; ebenso WEHRLI, Interview REY, S. 10.

<sup>1525</sup> HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 42.

<sup>1526</sup> Vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 42.

<sup>1527</sup> Vgl. hierzu Erster Teil, 2. Kapitel, I.B.

<sup>1528</sup> Vgl. dazu, in anderem Zusammenhang, nämlich «wieviel der Schutz des Bodens» bei der Abwägung von ökologischen gegenüber ökonomischen und sozialen Zielen «gegenüber allfälligen Entwicklungseinschränkungen und auf wie viel Bodenanspruch die heutige Generation zu Gunsten der künftigen Generation verzichten soll» HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 36.

*i) Flächenkompensation*

Die erste Flexibilisierungsmöglichkeit orientiert sich am aus Art. 5 Abs. 1 WaG hervorgehenden Rodungsverbot, das mit dem Realersatzprinzip in Art. 7 Abs. 1 WaG ergänzt wird: Ist die Inanspruchnahme von Bodenschutzflächen nach einer sorgfältig durchgeführten Interessenabwägung unausweichlich, so soll dies weiterhin möglich bleiben.<sup>1529</sup>

Wie dies bei der Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen bereits bisher der Fall war, bedarf es bei der Inanspruchnahme von Bodenschutzflächen einer Flächenkompensation.<sup>1530</sup> Ist es unumgänglich, aufgrund ihrer qualitativen Hochwertigkeit kontingentierte Böden für eine bauliche Nutzung zu beanspruchen, so muss die gleiche Menge an Boden derselben Qualität an anderer Stelle unter dem Schirm des Bodenschutzkontingents erfasst werden.<sup>1531</sup>

Durch die Ausweitung der heutigen Fruchtfolgeflächen mittels Kontingentierung der «Fruchtfolgeflächen plus» kommt weiteres Kulturland zum Kontingent hinzu, das die hohen Qualitätserfordernisse der bisherigen Fruchtfolgeflächen nicht in allen Teilen zu erfüllen vermag. Durch das Qualitätserfordernis soll sichergestellt werden, dass nur Böden derselben Qualität getauscht werden können, um so die bestehende Qualität auch langfristig zu erhalten.<sup>1532</sup> Es dürfte beispielsweise nicht zulässig sein, Böden, die bereits heute den Fruchtfolgeflächen zugewiesen sind, durch Kulturlandflächen aus dem zusätzlichen «Fruchtfolgeflächen plus»-Kontingent, denen diese Eigenschaft nicht zukommt, zu ersetzen. Dies würde die Gesamtqualität der Flächen nach und nach vermindern, was es unbedingt zu verhindern gilt.<sup>1533</sup>

Die Expertengruppe Sachplan FFF macht indessen gar Überlegungen, ob man mittels Berücksichtigung der Multifunktionalität des Bodens und des damit einhergehenden Einbezugs weiterer Bodenfunktionen den Sachplan Fruchtfolgeflächen

---

<sup>1529</sup> Vgl. zur Interessenabwägung insb. Dritter Teil, 3. Kapitel, III.4, sowie 7. Kapitel, I.A.

<sup>1530</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 41; BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 28. S. auch ARE, Vollzugshilfe Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 12.

<sup>1531</sup> Expertengruppe Sachplan FFF, S. 41; s. auch BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 25. Zur Beurteilung der Bodenqualität nachstehend Dritter Teil, 7. Kapitel, II.A.1 f.

<sup>1532</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 42. Vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 24, wonach seit deren Einführung im Jahr 1992 die Qualität der Fruchtfolgeflächen abgenommen hat.

<sup>1533</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 41.



nicht gar dahingehend flexibilisieren könnte, «indem ein Boden mit hoher Produktionsfunktion mit einem Boden, welcher bei einer anderen Funktion hohe Werte erzielt, kompensiert wird».<sup>1534</sup>

Für eine solche Kompensation könnten einerseits hochwertige Böden in Siedlungsnähe – das eigentliche «Bauerwartungsland» – zum Bodenschutzkontingent geschlagen werden, was sich mittels der hier noch eingehend zu besprechenden Bodenindex-Punkte, welche die jeweilige Qualität einer bestimmten Bodenfläche abbilden, für dieses Gebiet gut berechnen liesse.<sup>1535</sup> Ein solcher Flächentausch von Landwirtschaftsland – insbesondere wenn er «nicht einmal» Bauerwartungsland betrifft – dürfte auf bedeutend weniger Widerstand oder gar Kostenersatzforderungen bzw. -folgen stossen, als dies bei einer Baulandkontingentierung mit der Möglichkeit eines Flächentausches der Fall sein würde: Bei letzteren müsste ein anderer Grundstückseigentümer – in derselben oder allenfalls gar einer anderen Gemeinde – seine der Bauzone zugewiesene Parzelle auszonen lassen, damit eine gleichzeitige Einzonung ermöglicht werden kann.<sup>1536</sup>

Andererseits ist auch der Tausch von Fruchtfolgeflächen über die Kantonsgrenzen hinweg denkbar.<sup>1537</sup> Eine solche interkantonale Tauschmöglichkeit könnte die aktuelle Situation der in gewissen Kantonen knappen Mindestmengen an Fruchtfolgeflächen entschärfen.<sup>1538</sup> Überdies würde eine solche Tauschmöglichkeit – ange-

---

<sup>1534</sup> Expertengruppe Sachplan FFF, S. 53.

<sup>1535</sup> Vgl. GRÉT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 69; vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 42. Ausführlich zu den Bodenindex-Punkten – insbesondere nach dem Stuttgarter Modell – nachstehend Dritter Teil, 7. Kapitel.

<sup>1536</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 236. Zur Baulandkontingentierung mit der Möglichkeit des Flächentausches ausführlich Dritter Teil, 3. Kapitel, II.

<sup>1537</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 52: Hierzu müssen aber, damit Flächen von gleicher Qualität erhalten bleiben, zuerst die kantonalen Inventare anhand derselben Grundlagen erhoben und bereinigt werden; s. auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 134.

<sup>1538</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 52 f., die darauf hinweisen, dass bei einer solchen Tauschmöglichkeit das Risiko besteht, dass – wenn dieser Tausch billiger ist als die Aufwertung oder Rekultivierung einer Fläche – dies dazu führen könnte, dass der Fruchtfolgeflächen-Spielraum noch schneller verbraucht würde. Dem ist m.E. beizupflichten: Irgendwann hätten allenfalls auch die «Geberkantone» keine tauschbaren, über ihr Kontingent hinausgehende Fruchtfolgeflächen mehr zur Verfügung. Man müsste dann, um eine weitere Entwicklung nicht zu verunmöglichen, auf dem Weg der Aufweichung des Fruchtfolge-Kontingents weitere Flächen zur Verfügung stellen, was alles andere als im Sinne des Schutzes von Fruchtfolgeflächen (ungeachtet, ob es sich

sichts des Umstandes, dass bereits jetzt einige Kantone Mühe bekunden, ihr Kontingent einzuhalten, was im Rahmen eines Sachplans «Fruchtfolgeflächen plus», der noch weiteres Kulturland kontingentiert, sicher nicht einfacher würde – den Sachplan Fruchtfolgeflächen in der Weise stärken, dass so das Mindestkontingent schweizweit eingehalten würde.<sup>1539</sup>

ii) *Rekultivierung (?)*

Ebenso wäre eine Rekultivierung beanspruchter Böden eine – wenn auch technisch und logistisch nicht ganz einfach zu bewerkstellende und teure – Alternative.<sup>1540</sup> So wird vorgeschlagen, dass, wenn eine bauliche Nutzung Bodenschutzflächen beansprucht, im Gegenzug eine versiegelte Fläche gleicher Qualität rekultiviert werden soll.<sup>1541</sup> Dies wäre im Rahmen einer Siedlungsentwicklung nach innen jedoch nicht nur zielführend, würden so doch allenfalls bestens geeignete Innenentwicklungspotenziale eben dieses Potenzials beraubt. Zielführender wäre es, Kulturland aufzuwerten, wie dies beispielsweise mit trockengelegten Mooren, die sich aufgrund des Torfschwundes nach und nach absenken, aktuell bereits geschieht.<sup>1542</sup>

## 2. Vorteile und Hürden eines Bestandsschutzes für Kulturland

Dennoch ist zu bedenken, dass geeignete Kompensationsflächen – zum Tausch wie zur Rekultivierung – nicht unbeschränkt verfügbar sind und eine Kompensa-

---

hierbei um diejenigen «herkömmlicher Art» oder um «Fruchtfolgeflächen plus» handelt) und einer nachhaltigen Entwicklung ist bzw. wäre.

<sup>1539</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 52.

<sup>1540</sup> GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 55; vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 42; s. auch ARE, Vollzugshilfe Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 12. Eher zurückhaltend hinsichtlich der Rekultivierung AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 83 zu Art. 15 RPG.

<sup>1541</sup> GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 55. Die Rede ist dort ganz generell von «wertvollem Kulturland».

<sup>1542</sup> Vgl. BAUMGARTNER, S. 21 ff., insb. S. 24; s. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 42, welche der Bodenaufwertung am meisten Potenzial zuschreibt; mit genügend zeitlichem und finanziellem Aufwand könnten solche Böden zufriedenstellend aufgewertet werden. Warnend allerdings BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 90, wonach vermieden werden soll, dass im Rahmen der Fruchtfolgeflächenkompensation natürliche Böden «Parzelle um Parzelle durch künstlich aufgebaute Böden ersetzt werden».

tion von Fruchtfolgeflächen «keinesfalls einen sparsamen Umgang mit dem wertvollen Kulturland ersetzen» kann.<sup>1543</sup> Eine Verstärkung des Schutzes der Fruchtfolgeflächen darf nicht dazu führen, dass als Weg des geringsten Widerstandes auf das nicht kontingentierte Kulturland ausgewichen wird.<sup>1544</sup> Damit mit diesen Flächen mit Bedacht umgegangen wird, ist hierfür, bzw. für das gesamte bestehende Siedlungsgebiet, die Einführung eines Siedlungs- und Bauflächenmanagements sowie eines Bodenschutzkonzeptes analog demjenigen der Stadt Stuttgart ins Auge zu fassen.<sup>1545</sup>

Nicht mehr zur Anwendung käme eine kompensationslose Inanspruchnahme, wie sie unter der geltenden Rechtsprechung des Bundesgerichts und neu unter Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> RPV zulässig ist, bzw. wäre Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> RPV *de lege ferenda* um einen lit. c zu ergänzen, der einen solchen Kompensationsmechanismus vorschreibt.<sup>1546</sup>

Mit einer solchen Ergänzung der Fruchtfolgeflächen um eine «Pufferzone» aus Kulturland, der Flexibilisierung durch die Ausgleichsmöglichkeit mit qualitativ gleichwertigem Land und dem Ausschluss einer kompensationslosen Inanspruchnahme würde dem in Art. 15 Abs. 3 RPG geforderten Erhalt der Fruchtfolgeflächen, wonach «das materiell geeignete fruchtbare Landwirtschaftsland der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten bleiben soll», entschlossener nachgelebt.<sup>1547</sup>

---

<sup>1543</sup> Expertengruppe Sachplan FFF, S. 42.

<sup>1544</sup> Vor einer solchen Entwicklung warnend aber STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 136 (S. 53).

<sup>1545</sup> Vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 34 f.; vgl. hierzu ausführlich Dritter Teil, 3. Kapitel, IV, sowie Dritter Teil, 7. Kapitel.

<sup>1546</sup> Bzw. ist eine Interessenabwägung hinsichtlich der Inanspruchnahme dieser «Fruchtfolgeflächen plus» weiterhin möglich. Wenn aber das Interesse an einem (baulichen) Eingriff überwiegt, muss ein entsprechender Realausgleich erfolgen, unerheblich des Umstands, ob ein Kanton das Kontingent bereits ausgeschöpft hat oder nicht. Vgl. hierzu GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 24, mit Verweis insb. auf das Urteil des BGer 1A.19/2007 vom 2. April 2008, E. 5.2. Zur Interessenabwägung STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 65; hierzu ausführlich sogleich.

<sup>1547</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, N 78 zu Art. 15 RPG. So hält auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 52, fest, dass es unschwer abzusehen sei, dass der im Vergleich zum übrigen Kulturland erhöhte Schutz der Fruchtfolgeflächen zu einem Zweckentfremdungs-, namentlich Siedlungsdruck in Bezug auf die übrigen Kulturlandflächen führe, weil diese in der Interessenabwägung für ein zweckentfremdendes Vorhaben im Verhältnis einfacher beansprucht werden können. Dieses übrige Kulturland diene so als «Puffer» zum Ausgleich einander auf höherer Ebene widerstreitender Interessen.

Indem die künftige Siedlungsentwicklung sich bei Neueinzonungen auf qualitativ schlechtere Böden beschränken muss, ermöglicht der kontingentmässige Kulturlandschutz eine dem Nachhaltigkeitsprinzip verpflichtete Bodennutzung, die künftigen Generationen genügend Möglichkeiten für die eigene Gestaltung des Raumes erhält, aber auch die Grundlage für die eigene Produktion von Grundnahrungsmitteln wahrt.<sup>1548</sup>

Ganz im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung trägt diese Massnahme durch die Reduktion des gesamten Einzonungspotenzials darüber hinaus aber auch dazu bei, den Druck zur Nutzung bestehender Innenentwicklungs- und Verdichtungspotenziale innerhalb des Siedlungsgebiets zu erhöhen.<sup>1549</sup> Ebenso würde damit dem in Art. 75 BV verankerten Trennungsprinzip wieder konsequent entsprochen.<sup>1550</sup>

### **3. Verworfenener erster Vernehmlassungsentwurf zu RPG 2**

Die erste Vernehmlassungsvorlage für die zweite Etappe der RPG-Revision hätte eine dahingehende Entwicklung vorgesehen: Die Definition der Fruchtfolgeflächen hätte statt in der RPV bereits auf Gesetzesstufe verankert werden, zudem hätte jeder Kanton die Lage, Eigenschaften und die Bodenqualität seiner Fruchtfolgeflächen feststellen sollen (Art. 13a E-RPG).<sup>1551</sup> Überdies hätte mit Art. 13b E-RPG ein grundsätzlicher Bestandesschutz für die Fruchtfolgeflächen im Raume gestanden, dies verbunden mit einer Realersatzpflicht analog derjenigen aus dem

---

M.E. lässt sich mit einem Teil dieses nicht den Fruchtfolgeflächen zugewiesenen, aber ebenso wertvollen Kulturlandes eine «Pufferzone» zum Schutz der sonst schon bereits heute nicht mehr überall gesicherten Fruchtfolgeflächen bilden. S. auch PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3571: «Unter Umständen entsteht aus dem expliziteren Schutz der FFF sogar ein erhöhter Druck auf das restliche Kulturland».

<sup>1548</sup> Vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 28.

<sup>1549</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 27; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 34.

<sup>1550</sup> Vgl. BUELLER, S. 20; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 134.

<sup>1551</sup> ARE, Entwurf RPG, Vernehmlassung 2014/2015, S. 6; ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz, S. 3; PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3591.

Waldrecht.<sup>1552</sup> Art. 13c E-RPG hätte eine absolute Kompensationspflicht von Fruchtfolgeflächen stipuliert, wobei der Bundesrat bei einem übergeordneten öffentlichen Interesse hätte Ausnahmen vorsehen können. Die Möglichkeit für die Erstellung von zonenkonformen Bauten in der Landwirtschaftszone hätte weiterhin bestanden, wobei diese Flächen nach dem Ende ihrer Verwendung wieder in Fruchtfolgeflächen zurückzuführen gewesen wären.<sup>1553</sup> Art. 13d E-RPG schliesslich sah eine Verankerung eines Mindestumfanges an Fruchtfolgeflächen auf Gesetzesstufe vor; bei Nichteinhaltung des kantonalen Mindestumfanges an Fruchtfolgeflächen wäre ein Einzonungsverbot zur Anwendung gekommen.<sup>1554</sup> Der entsprechende Text von Art. 13d Abs. 2 E-RPG lautete in dessen Grundvariante: «Solange ein Kanton nicht zeigt, wie er die Einhaltung des Mindestumfanges sichert, darf er keine Einzonungen vornehmen, die Fruchtfolgeflächen beanspruchen.[...]»<sup>1555</sup>

Diese Lösung wurde aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung nicht weiterverfolgt und der Schutz der Fruchtfolgeflächen – obwohl ein «zentrales Kernthema der zweiten Revisionsetappe» – aus der Revisionsvorlage herausgelöst.<sup>1556</sup> Vielmehr wurde eine Expertengruppe beauftragt, Vorschläge für eine

---

<sup>1552</sup> ARE, Entwurf RPG, Vernehmlassung 2014/2015, S. 6; PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3591; GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3537 f.

<sup>1553</sup> ARE, Entwurf RPG, Vernehmlassung 2014/2015, S. 6 f.; vgl. ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz, S. 1 und 3; PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3591.

<sup>1554</sup> ARE, Entwurf RPG, Vernehmlassung 2014/2015, S. 7; vgl. ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz, S. 1 und S. 3; PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3591.

<sup>1555</sup> ARE, Entwurf RPG, Vernehmlassung 2014/2015, S. 7. Der Variantenvorschlag lautete dahingehend, dass wenn eine Fruchtfolgeflächen-Kompensation im betroffenen Kanton nicht möglich und der kantonale Mindestumfang bereits unterschritten ist, der Bundesrat den Mindestumfang unter der Vornahme einer Interessenabwägung senken könne. Hierzu hätte das Bauvorhaben im gesamtschweizerischen Interesse liegen und dieses Interesse die Erhaltung des Mindestumfanges an Fruchtfolgeflächen überwiegen müssen.

<sup>1556</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 4. Dezember 2015, «Bundesrat legt weitere Schritte für Revision des Raumplanungsgesetzes fest» < <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-59761.html> > (besucht am: 26. Januar 2020). Expertengruppe Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 10; s. auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 57.

Überarbeitung und Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu erarbeiten.<sup>1557</sup>  
«Erst in einer späteren Phase wird zu prüfen sein, ob auch Änderungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe nötig sind.»<sup>1558</sup>

#### **4. Nachhaltigkeit und Interessenabwägung**

##### **a) Verankerung der Nachhaltigkeit im materiellen Recht**

Einmal mehr zeigt sich damit auch, wie schwierig es ist, Anliegen der Nachhaltigkeit in einem weiten Sinne umzusetzen. Während die Berufung auf Anliegen der Nachhaltigkeit in der Verfassung sowie in Zweckartikeln und unbestimmten Zielbestimmungen eingangs der jeweiligen Gesetze «niemandem wehtut» und auch sehr massentauglich und populär ist, so ist es mit dieser Popularität vorbei, wenn Einzelne sich durch eine Verankerung der Nachhaltigkeit in Gesetz und Verordnung in ihren – oftmals kurzfristigen bzw. -sichtigen – Entwicklungsinteressen eingeschränkt sehen bzw. eine derartige Einschränkung befürchten.

##### **b) Verstärkung einzelner Aspekte in der Interessenabwägung durch gesetzliche Verankerung**

Angesichts des Umstandes, dass das Kulturland im Allgemeinen, die Fruchtfolgeflächen im Besonderen, im Vergleich etwa zum Wald oder auch zu Schutzgütern des NHG einen eher schwachen Schutz geniessen,<sup>1559</sup> wird erwogen, die aktuell in der RPV enthaltenen Regelungen zum Schutz der Fruchtfolgeflächen – namentlich was die Pflicht der Kantone angeht, ihren Anteil am Mindestkontingent dauerhaft sicherzustellen – auf Gesetzesebene zu verankern.<sup>1560</sup> Die damit einher-

---

<sup>1557</sup> UVEK, Überarbeitung/Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen, S. 10 f.

<sup>1558</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 4. Dezember 2015, «Bundesrat legt weitere Schritte für Revision des Raumplanungsgesetzes fest» < <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-59761.html> > (besucht am: 26. Januar 2020). S. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 11. Die GPK-N jedenfalls fordert den Bundesrat weiterhin auf, Vor- und Nachteile einer solchen Kompensationspflicht zu prüfen; vgl. GPK-N, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3538.

<sup>1559</sup> Ein ausführlicher Vergleich des Schutzes der Fruchtfolgeflächen mit anderen flächenbezogenen Schutzansprüchen aus anderen Erlassen ist bei STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 67 ff., ersichtlich.

<sup>1560</sup> Expertengruppe Sachplan FFF, S. 4, S. 49 sowie S. 51; STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 134 sowie Rz. 136; s. auch PVK-Evaluation, Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, S. 3552; s. auch GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 59, der

gehende höhere demokratische Legitimität würde auch den Schutz der Fruchtfolgefleichen in der politischen Diskussion und in der raumplanerischen Interessenabwägung positiv beeinflussen.<sup>1561</sup> Die Anpassung des Schutzinteresses auf gesetzlicher Ebene könnte die Anliegen des Kulturlandschutzes besser veranschaulichen und gleichzeitig ermöglichen, dass sich die unterschiedlichen (Schutz-)Interessen bei der Beanspruchung von Landwirtschaftsland einander auf Augenhöhe begegnen. Der Schutz der Fruchtfolgefleichen könnte – bei richtiger Anwendung – allerdings auch ohne solche Änderung gewährleistet werden, stellt doch bereits die aktuelle Raumplanungsgesetzgebung ein «breites, in sich grundsätzlich stimmiges Instrumentarium zur Verfügung».<sup>1562</sup> STALDER weist m.E. richtigerweise darauf hin, dass die Erhöhung des Schutzes der Fruchtfolgefleichen durch eine Transferierung von Bestimmungen der RPV in das RPG eine gesetzgeberische «Schutzerhöhungsspirale» hervorrufen könne, bei der die Politik geneigt wäre, eine «im Einzelfall zu einem störenden Ergebnis gelangende Interessenabwägung durch eine gesetzliche Verstärkung der übersteuerten Interessen wieder in ein (vermeintliches) Gleichgewicht zu bringen, mit der Folge, dass dann andere Schutzinteressen wiederum nachjustiert werden müssen».<sup>1563</sup>

Vielmehr bedürfte es aufgrund des herrschenden Siedlungsdruckes einer sorgfältigen Interessenabwägung, die auf die bestehenden Verhältnisse im Einzelfall Rücksicht nimmt.<sup>1564</sup> Eine solche sorgfältige Interessenabwägung lässt sich so lange nicht vornehmen, als man – nicht allein bei Fruchtfolgefleichen – nicht weiss, auf was bzw. auf welcher (Boden-)Grundlage man denn überhaupt baut.<sup>1565</sup> «In raumplanerischen Interessenabwägungen kommt die Bedeutung des Bodens

---

diesbezüglich auf Art. 164 Abs. 1 BV verweist, wonach alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen grundsätzlich auf Gesetzesstufe zu erlassen wären.

<sup>1561</sup> STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 136; Expertengruppe Sachplan FFF, S. 4, S. 27 sowie S. 49. Zur Wichtigkeit der Interessenabwägung in der Raumplanung vgl. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 40.

<sup>1562</sup> Vgl. STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 63; vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 51, die darauf hinweist, dass es jedoch nicht die Absicht sei, den Schutz der Fruchtfolgefleichen auf das Schutzniveau des Waldes zu heben. Die Beanspruchung der ersteren soll vielmehr weiterhin einer Interessenabwägung zugänglich sein.

<sup>1563</sup> STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 136 (S. 53 f.).

<sup>1564</sup> Vgl. STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 136 (S. 54); s. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 50.

<sup>1565</sup> Vgl. STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 39 sowie Rz. 64, der überdies auf den ungenügenden Vollzug verweist.

als produktives Kulturland gegenüber anderen Interessen am Boden oft zu kurz», weshalb es zur Stärkung des Kulturlandschutzes vor allem spezifischere und differenziertere Instrumente braucht, die sich in einer Interessenabwägung besser anwenden lassen bzw. besser Anwendung finden müssen.<sup>1566</sup> Mit der Evaluation der jeweils vorhandenen Bodenfunktionen bzw. -qualitäten, die bei einer Inanspruchnahme des Bodens berücksichtigt werden müssten und vor Augen führen, welche Flächen man insbesondere bei einer Überbauung oft irreversibel und nicht nachhaltig ihrer ursprünglichen Funktion entzieht, liesse sich m.E. bereits sehr viel – wohl mehr als mit einer blossen «Schutzerhöhung» des Kulturlandes von Verordnungs- auf Gesetzesebene – erreichen.<sup>1567</sup>

Die Umsetzung eines derartigen Kulturlandschutzes wäre im Prinzip indessen gar ohne Gesetzesänderung zu bewerkstelligen, wie sogleich zu zeigen sein wird.

## **5. Umsetzung eines Kulturlandschutzes mit dem bestehenden Instrumentarium**

### **a) Regulierungsebene**

#### *i) Bundesebene: Modifikation des bestehenden Sachplans*

Ein Kulturland-Schutzkontingent bzw. «Fruchtfolgeflächen plus»-Instrument, das ein Mindestmass an Kulturlandfläche von einer baulichen Bodennutzung im Grundsatz<sup>1568</sup> ausschliesst, lässt sich – was sich auch aufgrund der verwandten Namensgebung bereits vermuten lässt – ohne erheblichen gesetzgeberischen und vollzugstechnischen Aufwand umsetzen, denn: «Das Instrument ist grundsätzlich nicht neu, sondern funktioniert ähnlich wie der bereits bestehende Sachplan Fruchtfolgeflächen.»<sup>1569</sup>

Wie vorstehend dargelegt, lässt sich die maximale flächige Ausdehnung für einen Bestandesschutz von fruchtbarem und ökologisch wertvollem Boden aus den «übrigen für die Landwirtschaft geeigneten Gebieten» gemäss Art. 28 RPV ab-

---

<sup>1566</sup> BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 12.

<sup>1567</sup> Auf die Evaluation der Bodenqualitäten ist im Dritten Teil, 7. Kapitel, II.A, vertieft einzugehen.

<sup>1568</sup> Ausnahmen müssen m.E. im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung und zur Sicherstellung einer gewissen Flexibilität des Instruments vorgesehen werden.

<sup>1569</sup> HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 37.



leiten.<sup>1570</sup> Hieraus kann der Bund unter Anwendung von Art. 29 RPV mittels Sachplan eine über den bestehenden Sachplan Fruchtfolgeflächen hinausgehende Teilfläche an Kulturland als «Fruchtfolgeflächen plus», die aufgrund ihrer hohen Kulturlandqualität in ihrem Bestand geschützt werden, ausscheiden. Die Möglichkeit zur Anpassung lässt sich bereits Art. 3 Abs. 4 des Bundesratsbeschlusses über den Sachplan Fruchtfolgeflächen entnehmen: «Der kantonale Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen wird gemäss Artikel 19 Absatz 3 RPV angepasst.»<sup>1571</sup> Die damals geltende RPV widmete sich – wie die aktuelle – in deren 4. Kapitel in Art. 16 ff. (heute Art. 26 ff.) den Fruchtfolgeflächen.<sup>1572</sup> Vorgenannter Art. 19 Abs. 3 aRPV hielt fest, dass der Sachplan Fruchtfolgeflächen regelmässig überprüft und nötigenfalls angepasst werde, wobei die Art. 17–19 aRPV sinngemäss gelten würden. Eine solche Überprüfungs- und Anpassungsklausel lässt sich Art. 19 der aktuell geltenden RPV nicht mehr entnehmen. Aufschluss hierzu geben die Erläuterungen des ARE zur Revision der Raumplanungsverordnung anfangs der Jahrtausendwende: «Artikel 29 der neuen Verordnung, der inhaltlich Artikel 19 der Verordnung vom 2. Oktober 1989 entspricht, umfasst neu nur noch einen Absatz. Da die Modalitäten im Zusammenhang mit der Sachplanung des Bundes in den Artikeln 14–23 neu umfassend, und zwar mit Wirkung für sämtliche Konzepte und Sachpläne geregelt werden, kann auf eine spezifisch den Sachplan Fruchtfolgeflächen betreffende Regelung verzichtet werden, die Absätze 2 und 3 von Artikel 19 wurden daher gestrichen.»<sup>1573</sup>

Gemäss Art. 17 Abs. 4 RPV werden die Konzepte und Sachpläne – und somit auch der Sachplan Fruchtfolgeflächen – überprüft und nötigenfalls gesamthaft überarbeitet oder angepasst, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Die Anhörung der Kantone und Gemeinden sowie die Information und Mitwirkung der Bevölkerung bei Änderungen findet in Art. 19 RPV (in der aktuellen Fassung) Berücksichtigung. Dessen Abs. 4 hält fest, dass der Entwurf eines Konzepts oder Sachplans während mindestens 20 Tagen öffentlich aufzulegen ist und das Anhörungsverfahren in der Regel drei Monate zu dauern hat; bei der blossen Anpassung von Konzepten und Sachplänen kann diese Frist jedoch angemessen verkürzt werden. Anschliessend erfolgt gemäss Art. 20 RPV ein Bereinigungsverfahren, worauf der

---

<sup>1570</sup> Vgl. vorstehend, Dritter Teil, 3. Kapitel, III.C.1.a.

<sup>1571</sup> BBl 1992 II 1650.

<sup>1572</sup> AS 1989-41 vom 17. Oktober 1989, S. 1985 ff.

<sup>1573</sup> ARE, Erläuterungen RPV 2000/2001, S. 13.

Bundesrat Konzepte und Sachpläne sowie deren Anpassung auf Antrag des in der Sache zuständigen Departements verabschiedet (Art. 21 Abs. 1 RPV).<sup>1574</sup>

Überdies ergibt sich aus Art. 27 Abs. 1 RPV eine – dem damaligen Art. 19 Abs. 1 aRPV entsprechende – implizite Berechtigung zur Anpassung der Fruchtfolgeflächen, indem ersterer festhält, dass das UVEK mit Zustimmung des Eidgenössischen Departementes für Wirtschaft, Bildung und Forschung Richtwerte für den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und für deren Aufteilung auf die Kantone festlegt, was verfügungsweise im Bundesblatt veröffentlicht wird.<sup>1575</sup>

ii) *Anpassungen auf kantonaler und kommunaler Ebene*

Zur Umsetzung einer Kontingentierung im Sinne einer Bodenschutzfläche bedarf es sodann einer kantonalen gesetzlichen Grundlage, vornehmlich in dessen Planungs- und Baugesetz.<sup>1576</sup> Die kantonalen Richtpläne bedürfen einer Anpassung an diesen geänderten Sachplan Fruchtfolgeflächen.<sup>1577</sup> Diesen erarbeiten Bund und Kantone gemäss Art. 23 RPV in gegenseitiger Planabstimmung.<sup>1578</sup> Alsdann

---

<sup>1574</sup> Zu verweisen ist schliesslich auf Art. 21 Abs. 4 RPV, wonach, sofern Anpassungen geltender Sachpläne weder zu neuen Konflikten führen noch erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, gar vom zuständigen Departement – und nicht vom Bundesrat – verabschiedet werden können. Allerdings dürfte die Anpassung des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu einem «Sachplan Fruchtfolgeflächen plus» nicht gänzlich ohne neue Konflikte vorstattgehen.

<sup>1575</sup> Auch wenn sich ein solcher Schutz der Fruchtfolgeflächen bereits mit dem bestehenden gesetzlichen Instrumentarium umsetzen liesse: Nicht ausser Betracht gelassen werden sollte m.E. die Überlegung, ob nicht zuletzt aus Akzeptanzgründen eine (formell-)gesetzliche Grundlage allenfalls zielführender wäre. Wenn bereits der heutige Schutz der Fruchtfolgeflächen teilweise schwerfällt, dürfte die Erweiterung derselben auf Widerstand stossen. Dennoch: Das rechtliche Instrumentarium für eine Erweiterung der Fruchtfolgeflächen wäre bereits aktuell vorhanden.

<sup>1576</sup> Vgl. GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 28. S. auch HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 35.

<sup>1577</sup> Vgl. GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 28; vgl. ESTERMANN, S. 16; s. auch HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 37.

<sup>1578</sup> Vgl. GRIFFEL, *Raumplanungs- und Baurecht*, S. 31, der die Formulierung von Art. 23 RPV als «missglückt» erachtet. Er verweist einerseits darauf, dass der Wortlaut von Art. 23 RPV vermuten liesse, die Festlegung des Sachplanes durch den Bund habe Vorrang und der Kanton habe diesen im Rahmen der Richtplanung nachzuvollziehen. Dies sei aber nicht so, da sich eine Widerspruchsfreiheit von Sach- und Richtplanung einzig durch gegenseitige Planabstimmung auf dem Weg partnerschaftlicher Zusammenarbeit – nicht durch Zwang – erreichen liesse. Überdies sei die Wortwahl von

sind in den kommunalen Nutzungsplänen die kontingentierte Flächen – auf Richtplanebene sind aufgrund von Art. 28 RPV die erforderlichen Angaben bereits vorhanden – entsprechend auszuweisen.<sup>1579</sup>

Im Resultat könnten so – gar ohne dass es hierfür einer weiteren gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene bedürfte – die über die Fruchtfolgeflächen hinausgehenden, jedoch etwa für den Futterbau ebenso wesentlichen Kulturlandflächen ausreichend geschützt werden.<sup>1580</sup>

**b) *Verfassungs- und Gesetzmässigkeit***

Verfassung und Gesetz stehen einer derartigen Kontingentierung – anders als im Rahmen einer Kontingentierung der Bauzonen – nicht entgegen: Art. 23 Abs. 1 RPV hält fest, dass die in einem Sachplan getroffenen Anordnungen für den Kanton so weit verbindlich sind, als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassungen und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt. Dies ist bei der Schaffung von Fruchtfolgeflächen der Fall, ergibt sich die entsprechende Bundeskompetenz doch aus Art. 102 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 30 LVG sowie aus Art. 29 f. RPV. GRIFFEL führt diesbezüglich präzisierend aus, dass die verfassungs- und gesetzmässige Grundlage ja gerade Voraussetzung dafür sei, dass der Bund einen Sachplan – wie etwa bezogen auf die Ausscheidung einer Kontingentmenge an Fruchtfolgeflächen – erlassen dürfe. Eine darüber hinausgehende Sachplanung sei gar nicht zulässig.<sup>1581</sup>

**c) *Bereits umgesetzte bzw. sich in Umsetzung befindende Beispiele***

Während der Kanton Zürich aufgrund der angenommenen *Kulturlandinitiative* aktuell daran ist, die Umsetzung eines Bestandsschutzes für fruchtbaren und öko-

---

Art. 23 RPV auch deshalb nicht die richtige, weil nach demselben Sachpläne nur insofern verbindlich seien, «als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassungen und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt». Denn dies sei ja gerade Voraussetzung dafür, dass der Bund überhaupt einen Sachplan erlassen dürfe, womit eine darüber hinausgehende Sachplanung gar nicht zulässig sei.

<sup>1579</sup> Vgl. GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 28; vgl. ESTERMANN, S. 16; s. auch HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 37. Zur Definition der Bodenqualitäten und einem Bodenschutzkonzept vgl. nachstehend Dritter Teil, 7. Kapitel.

<sup>1580</sup> Vgl. PFISTERER, *Sicherung des Kulturlandes*, S. 60.

<sup>1581</sup> Vgl. GRIFFEL, *Raumplanungs- und Baurecht*, S. 31.

logisch wertvollen Boden zu erarbeiten,<sup>1582</sup> besteht im Kanton Thurgau auf Richtplanebene seit Längerem ein dem Konzept der Bodenschutzflächen bzw. -kontingentierung sehr nahestehendes System, das an anderer Stelle bereits ausführlicher dargelegt wurde, hier jedoch kurz angeschnitten werden soll:<sup>1583</sup> Sämtliches Gebiet ausserhalb der eigentlichen Bauzone ist im Kanton Thurgau in Zonen mit unterschiedlichem Landschaftsschutzstatus unterteilt, insbesondere die Fruchtfolgeflächen, darüber hinaus beispielsweise aber auch Gebiete mit Vorrang Landschaft, Gebiete mit Vernetzungsfunktion, Wald und einige weitere.<sup>1584</sup> Jede Ausdehnung des Siedlungsgebiets bedarf somit einerseits einer Anpassung des Richtplans im Sachbereich Landschaft. Andererseits, weil der Kanton Thurgau das «Prinzip der ausgeglichenen Flächenbilanz» – ein Beispiel für die vorstehend beschriebene Flächenkompensation – anwendet, ist gleichzeitig die Rückzonung eines gleich grossen Gebiets aus der Reservezone erforderlich.<sup>1585</sup>

Hinsichtlich einer Kontingentierung von Bodenschutzflächen als «Fruchtfolgeflächen plus» gilt es schliesslich festzuhalten, dass auch hier verhindert werden muss, was JOST der vorstehend<sup>1586</sup> skizzierten Bauzonenkontingentierung – dort aber mit umgekehrten Vorzeichen – prophezeit: Es besteht die Möglichkeit, dass, sollte auch die einmal als Bestandesgebiet für fruchtbaren und ökologischen Boden bzw. als Bestandesschutz für Kulturland kontingentsmässig festgelegte Mindestfläche der baulichen Bodennutzung in die Quere kommen, diese Minimalfläche auf dem Weg der Gesetzesänderung ganz einfach herabgesetzt oder gar gänzlich aufgehoben wird.<sup>1587</sup> Dies lässt sich insbesondere verhindern, indem man ein besonderes Augenmerk auf einen zureichenden Schutz dieses Kulturlandes legt und diesen auch konsequent umsetzt – trotz oder gerade weil dies angesichts der bereits be-

---

<sup>1582</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 28; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 37.

<sup>1583</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 84. S. auch AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 82 zu Art. 15 RPG sowie insb. die dazugehörige Fn. 166. S. auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 59 f. Vgl. bereits vorstehend Dritter Teil, 3. Kapitel, I.C.1.a.

<sup>1584</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 84.

<sup>1585</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 84; vgl. zur Flächenkompensation vorstehend Dritter Teil, 3. Kapitel, II.C.

<sup>1586</sup> Vgl. Dritter Teil, 3. Kapitel, II.

<sup>1587</sup> Vgl. JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen, S. 163.

stehenden Schwierigkeiten, zumindest genügend Fruchtfolgeflächen sicherzustellen, etwas hoch gegriffen erscheint.<sup>1588</sup>

Bei der Lösung der Frage, wie man eine Ausdehnung der Bauzonen tatsächlich – nachhaltig – eindämmen könnte, ist es überaus bedeutsam, den Blick nicht (nur) nach aussen, in die noch unbebaute und vor einer baulichen Inanspruchnahme zu schützenden Fläche, sondern nach innen, in die bestehende Bauzone – und die darin nicht selten vorkommenden unbebauten oder un- bzw. unternutzten Flächen – zu richten.

## **IV. Siedlungs- bzw. Bauflächenmanagement zur Innenentwicklung**

«Das Kulturland, insbesondere die FFF, werden in erster Linie durch den Siedlungsdruck bedroht. Andere Bedrohungen (z.B. durch landwirtschaftliche Bauten und Anlagen) sind vorhanden, fallen aber quantitativ nicht wesentlich ins Gewicht.»<sup>1589</sup> Um eine zweckmässige und haushälterische Bodennutzung i.S.v. Art. 75 Abs. 1 BV und Art. 1 Abs. 1 RPG zu ermöglichen, bedarf es der Begrenzung der Siedlungen in ihrer Ausdehnung (vgl. Art. 3 Abs. 3 RPG). Dies kann einerseits mit einer konsequenten Umsetzung des bestehenden Raumplanungsinstrumentariums geschehen. Wie gezeigt bestehen andererseits aber auch Ansätze einer Kontingentierung: der Bauzonenfläche, aber auch der Mindestfläche an Kulturland.

Eminent und mindestens ebenso wichtig wie die Begrenzung der Bauzonenfläche ist gleichzeitig aber auch – insbesondere, damit der Ansatz des Schutzes einer Mindestfläche an Kulturland angesichts eines (zumindest geltend gemachten) Baulandbedürfnisses nicht dereinst ins Leere läuft – eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen i.S.v. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> und Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> des teilrevidierten RPG 2012.<sup>1590</sup>

---

<sup>1588</sup> Vgl. GRÉT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 21: «Massnahmen zur Begrenzung des Verlusts an qualitativ hochwertigen Böden müssen möglichst innerhalb der nächsten zehn Jahre greifen, wenn ein erheblicher zusätzlicher Kulturlandverlust verhindert werden soll».

<sup>1589</sup> STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 133. Vgl. hierzu insb. Dritter Teil, 3. Kapitel, I.C.2.a.

<sup>1590</sup> So weisen die Autoren des NFP 22 «Boden» mitunter auch zur Unterstreichung der praktischen Umsetzbarkeit einer Bauzonenkontingentierung darauf hin, dass die er-

Dazu müsste man zuerst aber überhaupt wissen, wo sich das bauliche Potenzial für diese Siedlungsentwicklung nach innen (sog. Innenentwicklungspotenziale) überhaupt befindet.

## **A. Haushälterische Bodennutzung und Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven**

Nach Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG umfasst eine haushälterische Bodennutzung unter anderem Massnahmen, welche die Siedlungsentwicklung nach innen lenken; gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG sollen kompakte Siedlungen geschaffen werden. Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG verlangt als Planungsgrundsatz, dass Massnahmen getroffen werden sollen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten der Verdichtung der Siedlungsfläche. Darüber hinaus statuiert Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG, dass Land nur dann neu einer Bauzone zugewiesen werden kann, wenn ein entsprechender Bedarf auch im Fall bzw. trotz einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen tatsächlich vorhanden ist. Statt Einzonungen vorzunehmen, sollen also, dem Grundsatz «Innen- vor Aussenentwicklung» folgend, die Potenziale innerhalb der bestehenden Bauzonen – die sog. inneren Nutzungsreserven – genutzt werden.<sup>1591</sup>

---

wartete Nachfrage der nächsten Jahre auch ohne Inanspruchnahme der zwar ausgeschiedenen, aber noch nicht überbauten Bauzonen *innerhalb des bereits überbauten Raumes – mittels Innenentwicklung – befriedigt* werden könne; vgl. KELLER, S. 61 sowie S. 68; DOBLER ALTORFER/VETTORI, S. 51; vgl. hierzu auch die Ausführungen sogleich. Ob man nun eine Kontingentierung der Bauzone oder umgekehrt des Kulturlandes als möglich, rechtlich umsetzbar und im Resultat sinnvoll erachtet oder zumindest einer konsequenten Umsetzung des RPG den Vorzug geben möchte: Mit einer konsequenten Siedlungsentwicklung nach innen liesse sich bereits enorm viel im Hinblick auf eine haushälterische und nachhaltige Bodennutzung erreichen. So hält auch die Expertengruppe Sachplan FFF, S. 34, fest, dass «eine Siedlungsplanung nach dem Grundsatz der Siedlungsverdichtung nach innen sowie eine strenge Handhabe des Bauens ausserhalb der Bauzonen unerlässlich sind, um den Bestand an FFF halten zu können». Beim hier beschriebenen Siedlungs- bzw. Bauflächenmanagement zur Innenentwicklung handelt es sich deshalb m.E. um einen der Kernansätze, um eine haushälterische Bodennutzung und Siedlungsentwicklung nach innen auch tatsächlich umsetzen zu können.

<sup>1591</sup> Vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. III sowie S. 5.

Innere Nutzungsreserven befinden sich im «weitgehend überbauten Gebiet» i.S.v. Art. 31 Abs. 3 RPV und umfassen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hauptsächlich das geschlossene Siedlungsgebiet bzw. die darin befindlichen Baulücken.<sup>1592</sup> Sie – die inneren Nutzungsreserven – bestehen aus den drei Komponenten Geschossflächenreserven, bebaute Potenziale und innere unbebaute Reserven.<sup>1593</sup>

Bei den ersteren, den *Geschossflächenreserven*, bestehen Entwicklungspotenziale auf bereits mit einer Baute versehenen Flächen; diese Bauten schöpfen aber die gemäss geltender Bau- und Zonenordnung zulässige Ausnützung nicht vollständig aus.<sup>1594</sup>

Bei den *bebauten Potenzialen* handelt es sich um solche Grundstücke, welche zwar weitgehend überbaut sind. Diese Bauten werden jedoch entweder gar nicht mehr, oder aber nicht mehr zu dem Zweck genutzt, für den sie einst erstellt wurden.<sup>1595</sup> Eine solche Konstellation liegt etwa vor bei Industriebrachen – nicht mehr genutzte Fabrik-, Bahn- oder Militäranlagen – die teilweise grosse Grundstücke an erschliessungstechnisch günstigen Lagen umfassen.<sup>1596</sup>

Bei den *inneren unbebauten Reserven* schliesslich handelt es sich um Grundstücke, die noch nie bebaut wurden, was beispielsweise bei einzelnen Baulücken im Siedlungsgebiet, aber auch bei grösseren, vom Siedlungsgebiet umfassten Bauzonenreserven der Fall ist.<sup>1597</sup>

Um die Mobilisierung dieser inneren Nutzungsreserven auch tatsächlich an die Hand nehmen zu können, ist die genaue Kenntnis über Ort, Lage und Umfang derselben unverzichtbare Grundlage.<sup>1598</sup> Erforderlich ist mit anderen Worten eine systematische Erfassung dieser inneren Nutzungsreserven, um im Sinne eines auf die Innenentwicklung ausgerichteten Flächenmanagements die bauliche Inanspruch-

---

<sup>1592</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 4; vgl. BGE 121 II 417 ff. (424), E. 5a; BGE 119 Ib 124 ff. (136), E. 4b, sowie BGE 119 Ib 138 ff. (147), E. 5b.

<sup>1593</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 5.

<sup>1594</sup> Die tatsächliche Ausnützung – die Rede ist auch vom «Ausbaugrad» – ist höher als 0 %, jedoch geringer als 100 %; vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 4.

<sup>1595</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 5.

<sup>1596</sup> Vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 5.

<sup>1597</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 4.

<sup>1598</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. V.

nahme solcher Flächen zu forcieren.<sup>1599</sup> Denn: «Der Verzicht auf Inanspruchnahme im Aussenbereich und dortiger Erhalt intakter Böden ist ein realisierbares Nachhaltigkeitsziel. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine kontinuierliche Erfassung der aktuellen Baufläche [...] im Innenbereich (Siedlungsfläche).»<sup>1600</sup>

Entsprechend verlangt der bereits vorstehend genannte Art. 31 Abs. 3 RPV von den Gemeinden – wenn auch unter dem Obertitel «Übersicht über den Stand der Erschliessung» – ausdrücklich, dass diese die bauliche Entwicklung auf ihrem Gebiet verfolgen, die Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet feststellen und die Übersicht nachführen sollen.<sup>1601</sup>

## **B. Ungenügende systematische Erfassung und Potenzial**

Es überrascht unter diesen Vorzeichen, dass zwar die unbebauten Bauzonen – und damit auch die inneren unbebauten Reserven – nahezu in der ganzen Schweiz erfasst werden, dies bezüglich der systematischen Ausweisung insbesondere von bebauten Potenzialen, aber auch von Geschossflächenreserven, jedoch nicht der Fall ist.<sup>1602</sup> Aufgrund dieser unvollständigen Erfassung werden mögliche innere Nutzungsreserven oft gar nicht erkannt. Dies läuft den Zielen und Grundsätzen einer haushälterischen und nachhaltigen Bodennutzung im Allgemeinen, dem Grundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG – wonach Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und zur Verdichtung der Siedlungsfläche getroffen werden sollen – im Besonderen zuwider: Wie sollen die inneren Nutzungsreserven ihrer baulichen Nutzung zugeführt wer-

---

<sup>1599</sup> Vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. IV sowie S. VI; vgl. ESTERMANN, S. 34; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 19.

<sup>1600</sup> WOLFF, in ESTERMANN, S. 49.

<sup>1601</sup> Wobei diese Übersicht gemäss Art. 31 Abs. 4 RPG von jeder Person eingesehen werden kann.

<sup>1602</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 21. Zugegeben, hier schwingen einerseits einige Unsicherheiten mit, denn eine Ausnutzungsziffer von 1,0 ist unter Wohnqualitätsaspekten in den selteneren Fällen, eine «Verdichtung um jeden Preis» nicht erstrebenswert. Überdies ist die Mobilisierung dieser Flächen bzw. ein «Erzwingen» einer dichteren Bauweise nota bene aufgrund der Eigentumsgarantie nicht ohne Weiteres möglich und auch nicht in jedem Fall wünschenswert.



den, wenn man sich gar nicht im Klaren ist darüber, wo und in welchem Umfang solche vorhanden sind?<sup>1603</sup>

Die diesbezüglichen Untersuchungen sind daher auf Schätzungen verwiesen, doch zeigen diese das Potenzial dieser inneren Nutzungsreserven auf: Selbst bei konservativen Annahmen<sup>1604</sup> bestehen gesamtschweizerisch insgesamt unbebaute Nutzungsreserven in Wohn-, Misch-, Arbeits- und öffentlichen Zonen zwischen 21'500 und 29'700 ha Bauzonenfläche.<sup>1605</sup> Davon machen die inneren unbebauten Reserven 10'100 bis 13'700 ha Bauzonenfläche aus, die bebauten Potenziale – also insbesondere Brachflächen – zwischen 1200 und 4500 ha.<sup>1606</sup> Rechnet man unter der Annahme, dass sich diese nicht sofort gesamthaft mobilisieren lassen, noch einen Anteil der bestehenden Geschossflächenreserven hinzu,<sup>1607</sup> ergibt sich allein aus den inneren Nutzungsreserven ein Potenzial für 700'000 bis 1,4 Mio. zusätzliche Einwohner.<sup>1608</sup> Die Reserven ausserhalb des weitgehend überbauten

---

<sup>1603</sup> Vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. VI.

<sup>1604</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 22.

<sup>1605</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 11. Das ARE kommt in dessen Bauzonenstatistik 2017 auf eine Gesamtbauzonenfläche (überbaute und nicht überbaute Flächen) von 232'038 ha; vgl. ARE, Bauzonenstatistik 2017, S. 6. Davon sind «je nach Annahme für die Berechnungen» in der Schweiz zwischen 11 und 17 % der Bauzonen noch nicht überbaut, was somit bei einer Unschärfe von 6 % (!) unüberbaute Bauzonen zwischen 25'524 und 39'446 ha ergibt, vgl. ARE, Bauzonenstatistik 2017, S. 7 sowie S. 23. Die inneren Nutzungsreserven wurden hierbei nicht separat erfasst: ARE, Bauzonenstatistik 2017, S. 20.

<sup>1606</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 11.

<sup>1607</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 11, machen allein in Wohn- und Mischzonen ein Potenzial von 10'800 bis 25'700 ha Geschossflächenreserven aus. Die Spannweite dieser Schätzung ist relativ gross; überdies dürfte es weder einfach noch in jedem Falle unbedingt wünschenswert und zielführend sein, diese Geschossflächenreserven in jedem Fall auch einer – vollumfänglichen – baulichen Nutzung zuzuführen. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 11, gehen entsprechend davon aus, dass in einem Planungshorizont von 15 Jahren rund 20 % dieser Flächen mobilisiert werden können, was einem Potenzial von 2100 bis 5100 ha Geschossfläche entspricht.

<sup>1608</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 11 sowie S. 23; s. auch S. 16 sowie S. 24. Zu denken gibt die Feststellung von NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. VI, dass sich die Einwohnerkapazität der inneren Nutzungsreserven trotz weiter ungebremster Bautätigkeit und dem aus der Teilrevision des RPG hervorgehenden zeitlich befristeten Einzonungsmoratorium nur unwesentlich verändert hat.

Gebiets und allfällige zusätzliche Flächen, die mittels Einzonung einer Überbauung zugeführt werden könnten, werden hierbei noch gar nicht berücksichtigt.<sup>1609</sup> Eine andere Untersuchung ergab, dass allein im Mittelland, dem «Hauptsiedlungsraum der Schweiz» in den rechtskräftig eingezonten, mehrheitlich gut erschlossenen Siedlungsgebieten Bauzonenreserven für bis zu einer Million zusätzliche Einwohner vorhanden sind, ohne dass die bestehenden raumplanerischen Instrumente hierzu angepasst werden müssten.<sup>1610</sup>

## **C. Konkrete Ausgestaltung eines Flächenmanagements**

### **1. Kommunale Ebene in Zusammenarbeit mit dem Kanton: Raum<sup>+</sup>**

Verlässliche Flächenübersichten, welche mittels Plan die jeweiligen (Innen-)Nutzungspotenziale ausweisen, sind zwingende Voraussetzung für ein Bauflächen- bzw. Siedlungsflächenmanagement.<sup>1611</sup> Gefordert sind in erster Linie die Gemeinden. Mit einer konsequenten Umsetzung des aus Art. 31 Abs. 3 RVP ergehenden Auftrags, der sich nicht allein auf die Erfassung der unbebauten, sondern auf sämtliche Nutzungsreserven bezieht, lässt sich bereits viel erreichen; viel Information ist aus den jeweiligen, schon vorhandenen Zonenplänen zu entnehmen. Diese Flächenübersichten sollen eine kontinuierliche Erfassung und Dokumentation sämtlicher Flächenreserven innerhalb des Siedlungsgebiets ermöglichen.<sup>1612</sup> Diese Übersicht ist gleichzeitig Voraussetzung, um im Rahmen eines Siedlungsflächenmanagements bzw. einer strategischen Baulandmobilisierung die bauliche Inanspruchnahme von geeigneten Innenentwicklungspotenzialen zu forcieren, insbesondere, indem die beteiligten Eigentümer hierfür sensibilisiert und ermutigt, gegebenenfalls auch interessierte Investoren, wie auch Planer und Architekten, beigezogen werden können.<sup>1613</sup>

---

<sup>1609</sup> Vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 11.

<sup>1610</sup> GRAMS DIETZIKER, S. 71 sowie S. 111 ff. insb. in Bezug auf Richt- und Nutzungsplanung; NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. IV.

<sup>1611</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 25.

<sup>1612</sup> ESTERMANN, S. 34; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 19; NEBEL, S. 112; vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. VI.

<sup>1613</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 34; NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. VI; vgl. Kanton Appenzell Innerrhoden, Flyer zum Projekt Raum<sup>+</sup>; ausführlich zum Siedlungsflächenmanagement NEBEL, S. 110 ff.

Anbieten würde sich für die erforderlichen Flächenübersichten die an der ETH entwickelte Methode *Raum<sup>+</sup>*, die in mittlerweile zwölf Kantonen und rund 400 Gemeinden angewendet wird.<sup>1614</sup> Hierbei handelt es sich zur Hauptsache um eine gut erprobte Methode zur Erstellung und Unterhaltung einer Übersicht über die im Zonenplan einer Gemeinde tatsächlich vorhandenen Reserven, die in Baulücken, Innenentwicklungspotenziale, Aussenreserven und Nachverdichtungsquartiere differenziert werden, was die jeweiligen Potenziale der vorhandenen Reserven erkennbar und vor allem auch quantifizierbar macht.<sup>1615</sup> Erarbeitet werden diese Pläne durch die Gemeinden, in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Kantonen.<sup>1616</sup> Dadurch wird eine einheitliche Methodik angewendet, was sachliche Grundlage sowohl für gemeindespezifische Angaben bildet, gleichzeitig aber auch eine regionale Übersicht und im Resultat eine auf faktischen Grundlagen basierende Siedlungsentwicklung nach innen erlaubt.<sup>1617</sup>

Insgesamt muss hier das Rad also nicht neu erfunden werden, die gesetzlichen<sup>1618</sup> wie auch die planerischen<sup>1619</sup> Grundlagen bestehen bzw. bestünden bereits. Auch wenn ein Bauflächenmanagement, das die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven bezweckt, initial administrativen wie planerischen Aufwand mit sich bringt, so zahlt sich eine solche Vorgehensweise letztlich nicht nur für die jeweiligen Gemeinden, sondern auch für den einzelnen Steuerzahler aus, da die Inanspruchnahme der bestehenden Infrastruktur im bereits weitgehend überbauten Gebiet bedeutend geringere Infrastruktur(folge)kosten nach sich zieht.<sup>1620</sup>

---

<sup>1614</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. III. Vgl. GRAMS DIETZIKER, S. 8; s. auch NEBEL/WIDLER/HOLLENSTEIN/FURRER, S. 12. Ausführliche Informationen auch auf <<https://www.raumplus.ethz.ch/de/was-ist-raumplus/>> (besucht am: 26. Januar 2020).

<sup>1615</sup> Vgl. GRAMS DIETZIKER, S. 9 ff. Vgl. Kanton Appenzell Innerrhoden, Flyer zum Projekt *Raum<sup>+</sup>*.

<sup>1616</sup> Kanton Appenzell Innerrhoden, Flyer zum Projekt *Raum<sup>+</sup>*.

<sup>1617</sup> Vgl. GRAMS DIETZIKER, S. 8 f.; vgl. NEBEL/WIDLER/HOLLENSTEIN/FURRER, S. 12.

<sup>1618</sup> Art. 31 Abs. 3 RPV.

<sup>1619</sup> Insbesondere die jeweiligen kommunalen Nutzungspläne.

<sup>1620</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 23; ARE, Infrastrukturkosten, S. 11 sowie S. 15.

## 2. Auf kantonaler bzw. nationaler Ebene

Nachdem die rechtliche Grundlage auf Bundesverordnungsebene besteht, bedarf es grundsätzlich keiner weiteren rechtlichen Grundlagen auf kantonaler oder gar Bundesebene: Wird dem Auftrag in Art. 31 Abs. 3 RPV unter Berücksichtigung der Ziele und Planungsgrundsätze von Art. 1 und 3 RPG konsequent nachgelebt, ist schon viel erreicht.

Insbesondere die mit der Teilrevision des RPG 2012 in Art. 47 Abs. 2 RPV verankerte Informationspflicht der kommunalen an die kantonalen Behörden über die Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen hat dazu geführt, dass die unbebauten Bauzonen – etwa am Siedlungsrand gelegene Flächen zum Bauen «auf der grünen Wiese» – nahezu lückenlos erfasst werden.<sup>1621</sup> Die Kantone jedoch wenden unterschiedliche Methoden für die Berechnung der unüberbauten Bauzonen an.<sup>1622</sup> Entsprechend ist selbst das ARE bei der Bestimmung der unüberbauten Bauzonen auf Annahmen angewiesen<sup>1623</sup> und macht keine separate Analyse über die Reserven in den überbauten Bauzonen, geschweige denn die vorhandenen inneren Nutzungsreserven.<sup>1624</sup> Uneinheitlich und unsystematisch, bisweilen gar intransparent oder nicht nachvollziehbar erfasst werden – wo dies auf kantonaler oder kommunaler Ebene überhaupt geschieht – sodann die Brachflächen sowie die Geschossflächenreserven.<sup>1625</sup>

Dies ist nicht nur abträglich für die schweizweite bzw. kantonsübergreifende Erfassung und Vergleichbarkeit der bestehenden inneren Nutzungsreserven; es fehlt so auch eine komplette gemeindeweise Übersicht, wodurch Nutzungsreserven im Resultat oft gar nicht erkannt werden.<sup>1626</sup>

Abhilfe schaffen könnte hier eine schweizweite Definition und Mindestanforderungen an Erfassung und Qualität der Übersichten über die Nutzungsreserven. Mittels eines Leitfadens oder Leitlinien könnte beispielsweise das ARE, wie es

---

<sup>1621</sup> Vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 21.

<sup>1622</sup> ARE, Bauzonenstatistik 2017, S. 20; vgl. GRAMS DIETZIKER, S. 8.

<sup>1623</sup> ARE, Bauzonenstatistik 2017, S. 20. Diese Annahmen müsste man m.E. nicht treffen, wenn die Gemeinden ihre Flächenübersichten konsequent erstellen und nachführen würden.

<sup>1624</sup> ARE, Bauzonenstatistik 2017, S. 20.

<sup>1625</sup> Vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 21.

<sup>1626</sup> Vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 21 sowie S. 25; s. auch ARE, Bauzonenstatistik 2017, S. 20.

dies in anderen Bereichen auch bereits getan hat, Klärung schaffen.<sup>1627</sup> Denkbar ist m.E. auch, dass sich sämtliche Kantone – gegebenenfalls unter Anleitung bzw. Anhaltung des Bundes – dazu entschliessen, die Methode Raum<sup>+</sup> auf ihrem Gebiet anzuwenden.

Beide Ansätze würden Sicherheit und ein gemeinsames Verständnis aufseiten der Ersteller und Nutzer dieser Siedlungsflächenübersichten schaffen.<sup>1628</sup> Die mit der Erstellung der Flächenübersichten betrauten Gemeinden – die bedeutend näher an den örtlichen Gegebenheiten sind und den jeweiligen geografischen Besonderheiten wie auch planerischen und baurechtlichen Vorgaben viel besser Beachtung schenken können – wären so in der Lage, parzellengenaue, aussagekräftige Flächenübersichten zu erarbeiten. Dies dürfte im Rahmen eines Flächenmanagements sowohl im Interesse der jeweiligen Gemeinden, Grundeigentümer und interessierten Investoren, aber auch der Ersteller der schweizweiten Bauzonenstatistiken – wie beispielsweise dem ARE – sein.<sup>1629</sup>

### **3. Ergänzung zum geltenden Raumplanungsinstrumentarium**

Ein solches Bau- bzw. Siedlungsflächenmanagement bietet sich einerseits als sinnvolle Ergänzung zu weiteren – innovativen – Instrumentarien wie dem Bodenschutzkonzept mit Bodenindex-Punkten<sup>1630</sup> an. So verwendet die Stadt Stuttgart seit einigen Jahren mit beachtlichem Erfolg ein Bodenindex-Punktesystem. Dieses Instrument berücksichtigt die jeweils vorhandene Bodenqualität und will überdies mittels Kontingentierung der für bauliche Nutzungen zur Verfügung stehenden Bodenindex-Punkte die Neubeanspruchung weiterer Bodenflächen eindämmen. Ergänzt wird dieses System um ein Siedlungsflächenmanagement im hier soeben dargelegten Sinne, mit dem zur Deckung des Bauflächenbedarfs gezielt Innenentwicklungspotenziale aufgezeigt und einer erstmaligen bzw. neuen baulichen Nutzung zugeführt werden sollen.<sup>1631</sup>

---

<sup>1627</sup> Vgl. NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 25; vgl. beispielsweise die Technischen Richtlinien Bauzonen.

<sup>1628</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 25; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 19.

<sup>1629</sup> Vgl. ARE, Bauzonenstatistik 2017, S. 21.

<sup>1630</sup> Vgl. hierzu ausführlich Dritter Teil, 7. Kapitel.

<sup>1631</sup> Vgl. WOLFF, in ESTERMANN, S. 47.

Andererseits ist aber bereits hier vorzuschicken, dass die Erstellung der Bodenqualitätsübersichten, die für die vorerwähnte Bodenindexierung notwendig sind, aufwendig und mit erheblichen Kosten verbunden ist.<sup>1632</sup> Auch das hier aufgezeigte Bauflächenmanagement ist mit Initialaufwand verbunden und muss anschliessend konsequent nachgeführt werden. Kosten und Aufwand desselben sind hier jedoch bei Weitem nicht so hoch, wie dies beispielsweise bei der Bodenindexierung der Fall ist. Eine stringente und konsequente Umsetzung und Anwendung eines Bauflächenmanagements ist – als kostengünstigere Alternative zu anderen Ansätzen wie der Bodenindexierung – auch mit dem aktuellen Raumplanungsinstrumentarium ohne Weiteres möglich.

---

<sup>1632</sup> Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 10 f.; ausführlich hierzu Dritter Teil, 7. Kapitel.

---

## 4. Kapitel: Ein Blick über den Horizont

### I. Bodennutzung ist nicht allein Sache des RPG

Die Ziele des Raumplanungsgesetzes waren und sind hoch gesteckt: Der Boden soll – unter Verwirklichung einer auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichteten Ordnung der Besiedlung – haushälterisch genutzt werden, während gleichzeitig die natürlichen Gegebenheiten sowie die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft beachtet werden sollen.<sup>1633</sup> Die bestehenden raumplanerischen Steuerungsinstrumente – Gebote und Verbote – stellen jedoch letztlich lediglich Beschränkungen dar, die darüber entscheiden, ob und wie auf einem bestimmten Grundstück gebaut werden darf.<sup>1634</sup> Etwas stark verkürzt regelt das RPG einzig: «Hier bauen, da nicht».<sup>1635</sup> Gerade auch um eine geordnete Siedlungsentwicklung nach innen und kompakte Siedlungsstrukturen zu erreichen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> bzw. Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG), ist es zwingend notwendig, den Blickwinkel zu erweitern, um auch den vielfältigen Einflussfaktoren ausserhalb des eigentlichen Raumplanungsrechts – etwa ökonomischer, ökologischer, politischer<sup>1636</sup> und gesellschaftlicher Art<sup>1637</sup> – angemessene Berücksichtigung zu schenken. Eine grundlegende Schwierigkeit der Raumplanung ist ihr enger Zusammenhang bzw. die Verflechtung mit anderen Sach- und Politikbereichen. So

---

<sup>1633</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 RPG; vgl. VINZENS, S. 6; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 100.

<sup>1634</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 62 sowie S. 66.

<sup>1635</sup> Vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 150; MUGGLI, Föderalismus, S. 66.

<sup>1636</sup> Weder der Föderalismus noch die demokratische Ausgestaltung des schweizerischen Politiksystems sind unmittelbare Ursache für die Zersiedelung der Schweiz. Föderalismus, Demokratie und Rechtsstaat bilden ein wirksames System von Checks und Balances, das entscheidend zur Qualität der Raumplanung beiträgt. Gleichzeitig besteht aber ein Vollzugsdefizit, mithin ein Vakuum bezüglich der Überprüfung, ob die rechtsstaatlichen Regeln bei der Raumplanung eingehalten werden. Hier besteht Nachholbedarf; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 23. Zur möglichen Füllung dieses Vakuums und die Rolle des Bundesgerichts hierbei vgl. Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.A.3, sowie Dritter Teil, 8. Kapitel. Ebenso nachdenklich stimmt, was die politische Einflussosphäre auf den Raum anbelangt, die Widersprüchlichkeit der gesetzgeberischen Entscheidungen in Raumplanungsfragen; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 65, sowie Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.B.2.

<sup>1637</sup> Diese Aufzählung ist nicht abschliessend.

bestehen etwa Schnittstellen mit der Wirtschaftspolitik, der Regionalpolitik, dem Städtebau, der Wohnbaupolitik, der Verkehrspolitik, der Landwirtschafts- und Umweltpolitik und vielen weiteren.<sup>1638</sup> Diese haben eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf die Gestaltung des Raumes und stehen einer wirkungsvollen Umsetzung der Raumplanungsziele, wie sie sich das RPG selber setzt, oft entgegen.<sup>1639</sup> Gleichzeitig ist «[d]ie isolierte Erfassung von Wirkungsmechanismen der Raumplanung auf die Raumentwicklung gegenüber ökonomischen und gesellschaftlichen Treibern [...] äusserst anspruchsvoll».<sup>1640</sup>

## II. Die Frage der Umsetzung

Das RPG als Rahmengesetz wurde bzw. wird in 26 Kantonen unterschiedlich umgesetzt und angewendet.<sup>1641</sup> Divergierend sind auch die Ansichten, wie die Raumordnung im eigenen Kanton bzw. der eigenen Gemeinde aussehen soll, was sich in ungleich ausgebauten Planungsinstrumentarien manifestiert.<sup>1642</sup> Ebenso sind die personellen und finanziellen Mittel, um einer geordneten Raumordnungspolitik Nachachtung zu schenken, verschieden. Dies alles schlägt sich schliesslich auch auf den Elan, wie die Raumordnungsziele umgesetzt werden, nieder.<sup>1643</sup> Vollzugs- und Bürokratieprobleme folgen auf dem Fuss und machen eine *Raumplanung* ineffizient.<sup>1644</sup>

Viel konnte mit der Einführung des RPG in geordnete Bahnen gelenkt werden; viele Befürchtungen aus der Zeit vor dem RPG haben sich nicht bewahrheitet.<sup>1645</sup> Dennoch kann das Raumplanungsgesetz den an sich selber gestellten Anforderun-

---

<sup>1638</sup> DOBLER ALTORFER, S. 65; vgl. LENDI, Räumliche Probleme, S. 90 f.; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 99 f.

<sup>1639</sup> Man kann noch so ein gutes, auf alle Eventualitäten abgestimmtes und alle Raumordnungsziele ausgerichtetes Raumplanungsrecht haben: Solange äussere Einflüsse einer wirkungsvollen Umsetzung desselben entgegenstehen, werden die gesetzten Ziele niemals erreicht.

<sup>1640</sup> HERSPERGER/CATHOMAS, S. 27 sowie S. 31 mit weiteren Einflussfaktoren.

<sup>1641</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 16; MUGGLI, S. 67.

<sup>1642</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 67.

<sup>1643</sup> Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 4 sowie S. 122 f.; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 66.

<sup>1644</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 66.

<sup>1645</sup> Vgl. hierzu vorstehend Zweiter Teil, 4. Kapitel, II.



gen allein nicht gerecht werden; zu vielfältig sind die Einflüsse, die auf die Gestaltung des Raumes einwirken. Gerade die Abhängigkeit der Raumplanung von der Politik und anderen Sachbereichen behindert eine RPG-konforme Raumplanung. Da können die Ziele und Absichten des RPG noch so gut sein, *solange es an der Umsetzung mangelt, sind die besten Gesetze nutzlos*. Es stellt sich deshalb insbesondere die Frage, ob nicht die Gesetzesanwendung bzw. dessen Umsetzung verbessert werden soll, statt das Gesetz immerfort auf vielfältige Weise zu verändern.<sup>1646</sup>

Wer die hergebrachte Ordnung umgestalten will, braucht nicht nur gute Argumente und einen langen Atem.<sup>1647</sup> Mit diesen allein ist es nicht getan: Es gilt insbesondere, wirtschaftliche Anreize zu schaffen, die sowohl die Interessen der öffentlichen Hand als auch jene der Bauherren und Investoren berücksichtigen und miteinander zu vereinigen versuchen.<sup>1648</sup> Denn gerade auch ökonomische Faktoren haben einen erheblichen Einfluss auf die Raumordnung, denen die traditionellen Bauvorschriften wohl nie gerecht werden konnten und es auch nie werden können.<sup>1649</sup>

### III. Das Problem stellt sich nicht allein in der Schweiz

Dass verschiedenste externe Kräfte auf die Raumplanung einwirken, ist aber nicht ein Problem, das singulär die Schweiz als Bundesstaat, die einzelnen Kantone oder einige wenige Gemeinden allein betrifft. Vielmehr stellt sich die Frage, wie der Raum als zweidimensionale Fläche in geordneten Bahnen – unter Einhaltung der Nachhaltigkeitsziele insbesondere ökologischer und ökonomischer Art – genutzt werden soll, nahezu weltweit. Urbanisierung und Zersiedelung sind globale Phänomene, die weit über die Schweiz und Europa hinausgehen.<sup>1650</sup> Man denke nur

---

<sup>1646</sup> DOBLER ALTORFER, S. 65 sowie S. 71, die sich gegen ein «am Gesetz herumschrauben» ausspricht. Das Bundesgericht jedenfalls manifestiert in aktuellen Entscheidungen den Willen, der Umsetzung der Revisionsziele von RPG 1 die notwendige Nachachtung zu verschaffen; vgl. hierzu Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.A.3.

<sup>1647</sup> Vgl. BAUER/WOLF, Metron Dichtebox, S. 1.

<sup>1648</sup> Vgl. WAGNER, Metron Dichtebox, S. 15.

<sup>1649</sup> Vgl. BAUER/WOLF, Metron Dichtebox, S. 1.

<sup>1650</sup> Vgl. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 13.

an die Grossräume New York oder Tokio; auch die Planungsbehörden anderer Gebietskörperschaften sind vor nahezu unüberwindbare Hürden gestellt, wenn es um die Siedlungsentwicklung in ihren Zuständigkeitsbereichen geht.

Es besteht also die Möglichkeit, von Beispielen zu lernen – von guten und von schlechten. Einerseits von Lösungsansätzen, die sich in der Schweiz auf der Ebene der Kantone oder Gemeinden eingespielt haben, oder die angesprochen, dann aber aus vielfältigen Gründen wieder verworfen wurden, andererseits von Grundsätzen, von denen sich Planungsfachleute in anderen Staaten (haben) leiten lassen.

## **IV. Anreizorientierte Instrumente als Lösungsansatz**

Der Einsicht folgend, dass das Recht gerade in der Raumplanung über die Grenzen des eigenen Horizonts hinausschauen und vor allem ökonomische Instrumente in die Überlegungen mit einbeziehen muss, wird seit Längerem<sup>1651</sup> die Anwendbarkeit und Umsetzbarkeit von anreizorientierten<sup>1652</sup> Instrumenten im Umweltrecht im Allgemeinen und in der Raumplanung und Bodennutzung im Besonderen diskutiert.<sup>1653</sup> Dies aufgrund der Feststellung, dass «[d]ie Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass die traditionellen Planungsinstrumente nicht ausreichen, um die ökologischen und sozioökonomischen Ziele des Raumplanungsgesetzes zu erreichen».<sup>1654</sup> Längerfristig lasse sich eine nachhaltige Bodennutzung wohl nur umsetzen, wenn die dazu notwendigen wirtschaftlichen Anreize geschaffen werden und der Bodenschutz sich auch wirtschaftlich lohnt.<sup>1655</sup> Monetäre Anreize, welche

---

<sup>1651</sup> Diese Diskussion scheint in ökonomischen Kreisen bereits weiter gediehen zu sein als in den juristischen Gefilden, was m.E. leider dazu führt, dass Fragen der rechtlichen Umsetzbarkeit, so gut die diskutierten Instrumente in der Theorie funktionieren und gar Erprobungen standhalten, oft zu wenig Berücksichtigung geschenkt wird. Dies soll hier etwa im Dritten Teil, 6. Kapitel II.B, veranschaulicht werden.

<sup>1652</sup> Die Diskussion zur verwendeten Terminologie findet vorstehend im Dritten Teil, 1. Kapitel, II, statt.

<sup>1653</sup> Für das Umweltrecht im Allgemeinen FREY, Strategien und Instrumente, S. 82; anschaulich für die Raumplanung und Bodennutzung beispielsweise ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 2 ff.; ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 3 ff.; vgl. MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 132; s. auch FREY, Mehr marktwirtschaftliches Denken, S. 57.

<sup>1654</sup> SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 2.

<sup>1655</sup> WALTER/GRÊT-REGAMEY/SAGER/VATTER, S. 2.

ein erwünschtes Verhalten attraktiver oder ein unerwünschtes Verhalten unattraktiver machen, sollen so das klassische raumplanerische Instrumentarium – das vorwiegend mit Geboten und Verboten agiert – ergänzen oder gar ersetzen.<sup>1656</sup>

Der Einsatz anreizbasierter Instrumente beruht auf der Überlegung, dass es im Endresultat ökologisch wirksamer und ökonomisch kostengünstiger ist, wenn Umweltschutz, hier im Besonderen der Schutz des Bodens, nicht gegen, sondern unter Berücksichtigung der Interessen der Konsumenten und Produzenten – im Bereich Bodennutzung der Investoren und Grundeigentümer – betrieben wird.<sup>1657</sup>

Zwei Stossrichtungen anreizorientierter Instrumente können differenziert werden, je nachdem, ob sie unter die Funktion eines *preissteuernden Instruments* (5. Kapitel)<sup>1658</sup> subsumiert werden können, wie dies bei den abgaberechtlichen Lösungsansätzen (5. Kapitel, II.) und den Subventionen (5. Kapitel, III.) der Fall ist, oder aber, ob das Instrument einen Anreiz zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme mittels *Mengensteuerung* in der Form handelbarer Flächenzertifikate (6. Kapitel) oder Bodenindex-Punkte (7. Kapitel) im Auge hat.<sup>1659</sup>

---

<sup>1656</sup> FREY, Strategien und Instrumente, S. 82 sowie S. 78 ff.; vgl. FREY, Mehr marktwirtschaftliches Denken, S. 57; GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 49; vgl. Bundesrat, Bericht Grundzüge 1996, S. 619; vgl. ZUMBRUNN, S. 14; vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 150; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 66.

<sup>1657</sup> Vgl. FREY, Strategien und Instrumente, S. 82; s. auch BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 99.

<sup>1658</sup> SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 99. Die Rede ist diesbezüglich auch von fiskalischen oder marktanalogen Instrumenten; vgl. SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 33, vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 58; vgl. ZUMBRUNN, S. 14. Jedoch sind es nicht allein fiskalische Instrumente (Steuern und Abgaben), welchen eine preissteuernde Funktion zukommt. Ebenso zu berücksichtigen sind diesbezüglich die Internalisierung externer Kosten durch das Verursacherprinzip, insbesondere im Rahmen der Kostenüberbindung bei Erschliessungen, aber auch Subventionen.

<sup>1659</sup> SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 33; SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36; vgl. SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 150; vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 58 ff.; BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 99.



---

## 5. Kapitel: Preissteuernde Instrumente

### I. Preissteuernde Instrumente im Allgemeinen

«Da für Umweltgüter keine Märkte bestehen, besitzen sie auch keinen Preis.»<sup>1660</sup> Seit Längerem wird deshalb aus umweltökonomischer Warte moniert, dass, solange «die Umwelt zum Nulltarif genutzt werden kann», die Verhaltenssignale falsch blieben.<sup>1661</sup> Daran knüpfen die preissteuernden Instrumente an: Durch direkte Veränderung des Angebots- und/oder Nachfragepreises soll darauf hingewirkt werden, dass damit bisher unberücksichtigten externen Kosten ein Augenmerk geschenkt wird.<sup>1662</sup> Emissionen und Ressourcenverbrauch sollen so über den Preis gesteuert und im Endeffekt verringert oder gar vermieden werden.<sup>1663</sup>

Als mögliche raumplanungsbezogene Handlungsansätze hierfür bieten sich einerseits *fiskalische Instrumente* wie Abgaben oder Steuern an, welche eine Bodennutzung im Allgemeinen verteuern (II.).<sup>1664</sup> Als preissteuernde Instrumente kommen aber auch *Subventionen* als staatliche monetäre Förderung einer aus raumplanerisch-nachhaltigkeitsbezogener Sicht erwünschten Verhaltensweise des Einzelnen oder eines Gemeinwesens in Betracht (III.).<sup>1665</sup>

---

<sup>1660</sup> ESTERMANN, S. 22.

<sup>1661</sup> FREY, Strategien und Instrumente, S. 74.

<sup>1662</sup> SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 33; vgl. SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36 f.

<sup>1663</sup> Vgl. SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 150.

<sup>1664</sup> SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36; vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 109 f.

<sup>1665</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 130 f.; vgl. SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36.

## II. Abgaberechtliche Instrumente

### A. Im Allgemeinen

Als «abgaberechtliche Instrumente» im hier verstandenen Sinne gelten sämtliche öffentlichen Abgaben bzw. öffentlich-rechtlichen Geldleistungen, die ein Gemeinwesen gestützt auf dessen Finanzkompetenz – hier auf raumplanungs- bzw. bodennutzungsbezogene Vorgänge bezogen – von einem Privaten verlangt.<sup>1666</sup> Öffentliche Abgaben dienen in erster Linie dazu, den Finanzbedarf des Gemeinwesens zu decken, weshalb ihnen dergestalt eine *Fiskalfunktion* zukommt.<sup>1667</sup> Eine öffentliche Abgabe kann jedoch auch die Verhaltenslenkung des Einzelnen bezwecken (*Lenkungsfunktion*, etwa einer Lenkungsabgabe, vgl. hierzu sogleich), sie kann aber auch eine *Ausgleichsfunktion* haben, bei der ein dem Einzelnen zukommender Vorteil abgeschöpft werden soll – was beispielsweise auf die bereits erörterte Mehrwertabschöpfung i.S.v. Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG zutrifft.<sup>1668</sup>

### B. Differenzierung Steuern, Kausal- und Lenkungsabgaben

Öffentliche Abgaben können weiter – grob, es besteht kein Numerus clausus und keine exakte Abgrenzung möglicher Abgaben, was gelegentlich zu Abgrenzungsschwierigkeiten führt – unterteilt werden in *Steuern* und *Kausalabgaben*.<sup>1669</sup>

#### 1. Steuern

Steuern sind «voraussetzungslos» geschuldet, dienen also nicht als ein Entgelt für eine spezifische staatliche Leistung, wie dies bei den Kausalabgaben der Fall ist, bzw. es muss ihnen nicht ein besonderer Vorteil entgegenstehen, der mittels Mehrwertabgabe – zumindest teilweise – abgeschöpft werden soll.<sup>1670</sup> Die Steuern wiederum lassen sich in *allgemeine* und *Sondersteuern* unterscheiden. Während die

---

<sup>1666</sup> Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 1; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 101 f.

<sup>1667</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 2.

<sup>1668</sup> Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 2 sowie 37; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2870 ff.; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 102 f. Zur Mehrwertabgabe vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, IV.

<sup>1669</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 4 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2756 f.

<sup>1670</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2830.

letzteren aus besonderen Gründen oder für einen bestimmten Verwendungszweck erhoben werden,<sup>1671</sup> dienen die allgemeinen Steuern der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs und sind auf das erzielte Einkommen, Vermögen oder den realisierten Gewinn geschuldet.<sup>1672</sup>

Die bereits besprochene *Besteuerung von unbebauten Grundstücken zum Verkehrswert* (vgl. Art. 14 Abs. 1 und 2 StHG) beschlägt die Frage, nach welchen Grundsätzen ein Vermögenswert im Rahmen der allgemeinen Steuerpflicht Berücksichtigung finden muss bzw. soll(te).<sup>1673</sup>

Ganz so einfach ist es bei der ebenso bereits behandelten *Grundstückgewinnsteuer* i.S.v. Art. 12 StHG nicht:<sup>1674</sup> Bei dieser handelt es sich in denjenigen Kantonen, welche das monistische System anwenden – bei dem die Grundstückgewinne also exklusiv von dieser Grundstückgewinnsteuer erfasst werden – um eine Sondersteuer.<sup>1675</sup> Jedoch wird bei denjenigen Kantonen, bei denen das dualistische System angewendet wird, der Grundstückgewinn des Geschäftsvermögens mit der ordentlichen Einkommens- oder Gewinnsteuer erfasst – womit es sich hierbei um eine ordentliche bzw. allgemeine Steuer handelt – während die Gewinne auf den privaten Grundstücken separat besteuert werden und somit von einer Sondersteuer erfasst werden.<sup>1676</sup>

<sup>1671</sup> Zu nennen sind beispielsweise *Zwecksteuern*, deren Einnahmen für einen besonderen Zweck verwendet werden, wie etwa die Motorfahrzeugsteuer, die Alkohol- und Tabaksteuer, wie auch *Lenkungssteuern*, die nicht in erster Linie der Mittelbeschaffung, sondern der Verhaltenslenkung dienen, wie dies etwa bezüglich der Alkohol- und Tabaksteuern – es ergibt sich hier eine Überschneidung von Zweck- und Lenkungssteuern – und Zusatzsteuern auf Zweitwohnungen bezweckt wird; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 11 f.

<sup>1672</sup> Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 9.

<sup>1673</sup> Vgl. DZAMKO-LOCHER/TEUSCHER, Kommentar Steuerrecht, N 3 zu Art. 14 StHG; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 1; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 8; vgl. SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36. Vgl. hierzu ausführlich vorstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4.a.

<sup>1674</sup> Vgl. WALTER/HÄNNI, S. 8; vgl. SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36. Vgl. zur Grundstückgewinnsteuer Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4.b.

<sup>1675</sup> ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 3 zu Art. 12 StHG; ESTV, Besteuerung der Grundstückgewinne, S. 3.

<sup>1676</sup> Vgl. ZWAHLEN/NYFFENEGGER, Kommentar Steuerrecht, N 3 zu Art. 12 StHG; ESTV, Besteuerung der Grundstückgewinne, S. 3; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 1.

## 2. Kausalabgaben

Die Kausalabgaben sodann sind, wie bereits erwähnt, eine Gegenleistung für eine bestimmte Leistung, die der Staat erbringt.<sup>1677</sup> Sie lassen sich weiter differenzieren, einerseits in *Gebühren*, die vom Einzelnen als Entschädigung für eine bestimmte, von demselben veranlasste Tätigkeit oder die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung geschuldet werden.<sup>1678</sup>

Andererseits kann vom Privaten für einen wirtschaftlichen Sondervorteil, der diesem aufgrund der Erstellung einer öffentlichen Einrichtung entsteht, eine angemessene Abgeltung verlangt werden: Die Rede ist von einem *Beitrag bzw. einer Vorzugslast*.<sup>1679</sup> Anwendungsbeispiel sind etwa die Beiträge der Grundeigentümer an die Kosten der Erstellung und des Unterhalts von Erschliessungsanlagen.<sup>1680</sup>

Nebst der *Ersatzabgabe*, welche ein Privater zu leisten hat, wenn er von einer öffentlich-rechtlichen Realleistungspflicht<sup>1681</sup> befreit wird – im Raumplanungsrecht relevant ist diesbezüglich etwa die Parkplatzersatzgabe für einen Bauherrn, der damit seiner Pflicht, die für sein Bauvorhaben grundsätzlich erforderlichen Parkplätze auf seinem Grundstück zu erstellen, entgehen kann<sup>1682</sup> –, stellt auch die bereits mehrfach angesprochene *Mehrwertabgabe* i.S.v. Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG unter abgaberechtlichen Gesichtspunkten eine Kausalabgabe dar.<sup>1683</sup>

Die Bemessung von Kausalabgaben geschieht nach zwei besonderen verfassungsmässigen Prinzipien, nämlich dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip:<sup>1684</sup>

«Nach dem *Kostendeckungsprinzip* sollen die Gesamteingänge den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig über-

---

<sup>1677</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 18.

<sup>1678</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 20 ff.

<sup>1679</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 29.

<sup>1680</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 29. Ausführlich hierzu Dritter Teil, 5. Kapitel, II.E.

<sup>1681</sup> Nicht-finanzielle öffentlich-rechtliche Verpflichtung bzw. Naturallast; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2861.

<sup>1682</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 33 ff.; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2861 f.

<sup>1683</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 37 ff.; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2870 ff.

<sup>1684</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 58 Rz. 10.



schreiten.»<sup>1685</sup> Für die Anwendbarkeit des Kostendeckungsprinzips ist vorausgesetzt, dass die entstandenen Kosten ausscheidbar, d.h. bezifferbar, dem einzelnen Gemeinwesen zugeordnet und dem jeweiligen Leistungsbezüger zurechenbar sind.<sup>1686</sup> Anwendungsbereich des Kostendeckungsprinzips sind demnach einzig kostenabhängige Kausalabgaben.<sup>1687</sup>

Begrenzt wird die Höhe der Kausalabgaben überdies mit dem aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip fließenden *Äquivalenzprinzip*: «Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes insbesondere, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss.»<sup>1688</sup> Damit muss sich die dem Pflichtigen in Rechnung gestellte staatliche Leistung am Nutzen, welche sie demselben einbringt, oder aber am für das Gemeinwesen entstandenen Kostenaufwand, welche der Einzelne verursacht hat, messen lassen.<sup>1689</sup> Während Kausalabgaben im Allgemeinen also ein Verhältnis von Leistung und Gegenleistung verlangen, so konkretisiert das Äquivalenzprinzip, dass auch die Leistung des Staates geldwerter Natur sein muss.<sup>1690</sup>

Weder unter den einen noch den anderen der hier skizzierten Oberbegriffe einordnen lassen sich die hier besonders interessierenden und sogleich ausführlich zu behandelnden Lenkungsabgaben.<sup>1691</sup>

### 3. Lenkungsabgaben

Eine besondere Kategorie öffentlicher Abgaben stellen die Lenkungsabgaben dar: Sie haben weder einen fiskalischen Zweck<sup>1692</sup> noch stellen sie ein Entgelt für eine

<sup>1685</sup> Statt vieler BGE 123 II 47 ff. (55), E. 4.1, Hervorhebung durch den Verfasser; s. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 58 Rz. 13.

<sup>1686</sup> Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 58 Rz. 14.

<sup>1687</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2781.

<sup>1688</sup> Statt vieler BGE 123 II 47 ff. (55 f.), E. 4.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2761; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 58 Rz. 19 f.

<sup>1689</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 58 Rz. 20.

<sup>1690</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 58 Rz. 22.

<sup>1691</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2876.

<sup>1692</sup> M.E. greift der in der Darlegung alternativer Lösungsansätze nicht selten verwendete Oberbegriff «Fiskalische Instrumente», unter den sämtliche abgaberechtlichen Ansätze subsumiert werden, gegebenenfalls noch mit einer Unterscheidung in «Allgemeine» und «spezifische fiskalische Instrumente», bei Berücksichtigung der juristi-

staatliche Leistung dar. Vielmehr sollen sie das Verhalten von Bevölkerung und Wirtschaft in eine vom Staat ge- bzw. erwünschte Richtung lenken.<sup>1693</sup> So bezwecken solche umweltschutzbezogenen<sup>1694</sup> bzw. im Sinne einer nachhaltigen Bodennutzung ausgestaltete Lenkungsabgaben eine direkte finanzielle Verhaltenslenkung: Unerwünschte Verhaltensweisen sollen unattraktiv gemacht und die Abgabepflichtigen so zu einem anderen – umweltfreundlicheren – Verhalten veranlasst werden.<sup>1695</sup> Mittels bodennutzungsbezogenen Lenkungsabgaben sollen die mit einer baulichen Flächennutzung verbundenen externen Kosten – indem diese Nutzung einen expliziten Preis erhält bzw. gar die Knappheit der beschränkt vorhandenen Ressource Boden abbildet<sup>1696</sup> – internalisiert und Anreize geschaffen werden, mit der noch vorhandenen unbebauten Fläche sparsam umzugehen.<sup>1697</sup> Ebenso können auf eine solche Weise die ökologischen Auswirkungen einer baulichen Bodennutzung den jeweiligen Grundeigentümern oder Bauherren angelastet werden.<sup>1698</sup>

Umgesetzt werden kann eine solche bodennutzungsbezogene Lenkungsabgabe beispielsweise als Flächennutzungsabgabe (C.) oder als Versiegelungsabgabe

---

schen Terminologie etwas zu kurz bzw. wäre die hier angewendete Begrifflichkeit bzw. Differenzierung nach «Abgabenrechtliche Instrumente» und Unterteilung in Steuern, Kausal- und Lenkungsabgaben – aus einer juristischen Warte – wohl verständlicher. Vgl. beispielsweise GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 1; ESTERMANN, S. 36; ZUMBRUNN, S. 14.

<sup>1693</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2876; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 12.

<sup>1694</sup> Beispiele solcher umweltschutzbezogener Lenkungsabgaben mit Umweltschutzziele sind die mengenmässige Abfallgebühr, die LSVA, die emissionsabhängige Flugplatzlandegebühr, aber auch die Abgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen und Heizöl, Benzin und Dieselöl mit einem bestimmten Schwefelgehalt gemäss Art. 35a ff. USG; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 12; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2877; s. auch, mit weiteren Beispielen, FREY, *Strategien und Instrumente*, S. 93 ff.

<sup>1695</sup> Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 12; vgl. FREY, *Strategien und Instrumente*, S. 95.

<sup>1696</sup> Vgl. hierzu WEHRLI, *Interview REY*, S. 6.

<sup>1697</sup> GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 8 sowie S. 11; vgl. *Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten*, S. 120; vgl. ESTERMANN, S. 22.

<sup>1698</sup> ESTERMANN, S. 22.

(D.), auf deren Ausgestaltung und Funktionsweise hier eingegangen werden soll.<sup>1699</sup>

### C. Flächennutzungsabgaben

Ziel und Zweck einer Flächennutzungsabgabe – die Rede ist teilweise auch von der Siedlungsflächenabgabe<sup>1700</sup> – ist die möglichst ökologische Nutzung der Bodenfläche.<sup>1701</sup> Die bislang unberücksichtigt gebliebenen externen Kosten einer baulichen Inanspruchnahme des Bodens sollen internalisiert werden, indem die bauliche Nutzung einer bisher unbebauten Parzelle – Gebäude *und* umliegende, weiterhin unbebaute Fläche – kostenpflichtig wird.<sup>1702</sup> Dadurch soll die bauliche Flächeninanspruchnahme insgesamt reduziert und sichergestellt werden, dass der

<sup>1699</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 22; vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 59. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 168, bezeichnen diese beiden Abgaben auch als «Zersiedelungsabgaben». Die konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten solcher bodennutzungsbezogenen Lenkungsabgaben sind vielfältig. Eine Übersicht ist beispielsweise in ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 5 ff., sowie B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 12, ersichtlich. Die hier besprochenen Instrumente, die Flächennutzungsabgabe sowie die Bodenversiegelungsabgabe haben in der Literatur jedoch vertiefte(re) Berücksichtigung als andere, ähnliche Instrumente gefunden (vgl. z.B. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 8 ff. sowie S. 11 ff.; ESTERMANN, S. 22; B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 17 ff. sowie S. 34 ff.; s. auch HÄNNI/WALTER /CELIO/SUDAU, S. 9 ff. (letztere bzgl. Flächennutzungsabgabe). Insbesondere der *Flächennutzungsabgabe* – die sämtliche mit einer baulichen Bodennutzung verbundenen Beeinträchtigungen des Bodens berücksichtigt – wird grosses Potenzial nachgesagt, den Bodenverbrauch zu reduzieren, ohne dabei den Markt ausser Kraft zu setzen; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 3; s. auch ESTERMANN, S. 22. Bei der Versiegelungsabgabe handelt es sich um ein zur Flächennutzungsabgabe analoges Instrument, das jedoch nicht die Inanspruchnahme durch eine Baute allein, sondern sämtliche mit einer Versiegelung einhergehenden Schäden berücksichtigt, vgl. ESTERMANN, S. 22.

<sup>1700</sup> ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 5; der Terminus Flächennutzungsabgabe dient hierbei als Oberbegriff für sämtliche Abgaben, die auf die Nutzung einer bestimmten Fläche zu entrichten sind, was insbesondere auch auf die Mehrwertabgabe gemäss Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG zutrifft, vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 5 ff., insb. S. 7. S. auch SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36; GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 121.

<sup>1701</sup> B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 18; s. auch SÜESS/GMÜNDER, S. 58 f.

<sup>1702</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 8.

Boden aufgrund der entstehenden Nutzungskosten möglichst effizient – verdichtet – überbaut wird.<sup>1703</sup>

Im Interesse einer nachhaltigen Bodennutzung kann bzw. muss überdies durch die konkrete Ausgestaltung der Flächennutzungsabgabe ein Anreiz zur Siedlungsentwicklung nach innen geschaffen werden, indem die Überbauung eines bisher unbebauten Grundstücks in peripheren Lagen im Verhältnis zu gehorteten, brachliegenden oder allgemein unternutzten Flächen im bestehenden Siedlungsgebiet teurer zu stehen kommt.<sup>1704</sup>

## 1. Konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten

Im Rahmen des Grundtyps der Flächennutzungsabgabe wird vom Investor oder Grundeigentümer eine Abgabe in Fr. pro Flächeneinheit beanspruchter Boden in m<sup>2</sup> erhoben.<sup>1705</sup> Die Bemessung der Abgabehöhe erfolgt also in Abhängigkeit der beanspruchten Gesamtparzellenfläche. Entsprechend ist verdichtetes Bauen, beispielsweise die Erstellung eines Mehrfamilienhauses, günstiger als das Erstellen eines Einfamilienhauses mit Umschwung an derselben Stelle.<sup>1706</sup>

Alternativ lässt sich zusätzlich die Dimension der Standorteignung als Abgabebemessungskriterium implementieren. Diese kann auf zwei Arten Berücksichtigung finden, wobei beide Komponenten auch kombiniert angewendet werden können:<sup>1707</sup>

---

<sup>1703</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 8.

<sup>1704</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 238; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 8; vgl. GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 564; s. auch Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 21.

<sup>1705</sup> ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 5; B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 24; GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 51.

<sup>1706</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 122; GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 564; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 103.

<sup>1707</sup> Vgl. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 18; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 9 sowie S. 11. Es bestehen daneben weitere Möglichkeiten der Abgabeevaluation. So schlagen etwa B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 25 f., sowie GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 122 f., als *Untervariante* der hier beschriebenen *Flächennutzungs- bzw. Siedlungsflächenabgabe* eine *Zersiedelungsabgabe* vor, welche

Einerseits beinhaltet die Standorteignung eine raumplanerische Komponente, d.h. die Abgabehöhe kann danach variieren, ob sich die fragliche Parzelle im bestehenden Siedlungsgebiet befindet, was beispielsweise bei Brachflächen oder gehortetem Bauland in Zentrumslagen der Fall ist, oder aber ob ein peripher oder gar ausserhalb der Bauzone gelegenes Grundstück überbaut werden soll. Im ersten Fall müsste die Abgabe, um eine möglichst effiziente Lenkungswirkung hin zu einer Siedlungsentwicklung nach innen zu entfalten, möglichst tief ausfallen bzw. gar nicht erhoben werden, im zweiten Fall des peripher gelegenen Grundstücks müsste der Abgabesatz entsprechend höher sein.<sup>1708</sup> Lenkungsmittel ist die «Verteuerung» des in der Peripherie regelmässig kostengünstiger zu erwerbenden Bodens, wodurch die bauliche Inanspruchnahme von erschliessungstechnisch besser gelegenen Parzellen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets ökonomisch interessanter wird.<sup>1709</sup>

Andererseits lässt sich die Standorteignung auch mit einer ökologischen Komponente beurteilen, indem die Abgabehöhe anhand der Bodenqualität des bean-

---

die Flächennutzungsabgabe um einen Quotienten erweitert, welcher die Einwohnerdichte innerhalb der Bauzone der jeweiligen Gemeinde mit der Bauzonenfläche pro Einwohner der Schweiz mitberücksichtigt. Dies mit dem Ziel, dass so Grundeigentümer in Gemeinden mit wenig verdichteten Siedlungsstrukturen stärker belastet werden als Grundeigentümer in Gemeinden, welche bislang eine haushälterische und konzentrierte Bodennutzungs politik betrieben haben. S. hierzu auch ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 6. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 8, spricht diesbezüglich von einem *gemeindespezifischen Gewichtungsfaktor*, der eingeführt werden könnte, um die Zersiedelung der jeweiligen Gemeinde in die Abgabehöhe einfließen zu lassen. M.E. ist eine derartige Ausgestaltung, wenn auch eine noch höhere Treffsicherheit hinsichtlich der erwünschten Lenkung erzielt werden könnte, insgesamt sowohl für die damit schliesslich mit der Umsetzung betrauten Behörden wie auch die involvierten Grundeigentümer und Investoren zu kompliziert, weshalb auch die notwendige Akzeptanz zur Umsetzung fehlen dürfte; s. auch B,S,S, VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 35 f.

<sup>1708</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 22; vgl. B,S,S, VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 18; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 11.

<sup>1709</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 22; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 5. B,S,S, VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 18, weisen darauf hin, dass bereits mit einer Erhebung der Abgabe mit einem für sämtliche Zonen gleich hohen Ausgabensatz ein Druck zur Siedlungsentwicklung nach innen entsteht, da in der Peripherie bzw. an Standorten, an denen die Bodenpreise gering sind, die Abgabe im Verhältnis zum Bodenpreis höher ist.

spruchten Bodens bemessen wird.<sup>1710</sup> Je nachdem, welche ökologischen Funktionen tangiert werden, fällt die zu entrichtende Abgabe entsprechend höher oder tiefer aus: Während bei der – aus raumplanerischer Sicht oft erwünschten – Überbauung eines ungenutzten Industriegebiets kaum mehr ökologische Funktionen des Bodens beeinträchtigt werden – und die Abgabe entsprechend tief ausfallen dürfte – ist bei der erstmaligen Überbauung einer bisher als Acker genutzten Landwirtschaftsfläche Gegenteiliges der Fall, was sich entsprechend auf die Abgabehöhe auswirkt.

Für die Festlegung der Abgabesätze kann die für eine bauliche Nutzung infrage kommende Fläche beispielsweise mit der noch genauer zu evaluierenden Erhebung der jeweiligen Bodenqualität gemeinde- oder gar kantonsweise in ökologische Nutzungsklassen unterteilt werden.<sup>1711</sup> Ebenso bietet sich die – flächendeckend, aber auch ad hoc bei einem konkreten Bauvorhaben<sup>1712</sup> mögliche – Bewertung der beanspruchten Böden mittels der noch zu erörternden Bodenindex-Punkte an.<sup>1713</sup>

Bei bereits überbauten Parzellen wird die Erhebung einer jährlich geschuldeten Flächennutzungsabgabe vorgeschlagen,<sup>1714</sup> während bei neu zu überbauenden Flächen eine einmalige Abgabenerhebung, z.B. bei Erteilung der Baubewilligung

---

<sup>1710</sup> B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 18; GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 51; ESTERMANN, S. 22 sowie S. 36; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 8 f.; ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 11.

<sup>1711</sup> Was, wie die flächendeckende Erstellung eines Bodenschutzkonzeptes bzw. die Erfassung sämtlicher Flächen einer Gemeinde oder eines Kantons, eine sehr langwierige und teure Aufgabe ist. Vgl. hierzu die Ausführungen zum Bodenschutzkonzept und zur Erhebung der Bodenqualität im Dritten Teil, 7. Kapitel. S. auch B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 35.

<sup>1712</sup> Diese Massnahme ist sicherlich kostengünstiger, müsste aus Überlegungen der Planungs- und Rechtssicherheit jedoch vor der tatsächlichen Planung eines konkreten Bauvorhabens an die Hand genommen werden, da die Abgabekosten nach genauer Evaluation der konkret vorhandenen Bodenqualität allenfalls bedeutend höher ausfallen, als man dies auf den ersten Blick budgetiert hätte.

<sup>1713</sup> Vgl. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 18; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 15. Zu den Bodenindex-Punkten vgl. Dritter Teil, 7. Kapitel.

<sup>1714</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 142, streicht diesbezüglich hervor, dass dadurch ein Anreiz besteht, bei bislang unternutzten Parzellen das vorhandene Dichtepotenzial besser auszuschöpfen.

oder nach Abschluss der Bauarbeiten – allenfalls ergänzt um eine in den Folgejahren periodisch zu entrichtende Abgabe – möglich sei.<sup>1715</sup>

## 2. Rechtliche Umsetzung

Im Abgaberecht gilt ein streng gehandhabtes Gesetzmässigkeitsprinzip.<sup>1716</sup> So sind der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe sowie deren Bemessung in den Grundzügen in einem Gesetz im formellen Sinn festzulegen.<sup>1717</sup> Für weitere Details einer Abgabe reicht es aus, wenn diese mit genügender Bestimmtheit in einem Rechtssatz festgelegt werden.<sup>1718</sup> Die Regelung von Punkten, die keinen Eingang in ein formelles Gesetz finden müssen, kann auf Verordnungsebene vorgenommen werden: «Die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe müssen in den einschlägigen Rechtssätzen so genau umschrieben sein, dass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für die Betroffenen hinreichend voraussehbar sind. Welche Anforderungen dabei zu stellen sind, hängt von der jeweiligen Materie ab.»<sup>1719</sup>

## 3. Regulierungsebene

Für die Erhebung einer Abgabe – insbesondere auch für eine Lenkungsabgabe wie die hier zu erörternde Flächennutzungsabgabe – auf Bundesebene bedarf es aufgrund des Vorbehalts in Art. 42 Abs. 1 BV einer verfassungsmässigen Ermächtigung, damit der Bund in diesem Bereich legislieren und Abgaben erheben

---

<sup>1715</sup> B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 18; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung S. 8. Auf die diesbezüglichen Umsetzungsschwierigkeiten wird sogleich eingegangen.

<sup>1716</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2767. Eine Ausnahme von diesem strengen Gesetzmässigkeitsprinzip bilden – hier nicht einschlägige – Kausalabgaben, bei denen das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip die Abgabehöhe ausreichend begrenzen; vgl. hierzu TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 59 Rz. 6; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2762.

<sup>1717</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2851; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 59 Rz. 2. Vgl. BGE 126 I 180 ff. (183), E. 2a/bb. Vgl. auf Bundesebene Art. 164 Abs. 1 lit. d BV (Abgaben) sowie Art. 127 Abs. 1 BV (Steuern).

<sup>1718</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 59 Rz. 4; vgl. BGE 126 I 180 ff. (183), E. 2a/bb.

<sup>1719</sup> BGE 123 I 248 ff. (250), E. 2; vgl. BGE 126 I 180 ff. (183), E. 2a/bb. S. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 59 Rz. 4.

darf.<sup>1720</sup> Zudem muss, wie soeben dargelegt, ein Gesetz im formellen Sinn die Grundzüge der Abgabe (Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand der Abgabe sowie deren Bemessung) regeln, während die Details der Bemessung auf Verordnungsebene festgelegt werden können.<sup>1721</sup>

Dasselbe gilt weitgehend für die Einführung einer Flächennutzungsabgabe auf kantonaler Ebene. Im Gegensatz zum Bund ist in den Kantonen jedoch grundsätzlich keine Ermächtigung in der Verfassung notwendig, d.h. es genügt eine formell-gesetzliche Grundlage für die Einführung einer neuen Abgabe, während für die Regelung von Einzelheiten wiederum auf eine Verordnung verwiesen werden kann.<sup>1722</sup> Die Details der Bemessung könnten also auf Verordnungsebene definiert oder in bestehende Bau- und Planungsreglementarien (Gesetze und/oder Verordnungen) implementiert werden.<sup>1723</sup>

Auf Gemeindeebene kann eine Flächennutzungsabgabe mittels einem eigens dazu geschaffenen formellen Gesetz, oder aber auch durch die Ergänzung der bestehenden Bau- und Zonenreglemente eingeführt werden.<sup>1724</sup> Dienlich wäre diesbezüglich jedoch die Festlegung zumindest der auf dem gesamten Kantonsgebiet geltenden Grundzüge in einem kantonalen Rahmengesetz.<sup>1725</sup>

#### **4. Umsetzungshürden**

Grundsätzlich bestünde mit einer Flächennutzungsabgabe ein treffsicheres, im Prinzip praxistaugliches Instrument, um die Bodennutzung in die gewünschte, nachhaltige Richtung zu lenken.<sup>1726</sup> Schaut man etwas genauer hin, so gibt es doch einige nicht unerhebliche Hürden und Hindernisse zu überwinden:

---

<sup>1720</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 59 Rz. 4; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 16; vgl. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 19.

<sup>1721</sup> Vgl. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 35.

<sup>1722</sup> Vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 16 sowie S. 19; BIAGGINI, BaKomm, N 1 ff. sowie 31 ff. zu Art. 42 BV; GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 7 ff.

<sup>1723</sup> Vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 16.

<sup>1724</sup> Vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 16.

<sup>1725</sup> ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 16 sowie S. 19.

<sup>1726</sup> ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 3. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 123; s. auch B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLI-



Die Flächennutzungsabgabe kann derart ausgestaltet werden, dass sie «den Boden an peripheren Lagen mit überdimensionierten Bauzonen empfindlich verteuert und der Zersiedelung Grenzen setzt».<sup>1727</sup> Die Abgabehöhe, um die gewünschte Lenkungswirkung zu erzielen, müsste jedoch sehr hoch – «prohibitiv hoch» – ausgestaltet sein.<sup>1728</sup> Dabei bleibt jedoch fraglich, ob der erwünschte Lenkungserfolg tatsächlich eintritt.<sup>1729</sup> Ebenso besteht die Gefahr, dass bei einer entsprechend hohen Abgabe die Marktmechanismen nicht mehr spielen oder der Markt derart verzerrt oder behindert wird, dass die ökologische Komponente der Nachhaltigkeit die ökonomische quasi zum Erliegen bringt.<sup>1730</sup>

Bei einer jährlich zu entrichtenden Abgabe lässt sich sodann keine Lenkungswirkung mehr erzielen, da die Bemessungsgrundlage aller möglichen Modifikationen der Flächennutzungsabgabe einzig die Grösse der beanspruchten Parzelle in m<sup>2</sup> darstellt. Der einzelne Grundeigentümer hat keine Möglichkeit, sein Verhalten in

---

CHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 35; ESTERMANN, S. 23. Gemäss ESTERMANN, S. 36, handelt es sich bei der Flächennutzungsabgabe um das «zielgenaueste der fiskalischen Steuerungsinstrumente».

<sup>1727</sup> ESTERMANN, S. 36.

<sup>1728</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 23; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 3; vgl. – bzgl. der Versiegelungsabgabe, was aber hier ebenso zutrifft – Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 31.

<sup>1729</sup> Vgl. SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 34, wonach erhöhte Baulandpreise bei Einfamilienhausbauten etwa keinen sparsameren Umgang mit dem Bauland zu erwirken vermögen.

<sup>1730</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 23; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 3; vgl. Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 31. Zu erwähnen ist hier ebenso, dass die richtige Abgabehöhe «*theoretisch*» in einem sog. *Trial-and-error-Prozess* festgelegt werden muss. Das heisst, der «richtige» Abgabebetrag, der die gewünschte Lenkungswirkung zu erzielen vermag, muss durch sukzessive Erhöhen der Abgabe ermittelt werden; vgl. FREY, Strategien und Instrumente, S. 95; s. auch GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 145, sowie SÜESS/GMÜNDER, S. 59. Es ist fraglich, ob ein solches Vorgehen von den Abgabepflichtigen goutiert würde, z.B. dann, wenn der eine Nachbar für dieselbe Parzellengrösse ein Jahr später mit dem Bau beginnt und nur deshalb eine höhere Abgabe entrichten muss, weil diese in der Zwischenzeit aufgrund der Ergebnisse im *Trial-and-error-Prozess* angepasst wurde.

einer aus einer bodenpolitisch nachhaltig erwünschten Sicht so anzupassen, dass er die Abgabe minimieren oder derselben entgehen kann.<sup>1731</sup>

Wird die Flächennutzungsabgabe auf kommunaler oder kantonaler Ebene eingeführt, ist anzunehmen, dass interessierte Investoren in diejenigen Gemeinden oder Kantone ausweichen, die keine solche Abgaberegulation kennen.<sup>1732</sup> Es wäre deshalb eine Regelung auf Bundesebene vonnöten, damit alle Gebietskörperschaften gleich lange Spiesse hätten und nicht diejenigen, welche um der Nachhaltigkeit willen eine Flächennutzungsabgabe eingeführt haben, dadurch einen komparativen Nachteil erleiden.<sup>1733</sup>

Überdies ist fraglich, ob und wie sich die Flächennutzungsabgabe in die Reihe von weiteren möglichen, teilweise bereits bestehenden Instrumenten für eine nachhaltige Bodennutzung eingliedern lässt.<sup>1734</sup>

So handelt es sich bei der Mehrwertabgabe gemäss Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG, die nach der Teilrevision des RPG 2012 nun in allen Kantonen zwingend umgesetzt werden muss, ebenso um eine Flächennutzungsabgabe in einem weiteren Sinne.<sup>1735</sup> Wie bereits aufgezeigt, wurde die neu obligatorische Mehrwertabgabe in den parlamentarischen Beratungen auf den Zeitpunkt der Überbauung oder Veräusserung des Grundstückes – im Sinne einer konsequenten Mobilisierung des Bodens, wie sie etwa Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> und Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG verlangen, reichlich spät – festgelegt.<sup>1736</sup> Die beiden Abgaben kämen sich, gerade wenn die Flächennutzungsabgabe ebenso im Zeitraum zwischen Einzonung und baulicher Inanspruchnahme bemessen wird oder gar geschuldet ist,<sup>1737</sup> somit über kurz oder lang ins Gehege, was dem erwünschten Resultat einer nachhaltigen Bodennutzung

---

<sup>1731</sup> Vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 14. Dieselben beschränken sich sodann auf S. 19 einzig noch auf den Vorschlag der Erhebung einer einmaligen Abgabe beim Neubau.

<sup>1732</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 7 sowie S. 9; vgl. KEINER, Aus grün mach grau, S. 89; vgl. GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 562 sowie S. 567; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 81; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 60 sowie S. 65.

<sup>1733</sup> Vgl. KEINER, Aus grün mach grau, S. 89; vgl. WEBER, Metron Dichtebox, S. 12; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 85 f.

<sup>1734</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 36.

<sup>1735</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 36; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 5 ff., insb. auch S. 7; vgl. SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36.

<sup>1736</sup> Vgl. hierzu Zweiter Teil, 3. Kapitel, IV.B.

<sup>1737</sup> Vgl. HÄNNI/WALTER /CELIO/SUDAU, S. 15.

nicht sehr dienlich sein dürfte. «Würde die einmalige Abgabe bei der Einzonung erhoben, so entspräche das Instrument der teilweise bereits vorhandenen Mehrwertabschöpfung.»<sup>1738</sup> Das Anwendungsfeld der Flächennutzungsabgabe bliebe m.E. so auf Parzellen innerhalb der bestehenden Bauzonen beschränkt, deren bauliche Inanspruchnahme man im Sinne der gewünschten Siedlungsentwicklung nach innen gerade nicht durch die Erhebung einer weiteren Abgabe erschweren dürfte.

Gleichzeitig besteht mit einer verursachergerechten Erschliessungsabgabe, wie demnächst aufzuzeigen sein wird, ein Instrument, das eine ähnliche, wenn auch nicht ganz so genaue Lenkungswirkung zu erzielen vermag, sich auf das Rechtsgleichheits- bzw. Gleichbehandlungsgebot i.S.v. Art. 8 BV abstützen und gar auf einer bestehenden rechtlichen Grundlage aufbauen kann.<sup>1739</sup>

Es lässt sich schliesslich auch nicht leugnen, dass durch eine jährlich zu entrichtende Flächennutzungsabgabe jeweils ein Teil des Grundstückswertes abfließt, ohne dass der Abgabepflichtige – da die Baute ja bereits erstellt wurde – die Möglichkeit einer alternativen, besseren Nutzungsmöglichkeit hätte. Tangiert wird somit das gemäss Art. 26 BV geschützte Eigentum (namentlich die Institutsgarantie), welches so nach und nach an Wert verliert. Die Erhebung einer jährlich geschuldeten Flächennutzungsabgabe dürfte somit eine unzulässige konfiskatorische Wirkung haben, welche die Institutsgarantie verletzt.<sup>1740</sup>

## D. Bodenversiegelungsabgabe

Die Bodenversiegelungsabgabe ist eine Abwandlung der Flächennutzungsabgabe.<sup>1741</sup> Da sich Flächennutzungs- und Bodenversiegelungsabgabe stark überschneiden, kann nur eines der beiden Instrumente in der Praxis zur Anwendung kommen.<sup>1742</sup> Während die Flächennutzungsabgabe bislang – soweit ersichtlich – weder in der Schweiz noch im Ausland realisiert wurde,<sup>1743</sup> fand die Bodenversie-

<sup>1738</sup> HÄNNI/WALTER /CELIO/SUDAU, S. 16.

<sup>1739</sup> Vgl. Dritter Teil, 5. Kapitel, II.E.

<sup>1740</sup> Vgl. hierzu Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4.a.

<sup>1741</sup> ESTERMANN, S. 22; s. auch SÜESS/GMÜNDER, S. 58 f.; SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36, sowie BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 104.

<sup>1742</sup> ESTERMANN, S. 23.

<sup>1743</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 9.

gelungsabgabe zumindest Eingang in den Entwurf des schliesslich nicht realisierten Raumentwicklungsgesetzes (REG).<sup>1744</sup> So sah Art. 65 Abs. 1 E-REG vor, dass die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer dem Standortkanton pro Quadratmeter Boden, der in der Kulturlandzone neu überbaut oder versiegelt wird, eine einmalige Abgabe zu entrichten hat. Abs. 3 von Art. 65 E-REG legte gar die Abgabehöhe fest, die «für Flächen, auf denen Hochbauten stehen, 300 Franken pro Quadratmeter, für andere Flächen 100 Franken pro Quadratmeter» betragen sollte.<sup>1745</sup>

Während Abgabeobjekt der Flächennutzungsabgabe die ganze bebaute Parzelle – bestehend aus der bebauten Fläche wie auch dem dazugehörenden Umschwung – bildet, hat die Bodenversiegelungsabgabe einzig die versiegelte Bodenfläche der jeweiligen Parzelle – Gebäudefläche sowie weitere versiegelte Flächen aus Asphalt, Beton etc. – im Auge.<sup>1746</sup>

Dadurch soll ein Anreiz geschaffen werden, nebst der Wohnfläche möglichst nicht noch weitere Flächen wie Zufahrtsstrassen, Terrassen oder Parkplatzanlagen zu erstellen bzw. diese möglichst naturnah und unversiegelt zu belassen.<sup>1747</sup> Gleichzeitig sollen die externen ökologischen Kosten dieser baulichen Versiegelungen internalisiert und die Grundeigentümer zu einer möglichst effizienten Nutzung des Bodens, der versiegelt werden muss, angehalten werden.<sup>1748</sup>

---

<sup>1744</sup> Vgl. WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 37.

<sup>1745</sup> S. auch ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 15. Diese Versiegelungsabgabe hätte das nichtlandwirtschaftliche Bauen ausserhalb der Bauzonen (zur «Kulturlandzone» gemäss Art. 48 Abs. 1 E-REG gehören Gebiete, die nicht einer Bauzone zugewiesen sind) verteuern sollen; vgl. WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 37; vgl. ARE, Erläuternder Bericht REG, S. 67 sowie S. 88 ff.

<sup>1746</sup> ESTERMANN, S. 22; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 8 sowie S. 11.

<sup>1747</sup> ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 5; B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 36; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 11.

<sup>1748</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung S. 11; ESTERMANN, S. 22.

## 1. Konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten

Die Versiegelungsabgabe wird vom Grundeigentümer bzw. Bauherrn pro versiegelte Bodenfläche einer Parzelle in m<sup>2</sup> erhoben.<sup>1749</sup> Es besteht die Möglichkeit einer Abgabereduktion, wenn der Grundeigentümer Flächen, die bislang baulich genutzt wurden, entsiegelt und einer bodenschonenden Nutzung zuführt.<sup>1750</sup> Eine Abgabereduktion oder ein vollumfängliches Absehen von einer Abgabe drängt sich m.E. – analog zur Flächennutzungsabgabe<sup>1751</sup> – bei Entwicklungsschwerpunkten im weitgehend überbauten Gebiet bzw. insbesondere an Zentrumslagen auf, da eine solche Abgabe die im Rahmen einer Siedlungsentwicklung nach innen unerwünschte Wirkung haben könnte, dass ein solches Grundstück dann eben nicht überbaut wird.<sup>1752</sup>

Wie die Flächennutzungsabgabe kann die Versiegelungsabgabe als einmalig geschuldete Abgabe bei Neuversiegelungen oder als periodisch wiederkehrende Abgabe auf sämtliche versiegelten Flächen erhoben werden.<sup>1753</sup> Denkbar wäre auch eine Kombination von einmalig und periodisch erhobener Versiegelungsab-

<sup>1749</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung S. 11; B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 20, die eine *weitere Differenzierung* der Abgabesätze vorschlagen. So soll danach unterschieden werden, ob es sich bei der versiegelten Fläche um eine *Gebäudefläche* handelt, die den Boden stärker beeinträchtigt und eine höhere Abgabe nach sich zieht, als wenn die Fläche «bloss» geringfügiger, etwa mit einem *Parkplatz*, versiegelt wird und so einen weniger schweren Eingriff darstellt, der leichter wiederherzustellen ist und deshalb mit einer geringeren Abgabe abgegolten werden soll.

<sup>1750</sup> Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 21.

<sup>1751</sup> Vgl. Dritter Teil, 5. Kapitel, II.C.1.

<sup>1752</sup> Vgl. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 21; vgl. GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 564; s. auch GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 120 f., der darauf hinweist, dass eine solche Abgabe an zentrumsnahen, gut erschlossenen Lagen aufgrund der dort höheren Bodenpreise einen bedeutend geringeren Anteil an den Gesamtkosten der baulichen Inanspruchnahme ausmacht als an peripheren Lagen. Dadurch entstehe ein gewisser Anreiz zu Konzentration und dadurch Reduktion der Zersiedelung. Gleichzeitig sei jedoch der Verbrauch der Siedlungsflächen nicht mit der Bodenversiegelung gleichzusetzen: Oft hätten Einfamilienhausparzellen mit deren Umschwung einen geringen Anteil an versiegelten Flächen, würden jedoch massgeblich zum Siedlungsflächenwachstum beitragen.

<sup>1753</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 11; vgl. GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 564.

gabe.<sup>1754</sup> «Im Falle einer Ausrichtung auf Neuversiegelungen würde eine solche Abgabe bei zentrumsnahen, gut erschlossenen Standorten aufgrund der höheren Bodenpreise einen wesentlich geringeren Anteil an den Gesamtkosten ausmachen als an peripheren Standorten. Dadurch entstehen Anreize zur Konzentration der Siedlungsentwicklung, was wiederum zur Reduktion der Zersiedelung beiträgt.»<sup>1755</sup>

## **2. Rechtliche Umsetzung und Regulierungsebene**

Bezüglich rechtlicher Gestaltung wie auch möglicher Regulierungsebene kann aufgrund der Analogie der beiden Instrumente auf die Ausführungen bezüglich der Flächennutzungsabgabe verwiesen werden.<sup>1756</sup> Notwendig ist also die Regelung zumindest der Grundzüge in einem Gesetz im formellen Sinne – es sei diesbezüglich auf Art. 65 E-REG verwiesen –, während mit der detaillierten Ausführung auf Verordnungsebene dem Erfordernis des Rechtssatzes Genüge getan wird.<sup>1757</sup> So wäre die Einführung einer Bodenversiegelungsabgabe mit der Ergänzung der bestehenden kantonalen oder kommunalen Bau- und Planungsgesetze zu bewerkstelligen.<sup>1758</sup> Die Abgabenerhebung bei Neuversiegelungen liesse sich ohne grosse Umsetzungsaufwendungen in das bestehende Baubewilligungsverfahren implementieren.<sup>1759</sup>

## **3. Umsetzungshürden**

Die Versiegelungsabgabe hätte sicherlich eine dämpfende Wirkung auf die Bodenversiegelung.<sup>1760</sup> Insbesondere liesse sich mittels einer jährlichen Abgabe ein Entsiegelungsanreiz generieren; dies jedoch verbunden mit einem erheblichen

---

<sup>1754</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 11.

<sup>1755</sup> B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 21; s. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung S. 12.

<sup>1756</sup> Vgl. vorstehend Dritter Teil. 5. Kapitel, II.C.2 f.

<sup>1757</sup> Vgl. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 22 sowie S. 37. Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung S. 12.

<sup>1758</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung S. 12; ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 11.

<sup>1759</sup> ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 11.

<sup>1760</sup> B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 36; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 12.

Aufwand bei der fortlaufenden Erfassung der jeweiligen Flächen und der entsprechenden Abgabeberechnung.<sup>1761</sup> Gleichzeitig wird wiederum die Eigentumsgarantie nicht unerheblich tangiert, da dem Gros der Grundeigentümer kein grosser Spielraum verbleibt, die Abgabehöhe für ihr Grundstück durch Entsiegelungsmassnahmen zu verringern und so ein Teil des Eigentums nach und nach «wegbesteuert» wird.<sup>1762</sup>

Wird die Versiegelungsabgabe jedoch bloss auf Neubauten angewendet, resultiert daraus eine Ungleichbehandlung der Eigentümer bestehender und neuer Bauten und damit eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BV.<sup>1763</sup>

Des Weiteren kann bezüglich der möglichen Schwierigkeiten bei der Bodenversiegelungsabgabe weitgehend auf deren Zwillung, die Flächennutzungsabgabe, verwiesen werden.<sup>1764</sup>

So muss die Abgabehöhe wiederum sehr hoch ausfallen, um überhaupt eine Lenkungswirkung erzielen zu können.<sup>1765</sup> Ebenso kommt die Versiegelungsabgabe, wenn sie einmalig – beispielsweise bei Baubeginn – erhoben wird, mit der Mehrwertabgabe von Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG ins Gehege, bzw. bedürfte es einer weiteren Abstimmung dieser beiden Abgaben, wo doch die Mehrwertabgabe bislang bereits für sich genommen nicht nur auf Sukkurs auf kantonaler und Gemeindeebene gestossen ist. Ein Vorpreschen einzelner Kantone oder Gemeinden in dem Sinne, aus eigener Initiative eine an einer nachhaltigen Bodennutzung ausgerichtete Versiegelungsabgabe einzuführen, dürfte schliesslich ausgeschlossen sein, da diesen so

---

<sup>1761</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerinstrumente der Bodennutzung, S. 12; vgl. ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 9; vgl. B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 37; s. auch GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 121.

<sup>1762</sup> Vgl. hierzu insb. Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4.a.

<sup>1763</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 121; GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 564; ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 11.

<sup>1764</sup> Es sei diesbezüglich wiederum auf die Problematik eines *Trial-and-error-Verfahrens* aufmerksam gemacht; vgl. hierzu Fn. 1730, sowie GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 145.

<sup>1765</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 121; GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 564; ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 9. S. auch Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 31.

ein Wettbewerbsnachteil im Vergleich zu anderen Standorten, welche keine derartige Versiegelungsabgabe eingeführt haben, entsteht.<sup>1766</sup>

Zusammenfassend ist zur Versiegelungsabgabe also festzuhalten, dass diese zwar die Bodenversiegelung selber einzudämmen und gewisse Anreize zur Verdichtung zu schaffen vermag, der Hebel für eine nachhaltige Siedlungsbegrenzung und Siedlungsentwicklung nach innen jedoch gering, wenn nicht gar kaum vorhanden ist: «[...] über Versiegelungsreduktion allein wird der Siedlungsflächenverbrauch und die Zersiedelung jedoch nicht gestoppt.»<sup>1767</sup> Sowohl der Kanton Zürich<sup>1768</sup> wie auch der Kanton Bern<sup>1769</sup> haben die Einführung einer Bodenversiegelungsabgabe geprüft, jedoch nicht weiterverfolgt.<sup>1770</sup>

## **E. Verursachergerechte Erschliessungsabgabe**

### **1. Gesetzliche Regelung der Kostentragung**

#### **a) *Tragung der Erschliessungskosten gemäss RPG***

Art. 19 Abs. 1 RPG hält zur Erschliessung – gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG nebst der Zonenkonformität eine der beiden wesentlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung – fest, dass ein Grundstück dann als rechtsgenügend erschlossen gilt, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist.

Gemäss Art. 19 Abs. 2 RPG ist das Gemeinwesen für die Erschliessung der Bauzonen verantwortlich. Die Regelung der Beiträge der einzelnen Grundeigentümer an diese Erschliessung ist Sache des kantonalen Rechts. Die Kantone werden demnach aufgefordert, die finanzielle Beteiligung der Grundeigentümer an die

---

<sup>1766</sup> Vgl. hierzu Zweiter Teil, 3. Kapitel, IV, sowie Dritter Teil, 5. Kapitel, II.C.4.

<sup>1767</sup> B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Abgaben, S. 36; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung S. 12.

<sup>1768</sup> INFRAS/ECOPLAN, S. 63 ff.

<sup>1769</sup> ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente, insb. S. 25.

<sup>1770</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 12.



Erschliessungskosten zu regeln bzw. die Erschliessung «mindestens teilweise durch Kausalabgaben zu finanzieren».<sup>1771</sup>

Erschliesst das Gemeinwesen die Bauzonen nicht in Übereinstimmung mit dem Erschliessungsprogramm bzw. nicht fristgerecht, so ist dem Grundeigentümer gemäss Art. 19 Abs. 3 RPG zu gestatten, dass dieser sein Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber erschliessen oder die Erschliessung durch das Gemeinwesen bevorschussen kann.

### **b) *Tragung der Erschliessungskosten gemäss WEG***

Für Wohnzonen ist überdies Art. 6 WEG zu beachten. Dessen Abs. 1 hält fest, dass die nach kantonalem Recht zuständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften von den Grundeigentümern angemessene Beiträge an die Kosten der Groberschliessung – die übergeordnete Erschliessungsinfrastruktur – erheben, wobei diese Beiträge kurz nach Fertigstellung der Anlagen fällig werden. Gemäss Art. 6 Abs. 2 WEG sind die Kosten der Feinerschliessung – die individuellen Anschlusskosten vom übergeordneten Erschliessungsnetz bis zum einzelnen Gebäude – ganz oder zum überwiegenden Teil den Grundeigentümern zu überbinden.<sup>1772</sup>

Auf Verordnungsstufe werden diese Erschliessungsbeiträge weiter spezifiziert: Von den Kosten für Anlagen der Groberschliessung sind von den Grundeigentümern *mindestens 30 Prozent* zu tragen (Art. 1 Abs. 1 lit. a VWEG), während von den Kosten für Anlagen der Feinerschliessung ein Beitrag von *wenigstens 70 Prozent* zu erheben ist (Art. 1 Abs. 1 lit. b VWEG).<sup>1773</sup>

## **2. Aus der Beitrags- bzw. Vorzugslast fliessender Gerechtigkeitsgedanke**

Wie an anderer Stelle bereits festgehalten, handelt es sich bei diesem von einem Grundeigentümer zu tragenden Kostenanteil an die Erschliessungsanlagen um

---

<sup>1771</sup> GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 45; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 54; ausführlich REY, FHB Öffentliches Baurecht, Rz. 3.269 ff.; s. auch Botschaft WEG, S. 693.

<sup>1772</sup> Vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 115 f., vgl. Botschaft WEG, S. 692; s. auch PERREGAUX DUPASQUIER, S. 54.

<sup>1773</sup> Vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 54.

Beiträge bzw. Vorzugslasten.<sup>1774</sup> Mit der Erhebung derselben wird bezweckt, dass der Private den wirtschaftlichen Sondervorteil, der ihm aufgrund der Erstellung dieser Erschliessungsanlagen durch das Gemeinwesen erwächst und der über das hinausgeht, was die Erstellung dieser Anlagen der Allgemeinheit an Nutzen bringt, monetär abgelten muss.<sup>1775</sup>

Hintergrund der Abgeltung dieses Sondervorteils sind Rechtsgleichheits- bzw. Gerechtigkeitsgedanken. Der Einzelne profitiert von dieser öffentlichen Einrichtung mehr als die Allgemeinheit, weshalb er den auf ihn entfallenden Teil der Erschliessungskosten – die jeweilige Beitragslast orientiert sich im Prinzip an den tatsächlich entstandenen Kosten, ist also kostenabhängig – tragen sollte bzw. müsste.<sup>1776</sup>

### **3. Tatsächliche Umsetzung: Verzerrung des Bodenmarktes und Quersubventionierung**

In seinem «Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz» stellte der Bundesrat im Jahr 1996 fest: «Die Fortführung der gegenwärtigen Trends der Raumentwicklung ist nicht finanzierbar. Mit der Zersiedelung drohen steigende Kosten für den Bau, den Betrieb und den Unterhalt von Infrastrukturanlagen.»<sup>1777</sup> Trotz dieser Feststellung kommen bis heute diejenigen, welche von Infrastrukturleistungen für die Zu- und Wegfuhr von Wasser, Verkehr<sup>1778</sup> und Elektrizität profitieren, nur in begrenztem Umfang für die entstandenen Kosten auf.<sup>1779</sup> Angelas-

---

<sup>1774</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 29; vgl. bereits vorstehend Dritter Teil, 5. Kapitel, II.B.2.

<sup>1775</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 29.

<sup>1776</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 29. Entsprechend sagen etwa SÜESS/GMÜNDER, S. 64, der verursachergerechten Erschliessungsabgabe eine hohe bis sehr hohe Akzeptanz voraus; ähnlich GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 125, sowie GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 7.

<sup>1777</sup> Bundesrat, Bericht Grundzüge 1996, S. 620; s. auch ECOPLAN, Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, S. K-1.

<sup>1778</sup> Worunter einerseits die Strasseninfrastruktur, andererseits aber auch die externen Folgekosten der Nutzung des privaten und öffentlichen Personenverkehrs subsumiert werden, vgl. ECOPLAN, Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen, S. 9.

<sup>1779</sup> ECOPLAN, Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen, S. 9, welche evaluiert haben, dass eine verdichtete, nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung in diesen Bereichen bis zu dreimal tiefere Kosten generiert als dies bei einer Neuerschliessung, bei der die Siedlungserweiterung in die Peripherie erfolgt, der Fall ist; siehe ECOPLAN,

tet werden in der Regel die Durchschnittskosten, die insbesondere an peripheren Lagen bedeutend tiefer sind als die tatsächlich entstandenen Kosten, unabhängig davon, wie hoch die tatsächlich verursachten Kosten sind.<sup>1780</sup> Mehr noch: Weil diejenigen, welche von der Infrastruktur profitieren, nicht die volle Finanzierung übernehmen, ergibt sich daraus nicht nur eine Kostentragung durch die Allgemeinheit, sondern gar eine Art «Quersubventionierung» durch andere Private.<sup>1781</sup>

Diese fehlende Kostenwahrheit widerspricht nicht nur dem Gerechtigkeitsprinzip, sondern verzerrt überdies den Bodenmarkt. Bauen an peripheren Lagen ist deshalb weniger teuer, als es dies wäre, wenn die tatsächlichen Kosten insbesondere der Erschliessung berücksichtigt werden müssten.<sup>1782</sup> Wären die tatsächlichen Erschliessungskosten in Anschlag zu bringen, bestünde ein Anreiz, zuerst Baulücken in weitgehend überbautem – und erschlossenem – Gebiet zu überbauen, statt auf die Peripherie auszuweichen.<sup>1783</sup>

Diese – ungenügende – Kostenüberwälzung für die Erschliessungsanlagen widerspricht somit nicht nur der gesetzlichen Regelung von Art. 19 Abs. 2 RPG, der eine – wie auch immer geartete – Kostenbeteiligung der Grundeigentümer vor-

---

Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen, S. 2. S. auch SEIDL, *Ökonomische Instrumente*, S. 36.

<sup>1780</sup> GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 6; JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 168; Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, *Sondergutachten*, S. 26; WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 74. So bereits die Botschaft WEG, S. 694: «Nach der zurzeit geltenden Rechtsordnung werden in der Regel die Planungs- und Erschliessungskosten von der Allgemeinheit in der Form von Steuergeldern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden aufgebracht, indessen ihr Ertrag, soweit er sich in Grundstückpreisen niederschlägt, nur teilweise oder überhaupt nicht an die Allgemeinheit zurückfliesst».

<sup>1781</sup> Vgl. ECOPLAN, *Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen*, S. 2; vgl. FREY/ZIMMERMANN, S. 13; GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 6; vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 168.

<sup>1782</sup> Vgl. GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 140; vgl. GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 6; s. auch FREY/ZIMMERMANN, S. 13; ESTERMANN, S. 35; SEIDL, *Ökonomische Instrumente*, S. 36, sowie WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 9.

<sup>1783</sup> GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 140; vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 168; FREY/ZIMMERMANN, S. 13. Vgl. zur Erschliessungsabgabe auch MUGGLI, *Mindestausnützungsziffer*, S. 31 sowie S. 37.

sieht. Darüber hinaus wird so auch dem für Beiträge bzw. Vorzugslasten ebenso geltenden Gleichbehandlungsprinzip nicht nachgelebt.<sup>1784</sup>

Die Konsequenz daraus ist eine nicht nachhaltige Bodennutzung. Die fehlende Kostenwahrheit bzw. nicht verursachergerechte Überwälzung der Erschliessungskosten begünstigt die Zersiedelung: Peripher gelegenes Bauland ist regelmässig ohnehin günstiger zu erwerben als dasjenige an zentralen Lagen, hinzu kommt also, dass durch eine nicht verursachergerechte Kostenüberwälzung auch noch die tatsächlichen Erschliessungskosten nicht in den Baukosten berücksichtigt werden.<sup>1785</sup>

Überdies könnte mit der Überwälzung der Erschliessungskosten der Baulandhortung entgegengetreten werden. So hielt bereits die Botschaft zum WEG fest: «Die Erhebung von Erschliessungsbeiträgen wirkt [...] gleichzeitig der Baulandhortung entgegen. Damit dieses Ziel erreicht wird, muss der Eigentümer von dem in die Erschliessung einbezogenen Grund und Boden zu Beiträgen an die Erschliessungskosten oder zu ihrer Übernahme herangezogen werden, auch wenn er in absehbarer Zeit nicht bauen will oder überhaupt nicht die Absicht hat zu bauen.»<sup>1786</sup>

Im Endergebnis hat dies auch ökonomische Auswirkungen, denn: Je peripherer und verstreuter das Siedlungsgebiet liegt, umso teurer wird es in Zukunft sein, die Infrastruktur zu ihrer Versorgung aufrechtzuerhalten. «Eine zersiedlungsarme Bauweise ist daher ökologisch *und* ökonomisch sinnvoll.»<sup>1787</sup>

---

<sup>1784</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 45; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 54; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 30.

<sup>1785</sup> WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 9; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 73; vgl. ESTERMANN, S. 36.

<sup>1786</sup> Botschaft WEG, S. 695. S. auch ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 9.

<sup>1787</sup> SCHWICK/KIENAST/JAEGER, S. 67; Hervorhebung durch den Verfasser. Bzw. wie ECOPLAN, Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen, S. 15 sowie S. 95, dies ausdrücken: «Der Weg über das Verdichten ist infrastrukturseitig immer kostengünstiger als die Neuerschliessung.» S. auch GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 115, sowie SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 31. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 164, regen diesbezüglich auch an, dass nicht mehr benötigte Verkehrswege zurückgebaut werden könnten, was die Wahrscheinlichkeit der Zersiedelung durch den Bau neuer Gebäude entlang dieser Strassen reduzieren dürfte.

#### 4. Konkrete Ausgestaltung einer verursachergerechten Erschliessungsabgabe

##### a) *Allgemeines zur Rechtsnatur der Erschliessungsabgabe*

Bei der verursachergerechten Erschliessungsabgabe – auch Erschliessungsgebühren bezeichnet – handelt es sich im Grunde genommen um eine Flächennutzungsabgabe in einem weiteren Sinne.<sup>1788</sup> Mit einer solchen Abgabe sollen die Kosten für die Erschliessung eines Grundstücks mit der dazu erforderlichen technischen Infrastruktur in Nachachtung von Art. 19 RPG von den jeweiligen Grundeigentümern getragen werden.<sup>1789</sup>

Die verursachergerechte Erschliessungsabgabe orientiert sich, wie das ihr Name nahelegt, am in Art. 74 Abs. 2 BV für das Umweltrecht verankerten Verursacherprinzip, wonach die Kosten einer staatlichen Leistung auf diejenigen privaten Leistungsbezügler überwälzt werden können, welche diese veranlasst – eben verursacht – haben.<sup>1790</sup>

Abgesehen von Ersatzmassnahmen gilt das Verursacherprinzip aufgrund des in Art. 5 Abs. 1 BV verankerten Legalitätsprinzips einzig dann, wenn es auf einer spezialgesetzlichen Grundlage beruht.<sup>1791</sup>

Wenn mit der verursachergerechten Erschliessungsabgabe auch *eine gewisse Lenkungswirkung intendiert* ist, so handelt es sich im Resultat um eine Kausalabgabe als Entgelt des Leistungsbezügers für eine vom Staat erbrachte Leistung.<sup>1792</sup> So unterliegen die Beiträge der von der Erschliessung profitierenden Grundeigentümer dem Kostendeckungsprinzip. Dem Gemeinwesen entstehen durch die Erstellung der Erschliessungsanlagen zweifellos Kosten, die sich im Einzelnen beziffern und dem kostenpflichtigen Grundeigentümer, wie auch dem jeweiligen für die Er-

---

<sup>1788</sup> ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 5 ff., insb. S. 8; s. auch SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 91; ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 3, sowie GEIGER, S. 23.

<sup>1789</sup> ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 8; s. auch BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 103.

<sup>1790</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1871; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 56 Rz. 36 f. sowie § 58 Rz. 12; GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 115; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 73; vgl. ESTERMANN, S. 21 sowie S. 36; s. auch FREY/ZIMMERMANN, S. 13.

<sup>1791</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 56 Rz. 37.

<sup>1792</sup> Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 18 ff.

stellung zuständigen Gemeinwesen – gar dem jeweiligen Verwaltungszweig, der für die Bereiche Trinkwasser, Abwasser, Energie und Strassenbau zuständig ist – zurechnen lassen.<sup>1793</sup>

Ebenso kann und muss sich eine Erschliessungsabgabe – auch im Rahmen einer aus Gründen der Verwaltungsökonomie nötigen und auch zulässigen Pauschalierung bzw. Tarifierung – am Äquivalenzprinzip messen lassen.<sup>1794</sup> Eine Erschliessungsgebühr muss demnach die dem Staat für die Erstellung der Erschliessung entstandenen Kosten – herabgebrochen auf den jeweiligen Grundeigentümer – abbilden.<sup>1795</sup>

Während sich eine verursachergerechte Erschliessungsgebühr in der Schweiz (noch) nicht durchsetzen konnte, findet dieses Instrument in den USA unter dem Terminus «impact fee» – welche mit einer Kostentragungspflicht für die übergeordnete Erschliessungs- und Versorgungsinfrastruktur das Verursacherprinzip umsetzt und gleichzeitig das Bauen «auf der grünen Wiese» verteuert – bereits Anwendung.<sup>1796</sup> Umsetzungsbeispiele von «impact fees» – die in der Regel vor Baubeginn zu entrichten sind – sind beispielsweise Erschliessungs- und Benutzungsabgaben für die Groberschliessung mit Wasser- und Abwasserleitungen, der Verkehrsinfrastruktur, aber auch für die Erstellung von Parks und Grünanlagen, während die Feinerschliessung ohnehin vom Grundeigentümer zu erstellen ist.<sup>1797</sup>

### **b) Erhebungszeitpunkt**

Die Gebühren könnten bei der erstmaligen Erschliessung von Neubauten erhoben werden.<sup>1798</sup> Es widerspricht dem Verursacherprinzip jedoch nicht, dass auch die Kosten späterer Anpassungen und Ausbauten an die jeweiligen Grundeigentümer

---

<sup>1793</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2779; s. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 58 Rz. 14.

<sup>1794</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 58 Rz. 16, 22 sowie 23b; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2787.

<sup>1795</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 58 Rz. 23b.

<sup>1796</sup> ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 8; GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 124 f. sowie S. 147; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 7.

<sup>1797</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 125; s. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 7.

<sup>1798</sup> GEIGER, S. 23; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 8; vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt S. 125.

überwältigt werden, ebenso – wo dies nicht durch allgemeine Steuermittel finanziert wird – der Unterhalt dieser Erschliessungsanlagen.<sup>1799</sup>

**c) *WEG als Vorlage für eine Minimallösung?***

Als Minimallösung käme einerseits die Kostenerhebung für sämtliche Erschliessungen i.S.v. Art. 19 RPG – sowohl für Wohn- als auch für Industriezonen – i.S.v. Art. 6 WEG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 VWEG infrage.<sup>1800</sup>

Mit dem pauschalisierten Überwälzungssatz von 30 Prozent für die Groberschliessung i.S.v. Art. 1 Abs. 1 lit. a VWEG würde dem Umstand Rechnung getragen, dass es nicht ein Grundeigentümer allein ist, der diese nutzt, und die anfallenden Kosten würden so entsprechend aufgeteilt. Ein solcher pauschalisierter Abgabesatz liesse sich zudem relativ einfach berechnen und vollziehen.<sup>1801</sup> Jedoch gilt diese Argumentation – es sollen die Kosten verursachergerecht übertragen werden – dann nicht mehr, wenn eine Vielzahl von Grundeigentümern zusammen einen Kostenersatz für die Groberschliessung leisten müssen, der die Gesamtkosten derselben übersteigt, also zusammen mehr als 100 Prozent der entstandenen Baukosten zu tragen haben.<sup>1802</sup>

In umgekehrter Richtung lässt sich bezüglich der blossen Kostenüberwälzung von 70 Prozent der Feinerschliessungskosten (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. b VWEG) argumentieren: Eine solche Kostenüberwälzung widerspricht dem Verursacherprinzip.<sup>1803</sup> Es bestünde hier aber eine relativ einfache, gangbare Lösung:

**d) *Annäherung an eine vollzugstaugliche verursachergerechte Erschliessungsabgabe***

Die Kosten der Feinerschliessung für die Zu- und Wegfuhr von Wasser, Elektrizität und Anschluss an das übergeordnete Strassennetz lassen sich anhand der hier-

<sup>1799</sup> Vgl. FREY/ZIMMERMANN, S. 13; vgl. WALTER/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 74. Zu den Kosten der Erschliessung gehören m.E. nicht nur deren Erstellung, sondern eben auch allfällige Anpassungen wie auch deren Unterhalt: vgl. ECOPLAN, Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen, S. 9.

<sup>1800</sup> Vgl. dazu vorstehend Dritter Teil, 5. Kapitel, II.E.1.b.

<sup>1801</sup> Vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 141.

<sup>1802</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 21.

<sup>1803</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 6; vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 115 sowie S. 141.

für tatsächlich anfallenden Kosten relativ einfach berechnen und an die jeweiligen Grundeigentümer überwälzen.<sup>1804</sup>

Wie bereits aufgezeigt, ist dies hinsichtlich der Kostenüberwälzung für die Groberschliessung nicht so einfach.<sup>1805</sup> Bei der Erstellung eines neuen Quartiers liesse sich eine verursachergerechte Erschliessungsabgabe dergestalt festlegen, dass die Gesamtkosten durch die Anzahl der zu erschliessenden Parzellen dividiert wird, wobei diesbezüglich festzuhalten ist, dass die Kosten für die überörtliche – über das eigentliche Quartier hinausgehende – Groberschliessung weiterhin unberücksichtigt bleiben.<sup>1806</sup>

Abhilfe schaffen könnte hier eine Tarifstruktur bzw. die Anwendung eines Gewichtungsschlüssels, der danach differenziert, ob ein neu zu erstellendes Gebäude an einer zentralen oder an einer peripheren Lage erstellt werden soll.<sup>1807</sup> Als Basis dienen die Durchschnittskosten der Groberschliessung, die mit diesem Gewichtungsschlüssel mit einer Skala von 0–1 bzw. 0–100 Prozent multipliziert wird.<sup>1808</sup> Bei der Ermittlung des Gewichtungsschlüssels kann auf die bestehende kommunale Bau- und Zonenordnung abgestellt werden: Der Gewichtungsfaktor an zentralen Lagen bewegt sich dabei eher bei 0 bzw. bis maximal 50 Prozent, während dieser, je weiter in die Peripherie gebaut werden soll, je mehr gegen 1 bzw. 100 Prozent geht.<sup>1809</sup>

---

<sup>1804</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 115 f. sowie S. 145; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 6; vgl. ESTERMANN, S. 21.

<sup>1805</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 21.

<sup>1806</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 6; vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 145; vgl. ESTERMANN, S. 21 f.

<sup>1807</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 6.

<sup>1808</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 6; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 8.

<sup>1809</sup> Vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 115; vgl. ESTERMANN, S. 21 f., der je nach Siedlungstyp unterschiedliche Durchschnittskosten in Anschlag bringen möchte; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 6, dessen Gewichtungsfaktor nach Siedlungstyp differenziert, also ob es sich um ein freistehendes Einfamilienhaus (hoher Gewichtungsfaktor) oder Wohneinheiten in Wohnblöcken oder dichteren Siedlungstypen (niedriger Gewichtungsfaktor) handelt. M.E. dürfte es zumindest für den Anfang bzw. die erstmalige Implementierung einer verursachergerechten Erschliessungsabgabe genügen, wenn man allein anhand des Zonenplans nach der Lage differenziert und den Siedlungstyp bzw. die Siedlungsstruktur nicht beachtet. Allenfalls liesse sich mittels der Differenzierung der sechs Siedlungs-



Der Bau innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets, das mit der überörtlichen Groberschliessung regelmässig bereits sehr gut erschlossen ist, ist so mit weniger Kosten verbunden, als wenn beispielsweise ein Einfamilienhaus am Bauzonengrand erstellt werden soll.<sup>1810</sup>

Bei peripher gelegenen Parzellen wird so gegebenenfalls der Erschliessungsaufwand, den bislang das Gemeinwesen getragen hat – in Nachachtung des Verursacherprinzips und des Gleichbehandlungsgebots – derart verteuert, dass sich eine Überbauung nicht mehr rechnet. So dürfte von deren baulichen Inanspruchnahme abgesehen und an deren Stelle eine Parzelle im bestehenden Siedlungsgebiet für die Nutzung ins Auge gefasst werden; ganz im Sinne der insbesondere von Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG geforderten Siedlungsentwicklung nach innen und Verdichtung der bestehenden Siedlungsfläche bzw. ganz allgemein im Interesse einer nachhaltigen Bodennutzung.<sup>1811</sup>

## 5. Rechtliche Umsetzung

Rechtlich lässt sich eine verursachergerechte Erschliessungsabgabe ohne grossen Aufwand umsetzen:<sup>1812</sup> Es bedarf allein der Anpassung der kommunalen Beitrags- und Gebührenreglemente, allenfalls gestützt auf eine Ergänzung des kommunalen Bau- und Zonenreglements, das eine solche Gebührenerhebung vorsieht.<sup>1813</sup>

---

typen, wie sie beispielsweise ECOPLAN, Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen, S. 10 f., vornehmen, zusammen mit den vier Ortstypen, wie sie in ECOPLAN, Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen, S. 11 genannt werden, ein Gewichtungsfaktor erarbeiten. So oder anders wird die Umsetzung so sicherlich komplizierter und schwieriger zu bewerkstelligen sein.

<sup>1810</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 6; GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 116; ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 8; s. auch ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 9.

<sup>1811</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 22; vgl. ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 9, welche die Lenkungswirkung einer verursachergerechten Erschliessungsabgabe als «vergleichsweise hoch» einschätzen; demgegenüber GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 147, der die verursachergerechten Erschliessungsabgaben als «notwendig, aber noch nicht hinreichend» einstuft. S. auch WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 76.

<sup>1812</sup> WALTERT/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 76.

<sup>1813</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 7; vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 141.

Um eine gewisse Homogenität sicherzustellen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, wäre eine Regelung auf kantonaler Ebene sicherlich sehr dienlich.<sup>1814</sup> Einen Ansatz in diese Richtung stellt die Regelung des Kantons Waadt in dessen «Loi sur les impôts communaux du 5 décembre 1956» (LiCom) dar, das in Art. 4b Abs. 1 bestimmt, dass «Les communes peuvent prélever une taxe pour couvrir les dépenses d'équipement communautaire communal ou intercommunal lié à des mesures d'aménagement du territoire». Indessen werden gemäss Art. 4b Abs. 2 LiCom gerade die technischen bzw. infrastrukturellen Erschliessungskosten im Sinne von Art. 19 RPG – also für Wasser, Abwasser, Elektrizität und Strassen-netz – explizit ausgenommen, weshalb einzig die Bereitstellung beispielsweise des öffentlichen Verkehrs als beitragspflichtig erklärt werden kann.<sup>1815</sup> Überdies ist die Abgabe nicht verursachergerecht ausgestaltet, hält Art. 4 Abs. 2 LiCom doch fest: «Les montants prélevés ne peuvent excéder au total de 50 % des dépenses mentionnées à l'alinéa premier.»<sup>1816</sup>

### III. Subventionsinstrumente

«Subventionen sind Geldleistungen oder geldwerte Leistungen eines Gemeinwesens an ein anderes Gemeinwesen oder an eine Privatperson, deren Ausrichtung von der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe abhängig gemacht wird. Sie wirken

---

<sup>1814</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 141.

<sup>1815</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 7; s. auch VLP-ASPAN, Mehrwertausgleich in den Kantonen, Stand 5.6.2018, S. 47 < [http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/regelungen\\_mehrwertausgleich\\_180506.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/regelungen_mehrwertausgleich_180506.pdf) > (besucht am: 22. August 2018).

<sup>1816</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 7. Es sei an dieser Stelle auf die *Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs* durch ein sog. «*Mobility Pricing*», welches die Kosten des Verkehrs wie etwa der Strassen-nutzung nach dem *Verursacherprinzip* den jeweiligen Verkehrsteilnehmern überbin-det, verwiesen. Diesem Instrument wird eine hohe zersiedlungshemmende Lenkungs-wirkung im Sinne einer nachhaltigen Bodennutzung attestiert. Sie hat damit noch einen gewissen Bezug zur Bodennutzung (je weniger Verkehr, umso weniger Nachfrage nach weiterer Erschliessung und Strassenunterhalt), kann m.E. allerdings nicht mehr als direkt raumplanerisches oder bodennutzungsbezogenes, sondern eher als verkehrspolitisches Instrument bezeichnet werden und findet deshalb hier keine genaue Erör-terung. Vgl. hierzu GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 36 ff.; WALTER/PÜTZ/BÖNI/SEIDL, S. 12 sowie S. 74 und S. 76; FREY, Strategien und Instru-mente, S. 83; SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 36 f.; GEIGER, S. 23.

als Mittel zur Verhaltenslenkung beim Empfänger (‹wer zahlt, befiehlt›). Daneben bezwecken sie auch, gewisse Tätigkeiten auszulösen oder zu unterstützen, an denen ein öffentliches Interesse besteht.»<sup>1817</sup>

Im Gegensatz zur Verteuerung der Beanspruchung zusätzlichen Bodens, wie dies die Lenkungsabgaben bezwecken, kann mittels Subventionierung der Verzicht auf eine weitere Bodennutzung – vor allem an peripheren Lagen – belohnt werden:<sup>1818</sup> einerseits, indem der Entscheid einer Kommune, auf die weitere planerische Inanspruchnahme von zusätzlichen Bauzonen zu verzichten, monetär abgegolten wird (A.), andererseits, indem die für eine Siedlungsentwicklung nach innen zwingend erforderliche, jedoch oft vor erheblichen Hindernissen wie Altlasten stehende – erneute – Nutzung von inneren Nutzungsreserven staatlich gefördert wird (B.).

---

<sup>1817</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 46 Rz. 1. Eine Auflistung denkbarer Subventionsmöglichkeiten und subventionsähnlicher Lösungsansätze für eine nachhaltige(re) Bodennutzung ist bei GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 2, sowie ECOPLAN, *Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente*, S. 9 ff., ersichtlich. Anzuführen gilt es hier, dass hierbei nicht alle Ansätze tatsächliche Subventionen bzw. subventionsähnliche Lösungsansätze im hier definierten Sinn sind, bei denen *allein das Gemeinwesen* eine finanzielle oder geldwerte Leistung erbringt. So handelt es sich bei den sog. *Land Trusts* (vgl. ECOPLAN, *Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente*, S. 10), bei denen Non-Profit-Organisationen Grunddienstbarkeiten kaufen, sodass der Grundeigentümer das Land nicht überbauen kann, m.E. um eine rein privatrechtliche Angelegenheit zwischen zwei Privatrechtsakteuren. Bei der ebenso in ECOPLAN, *Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente*, S. 10 a.E. beschriebenen *Auktion zur «Beschaffung» von Ökosystemleistungen* definiert die öffentliche Hand Ökosystemleistungen, welche sie sicherstellen will, und hält unter den Grundeigentümern eine Auktion ab, um solche Leistungsaufträge zu vergeben. Hierbei handelt es sich m.E. um eine Angelegenheit des öffentlichen Vergaberechts (ausfühlich zum öffentlichen Vergaberecht bzw. Beschaffungs- und Submissionswesen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1392 ff., insb. Rz. 1400, sowie TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 48 Rz. 6), allenfalls um eine Aufgabenprivatisierung, nicht aber um eine Subvention. Diese beiden Beispiele zeigen auf, was unter den Flächennutzungszertifikaten noch genauer zu erörtern ist: Lösungsansätze aus anderen Rechtskreisen, hier dem angloamerikanischen Rechtsraum, lassen sich nicht tel quel in das schweizerische Rechtsgefüge einfügen.

<sup>1818</sup> GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 130; vgl. FREY, *Strategien und Instrumente*, S. 102.

## A. Ausgleich bei Planungsverzicht der Gemeinden

Dass viele Bauzonen überdimensioniert sind, hat seine Ursache unter anderem im Standortwettbewerb der Gemeinden, welche in der Absicht, möglichst viele Arbeitsplätze zu schaffen und steuerkräftige Einwohner und Unternehmen auf ihrem Gemeindegebiet ansiedeln zu können, immer mehr Fläche eingezont haben.<sup>1819</sup>

### 1. Allgemeine Funktionsweise eines Planungsverzichtsausgleichs

Kaum eine Gemeinde dürfte aus freien Stücken auf weitere Einzonungen – sofern diese unter dem teilrevidierten RPG 2012 noch zulässig sind – und damit ihre raumplanerischen, im Endeffekt auch steuerlich-monetären Entwicklungsmöglichkeiten verzichten.<sup>1820</sup>

Es sei denn, eine Gemeinde entschliesst sich, keine weitere Siedlungsausweitung mehr vorzunehmen, wobei sie für diesen Verzicht durch Ausgleichszahlungen der Gemeinden, welche weiterhin eine Aussenentwicklung in Betracht ziehen, finanziell kompensiert wird.<sup>1821</sup>

Diese Abgeltung dient einerseits als Entschädigung für den prospektiven «entgangenen Gewinn», etwa aus Steuereinnahmen, welcher auf zusätzlichem Bauland hätte generiert werden können. Andererseits ist dadurch aber auch eine Entschädigung für die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Landschaft, Ausgleichs- und Erholungsräume möglich, welche die Gemeinden, die auf eine Siedlungsausweitung verzichten, viel besser zu erbringen vermögen als diejenigen Gemeinden, welche weitere Einzonungen vornehmen möchten.<sup>1822</sup> Ganz allgemein kann dadurch ein Anreiz geschaffen werden beispielsweise für diejenigen – die Rede ist auch von periurbanen,<sup>1823</sup> sich an der Peripherie des suburbanen Raums befindlichen<sup>1824</sup> – Gemeinden, die sich nicht an Entwicklungsschwerpunkten gemäss

---

<sup>1819</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 17; vgl. hierzu Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.C.

<sup>1820</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 17.

<sup>1821</sup> FREY, in ESTERMANN, S. 42; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 20; vgl. ESTERMANN, S. 17; s. auch BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 106 f.

<sup>1822</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 17; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 20; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 11 f.

<sup>1823</sup> ESTERMANN, S. 17.

<sup>1824</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 21.

kantonalem Richtplan befinden oder grosse Innenentwicklungspotenziale aufweisen,<sup>1825</sup> die ohnehin vom RPG geforderte Siedlungsentwicklung nach innen zu forcieren und auf weitere Einzonungen zu verzichten. Der Verzicht auf die Ausscheidung weiterer Einzonungen ist durch diejenigen (Geber-)Gemeinden abzugelten – zu subventionieren – bei welchen eine weitere bauliche und wirtschaftliche Entwicklung in neuen Bauzonen viel eher zu erwarten ist.<sup>1826</sup>

Diese Ausgleichszahlung kann auf zwei Arten ausgestaltet werden: durch eine Modifikation des bestehenden kantonalen Finanzausgleichsgefüges (2.) oder durch die Äufnung eines speziell hierfür geschaffenen Fonds (3.):

## 2. Kantonaler Finanzausgleich

Der Finanzausgleich der Kantone lehnt sich regelmässig weitgehend an demjenigen des Bundes an, der zwei Instrumente vorsieht: den Ressourcenausgleich und den Lastenausgleich (vgl. Art. 1 FiLaG).<sup>1827</sup>

Der *Ressourcenausgleich* bezweckt eine Angleichung der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den ressourcenstarken und den ressourcenschwachen Gebietskörperschaften (Kantone bzw. Gemeinden; vgl. für den Bund Art. 2 lit. b FiLaG).<sup>1828</sup> Die vorhandenen Ressourcen bzw. das «Ressourcenpotenzial» berechnet sich gemäss Art. 3 Abs. 1 FiLaG nach dem Wert der «fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen», also der Steuerkraft der jeweiligen, in einer bestimmten Gebietskörperschaft angesiedelten natürlichen und juristischen Personen (vgl. Art. 3 Abs. 2 FiLaG).<sup>1829</sup> Ein Teil der finanziellen Mittel der ressourcen- bzw. finanzstarken Gebietskörperschaften wird sodann anhand eines Verteilschlüssels als Ausgleichszahlung – die bezweckt, dass die jeweiligen Kantone bzw. Gemeinden

<sup>1825</sup> Denkbar und m.E. wohl nicht selten vorhanden ist auch eine Kombination dieser beiden Faktoren.

<sup>1826</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 17; BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 106; vgl. Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 20.

<sup>1827</sup> FREY, in ESTERMANN, S. 42; vgl. < [https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzausgleich/Das\\_Modell](https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzausgleich/Das_Modell) > (besucht am: 23. August 2018); s. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 20 f.

<sup>1828</sup> EFD/KdK, Neugestaltung des Finanzausgleichs, S. 13; vgl. FREY, in ESTERMANN, S. 42.

<sup>1829</sup> EFD/KdK, Neugestaltung des Finanzausgleichs, S. 13; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 20; s. auch < [https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzausgleich/Das\\_Modell/Ressourcenausgleich](https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzausgleich/Das_Modell/Ressourcenausgleich) > (besucht am: 23. August 2018).

finanziell ungefähr «gleich lange Spiesse» erhalten – an die ressourcenschwachen bzw. finanziell weniger schlagkräftigen Gebietskörperschaften übertragen (vgl. Art 4 ff. FiLaG).<sup>1830</sup>

Der *Lastenausgleich* demgegenüber bezweckt einen interkantonalen oder interkommunalen Ausgleich für Mehrkosten, welche aufgrund der geografisch-topografischen bzw. der soziodemografischen Lage und Situation entstehen (vgl. Art. 7 f. FiLaG).<sup>1831</sup> So sind etwa die besonderen Belastungen der Kernstädte von grossen Agglomerationen beim Lastenausgleich zu berücksichtigen (Art. 8 Abs. 3 FiLaG). Diese Kernstädte haben in der Regel aufgrund ihrer Zentrumsfunktion in wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Belangen überproportional hohe Kosten – vor allem in den Bereichen Bildung, Soziales und Infrastruktur – zu tragen, die mittels Lastenausgleich an die umliegenden Kantone und Gemeinden verteilt werden sollen.<sup>1832</sup>

Dieser Finanzausgleichsmechanismus könnte auf kantonaler Ebene um einen *Ausgleich für den Siedlungsausweitungsverzicht* erweitert werden: Wenn eine Gemeinde im «übergeordneten Interesse auf die Ausdehnung der Siedlungsfläche verzichtet» und so zu Gunsten anderer Gemeinden einen besonderen Nachteil auf sich nimmt, kann bzw. soll dies mit dem Lastenausgleich ausnivelliert werden.<sup>1833</sup>

Hierzu bedarf es einer Implementierung dieses Ausgleichsprinzips in die kantonalen Finanzausgleichsregularien.<sup>1834</sup> Die Ergänzung des bestehenden Lastenausgleichs-systems um dieses Ausgleichsprinzip liesse sich gesetzes- und verordnungstech-

---

<sup>1830</sup> EFD/KdK, Neugestaltung des Finanzausgleichs, S. 13; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 20.

<sup>1831</sup> Vgl. FREY, in ESTERMANN, S. 42.

<sup>1832</sup> Vgl. EFD/KdK, Neugestaltung des Finanzausgleichs, S. 16; s. auch < [https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzausgleich/Das\\_Modell/Lastenausgleich](https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzausgleich/Das_Modell/Lastenausgleich) > (besucht am: 23. August 2018); vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 20.

<sup>1833</sup> FREY, in ESTERMANN, S. 42; der Siedlungsausweitungsverzicht einer Gemeinde könnte mit der Zeit auch deren finanzielle Situation verschlechtern, da sich die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen nach und nach verringern, weshalb diesfalls ebenso der *Ressourcen-ausgleich* zum Zuge käme; vgl. FREY, in ESTERMANN, S. 43, der diesem Instrument jedoch nur schwache Anreize für die Beschränkung der Siedlungsfläche attestiert, weil die Verschlechterung des Ressourcenpotenzials zum Zeitpunkt des Planungsentscheids kaum absehbar und evaluierbar ist; s. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 22.

<sup>1834</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 22; FREY, in ESTERMANN, S. 43.

nisch relativ einfach umsetzen:<sup>1835</sup> So listet die FiLaV – die Ausführungsverordnung zum FiLaG auf Bundesebene – in deren Art. 29 für den geografisch-topografischen Lastenausgleich vier Teilindikatoren auf: wie hoch die infrage stehende Siedlung gelegen ist (lit. a), die Steilheit des Geländes (lit. b), die Siedlungsstruktur (lit. c) und die (geringe) Bevölkerungsdichte (lit. d). Hier bestünde also Raum für eine Ergänzung um einen Indikator «Siedlungsausweitungsverzicht».<sup>1836</sup>

Problematisch dürfte die Evaluation der Ausgleichskostenhöhe werden, denn die aus dem Verzicht einer weiteren Siedlungsvergrösserung entstehenden Nachteile lassen sich nur schwer in eine monetär fassbare Grösse einordnen.<sup>1837</sup> Gegebenenfalls kann die Gemeinde dadurch, dass sie, wenn sie nicht weiter einzont, auch die Kosten für Bau und Unterhalt von Erschliessungsanlagen einsparen.<sup>1838</sup> Letztlich sind die für die Ausgleichshöhe relevanten Nachteile auf Gemeindeebene auch deshalb schwer abzuschätzen, weil sie erst in einer mehr oder weniger absehbaren Zeit entstehen.<sup>1839</sup>

Abgesehen von den Umsetzungsschwierigkeiten – die sich überwinden liessen – dürfte wohl am schwersten wiegen, dass sich die Gemeinden selber – obwohl dies im Sinne des eng verstandenen, ökologischen Nachhaltigkeitsprinzips sicher wünschenswert wäre – mit einem solchen Siedlungsausweitungsverzicht ihrer ökonomischen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten berauben und so quasi zu «Ballenberg-Dörfern» machen würden.<sup>1840</sup>

Ebenso wird darauf hingewiesen, dass mit einer solchen Massnahme im Resultat nicht weniger Boden verbraucht wird, sondern einzig eine Verschiebung bzw. Zentralisierung der Bodennutzung an Standorte stattfindet, welche eine Rolle als Entwicklungsschwerpunkt innehaben.<sup>1841</sup>

Somit ist die Zweckdienlichkeit einer solchen Erweiterung des Finanzausgleichs unter der Berücksichtigung ihrer Eignung, eine nachhaltige, haushälterische Bodennutzung *tatsächlich* zu fördern, m.E. im Resultat durchaus fraglich.

<sup>1835</sup> FREY, in ESTERMANN, S. 43.

<sup>1836</sup> Vgl. FREY, in ESTERMANN, S. 43.

<sup>1837</sup> FREY, in ESTERMANN, S. 43.

<sup>1838</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 17; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 52.

<sup>1839</sup> Vgl. FREY, in ESTERMANN, S. 43.

<sup>1840</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 22.

<sup>1841</sup> BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 106.

### 3. Separates Gefäss in Ergänzung zum aktuellen Finanzausgleichsgefüge

Als Alternative zum Ausgleich für den Siedlungsausweitungsverzicht mittels Lastenausgleich bietet sich die Schaffung eines separaten, ebenso im kantonalen Lastenausgleich enthaltenen Ausgleichsinstituts an, wie dies der Kanton Thurgau per 1. Januar 2014 eingeführt hat.<sup>1842</sup> Gemäss dessen «Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden» umfasst der kantonale Finanzausgleich einen «Ressourcen-, Lasten- und *Verzichtsausgleich*» (§ 2 FAG-TG).<sup>1843</sup> Letzterer bildet gemäss § 2 Abs. 1 Ziff. 3 FAG-TG ein separates Gefäss neben dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich und bezweckt einen monetären Ausgleich für Gemeinden, die auf Siedlungsgebiet (Bau- und Richtplangebiet) verzichten.<sup>1844</sup>

Die dazugehörige Verordnung hält fest, dass «Gemeinden, welche im Rahmen ihrer Zonen- und Richtpläne nachhaltig auf Siedlungsgebiet verzichten»,<sup>1845</sup> ein Gesuch für einen Beitrag zum Ausgleich für diesen Verzicht einreichen können (§ 6a Abs. 1 RRV-FAG-TG). Der Beitrag kann gemäss Abs. 2 der vorgenannten Norm einmalig oder über mehrere Jahre verteilt ausgezahlt und nach Abs. 4 mit Auflagen – deren Nichteinhaltung eine Rückerstattung nach sich zieht – versehen werden.<sup>1846</sup>

---

<sup>1842</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 21; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 11; s. auch ZUMBRUNN, S. 14. Im Kanton Thurgau steht bereits wieder die Streichung dieses Instruments im Raum: «Mit dem neuen Bundesgesetz über die Raumplanung wird die Reduktion von überdimensionierten Bauzonen und Richtplangebieten vorgeschrieben, weshalb der Verzichtsausgleich überflüssig ist»; vgl. < <https://www.tg.ch/news/news-detailseite.html/485/news/31752/newsarchive/1> > (besucht am: 24. August 2018). Meines Erachtens geht diese Entwicklung in die falsche Richtung, denn es kann und darf nicht alleinige Sache des RPG sein, eine haushälterische und nachhaltige Bodennutzung zu bewirken.

<sup>1843</sup> Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>1844</sup> Vgl. ZUMBRUNN, S. 14.

<sup>1845</sup> Unklar bleibt hier, welche Nachhaltigkeit gemeint ist.

<sup>1846</sup> S. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 21.



## B. Subventionierungen zur Förderung der inneren Verdichtung

Der soeben beschriebene Verzichtsausgleich zielt auf die finanzielle Entschädigung der jeweiligen Gemeinden ab, wenn diese ihr bestehendes Siedlungsgebiet nicht mehr durch zusätzliche Baulandinzonungen weiter ausdehnen. Entschädigt wird also ein Verzicht auf eine bauliche Inanspruchnahme, wodurch sich die Gemeinden allenfalls ihrer eigenen Entwicklungsmöglichkeiten berauben.

Zielführender dürfte es im Endresultat sein, nicht bei den Gemeinden anzusetzen und mittels Anreizen darauf abzielen, dass diese auf eine bauliche Nutzung gänzlich verzichten, sondern die betroffenen Grundeigentümer – die schliesslich über die jeweilige Nutzung ihres Grundstückes entscheiden – zur Siedlungsentwicklung nach innen zu ermutigen, indem die bauliche Nutzung von ungenutzten oder unternutzten Flächen im bestehenden Siedlungsgebiet gefördert wird.<sup>1847</sup> Hinzu kommt, dass angesichts «der ‹finanzpolitischen Grosswetterlage› [...] der Aus- und Aufbau eines umfassenden Subventionssystems kein zentraler Ansatzpunkt [...] sein» kann. Geeignete Projekte und Planungen im Einzelfall könnten durch solche Förderungsinstrumente jedoch durchaus initiiert und weiterverfolgt werden.<sup>1848</sup> Wie bereits an anderer Stelle dargelegt, bestehen innerhalb der bestehenden Bauzonen sog. innere unbebaute Reserven im Umfang von rund 10'100 bis 13'700 ha, wovon die Brachflächen – bereits überbaute Grundstücke, die teilweise an besten Lagen in verkehrstechnisch hervorragend erschlossenen Zentren liegen – zwischen 1200 bis 4500 ha ausmachen.<sup>1849</sup> Können diese Flächen einer Überbauung zugeführt werden, verringert sich dadurch gleichzeitig automatisch der Druck, weitere Flächen in der Peripherie für eine bauliche Nutzung vorzusehen.<sup>1850</sup>

<sup>1847</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 228; vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 149. Flankiert durch preissteuernde Massnahmen wie insbesondere die *verursachergerechte Erschliessungsabgabe*, die ebenso einen Anreiz zur Siedlungsentwicklung nach innen setzt. S. auch Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 20.

<sup>1848</sup> ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 5.

<sup>1849</sup> NEBEL/HOLLENSTEIN/DI CARLO/NIEDERMAIER/SCHOLL, S. 11; vgl. Dritter Teil, 3. Kapitel, IV.B.

<sup>1850</sup> Gleichzeitig kann so im besten Fall von einer Subvention für den Siedlungsausweiserzucht der Gemeinden abgesehen werden. Vgl. STALDER, Rechtsgutachten,

So sehr die innere Verdichtung ge- und erwünscht ist, so sehr stehen ihr jedoch rechtliche und tatsächliche Untiefen entgegen, sodass eine Überbauung von ungenutzten und unternutzten Flächen im weitgehend überbauten Gebiet in einer eigentlichen Odyssee enden kann.<sup>1851</sup> So ist auf kommunaler Ebene oft gar nicht klar, in welchem Umfang sog. innere Nutzungsreserven überhaupt vorhanden sind.<sup>1852</sup> Weiss man, wo man ein Vorhaben der inneren Verdichtung an die Hand nehmen möchte, so sind weitere Klippen, wie etwa diejenigen von Einordnungs- und Gestaltungsvorschriften und Anliegen des Denkmalschutzes, die es zwingend zu berücksichtigen gilt, zu umschiffen.<sup>1853</sup> Können diese Aspekte gelöst werden, so ist das einigermaßen sichere Ufer eines Baubeginns aber noch lange nicht in Sicht, solange die voraussichtlichen Kosten einer Transformation bestehender Gebäude und der Neunutzung von brachliegenden Flächen – einem «Flächenrecycling» – aus dem Ruder zu laufen drohen. Dieses Problem spitzt sich beim Vorhandensein von Altlasten weiter zu.<sup>1854</sup> Mit projektbezogenen Subventionen liesse sich dieses aus einer der Nachhaltigkeit verpflichteten Bodennutzung sehr wünschenswerte, jedoch nicht ganz einfache Unterfangen entsprechend unterstützen.<sup>1855</sup>

## **1. Subventionierung des Abbruchs von alten Bauten und Anlagen**

Diese Unterstützung kann dadurch geschehen, dass Bund, Kantone oder die einzelnen Gemeinden Förderbeiträge für verdichtetes Bauen auf unternutzten Parzel-

---

Rz. 23 sowie 27; s. auch WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 240 f.; sowie GRIFFEL, *Grundsatzkompetenz*, S. 14 sowie S. 42 ff.

<sup>1851</sup> Vgl. MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 161 ff.; vgl. HAAG/WINKLER, S. 4 f.

<sup>1852</sup> Hierüber vermag die Methode Raum<sup>+</sup> Aufschluss zu geben. Vgl. hierzu Dritter Teil, 3. Kapitel, IV.C.

<sup>1853</sup> Vgl. MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 161 ff. Hier dürfte man nicht umhinkommen, mit sämtlichen involvierten Parteien in einem lösungsorientierten Diskurs eine für alle passable Lösung zu suchen und zu finden, vgl. vorstehend Dritter Teil, 2. Kapitel, II.

<sup>1854</sup> Vgl. MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 163; vgl. KAPPELER, S. 458 sowie S. 465 ff.; vgl. SCHWICK/JAEGER/KIENAST, S. 2; vgl. KEINER, *Aus grün mach grau*, S. 93.

<sup>1855</sup> Vgl. ECOPLAN, *Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente*, S. 11 sowie S. 19; vgl. RIEGG, S. 75; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 9.

len bzw. zur Umnutzung von Brachflächen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets ausrichten.<sup>1856</sup>

Die Mittel für diese Förderungsbeiträge lassen sich durch allgemeine Steuermittel aufbringen, oder aber durch die Erträge aus der Mehrwertabgabe gemäss Art. 5 RPG.<sup>1857</sup> Dieser verweist bezüglich der Verwendung der Erträge aus dieser Mehrwertabgabe in Abs. 1<sup>ter</sup> explizit auf Art. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG, wonach Massnahmen getroffen werden sollen «zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche».

Die Zeichen der Zeit erkannt hat beispielsweise die Gemeinde Wartau im Kanton St. Gallen, indem diese ein «Reglement zur Förderung der inneren Verdichtung» erlassen hat, das die Förderung der auf eine harmonische Entwicklung des Ortsbildes ausgerichteten inneren Verdichtung bezweckt (Art. 1).<sup>1858</sup> Instrumente dieser inneren Verdichtung sind die Umnutzung bestehender Bauten und Anlagen (Art. 3 lit. a), der Abbruch von leer stehenden Bauten und Anlagen (Art. 3 lit. b) und andere Massnahmen, die neu überbaubare Grundstückflächen schaffen (Art. 3 lit. c). Gefördert werden diese Vorhaben durch einen einmaligen Beitrag der Gemeinde an die betroffenen Eigentümer (Art. 4), der sich auf die Hälfte der tatsächlichen Planungskosten (bzw. maximal 50'000 Fr.) oder der tatsächlichen Abbruch- und Entsorgungskosten (bzw. maximal 20'000 Fr. je Liegenschaft) belaufen

---

<sup>1856</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 133; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 9; vgl. ECOPLAN, Marktwirtschaftliche Instrumente, S. 3; vgl. Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 20, die von «Städtebauförderung mit Schwerpunkt auf Innenentwicklung und Brachflächenrecycling» sprechen.

<sup>1857</sup> Vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 10; vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 7. Es wäre m.E. kein Widerspruch, wenn, um die notwendigen Mittel für eine solche Subvention zu generieren, auch *Auf- und Umzonungen* «auf der grünen Wiese» unter den Anwendungsbereich von Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG fielen. Die Aufzoning von entsprechend geeigneten Gebieten beispielsweise läge im Sinne der im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen erwünschten Verdichtung. Gleichzeitig könnten durch technisch einfach zu realisierende Aufzonungen, die keine grossen Planungs- und Umbauarbeiten nach sich ziehen, die notwendigen Mittel für die Subvention von grösseren und weniger einfach zu ermöglichenden Innenentwicklungsprojekten zur Verfügung gestellt werden.

<sup>1858</sup> Bzw. verblieben der Gemeinde Wartau quasi nur noch diese Handlungsoptionen, weil der Kanton St. Gallen der Gemeinde Wartau Neueinzonungen fast vollständig limitiert hat; vgl. RIEGG, S. 37.

(Art. 5 Abs. 1). Die Höhe des Betrages wird einzelfallweise auf Gesuch hin festgelegt und kann mit Bedingungen und Auflagen versehen werden; überdies bietet die Gemeinde planerische und rechtliche Unterstützung an (Art. 5 Abs. 2).<sup>1859</sup> Den Bedürfnissen nach weiteren Bauflächen soll so in erster Linie durch die Verdichtung nach innen und durch Umzonungen nachgekommen werden.<sup>1860</sup>

## 2. Altlastensanierungen

Als wäre die Transformation des Bestehenden, wie soeben gezeigt, nicht so schon genug diffizil, so steht ein in diese Richtung gehendes Bauvorhaben vor ungemein höheren Hürden – insbesondere in der Form von Zusatzkosten –, wenn der Boden, der neu überbaut werden soll, mit Altlasten verschmutzt ist.<sup>1861</sup> Dies ist bei zuvor industriell oder gewerblich genutzten Flächen leider nicht zu selten der Fall.<sup>1862</sup> Ebenso nicht selten liegen diese Flächen an erschliessungstechnisch und städtebaulich besten, für eine Innenentwicklung prädestinierten Lagen.<sup>1863</sup> So kann es passieren, dass für die erneute Überbauung dieser Gebiete zuerst jahrelange Bodensanierungen mit Kosten in Millionenhöhe anstehen, bevor mit der eigentlichen baulichen Inanspruchnahme überhaupt begonnen werden kann. Dies dürfte nicht wenige Investoren von einer Beteiligung abhalten.<sup>1864</sup>

Dass diese belasteten Standorte nur verhalten einer neuen Nutzung zugeführt werden, dürfte seinen Grund auch darin haben, dass die Altlastensanierungskosten gegebenenfalls auch von einem bauwilligen Grundeigentümer getragen werden müs-

---

<sup>1859</sup> Vgl. ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 11; vgl. RIEGG, S. 77. Die Gemeinde Wartau hat gleichzeitig – zusammen mit Privaten – eine Aktiengesellschaft «Zur Förderung der inneren Verdichtung» gegründet, die unter Wahrnehmung des Gesellschaftszwecks mit Liegenschaften und Grundstücken handelt und eine aktive Bodenpolitik betreibt, indem sie gegebenenfalls in Verhandlung mit Grundstückbesitzern und interessierten Investoren tritt bzw. allenfalls selber Grundstücke im Baurecht an bauwillige Investoren abtritt; vgl. RIEGG, S. 50 f., S. 57 f. sowie S. 76 f.

<sup>1860</sup> RIEGG, S. 42. Es lässt sich überdies überlegen, ob der Kostenaufwand der Gemeinde für diese Beiträge nicht gar geringer ausfällt, als wenn der Bedarf an weiteren Bauflächen mittels weiteren Einzonungen und den daraufhin notwendig werdenden, ebenso Kosten verursachenden Erschliessungen gedeckt werden soll.

<sup>1861</sup> Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 163; vgl. HAAG/WINKLER, S. 5; ebenso NBS, Schlussbericht Kurzfassung, S. 12.

<sup>1862</sup> Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 163, m.w.H.

<sup>1863</sup> HAAG/WINKLER, S. 5.

<sup>1864</sup> Vgl. MÜHLBERGER DE PREUX, S. 34.

sen, der beim Erwerb dieses Grundstücks von diesem Umstand keine Kenntnis hatte. So regelt Art. 32d USG bezüglich der Sanierung von Deponien und anderer durch Abfälle belasteter Standorte (Art. 32c Abs. 1 USG), dass grundsätzlich der Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung dieser belasteten Standorte trägt (Art. 32d Abs. 1 USG).

Bei vormalig industriell genutzten Flächen, bei denen die umweltgefährdenden Stoffe wie etwa Kohlenwasserstoffe, Teer, Zyanid und Schwermetalle vor Jahrzehnten in den Boden gelangt sind und die nun seit geraumer Zeit nicht mehr genutzt werden und brachliegen, dürfte es bisweilen überaus schwierig – wenn nicht gar unmöglich – sein, die damaligen Verursacher für die Sanierungskosten in die Pflicht zu nehmen.<sup>1865</sup> Entsprechend trägt gemäss Art. 32d Abs. 2 USG das zuständige Gemeinwesen den Kostenanteil derjenigen Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind.

Zur Finanzierung der Kostenbeteiligung des Bundes an die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten wurde der VASA-Altlastenfonds geschaffen (vgl. Art. 1 lit. b VASA), wobei der Bund sich gemäss Art. 32e Abs. 4 lit b USG – nur, aber immerhin – mit 30 bis 40 Prozent der anrechenbaren Kosten beteiligt.<sup>1866</sup>

Eine eigentliche Fallgrube hält Art. 32d Abs. 2 Satz 2 USG bereit: Wer lediglich Inhaber eines belasteten Standortes ist – dem die Verursachereigenschaft somit nicht zukommt –, trägt als Zustandsstörer keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte.<sup>1867</sup> Es ist anzunehmen, dass kaum ein potenzieller Käufer eines Geländes, das bis vor einigen Jahren zu industriellen Zwecken genutzt wurde, damit rechnet bzw. rechnen darf, genau dieses eine Gelände sei vollkommen schadstofffrei, insbesondere auch, weil die zuständigen Behörden gemäss Art. 32c Abs. 2 USG und Art. 5 ff. AltIV einen öffentlich zugänglichen Kataster der belasteten Standorte führen müssen.

---

<sup>1865</sup> Vgl. MÜHLBERGER DE PREUX, S. 34. Natürliche Personen können je nachdem kaum mehr zur Verantwortung gezogen werden. Einer noch bestehenden juristischen Person, der man die Verursachereigenschaft noch zurechnen könnte, dürfte in nicht wenigen Fällen der Konkurs drohen, sollten die Sanierungskosten derselben überbunden werden.

<sup>1866</sup> Merkblatt Altlasten-Fonds, S. 1.

<sup>1867</sup> Vgl. Merkblatt Altlasten-Fonds, S. 1.

Insgesamt fehlt bei dieser Regelung der raumplanerisch-nachhaltige Aspekt, dass eben genau diese Flächen im Sinne einer Siedlungsentwicklung nach innen vielfach an erster Stelle Berücksichtigung finden sollten. Abhilfe schaffen könnte ein separater Fonds auf Bundes-, kantonaler oder kommunaler Ebene, der das Altlasten-Risiko bei der Nutzung von Brachflächen – zumindest mit einem nicht unerheblichen Betrag – übernimmt bzw. mitträgt.<sup>1868</sup> Die Mittel könnten, wie bei der Subventionierung für den Abbruch von alten Bauten und Anlagen, aus allgemeinen Steuermitteln oder aber aus der Mehrwertabgabe nach Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG geäuft werden.<sup>1869</sup> Ebenso böte sich m.E. aber de lege ferenda auch die Ergänzung des VASA-Altlasten-Fonds um einen Artikel, der die bauliche Wiederinanspruchnahme von Brachflächen fördert, an.

---

<sup>1868</sup> Vgl. NBS, Schlussbericht Kurzfassung, S. 12, wo nota bene ausdrücklich zum Zweck der Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen der bestehende städtische Altlastenfonds finanziell besser ausgestattet wurde.

<sup>1869</sup> Vgl. vorstehend Dritter Teil, 5. Kapitel, III.B.1.

---

## 6. Kapitel: Mengensteuernde Instrumente

Eine Baulandkontingentierung als rein planerische Massnahme wurde in einem früheren Teil dieser Arbeit bereits besprochen und es wurden dabei einige Umsetzungshürden aufgezeigt.<sup>1870</sup>

Im vorliegenden Teil soll nun der Aufforderung, dass das Recht «gerade in der Raumplanung über seine Disziplinengrenzen hinaussehen und ökonomische Instrumente in die Überlegungen einbeziehen» müsse, nachgekommen werden.<sup>1871</sup> Hierzu ist insbesondere auf die Frage einzugehen, ob mit einer zum rein planerischen Instrumentarium analogen Begrenzung der Bauzonenfläche – die jedoch um ein vielfach diskutiertes ökonomisches bzw. mengensteuerndes Instrument der *Flächennutzungs-* bzw. *Flächenausweisungszertifikate* ergänzt wird – die Raumplanung bzw. die Bodennutzung effizienter und nachhaltiger gestaltet werden könnte. Ebenso ist im Anschluss daran im 7. Kapitel dieser Arbeit zu prüfen, ob und wie sich eine Mengensteuerung mittels *Bodenindex-Punkten* in die schweizerische Raumplanung implementieren liesse.

Bei den mengensteuernden Instrumenten – im Umweltrecht gibt es solche Ansätze in der Form von Umweltzertifikaten, Emissionszertifikaten, Emissionslizenzen und Emissionsgutschriften<sup>1872</sup> – wird, beispielsweise mittels Kontingentierung,<sup>1873</sup>

---

<sup>1870</sup> Vgl. hierzu Dritter Teil, 3. Kapitel.

<sup>1871</sup> MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 132, m.w.Verw.

<sup>1872</sup> Vgl. FREY, Strategien und Instrumente, S. 96. Zum Anwendungsbeispiel des CO<sub>2</sub>-Emissionshandelssystems vgl. sogleich.

<sup>1873</sup> Bei einem Bauzonenmoratorium, wie es die Landschaftsinitiative wie auch die Zersiedelungsinitiative im Auge hatten bzw. wie es in Art. 38a Abs. 2 RPG verankert wurde, handelt es sich um solche Kontingentierungslösungen; vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 155; s. auch MEIER URS, Bauzonenbörse, S. 32. Sehen solche Kontingentierungen keine Austauschmöglichkeiten – etwa zwischen einzelnen Gemeinden oder Kantonen – vor, blockiert dies die Entwicklungsmöglichkeiten von Gemeinden, die weiterer Bauzonenflächen bedürfen, aber, da ihre Bauzonen tatsächlich vollständig ausgeschöpft sind, über keine Wachstumsmöglichkeiten mehr verfügen. Dies hätte aus wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht verheerende Folgen; vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 155; vgl. WINKLER, S. 35. Eine Option wäre also, eine Austauschmöglichkeit mittels handelbarer Flächenzertifikate vorzusehen, vgl. WINKLER, S. 35.

eine bestimmte Angebots- oder Nachfragemenge festgesetzt, was entsprechende Auswirkungen auf den Marktpreis hat.<sup>1874</sup>

EPINEY spricht diesbezüglich von der Schaffung von Märkten durch die «Festlegung sog. <Kontingente>, mittels derer die jeweilige Kapazität an Fläche, Schadstoffen o.ä. definiert wird, die zur Verfügung stehen und auf deren Grundlage dann <gehandelt> werden kann».<sup>1875</sup> Der Staat fixiert die Menge, der Marktmechanismus bildet durch das Gesetz von Angebot und Nachfrage den Preis.<sup>1876</sup> Diese Mengensteuerung kann bzw. könnte also auch zur Lenkung der Siedlungsentwicklung angewendet werden:<sup>1877</sup>

In der Diskussion, wie dem stetig zunehmenden Flächenverbrauch – dem sich das Raumplanungsrecht, so der Tenor, relativ hilflos gegenübergestellt sah – Einhalt geboten werden und die haushälterische Bodennutzung in der Schweiz forciert werden könnte, sind in den vergangenen Jahren vermehrt Lösungsansätze mit handelbaren Flächenzertifikaten in den Fokus gerückt. Solche Flächenzertifikate sollen das bestehende Raumplanungsrecht ergänzen – oder gar ersetzen.<sup>1878</sup>

Hierbei handelt es sich um ein sog. «Cap-and-Trade»-Instrument. Bei demselben soll in einem ersten Schritt – unabhängig von der bestehenden Bau- bzw. Nicht-

---

<sup>1874</sup> SEIDL, *Ökonomische Instrumente*, S. 36; vgl. SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 150. Zur Umsetzung von Austausch- und Übertragungsmöglichkeiten nach einer vorgenommenen Kontingentierung der Bauzonenfläche s. auch MAHAIM, *Le principe de durabilité*, S. 481 ff., insb. S. 484 ff. (*Les mécanismes de compensation réelle*) sowie S. 501 ff. (*Les mécanismes d'échange fondés sur une logique de marché*).

<sup>1875</sup> EPINEY, S. 8; vgl. BLW/ARE, *Faktenblätter Sachplan FFF*, S. 105.

<sup>1876</sup> FREY, *Strategien und Instrumente*, S. 96.

<sup>1877</sup> SEIDL, *Ökonomische Instrumente*, S. 36.

<sup>1878</sup> ARE, *Flächennutzungszertifikate*, Vorwort, S. 23 sowie S. 29; vgl. MUGGLI, *Föderalismus*, S. 73; MUGGLI, *Nicht-Siedlungsgebiet*, S. 132; vgl. GEIGER, S. 22 f.; ZOLLINGER, S. 67; GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 17 ff.; ESTERMANN, S. 24; FREY/ZIMMERMANN, S. 10 sowie S. 14; SÜESS/GMÜNDER, S. 58 f.; PERREGAUX DUPASQUIER, S. 56; FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 152; JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 168; KEINER, *Nachhaltigkeitsorientierte Begleitinstrumente*, S. 5; WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 237 f.; ZOLLINGER/SEIDL, S. 273 f.; grundlegend GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, insb. S. 42, S. 66, S. 109 sowie S. 167 ff.; s. auch GMÜNDER, *Mit weniger Planung zu mehr Raum*, S. 565 ff.; MAHAIM, *Le principe de durabilité*, S. 501 ff.; MENGHINI GIANLUCA, *Transferable Development Rights*, S. 1 ff.; MENGHINI/HERSPERGER/GELLRICH/SEIDL, S. 49 ff.; MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 157 ff.; WINKLER, insb. S. 26 ff. sowie S. 37 ff.



bauzonenzuweisung, womit auch Land in der Bauzone nur noch mit dem Besitz einer genügenden Anzahl entsprechender Zertifikate überbaubar wäre – die für eine bauliche Bodennutzung insgesamt zur Verfügung stehende Ziel- bzw. Kontingentfläche festgelegt werden («Cap»)<sup>1879</sup> Diese Kontingente werden in der Form von Zertifikaten verbrieft und können zwischen den interessierten Parteien gehandelt werden («Trade»)<sup>1880</sup>

Gerade dem Umweltrecht sind derartige Cap-and-Trade-Zertifikatelösungen nicht gänzlich unbekannt, bestehen doch in anderen Umweltbereichen bereits Märkte mit handelbaren Zertifikaten, die zum Bezug von ansonsten externalisierten Umweltgütern berechtigen.<sup>1881</sup>

Paradebeispiel ist das *Emissionshandelssystem (EHS) des CO<sub>2</sub>-Gesetzes*, das unter anderem die Begrenzung der Treibhausgasemissionen in der energieintensiven Industrie bezweckt.<sup>1882</sup>

Das EHS setzt eine absolute Obergrenze über die in der Industrie insgesamt zulässigen Emissionen bzw. Emissionsrechte (vgl. Art. 45 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung sowie deren Anhang; «Cap»)<sup>1883</sup> Diese Emissionsrechte werden den einzelnen am EHS beteiligten Betrieben in dem Umfang zugeteilt, den diese für ihre Produktion unter Einsatz der bestverfügbaren Technologie benötigen (Art. 19 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-

<sup>1879</sup> GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 17; vgl. SEIDL, *Ökonomische Instrumente*, S. 37; ESTERMANN, S. 24; WALTER/HÄNNI, S. 12.

<sup>1880</sup> GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 17; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 12; SEIDL, *Ökonomische Instrumente*, S. 37.

<sup>1881</sup> KEINER, *Aus grün mach grau*, S. 93; vgl. FREY, *Strategien und Instrumente*, S. 95 f.; SEIDL, *Ökonomische Instrumente*, S. 37.

<sup>1882</sup> Vgl. BAFU, *Emissionshandelssystem EHS*, S. 6; PERREGAUX DUPASQUIER, S. 56; SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 150; NORER, *Bodenschutzrecht*, S. 127; kritisch SEIDL, *Ökonomische Instrumente*, S. 37. Gemäss Art. 16 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz i.V.m. Art. 40 Abs. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung und deren Anhang 6 besteht für die im Anhang genannten Unternehmen – insbesondere der Öl-, Metall- und Kohleindustrie –, die Anlagen mit hohen Treibhausgasemissionen betreiben, eine Pflicht zur Teilnahme am EHS. Art. 15 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz i.V.m. Art. 42 und Anhang 7 der CO<sub>2</sub>-Verordnung sehen eine Teilnahme auf Gesuch für die im Anhang genannten Unternehmen, die Anlagen mit hohen oder mittleren Treibhausgasemissionen betreiben, vor. Unternehmen, welche am EHS teilnehmen, sind von der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen befreit. Vgl. hierzu BAFU, *Emissionshandelssystem EHS*, S. 6.

<sup>1883</sup> BAFU, *Emissionshandelssystem EHS*, S. 19.

Gesetz i.V.m. Anhang 9 der CO<sub>2</sub>-Verordnung).<sup>1884</sup> Gleichzeitig besteht die Ersteigerungsmöglichkeit weiterer Emissionsrechte für diejenigen Unternehmen, welche zusätzliche Emissionsrechte benötigen (Art. 47 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung; «Trade».<sup>1885</sup> Mit dieser Cap-and-Trade-Methode sollen Emissionseinsparungen im Resultat dort vorgenommen werden, wo sie am kostengünstigsten realisiert werden können.<sup>1886</sup>

Einem solchen Zertifikatehandelssystem wird der Vorteil der «ökologischen Treffsicherheit» nachgesagt, da nicht über die einmal – allenfalls für eine bestimmte Periode – festgelegte Zertifikatsmenge hinausgegangen werden darf.<sup>1887</sup> Gleichzeitig bestehe mit der Handelsmöglichkeit trotz der insgesamt beschränkt vorhandenen Menge an Zertifikaten ein flexibles Instrument, da nicht benötigte Zertifikate veräussert<sup>1888</sup> bzw. zusätzlich erforderliche Zertifikate erworben werden könnten.<sup>1889</sup> Dabei wird der Preis für die vom Staat zum Voraus fixierte Menge eines Umweltgutes durch den Marktmechanismus – nach dem Gesetz von Angebot und Nachfrage – frei gebildet.<sup>1890</sup>

Es stellt sich also die Frage, ob ein derartiges Instrument nicht auch die Bodennutzung in der Schweiz in die gewünschte Richtung lenken könnte. Nach der Beschreibung des in den USA bereits angewendeten Prototyps solcher bodennutzungsbezogener Zertifikate, den sog. «Transferable Development» bzw. «Air Rights» (I.), sollen die zwei Hauptausgestaltungsmöglichkeiten solcher Zertifikatelösungen, die *Flächennutzungszertifikate* (II.), sowie die *Flächenausweisungszertifikate* (III.) beschrieben werden.<sup>1891</sup> Im Anschluss daran sind Integrations-

---

<sup>1884</sup> BAFU, Emissionshandelssystem EHS, S. 21.

<sup>1885</sup> Vgl. BAFU, Emissionshandelssystem EHS, S. 34; ebenso kann eine beschränkte Menge Emissionsrechte zu einem Festpreis vergeben werden, sofern dieser dem Ergebnis der Versteigerung gemäss Art. 47 Abs. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung entspricht (Art. 47 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Verordnung).

<sup>1886</sup> Vgl. BAFU, Emissionshandelssystem EHS, S. 8.

<sup>1887</sup> Vgl. ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 87; vgl. Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 22.

<sup>1888</sup> Diese Option ist beim soeben skizzierten Emissionshandelssystem nicht vorgesehen.

<sup>1889</sup> Vgl. Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 22.

<sup>1890</sup> FREY, Strategien und Instrumente, S. 96.

<sup>1891</sup> Weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten und Kombinationsmöglichkeiten werden beispielsweise bei ZOLLINGER, S. 69 ff., sowie GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 178 ff., beschrieben. So bestehen in den USA beispielsweise Ausgleichsmechanismen für Moorland («Conservation and Wetland mitigation ban-

möglichkeiten und -hürden dieser ursprünglich aus dem angloamerikanischen Rechtsraum stammenden Konstrukte in das schweizerische (Raumplanungs-) Recht aufzuzeigen (IV.).

## I. «Transferable Development» bzw. «Air Rights»

Zertifikatelösungen, die das Recht an der Überbaubarkeit eines Grundstücks übertragbar machen, haben in den USA eine längere Tradition.<sup>1892</sup> Eines der ersten bekannten Beispiele stammt aus New York City. Hier konnten aufgrund einer 1916 neu eingeführten raumplanerischen Regulierung Grundstückeigentümer sog. «Air Rights» – als Rechte zum Bau einer gewissen Anzahl zusätzlicher Stockwerke, welche sie auf ihrem Grundstück nicht ausschöpfen konnten oder wollten – auf benachbarte Grundstücke übertragen, welche dadurch um diese Stockwerke höher bebaut werden durften.<sup>1893</sup> Diese Übertragung fand ab 1968 sodann ausdrücklich Anwendung, wenn die maximal mögliche Ausnützung eines Grundstücks aus Gründen des Denkmalschutzes nicht realisiert werden konnte.<sup>1894</sup> Ebenso fand das mögliche Einzugsgebiet für die Übertragung eine stetige Erweiterung, von der blossen Möglichkeit einer Ausnutzungsübertragung auf angren-

---

king»): Wenn beispielsweise aufgrund eines Strassenbauvorhabens Moorland tangiert wird, besteht eine Pflicht, die gleiche Fläche an beanspruchtem Moorland an anderer Stelle aufzubereiten; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 14. Entsprechend wird vorgeschlagen, solche Ausgleichsmechanismen in Form eines *Zertifikatehandelssystems für den Erhalt von Biodiversitäts- oder Ökosystemleistungsflächen* zu schaffen, bei denen bei der baulichen Inanspruchnahme solcher Flächen Zertifikate für Wiederherstellungsprojekte erworben werden müssen; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 14, sowie ECOPLAN, *Der Natur mehr Wert geben*, S. 61 ff., insb. S. 63. Mit WALTER/HÄNNI, S. 14, ist m.E. die Vergleichbarkeit bzw. Messbarkeit eines ökologischen Wertes von Projekten durchaus fraglich; überdies ist die von den erworbenen Zertifikaten zu finanzierende Renaturierung bzw. Rekultivierung von Böden überaus aufwendig und kostenintensiv, ohne dass ein analoges Resultat wie bei naturbelassenen Böden möglich ist. Meines Erachtens geht ein solches Zertifikatesystem deshalb am Ziel vorbei, denn mittels des blossen Kaufs von Ausgleichszertifikaten würde man die Nutzung solcher Böden, welche die absolute Ausnahme bilden sollen und müssen, zu einfach gestalten.

<sup>1892</sup> Vgl. GMÜNDER, *Mit weniger Planung zu mehr Raum*, S. 656; vgl. PUTTERS, S. 143; JOHNSTON/MADISON, S. 366; MAHAIM, *Le principe de durabilité*, S. 503 ff.

<sup>1893</sup> JOHNSTON/MADISON, S. 366; GMÜNDER, *Mit weniger Planung zu mehr Raum*, S. 565; PUTTERS, S. 143.

<sup>1894</sup> Vgl. JOHNSTON/MADISON, S. 366.

zende Flächen über grössere, miteinander verbundene Gebietseinheiten hin zur Übertragungsmöglichkeit zwischen voneinander vollkommen unabhängigen Gebieten.<sup>1895</sup>

Basierend auf diesen ersten «Air Rights»-Übertragungsprogrammen wurden seit ungefähr den 1970er-Jahren auf dem ganzen Gebiet der USA mehr als hundert lokale sog. «Trading Development Rights» oder «Transferable Development Rights», kurz «TDR»-Programme initiiert, die jedoch hauptsächlich den Schutz ökologischer oder landwirtschaftlich genutzter und die Freihaltung von offenen Flächen bezweckten und bezwecken.<sup>1896</sup> TDR-Programme folgen demselben Prinzip, wie dies auch bei der Übertragung von «Air Rights» der Fall ist:<sup>1897</sup> «TDR is the sale of one parcel's development rights to the owner of another parcel, which allows more development on the second parcel while reducing or preventing development on the originating parcel. Under such a program, development rights are severed from a lot designated for protection (sending area), and the severed rights are transferred to a lot in an area where additional development is permitted (receiving area).»<sup>1898</sup>

Der Oberste Gerichtshof der USA hielt in seinem diesbezüglich wegweisenden Entscheid *Penn Central Trans Co. v. New York City* im Jahr 1978 fest, dass TDR-Programme «[...] undoubtedly mitigate whatever financial burdens the law has imposed on appellants and, for that reason, are to be taken into account considering the impact of regulation [...]».<sup>1899</sup>

Ob sich eine solche an den «Air Rights» bzw. «TDR»-Programmen orientierende Flächennutzungsübertragung auch in die schweizerische Rechtsordnung übertragen lässt, ist hier einer vertieften Prüfung zu unterziehen.

---

<sup>1895</sup> JOHNSTON/MADISON, S. 366.

<sup>1896</sup> GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 566; MACHEMER/KAPLOWITZ, S. 773, die ebenso den Denkmalschutz und die Ermöglichung von zahlbarem Wohnraum anführen; s. auch JOHNSTON/MADISON, S. 365; vgl. PUTTERS, S. 142 ff.

<sup>1897</sup> Vgl. GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 656. Bzw. wird die Übertragung von «Air Rights» auch als erste Anwendungsform von TDR bezeichnet; vgl. JOHNSTON/MADISON, S. 366.

<sup>1898</sup> JOHNSTON/MADISON, S. 365.

<sup>1899</sup> *Penn Central Transportation Co v. New York City*, 438 U.S. 104 (1978), S. 438 a.E. Vgl. JOHNSTON/MADISON, S. 366; der gekürzte Sachverhalt ist etwa bei PUTTERS, S. 144, ersichtlich.

## II. Flächennutzungszertifikate (FNZ)

### A. Grundkonstellation

Bei den Flächennutzungszertifikaten<sup>1900</sup> wird die insgesamt zur Verfügung stehende Fläche begrenzt und die Überbaubarkeit der – bereits eingezonten – Parzellen vom Besitz der entsprechenden Anzahl erforderlicher Flächennutzungszertifikate abhängig gemacht.<sup>1901</sup> Zum bisherigen Erfordernis, dass ihre Parzelle in der Bauzone gelegen ist, kommt hinzu, dass die Grundeigentümer für die gewünschte bauliche Nutzung ihres bisher unbebauten Grundstücks einer zureichenden Anzahl an Flächennutzungszertifikaten (z.B. ein Zertifikat je überbautem m<sup>2</sup> Boden) bedürfen.<sup>1902</sup>

Um den Bodenverbrauch zu begrenzen, wird die insgesamt vorhandene Zertifikatmenge somit kontingiert.<sup>1903</sup> Dadurch soll ein Anreiz für eine haushälterische Bodennutzung bzw. zur Siedlungsentwicklung nach innen geschaffen werden: Während auf bereits überbauten Parzellen eine bauliche Inanspruchnahme im Prinzip ohne Zertifikate möglich bleibt – es sei denn, ein Parzellenbesitzer erwirbt zum Zwecke der Nachverdichtung weitere Zertifikate –, muss der Bauherr für die Neuüberbauung bisher nicht baulich genutzten Landes – insbesondere am Siedlungsrand – über die erforderliche Anzahl Flächennutzungszertifikate verfü-

<sup>1900</sup> Die Rede ist diesbezüglich auch von Flächennutzungsrechten, vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 168. Insgesamt ist auch hier die verwendete Terminologie uneinheitlich: So spricht beispielsweise KEINER, Aus grün mach grau, S. 93, von handelbaren regionalen *Flächenausweisungsrechten* und *Bodennutzungsrechten* zur quantitativen Steuerung der Neu- und Umnutzungen. Während erstere (Flächenausweisungsrechte) sich m.E. auf die hier sogleich ebenso zu beschreibenden Flächenausweisungsrechte beziehen, die zwischen Gemeinden handelbar sind, handelt es sich nach meinem Dafürhalten bei den *Bodennutzungsrechten* im hier verstandenen Sinn um Flächennutzungszertifikate, die zwischen – in der Regel privaten – Grundstückseigentümern gehandelt werden können und die mit dem Vorliegen einer rechtskräftigen Einzonung und Baubewilligung ein Recht einer Neunutzung erst ermöglichen. S. auch ZOLLINGER/SEIDL, S. 274, SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 150 sowie S. 155, Fn. 1; SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 33.

<sup>1901</sup> WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 237; vgl. SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 37.

<sup>1902</sup> HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 22; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 17; vgl. GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 565; vgl. ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 15; vgl. ESTERMANN, S. 24.

<sup>1903</sup> ESTERMANN, S. 24.

gen.<sup>1904</sup> Weil sich aufgrund der zusätzlich für eine Überbauung erforderlichen Zertifikate der Bodenpreis erhöht, entsteht so gleichzeitig ein Anreiz, die verfügbare Bodenfläche besser zu nutzen bzw. verdichtet zu bauen.<sup>1905</sup>

Die Begrenzung und Verteilung dieser Flächennutzungszertifikate geschieht in drei Schritten: Der *Kontingentierung* der gesamthaft für eine Überbauung zur Verfügung stehenden Fläche folgt die *Allokation* der Nutzungsrechte, worauf schliesslich ein *Handel* zwischen bauwilligen und nicht bauwilligen Grundstückbesitzern stattfinden kann:<sup>1906</sup>

Im Rahmen der *Festlegung eines Mengenziels bzw. der Kontingentierung* wird die in einem gewissen Zeitraum – z.B. pro Jahr – maximal überbaubare Gesamtfläche innerhalb eines bestimmten Perimeters – z.B. innerhalb eines Kantons oder einer Gemeinde – durch den Staat bzw. eine staatliche Behörde festgelegt.<sup>1907</sup> Ein Teil – insbesondere eine über den Bedarf von Art. 15 Abs. 1 RPG hinausgehende bzw. überdimensionierte Bauzone – kann so vorerst nicht überbaut werden.<sup>1908</sup>

---

<sup>1904</sup> WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 238; ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 15; ESTERMANN, S. 24.

<sup>1905</sup> ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 15 sowie S. 30; WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 238.

<sup>1906</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 237; vgl. ESTERMANN, S. 24; vgl. ARE, Flächennutzungszertifikate, Vorwort; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 105. Zur Funktionsweise eines Zertifikatehandels s. auch WINKLER, S. 38 ff.

<sup>1907</sup> Vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 168; MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 159; GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 565 sowie S. 567; WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 237; ARE, Flächennutzungszertifikate, Vorwort sowie S. 15; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 17 f.; WALTER/HÄNNI, S. 12; FREY/ZIMMERMANN, S. 14. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 152, votiert für eine gesamtschweizerische Kontingentierung, ebenso WINKLER, S. 40 ff., welche die entsprechenden Zertifikate alsdann auf die einzelnen Kantone bzw. allenfalls einzelne Teilregionen und im Endergebnis auf die einzelnen Gemeinden verteilen möchte, welche sodann auch entscheiden sollen, wo diese eingesetzt werden sollen. «Cette façon de faire, bien que relativement interventionniste, est préférable à celle où l'on confierait les certificats directement aux propriétaires fonciers»; dies, um eine gewisse externe Kontrolle sicherzustellen und eine unerwünschte Hortung durch die privaten Zertifikatsinhaber zu vermeiden; WINKLER, S. 42. Dies dürfte m.E. unter Berücksichtigung der in Art. 26 BV verankerten Eigentumsgarantie nicht ganz unproblematisch sein; vgl. dazu nachstehend Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.B.2.

<sup>1908</sup> WINKLER, S. 41; vgl. ESTERMANN, S. 24.

Bei der darauffolgenden *Allokation* wird das Gesamtkontingent in einzelne Zertifikate bzw. Nutzungsrechte aufgeteilt.<sup>1909</sup> Dies geschieht, indem der Staat oder eine von demselben beauftragte Einrichtung die kontingentierte Zertifikatmenge verteilt.<sup>1910</sup> Diese Verteilung kann kostenfrei – die Rede ist diesbezüglich vom sog. «Grandfathering»<sup>1911</sup> – aufgrund eines vordefinierten räumlichen Verteilungsschlüssels<sup>1912</sup> oder wohlerworbenen Rechts<sup>1913</sup> geschehen oder aber durch Verkauf oder Versteigerung an die bauwilligen Grundeigentümer.<sup>1914</sup>

Die Flächennutzungszertifikate ermöglichen, als Wertpapiere ausgestaltet, eine *Handlungsmöglichkeit* wie an einer Börse bzw. via eine (Online-)Handelsplattform.<sup>1915</sup> Ein Zertifikat ist also nicht an ein bestimmtes Grundstück gebunden, sondern kann zwischen den Grundeigentümern gehandelt und so zwischen einzelnen Parzellen übertragen werden.<sup>1916</sup> Auf einem solchen «Zertifikatemarkt» können Grundeigentümer, welche ihre Flächennutzungszertifikate nicht oder nicht voll-

<sup>1909</sup> WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 237.

<sup>1910</sup> ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 30; Frey, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 152.

<sup>1911</sup> Auch «Grandfathering-Prinzip» genannt; FREY, Strategien und Instrumente, S. 96; GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 565. Die Zertifikatsquoten werden so kostenlos aufgrund der aktuellen tatsächlichen Situation verteilt, d.h. jeder Grundeigentümer erhält eine seinem Grundstück entsprechende Menge an Zertifikaten; vgl. WINKLER, S. 46; FREY, Strategien und Instrumente, S. 96. Dies ist aus *Gerechtigkeitsüberlegungen* deshalb bedenklich, weil so, nimmt man die gesamte vorhandene Bauzonenfläche als Kontingentsmenge, diejenigen Gemeinden und Kantone am meisten profitieren, die ihre Bauzonen zu gross ausgestaltet haben; WINKLER, S. 46. Schränkt man demgegenüber die so ausgegebene Menge ein, indem nur ein Teil der Grundeigentümer von nicht überbauten Parzellen – z.B. innerhalb einer bestimmten «Sending Area» (dazu sogleich) – eine bestimmte Menge an Zertifikaten erhalten, so ist dies unter dem Aspekt der *Eigentumsgarantie* problematisch hinsichtlich derjenigen Grundeigentümer, denen – bei derselben Sachlage – keine solchen Zertifikate ausgestellt werden; vgl. ausführlich nachstehend Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.B.2.

<sup>1912</sup> PERREGAUX DUPASQUIER, S. 56.

<sup>1913</sup> ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 30.

<sup>1914</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 73; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 12; WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 237 f.; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 18; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 56. Zu den Kriterien und Schwierigkeiten der konkreten Verteilung vgl. nachstehend Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.A.2.

<sup>1915</sup> GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 565; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 18; ESTERMANN, S. 24; WALTER/HÄNNI, S. 12; vgl. ZOLLINGER/SEIDL, S. 274; vgl. WINKLER, S. 38.

<sup>1916</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 198.

ständig verwenden wollen oder können, dieselben an andere, bauwillige Grundeigentümer verkaufen, die (noch) nicht über die für die bauliche Inanspruchnahme erforderliche Anzahl an Flächennutzungszertifikaten verfügen.<sup>1917</sup> Dadurch bildet sich ein Markt bzw. ein durch die involvierten Marktakteure generierter Preis für die in den Zertifikaten verbriefte Flächennutzung.<sup>1918</sup>

Durch die *effektive Nutzung des Flächennutzungszertifikats* – der Überbauung eines Grundstücks – verfällt das mit dem Zertifikat verbriefte Überbauungsrecht.<sup>1919</sup>

Da die Möglichkeiten und Voraussetzungen für eine bauliche Nutzung in weitgehend erschlossenen, allenfalls gar innerhalb bestehender Siedlungen gelegenen Grundstücken besser sind als bei am Bauzonenrand gelegenen Parzellen, folgt die Annahme, dass die Nachfrage nach Flächennutzungszertifikaten an zentralen Lagen tendenziell besser sein dürfte als in der Peripherie.<sup>1920</sup> Dadurch kann ein Lenkungseffekt für die Siedlungsentwicklung von der Peripherie nach innen und zur Siedlungsbegrenzung erzielt werden.<sup>1921</sup>

Gleichzeitig sollen so «Win-win-Situationen» ermöglicht werden: Eigentümer<sup>1922</sup> von peripher gelegenen Grundstücken bzw. solchen, die sich in überdimensionierten Bauzonen befinden, die auf ihre Überbaumöglichkeit verzichten und ihre in den Flächennutzungszertifikaten verbriefte Überbaumöglichkeit an bauwillige Investoren mit besser gelegenen Grundstücken übertragen, werden von letzteren für diesen Nutzungsverzicht entschädigt.<sup>1923</sup> FREY fasst dies wie folgt

---

<sup>1917</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 18; WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 238; vgl. ARE, Flächennutzungszertifikate, Vorwort; vgl. WINKLER, S. 38.

<sup>1918</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 18; vgl. FREY, Strategien und Instrumente, S. 97.

<sup>1919</sup> Vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 169.

<sup>1920</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 18; GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 169 f.; eher kritisch ESTERMANN, S. 24; s. auch FREY, Strategien und Instrumente, S. 97.

<sup>1921</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 169; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 18; vgl. ESTERMANN, S. 24.

<sup>1922</sup> Zumindest, wenn die Flächennutzungszertifikate kostenlos durch das sog. «Grandfathering» zugeteilt wurden.

<sup>1923</sup> FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 152 f.; PIZOR, S. 203.



zusammen: «Die einen dürfen bauen, die andern erhalten Geld.»<sup>1924</sup> Und dies ganz ohne dass das Gemeinwesen hier für eine Rückzonung kostenpflichtig würde.<sup>1925</sup>

## B. Festlegung von Sender- und Empfängerzonen und Dichtebonus

Soll sichergestellt werden, dass die soeben beschriebene Steuerungswirkung mit der Verwendung von Flächennutzungszertifikaten tatsächlich eintritt, können sog. Sender- und Empfängerzonen definiert werden,<sup>1926</sup> welche nach raumplanerischen Kriterien ausgeschieden und um einen Dichtebonus bei der Empfängerzone ergänzt werden.<sup>1927</sup> Im Unterschied zur soeben beschriebenen Grundkonstellation der Flächennutzungszertifikate ist bei der Senderzone lediglich der Verkauf, bei der Empfängerzone demgegenüber einzig der Kauf von Flächennutzungszertifikaten möglich.<sup>1928</sup>

*Senderzonen* umfassen beispielsweise ökologisch wertvolle Flächen, die aus Naturschutzgründen oder für die Landwirtschaft zwingend freigehalten werden müssen. Ebenso können peripher gelegene Parzellen innerhalb der Bauzone, bei denen aufgrund der Vorgabe von Art. 15 Abs. 2 RPG eine entschädigungspflichtige Rückzonung im Raume steht, einer Senderzone zugewiesen werden.<sup>1929</sup> Die Grundstückseigentümer in der Senderzone erhalten – hierauf ist sogleich detaillierter einzugehen – kostenlos eine entsprechende Anzahl Flächennutzungszertifikate zugeteilt.<sup>1930</sup> Diese «repräsentieren dabei das bislang nicht realisierte bauliche

<sup>1924</sup> FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 153.

<sup>1925</sup> Vgl. FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 153; vgl. PIZOR, S. 203.

<sup>1926</sup> Vgl. MACHEMER/KAPLOWITZ, S. 775. Gemäss MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 159, könnte die Grobplanung durch die Kantone, die Feinverteilung der Sender- und Empfängergebiete durch die Gemeinden vorgenommen werden.

<sup>1927</sup> GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 172; WALTER/HÄNNI, S. 13; GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 18; SÜESS/GMÜNDER, S. 59 f.; vgl. MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 159.

<sup>1928</sup> GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 18; SÜESS/GMÜNDER, S. 60; ZOLLINGER/SEIDL, S. 274.

<sup>1929</sup> MENGHINI/HERSPERGER/GELLRICH/SEIDL, S. 50; MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 159; vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 60; vgl. GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 183; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 13.

<sup>1930</sup> MENGHINI/HERSPERGER/GELLRICH/SEIDL, S. 51.

Nutzungs- und Entwicklungspotenzial von Grundstücken innerhalb der Senderzone, das heisst die Differenz zwischen der gegenwärtigen baulichen Nutzung und der gemäss Zonenordnung zulässigen Bodennutzung».<sup>1931</sup>

Bei den *Empfängerzonen* demgegenüber handelt es sich um bereits überbaute oder ungenutzte bzw. unternutzte Parzellen im weitgehend überbauten und bestens erschlossenen Gebiet, welche aus raumplanerischer Warte ein zusätzliches (Aus-) Nutzungspotenzial aufweisen.<sup>1932</sup>

Nach der räumlichen Evaluation und Definition der Sender- und Empfängerzonen wird den Grundeigentümern der Senderzonen nach dem «*Grandfathering-Prinzip*» eine ihrer Parzellenfläche oder der möglichen Ausnützung(sziffer) entsprechende Anzahl Flächennutzungszertifikate zugeteilt.<sup>1933</sup> Gleichzeitig wird in den Empfängerzonen ein Ausnützungs- oder Dichtebonus festgelegt, indem die einschlägigen Planungs- und Baugesetze bzw. Reglemente eine im Vergleich zu den ordentlichen Baumassenziffern erhöhte bauliche Nutzung bzw. Ausnützungsziffer vorsehen, die mittels des Zukaufs von Flächennutzungszertifikaten realisiert werden kann.<sup>1934</sup> Alternativ besteht auch die Möglichkeit, auf das Erfordernis eines Dichtebonus zu verzichten. So wäre die «blosse» bauliche Inanspruchnahme eines

---

<sup>1931</sup> GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 184. S. auch PIZOR, S. 203.

<sup>1932</sup> SÜESS/GMÜNDER, S. 60; GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 183 f.; WALTER/HÄNNLI, S. 13, halten fest, dass in der Empfängerzone der Zonenplan so angepasst wird, «dass mehr Bauten pro Parzelle erlaubt sind, sobald der Grundeigentümer ein Zertifikat erworben hat». Zwar veranschaulicht diese Beschreibung die Funktionsweise der Flächenausweisungszertifikate, greift m.E. jedoch zu kurz, da mit den erworbenen Zertifikaten nicht mehr Bauten, sondern mittels Dichtebonus eine pro Parzelle erhöhte Ausnützung(sziffer) möglich wird. MENGHINI/HERSPERGER/GELLRICH/SEIDL, S. 50, wie auch MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 159, definieren das «Empfängergebiet» als noch nicht als Bauland ausgewiesene Parzellen, die aus raumplanerischen Überlegungen in Zukunft einer Überbauung zugeführt werden können. Dies ist m.E. eher im Rahmen eines Flächenausweisungszertifikate-Handels im sogleich definierten Sinne möglich, der zwischen involvierten Gemeinden stattfindet, nicht aber zwischen in der Regel privaten Grundstückeigentümern, denen keine Entscheidkompetenz über die (Nicht-)Zuweisung einer Fläche zur Bauzone zukommt.

<sup>1933</sup> Vgl. GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 184; vgl. GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 18; MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 159.

<sup>1934</sup> Vgl. GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 184 f. GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Siedlungsentwicklung*, S. 18.

Grundstücks in der Empfängerzone, das «Bebauungsrecht», vom Vorliegen einer bestimmten Mindestanzahl Flächennutzungszertifikate – welche von den Grundstückseigentümern der Senderzone zu erwerben sind – abhängig.<sup>1935</sup>

Vor allem bei der Reduktion überdimensionierter Bauzonen, für die das Gemeinwesen aus materieller Enteignung kostenpflichtig würde, ergäbe sich bei einem derart ausgestalteten Flächennutzungs-Zertifikatesystem mit Sender- und Empfängerzonen ein frappanter Unterschied bzw. Vorteil: Im Endergebnis trägt nicht das Gemeinwesen, sondern der bauwillige Investor, welcher auf seinem Baugrund eine erhöhte Ausnutzung erzielen oder das Recht zur Überbauung erhalten möchte, die Kosten dieser Redimensionierung.<sup>1936</sup> Ein Verkauf der Flächennutzungszertifikate kommt so einer Rückzonung eines Grundstücks in der Senderzone gleich.<sup>1937</sup> Die «Verlierer» der Siedlungsentwicklung nach innen (die Grundeigentümer in der Peripherie) werden durch die «Gewinner» derselben (die Grundeigentümer an zentralen Lagen) durch den Verkauf der Flächennutzungszertifikate kompensiert.<sup>1938</sup> «Funktioniert der Handel, wird finanziell niemand schlechter gestellt und vermehrt an den erwünschten Orten gebaut.»<sup>1939</sup>

Ob diesem ursprünglich aus dem angloamerikanischen Rechtsraum stammenden Konstrukt mit allen Vorteilen – insbesondere im Vergleich zu einer durch das Gemeinwesen zu entschädigenden Rückzonung – allfällige Hürden bei der Implementierung in die schweizerische Raumplanungsordnung – namentlich rechtlicher Art – entgegenstehen, ist sogleich zu evaluieren. Zuerst ist aber auf den Zwilling der Flächennutzungszertifikate – die Flächenausweisungszertifikate (FAZ) – einzugehen.

<sup>1935</sup> MENGHINI/HERSPERGER/GELLRICH/SEIDL, S. 51.

<sup>1936</sup> Vgl. FREY, *Starke Zentren – Starke Alpen*, S. 153; vgl. PIZOR, S. 203; vgl. MENGHINI/HERSPEGER/GELLRICH/SEIDL, S. 58.

<sup>1937</sup> Vgl. MENGHINI/HERSPERGER/GELLRICH/SEIDL, S. 51; MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 160.

<sup>1938</sup> GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 19; vgl. GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 179; vgl. PIZOR, S. 203; s. auch WALTER/HÄNNI, S. 13.

<sup>1939</sup> WALTER/HÄNNI, S. 13.

### III. Flächenausweisungszertifikate (FAZ)

Während die Flächennutzungszertifikate vor allem im angloamerikanischen Rechtsraum Anwendung finden, wurden und werden die Flächenausweisungszertifikate<sup>1940</sup> insbesondere in Deutschland mit staatlicher Unterstützung einer genaueren, sowohl wissenschaftlich-theoretischen wie auch praktisch-umsetzungsorientierten Evaluation unterzogen.<sup>1941</sup>

Bei den Flächenausweisungszertifikaten wird nicht das Überbauungsrecht der Grundstückbesitzer verbrieft, wie dies bei den Flächennutzungszertifikaten der Fall ist. Erstere setzen quasi eine Ebene weiter oben an: Die Zuweisung von Land zu einer Bauzone durch die *Gemeinden* ist hier davon abhängig, ob diese über eine zureichende Anzahl von Flächenausweisungszertifikaten verfügen.<sup>1942</sup> Im Übrigen ist die Funktionsweise der Flächenausweisungszertifikate analog zu derjenigen der Flächennutzungszertifikate.<sup>1943</sup>

In einem ersten Schritt wird die maximal zulässige Neuausweisung von Bauland bzw. die höchstzulässige Einzonungsfläche durch eine übergeordnete Gebietskör-

---

<sup>1940</sup> Bzw. Flächenausweisungsrechte, vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 168, sowie zur (uneinheitlichen) Verwendung der Begrifflichkeiten Fn. 1900 vorstehend.

<sup>1941</sup> Vgl. JAEGER/SCHWICK/BERTILLER/KIENAST, S. 168; ECOPLAN, Übersicht anreizorientierter Politikinstrumente, S. 13; NORER, Bodenschutzrecht, S. 128 f. WALTER/HÄNNI, S. 13; ZOLLINGER/SEIDL, S. 274 f. Für die Forschung in Deutschland statt vieler beispielsweise: Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 33 ff. WALZ/TOUSSAINT/KÜPFER/SANDEN, S. 1 ff. sowie S. 22 ff. Zum Modellversuch «Planspiel Flächenhandel», einem Feldexperiment, an dem in Deutschland 87 Kommunen beteiligt sind, vgl. HENGER, S. 13 ff.; HENGER/BIZER et al., S. 11 ff.; sowie < <http://www.flaechenhandel.de/> > (besucht am: 21. Februar 2020). S. auch BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 108.

<sup>1942</sup> Im schweizerischen Kontext ist deshalb auch die Rede von «Bauzonen-Zertifikaten»; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 12 f.; GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 175; MUGGLI, Föderalismus, S. 74; ZOLLINGER/SEIDL, S. 274; s. auch SEIDL, Ökonomische Instrumente, S. 37. Die Begriffsverwendung ist auch hier wiederum uneinheitlich.

<sup>1943</sup> Vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 153.

perschaft – auf schweizerische Verhältnisse angewendet etwa Kanton oder gar Bund<sup>1944</sup> – festgelegt bzw. *kontingentiert*.<sup>1945</sup>

Daraufhin findet eine *Aufteilung bzw. Allokation des Gesamtkontingents* auf die einzelnen Gemeinden statt. Möglich sind wiederum eine kostenlose Erstabgabe («Grandfathering») oder die Vergabe mittels Verkaufs- oder Versteigerungsverfahren.<sup>1946</sup>

Sodann besteht die Möglichkeit für die Gemeinden, über eine Flächenbörse *Handel* mit diesen Flächenausweisungszertifikaten zu betreiben. Jede Gemeinde, die nicht auf die Ausweisung zusätzlicher Bauzonen angewiesen ist,<sup>1947</sup> kann die nicht genutzten Zertifikate an eine andere Gemeinde – die zur Bauzonenvergrößerung weiterer Zertifikate bedarf – veräussern.<sup>1948</sup>

Eine Gemeinde, welche auf die weitere Vergrößerung ihrer Bauzonen verzichtet und durch Rückzonungen die Siedlungsentwicklung nach innen und innere Verdichtung vorantreibt, erfährt so eine finanzielle Kompensation für diesen Verzicht und die Aufwendungen im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung. Erstattet werden diese Leistungen durch Gemeinden, die dies nicht wollen oder können.<sup>1949</sup> «Flächensparen wird belohnt, während expansive Siedlungsentwicklung verteuert wird.»<sup>1950</sup> Dadurch soll, wie bereits bei den Flächennutzungszertifikaten – nun aber auf kommunaler Ebene – das «Verschieben von Bauzonen an den <raumplanerisch richtigen Ort> erleichtert» werden.<sup>1951</sup>

<sup>1944</sup> Der die jeweilige maximal zulässige Neuausweisung von Bauland für jeden Kanton festlegt; vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 176.

<sup>1945</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 176; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 18; vgl. Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 33.

<sup>1946</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 176; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 12; Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 33 f.

<sup>1947</sup> Weil sie den Flächenbedarf beispielsweise im bereits bestehenden Siedlungsgebiet mittels Verdichtungsmassnahmen zu decken vermag.

<sup>1948</sup> Vgl. Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 34; vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 153; GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 177.

<sup>1949</sup> Vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 153; MUGGLI, Föderalismus, S. 74; BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 108.

<sup>1950</sup> BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 108.

<sup>1951</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 74.

## IV. Integration in die schweizerische (Raumplanungs-)Rechtsordnung

So überzeugend die Wirksamkeit von Flächennutzungs- und Flächenausweisungszertifikaten hinsichtlich der Möglichkeit, die Bodennutzung in die gewünschte – nachhaltige – Richtung zu lenken, in Theorie und Feldversuchen nachgewiesen wurde,<sup>1952</sup> so schwierig ist die Umsetzung dieser Instrumente, insbesondere auch in die schweizerische Raumplanungsrechtsordnung.<sup>1953</sup>

### A. Faktische Hürden

#### 1. Inhomogenität und spezielle marktwirtschaftliche Funktionen des Bodens

Die Frage der Anwendbarkeit von Zertifikatlösungen in der schweizerischen Raumplanung stösst nicht allein auf rechtliche, sondern bereits auf faktische Hürden. Die Ressource Luft beispielsweise lässt sich relativ leicht in einer Messgrösse fassen, die als Grundlage für den Zertifikatehandel dient. So rechnet die CO<sub>2</sub>-Verordnung beispielsweise in Tonnen.<sup>1954</sup> Analoges gilt auch für die Wassernutzung:

---

<sup>1952</sup> Bezüglich Praxisanwendungen sei speziell auf die in Deutschland durchgeführten Modellversuche, insbesondere das «Planspiel Flächenhandel» verwiesen, vgl. HENGER, S. 13, sowie HENGER/BIZER et al., S. 11, die ein positives Fazit dieses Modellversuches ziehen. Das ARE kommt in seiner Untersuchung zu den Flächennutzungszertifikaten zum Schluss, dass solche «mit moderaten Mengenzielen sowohl wirksam als auch wirtschaftlich und sozial tragbar sind»; ARE, Flächennutzungszertifikate, Vorwort; s. auch PERREGAUX DUPASQUIER, S. 56; FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 153. Die Untersuchungen von MENGHINI mittels Marktsimulation haben ebenso gezeigt, dass mit einem Einsatz von Flächennutzungszertifikaten in der Schweiz innerhalb von wenigen Jahren eine Verbesserung der räumlichen Verteilung der Bauzonen erwirkt sowie die Reduktion der Neuinanspruchnahme zusätzlicher Flächen erzielt werden könnte; MENGHINI GIANLUCA, Transferable Development Rights, S. IV; MENGHINI/HERSPERGER/GELLRICH/SEIDL, S. 57; MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 157.

<sup>1953</sup> Das räumt das ARE, Flächennutzungszertifikate, im Vorwort quasi nahtlos an die in der vorstehenden Fn. gemachte Feststellung, dass Flächennutzungszertifikate *prinzipiell* umsetzbar sind, selber ein. S. auch PERREGAUX DUPASQUIER, S. 56; WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 238.

<sup>1954</sup> Vgl. Art. 41 Abs. 2 und 3, Art. 66 Abs. 1 lit. c, sowie Abs. 3 lit. c, Art. 68 Abs. 1, Art. 87 Abs. 1 und 2 der CO<sub>2</sub>-Verordnung. Vgl. BAFU, Emissionshandelssystem EHS, S. 8; was aber nicht heissen muss, dass die Berechnung der maximal zur Verfügung

Die Mindestrestwassermenge bei Wasserentnahmen aus Fließgewässern mit ständiger Wasserführung wird in Art. 31 GSchG etwa in Liter pro Sekunde (l/s) angegeben. Eine ähnliche Vorgehensweise gestaltet sich beim Boden aufgrund von dessen Inhomogenität ungemein schwieriger.<sup>1955</sup>

Die Schwierigkeit liegt nicht darin begründet, dass die ersteren beiden (Luft und Wasser) in der Regel in einem kubischen Mass (Liter, Tonne, m<sup>3</sup>) erfasst werden, der Boden jedoch regelmässig allein zweidimensional in m<sup>2</sup>. Letzterer ist vielmehr je nach spezifischer Eigenschaft unterschiedlichen Funktionen verpflichtet und weist gegebenenfalls ökonomische Zusatznutzen auf:<sup>1956</sup> So dient der Boden je nach Standort, Eignung und Beschaffenheit anderen Ansprüchen, sei es etwa als Grundlage für die landwirtschaftliche Produktion, als Erholungsraum oder zu Siedlungszwecken.<sup>1957</sup> Überdies hat er aufgrund der Beleihbarkeit im Rahmen der Finanzierung, beispielsweise mittels Grundpfandverschreibungen, als Vermögensanlage und nicht zuletzt auch als Spekulationsobjekt eine zusätzliche marktwirtschaftliche Bedeutung.<sup>1958</sup>

Entsprechend ist es beim Boden bedeutend komplexer, im Rahmen eines Zertifikatehandels mit der auf dem Zertifikatemarkt erforderlichen bzw. «richtigen» Zertifikatmenge den «richtigen» Preis und damit die gewünschte Lenkungswirkung zu erzielen.<sup>1959</sup> «Daher gilt [...] das Angebots- und Nachfrageverhalten und der sich damit bildende Preis als die grosse Unbekannte»<sup>1960</sup> bzw. «muss die Frage offen bleiben, ob sich ausreichend Verkaufswillige finden, um eine verdichtete

---

stehenden Menge der Emissionsrechte sich ganz einfach gestaltet, vgl. Anhang 8 der CO<sub>2</sub>-Verordnung.

<sup>1955</sup> Vgl. SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 150; vgl. SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 33 f.

<sup>1956</sup> Vgl. SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 33 f.; SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 152; vgl. ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 25 ff.

<sup>1957</sup> Vgl. hierzu insb. Zweiter Teil, 1. Kapitel.

<sup>1958</sup> Vgl. SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 33; vgl. ESTERMANN, S. 29; vgl. ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 26.

<sup>1959</sup> Vgl. SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 33 f.; vgl. SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 153; vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 63; vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 173; vgl. ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 27 ff.

<sup>1960</sup> SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 153; s. auch ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 32.

Siedlungsentwicklung an besterschlossener Lage zu Lasten einer weiteren Suburbanisierung zu ermöglichen».<sup>1961</sup>

## 2. Erstverteilung der Zertifikate und Gebietszuweisung

Analoge Schwierigkeiten ergeben sich bei der Frage, wie die Zertifikate im Rahmen der Primärallokation verteilt werden sollen: Stellt man anlässlich einer Gratisvergabe im Rahmen des «Grandfathering» beispielsweise darauf ab, wo die grössten – zu gross dimensionierten – Bauzonenreserven liegen, die man mittels Handel im Rahmen eines Flächennutzungs- bzw. Flächenausweisungszertifikatehandels neu verteilen möchte,<sup>1962</sup> so werden diejenigen Kantone und Gemeinden, welche ihre Bauzonen in den vergangenen Jahren zu grosszügig erweitert haben, begünstigt und für dieses wenig nachhaltige Verhalten belohnt.<sup>1963</sup>

Ebenso liesse sich auf die Bevölkerungs- und Beschäftigungszahlen oder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstellen: Um den zentraler gelegenen Ortschaften insbesondere im Rahmen der von Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG geforderten Siedlungsentwicklung nach innen mehr Entwicklungsmöglichkeiten zu verschaffen, könnte man diesen eine entsprechend höhere Zahl an Zertifikaten zuweisen.<sup>1964</sup> Man läuft damit aber gleichzeitig Gefahr, so die Randregionen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten zu berauben. Dies widerspricht einerseits Art. 1 Abs. 2 lit. c RPG, nach dem die Raumplanung (auch) auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung

---

<sup>1961</sup> ZOLLINGER, S. 72.

<sup>1962</sup> Vgl. SEIDL, *Ökonomische Instrumente*, S. 37; vgl. MENGHINI GIANLUCA, *Transferable Development Rights*, S. 3; vgl. MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 159 f.; s. auch ARE, *Flächennutzungszertifikate*, S. 15.

<sup>1963</sup> Vgl. WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 238; vgl. ARE, *Flächennutzungszertifikate*, S. 17; vgl. GMÜNDER, *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt*, S. 173; vgl. WINKLER, S. 41 sowie S. 46. MENGHINI/GEMPERLE/SEIDL/AXHAUSEN, S. 174, schlagen deshalb eine Pflicht zu Kompensationszahlungen vor: «Nevertheless, in a TDR market an additional financial compensation between the cantons and municipalities should be organized as there will be quite unequal flows: that is, flows from urban areas to rural areas in those places where the authorities did not follow the Swiss planning rules and hence are now disposing of overly large building zones.» Die Einführung und Definition solcher Zahlungsströme macht die Implementierung eines Zertifikatehandelssystems nicht gerade einfacher.

<sup>1964</sup> Vgl. WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 238; vgl. SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 153; vgl. WINKLER, S. 41.



und der Wirtschaft hinzuwirken hat, und kann andererseits unter Umständen gar regionalpolitisch-finanzielle Ausgleichsmassnahmen nach sich ziehen.<sup>1965</sup>

Nicht unberücksichtigt bleiben darf hinsichtlich einer Gratisvergabe von Zertifikaten schliesslich, dass der Einbezug in ein obligatorisches Zertifikatsprogramm, ohne dass gleichzeitig die erforderlichen Zertifikate zur Verfügung stehen, einem langjährigen Bauverbot gleichkäme.<sup>1966</sup> Diejenigen Grundeigentümer, denen im Rahmen einer Zertifikateverteilung<sup>1967</sup> das – aus der Eigentumsgarantie und der daraus hervorgehenden Baufreiheit zustehende – Recht, ihr Grundstück zu überbauen, entzogen wird, könnten sich deshalb gegebenenfalls mit Erfolg auf eine Entschädigung aus materieller Enteignung berufen.<sup>1968</sup>

Ein Verkauf oder eine Versteigerung der Zertifikate im Rahmen der Primärallokation hat zwar den Vorteil, dass hierdurch das Verursacherprinzip entsprechend Berücksichtigung findet. Wer baut und damit Boden in Anspruch nimmt, muss so die entstehenden externen Kosten zumindest teilweise übernehmen, «[...] der Flächenverbrauch erhält über die Zertifikate einen zusätzlichen Preis [...]».<sup>1969</sup> Dies wirft jedoch gleichzeitig ebenso Fragen hinsichtlich der in Art. 26 BV verankerten Eigentumsgarantie auf.<sup>1970</sup> Eine solche Verkaufs- bzw. Versteigerungslösung ist sodann auch unter Gerechtigkeitsaspekten nicht unproblematisch:<sup>1971</sup> So haben nach der Einführung eines derartigen Zertifikatehandelssystems Grundbesitzer

<sup>1965</sup> Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 238; vgl. WINKLER, S. 42, S. 51 sowie S. 75. ZOLLINGER/SEIDL, S. 279, wenden hier ein, es sei «[g]erade angesichts von Zersiedelung und hohem Flächenverbrauch [...] die Frage zu klären, ob es aus ökonomischer und ökologischer Sicht sinnvoll ist, auch künftig jeder Region eine vergleichbare Entwicklungsmöglichkeit zu gewähren, oder ob nicht vielmehr die Entleerung bestimmter Gebiete zugunsten verstärkter Konzentrationsprozesse zu akzeptieren ist».

<sup>1966</sup> ZOLLINGER, S. 68; ZOLLINGER/SEIDL, S. 276 sowie S. 278.

<sup>1967</sup> Sei es durch die Vergabe von *Flächennutzungszertifikaten* an andere, nicht jedoch die betroffenen Grundeigentümer, sei es dadurch, dass der Gemeinde für die betreffenden Grundstücke keine *Flächenausweisungszertifikate* zur Verfügung stehen.

<sup>1968</sup> Vgl. ZOLLINGER, S. 68; vgl. SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 153; vgl. PERREGAUX DU PASQUIER, S. 56; vgl. ZOLLINGER/SEIDL, S. 276; zur materiellen Enteignung vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.3.b f.

<sup>1969</sup> ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 30.

<sup>1970</sup> Zur Vereinbarkeit von Zertifikatelösungen mit der Eigentumsgarantie vgl. Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.B.2.

<sup>1971</sup> SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 154; vgl. SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 34.

und – aufgrund der absehbaren Abwälzung auf dieselben – die Mieter von neu erstellten Liegenschaften die aufgrund des Zukaufs von Zertifikaten verteuerten Bodenpreise zu tragen; einige Grundeigentümer dürften wohl aus finanziellen Gründen von einer Überbauung gänzlich absehen.<sup>1972</sup>

Werden zur Steuerung der Zertifikateverwendung Sender- und Empfängerzonen ausgeschieden, so ist es bedeutsam, dass diese Gebietszuweisung so vorgenommen wird, dass einem ausreichenden Angebot eine entsprechend grosse Nachfrage entgegensteht, sich mithin ein Zertifikatemarkt bzw. -handel und damit ein Zertifikatspreis überhaupt bilden kann.<sup>1973</sup> Die Festlegung und vor allem auch die Dimensionierung dieser Gebiete bildet denn auch ein Hauptproblem bei den in den USA bereits angewendeten Zertifikatsprogrammen.<sup>1974</sup> So bedarf ein Zertifikatemarkt einer gewissen flächenmässigen Handelsgrösse mit einer gewissen Anzahl an Marktteilnehmern, damit dieser Markt überhaupt zum Funktionieren kommt.<sup>1975</sup> Zu grosse, undifferenziert zugelassene Handelsperimeter indessen bergen die Gefahr, dass sich aus raumplanerischer Sicht ebenso unerwünschte «Hot-spots» bzw. Nutzungskonzentrationen bilden.<sup>1976</sup> Gleichzeitig wird festgehalten, dass es wichtig sei, dass «das Gesamtkontingent nicht allzu grosszügig festgelegt wird, um den Wert der Nutzungsrechte *künstlich* tief zu halten».<sup>1977</sup>

Bereits diese hier dargelegten faktischen Schwierigkeiten lassen ein erstes Fazit bezüglich der tatsächlichen Umsetzung eines Zertifikatehandels in der Form von

---

<sup>1972</sup> Vgl. ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 17 sowie S. 32; vgl. SEIDL, Potentiale und Grenzen ökonomischer Instrumente, S. 34. Damit könnte bei einer Vertuierung des Bodens durch Zertifikate das Bauen eine Sache allein von monetär besser Situierten oder finanzstarken Investoren werden, was so sicherlich nicht intendiert ist.

<sup>1973</sup> Vgl. ZOLLINGER/SEIDL, S. 278; vgl. GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 565 f.; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 19.

<sup>1974</sup> GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 566; vgl. GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 174; s. auch WINKLER, S. 51 f.

<sup>1975</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 174; vgl. EPINEY, S. 14.

<sup>1976</sup> GMÜNDER, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, S. 174. Was zur Feststellung führt, dass ein Zertifikatehandelssystem das bestehende Raumplanungsrecht nicht zu ersetzen, sondern wenn, dann bloss zu ergänzen vermag; vgl. hierzu nachstehend Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.C.

<sup>1977</sup> GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 566; Hervorhebung durch den Verfasser. Entsprechend soll also durch eine Verknappung ein hoher Wert angestrebt werden, was m.E. nicht weniger künstlich ist und alles andere als einen freien, funktionierenden Markt darstellt. S. auch WINKLER, S. 41.

Flächennutzungs- oder Flächenausweisungszertifikaten ziehen: «Leider gibt es keine allgemein gültigen Kriterien, die den Erfolg eines TDR-Programms garantieren können.»<sup>1978</sup>

Dennoch ist, gerade auch weil den Flächennutzungszertifikaten doch eine relativ gute Steuerungsfähigkeit inhärent ist, der Frage nachzugehen, ob aus rechtlicher Warte keine unüberwindbaren Hürden entgegenstehen.

## B. Rechtliche Hürden

Nahezu einhellig wird in der – vorwiegend ökonomisch geprägten – Literatur zu den Flächennutzungs- bzw. Flächenausweisungszertifikaten festgehalten, dass eine vertiefte rechtliche Prüfung der Umsetzbarkeit, ebenso wie eine rechtliche Anpassung auf Gesetzesebene, noch vorzunehmen wäre. Hierbei würden sich insbesondere auch eigentumsrechtliche Fragen stellen.<sup>1979</sup>

---

<sup>1978</sup> SÜESS/GMÜNDER, S. 63; so berichten etwa SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 151 f., m.w.Verw., von zahlreichen wenig erfolgreichen TDR-Programmen in den USA, was beispielsweise auf eine unzureichende Implementierung oder aber auch fehlende Nachfrage in den Empfängerzonen zurückzuführen ist. Vgl. WINKLER, S. 33 sowie S. 36 f.

<sup>1979</sup> So hält MENGHINI etwa fest: «[...] in the thesis the exact implementation of the potential TDR market within the existing Swiss law was only briefly addressed. Therefore, an in-depth legal investigation (incl. Possible taxation of the TDR) is needed before the TDR instrument could actually be implemented»; MENGHINI GIANLUCA, Transferable Development Rights, S. 111. Vgl. ARE, Flächennutzungszertifikate, Vorwort; vgl. FREY, Starke Zentren – Starke Alpen, S. 153; vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 65; vgl. MENGHINI GIANLUCA, Transferable Development Rights, S. 111; vgl. MENGHINI/HERSPERGER/GELLRICH/SEIDL, S. 58; s. auch PERREGAUX DUPASQUIER, S. 56. GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 567, verweist beispielsweise auf EPINEY, S. 14, deren Fazit lautet, dass «die Spielräume des Gesetzgebers für die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente insgesamt recht weit sind», unterlässt es jedoch, deren weiteren Ausführungen ebenso zu nennen, wonach «die «normalen» verfassungsrechtlichen Anforderungen», worunter insbesondere die *Beachtung der Grundrechte* gehören würden, «zu beachten seien». M.E. handelt es sich gerade bei den durch ein Zertifikatehandelssystem beschlagenen Grundrechten, insbesondere der *Eigentumsgarantie*, doch um ein nicht unterschlagungswürdiges Kriterium hinsichtlich der Prüfung der tatsächlichen Umsetzbarkeit eines Zertifikatehandelssystems.

## 1. Vereinbarkeit mit der «Bundle-of-Rights Theory» des angloamerikanischen Rechtsraums

Die Erfahrungen in den USA mit Zertifikatsprogrammen sind in der Schweiz nicht nur deshalb nur begrenzt nutzbar, weil Flächenverhältnisse und Planungsverständnis unterschiedlich ausgeprägt sind.<sup>1980</sup> Knackpunkt ist vielmehr die Frage, ob das angloamerikanische Verständnis der Property Rights auf die schweizerische Rechtsordnung übernommen werden kann. «Basically, in American property law, the theory holds that ownership of land entitles the owner to a certain <bundle of rights>. Among these rights are the right to possess the land, the right to exclude others, and the right to develop the property.»<sup>1981</sup> Diese einzelnen Elemente eines Bündels – wie das Recht an der Überbauung des Grundstücks – können separiert und auf andere Grundstücke übertragen werden.<sup>1982</sup> Bei der Übertragung dieser Nutzungsrechte erfolgt also «keine Übertragung des Grundstückseigentums, sondern lediglich eine Übertragung der Nutzungsrechte und somit eines Teils des Bündels an Property Rights».<sup>1983</sup> Darin besteht ein grosser Unterschied zu den vom römischen Recht geprägten europäischen Rechtsordnungen, die von der Unteilbarkeit und ganzheitlichen, absoluten Natur des Eigentums an Grundstücken ausgehen.<sup>1984</sup> Dieser Unterschied macht es nicht einfach, ein Rechtsinstitut angloamerikanischer Ausprägung an das europäische, mithin schweizerische Eigentumsverständnis anzugleichen bzw. «dingbar» zu machen.<sup>1985</sup>

---

<sup>1980</sup> Vgl. SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 154.

<sup>1981</sup> PUTTERS, S. 141; s. auch RENARD, S. 54.

<sup>1982</sup> Vgl. RENARD, S. 54; vgl. MACHEMER/KAPLOWITZ, S. 774.

<sup>1983</sup> GMÜNDER, Mit weniger Planung zu mehr Raum, S. 565. Entsprechend kann gerade auch deshalb ein solcher Teil des Bündels an Property Rights auch als Wertpapier ausgestaltet und beispielsweise an einer Börse gehandelt werden.

<sup>1984</sup> Vgl. RENARD, S. 54 f., der gleichzeitig bemerkt, dass die auf dem römischen Recht basierende Vorstellung des gesamtheitlichen Eigentums Durchbrechungen aufweise; er nennt beispielsweise Wegrechte als Dienstbarkeiten, die von diesem Grundsatz abweichen würden. So hält Art. 730 Abs. 1 ZGB beispielsweise fest: «Ein Grundstück kann zum Vorteil eines andern Grundstückes in der Weise belastet werden, dass sein Eigentümer sich bestimmte Eingriffe des Eigentümers dieses andern Grundstückes gefallen lassen muss oder zu dessen Gunsten nach gewissen Richtungen sein Eigentumsrecht nicht ausüben darf.» Hierdurch können ähnliche Eigentumsbeschränkungen entstehen, wie dies bei der Übertragung eines Teils der Property Rights angloamerikanischer Ausprägung der Fall sein kann.

<sup>1985</sup> Vgl. RENARD, S. 55.

In einem ersten Schritt ist deshalb danach zu fragen, ob das Verständnis des Eigentums aus dem angloamerikanischen Rechtsraum in die schweizerische Rechtsordnung übernommen werden kann. Während bereits an anderer Stelle Fragen des Eigentums und allfälliger – monetärer – Folgen bei Eingriffen in dasselbe nachgegangen wurde,<sup>1986</sup> soll hier darauf eingegangen werden, ob insbesondere Begriff und Inhalt des Eigentums nach schweizerischer Rechtsauffassung einer Abspaltung eines Teilgehaltes des Eigentums – der Überbaubarkeit – durch die Einführung eines Zertifikatehandelssystems überhaupt zugänglich sind.<sup>1987</sup>

In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung umfasst das Eigentum «tous les droits privés composant la fortune de l'individu»<sup>1988</sup> bzw. «tous les droits privés capables de former le patrimoine de l'individu».<sup>1989</sup> Das Bundesgericht geht also von einem *insgesamt sehr weiten Eigentumsbegriff* aus. Geschützt sind insbesondere die vermögenswerten privaten Rechte am Institut Eigentum als Recht, über eine Sache zu verfügen, sie zu nutzen und darüber zu bestimmen.<sup>1990</sup> So hält Art. 641 Abs. 1 ZGB fest, dass, wer Eigentümer einer Sache ist, in den Schranken der Rechtsordnung über sie nach seinem Belieben verfügen kann.<sup>1991</sup> Die Konkretisierung und Ausgestaltung obliegt in erster Linie den rechtsetzenden Organen:<sup>1992</sup> «Da die in den Grundrechten geschützten <objektiven Ordnungen>, da die Grundrechte <als Institute> durch eine Vielzahl von Normenkomplexen gekennzeichnet sind, bedarf es eines Organs, das diese Normenkomplexe schafft. Die Verfassung selbst kann es nur bis zu einem gewissen Grade: sie wirkte überladen und wäre viel zu schwer-

<sup>1986</sup> Vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.3 (Entschädigung zufolge Rückzonen) sowie III.A.4.a (konfiskatorische Besteuerung).

<sup>1987</sup> S. auch WINKLER, S. 47; vgl. LENDI, Räumliche Probleme, S. 95.

<sup>1988</sup> BGE 74 I 465 ff. (470), E. 3a; s. auch BGE 35 I 559 ff. (571), E. 4 sowie BGE 70 I 10 ff. (21), E. 3a; vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 2.

<sup>1989</sup> BGE 35 I 559 ff. (571), E. 4, sowie BGE 28 I 176 ff. (181), E. 1; vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 2.

<sup>1990</sup> VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 2; HÄNNI, Planungsrecht, S. 22 f.

<sup>1991</sup> Vgl. WINKLER, S. 48; vgl. ESTERMANN, S. 29. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, N 88, weisen bezüglich des Verhältnisses von Art. 26 BV und Art. 641 ZGB darauf hin: «Un point est acquis: la notion de propriété garantie par la Constitution fédérale est plus étendue que celle du droit privé. Elle comprend tous les éléments, d'un patrimoine, soit non seulement la propriété, mobilière et immobilière, au sens du Code civil (Art. 641 ss CC)».

<sup>1992</sup> VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 13 zu Art. 26 BV; WALDMANN, BaKomm, N 8 sowie N 17 ff. zu Art. 26 BV; UHLMANN, Staatsrecht, § 37 Rz. 2 sowie Rz. 11.

fällig, bestimmte sie selbst, wie die objektiven Ordnungen im einzelnen ausgestaltet sind. Sie überlässt diese Ausgestaltung daher vor allem dem Gesetzgeber.»<sup>1993</sup>

Aus diesem Konkretisierungsauftrag folgt gemäss ZEN-RUFFINEN/GUY ECABERT, dass «[...] l'étendue de la propriété dépend-elle des normes de droit privé ou de droit public en vigueur, raison pour laquelle elle a une nature «élastique»». <sup>1994</sup> MAHON führt dazu weiter aus: «Il en résulte que les réglementations en cause ne sont généralement pas considérées comme des atteintes, des restrictions au droit de propriété, mais comme des concrétisations de ce droit, des délimitations et de précisions de son contenu; elles ne deviennent des restrictions qu'à partir du moment où elles touchent la situation concrète d'un propriétaire particulier.»<sup>1995</sup> Die in Art. 26 Abs. 1 BV verankerte Eigentumsgarantie steht einer Änderung der Verfügungs- und Nutzungsmöglichkeiten somit im Grundsatz nicht entgegen, und nicht jede Verkürzung bisher vorhandener Eigentumsbefugnisse ist gleichzeitig eine Eigentumsbeschränkung.<sup>1996</sup> Vielmehr ist «Eigentum» das, «was aus all diesen privat- und öffentlichrechtlichen Rechtssätzen als Eigentum resultiert».<sup>1997</sup>

---

<sup>1993</sup> HÄBERLE, S. 164 f., s. auch VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 83. Diese Feststellung kontrastiert m.E. mit den teilweise wahrzunehmenden aktuellen Bestrebungen, dieses und jenes auch noch in der Verfassung zu regeln bzw. regeln zu wollen, was eigentlich eben gerade nicht auf Verfassungsebene gelöst werden müsste.

<sup>1994</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, N 87; s. auch MAHON, Petit commentaire, N 4 zu Art. 26 BV mit demselben Zitat.

<sup>1995</sup> MAHON, Petit commentaire, N 4 zu Art. 26 BV; s. auch VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 2; s. auch UHLMANN, § 37 Rz. 1. Kritisch zu dieser Konkretisierungstheorie bzw. zur Unterscheidung zwischen Schranken- und Konkretisierungstheorie WALDMANN, BaKomm, N 9 ff. zu Art. 26 BV, insb. N 11 a.E.

<sup>1996</sup> Vgl. MÜLLER, Kommentar aBV, N 1 zu Art. 22<sup>ter</sup> BV; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 20. Das Bundesgericht hat ebenso festgehalten, dass *eine einmal begründete Eigentumsordnung nicht als wohlerworbenes Recht gilt* und es somit *keinen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal geltenden Eigentumsordnung* gibt: Nach dem 1972 in Kraft gesetzten GSchG, mithin dessen Art. 19 f. GSchG, durften Baubewilligungen für den Neu- und Umbau von Bauten und Anlagen aller Art nur noch innerhalb der Bauzonen oder, wo solche fehlen, innerhalb des im generellen Kanalisationsprojekt (GPK) abgegrenzten Gebiets erstellt werden (vgl. BGE 105 Ia 330 ff. [334] E. 3a; *Zizers*). Das Bundesgericht hielt diesbezüglich fest, es handle sich bei dieser Trennung vom Bau- und Nichtbaugebiet um *eine den Inhalt des Eigentums bestimmende – nicht einschränkende – Neuregelung der Bodenordnung* (BGE 105 Ia 330 ff. [336], E. 3c; s. auch HÄNNI, Planungsrecht, S. 20 Fn. 23). Dasselbe gilt und galt gemäss Bundesgericht bezüglich der Einführung von Art. 22<sup>ter</sup> BV und des RPG, vgl. BGE 123 II 560 ff. (566), E. 3c mit Verweis auf BGE 122 II 326 ff. (429), E. 4a, BGE 118 Ib 38 (41) E. 2a; BGE

Entsprechend liesse sich durch einen gesetzgeberischen Akt das Eigentum dahingehend neu gestalten, dass das mit der rechtskräftigen Zuweisung eines Grundstücks zu einer Bauzone inhärente Recht, dasselbe zu überbauen, verselbstständigt und in Zertifikaten verbrieft wird.<sup>1998</sup> Die Folge wäre also eine Trennung von Grundeigentum und Recht auf bauliche Nutzung.<sup>1999</sup> Art. 22 Abs. 2 RPG könnte somit dahingehend ergänzt werden, dass es für eine Baubewilligung zusätzlich zum Erfordernis der Zuweisung zu einer Bauzone (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG) und dem Erfordernis der rechtsgenügelichen Erschliessung (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG) einer gesetzlich definierten, zureichenden Anzahl an Flächennutzungs- oder Flächenausweisungszertifikaten bedarf, um die anvisierte Bautätigkeit umsetzen zu können.<sup>2000</sup>

Gänzlich unbekannt und unerprobt ist diese Trennung von Eigentum am Boden und Recht an der baulichen Nutzung nicht; dies ist bei einer als selbständiges und dauerndes Recht i.S.v. Art. 779 ZGB ausgestalteten Baurechtsdienstbarkeit ebenso der Fall.<sup>2001</sup> Das im Baurecht erstellte Bauwerk gehört hier nicht dem Inhaber des baurechtsbelasteten Grundstückes, sondern steht – wie Art. 675 Abs. 1 ZGB dies festhält – im Eigentum des Bauberechtigten.<sup>2002</sup> Dadurch wird das aus Art. 667 ZGB hervorgehende Akzessionsprinzip, wonach das Eigentum an Grund und Boden im Grundsatz auch die auf einem bestimmten Grundstück befindlichen Bauten und Anlagen mitumfasst, durchbrochen.<sup>2003</sup> Ein solches Baurecht ist aufgrund der gesetzlichen Vermutung von Art. 779 Abs. 2 ZGB sodann übertragbar und vererblich.<sup>2004</sup>

---

114 Ib 100 ff. (106), E. 3c und BGE 114 Ib 301 ff. (303 f.), E. 3c. Ebenso eine «blosse» Definition des Eigentumsinhalts macht das Bundesgericht bei den Bestimmungen des USG zum Lärm- und Immissionsschutz aus, vgl. BGE 123 II 560 ff. (566), E. 3c; s. auch HÄNNI, Planungsrecht, S. 20 Fn. 23.

<sup>1997</sup> HÄNNI, Planungsrecht, S. 20. S. auch GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld, S. 171 ff.

<sup>1998</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 29.

<sup>1999</sup> ESTERMANN, S. 29.

<sup>2000</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 29.

<sup>2001</sup> ESTERMANN, S. 29; vgl. ISLER/GROSS, BaKomm, N 5 zu Art. 779 ZGB.

<sup>2002</sup> Vgl. ISLER/GROSS, BaKomm, N 9 zu Art. 779 ZGB.

<sup>2003</sup> ISLER/GROSS, BaKomm, N 9 zu Art. 779 ZGB.

<sup>2004</sup> ISLER/GROSS, BaKomm, N 21 zu Art. 779 ZGB. S. auch Art. 655 Abs. 3 Ziff. 1 ZGB, wonach eine Dienstbarkeit nur, aber immerhin dann als selbständiges und dauerndes Recht an einem Grundstück in das Grundbuch eingetragen werden kann, wenn es weder zu Gunsten eines berechtigten Grundstücks noch ausschliesslich zu Gunsten einer

Ähnlich würde es sich bei der Einführung von Flächennutzungs- bzw. Flächenausweisungszertifikaten verhalten: Statt dass der Grundeigentümer eines dienstbarkeitsbelasteten Grundstückes in der Ausübung seines Eigentumsrechts dahingehend eingeschränkt wird, dass er sein Grundstück aufgrund des Baurechtsdienstbarkeitsvertrags zumindest vorübergehend nicht selber (baulich) nutzen kann, muss er bei einem Zertifikatehandelssystem über die notwendige Anzahl Zertifikate verfügen, um eine Überbauung an die Hand nehmen zu können. Gleichermassen besteht die Möglichkeit, dass der Grundeigentümer durch den Verkauf allenfalls vorhandener Zertifikate<sup>2005</sup> – ebenso zumindest vorübergehend<sup>2006</sup> – auf eine eigene bauliche Nutzung verzichtet, was bei der Belastung seines Grundstückes mit einer Baurechtsdienstbarkeit analog der Fall ist.<sup>2007</sup>

Als Wertpapier ausgestaltete Flächennutzungszertifikate sind sodann quasi in analogiam zu Art. 779 Abs. 2 ZGB «übertragbar und vererblich».<sup>2008</sup>

## **2. Vereinbarkeit der Zertifikatelösungen mit der Eigentumsgarantie**

«Kontingente sind durchaus geeignet, die Position der Sacheigentümer zu verändern. Sie beschränken ihre Nutzungsrechte, indem sie auch dem Eigentümer die Nutzung nur dann erlauben, wenn er zusätzlich zum Eigentum ein Kontingent erwirbt.»<sup>2009</sup>

Trotz der bis hierhin zumindest aus rechtstheoretischer Sicht zu bejahenden Umsetzbarkeit von Flächennutzungs- bzw. Flächenausweisungszertifikaten gibt es auch einige Vorbehalte: So ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Grundeigentümer eine Baurechtsdienstbarkeit i.S.v. Art. 779 ZGB aus freien Stücken

---

bestimmten Person errichtet – also übertragbar ausgestaltet – ist und auf wenigstens 30 Jahre oder auf unbestimmte Zeit begründet ist; vgl. ISLER/GROSS, BaKomm, N 7 zu Art. 779 ZGB.

<sup>2005</sup> Beispielsweise beim «Grandfathering»; vgl. hierzu sowie zur Ausscheidung von Sender- und Empfängerzonen bei der Gestaltung eines Zertifikatehandelssystems vorstehend Dritter Teil, 6. Kapitel, III.B.

<sup>2006</sup> Durch den Zukauf von neuen Zertifikaten – sofern dieser nicht ausgeschlossen ist – kann die Überbaumöglichkeit beispielsweise wieder eröffnet werden.

<sup>2007</sup> Vgl. ISLER/GROSS, BaKomm, N 5 zu Art. 779 ZGB.

<sup>2008</sup> Zweck eines im Grundbuch als Grundstück eingetragenen selbständigen und dauernden Baurechts ist ebenso die Mobilisierung des Wertes der Baute; vgl. ISLER/GROSS, BaKomm, N 26b zu Art. 779 ZGB.

<sup>2009</sup> KNOEPFEL, S. 21.



eingeht, während eine Zertifikatelösung vom Gesetzgeber verordnet würde. Diese beiden Beispiele können keinesfalls über ein und denselben – grundrechtlichen – Leisten geschlagen werden:

Im ersten Fall können die involvierten Parteien im Rahmen der Privatautonomie grundsätzlich selber über Inhalt und Umfang einer dem Dienstbarkeitsbelasteten auferlegten Duldungspflicht bestimmen.<sup>2010</sup>

Demgegenüber ist der Staat bei der Einführung von Zertifikaten an die Grundrechte gebunden und alles andere als frei hinsichtlich der Umschreibung des Eigentumsinhalts, «bildet doch der Schutz der Grundrechte den zentralen Sinn der gesamten Rechtsordnung [...]».<sup>2011</sup> So wendet MÜLLER bezüglich der Konkretisierung und Ausgestaltung des Eigentums m.E. richtigerweise ein: «Der Gesetzgeber darf sich allerdings nicht zu weit von den bisherigen Vorstellungen über das Eigentum entfernen oder es gar durch andere Rechtsinstitute ersetzen. Die Aussage, die Gesetzgebung bestimme Inhalt und Umfang des Eigentums als verfassungsmässiges Recht, ist deshalb nicht ganz richtig, wird doch die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers durch die Verfassung begrenzt.»<sup>2012</sup> So ist die Bestimmung des Inhalts eines Grundrechts allenfalls alles andere als leicht von einem Grundrechtseingriff abzugrenzen oder fällt gar mit einem solchen zusammen: Eine Inhaltsbestimmung, die geltende Rechtspositionen verändert – dies dürfte beim neu hinzutretenden Erfordernis von Zertifikaten, damit eine Baute bewilligt werden kann, zweifellos der Fall sein – wirkt sich für den «bisherigen Eigentümer» wie eine Eigentumsbeschränkung aus.<sup>2013</sup> So bringt es nach UHLMANN «[d]ie

<sup>2010</sup> Vgl. BGE 127 III 449 ff. (451), E. 3c: «Nach dem Grundsatz der Privatautonomie steht es den Parteien frei, den Inhalt ihres Vertrages im Rahmen der Rechtsordnung selber zu bestimmen.» Vgl. zur Privatautonomie und zur Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Regelungen auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 18 Rz. 3, sowie HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 217 ff.

<sup>2011</sup> VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 13 zu Art. 26 BV. Vgl. MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 20, wonach die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet bei der Einführung des GSchG im Jahr 1972 eine eigentliche Bodenrechtsreform dargestellt habe, wodurch der Inhalt des Grundeigentums im schweizerischen Recht neu umschrieben wurde. Eine solche neue Inhaltsumschreibung des Grundeigentumsinhalts lässt sich m.E. heute nicht mehr so einfach vollziehen, wie sogleich aufzuzeigen sein wird.

<sup>2012</sup> MÜLLER, Kommentar aBV, N 1 zu Art. 22<sup>ter</sup> BV; s. auch VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 4; s. auch WALDMANN, BaKomm, N 8 zu Art. 26 BV.

<sup>2013</sup> Vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 33; vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 40 zu Art. 26 BV; zur Differenzierung zwischen Eingriffs- bzw. Schrankenmo-

Pflicht zur Schaffung, Anerkennung und Durchsetzung von Eigentumsrechten [mit sich], dass nicht immer eindeutig ist, was einen unter Art. 36 BV zu rechtfertigenden «Eingriff» in das Eigentum darstellt und was simple «Ausgestaltung» des Grundrechts ist [...].<sup>2014</sup>

Für WINKLER ist diese Unterscheidung hinsichtlich der Einführung eines Zertifikatesystems «[...] pourtant fondamentale du point de vue de l'indemnisation, puisque l'une peut donner lieu à une compensation financière, alors que l'autre l'exclut en principe. [...] Plusieurs arguments peuvent être avancés, dans un sens comme dans l'autre. Il serait plus favorable pour les collectivités publiques qu'il s'agisse d'une adaptation du concept de la propriété, en principe non indemnisable, plutôt que d'une restriction, qui fait souvent l'objet d'une compensation financière en faveur des propriétaires lésés.»<sup>2015</sup> Diese Auffassung ist sicherlich zu teilen, soll gewährleistet werden, dass die Gemeinden, welche die Redimensionierung ihrer Bauzonen in Nachachtung von Art. 15 Abs. 2 RPG vornehmen müssen, im Rahmen einer «blossen» Neudefinition des Eigentums durch die Einführung eines Zertifikatehandelssystems nicht aus materieller Enteignung entschädigungspflichtig werden.<sup>2016</sup>

Mit WALDMANN erweist sich diese Unterscheidung m.E. jedoch letzten Endes als «überflüssig» bzw. als eine «schwergewichtig [...] akademisch-ideologische Diskussion», da Inhalts- und Schrankenbestimmung letztlich als gegenseitig austauschbar erschienen.<sup>2017</sup> «So können gesetzliche Änderungen oder Anpassungen der Nutzungs- oder Verfügungsbefugnisse durchaus zu Beschränkungen bisheriger, durch Art. 26 geschützter Rechte führen; halten sie vor der Instituts- und Bestandesgarantie stand, wird damit der Inhalt und Umfang der unter den grundrechtlichen Schutz fallenden Eigentumsrechte für die Zukunft neu definiert. In diesem Sinne ist Begrenzung immer auch Inhaltsbestimmung (und umgekehrt).»<sup>2018</sup>

---

dell und der Konkretisierungstheorie GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld, S. 172 ff., sowie grundlegend zur Konkretisierungstheorie MÜLLER, Privateigentum, S. 43 ff., S. 51 ff. sowie S. 65 ff.

<sup>2014</sup> UHLMANN, Staatsrecht, § 37 Rz. 2; s. auch MÜLLER/SCHEFER, S. 1010.

<sup>2015</sup> WINKLER, S. 54.

<sup>2016</sup> Vgl. WINKLER, S. 54.

<sup>2017</sup> WALDMANN, BaKomm, N 11 zu Art. 26 BV.

<sup>2018</sup> WALDMANN, BaKomm, N 11 zu Art. 26 BV; s. auch WINKLER, S. 53 f. So vertreten HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2322 ff., in der aktuellen 7. Auflage die vormals vertretene Differenzierung zwischen Konkretisierungs- und Schrankentheorie (6. Auf-

Ebenso hält HÄNNI diesbezüglich fest: «Das Problem der Abgrenzung von eigentumsbeschreibenden und eigentumsbeschränkenden Normen und ihrer Zulässigkeit ist im schweizerischen Recht insofern entschärft, als sich bei *sämtlichen* das Eigentum definierenden Rechtssätzen die Frage ihrer Verfassungsmässigkeit anhand der Lehre von der Eigentumsgarantie und, im Falle der Bejahung, derjenigen von der Entschädigungspflicht stellt.»<sup>2019</sup>

Gerade wenn damit eine weitgehende Beschränkung der bisherigen Nutzungsmöglichkeit des Grundeigentums einhergeht, kann die Festlegung von Kontingenten also in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit eingreifen.<sup>2020</sup> Die Abspaltung des Rechts auf eine bauliche Nutzung in rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen könnte – wenn nicht gar eine solche vorliegt – so zumindest «einer materiellen Enteignung gleichkommen».<sup>2021</sup> Man kommt also so oder anders nicht umhin, zu prüfen, ob ein Zertifikatehandelssystem sich innerhalb der Grenzen der Eigentumsgarantie von Art. 26 BV – mithin der Instituts- und der Bestandegarantie – hält. Sollte gegebenenfalls ein – wenn auch rechtmässiger – Eingriff in das Eigentum zu bejahen sein, ist sodann zu fragen, ob die Wertgarantie zum Zuge kommt.<sup>2022</sup>

Das *Institut Eigentum* – das nach dem überwiegenden Teil der Lehre mit dem in Art. 36 Abs. 4 BV verankerten, unverletzbaren *Kerngehalt* der Eigentumsgarantie zusammenfällt,<sup>2023</sup> darf durch einen staatlichen Eingriff weder vollständig besei-

---

lage, Rz. 2037) soweit ersichtlich nicht mehr; vgl. hierzu auch WALDMANN, BaKomm, N 53 ff. zu Art. 26 BV.

<sup>2019</sup> HÄNNI, Planungsrecht, S. 21; Hervorhebung auch dort. S. auch dessen Hinweis, dass die Gleichstellung von Enteignung und enteignungsähnlicher Eigentumsbeschränkung in Art. 26 Abs. 2 BV diesen Zusammenhang ebenso augenfällig macht; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 21. S. auch MÜLLER/SCHEFER, S. 1010. S. auch GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld, S. 174 f., sowie MÜLLER, Privateigentum, S. 46, wonach die vielleicht etwas kühne, neuartige Auffassung der Konkretisierungstheorie letztlich nicht zu wesentlich anderen Ergebnissen führt als die Eingriffs- bzw. Schrankentheorie.

<sup>2020</sup> EPINEY, S. 9.

<sup>2021</sup> ESTERMANN, S. 24.

<sup>2022</sup> Vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 18; vgl. UHLMANN, Staatsrecht, § 37 Rz. 10; vgl. EPINEY, S. 9; vgl. WALDMANN, BaKomm, N 33 zu Art. 26 BV.

<sup>2023</sup> Vgl. – differenziert – WALDMANN, BaKomm, N 36 sowie N 59 zu Art. 26 BV; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 63 Rz. 4; UHLMANN, Staatsrecht, § 37 Rz. 12; MÜLLER/SCHEFER, S. 1039; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2322; eher zustimmend auch

tigt oder ausgehöhlt noch seiner Substanz oder seines Wesenskerns beraubt werden.<sup>2024</sup> Das Eigentum soll also in seiner Substanz unberührt bleiben, wobei die Institutsgarantie dem Gesetzgeber – und damit den sich wandelnden (politischen) Auffassungen bei der Konkretisierung der Eigentumsfreiheit – einen weiten (Ermessens-)Spielraum belässt und keinen Schutz gegen Änderungen der Rechtsordnung gewährleistet.<sup>2025</sup> Demnach dürfte die Institutsgarantie mit der Einführung eines Zertifikatehandelssystems nicht geradezu *verletzt* werden.<sup>2026</sup>

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind unter der Institutsgarantie «la possibilité d'acquérir la propriété privée, d'en jouir et de l'aliéner»<sup>2027</sup> zu verstehen, bzw. hat der Gesetzgeber zumindest ein Minimum der privaten Verfügungs- und Nutzungsfreiheit zu erhalten.<sup>2028</sup> So soll dem Einzelnen ein substanzielles, unentziehbares Mindestmass an Entscheidungsfreiheit über seine Eigentumsrechte ohne Einmischung des Staates belassen werden.<sup>2029</sup> Unter dieser Prämisse lässt sich somit eine *gewisse Tangierung* der Institutsgarantie, wenn ein bauwilliger Grundeigentümer neuerdings Zertifikate vorweisen muss, um zur Überbauung

---

VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 51 f. zu Art. 26 BV; kritisch BIAGGINI, § 221 Rz. 30 f.

<sup>2024</sup> Vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 32 zu Art. 26 BV; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2323; vgl. WALDMANN, BaKomm, N 35 zu Art. 26 BV; vgl. MÜLLER/SCHAEFFER, S. 1020 f.; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 18 sowie S. 29.

<sup>2025</sup> HÄNNI, Planungsrecht, S. 30 f. sowie S. 32 f. Verwiesen sei auf die Einführung der Art. 19 f. GSchG im Jahr 1972 (vgl. hierzu bereits Fn. 2011). Die damit einhergehende *erstmalige Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet* – wodurch einem guten Teil von Grundeigentümern die vormals bestehende Möglichkeit, ihr Grundstück zu überbauen, im Grundsatz ebenso genommen wurde – ist gemäss BGE 105 Ia 330 ff. (337 ff.), E. 3d (Zizers) *mit der Institutsgarantie vereinbar*; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 30 f.

<sup>2026</sup> So auch WINKLER, S. 52, die aber gleichzeitig hinzufügt, «la question de l'éventuelle indemnisation des propriétaires est autre». A.M. ESTERMANN, S. 29, nach dem, soll das Recht zur baulichen Nutzung nicht bloss in Einzelfällen, sondern ganz generell vom Eigentum abgespalten werden, der Kerngehalt der Eigentumsgarantie verletzt ist. Die Institutsgarantie verlange, dass die wesentlichen sich aus dem Eigentum ergebenden Verfügungs- und Nutzungsmöglichkeiten – beim Recht auf bauliche Nutzung handle es sich wirtschaftlich um das wichtigste der aus dem Eigentum fließenden Nutzungsrechte – erhalten bleiben.

<sup>2027</sup> BGE 119 Ia 348 ff. (353), E. 2a; BGE 113 Ia 126 ff. (132), E. 6.

<sup>2028</sup> Vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 30; vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 32 zu Art. 26 BV.

<sup>2029</sup> VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 33 zu Art. 26 BV.

einer bereits in seinem Eigentum befindlichen Parzelle zugelassen zu werden, nicht leugnen.<sup>2030</sup>

Infrage steht so insbesondere die *Baufreiheit* als «Freiheit, seinen Grund und Boden nach eigenem Gutdünken zu überbauen und zu nutzen».<sup>2031</sup> So hält HÄNNI denn auch fest: «Dass im Privateigentum an Grundstücken das Recht mitenthalten ist, Bauten darauf zu errichten, dass gegenüber dem Gemeinwesen ein Anspruch darauf besteht, und dass es keiner Konzession (im Sinne einer Verleihung eines besonderen Rechtes) zum Bauen bedarf, macht für Grund und Boden den Hauptinhalt der Eigentumsfreiheit aus. [...] Das Recht zu bauen ist Ausfluss der Institutsgarantie; es negieren würde heissen, eine wesentliche Komponente des Grundeigentums aufheben, was verfassungsrechtlich nicht angängig wäre.»<sup>2032</sup> Gleichzeitig hält derselbe aber fest: «Es ist eine andere Frage, in welchem Rahmen und unter welchen Voraussetzungen die Baufreiheit gilt.»<sup>2033</sup>

Antwort auf diese Frage gibt die Prüfung der *Bestandes- oder Besitzstandsgarantie*, nach welcher gewährleistet ist, dass nach früherem Recht erstellte Bauten oder gemäss früherem Recht zulässige Nutzungen unter neuem Recht fortbestehen dürfen.<sup>2034</sup> Die Bestandesgarantie bezweckt den Schutz des konkreten Vermögensbe-

---

<sup>2030</sup> Vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 32 f. zu Art. 26 BV; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 30.

<sup>2031</sup> GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld, S. 170.

<sup>2032</sup> HÄNNI, Planungsrecht, S. 27 f. So auch ESTERMANN, S. 29.

<sup>2033</sup> HÄNNI, Planungsrecht, S. 28. DERSELBE fügt gleichzeitig an, dass die neuere Entwicklung dazu geführt hat, dass sich die Baufreiheit praktisch und rechtlich auf die Bauzone beschränkt, was den Grundsatz selber nicht relativiere, weil das öffentliche Interesse in dessen politischen und raumplanerischen Ausprägung diese Einschränkung rechtfertige. Gleich lässt sich hinsichtlich der Einführung eines Zertifikatehandelssystems – auch unter Verweis auf BGE 105 Ia 330 ff. (336), E. 3c, bei dem ebenso eine Einschränkung der Baufreiheit stattgefunden hat, die man aber, so das Bundesgericht, als Inhaltsbestimmung im Sinne einer neuen Bodenordnung so hinnehmen müsse – argumentieren: Solange nach Implementierung eines Zertifikatesystems die Möglichkeit, zu bauen, an sich weiterhin besteht und die Baufreiheit nicht ausgehebelt wird, höhlt dies den Kern bzw. das Institut des Eigentums nicht aus; s. auch HÄNNI, Planungsrecht, S. 20 Fn. 23. Eine andere Frage ist aber, ob die Einführung eines Zertifikatehandelssystems der Bestandesgarantie und dem in diesem Zusammenhang zu evaluierenden öffentlichen Interesse, das gegen die auf dem Spiel stehenden privaten Interessen abzuwägen ist, standzuhalten vermag. Darauf ist sogleich einzugehen.

<sup>2034</sup> GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld, S. 181. Ausführlich hierzu PFISTERER, Bauvorschriften, insb. S. 93 ff.

standes bzw. der konkreten vermögenswerten Rechte des Einzelnen – beispielsweise an Grund und Boden – gegen staatliche Eingriffe und soll die subjektiven Eigentümerrechte vor unzulässigen Massnahmen bewahren.<sup>2035</sup> Die Bestandesgarantie schützt demnach das Recht des Eigentümers, sein konkretes Eigentum – beispielsweise sein Grundstück – zu behalten, zu nutzen oder darüber zu verfügen.<sup>2036</sup>

Die Frage der Bestandesgarantie stellt sich vorliegend gar in doppelter Hinsicht:

Einerseits muss sich die Einführung eines Zertifikatesystems an sich an der Bestandesgarantie messen lassen, wird doch dadurch das bestehende Recht zu einer baulichen Nutzung bzw. die «Baufreiheit» durch eine staatliche Massnahme eingeschränkt.<sup>2037</sup>

Andererseits ist zu evaluieren, ob diejenigen Grundstückeigentümer mit Parzellen innerhalb der Bauzone, denen – weil ihre Grundstücke aus raumplanerischen Überlegungen, insbesondere in Nachachtung von Art. 15 Abs. 2 RPG, zurückzuzonen wären – bei der Primärallokation keine Zertifikate zugewiesen werden, in ihrem Besitzstand verletzt werden.

Die Bestandesgarantie gilt nicht absolut. Vielmehr sind staatliche Eingriffe in das Eigentum zulässig, wenn sie sich an den *Voraussetzungen von Art. 36 BV* messen lassen können.<sup>2038</sup> Erfüllt eine staatliche Massnahme diese Voraussetzungen nicht, verletzt sie die Eigentumsгарantie als Bestandesgarantie.<sup>2039</sup> Es bedarf also einer *gesetzlichen Grundlage* (Art. 36 Abs. 1 BV), eines *öffentlichen Interesses* (Art. 36 Abs. 2 BV) sowie der Einhaltung des *Verhältnismässigkeitsprinzips* (Art. 36 Abs. 3 BV).<sup>2040</sup> «Die die Bestandesgarantie kennzeichnenden drei Kriterien sind bei jedem einzelnen planungs- und baurechtlichen Entscheid zu prüfen. Die gesamte Gerichts- und Verwaltungspraxis steht daher im Zeichen dieser Kriterien. [...] Die Bestandesgarantie richtet sich aber auch an den Gesetzgeber, der nur beim

---

<sup>2035</sup> VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 30 zu Art. 26 BV; WALDMANN, BaKomm, N 43 zu Art. 26 BV; HÄNNI, Planungsrecht, S. 18 sowie S. 33.

<sup>2036</sup> VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 30 zu Art. 26 BV; WALDMANN, BaKomm, N 43 zu Art. 26 BV.

<sup>2037</sup> Vgl. zur Baufreiheit gerade vorstehend.

<sup>2038</sup> WALDMANN, BaKomm, N 44 sowie N 49 zu Art. 26 BV; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 35; EPINEY, S. 8.

<sup>2039</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2325.

<sup>2040</sup> WALDMANN, BaKomm, N 44 sowie N 58 ff. zu Art. 26 BV.

Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses Eigentumsstranken aufstellen darf.»<sup>2041</sup>

Ist der Eingriff in das Eigentum nach der Prüfung der Voraussetzungen von Art. 36 BV als zulässig zu taxieren, fragt sich dennoch, ob dieser Eingriff den Privaten derart tangiert, dass das Gemeinwesen hierfür eine Entschädigungspflicht trifft; die Bestandesgarantie wird so zur *Wertgarantie*.<sup>2042</sup> Kann der Träger des Eigentums aufgrund eines staatlichen Eingriffs nicht mehr, oder nur noch in beschränktem Umfang über sein Eigentum verfügen, verliert er sein Recht bzw. wichtige damit verbundene Nutzungsmöglichkeiten vollständig oder auch nur teilweise, so ist dieser Eingriff gemäss Art. 26 Abs. 2 BV voll zu entschädigen.<sup>2043</sup> Die Botschaft zur BV beschreibt dies wie folgt: «Die berechtigte Person kann nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt über ihr Recht verfügen. Als Gegenleistung kann sie eine gewisse Geldsumme als Entschädigung verlangen.»<sup>2044</sup>

Ob sich die Implementierung eines Zertifikatesystems an der Bestandesgarantie messen lassen kann (3.), ob damit allenfalls das Gleichbehandlungsgebot verletzt wird (4.) sowie, ob sich dadurch allenfalls eine Entschädigungspflicht des Staates aus materieller Enteignung im Rahmen der Wertgarantie ergibt (5.), ist in der Folge vertieft zu prüfen.

### 3. Vereinbarkeit mit der Bestandesgarantie

Eingriffe in die Bestandesgarantie bedürfen einer hinreichend bestimmten *gesetzlichen Grundlage* (Art. 36 Abs. 1 BV).<sup>2045</sup> Die Anforderungen sind von der Schwere des Eingriffs in die konkreten Eigentumsrechte abhängig.<sup>2046</sup> Für einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie bedarf es gemäss Satz zwei der vor genannten Bestimmung einer klaren und eindeutigen Grundlage in einem Gesetz

---

<sup>2041</sup> HÄNNI, Planungsrecht, S. 34.

<sup>2042</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2326; vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 20.

<sup>2043</sup> Vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 20; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 34 f.; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2326.

<sup>2044</sup> Botschaft BV, S. 173.

<sup>2045</sup> WALDMANN, BaKomm, N 62 zu Art. 26 BV; vgl. EPINEY, S. 8; vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 63.

<sup>2046</sup> WALDMANN, BaKomm, N 62 zu Art. 26 BV.

im formellen Sinne.<sup>2047</sup> Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung liegt ein besonders schwerer Eingriff vor, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird.<sup>2048</sup> Die Neuartigkeit einer Beschränkung ist ein Indiz dafür, dass ein besonders schwerer Eingriff vorliegt.<sup>2049</sup>

Für Eingriffe in das Privateigentum wie auch für Konkretisierungen desselben werden somit so oder anders hohe Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gestellt und das Vorliegen einer genügend bestimmten formell-gesetzlichen Grundlage gefordert.<sup>2050</sup> Bezüglich der Einführung eines Zertifikatesystems ist entsprechend zu konstatieren, «[...] que limiter les possibilités d'ériger des bâtiments sur un terrain jusque-là constructible n'est pas sans incidence sur la propriété et constitue une atteinte grave, puisque l'on interdit, du moins limite fortement, un usage auparavant autorisé».<sup>2051</sup> So handelt es sich, wenn die Überbaubarkeit zumindest zentral gelegener Grundstücke innerhalb von Bauzonen<sup>2052</sup> neu

---

<sup>2047</sup> BGE 130 I 360 ff. (362), E. 14.2; vgl. WALDMANN BaKomm, N 62 zu Art. 26 BV; vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 43 zu Art. 26 BV. Demgegenüber genügt für leichte Eingriffe ein Gesetz bzw. eine generell-abstrakte Norm im materiellen Sinne; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 37 ff. Zu solchen «nicht schwerwiegenden» Eingriffen vgl. WALDMANN, BaKomm, N 66 zu Art. 26 BV.

<sup>2048</sup> BGE 131 II 728 ff. (730), E. 2; vgl. BGE 109 Ia 188 ff. (190), E. 2; vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 37; VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 44 zu Art. 26 BV. Eine Zusammenfassung der diesbezüglichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, insbesondere im Zusammenhang mit raumplanungsrechtlichen Massnahmen, ist etwa bei MÜLLER/SHEFER, S. 1022 f., wie auch bei WALDMANN, BaKomm, N 65 f. zu Art. 26 BV, ersichtlich.

<sup>2049</sup> HÄNNI, Planungsrecht, S. 39, mit Verweis auf BGE 91 I 329 ff.; vgl. BGE 91 I 329 ff. (333), E. 1a: «En l'espèce, le règlement attaqué prohibe complètement toute construction sur certaines parcelles, ne tolère sur d'autres que des constructions viticoles ou rurales. Il frappe un territoire étendu dans une zone où la construction de villas et de maisons de week-end est en plein développement. Les restrictions qu'il impose sont dès lors particulièrement graves».

<sup>2050</sup> VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 34.

<sup>2051</sup> WINKLER, S. 49.

<sup>2052</sup> Bei peripher gelegenen, nicht erschlossenen Grundstücken, die zwar innerhalb der Bauzone liegen, deren Überbaubarkeit aber nicht ohne Weiteres in naher Zukunft realisiert werden kann – eben weil z.B. keine Erschliessungsmassnahmen getroffen wurden – wird die Überbaubarkeit durch einen Zertifikatemarkt nicht zusätzlich erschwert;



zusätzlich vom Vorhandensein von Zertifikaten abhängig ist, um eine planerische Massnahme, welche die bestehende Überbaubarkeit wenn nicht geradezu vollständig ausschliesst, so doch stark erschwert.<sup>2053</sup>

Gemäss Art. 164 Abs. 1 BV sind auf der Ebene des Bundesrechts alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Wichtige rechtsetzende Bestimmungen sind insbesondere solche, mit denen eine Einschränkung verfassungsmässiger Rechte einhergeht (Art. 164 Abs. 1 lit. b BV).<sup>2054</sup> Somit bedarf es für die Einführung eines Flächenzertifikatesystems auf Bundesebene eines Gesetzes im formellen Sinne – was ebenso gilt, sollte sich ein Kanton im Alleingang für die Einführung eines solchen entscheiden.<sup>2055</sup>

Gemäss Art. 36 Abs. 2 BV sodann müssen Einschränkungen von Grundrechten durch ein aktuelles *öffentliches Interesse* gerechtfertigt sein, welches die involvierten privaten Interessen überwiegt.<sup>2056</sup> Nach dem Bundesgericht vermag grundsätzlich jedes öffentliche Interesse die Einschränkung der Bestandesgarantie zu

---

vgl. BGE 131 II 728 ff. (734), E. 2.5; BGE 105 Ia 330 ff. (339), E. 4a. Diesbezüglich liegt keine entschädigungspflichtige Einschränkung des Eigentums vor. Dasselbe Resultat liegt aber auch vor, wenn diese überdimensionierten Bauzonen aufgrund von Art. 15 Abs. 2 RPG zurückgezogen werden: Hier entsteht bei dieser Konstellation ebenso keine Entschädigungspflicht.

<sup>2053</sup> So auch WINKLER, S. 50; vgl. BGE 121 I 117 ff. (120), E. 3b/bb, bzgl. nachträglicher Aufhebung eines Gestaltungsplanes, der eine Überbauung des Grundstückes ermöglicht hätte; vgl. Urteil des BGER 1P.13/2003 sowie 1P.14 vom 5. März 2003, E. 4.1. Ebenso werden durch eine gesetzliche Pflicht, dass neu eine entsprechende Zertifikatmenge für die Überbaubarkeit vorhanden sein muss, ohne entsprechendes Einverständnis des Grundstückeigentümers vorbestehende Eigentumsrechte beschränkt bzw. entzogen; vgl. BGE 98 Ia 43 ff. (46), E. 2a. Es handelt sich hierbei nicht um die «blosse» Reduktion der Überbaumöglichkeit (vgl. BGE 115 Ia 363 ff. (365), E. 2a; Urteil des BGER 1P.13/2003 sowie 1P.14 vom 5. März 2003, E. 4.1) und kommt, wenn beispielsweise nicht genügend Zertifikate für sämtliche bauwilligen Grundstückeigentümer vorhanden sind, auch nicht einem lediglich zeitlich begrenzten und absehbaren Bauverbot gleich; vgl. BGE 93 I 338 ff. (341), E. 5, bzgl. Baubann, der verhindern soll, dass während eines Genehmigungsverfahrens Bauten errichtet werden, welche die Verwirklichung eines Planes verunmöglichen oder erschweren; vgl. WALDMANN, BaKomm, N 65 zu Art. 26 BV; vgl. MÜLLER/SCHEFER, S. 1022.

<sup>2054</sup> VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 43 zu Art. 26 BV.

<sup>2055</sup> Vgl. WINKLER, S. 50; vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 63.

<sup>2056</sup> Vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 39; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 49; vgl. WALDMANN, BaKomm, N 67 sowie N 70 zu Art. 26 BV.

rechtfertigen, sofern dieses Interesse nicht bloss rein fiskalischer Natur ist oder einen Verstoß gegen anderweitige Verfassungsnormen zeitigt.<sup>2057</sup>

Beim öffentlichen Interesse handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der weit ausgelegt wird: So fallen etwa nebst öffentlichen Interessen des Umweltschutzes und des haushälterischen Umgangs mit dem Boden auch soziale, kulturelle, historische und wissenschaftliche Interessen darunter.<sup>2058</sup> «Es ist nicht zuletzt die Bundesverfassung, die Aufschluss darüber gibt, was als öffentliches Interesse anzuerkennen ist.»<sup>2059</sup>

Art. 75 Abs. 1 BV hält bezüglich der Raumplanung fest, dass diese den öffentlichen Interessen der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dient. Hierbei handelt es sich um ein in der Verfassung explizit verankertes Ziel bzw. eine zentrale Staatsaufgabe, welche das Privateigentum im öffentlichen Interesse zu beschränken vermag.<sup>2060</sup> Gemäss Bundesgericht haben die Planungsbehörden bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben und der Festsetzung von Zonen «die im positiven Recht nor-

---

<sup>2057</sup> BGE 111 Ia 93 ff. (98), E. 2b; vgl. BGE 102 Ia 104 ff. (104), E. 3; MÜLLER/SCHEFER, S. 1023; WALDMANN, BaKomm, N 67 zu Art. 26 BV; einem Teil der Lehre geht diese Definition zu weit, da dem öffentlichen Interesse so keine Lenkungs- und Begrenzungsfunktion zukomme und es so nicht in der Lage sei, das private Eigentum vor beliebigen Inanspruchnahmen durch eine Mehrheit zu schützen; vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 46 zu Art. 26 BV; vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 39; vgl. RIVA/MÜLLER-TSCHUMI, § 48 Rz. 18. Entsprechend dürften bisher nicht aus der Verfassung hervorgehende Interessen, welche eine Eigentumsbeschränkung nach sich ziehen, nicht auf einer einfachgesetzlichen Grundlage beruhen, sondern allein durch den Verfassungsgeber neu eingeführt und als «öffentliche Interessen anerkannt werden»; vgl. MÜLLER, Kommentar aBV, N 35 zu Art. 22<sup>ter</sup> BV; vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 40. A.M. WALDMANN, BaKomm, N 69 zu Art. 26 BV, wonach sich für diese Auffassung in der BV selber keine Stütze finde.

<sup>2058</sup> HÄNNI, Planungsrecht, S. 40.

<sup>2059</sup> Botschaft BV, S. 133.

<sup>2060</sup> BGE 105 Ia 330 ff. (336 f.), E.3c; daneben sind gemäss diesem Entscheid auch die Anforderungen des Umweltschutzes (Art. 74 BV), des Gewässerschutzes (Art. 76 BV) sowie des Walderhaltungsgebotes (Art. 77 BV und Art. 5 WaG) analoge gewichtige öffentliche Interessen, «deren Wahrung die Verfassungsnormen fordern». Vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 45, mit einer Auflistung von weiteren positivrechtlich festgelegten öffentlichen Interessen; vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 40; WALDMANN, BaKomm, N 68 zu Art. 26 BV. Damit dürften sich zumindest hinsichtlich der Raumplanung die in Fn. 2057 vorstehend skizzierten Auffassungsdifferenzen in der Lehre erübrigen.

mierten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen. [...] Dazu gehören die Ziele und Planungsgrundsätze, wie sie in Art. 1 und Art. 3 RPG umschrieben sind.»<sup>2061</sup> Zu beachten sind auch die Vorschriften von Art. 14 ff. RPG über die Nutzungspläne, wobei für die Bauzonen insbesondere Art. 15 RPG massgeblich ist.<sup>2062</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts liegen «Massnahmen, die geeignet sind, das Entstehen überdimensionierter Bauzonen zu verhindern oder solche Zonen zu verkleinern, im öffentlichen Interesse. Zu gross bemessene Bauzonen sind nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzwidrig.»<sup>2063</sup> Ebenso sind die Erhaltung von Kulturland und die Sicherung von Fruchtfolgeflächen ein vom Bundesgericht anerkanntes öffentliches Interesse.<sup>2064</sup>

Unter Berücksichtigung der einschlägigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfte somit ein aktuelles öffentliches Interesse, das einen Eigentumseingriff in der Form eines Zertifikatehandelssystems zu rechtfertigen vermag, zweifellos vorliegen und das private Interesse, insbesondere, das Grundstück in jedem Fall im bisherigen Rahmen wirtschaftlich nutzen zu können, überwiegen.<sup>2065</sup>

Bleibt zu prüfen, ob das *Verhältnismässigkeitsprinzip* i.S.v. Art. 36 Abs. 3 BV durch die Einführung von Flächennutzungs- oder Flächenausweisungszertifikaten verletzt würde. Dessen Voraussetzungen sind schwieriger zu erfassen als diejenigen des öffentlichen Interesses.<sup>2066</sup> Das Bundesgericht verlangt bezüglich des Ver-

<sup>2061</sup> BGE 117 Ia 302 ff. (307), E. 4b. Diese wiederholen die in Art. 75 BV genannten Ziele oder führen dieselben weiter aus. Vgl. – kritisch – HÄNNI, Planungsrecht, S. 44.

<sup>2062</sup> Vgl. BGE 117 Ia 302 ff. (307), E. 4b.

<sup>2063</sup> BGE 117 Ia 302 ff. (307), E. 4a. S. auch BGE 122 II 326 ff. (328), E. 4a; BGE 117 Ia 302 ff. (307), E. 4b; BGE 117 Ia 434 ff. (438), E. 3e; BGE 116 Ia 221 ff. (231), E. 3b; BGE 113 Ia 462; Urteil des BGer 1C\_15/2013 vom 9. August 2013, E. 2.1; s. auch HÄNNI, Planungsrecht, S. 41 f., mit weiteren vom Bundesgericht anerkannten öffentlichen Interessen im Bereich des öffentlichen Planungs- und Baurechts.

<sup>2064</sup> BGE 115 Ia 358 ff. (360), E. 3f/bb; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 41; s. auch WINKLER, S. 51.

<sup>2065</sup> Vgl. WINKLER, S. 51; vgl. BGE 99 Ia 35 ff. (41), E. 3c; s. auch MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 46.

<sup>2066</sup> MAHON, Petit commentaire, N 10 zu Art 26 BV. WINKLER, S. 51, hält mit Verweis auf MAHON, Petit commentaire, N 10 zu Art. 26 BV, fest: «Si l'intérêt public est fréquemment admis, le respect de la proportionnalité est moins aisé à établir et c'est souvent là que s'effectue l'examen de la constitutionnalité.» VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 49 zu Art. 26 BV, weisen indessen darauf hin, dass es nicht viele publizierte höchst-

hältnismässigkeitsprinzips, dass «[...] Bestimmungen, welche das Eigentum beschränken, *geeignet sind, das angestrebte Ergebnis herbeizuführen*, und dasselbe *nicht durch weniger strenge Massnahmen erreicht werden könnte*. Im Weiteren verbietet dieser Grundsatz alle Einschränkungen, die über das angestrebte Ziel hinausgehen, und er erfordert ein *vernünftiges Verhältnis zwischen dem Ziel und den tangierten öffentlichen und privaten Interessen* [...]»<sup>2067</sup>

Es sind somit insgesamt drei Faktoren, die unter Art. 36 Abs. 3 BV berücksichtigt werden müssen:

Vorab die *Eignung* eines Eingriffs, bei dem es nach dem Bundesgericht genügt, wenn die beabsichtigte staatliche Massnahme einen Beitrag zur Erreichung des anvisierten Ziels zu leisten vermag und nicht bereits von vorherein als untauglich erscheint, ohne dass die Erreichung des Ziels selber durch diese Massnahme gesichert erscheint.<sup>2068</sup>

Die Eignung eines Zertifikatehandelssystems, den gewünschten Zweck, die Bodennutzung haushälterischer und nachhaltiger auszugestalten und die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, hängt sehr von der konkreten Ausgestaltung ab.<sup>2069</sup> Hier sei auf die vorstehend aufgezählten faktischen Umsetzungsschwierigkeiten hingewiesen, nota bene, dass bei der Erstvergabe eine zureichende Anzahl an Zertifikaten ausgegeben werden muss oder bei der Zuweisung von Sender- und Empfängerzonen die entsprechenden Gebiete so ausgestaltet werden müssen, dass ein Handel der Zertifikate auch tatsächlich in Schwung kommt. Insgesamt gibt es also keine allgemein gültigen Kriterien, welche die erfolgreiche Umsetzung eines solchen Programms zu garantieren vermögen,<sup>2070</sup> womit die Eignung dieser Massnahme doch einigermassen fraglich ist. Dennoch kann – unter Berücksichtigung der soeben zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung – zumindest eine gewisse Eignung nicht abgesprochen werden.<sup>2071</sup>

---

richterliche Entscheide gebe, bei denen ein Eingriff in das Eigentum am Verhältnismässigkeitsprinzip gescheitert sei.

<sup>2067</sup> BGE 140 I 176 ff. (198), E. 9.3, Hervorhebungen durch den Verfasser. S. auch WALDMANN, BaKomm, N 72 zu Art. 26 BV, sowie MUGGLI, Mindestausnutzungsziffer, S. 46.

<sup>2068</sup> BGE 135 I 233 ff. (245 f.), E. 3.1; vgl. BGE 132 II 485 ff. (509), E. 8.4; vgl. WALDMANN, BaKomm, N 73 zu Art. 26 BV; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2353.

<sup>2069</sup> So auch WINKLER, S. 51.

<sup>2070</sup> SÜESS/GMÜNDER, S. 63; vgl. vorstehend Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.A.

<sup>2071</sup> So auch WINKLER, S. 52: «La constitutionalité de cette méthode en dépend».

Die *Erforderlichkeit* oder auch Notwendigkeit eines Eingriffs in das Eigentum kann bejaht werden, wenn das öffentliche Interesse sich nicht mit milderer Massnahmen erreichen liesse, welche die Eigentumsrechte gar nicht oder weniger tangieren würden.<sup>2072</sup>

WINKLER lässt es hier damit bewenden, auf eine Feststellung des ARE zu verweisen, wonach das Raumplanungsrecht bzw. dessen bisherigen Instrumente die Probleme der Zersiedelung, der überdimensionierten Bauzonen und der übermässigen Flächeninanspruchnahme bis anhin nicht zufriedenstellend lösen konnten.<sup>2073</sup> Wie an anderer Stelle dieser Arbeit ausgeführt, sind es diverse Einflussfaktoren unterschiedlichster Art, die auf die Bodennutzung einwirken. Entsprechend kann und darf es nicht Sache des Raumplanungsrechts allein sein, auf eine nachhaltige, haushälterische Bodennutzung hinzuwirken. Das RPG wurde in der vergangenen Teilrevision 2012 gerade hinsichtlich dieser Ziele verstärkt.<sup>2074</sup> Daneben gibt bzw. gäbe es unzählige weitere Massnahmen mit nicht allein raumplanerischer Stossrichtung: Zu nennen sind etwa die Streichung von Direktzahlungen für Land in der Bauzone, die konsequente Besteuerung von innerhalb der Bauzone gelegenen Grundstücken zum Verkehrswert, die Aufhebung des Besitzdauerabzuges bei der Grundstückgewinnsteuer für unbebaute Grundstücke innerhalb der Bauzone und nicht zuletzt die verursachergerechte Erschliessungsabgabe.<sup>2075</sup> Allen diesen Instrumenten ist nicht nur gemeinsam, dass die bestehende Rechtsordnung bereits eine mehr oder weniger konkrete Handhabe für ihre Umsetzung vorsähe, sondern auch, dass es sich hierbei durchwegs um mildere Massnahmen handeln dürfte, die

---

<sup>2072</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2354; WALDMANN, BaKomm, N 74 zu Art. 26 BV; HÄNNI, Planungsrecht, S. 51; vgl. BGE 132 II 485 ff. (509), E. 8.4.

<sup>2073</sup> WINKLER, S. 52; das wörtliche Zitat lautet: «Trotz des Raumplanungsgesetzes mit seinen bisherigen Instrumenten konnten diese Probleme bis anhin nicht zufriedenstellend gelöst werden.» Die angegebene Quelle konnte im Internet nicht mehr aufgerufen werden. Eine analoge Findung ist indessen etwa bei ARE, Flächennutzungszertifikate, S. 15, ersichtlich: «Mit den planerischen Instrumenten der Richt- und Nutzungsplanung ist es in den letzten Jahrzehnten nicht gelungen, die Zersiedelung und den Bodenverbrauch zu bremsen.»

<sup>2074</sup> Vgl. hierzu vorstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, sowie Dritter Teil, 4. Kapitel, I.

<sup>2075</sup> Vgl. EPINEY, S. 14; vgl. hierzu Erster Teil, 2. Kapitel, II.B.2 (Direktzahlungen), Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4 (Verkehrswertbesteuerung unbebauter Baugrundstücke und Aufhebung des Besitzdauerabzugs), sowie Dritter Teil, 5. Kapitel, II.E (verursachergerechte Erschliessungsabgabe).

ebenso geeignet wären bzw. sind, den erwünschten Zweck einer nachhaltigen Bodennutzung zu fördern.<sup>2076</sup>

Bei der Prüfung der *Verhältnismässigkeit i.e.S.* bzw. der Zumutbarkeit einer Massnahme schliesslich geht es um die Prüfung der Zumutbarkeit einer Eigentumsbeschränkung für den einzelnen Betroffenen.<sup>2077</sup> Je intensiver in private Rechte eingegriffen wird, umso stärker muss das korrelierende öffentliche Interesse bzw. der mit dem Eigentumseingriff verfolgte Zweck sein.<sup>2078</sup> Während auf der einen Seite angeführt wird, die Prüfung dieser Ziel-Mittel-Relation falle zumindest in gewissen Fällen mit dem soeben geprüften Erfordernis des öffentlichen Interesses zusammen,<sup>2079</sup> ist die Verhältnismässigkeit i.e.S. bzw. Zumutbarkeit einer generell-abstrakten Norm oder eines Einzelaktes davon abhängig, ob «der Zweck der Massnahme so wichtig ist, dass die mit dem Eingriff in das Eigentum verbundenen Auswirkungen auf die Betroffenen in Kauf genommen werden müssen. Abzuwägen ist also jeweils zwischen dem Interesse an der Realisierung der Zielsetzung, die sich aus der Verfassung ergeben und nach deren Wertordnung gewichtet werden muss,<sup>2080</sup> und dem Interesse der Träger der von der Eigentumsgarantie geschützten Rechte an der Beibehaltung der bisherigen Verfügungs- und Nutzungsbefugnisse.»<sup>2081</sup>

Das Urteil BGE 115 Ia 333 ist einer der – soweit ersichtlich – wenigen publizierten Entscheide, in denen das Bundesgericht die Verhältnismässigkeit eines Ein-

---

<sup>2076</sup> Wenn der (politische) Wille schon fehlt, diese Instrumente tatsächlich umzusetzen, wie sind dann die Perspektiven für die Umsetzung eines Zertifikatehandels? Oder anders gefragt: Wäre es allenfalls nicht zielführender, zumindest diese Massnahmen konsequent umzusetzen? S. auch EPINEY, S. 14: «Sinnvoll erschiene allerdings ein ‹Ziehen am gleichen Strick›».

<sup>2077</sup> WALDMANN, BaKomm, N 75 zu Art. 26 BV.

<sup>2078</sup> Vgl. BGE 114 Ia 114 ff. (123), E. 4ce; vgl. MÜLLER, Kommentar aBV, N 42 zu Art. 22<sup>ter</sup> aBV.

<sup>2079</sup> VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 49 zu Art. 26 BV; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 52; kritisch MÜLLER, Kommentar aBV, N 38 zu Art. 22<sup>ter</sup> aBV, wonach die Verhältnismässigkeit i.e.S. gelegentlich mit der Voraussetzung des öffentlichen Interesses vermischt werde, indem verlangt werde, es müsse ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegen.

<sup>2080</sup> Also das öffentliche Interesse i.S.v. Art. 36 Abs. 2 BV, vgl. MÜLLER, Kommentar aBV, N 41 zu Art. 22<sup>ter</sup> aBV sowie der dazugehörige Verweis in Fn. 105.

<sup>2081</sup> MÜLLER, Kommentar aBV, N 41 zu Art. 22<sup>ter</sup> aBV. Quasi wortgleich HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2356.

griffs in das Eigentum verneinte.<sup>2082</sup> Das Bundesgericht hielt hier bezüglich eines bis anhin in der Bauzone befindlichen Grundstückes, das im Rahmen der Ortsplanungsrevision der Reservezone zugewiesen und mit einer Planungspflicht versehen wurde, fest, es sei nicht erlaubt, die Festsetzung der Nutzungszone unbefristet aufzuschieben. Daran ändere auch nichts, dass diese später, zu einem nicht näher festgelegten Zeitpunkt, durch einen Gestaltungsplan abgelöst werden soll.<sup>2083</sup> «Das Bauzonenland ist in seiner Gesamtheit für die bauliche Nutzung bereit zu halten, und es dürfen ihrer Verwirklichung nicht Hindernisse in den Weg gestellt werden, die mit einer Neueinzonung vergleichbar sind oder einer solchen nahekommen.»<sup>2084</sup>

Ähnlich verhält es sich bei der Einführung eines Flächenzertifikatesystems: Es liegt eine «sehr weitgehende Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit von Eigentum» vor,<sup>2085</sup> wenn Land, das bislang ohne Weiteres hätte überbaut werden können, neu zusätzlich einer Mindestanzahl von Kontingenten – die nicht in jedem Fall in ausreichender, nachgefragter Menge vorhanden sind – bedarf.<sup>2086</sup> Auch unter der Berücksichtigung des Umstandes, dass eine haushälterische und nachhaltige Bodennutzung zwingend mehr Beachtung finden muss, als dies aktuell teilweise der Fall ist, ist gleichzeitig in Anschlag zu bringen, dass durch die Einführung eines Zertifikatehandelssystems der bislang vorbestehende «bestimmungsgemäße Gebrauch» eines Baugrundstückes verunmöglicht wird, was dem einzelnen Grundstückseigentümer nicht zugemutet werden kann.<sup>2087</sup> «Ein anerkanntes, wichtiges und verfassungsrechtlich verankertes öffentliches Interesse wie jenes an der haushälterischen Bodennutzung rechtfertigt also noch nicht jede Eigentumsbeschränkung. Solche sind vielmehr daraufhin zu prüfen, welche Wirkungen sie im konkreten Einzelfall nach sich ziehen.»<sup>2088</sup>

---

<sup>2082</sup> Vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 49 zu Art. 26 BV.

<sup>2083</sup> BGE 115 Ia 333 ff. (341), E. 6a.

<sup>2084</sup> BGE 115 Ia 333 ff. (341), E. 6a; ebenso BGE 112 Ia 155 ff. (159), E. c.

<sup>2085</sup> Vgl. EPINEY, S. 9, im Gesamtzusammenhang: «Die Festlegung von Kontingenten kann nun in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit eingreifen, so insbesondere, wenn sie zu einer sehr weitgehenden Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit von Eigentum führt».

<sup>2086</sup> Vgl. EPINEY, S. 9; vgl. ESTERMANN, S. 29.

<sup>2087</sup> Vgl. WINKLER, S. 52; vgl. ESTERMANN, S. 29.

<sup>2088</sup> MUGGLI, Mindestausnützungsziffer, S. 21.

Teilt man innerhalb der bestehenden Bauzone nur einer bestimmten Gruppe von Grundstückseigentümern Flächennutzungszertifikate zu, während andere aussen vor bleiben, stellt sich sogleich auch die Frage, ob das *Gleichbehandlungsgebot* i.S. v. Art. 8 BV hier gewahrt ist (4.) sowie, ob allenfalls ein sog. *Sonderopfer* vorliegt, das entsprechend zu entschädigen ist (5.).<sup>2089</sup>

#### 4. Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes

Über Art. 36 BV hinaus müssen sich Eigentumsbeschränkungen am Grundsatz der Rechtsgleichheit bzw. des Gleichbehandlungsgebotes i.S.v. Art. 8 BV messen lassen. Diesem kommt umfassende Geltung in dem Sinne zu, als dass sich sämtliche Staatsorgane in allen Funktionen (sowohl rechtsetzend als auch rechtsanwendend) auf sämtlichen staatlichen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) daran zu halten haben.<sup>2090</sup> In der Rechtsetzung – diese ist bei der Einführung eines Zertifikatehandelssystems vor allen Dingen betroffen – ist «[d]as Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) [...] verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird.»<sup>2091</sup> Nach gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung kommt dem Gleichbehandlungs- bzw. Rechtsgleichheitsgebot i.S.v. Art. 8 BV bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zu, da es «im Wesen der Ortsplanung [liegt], dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen, und dass Grundstücke ähnlicher Lage und ähnlicher Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können».<sup>2092</sup> Somit hat ein Grundeigentümer keinen Anspruch aus Art. 8 BV, beim Erlass einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie alle übrigen Grundeigentümer an ähnlicher

---

<sup>2089</sup> Vgl. WINKLER, S. 52; vgl. EPINEY, S. 10; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 52.

<sup>2090</sup> Vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 52; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 565.

<sup>2091</sup> BGE 137 V 121 ff. (125), E. 5.3; s. auch BGE 134 I 23 ff. (42), E. 9.1; BGE 127 I 185 ff. (192), E. 5; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 576.

<sup>2092</sup> BGE 114 Ia 254 ff. (257), E. 4a; BGE 115 Ia 384 ff. (389), E. 5a; BGE 116 Ia 193 ff. (195), E. 3b; vgl. BGE 118 Ia 151 ff. (162), E. 6c; vgl. BGE 121 I 245 ff. (249), E. 6e/bb; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 52; ähnlich auch EPINEY, S. 10.



Lage,<sup>2093</sup> und es können in diesem Zusammenhang aus der Eigentumsgarantie keine Ansprüche auf die Einweisung von Grundstücken in eine Bauzone abgeleitet werden.<sup>2094</sup>

Es besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied zwischen dieser Rechtsprechung bezüglich der (Nicht-)Einzonung von grundsätzlich gleichartigen Grundstücken und der Einführung von Flächenzertifikaten: Bei der Frage über die Einzonung wurde die raumplanerische Interessenabwägung – die zu einer Einzonung geführt hat oder eben gerade nicht – bereits gemacht.<sup>2095</sup> Die Einführung eines Zertifikatehandelssystems würde bedeuten, dass man diese raumplanerische Interessenabwägung mit einer weiteren Interessenabwägung – hinsichtlich der Primärallokation von Zertifikaten – überlagert.<sup>2096</sup> Wie bereits festgestellt, geht mit einer rechtskräftigen Zuweisung eines Grundstückes zu einer Bauzone auch das Recht, dasselbe zu überbauen, einher.<sup>2097</sup> Eine Zuteilung einer beschränkten bzw. «kontingentierten» Menge von Zertifikaten auf diese innerhalb einer Bauzone gelegenen Grundstücke kann – abgesehen von denjenigen Parzellen, die, weil sie in einer überdimensionierten Bauzone peripher gelegen sind und aufgrund von Art. 15 Abs. 2 RPG ohnehin zurückgezont werden müssen – nur bedeuten, dass diejenigen Grundeigentümer, welche keine solchen Zertifikate erhalten, trotz Vorliegen der gleichen raumplanerischen Voraussetzungen ungleich i.S.v. Art. 8 BV behandelt werden. Es ist überdies fraglich, wie diese Zertifikate verteilt werden sollen, ohne dass dabei gar das in Art. 9 BV stipulierte Willkürverbot verletzt wird.<sup>2098</sup>

---

<sup>2093</sup> Vgl. BGE 114 Ia 254 ff. (257), E. 4a.

<sup>2094</sup> BGE 118 Ia 151 ff. (162), E. 6c.

<sup>2095</sup> Vgl. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 40; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 10 sowie N 74 f. zu Art. 15 RPG. Damit kann der Ausführung von WINKLER, S. 52, wonach «[d]e plus, dans le système actuel déjà, les propriétaires ne décident pas de l'affectation en zone à bâtir de leur terrain» so nicht gefolgt werden. Es liegt wohl nicht im Ermessen des einzelnen Grundstückseigentümers, ob seine Parzelle der Bauzone zugewiesen wird bzw. wurde oder nicht. Liegt sie jedoch in einer rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzone, so ist es prinzipiell im eigenen Ermessen jedes einzelnen Grundstückseigentümers, ob er sein Land einer Überbauung zuführen will oder nicht, ohne dass dazu eine weitere Voraussetzung in Form von Zertifikaten vorliegen müsste.

<sup>2096</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 29.

<sup>2097</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 29; vgl. hierzu vorstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.C.4.

<sup>2098</sup> Vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 52 f.; bzgl. Willkürverbot BGE 121 I 245 ff. (249), E. 6a/bb.

Oder aber diese nicht berücksichtigten Grundstückseigentümer erbringen ein sog. Sonderopfer, auf das es bei der Prüfung der Voraussetzungen für eine materielle Enteignung einzugehen gilt:

## 5. Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung

Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, sind gemäss Art. 26 Abs. 2 BV voll zu entschädigen. «In ihrer Erscheinungsform als Wertgarantie gewährleistet die Eigentumsgarantie [...] dem Einzelnen einen vollen Ausgleich für den Wertverlust an Sachen oder an Rechten, der infolge einer Enteignung oder eines anderen besonders schwerwiegenden Grundrechtseingriffs entstanden ist.»<sup>2099</sup>

Nachdem das Eigentumsrecht an sich auch nach Einführung eines Zertifikatehandelssystems beim einzelnen Grundeigentümer verbleibt, kann das Vorliegen einer formellen Enteignung verneint werden.<sup>2100</sup> Vielmehr ist zu prüfen, ob es sich hierbei um eine staatliche Massnahme handelt, welche dem Eigentümer wohl das formelle Eigentumsrecht belässt, ihn aber dennoch in seinem Eigentum derart beschränkt, dass dies einer formellen Enteignung gleichkommt und ebenso einzig gegen volle Entschädigung des Betroffenen vorgenommen werden darf. Die Rede ist von der sog. materiellen Enteignung.<sup>2101</sup> Auf die materielle Enteignung wurde an anderer Stelle hinsichtlich der Reduktion von überdimensionierten Bauzonen bereits eingegangen.<sup>2102</sup> Hervorgehoben werden sollen an dieser Stelle die enteignungsrechtlichen Fragen, welche sich bei der Einführung eines Zertifikatehandelssystems ergeben.<sup>2103</sup> Wenn man Flächennutzungs- oder Flächenausweisungszertifikate in der Praxis umsetzen möchte, so sind, auch wenn dieses Instrument *theoretisch* wirkungsvoll ausgestaltet werden kann, enteignungsrechtliche Aspekte nicht aus den Augen zu verlieren, denn «la question de l'éventuelle indemnisation des propriétaires est autre».<sup>2104</sup>

---

<sup>2099</sup> WALDMANN, BaKomm, N 79 zu Art. 26 BV; vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 18.

<sup>2100</sup> Vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 6 Rz. 47.

<sup>2101</sup> Vgl. MÜLLER/SHEFER, S. 1030; vgl. WALDMANN, BaKomm, N 90 zu Art. 26 BV; vgl. MÜLLER, Kommentar aBV, N 44 zu Art. 22<sup>ter</sup> aBV.

<sup>2102</sup> Vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.3c.

<sup>2103</sup> Bzw. die, um es vorwegzunehmen, dieselben bleiben, bisweilen gar akzentuiert werden.

<sup>2104</sup> WINKLER, S. 52.

Eine materielle Enteignung liegt nach der massgeblichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung bzw. der vom Bundesgericht entwickelten «*Barret-Formel*»<sup>2105</sup> einerseits beim *Entzug einer wesentlichen Eigentumsbefugnis* vor.<sup>2106</sup> Dieser Tatbestand ist dann erfüllt, «[...] wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird».<sup>2107</sup> Infrage steht hierbei vor allem, ob eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich gute Nutzung weiterhin möglich ist.<sup>2108</sup>

Bleibt eine «wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung» weiterhin möglich, so sind diese nicht schwerwiegenden Eigentumsbeschränkungen entschädigungslos hinzunehmen: «Dagegen gelten nach ständiger Rechtsprechung selbst massive Nutzungsbeschränkungen regelmässig nicht als besonders schwerer und daher [...] entschädigungspflichtiger Eingriff. [...] Die Eigentumsgarantie als Wertgarantie gewährleistet nicht, dass eine Baulandparzelle dauernd bestmöglich ausgenutzt werden kann; mit Änderungen im zulässigen Nutzungsmass und in der Art der baulichen Nutzung muss der Eigentümer grundsätzlich rechnen, solange er vom Grundstück noch einen bestimmungsgemässen Gebrauch machen kann.»<sup>2109</sup> So begründen insbesondere auch zeitlich befristete Eigentumsbeschränkungen keine Entschädigungspflicht.<sup>2110</sup> Das Bundesgericht hielt entsprechend fest, eine *drei bis vier Jahre* dauernde faktische Bausperre vermöge nach ständiger Recht-

---

<sup>2105</sup> BGE 91 I 329 ff. (339), E. 3.

<sup>2106</sup> Vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 70 zu Art. 26 BV; vgl. WALDMANN, BaKomm, N 93 zu Art. 26 BV. Vgl. BGE 113 Ib 318 ff. (324), E. 3c: «leading case Barret».

<sup>2107</sup> BGE 131 II 728 ff. (730), E. 2; ebenso etwa BGE 118 Ib 38 ff. (41), E. 2b.

<sup>2108</sup> BGE 114 Ib 112 ff. (121), E. 6b; BGE 111 Ib 257 ff. (264), E. 4a: «Für die Abgrenzung zwischen entschädigungslosen und entschädigungspflichtigen Eingriffen ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht allein die prozentuale Wertverminderung massgebend, sondern es wird darauf abgestellt, ob auf der betroffenen Parzelle eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich gute Nutzung weiterhin möglich ist [...]»; vgl. WALDMANN, BaKomm, N 94 zu Art. 26 BV.

<sup>2109</sup> BGE 123 II 481 ff. (489), E. 6d; vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 60 zu Art. 26 BV.

<sup>2110</sup> VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 63 zu Art. 26 BV.

sprechung keinen Entschädigungsanspruch zu begründen,<sup>2111</sup> bzw. seien auf *fünf bis zehn Jahre* befristete Bauverbote nach Lehre und Rechtsprechung in der Regel entschädigungslos zu dulden, wobei auf den Einzelfall abzustellen sei.<sup>2112</sup>

Eine materielle Enteignung liegt andererseits aber auch bei einem sog. *Sonderopfer* vor.<sup>2113</sup> Das Bundesgericht umschreibt dies wie folgt: «Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde.»<sup>2114</sup>

Das bedeutet jedoch nicht, dass in jeder der vorgenannten Konstellationen – Entzug einer wesentlichen Eigentumsbefugnis bzw. Sonderopfer – eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung vorliegt.<sup>2115</sup> Vielmehr macht das Bundesgericht dies weiter davon abhängig, ob ohne den staatlichen Eingriff eine bessere Nutzung tatsächlich und rechtlich möglich gewesen wäre.<sup>2116</sup> Eine solche bessere Nutzung wird regelmässig dann angenommen, wenn sich ein Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet befindet,<sup>2117</sup> bzw. wenn es sich um erschlossenes<sup>2118</sup> und gemäss einschlägigem Zonenplan sofort – ohne weitere Zwischenschritte –

---

<sup>2111</sup> BGE 123 II 481 ff. (497), E. 9 mit Verweis auf BGE 120 Ia 209 ff. (215), E. 6c, BGE 112 Ib 496 ff. (507), E. 3a, sowie BGE 109 Ib 20 ff. (22 f.), E. 4a.

<sup>2112</sup> BGE 109 Ib 268 ff. (276), E. 4 mit Verweis auf BGE 109 Ib 20 ff. (22 f.), E. 4a. Letzterer Entscheid hält fest: «Ausnahmsweise kann auch die lange Dauer eines Bauverbotes einen Eigentümer besonders schwer treffen, so etwa wenn auf baureifem Land ein bewilligungsfähiges Bauvorhaben während längerer Zeit zurückgestellt werden muss. Dabei lässt sich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine feste zeitliche Begrenzung entnehmen, bei deren Überschreitung eine materielle Enteignung angenommen werden müsste. Massgebend sind vielmehr die Umstände des Einzelfalles. In der Regel wird ein auf fünf Jahre befristetes Bauverbot [...] keine Entschädigungspflicht auslösen. Doch bleibt auch in diesen Fällen die Prüfung des Einzelfalles vorbehalten [...]. Ein zehn Jahre dauerndes Bauverbot auf baureifem Land kann hingegen enteignungsähnlich wirken, allenfalls unter dem Gesichtspunkt des Sonderopfers.» S. auch MÜLLER, Kommentar aBV, N 56 zu Art. 22<sup>ter</sup> aBV.

<sup>2113</sup> VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 70 zu Art. 26 BV.

<sup>2114</sup> BGE 131 II 782 ff. (730), E. 2. Ebenso beispielsweise BGE 118 Ib 38 ff. (41), E. 2b.

<sup>2115</sup> Vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 70 zu Art. 26 BV.

<sup>2116</sup> BGE 118 Ib 38 ff. (41), E. 2b; ebenso – ausführlicher – BGE 114 Ib 100 ff. (103), E. 2.

<sup>2117</sup> Vgl. BGE 122 II 455 ff. (458), E. 4a.

<sup>2118</sup> Vgl. z.B. BGE 119 Ib 124 ff. (130), E. 2d.

überbaubares Land<sup>2119</sup> handelt, sodass der Eigentümer «mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung seines Landes rechnen durfte».<sup>2120</sup> Die Wahrscheinlichkeit der möglichen besseren Nutzung auch aus subjektiver Sicht des Eigentümers – beispielsweise dessen Bauabsicht – spielt demgegenüber grundsätzlich keine Rolle.<sup>2121</sup>

Für die Einführung einer Zertifikatelösung lässt sich aus der soeben beschriebenen Rechtsprechung Folgendes ableiten:

Bei der erstmaligen Verteilung der Zertifikate auf baureifes Land, aber auch beim nachfolgenden Handel muss sichergestellt werden, dass sämtliche Grundstückseigentümer binnen rund fünf bis maximal zehn Jahren in die Lage versetzt werden können, ihr Grundstück zu überbauen. Gegenteiliges käme einer materiellen Enteignung gleich, die eine volle Entschädigung nach sich zieht.<sup>2122</sup> Werden eigentliche Baulücken aufgrund eines Mangels an verfügbaren Zertifikaten nicht überbaut, so widerspricht dies m.E. überdies den Zielen einer haushälterischen und nachhaltigen Bodennutzung, wie sie von Art. 1 und 3 RPG und auch Art. 75 BV gefordert wird.

Können von mehreren Grundstücken, welche ansonsten dieselben Voraussetzungen hinsichtlich der Überbaubarkeit aufweisen, nicht sämtliche davon gleichzeitig mit der notwendigen Menge an Zertifikaten versehen werden, so ist hier zum einen offen, wie eine erstmalige Verteilung willkürfrei geschehen kann. Zum anderen stellt sich relativ bald – spätestens aber wiederum nach dem Ablauf von rund zehn Jahren – die Frage, ob hier nicht ein Sonderopfer vorliegt, weil bei denselben Voraussetzungen die einen Grundeigentümer gegenüber anderen Grundeigentümern das Nachsehen haben und deshalb einen Entschädigungsanspruch aus materieller Enteignung erheben dürften.<sup>2123</sup>

<sup>2119</sup> Vgl. z.B. BGE 122 II 455 ff. (457 f.), E. 4a.

<sup>2120</sup> BGE 122 II 455 ff. (457), E. 4a; massgeblich sind also vor allen Dingen objektive Kriterien, die vorhanden sein müssen: vgl. BGE 113 Ib 318 ff. (324), E. 3c; vgl. VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 70 zu Art. 26 BV.

<sup>2121</sup> BGE 113 Ib 318 ff. (324), E. 3c; s. auch VALLENDER/HETTICH, SG-Komm BV, N 70 zu Art. 26 BV.

<sup>2122</sup> Vgl. ZOLLINGER, S. 68; vgl. WINKLER, S. 53 sowie S. 75.

<sup>2123</sup> Vgl. WINKLER, S. 53; vgl. PERREGAUX DUPASQUIER, S. 56; eine «gerechte» Kontingenzuteilung schweizweit könnte sehr problematisch werden.

Wenn peripher gelegene, nicht erschlossene Grundstücke nicht mit einer ausreichenden Menge an Zertifikaten ausgestattet werden (können), so dürfte dies hier in der Regel keine Entschädigungsfolgen nach sich ziehen.<sup>2124</sup> So stellt ZOLLINGER diesbezüglich fest: «Aufgrund der Bundesgerichtspraxis wird hier davon ausgegangen, dass der Einbezug der definitionsgemäss unerschlossenen bzw. nicht baureifen Langfristreserve<sup>2125</sup> in ein Zertifikatsystem prinzipiell möglich ist, ohne dass deren Eigentümer erfolgreich auf eine materielle Enteignung klagen können. [...] Ungeachtet dieser Rechtsprechung ist selbst bei einer Beschränkung der Zertifikate auf die Langfristreserve von einer grösseren Anzahl Klagen auf materielle Enteignung seitens betroffener Grundeigentümer auszugehen, auch wenn diese nur in spezifischen Fällen erfolgreich sein dürften.»<sup>2126</sup>

Diese Feststellung verdeutlicht, dass es sich genau gleich verhält, wenn eine Rückzonung im Rahmen von Art. 15 Abs. 2 RPG im Raume steht: Eine solche ist unter denselben Voraussetzungen ebenso als Nichteinzonung entschädigungslos hinzunehmen bzw. als Auszonung nur gegen Entschädigung möglich.<sup>2127</sup> Dies führt zur letzten Feststellung hinsichtlich der Einführung eines Zertifikatehandelssystems: Ein solches vermag die Mittel und Instrumente des bestehenden Raumplanungsrechts nicht zu ersetzen.

### **C. Zertifikatslösungen vermögen eine konsequent umgesetzte Raumplanung nicht zu ersetzen**

Die einschlägige Literatur, die sich der Einführung von Flächennutzungs- bzw. Flächenausweisungszertifikaten in das schweizerische Raumplanungsrecht widmet, hält geradezu einhellig fest: «Sowohl in der Praxis als auch in der Theorie herrscht weitgehender Konsens darüber, dass Flächenzertifikate von Planungsvorgaben flankiert werden müssen» bzw. «diese die raumplanerischen Instrumente nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen können».<sup>2128</sup>

---

<sup>2124</sup> Vgl. ZOLLINGER, S. 68.

<sup>2125</sup> Zur Problematik der Schaffung von Reservezonen vgl. bereits Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.3.f.

<sup>2126</sup> ZOLLINGER, S. 68. Ebenso BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 105.

<sup>2127</sup> Vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.3.e.

<sup>2128</sup> SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 154; SEIDL, Potenziale und Grenzen, S. 34; ARE, Flächennutzungszertifikate, Vorwort; ebenso WINKLER, S. 31 sowie S. 74; MENGHINI

Das bei allen Irrungen und Wirrungen funktionierende Raumplanungsrecht würde also durch die Einführung eines zweiten Systems – eines ökonomischen Flächennutzungs- bzw. Flächenausweisungssystems, mithin eines «zweiten Marktes» mit Rechten an der baulichen Flächennutzung – gedoppelt bzw. überlagert.<sup>2129</sup> Obwohl ein potenziell vielversprechendes Instrument,<sup>2130</sup> bestehen bei genauerer Betrachtung bezüglich der Implementierung eines Zertifikatesystems, eines doch nicht ganz unkomplexen und anspruchsvollen Systems,<sup>2131</sup> einige – wie auf den vorgehenden Seiten aufgezeigt wurde – kaum überwindbare Unabwägbarkeiten und Hindernisse, wobei und gerade auch «[d]ie Erfahrungen aus der Praxis zeigen [...], dass FNZ kein allgemein gültiges Patentrezept darstellen».<sup>2132</sup>

Nicht von der Hand zu weisen ist letztlich auch der Einwand, dass Rückzonungen, dort wo sie aufgrund von raumplanerisch-nachhaltigen Aspekten vorgenommen werden müssen, für die Planung klarere Verhältnisse schaffen, als dies bei einer allenfalls nur vorübergehenden «Stilllegung» des Rechts am Bauen durch den Verkauf der vorhandenen Zertifikate der Fall ist.<sup>2133</sup>

---

GIANLUCA, Transferable Development Rights, S. IV; vgl. MENGHINI/HERSPERGER/GELLRICH/SEIDL, S. 58; vgl. SÜESS/GMÜNDER, S. 63 f.

<sup>2129</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 29.

<sup>2130</sup> EPINEY, S. 14.

<sup>2131</sup> Vgl. SEIDL/SCHULTZ/GELLRICH, S. 154, welche dort ebenso die Notwendigkeit der Einführung und die Übertragbarkeit der vor allem aus den USA stammenden Zertifikatsprogramme auf die europäischen Verhältnisse bezweifeln. «In Europa wird ausserdem mehr und strenger geplant; setzt man hier in erster Linie auf Zertifikatsprogramme, gibt man die durch Planung erreichbare Zielgenauigkeit auf.» S. auch SÜESS/GMÜNDER, S. 63.

<sup>2132</sup> SÜESS/GMÜNDER, S. 64.

<sup>2133</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 24; vgl. MACHEMER/KAPLOWITZ, S. 774.





---

## 7. Kapitel: Bodenschutzkonzept bzw. Bodenindex-Punkte

### I. Berücksichtigung der Bodenqualität

Während Flächennutzungs- und Flächenausweisungszertifikate bei genauerer Evaluation der Einsatzmöglichkeiten in der schweizerischen Raumplanung aufgrund der aufgezeigten faktischen und rechtlichen Hindernisse etwas an Glanz verlieren, erstrahlt mit dem Ruf nach einer kartografischen Bodenindexierung ein für hiesige Gefilde ebenso neuartiges Gestirn über dem Horizont.<sup>2134</sup>

Art. 3 Abs. 2 RPG verlangt, dass die Landschaft zu schonen sei. Während dies in quantitativer Hinsicht bedeutet, dass die Landschaft selber so weit wie möglich von Bauten und Anlagen freigehalten werden und die Landwirtschaft über ausreichend Flächen zur agrarischen Nutzung verfügen soll, heisst dies aus einer qualitativen Optik, «den ästhetischen und ökologischen Wert der Landschaft zu bewahren und wo nötig wiederherzustellen».<sup>2135</sup>

Die Berücksichtigung dieser qualitativen Komponente des Bodens ist nicht ganz einfach. Die Ressource Boden ist – nicht nur in ihrem Aufbau – vielschichtig;<sup>2136</sup> Während die Raumplanung den Boden überwiegend zweidimensional versteht und den Bodenschutz nahezu ausschliesslich auf die Fläche – verstanden in m<sup>2</sup> oder ha – bezieht, werden dessen – unterschiedlichen – Qualitäten weitgehend ausser Acht gelassen.<sup>2137</sup> Die dritte, vertikale Dimension des Bodens, verstanden als «vielfältiges und wertvolles <Erdreich>»<sup>2138</sup> bleibt, gerade auch wenn boden-

---

<sup>2134</sup> Vgl. FITZE, S. 14; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 13, S. 28 sowie S. 31; ESTERMANN, S. 13.

<sup>2135</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 76 zu Art. 15 RPG.

<sup>2136</sup> WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 4; vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 52; HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 5; s. auch LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 45.

<sup>2137</sup> Vgl. FITZE, S. 14; vgl. WALTER/HÄNNI, S. 13; LEUTHARD/TOBIAS, S. 44; SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 2; s. auch BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 79.

<sup>2138</sup> WALTER/HÄNNI, S. 13.

nutzungsbezogene Aspekte der Nachhaltigkeit – ökologischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Art – im Raume stehen, unbeachtet.<sup>2139</sup>

Dies widerspricht der bereits in Art. 75 Abs. 1 BV verankerten Forderung nach einer zweckmässigen Nutzung des Bodens. Demnach ist bzw. wäre es – wie gezeigt bereits das in der praktischen Umsetzung bereits erhebliche Schwierigkeiten<sup>2140</sup> – mit einem sparsamen bzw. haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden nicht getan, insbesondere, wenn die Nachhaltigkeit in einem weiteren Sinne angemessen Berücksichtigung finden soll.<sup>2141</sup> Vielmehr wären dem Boden «diejenigen Nutzungen zuzuweisen, für die er sich am besten eignet und nach denen aufgrund der gemeinschaftlichen Ziele Bedarf besteht», bzw. ist «den verschiedenen Funktionen des Bodens (z.B. als Grundlage für Wohnen, Arbeiten, Erholung) in angemessener Weise Rechnung zu tragen».<sup>2142</sup>

## **A. Einbezug in die raumplanerische Interessenabwägung**

Die Berücksichtigung der jeweiligen Bodenfunktionen bzw. die Ermittlung von Eignung und Bedarf sowie die Harmonisierung der Ansprüche an den Boden geschieht «mit den Mitteln der Raumplanung», insbesondere der hierfür in Art. 3 RPV explizit verankerten Interessenabwägung, welcher in der Raumplanung eine bedeutende Rolle zukommt.<sup>2143</sup>

---

<sup>2139</sup> Vgl. WALTER/HÄNNI, S. 13; vgl. GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 2.

<sup>2140</sup> Vgl. insb. Zweiter Teil, 1. Kapitel, III, sowie 2. Kapitel, II.

<sup>2141</sup> Vgl. RUCH, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Einleitung N 8; s. auch MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 130.

<sup>2142</sup> HALLER/KARLEN, Rz. 72; s. auch RAUSCH, § 58 Rz. 11. Diese exemplarische Aufzählung greift m.E. angesichts der Vielfalt von Funktionen etwas zu kurz und lässt insbesondere die Funktion als (Lebens-)Grundlage für die Nahrungsmittelproduktion und als Wasserspeicher unbeachtet; hierauf wird sogleich eingegangen.

<sup>2143</sup> RUCH, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Einleitung N 8, s. auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 33 hinsichtlich der Inanspruchnahme von Kulturland durch Bauvorhaben, mit einem Verweis auf Art. 34 Abs. 4, Art. 34a Abs. 4 und Art. 43a RPG und die darin verankerte Interessenabwägung in Bezug auf die Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone sowie für Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. S. auch HALLER/KARLEN, Rz. 72; vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 26; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 10.

So sind gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a RPV die betroffenen Interessen zu ermitteln (lit. a). Diese ergeben sich zum einen aus den in Art. 1 und 3 RPG verankerten Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsrechts selber, zum anderen aber auch aus weitergehenden öffentlichen Interessen ausserhalb des Raumplanungsgesetzes, so namentlich der Versorgungssicherheit.<sup>2144</sup>

Die so ermittelten Interessen sind in einem zweiten Schritt zu beurteilen und zu gewichten, wobei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen miteinzubeziehen sind (Art. 3 Abs. 1 lit. b RPV).<sup>2145</sup> Kriterien sind hierbei nebst der Präjudizwirkung und dem möglichen Schadensrisiko auch die Frage der Wirtschaftlichkeit sowie der (Ir-)Reversibilität der angestrebten Lösung.<sup>2146</sup> Hinzuzuziehen sind diesbezüglich Vorgaben aus Verfassung und Gesetz wie etwa das Walderhaltungsgebot (Art. 3 WaG) oder der Grundwasserschutz (Art. 43 GSchG), wie auch die Schutzanliegen, die sich aus dem Natur- und Heimatschutz (vgl. insb. Art. 1 und 5 f. NHG) oder dem Sachplan Fruchtfolgeflächen ergeben.<sup>2147</sup>

Diese Interessen sind in einem dritten Schritt möglichst umfassend zu berücksichtigen, gegeneinander abzuwägen und im Rahmen der Evaluation von Alternativen und Varianten zu optimieren (Art. 2 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 3 Abs. 1 lit. c RPV).<sup>2148</sup> «Bei Unvereinbarkeiten kann es dennoch dazu kommen, dass das eine Interesse bevorzugt und das andere endgültig zurückgestellt wird. Dabei stellen sich auch Fragen der Verhältnismässigkeit. So beispielsweise beim Eingriff in Schutzobjekte, wo stets der Nutzen eines Eingriffs mit der Durchsetzung des Schutzziels verglichen werden muss.»<sup>2149</sup>

---

<sup>2144</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 14. S. auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 33.

<sup>2145</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 26 f.; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 16.

<sup>2146</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 16.

<sup>2147</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 16.

<sup>2148</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 26 ff.; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 17.

<sup>2149</sup> AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 17. Vgl. hierzu beispielsweise auch BGE 140 II 262 ff. (280 f.), E. 8.4.I, mit Verweis auf Botschaft Revision Energierecht, S. 7628, wonach es nicht Sinn und Zweck der Förderung von erneuerbaren Energien sein kann, «dass sämtliche

Bei dieser Interessenabwägung kommt, mangels vorhandener Informationen bereits auf der Ebene der Interessenermittlung, auf welcher – baulichen – Grundlage man denn im einzelnen Fall überhaupt baut, die Berücksichtigung der Bodenfunktionen und deren Vielfalt zu kurz – mit irreversiblen und gegebenenfalls verheerenden Auswirkungen.<sup>2150</sup>

## **B. Übersicht über die Bodenfunktionen**

Hierzu muss man sich – gerade auch aus juristischer Warte – die wichtigen Funktionen des Bodens zuerst vergegenwärtigen.<sup>2151</sup> Art. 1 Abs. 2 des Protokolls zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Bodenschutz (Protokoll «Bodenschutz») macht dies, indem es diese Multifunktionalität des Bodens m.E. sehr anschaulich vor Augen führt:<sup>2152</sup>

So ist der Boden in seinen *natürlichen Funktionen* als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Mikroorganismen, als prägendes Element von Natur und Landschaft, als Teil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen, als Umwandlungs- und Ausgleichsmedium für stoffliche Einwirkungen, insbesondere aufgrund der Filter-, Puffer-

---

noch freien Standorte [für die Erstellung von Anlagen, die erneuerbare Energie produzieren] verbaut werden sollen, erst recht nicht in Schutzgebieten». Vielmehr, so die Botschaft, sollen vor allem die Anlagen realisiert werden, die mit möglichst wenigen Eingriffen einen grösstmöglichen Nutzen für die Stromproduktion bringen. Analoges muss m.E. entsprechend auch gelten, wenn Baugrund zu Zwecken, die so oder anders nicht einer nachhaltigen Nutzung verpflichtet sind, in Anspruch genommen werden soll.

<sup>2150</sup> Vgl. HALLER/KARLEN, Rz. 72; s. auch GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 5.

<sup>2151</sup> Vgl. NORER, Einführung, S. 597, m.w.Verw.

<sup>2152</sup> Die Schweiz hat die Rahmenkonvention der Alpenkonvention, nicht aber die dazugehörenden Durchführungsprotokolle – wie etwa gerade dasjenige im Bereich Bodenschutz – ratifiziert. Sie setze die Protokolle dennoch faktisch um; so seien die Forderungen der Protokolle bereits in die Gesetzgebung eingeflossen. Vgl. Botschaft Alpenkonvention, S. 657 ff., ratifiziert am 28. Januar 1999, vgl. Botschaft Ratifizierung Alpenkonvention, S. 2922 ff., insb. S. 2923. Definitiver Entscheid gegen die Ratifizierung der Durchführungsprotokolle am 29. September 2010, Amtl. Bull. NR 2010, S. 1574 ff., insb. S. 1580; < <https://www.are.admin.ch/are/de/home/laendliche-raeume-und-berggebiete/internationale-zusammenarbeit/alpenkonvention.html> > (besucht am: 26. Januar 2020).

und Speichereigenschaften, besonders zum Schutz des Grundwassers sowie als genetisches Reservoir nachhaltig in seiner Leistungsfähigkeit zu erhalten (Ziff. 1 lit. a–e i.V.m. Ziff. 3 lit. d).

Dies gilt ebenso für den Boden als *Archiv der Natur- und Kulturgeschichte* (Ziff. 2); nicht zuletzt ist auch seine *Nutzungsfunktion* als Standort für die *Landwirtschaft* einschliesslich Weide- und Forstwirtschaft, als *Fläche für Siedlung* und touristische Aktivitäten, als Standort für sonstige *wirtschaftliche Nutzungen*, Verkehr, Ver- und Entsorgung und als Rohstofflagerstätte zu sichern (Ziff. 3 lit. a–d).<sup>2153</sup>

Insbesondere die ökologischen Bodenfunktionen als wesentlicher Bestandteil des Naturhaushalts sind gemäss Art. 1 Abs. 2 Ziff. 3 lit. d des vorgenannten Protokolls «langfristig qualitativ und quantitativ zu sichern und zu erhalten. Die Wiederherstellung beeinträchtigter Böden ist zu fördern.»

Nach Art. 3 des Protokolls «Bodenschutz» zielen die zu ergreifenden Massnahmen auf eine standortgerechte Bodennutzung, einen sparsamen Flächenumgang, die Vermeidung von Erosion und nachteiligen Veränderungen der Bodenstruktur sowie eine Minimierung von Einträgen bodenbelastender Stoffe ab.<sup>2154</sup>

### **C. Problematik der ungenügenden Berücksichtigung der Bodenfunktionen**

Bund, Kantone und Gemeinden unterstützen gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die *natürlichen Lebensgrundlagen* wie Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft zu schützen, wobei nach Art. 1 Abs. 2 lit. b<sup>bis</sup> RPG gleichzeitig die räumlichen *Voraussetzungen für die Wirtschaft* geschaffen und erhalten werden sollen. Nach Art. 1 Abs. 2 lit. c RPG soll das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen gefördert und nach Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG eine *ausreichende Versorgungsbasis des Landes* gesichert werden. Sodann verlangt Art. 3 Abs. 2 lit. a

---

<sup>2153</sup> Quasi wortgleich, jedoch etwas knapper gehalten und in anderer Reihenfolge hält § 2 des deutschen Bundes-Bodenschutzgesetzes BBodSchG dieselben Bodenfunktionen fest. Ähnlich, jedoch übersichtlicher einordnend WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 4 ff., sowie GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; dazu sogleich.

<sup>2154</sup> Siehe zum Ganzen auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 32 sowie S. 53; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 80 f.

RPG, dass die Landschaft zu schonen und insbesondere der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes zur Verfügung gestellt werden sollen. Ebenso sollen – unter gleichzeitiger Begrenzung ihrer Ausdehnung – gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung gestaltet werden.<sup>2155</sup>

Es sind somit *vielfältige Interessen und Ansprüche*, denen der Boden mit dessen Funktionen gerecht werden soll.<sup>2156</sup> «Boden kann vieles, aber nicht alles zugleich.»<sup>2157</sup> Die bauliche Inanspruchnahme und damit einhergehende Versiegelung ist dabei der Hauptgrund bei der Verminderung der Bodenqualität: Während der Boden einen guten Teil seiner Funktionen gleichzeitig wahrnehmen kann, verliert er mit der Überbauung alle anderen Funktionen nahezu vollständig.<sup>2158</sup> Wie können, beispielsweise im schweizerischen Mittelland, wo sich einerseits die fruchtbarsten und damit wertvollsten Landwirtschaftsböden befinden, zugleich aber auch ein hoher Siedlungsdruck herrscht, Anliegen der Umwelt und menschliche Bedürfnisse, ganz allgemein einer nachhaltigen Bodennutzung, die ökologische, ökonomische und soziale Bedürfnisse berücksichtigt, veranschaulicht und «auf einen Nenner» gebracht werden?<sup>2159</sup> Durch die bauliche Bodennutzung verschwindet oft «nicht nur irgendein Boden, sondern jeweils der agronomisch Wertvollste».<sup>2160</sup>

---

<sup>2155</sup> Vgl. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 36 sowie S. 68; vgl. zu den Planungsgrundsätzen nach Art. 3 RPG (Grundsätze) auch AEMISEGGER/KISSLING, Praxis-kommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 29.

<sup>2156</sup> Vgl. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 22 sowie S. 36 f.; s. auch ARE, Faktenblatt RPG 2, Kulturlandschutz, S. 2; vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 48.

<sup>2157</sup> WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 6; Hervorhebungen auch dort.

<sup>2158</sup> Vgl. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 22; vgl. WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 6; vgl. SANU DURABILITAS, Bodenindex, S. 1.

<sup>2159</sup> Vgl. GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; ESTERMANN, S. 13; FITZE, S. 14; HASLMAYR/GEITNER/SUTOR/KNOLL/BAUMGARTEN, S. 379; KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 59; WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 6, der auf S. 4 sowie S. 6 ein «kluges Ressourcenmanagement» bzw. eine «integrale Bodenpolitik» fordert, das bzw. die alle Bodenfunktionen integriert und die verfügbare Fläche bestmöglich zwischen den divergierenden Nutzungsansprüchen verteilt.

<sup>2160</sup> Vgl. LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 45; s. auch SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 1. Anschaulich diesbezüglich GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 22: Gerade bestehende Siedlungen sind von den landwirtschaftlich besten Böden umgeben, weil sich einerseits Menschen niedergelassen und Dörfer und Landwirtschaftsbetriebe dort erfolgreich entwickelt haben, wo der Boden dies zuliess. An-

«Eine gesamtfunktionale Betrachtung des Bodens ermöglicht es, qualitative und quantitative Aspekte in den Entscheidungen über die Bodennutzung oder den Bodenverbrauch zu verknüpfen. Sie berücksichtigt die Komplexität des Bodens und ergänzt die bestehenden Ansätze für den Umgang mit dem Boden, ohne diese zu schwächen.»<sup>2161</sup> Lassen sich die einzelnen Bodenfunktionen so festhalten und veranschaulichen, dass die mit der Bodennutzung einhergehenden Nutzungs- und Zielkonflikte in den Entscheidungsprozessen der Raumplanung besser berücksichtigt und nötigenfalls gegeneinander abgewogen werden können, mithin die Bodenqualität ihre bislang fehlende Berücksichtigung in der raumplanerischen Interessenabwägung findet?<sup>2162</sup>

Ein Ansatz, der insbesondere in Deutschland<sup>2163</sup> und Österreich<sup>2164</sup> vertieft geprüft und gar mit Erfolg angewendet<sup>2165</sup> wird, ist eine Bodenindexierung bzw. Kartierung, welche die Eigenschaften unterschiedlicher Böden abbildet.<sup>2166</sup> Damit lassen sich die jeweilige, örtlich differenzierte Bodenqualität veranschaulichen und so

---

dererseits hat die Bewirtschaftung dieser siedlungsnahen Böden den Bodenaufbau durch dessen Nutzung entsprechend – im Sinne der Nutzenden, welche die Böden erst richtig urbar und die Ertragsaussichten nach und nach verbessert haben – mitgeprägt. Bauliche Nutzungen rund um bestehende Siedlungen vermögen deshalb überaus schwere Verluste an Bodenqualität zu zeitigen. LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 46, fordert deshalb «einen rigorosen Bauzonenausdehnungsstopp, will man den nächsten Generationen gute Ackerböden hinterlassen. Alles andere ist nicht nachhaltig.» Das ist m.E. richtig, bezieht man sich auf die Nachhaltigkeit i.e.S., nicht jedoch, wenn auch ökologische und soziale Aspekte im Rahmen der Nachhaltigkeit i.w.S. nicht ausser Acht gelassen bleiben sollen.

<sup>2161</sup> BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 80.

<sup>2162</sup> GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 22, S. 36 f. sowie S. 49; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 3 sowie S. 5 ff.; GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 1; s. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 54.

<sup>2163</sup> WOLFF, BOKS Kurzfassung, S. 1 ff.; WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 11 ff.; WOLFF, in ESTERMANN, S. 47 ff.; WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 83 ff.; WOLFF, Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 64 ff.

<sup>2164</sup> HASLMAYR/GEITNER/SUTOR/KNOLL/BAUMGARTEN, S. 379 ff.

<sup>2165</sup> WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 83: Mit dem seit 2006 in die Stuttgarter Bauleitplanung implementierten Bodenschutzkonzept (BOKS) konnte «[...] eine Trendwende bei der Bodeninanspruchnahme herbeigeführt werden [...]».

<sup>2166</sup> Vgl. FITZE, S. 14 sowie S. 16; GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25 f.; SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 3; SANU DURABILITAS, Bodenindex, S. 3; SANU DURABILITAS, Zweite RPG-Revision, S. 3.

die jeweiligen Bodenfunktionen und bestmöglichen Nutzungsmöglichkeiten als Planungskriterium verwenden.<sup>2167</sup>

## **II. Bodenindexierung: Planungskarte Bodenqualität**

### **A. Grundkonzept**

«Damit der Boden seine Multifunktionalität gesamthaft behält, sollte er überall vorrangig für denjenigen Zweck genutzt werden, für den er sich am besten eignet.»<sup>2168</sup> Diese Eignung eines Bodens für die jeweiligen Nutzungen lässt sich evaluieren, indem die Bodenqualität kartografisch erfasst wird.<sup>2169</sup> Vielfach genanntes Musterbeispiel hierfür ist die Stadt Stuttgart.<sup>2170</sup> Diese setzt seit dem Jahr 2006 erfolgreich ein «Bodenschutzkonzept Stuttgart» – kurz «BOKS» – ein.<sup>2171</sup> Im Sinne einer nachhaltigen Bodennutzung soll der Bodenverbrauch mit diesem Instrument «planbar, messbar und steuerbar» werden.<sup>2172</sup> Grundlage dieses Bodenschutzkonzepts bildet eine Planungskarte «Bodenqualität» – teilweise auch als «Bodenatlas» bezeichnet –, welche die gesamte Fläche der Stadt Stuttgart bis an die Stadtgrenzen abdeckt.<sup>2173</sup> Diese zeigt auf der Grundlage von erhobenen Bodendaten die jeweiligen Bodenfunktionen auf.<sup>2174</sup> Die Erfassung derselben ge-

---

<sup>2167</sup> Vgl. WOLFF, in ESTERMANN, S. 47 ff.; GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 68; SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 4; SANU DURABILITAS, Bodenindex, S. 1.

<sup>2168</sup> WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 6 sowie S. 7. S. auch SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 1.

<sup>2169</sup> WOLFF, in ESTERMANN, S. 47; s. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 6.

<sup>2170</sup> FITZE, S. 16; GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 35; GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 50; SANU DURABILITAS, Bodenindex, S. 3; SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 3; ESTERMANN, S. 14.

<sup>2171</sup> WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 83; WOLFF, in ESTERMANN, S. 47.

<sup>2172</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 60.

<sup>2173</sup> WOLFF, Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 67; vgl. GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; s. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 33.

<sup>2174</sup> Vgl. WOLFF, Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 67; vgl. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 50.



schieht – mit einem gleichzeitigen Blick auf die schweizerische Rechtsordnung – wie folgt:

### 1. Evaluation der Bodenfunktion

In einem ersten Schritt werden die<sup>2175</sup> in § 2 Abs. 2 Ziff. 1 und 2 des BBodSchG genannten Bodenfunktionen auf die Planungskarte «Bodenqualität» angewendet und der jeweiligen Fläche farblich zugewiesen.<sup>2176</sup> So werden die Bodenfunktionen «Standort für natürliche Vegetation und Kulturpflanzen»,<sup>2177</sup> «Ausgleichskörper im Wasserkreislauf»,<sup>2178</sup> «Filter und Puffer für Schadstoffe»<sup>2179</sup> sowie «Archiv der Natur- und Kulturgeschichte»<sup>2180</sup> ausgewiesen.<sup>2181</sup> Zusätzlich werden die anthropogenen Bodenfunktionshemmnisse «schädliche Bodenveränderungen»<sup>2182</sup> und «Versiegelung»<sup>2183</sup> separat berücksichtigt.<sup>2184</sup> Damit ergibt sich die Bodenqualität als «Gesamtheit der natürlichen Bodenfunktionen einschliesslich der Archivfunktion, deren Wirkungsgrad durch menschliche Einflüsse unterschiedlich stark gemindert ist».<sup>2185</sup>

In der Schweiz nimmt, soweit ersichtlich, einzig die VBBö – und auch diese lediglich indirekt – Bezug auf die Bodenfunktionen, indem sie in deren Art. 2 festhält, dass die Bodenfruchtbarkeit die Produktions-, die Lebensraum- und die Re-

---

<sup>2175</sup> Den in Art. 1 Abs. 2 des Protokolls «Bodenschutz» der Alpenkonvention ähnlichen, vgl. hierzu vorstehend Dritter Teil, 7. Kapitel, I.B.

<sup>2176</sup> Vgl. WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 20 sowie S. 29 ff.; vgl. WOLFF, in ESTERMANN, S. 47. Anschaulich das Beispiel bei GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 33.

<sup>2177</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 22.

<sup>2178</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 23.

<sup>2179</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 23.

<sup>2180</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 24.

<sup>2181</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 20.

<sup>2182</sup> Insbesondere Kontamination des Bodens durch Altlasten; WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 26.

<sup>2183</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 27.

<sup>2184</sup> WOLFF, Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 67; WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 29.

<sup>2185</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 30.

gelungsfunktion umfasst.<sup>2186</sup> Verwendet werden jedoch gemeinhin zu § 2 Abs. 2 Ziff. 1 und 2 des BBodSchG analoge Begrifflichkeiten.<sup>2187</sup> So wird ebenso in sechs Bodenfunktionen unterschieden:<sup>2188</sup> «Produktion»,<sup>2189</sup> «Lebensraum»,<sup>2190</sup> «Regulierung»,<sup>2191</sup> «Rohstoffquelle»,<sup>2192</sup> «Träger»<sup>2193</sup> und «Archiv».<sup>2194</sup> Eine entsprechende Systematisierung auch für spezifisch schweizerische Verhältnisse läge also bereits vor.<sup>2195</sup>

## **2. Evaluation der Bodengüte bzw. -qualität**

Die Bodenqualität wird sodann in einem zweiten Schritt mit einer Güteskala von 0 bis 5 für einen bestimmten Perimeter festgelegt.<sup>2196</sup> Jede farblich bereits abge-

---

<sup>2186</sup> Dieselbe Aufzählung wird bei HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 5, verwendet. Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 52.

<sup>2187</sup> Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 54.

<sup>2188</sup> Wobei, ähnlich wie auch bei WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 29, die Lebensraum-, die Regulierungs-, die Produktions- und die Archivfunktion als ökologische «Haupt»-Bodenfunktionen umschrieben werden, während die Träger- und die Rohstofffunktion sich auf die Beschaffenheit des Untergrunds beziehen würden und deshalb hinsichtlich der Ökologie kaum relevant seien; vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 54 f.

<sup>2189</sup> Böden, die Biomasse (Nahrung, Futter, Fasern) produzieren; GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 4.

<sup>2190</sup> Böden als biologisches Habitat und grösste Genreserve der Welt; GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 4.

<sup>2191</sup> Böden, die einerseits dank ihres Wasserspeichervermögens vor Hochwasser schützen, andererseits aufgrund ihres Nährstoffspeichervermögens das Grundwasser reinigen; GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 4.

<sup>2192</sup> Böden als Abbaquelle für diverse Stoffe aus dem Boden, wie beispielsweise Kies und Kalkstein, daneben auch als Quelle für Trinkwasser und Energie; GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 6.

<sup>2193</sup> Böden als Baugrund für die Infrastruktur; GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 6.

<sup>2194</sup> Böden als Träger von Informationen zur Natur- und Kulturgeschichte; GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 6.

<sup>2195</sup> GREINER/KELLER, Indexpunkte, S. 25; vgl. WENGER CHRISTOPH, Bodenpolitik, S. 4 ff.; HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 6 f. wiederum differenzieren nach zehn Bodenfunktionen.

<sup>2196</sup> WOLFF, Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 67; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 33; GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 9.

grenzte Gebietseinheit erhält so zusätzlich eine eigene Qualitätsstufe zugewiesen.<sup>2197</sup> Mittels der Gütestufen 1 bis 5 wird definiert, in welchem Umfang der jeweilige Boden in der Lage ist, die ihm zugewiesenen natürlichen Bodenfunktionen zu erfüllen.<sup>2198</sup> Ergänzt wird diese Skala um die Stufe 0, welche solche Böden kennzeichnet, welche durch anthropogene Einflüsse wie insbesondere Altlasten oder Versiegelung der ursprünglichen Bodennutzung weitestgehend entzogen sind.<sup>2199</sup>

### **3. Berücksichtigung der Dreidimensionalität des Bodens im Planungsprozess**

Mit einer solchen Planungskarte «Bodenqualität» lassen sich die unterschiedlichen Funktionen des Bodens in einem Funktionalraum wie beispielsweise einer Gemeinde kartografisch erfassen und die Bodenqualität so in die Raumplanung bzw. deren Interessenabwägung integrieren.<sup>2200</sup> Die bislang unangemessen berücksichtigte «dritte Dimension» des Bodens wird so veranschaulicht und in einer Karte ablesbar. Planer, Architekten und Investoren wissen so «sehenden Auges» um die möglichen – oftmals irreversiblen – Eingriffe in das Ökosystem Boden und können diese Aspekte in die raumplanerische Interessenabwägung einfließen lassen und Eingriffe so ressourcenschonend(er) koordinieren.<sup>2201</sup> «Das Instrument der Bodenfunktionsbewertung, mit dem das Leistungsvermögen der Böden ausgewiesen wird, dient primär als Vorsorgeinstrument und eignet sich vor allem als Verbindung zur Raumplanung. Bodenfunktionskarten erlauben, die Bodenqualität in der dritten Dimension für standortspezifische Interessen- und Nutzungsabwägungen angemessen zu berücksichtigen und die Multifunktionalität der Böden aufzu-

---

<sup>2197</sup> Vgl. wiederum mit anschaulichem Bildmaterial GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 33; vgl. WOLFF, in ESTERMANN, S. 47.

<sup>2198</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 22.

<sup>2199</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 22.

<sup>2200</sup> ESTERMANN, S. 13; HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 6; vgl. LÜSCHER, in ESTERMANN, S. 45. Anschaulich der Aufbau der Planungskarte Bodenqualität bei WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 32; s. auch Expertengruppe Sachplan FFF, S. 6, sowie GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 7.

<sup>2201</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 33; vgl. WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 33; vgl. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 68; vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 13 sowie S. 18; s. auch LEUTHARD/TOBIAS, S. 44.

zeigen.»<sup>2202</sup> Dies fördert die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der Böden durch eine integrale Sichtweise.<sup>2203</sup> An oberster Stelle soll weiterhin die Reduktion der Zersiedelung und des Bodenverbrauchs durch eine verstärkte Siedlungsentwicklung nach innen stehen. Dort, wo ein Bodenverbrauch unvermeidbar ist, soll zumindest die Bodenqualität mit in die Interessenabwägung einfließen.<sup>2204</sup>

## **B. Anwendung auf die Nutzungsplanung**

Im Gegensatz zu anderen Staaten, in denen teilweise gar flächendeckende Kartierungen der räumlichen Verteilung und Eigenschaften der Böden in guter Auflösung vorhanden sind, ist die Erhebung der Bodeninformationen in der Schweiz nicht sehr weit gediehen.<sup>2205</sup> Während man in Stuttgart beispielsweise auf bereits bestehende Bodenkartierungen und entsprechende Datengrundlagen zurückgreifen konnte,<sup>2206</sup> müssen in der Schweiz die notwendigen Bodeninformationen als Grundlage für derartige Bodenkartierungen zuerst erhoben und die Bodenfunktionen bewertet werden.<sup>2207</sup> Die für eine solche landesweite Bodenkartierung benötigte Zeit wird von den Autoren der damit befassten NFP-68-Studie auf rund zwei bis drei Jahrzehnte geschätzt.<sup>2208</sup> Andere Autoren desselben Forschungsprojekts weisen indessen darauf hin, dass «[d]ie Zeit drängt»<sup>2209</sup> und, um einen zusätzlichen erheblichen Verlust an Bodenqualität zu vermeiden, diese möglichst bald geschützt werden muss: «Vorkkehrungen zum Schutz der Bodenqualität sind möglichst innerhalb der nächsten zehn Jahre zu treffen.»<sup>2210</sup> Gleichzeitig jedoch wird

---

<sup>2202</sup> KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 13. S. auch WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 60; LEUTHARD/TOBIAS, S. 46 f.; GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 7 sowie S. 9.

<sup>2203</sup> Vgl. GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 7 sowie S. 10.

<sup>2204</sup> MEULI, S. 13; vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 18.

<sup>2205</sup> KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 47; vgl. GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 19; s. auch GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 69.

<sup>2206</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 21.

<sup>2207</sup> GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 69.

<sup>2208</sup> KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 91; s. auch WALTER/HÄNNI, S. 37. Im Talgebiet allein wird mit rund zwanzig Jahren benötigter Kartierungszeit gerechnet; vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 79.

<sup>2209</sup> GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 66.

<sup>2210</sup> GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 66.

«vor den gewaltigen Kosten, die entstünden, wenn wir die ganze Schweiz so vermessen wollten» gewarnt.<sup>2211</sup> Entsprechend wird denn auch – m.E. richtiger- und konsequenterweise – vorgeschlagen, dass die für ein Bodeninformationssystem vorrangig zu kartierenden Böden nach den dringendsten Bedürfnissen festgelegt werden sollen, beispielsweise insbesondere zur Identifikation der Fruchtfolgeflächen rund um die Siedlungsgebiete.<sup>2212</sup>

### C. Anwendung auf die Fruchtfolgeflächen

Hinsichtlich dieser Fruchtfolgeflächen stellte die Expertengruppe zur Überarbeitung/Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen denn auch fest, dass die Fruchtfolgeflächen in den Kantonen inhomogen erfasst wurden und es immer noch sind.<sup>2213</sup> Dies erschwert einerseits das Monitoring durch den Bund über die Entwicklung der kantonalen Kontingente und den noch bestehenden Spielraum der

---

<sup>2211</sup> WERNLI, Interview REY, S. 9; KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 91 sowie S. 82 ff., insb. S. 89, weisen jedoch darauf hin, dass eine landesweite Kartierung zwar sehr kostenintensiv sein wird, sich jedoch als Investition in die Zukunft dereinst auszahlen wird. Jeder Franken, der in eine Bodenkartierung als Vorsorgeinstrument investiert werde, mache sich für die Gesellschaft und für künftige Generationen mehrfach bezahlt. Dem dürfte m.E. beizupflichten sein.

<sup>2212</sup> KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 12 sowie S. 91. Man kann zudem geteilter Meinung sein hinsichtlich des *Detaillierungsgrades der Bodeninformationskarten*: KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 34, halten fest, dass die meisten Bedarfsgruppen einen hohen räumlichen Detaillierungsgrad an Bodeninformationen benötigen würden, um die bestehenden Bodenverhältnisse auf Parzellenebene wiedergeben zu können, und deshalb ein Kartenmassstab von 1:5000 oder grösser erwünscht und parzellenscharfe Bodeninformationen in hoher und einheitlicher Qualität unerlässlich seien. WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 58, demgegenüber sind der Auffassung, dass auf kommunaler Ebene – bei der eigentumsrelevante Entscheidungen regelmässig getroffen werden, seien es Ein- oder Rückzonungen und Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen – Darstellungen im Massstab von etwa 1:20'000 genügen würden: «[D]ie praktischen Anforderungen an den Informationsgehalt einer Planungskarte Bodenqualität [stellen] vergleichsweise geringe Ansprüche [...]», weshalb sich vertiefte Erörterungen zur *möglichst detaillierten Erfassung der Bodenqualität* und Bewertung des Bodeninventars erübrigen würden. Solche seien *oft hinderlich*, da sie die *Einführung tauglicher Bodenschutzkonzepte unnötig verzögern* würden.

<sup>2213</sup> Expertengruppe Sachplan FFF, S. 25 sowie S. 36. S. auch STALDER, Rechtsgutachten, Rz. 39.

Kantone innerhalb dieser Kontingente.<sup>2214</sup> Andererseits dient eine einheitliche Erfassung von Quantität und Qualität der Böden über die Kantonsgrenzen hinweg einer allfälligen späteren Flexibilisierung des Sachplans Fruchtfolgeflächen wie etwa durch die Ermöglichung eines interkantonalen Tausches von Fruchtfolgeflächen-Kontingenten<sup>2215</sup> oder auch dem Einbezug von zusätzlichen, bisher nicht in den Fruchtfolgeflächen berücksichtigten Bodenfunktionen.<sup>2216</sup> Ebenso dürfte mit einem umfassenden Wissen um die Bodenqualitäten das Bewusstsein um die – oftmals irreversible – Wirkung eines Eingriffs steigen, wodurch dieser Umstand auch vermehrt Berücksichtigung im Rahmen der Interessenabwägung bei Eingriffen finden dürfte.<sup>2217</sup> Die Expertengruppe weist jedoch ebenso darauf hin, dass diese Bodenkartierung nicht von einem Tag auf den anderen bewerkstelligt werden könne. Mit der Kartierung solle deshalb prioritär dort begonnen werden, wo der Handlungsbedarf bzw. der Druck auf den Boden – etwa in Gebieten mit hohem Siedlungsdruck oder im Rahmen von geplanten Infrastrukturprojekten – besonders gross sei.<sup>2218</sup>

## **D. Anwendung auf die gesamte Fläche der Schweiz**

Jedoch ist nicht zu verkennen, dass menschliche Tätigkeiten die Böden auch ausserhalb des eigentlichen Siedlungsgebiets und über die Fruchtfolgeflächen hinaus – d.h. insbesondere auf sämtlichem Kulturland als landwirtschaftlich genutzten Böden – nicht unerheblich tangieren.<sup>2219</sup> Entsprechend können auch solche Böden ihre ursprünglichen Funktionen nicht mehr so erfüllen, wie dies im natürlichen Grundzustand einst der Fall war.<sup>2220</sup>

---

<sup>2214</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 25 sowie S. 38.

<sup>2215</sup> Vgl. hierzu Dritter Teil, 3. Kapitel, III.C.1.b.

<sup>2216</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 32 sowie S. 38.

<sup>2217</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 3, S. 38 sowie S. 48.

<sup>2218</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 27 sowie S. 37 f. Nach GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 19, stellt die Erhebung der Bodeninformationen den Schlüssel, aber auch den kosten- und zeitmässig grössten Aufwand und damit das grösste Hindernis bei der Überarbeitung und interkantonalen Vereinheitlichung der Fruchtfolgeflächen-Inventare dar.

<sup>2219</sup> Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 50.

<sup>2220</sup> KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 31.

Ein Bedarf an öffentlich zugänglichen Informationen über Art, Aufbau und Zustand der Böden ist deshalb insbesondere auch für die Landwirtschaft, welche den Boden als Produktionsgrundlage nutzt, nicht von der Hand zu weisen. So etwa, wenn es darum geht, mittels Kennzahlen über den Wassergehalt einer Vernässung, aber auch einer Bodenverdichtung durch Maschinen vorzubeugen und insgesamt eine schonendere Bearbeitung des Bodens zu ermöglichen,<sup>2221</sup> oder mit dem Wissen über den Nährstoffgehalt eine parzellenspezifische Düngung vorzunehmen, um etwa einer Überdüngung entgegenzuwirken.<sup>2222</sup>

Obwohl die Entnahme und Aufbereitung der für eine Kartierung notwendigen Bodenproben voraussichtlich Jahrzehnte dauert und einige Kosten verursachen wird, dürfte ein solches Vorhaben «auf fruchtbaren Boden» stossen.<sup>2223</sup>

Zielführender und vor allem aus zeitlicher Sicht notwendiger dürfte es – wie vorstehend bezüglich der Nutzungsplanung bereits festgehalten – aber sein, die Erhebung der Bodendaten zu etappieren und Vorranggebiete rund um bestehende Siedlungen – in- und ausserhalb der bestehenden Bauzonen – zu definieren, bei denen die Bodenfunktionsevaluation für die drängendsten raumplanerischen Entscheide und Interessenabwägungen primär vorgenommen wird.<sup>2224</sup> So kann sichergestellt werden, dass für diejenigen Gebiete mit einem hohen «Überbauungsrisiko» zeitgerecht eine Kartierung vorhanden ist, welche die jeweiligen Bodenfunktionen vor Augen führt. Damit soll die Dreidimensionalität des Bodens in den raumplanerischen Interessenabwägungen genügend Berücksichtigung finden und Kulturland,

---

<sup>2221</sup> Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 44 sowie S. 85.

<sup>2222</sup> Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 46, S. 61 ff. sowie S. 85. Es besteht zwar seit 2012 ein Nationales Bodeninformationssystem (NABODAT); dieses ist allerdings für den Bund und die Kantone, nicht jedoch für private Zwecke zugänglich, vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 43 f. Ebenso wird durch die Nationale Bodenbeobachtung (NABO) die Belastung von Böden bereits seit den 1980er-Jahren an rund hundert Standorten in der Schweiz (Acker, Grasland und Wald) einem Monitoring unterzogen, um eine Früherkennung sowie eine bodenschutzbezogene Erfolgskontrolle zu ermöglichen, vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 44 f. Es fehlt jedoch eine flächendeckende Kontrolle und Evaluationsmöglichkeit. Insgesamt bestehen, auch im Vergleich mit anderen Staaten, nicht unerhebliche Datenlücken; vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 47 f.

<sup>2223</sup> Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 73 sowie S. 89 und 91; s. auch GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 35.

<sup>2224</sup> Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 77 f. sowie S. 91. Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 34; s. auch HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 3.

falls erforderlich, entsprechend von einer Inanspruchnahme freigehalten werden können. Ebenso können so die ersten Erfahrungen für eine anschliessende landesweite Bodenkartierung gewonnen werden.<sup>2225</sup>

In einem zweiten Schritt, allenfalls auch zeitgleich, ist die Bodenqualität der restlichen Gebiete rund um die Siedlungen und insbesondere auch der Fruchtfolgeflächen zu evaluieren, um abschliessend das übrige, noch nicht erfasste Gebiet einer Bodenqualitätskartierung zuzuführen.<sup>2226</sup>

### III. Evaluation eines Bodenindex

Um ein «Benchmarking» zu ermöglichen, wird – insbesondere auch beim in der Stadt Stuttgart angewendeten Bodenschutzkonzept – die kartografisch festgehaltene Bodenqualität bzw. dessen «Güte» mit dem in der Raumplanung bereits seit jeher bekannten und verwendeten quantitativen Aspekt des Bodens – der Fläche – verknüpft.<sup>2227</sup> Aus der Multiplikation einer bestimmten Fläche mit der dazugehörenden Bodenqualität («Güte» bzw. Qualitätsstufe 0–5, die aus der Planungskarte «Bodenqualität» ersichtlich ist)<sup>2228</sup> ergibt sich die *aggregierte Messgrösse* «*Bodenindex*».<sup>2229</sup> Für jede Parzelle kann so anhand der identifizierten Bodenfunktion ein objektiver Punktwert für deren Bodenqualität zugewiesen werden. Eine Fläche, die Bodenfunktionen besser zu erfüllen vermag als eine andere, erhält so mehr Punkte als eine Parzelle vergleichbarer Grösse und Lage, die jedoch beispielsweise bereits durch eine menschliche Inanspruchnahme degradiert ist.<sup>2230</sup>

Durch einen solchen Bodenindex wird ersichtlich, «auf wie viel (Boden-)Fläche (=Quantität) Böden mit welcher Qualität (=Güte =Funktionserfüllung) wie beein-

---

<sup>2225</sup> Vgl. KELLER/FRANZEN/KNÜSEL/PAPRITZ/ZÜRRER, S. 77 ff.; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 33; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 3.

<sup>2226</sup> Vgl. Expertengruppe Sachplan FFF, S. 38.

<sup>2227</sup> GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 50; vgl. WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 36.

<sup>2228</sup> Vgl. dazu gerade vorstehend, Dritter Teil, 7. Kapitel, II.

<sup>2229</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 36; vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 33 f.; GRËT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 50; SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 3; GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 14; s. auch WEHRLI, Interview REY, S. 9.

<sup>2230</sup> SANU DURABILITAS, Bodenindex, S. 2; WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 60.



trächtig/beansprucht (=in ihrer Qualität/Funktionserfüllung gemindert) werden oder gar ganz verloren gehen (=Totalverlust an Qualität/Funktionserfüllung)». <sup>2231</sup> Dies erlaubt mit anderen Worten bei der Evaluation zukünftiger baulicher Beanspruchungen und Nutzungsänderungen, die durch ein bestimmtes Vorhaben zu gewärtigenden Verluste an Bodenqualität zu messen und zu prognostizieren und mit der Beanspruchung von alternativen Standorten zu vergleichen. <sup>2232</sup> Ebenso lassen sich so Trendentwicklungen darstellen. <sup>2233</sup> Es besteht damit ein Indikator, der nebst der Flächeninanspruchnahme auch die jeweilige Güte des Bodens berücksichtigt. <sup>2234</sup>

Gemäss den Ausführungen zur Anwendung des BOKS lässt sich die Bodenindexierung in der Praxis – anders als die vorherige Erfassung der Bodenfunktionen – sehr einfach bewerkstelligen, indem man zuerst die interessierende Fläche in die Planungskarte «Bodenqualität» projiziert, um die entsprechenden Qualitätsstufen abzulesen und deren Flächenanteile zu evaluieren. Diese Flächenanteile müssen mit den entsprechenden Qualitätsstufen multipliziert werden, um so den dazugehörenden Bodenindex zu ermitteln. <sup>2235</sup>

---

<sup>2231</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 36.

<sup>2232</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 13, insb. auch Fn. 14; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 30; WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 37, S. 40 sowie S. 60; WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 84 f.; WOLFF, Beitrag zur Nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 72. S. auch GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 3 sowie S. 14 f., die darauf hinweisen, dass man je nach Gewichtung einzelner Bodenfunktionen weitere politische und/oder raumplanerische Gesichtspunkte mit einfließen lassen und so von einer allein objektiven Erfassung und Indexierung – flexibel, je nach Priorisierung – abweichen kann; vgl. hierzu auch BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 83 f.

<sup>2233</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 39; WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 86.

<sup>2234</sup> WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 86; vgl. BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 82 ff.

<sup>2235</sup> Vgl. WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 37; vgl. WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 84.

## IV. Bestimmung und Bewirtschaftung eines Bodenindex-Kontingents

### A. Grundprinzip und Funktionsweise

Mithilfe dieses Bodenindexes liesse sich als weitere – quasi letzte – Stufe in der Anwendung desselben die Inanspruchnahme und der Verbrauch des Bodens steuern.<sup>2236</sup> So könnte im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung, die nicht allein die Inanspruchnahme einer jeweiligen Fläche, sondern auch die damit verbundene Qualität des Bodens berücksichtigt, ein in Bodenindex-Punkten festgelegter Gesamtumfang an Bodenverlusten in Form eines Bodenkontingents als Zielvorgabe festgelegt werden. Nur noch diese Menge dürfte innerhalb eines bestimmten Zeitraumes maximal in Anspruch genommen werden, um so die Bodenqualität auf möglichst hohem Niveau dauerhaft – nachhaltig – zu stabilisieren.<sup>2237</sup> Das Bodenkontingent wird mit jeder Neuinanspruchnahme von Boden kleiner; je hochwertiger der beanspruchte Boden ist, desto schneller verringert sich das Bodenkontingent.<sup>2238</sup>

Es handelt sich bei einer so ausgestalteten Kontingentierung von Bodenindex-Punkten um ein mengensteuerndes Instrument, das nebst der räumlichen Verteilung der Bodenfläche auch deren jeweilige Qualität mitberücksichtigt.<sup>2239</sup> Kontingentiert wird – anders als dies bei einer Kontingentierung der Bauzonen an sich<sup>2240</sup> oder bei einem Zertifikatehandel<sup>2241</sup> der Fall ist – nicht die Fläche allein, sondern auch die zur jeweiligen Fläche dazugehörige Bodenqualität.<sup>2242</sup>

---

<sup>2236</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 41; GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 15; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 30.

<sup>2237</sup> Vgl. WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 86 f. Vgl. WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 60; s. auch BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 28. Hierzu kann gemäss GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 34, ein gebietsspezifischer *Ist-Zustand* an Bodenindex-Punkten (Flächenanteil × Bodenqualitätsstufe) sowie ein entsprechender Planungszustand (*Soll-Zustand*) evaluiert werden. Die Differenz ergibt den maximal zulässigen Punkteverlust, der unter Nachhaltigkeitsaspekten noch toleriert werden kann bzw. darf.

<sup>2238</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 48.

<sup>2239</sup> Vgl. Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, Sondergutachten, S. 32; vgl. GREINER/KELLER, Bodenfunktionsbewertung, S. 16.

<sup>2240</sup> Vgl. hierzu Dritter Teil, 3. Kapitel, I.

<sup>2241</sup> Vgl. Dritter Teil, 6. Kapitel, II.A.

Auf schweizerische Verhältnisse angewendet liesse sich beispielsweise auf der Ebene der Richtplanung ein Punktstand bzw. ein Bodenkontingent als sog. «Eingangzielgrösse» definieren, das innerhalb eines bestimmten Planungshorizonts (z.B. dreissig Jahre)<sup>2243</sup> maximal «verbraucht» werden darf bzw. das man «zur Erweiterung des Siedlungsgebietes äusserstenfalls zu opfern bereit wäre».<sup>2244</sup> Je kleiner die Startmenge, desto weniger hochwertiger Boden kann baulich in Anspruch genommen werden und desto mehr ist diese Zielsetzung einer nachhaltigen Bodennutzung<sup>2245</sup> verpflichtet.<sup>2246</sup>

Dieses Bodenkontingent liesse sich sodann bewirtschaften, indem der aus dem Planungshorizont errechnete maximale zulässige Punkteverlust auf einen jährlich zulässigen Punkteverlust heruntergebrochen wird.<sup>2247</sup> Wiederum gilt hier: Je knapper die Anzahl der zur Verfügung stehenden Punkte ist, umso sparsamer und somit nachhaltiger<sup>2248</sup> muss mit dem Boden umgegangen werden.<sup>2249</sup>

---

<sup>2242</sup> HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 25 sowie S. 30.

<sup>2243</sup> So der Vorschlag von ESTERMANN, S. 14. In SANU DURABILITAS, Nachhaltige Bodennutzung, S. 3, sowie SANU DURABILITAS, Zweite RPG-Revision, S. 3, ist von einer Kontingentierung «über mehrere Jahrzehnte» die Rede, in SANU DURABILITAS, Bodenindex, S. 2, wird die Definition eines Gesamtpunktwertes für die nächsten fünfzig Jahre vorgeschlagen. Von HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 31, wird vorgeschlagen, dass der Kanton das Kontingent einmal festlegt, «dann gilt es für immer».

<sup>2244</sup> Vgl. GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 50, die nicht verschweigen, dass es sich dabei um einen *aufwendigen und komplexen Prozess* handle, der aber angesichts der bisher nicht nachhaltigen Nutzung der Ressource Boden dringend notwendig sei. Vgl. ESTERMANN, S. 13 f.; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 34; HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 26 f.; WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 86 f.; SANU DURABILITAS, Zweite RPG-Revision, S. 3. S. auch SANU DURABILITAS, Bodenindex, S. 2, wonach ein Bodenindex auch als Ersatz, Ergänzung oder Bestandteil des Sachplans *Fruchtfolgefleichen* angedacht werden könnte.

<sup>2245</sup> Gemeint ist die Nachhaltigkeit i.e.S.; gesellschaftliche und vor allem ökologische Aspekte bleiben so unbeachtet.

<sup>2246</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 34.

<sup>2247</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 34; HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 26; SANU DURABILITAS, Bodenindex, S. 2; SANU DURABILITAS, Zweite RPG-Revision, S. 3.

<sup>2248</sup> Es ist wiederum von der Nachhaltigkeit in einem engeren Sinne die Rede.

<sup>2249</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 34; WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 87; BLW/ARE, Faktenblätter Sachplan FFF, S. 84.

In einem letzten Schritt könnte dieses Bodenindex-Punktesystem in die kommunale Nutzungsplanung implementiert werden, indem die jeweiligen Punkteverbrauchs-Raten<sup>2250</sup> auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden.<sup>2251</sup> Die Gemeinden können so selber bestimmen, auf welchen Flächen eine Überbauung ermöglicht werden soll.<sup>2252</sup> ESTERMANN schlägt diesbezüglich gar vor, dass «die Nutzungsplanung der Gemeinden nicht über eine Vornutzungsplanung mit einer Begrenzung des Siedlungsgebiets, sondern über Qualitätsziele (bzw. einen Richtwert für den maximalen jährlichen Verbrauch an Bodenindex-Punkten)» gesteuert werden kann bzw. soll.<sup>2253</sup> Werden qualitativ hochwertige Böden beansprucht, geht das Kontingent an Bodenindex-Punkten rascher zur Neige.<sup>2254</sup> Damit entsteht insbesondere ein Anreiz zur Siedlungsentwicklung nach innen – dazu sogleich mehr –, da bereits «vorgenutzte» Böden aufgrund anthropogener Einflüsse<sup>2255</sup> regelmässig keine oder vergleichsweise geringe Bodenindex-Punkteverluste<sup>2256</sup> verursachen.<sup>2257</sup>

---

<sup>2250</sup> Analog zu der in Fn. 2237 beschriebenen Systematik zur Berechnung des Bodenkontingents.

<sup>2251</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 13; GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 34; GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 50; s. auch HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 27 f., wo eine Handlungsmöglichkeit von der Gemeinde an die einzelnen Grundeigentümer diskutiert wird (S. 29), was aber den «initialen und laufenden Aufwand» erhöht.

<sup>2252</sup> ESTERMANN, S. 14. Denkbar ist auch ein «Punktegewinn» durch die Entsiegelung und Rekultivierung von vorgemutzten Flächen, wie dies GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 50, vorschlagen. Dies ist jedoch deshalb wenig Erfolg versprechend und zielführend, weil eine Bodenrekultivierung sehr anspruchsvoll und aufwendig ist, ohne dass dabei ein Erfolg garantiert werden kann; überdies sind es oft gerade diese bereits vorgemutzten Flächen – z.B. Industriebrachen oder unternutzte Parzellen –, die sich für eine Innenentwicklung am besten eignen; vgl. hierzu WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 90.

<sup>2253</sup> ESTERMANN, S. 13.

<sup>2254</sup> ESTERMANN, S. 14; SANU DURABILITAS, Bodenindex, S. 2.

<sup>2255</sup> Vgl. zu den anthropogenen Einflüssen sowie bzgl. deren Vermerkung in der Bodenqualitätskarte vorstehend Dritter Teil, 7. Kapitel, II.A.2.

<sup>2256</sup> Vorgenutzte Böden erhalten in der Güteskala der Bodenqualitätskarte die Güteklasse «0», da ihnen insbesondere durch Verdichtung und/oder Altlasten die ökologischen Bodenfunktionen weitgehend entzogen sind. Entsprechend ergibt sich bei der Multiplikation mit der Fläche bei der Evaluation des Bodenindexes ebenso das Resultat «0» und dadurch kein Punkteverlust, wenn vorgemutzte Flächen nachgenutzt und neu überbaut werden.

Ein solches – gar degressiv ausgestaltetes – System, bei dem die maximal für die bauliche Inanspruchnahme als Eingangszielgrösse verfügbaren Bodenindex-Punkte pro Jahr reduziert werden, wird im BOKS der Stadt Stuttgart bereits erfolgreich umgesetzt.<sup>2258</sup>

## **B. Das raumplanerische Instrumentarium bleibt weiterhin notwendig**

Ein Bodenindex-System hat seine Vorzüge, wenn es darum geht, die Nachhaltigkeit der Bodennutzung einer jeweiligen Gebietskörperschaft zu messen, zu veranschaulichen und einem Monitoring zuzuführen.<sup>2259</sup> So lässt sich gebietspezifisch ein nachhaltigkeitsbezogener Ist-Zustand wie auch ein Soll-Zustand der Bodenindex-Punkte definieren und evaluieren, ob die aktuelle Bodennutzung diesem Nachhaltigkeitsziel entspricht oder ob das allenfalls vorgängig zugestandene Bodenindex-Kontingent bereits überschritten wurde.<sup>2260</sup> «Wenn das Bodenkontingent aufgebraucht ist, endet die Nachhaltigkeit. Weitere Bodenverluste [...] entsprechen einem massiven Ressourcenabbau.»<sup>2261</sup> Durch ein solches Punkteindex-System kann eine – bei einer Überbewirtschaftung – nicht nachhaltige Bodennutzung veranschaulicht werden und die jeweiligen Gebietskörperschaften, die ihr Punktekontingent verbraucht haben – z.B. die Gemeinden – in einer solchen Situation verhalten werden, Kurskorrekturen auszuarbeiten.<sup>2262</sup>

Bei genauerem Hinsehen ergeben sich für schweizerische Verhältnisse indessen – wiederum – einige Vorbehalte, insbesondere, wenn die Einhaltung eines Bodenindex-Kontingents für die jeweiligen Gebietskörperschaften zwingend vorgeschrieben würde:

---

<sup>2257</sup> Vgl. ESTERMANN, S. 14; GMÜNDER, S. 34; SANU DURABILITAS, Bodenindex, S. 2; SANU DURABILITAS, Zweite RPG-Revision, S. 3.

<sup>2258</sup> WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 86 f.; WOLFF, Beitrag zur Nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 69.

<sup>2259</sup> Vgl. WOLFF, Beitrag zur Nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 68; vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 30.

<sup>2260</sup> GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 34. Vgl. WOLFF, Beitrag zur Nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 70 f.

<sup>2261</sup> WOLFF/SCHWENK/BLÜMLEIN, S. 48.

<sup>2262</sup> Vgl. GMÜNDER, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung, S. 34.

Eine Implementierung in die kommunale Nutzungsplanung ist wohl dort unproblematisch, wo sich die Bauzonendimensionen bereits jetzt in einem Art. 15 Abs. 1 RPG entsprechenden Rahmen halten, nämlich dass sie bedarfsgerecht ausgeschieden und für Neuüberbauungen nur ungenügende Bauzonenreserven vorhanden sind:<sup>2263</sup> «Hier können – nach einer Vorauswahl möglicher Baugebiete – dem Kontingent entsprechende Böden nach Bedarf neu eingezont werden.»<sup>2264</sup>

Erhält eine Gemeinde weniger Bodenindex-Punkte, als sie für die Überbauung ihrer bereits bestehenden Bauzonen benötigen würde, stellen sich demgegenüber im Resultat dieselben enteignungsrechtlichen Fragen wie bei der Implementierung und insbesondere Erstvergabe von Flächennutzungszertifikaten: Kann nicht sichergestellt werden, dass sämtliche bauwilligen Grundstückseigentümer ihre Parzelle innerhalb einer Frist von ca. fünf bis zehn Jahren einer Überbauung zuführen können, steht das Vorliegen einer materiellen Enteignung zur Diskussion.<sup>2265</sup> Kann – bei ansonsten grundsätzlich gleichartigen örtlichen und sonstigen sachlichen Verhältnissen – von zwei gleichzeitig bauwilligen Investoren aufgrund eines aktuell ungenügenden Bodenindex-Kontingents nur einer seine Parzelle über-

---

<sup>2263</sup> Vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 25.

<sup>2264</sup> ESTERMANN, S. 14. M.E. kann der Feststellung von GRÊT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 50, wonach durch das Instrument der Bodenindex-Punkte die *Autonomie der Kantone und Gemeinden* in der Richt- und Nutzungsplanung gewahrt bleibe, nicht ganz gefolgt werden: Dieselben fügen einerseits selber an, dass die jährlichen Verbrauchsraten die Obergrenze für den Ermessensspielraum bilden. Ist diese Obergrenze erreicht, ist es auch um die Autonomie, insbesondere einer Gemeinde, geschehen. Andererseits können insbesondere die Gemeinden, wie sogleich zu zeigen sein wird, allenfalls nicht mehr alle sich bereits in einer Bauzone befindlichen Parzellen ihrer Nutzung zuführen und sehen sich deshalb gar Entschädigungsforderungen der Grundeigentümer aus materieller Enteignung gegenübergestellt. Diese vom Kanton durch die Kontingentierung der vorhandenen Bodenindex-Punkte vorgeschriebene maximale Bodennutzung, die einen vorbestehenden Zustand zum Nachteil von Gemeinden (wie auch im Endergebnis des einzelnen Grundeigentümers) einschränkt, stellt m.E. gerade eine solche Beschränkung der in Art. 50 Abs. 1 BV geschützten Gemeindeautonomie dar.

<sup>2265</sup> Vgl. HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 29; vgl. BGE 109 Ib 268 ff. (276), E. 4, sowie BGE 109 Ib 20 ff. (22 f.), E. 4a, wobei an dieser Stelle wiederum auf die Ausführungen in letzterem Entscheid hinzuweisen ist (Hervorhebungen durch den Verfasser): «Doch bleibt *auch in diesen Fällen die Prüfung des Einzelfalles vorbehalten* [...]. Ein *zehn Jahre dauerndes Bauverbot* auf baureifem Land kann hingegen *enteignungsähnlich wirken*, allenfalls unter dem Gesichtspunkt des *Sonderopfers*.» S. auch MÜLLER, Kommentar aBV, N 56 zu Art. 22<sup>ter</sup> aBV.

bauen, ist wiederum das Vorliegen eines Sonderopfers – was dieselben Entschädigungsfolgen wie bei einer materiellen Enteignung hervorzurufen vermag – genauer zu prüfen.<sup>2266</sup>

«Wenn [...] wie in vielen ländlichen Bereichen, schon überdimensionierte Bauzonen ausgeschieden wurden, müssen die über dem Bodenkontingent liegenden Bauzonen zurückgezont werden.»<sup>2267</sup> Analoges verlangt, um erneut darauf zu verweisen, bereits der aktuelle Art. 15 Abs. 2 RPG, wonach überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Wird diese gesetzliche Forderung konsequent umgesetzt, bedarf es keiner Einführung eines zusätzlichen Instruments wie der Bodenindex-Kontingentierung, die mit weiteren Unabwägbarkeiten einhergeht.

Auch die Autorschaft zum Stuttgarter BOKS verschweigt schliesslich nicht, dass nicht die Kontingentierung der Bodenindex-Punkte zur Lenkung der Bodenanspruchnahme, sondern die «gezielte Forcierung der <Innenentwicklung>»<sup>2268</sup> – die bereits seit dem Jahr 2003 Teil des «Nachhaltigen Bauflächenmanagement Stuttgart» (NBS) und Hauptansatz des BOKS ist – demselben zu guten Teilen zum Erfolg verholfen hat.<sup>2269</sup> Im Rahmen des NBS werden fortlaufend neue Flächen, die sich zur Innenentwicklung eignen, gesucht, dokumentiert und auf einer eigens geschaffenen Internetplattform<sup>2270</sup> präsentiert, um so die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und die Neuinanspruchnahme zusätzlicher Flächen im Sinne einer ökologischen, der Nachhaltigkeit verpflichteten Flächenpolitik zu reduzieren.<sup>2271</sup> Nachhaltig bedeutet nach den Initianten des NBS vor allem, «[d]ie Innenentwicklung zu fördern und dabei eine optimale städtebauliche Dichte zu sichern, die Nutzungsmischung von Wohnen, Arbeiten und Infrastruktur zu fördern, zentrale Lagen und Standorte im Einzugsbereich von S- und Stadtbahn aufzuwerten».<sup>2272</sup> Aufgrund der Vielzahl der so evaluierten möglichen Areale, die sich für die Innenentwicklung eignen, wird der Fokus auf bestimmte Schwerpunkte gelegt

---

<sup>2266</sup> Vgl. ausführlich zum Sonderopfer Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.C.5.

<sup>2267</sup> ESTERMANN, S. 14. S. auch HÄNNI/WALTER/CELIO/SUDAU, S. 25.

<sup>2268</sup> WOLFF, Beitrag zur Nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 68.

<sup>2269</sup> WOLFF, Beitrag zur Nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 68; vgl. WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 87 f.: «Auffallend ist der hohe Anteil an Innenentwicklungen».

<sup>2270</sup> Vgl. < <https://gis6.stuttgart.de/nbs/stplnbs.html> > (besucht am: 21. Februar 2020).

<sup>2271</sup> WOLFF, Beitrag zur Nachhaltigen Stadtentwicklung, S. 68; NBS, Schlussbericht Kurzfassung, S. 2; s. auch ESTERMANN, S. 14.

<sup>2272</sup> NBS, Schlussbericht Kurzfassung, S. 2.

und mit Einzelprojekten gezielt gefördert.<sup>2273</sup> Gemäss WOLFF ist «[...] bei konsequenter Innenentwicklung eine «Netto-Null» bei der Inanspruchnahme von Böden im Aussenbereich realisierbar [...]».<sup>2274</sup>

Hierzu muss für die Schweiz das Rad nicht neu erfunden werden, insbesondere nicht durch eine Bodenindex-Kontingentierung, wurde doch mit dem Projekt Raum<sup>+</sup> ein zum NBS analoges Instrument in der Praxis bereits mehrfach erprobt und umgesetzt.<sup>2275</sup>

Meines Erachtens haben Bodenqualitätskarten zweifellos einen erheblichen Zusatznutzen und ist deren Entwicklung und Erarbeitung im Sinne einer nachhaltigen Bodennutzung in der Schweiz zwingend weiterzuverfolgen. Die dritte Dimension des Bodens soll dadurch – möglichst bald – in Plänen veranschaulicht werden, um so Eingang in die raumplanerische Interessenabwägung finden zu können. Die mit diesem Instrument ermöglichte Ableitung von Bodenindex-Punkten hat – wiederum im Rahmen einer Interessenabwägung, etwa, wenn für eine Überbauung mehrere, rein zweidimensional betrachtet gleichartige Flächen infrage kommen – dann ihre Vorzüge, wenn es darum geht, unterschiedliche Bodenqualitäten und die jeweilige Bodeninanspruchnahme unter Nachhaltigkeitsaspekten miteinander zu vergleichen und gegeneinander abzuwägen.

Dasselbe gilt, wenn die – freiwilligen – Bemühungen mehrerer Gebietskörperschaften um eine nachhaltige Bodennutzung einem Monitoring bzw. Benchmarking – das durch die Bodenindexierung und die damit einhergehende Vergleichbarkeit erst ermöglicht wird – unterzogen werden sollen.

Eine zwingende Beschränkung des zur Verfügung stehenden Bodens mittels Bodenindex-Kontingenten jedoch vermag die bereits bestehenden Instrumente der Raumplanung nicht zu ersetzen, denn: «Der Verzicht auf Inanspruchnahme im Aussenbereich und dortiger Erhalt intakter Böden ist ein realisierbares Nachhaltigkeitsziel. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine kontinuierliche Erhebung der aktuellen Bauflächen im Innenbereich.»<sup>2276</sup> Das ist mit dem bestehenden RPG –

---

<sup>2273</sup> Vgl. NBS, Schlussbericht Kurzfassung, S. 14.

<sup>2274</sup> WOLFF, Die Machbarkeit der «Netto-Null», S. 89.

<sup>2275</sup> Vgl. hierzu Dritter Teil, 3. Kapitel, IV.C.

<sup>2276</sup> WOLFF, in ESTERMANN, S. 49; von der Expertengruppe Sachplan FFF, S. 54, wird die Variante «Bodenindex-Punkte» als noch nicht ausgereift erachtet, weshalb zumindest kurzfristig ein solches System als Alternative zum Sachplan Fruchtfolgeflächen nicht infrage komme.



so es denn konsequent umgesetzt wird – ebenso möglich. Es bedarf also keiner Doppelung durch ein weiteres Instrument wie der Kontingentierung mittels Bodenindex-Punkten, das mit Implementierungsaufwand und diversen Unabwägbarkeiten, auch aus eigentumsrechtlicher Warte, verbunden ist. Auch wenn dem Bodenindex-Kontingent eine hohe politische Akzeptanz nachgesagt wird,<sup>2277</sup> dürften gerade die enteignungsrechtlichen Aspekte und Fragestellungen, welche im Endergebnis dieselben sind wie bei der Umsetzung des aktuellen Art. 15 Abs. 2 RPG auf kommunaler Ebene – wo diese Massnahmen letztlich so oder anders umgesetzt werden müssen – nicht nur eitel Freude auslösen.

Zum Schluss ist hinsichtlich der Evaluation alternativer Lösungsansätze zur Umsetzung einer nachhaltige(re)n Bodennutzung darauf einzugehen, ob die Teilrevision 2012 des RPG eine Grundlage geschaffen hat, künftigen Generationen – denen dies aufgrund der Natur der Sache ansonsten regelmässig verwehrt ist – ein Mitspracherecht hinsichtlich Art und vor allem Umfang der Bodennutzung zuzugestehen. Gemeint ist die Zulässigkeit der ideellen Verbandsbeschwerde von Naturschutzorganisationen bei raumplanungsbezogenen Entscheiden.

---

<sup>2277</sup> Insbesondere, weil es eine Leitfunktion zur Verfolgung nachhaltiger Schutzziele einzunehmen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu richten und die Neuinanspruchnahme hochwertiger Böden zu reduzieren vermöge bzw. vermöchte, vgl. GMÜNDER, *Steuerungsinstrumente der Bodennutzung*, S. 35; vgl. ESTERMANN, S. 13; vgl. GRÉT-REGAMEY/KOOL/BÜHLMANN/KISSLING, S. 49; vgl. SANU DURABILITAS, *Bodenindex*, S. 1; vgl. SANU DURABILITAS, *Zweite RPG-Revision*, S. 4.



---

## 8. Kapitel: Verbandsbeschwerderecht der Naturschutzorganisationen

### I. Der Natur und künftigen Generationen eine Stimme geben

Den eingangs dieser Arbeit mittels einer Zugfahrt durch die Schweiz gewonnenen Eindruck einer auf Kosten der – erschöpflichen und lebensnotwendigen, aber nicht selten «mit Füßen getretenen» – Ressource Boden immer mehr fortschreitenden Zersiedelung<sup>2278</sup> führt ebenso RAUSCH vor Augen. Er berücksichtigt dabei nicht allein die Auswirkungen auf Raum und Boden, sondern auf Natur und Umwelt im Allgemeinen – und ergänzt das Ganze um einen *zeitlichen Kontext*:

«Könnten wir uns mit einem Zeitraffermechanismus vergegenwärtigen, welche Verluste bzw. Verschandelungen unsere Natur- und Kulturlandschaft und das (*sit venia verbo*) «Antlitz der gebauten Heimat» in den letzten vier Dezennien erlitten haben: Wir stünden unter dem Eindruck, Vandalen am Werk zu sehen.»<sup>2279</sup>

Gerade auch diese zeitliche Komponente als quasi «vierte Dimension der Bodennutzung»<sup>2280</sup> ist deshalb von erheblicher Relevanz, weil ein einzelner Eingriff in die Landschaft für sich allein genommen in den seltensten Fällen ins Gewicht fällt und für die einzelne – regelmässig kommunale – Planungsbehörde nicht als überaus erheblich erscheinen wird.<sup>2281</sup> Dies dürfte nicht selten dann akzentuiert zutreffen, wenn private (Bau-)Interessen mit den Interessen einer auch mit planerischen Aufgaben befassten Gebietskörperschaft – etwa an Steuereinnahmen und am eigenen Wachstum – kongruent sind.<sup>2282</sup> Hier bedarf es nicht besonders viel Druck –

---

<sup>2278</sup> Vgl. WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 222; MUGGLI, *Föderalismus*, S. 19; s. auch BERTSCHI, *Ausscheidung und Dimensionierung*, S. 34.

<sup>2279</sup> RAUSCH, § 58 Rz. 17. S. auch GRIFFEL, *Verbandsbeschwerderecht*, S. 105.

<sup>2280</sup> Vgl. zur vierten Dimension des Bodens (ohne diese als zeitbezogen zu deklarieren) WALTER/HÄNNI, S. 70.

<sup>2281</sup> Vgl. GRIFFEL, *Verbandsbeschwerderecht*, S. 105.

<sup>2282</sup> Vgl. GRIFFEL, *Verbandsbeschwerderecht*, S. 105; vgl. RIVA, *Beschwerdebefugnis*, S. 17 ff.; vgl. BERTSCHI, *Ausscheidung und Dimensionierung*, S. 33.

etwa auf politischer Ebene oder von privaten Investoren – damit man sich «auf Kosten der öffentlichen Schutzinteressen arrangiert».<sup>2283</sup>

Massgeblich und unschwer zu erkennen ist indessen die sich über einen längeren Zeitraum summierende Anzahl der Eingriffe, wobei es dann insbesondere aufgrund deren Irreversibilität regelmässig zu spät sein dürfte, um Gegensteuer zu geben.<sup>2284</sup>

Die fehlende Durchsetzungskraft der im Prinzip – gerade auch auf Verfassungs- und Gesetzesebene – so vielfach hochgehaltenen Nachhaltigkeit liegt also nicht zuletzt darin begründet, dass es, wie bereits an anderer Stelle in Bezug auf die Nutzungsplanung festgehalten,<sup>2285</sup> «Nachhaltigkeit und haushälterische Bodennutzung [...] als ziemlich abstrakte Ziele schwer [haben], sich [...] gegen andere, konkretere Interessen durchzusetzen».<sup>2286</sup> Somit «haben die Nutzinteressen häufig die grössere Durchsetzungskraft, weil sie konkreter, evidentener, dringlicher und notwendiger erscheinen».<sup>2287</sup>

Diese inkonsequente Umsetzung liegt auch darin begründet, dass Art. 73 BV – der Richtschnur für das gesamte nominale Umweltverfassungsrecht bildet<sup>2288</sup> – Bund und Kantone verhält, ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anzustreben. Ebenso legt der Bund gemäss Art. 75 Abs. 1 BV die Grundsätze der Raumplanung fest; diese obliegt einerseits den Kantonen und soll andererseits der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienen. Auf raumplanungs- und bodennutzungsbezogener Gesetzesstufe verhalten Art. 1 (Ziele) und 3 (Planungsgrundsätze) RPG den Bund, die Kantone und Gemeinden, dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt und auf eine geordnete Besiedelung des Landes hingewirkt wird (Art. 1 Abs. 1 RPG).

---

<sup>2283</sup> Vgl. GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 105; s. auch RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 18.

<sup>2284</sup> Vgl. GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 105.

<sup>2285</sup> Vgl. Zweiter Teil, 3. Kapitel, V.

<sup>2286</sup> BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 34; ähnlich RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 16 f.

<sup>2287</sup> GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 105; s. auch MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 103, sowie KELLER, S. 56.

<sup>2288</sup> Vgl. VALLENDER, SG-Komm BV, N 31 f. sowie N 38 f. zu Art. 73 BV; vgl. MARQUARDT, S. 205 f.

Die mit den Planungsaufgaben betrauten Behörden haben sodann darauf zu achten, dass die Landschaft geschont wird (Art. 3 Abs. 2 RPG). Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Hierzu sollen insbesondere Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsflächen (Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG).<sup>2289</sup>

Hierbei handelt es sich um mehrheitlich öffentliche Interessen bzw. – wie in der öffentlichen Diskussion, an den politischen Vorstössen und der medialen Berichterstattung ersichtlich – «Angelegenheiten Vieler» – und doch von keinem, wenn gleichzeitig Eigeninteressen des einzelnen Privaten oder etwa auch einer Gemeinde auf dem Spiel stehen.<sup>2290</sup>

Dass es sich bei den vorgenannten Art. 73 und 75 BV wie auch den Zielnormen und Planungsgrundsätzen, ganz allgemein aber den spezifischen Umweltschutznormen – auch und gerade hinsichtlich einer nachhaltigen Bodennutzung – um öffentliche Interessen handelt,<sup>2291</sup> hat auch Auswirkungen auf den Rechtsschutz: So lässt das Bundesgericht eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten – nebst dem Erfordernis der in Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG verlangten *formellen Beschwerde* – gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG nur dann zu, wenn die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges, aktuelles und praktisches Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Rede ist diesbezüglich von der sog. *materiellen Beschwerde*.<sup>2292</sup> Gefordert ist also eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache. Dies soll insbesondere auch eine allfällige Popularbeschwerde als Beschwerde Vieler, die eine Sache, die nach der Prozessordnung nicht die ihrige ist,

---

<sup>2289</sup> Die bodennutzungsbezogenen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen werden im Ersten Teil, 2. Kapitel, ausführlich besprochen.

<sup>2290</sup> Vgl. RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 17 sowie S. 20 f.; vgl. KELLER, S. 56. S. auch PFISTERER, Sicherung des Kulturlandes, S. 51 sowie S. 56: «[...] die Interessengegensätze in der Bodennutzung [werden sich] in Anbetracht der Landknappheit und der steigenden Ansprüche inskünftig weiter verschärfen [...]».

<sup>2291</sup> Vgl. RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 17.

<sup>2292</sup> Vgl. RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 24; vgl. BGE 142 II 80 ff. (83), E. 1.4.1.

diese aber zu einer solchen machen, ausschliessen.<sup>2293</sup> Das schweizerische Rechtssystem fokussiert demnach auf einen Individualrechtsschutz.<sup>2294</sup>

Analoges gilt aufgrund der in Art. 29a BV verankerten Rechtsweggarantie und der von Art. 111 Abs. 1 BGG geforderten Einheit des Verfahrens auch auf kantonaler Ebene.<sup>2295</sup>

Es hängt von dieser Beschwerdelegitimation ab, ob und wie der geltend gemachte Rechtsschutz denn auch tatsächlich – materiell – beansprucht werden kann.<sup>2296</sup>

Bei den vorstehend beispielhaft aufgezählten bodennutzungsrelevanten – mehrheitlich öffentlichen – Interessen wie etwa der Nachhaltigkeit im Allgemeinen oder der haushälterischen Bodennutzung im Besonderen handelt es sich zugegebenermassen um schwer fassbare Begriffe. Jedoch dürften diese Interessen nicht allein deshalb gegenüber anderen, auf den ersten Blick «drängenderen und wichtigeren» Partikularinteressen das Nachsehen haben. Gerade auch aufgrund der prozessualen Voraussetzungen der (materiellen) Beschwertheit dürfte sich bereits aus dem Prinzip heraus nie jemand finden lassen, der oder die als Einzelperson zur Anfechtung berechtigt ist.<sup>2297</sup> So ist es gefestigte bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse, ohne die erforderliche Beziehungsnähe selber, keine Parteistellung zu begründen vermag.<sup>2298</sup>

---

<sup>2293</sup> Vgl. BGE 142 II 80 ff. (83), E. 1.4.1; vgl. RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 21 sowie S. 157.

<sup>2294</sup> MUGGLI, Föderalismus, S. 130; BGE 142 II 80 ff. (83), E. 1.4.1.

<sup>2295</sup> Vgl. zur Einheit des Verfahrens EHRENZELLER, BaKomm, N 1 ff. zu Art. 111 BGG; s. auch WALDMANN, BaKomm, N 15 ff. zu Art. 29a BV.

<sup>2296</sup> Vgl. RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 24.

<sup>2297</sup> Vgl. RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 20, der die Problematik der Popularbeschwerde auf S. 21 auf den Punkt bringt: «Da die öffentlichen Interessen – begriffsnotwendig – Angelegenheit Vieler sind, muss verhindert werden, dass die Beschwerdeinstanzen mit Verfahren überschwemmt und funktionsunfähig gemacht werden», was gleichzeitig aber nicht heisse, dass die einmal vorhandenen personellen oder organisatorischen Mittel den Massstab geben dürften. Ebenso sei auch der Anspruch der Beschwerdegegner legitim «vor leichtfertig oder gar querulatorisch eingeleiteten, weder voraussehbaren noch berechenbaren Prozessen bewahrt zu werden», was es notwendig mache, das Beschwerderecht nicht jedem «beliebigen Bürger» zugestehen. Diese Problematik lasse sich indessen mit dem Verbandsbeschwerderecht lösen.

<sup>2298</sup> BGE 142 II 80 ff. (83), E. 1.4.1 mit Verweis auf BGE 135 II 172 ff. (174 f.), E. 2.1; BGE 135 II 145 ff. (150 f.), E. 6.1; BGE 133 II 249 ff. (252 f.), E. 1.3.1; BGE 131 II

In der aus dem Privatrecht bzw. dem Zivilprozessrecht stammenden Formel «Wo kein Kläger, da kein Richter» dürfte denn auch nicht unwesentlich die Problematik der bislang nur mangelhaft berücksichtigten Anliegen der Nachhaltigkeit, gerade in der Bodennutzung und in der Raumplanung, begründet liegen.<sup>2299</sup> In einem weiteren Sinne aufgefasst heisst dies: «Wo sich kein Kläger findet oder wo niemand klagen kann, muss ein möglicherweise rechtswidriger Zustand bestehen bleiben.»<sup>2300</sup>

Besonders schwerwiegende Folgen hinsichtlich einer – nicht verwirklichten – haushälterischen und nachhaltigen Bodennutzung hat dies insbesondere bei Verstössen gegen die von Art. 75 Abs. 1 BV bereits auf Verfassungsebene geforderten und insbesondere in Art. 3 Abs. 3 und Art. 15 RPG weitergeschriebenen Begrenzung der Bauzonengrösse.<sup>2301</sup> Dasselbe gilt hinsichtlich des von Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 3 RPG weiter ausgeführten Konzentrationsprinzips, insgesamt also bei – im Grundsatz gar verfassungswidrigen – zersiedlungsfördernden raumplanerischen Massnahmen und Entscheiden.<sup>2302</sup>

Unter diesen Vorzeichen wurde denn auch vermehrt darauf hingewiesen, es müssten gerade auch in der Raumplanung die «nicht oder noch nicht (anwaltlich) vertretenen Bedürfnisse, wie etwa jene kommender Generationen oder der Natur»,<sup>2303</sup> die «nicht mitreden können»<sup>2304</sup> und – bezüglich ersterer – «denen die Entschei-

---

587 ff. (588 ff.), E. 2.1 und 3. Das Bundesgericht weist gleichzeitig darauf hin, dass es keine rechtslogisch stringente, sondern «nur eine praktisch vernünftige Abgrenzung zur Popularbeschwerde» gebe. Wo diese Grenze verlaufe, sei jeweils für jedes Rechtsgebiet und anhand der konkreten Umstände gesondert zu beurteilen; vgl. BGE 142 II 80 ff. (83 f.), E. 1.4.1; BGE 139 II 279 ff. (283), E. 2.3; BGE 123 II 376 ff. (383), E. 5b/bb.

<sup>2299</sup> Vgl. RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 24; vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 23 sowie S. 130.

<sup>2300</sup> RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 24; so auch MUGGLI, Föderalismus, S. 23 sowie S. 131.

<sup>2301</sup> Auf den diesbezüglichen Paradigmenwechsel des Bundesgerichts ist sogleich einzugehen.

<sup>2302</sup> Vgl. MUGGLI, Föderalismus, S. 131. Vgl. zur neuen, strengen Rechtsprechung des Bundesgerichts hinsichtlich der Umsetzung der Revisionsziele von RPG 1 Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.A.3.

<sup>2303</sup> MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 103.

<sup>2304</sup> BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 33; vgl. GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 105.

dungsmöglichkeiten buchstäblich verbaut werden»,<sup>2305</sup> in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden.<sup>2306</sup>

Gemeint ist mit alledem das Verbandsbeschwerderecht ideeller Ausprägung,<sup>2307</sup> zu dem auch der eingangs dieses Abschnitts zitierte RAUSCH konstatiert: «Alles in allem jedoch funktioniert der Vollzug des Umweltrechts – zu einem guten Teil dank der präventiven Wirkung des Verbandsbeschwerderechts – nicht schlecht.»<sup>2308</sup> Der Einfluss «gut organisierter Interessengruppen», deren rechtzeitige Einbindung weiter gefördert werden soll, wird denn auch als besonders wirksam empfunden.<sup>2309</sup>

Dieses Verbandsbeschwerderecht, insbesondere in der Gestalt der ideellen Verbandsbeschwerde (II.), deren soeben attestierte präventive Wirkung (II.A.3) wie auch aktueller und möglicher zukünftiger Wirkkreis hinsichtlich einer nachhaltigen Bodennutzung (II.C) ist Teil des nächsten Unterkapitels.

## **II. Das Verbandsbeschwerderecht**

Bei der Umsetzung einer haushälterischen und nachhaltigen Bodennutzung ist es – wie gezeigt – nicht das Fehlen von Normierungen, welche eben gerade dies in Verfassung und Gesetz bisweilen prominent fordern. Vielmehr liegt dies am mangelhaften bzw. nicht mit aller Konsequenz verfolgten Hinwirken auf diesen gewünschten Zustand selber.<sup>2310</sup> Diese oftmals zerstörerische Entwicklung einer alles andere als nachhaltigen Bodennutzung und die damit einhergehende, immer mehr zunehmende Zersiedelung hat sich zum grössten Teil im Widerspruch zum – jedenfalls bisherigen – materiellen Recht vollzogen, bestünden doch – oft seit mehreren Jahrzehnten – regelmässig auf sämtlichen staatlichen Ebenen rechtsgültige Vorschriften, die sich dem Schutz des natürlichen Raums und der Umwelt widmen (würden).<sup>2311</sup> So wird bzw. wurde, was Verfassung und Gesetz

---

<sup>2305</sup> BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 33.

<sup>2306</sup> MUGGLI, Nicht-Siedlungsgebiet, S. 103; s. auch JOSITSCH, S. 118.

<sup>2307</sup> Vgl. BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung, S. 33; BERTSCHI, Umsetzung, N 878 sowie N 946; MUGGLI, Föderalismus, S. 24 sowie S. 13.

<sup>2308</sup> RAUSCH, § 58 Rz. 32.

<sup>2309</sup> Vgl. WALTER/HÄNNI, S. 75; s. auch WALTER/GRÊT-REGAMEY/SAGER/VATTER, S. 5.

<sup>2310</sup> Vgl. RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 15; vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 124.

<sup>2311</sup> Vgl. RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 15.



fordern, nicht selten auf gesetzestechnisch tieferer Verordnungs- oder gar Richtlinienzebene aufgeweicht oder spätestens in der praktischen Umsetzung verwässert.<sup>2312</sup> «Das beste Instrumentarium bleibt wirkungslos, wenn Regeln nicht angewendet und Massnahmen nicht umgesetzt werden.»<sup>2313</sup> Hier setzt das (ideelle) Verbandsbeschwerderecht an.<sup>2314</sup>

## A. Egoistische und ideelle Verbandsbeschwerde

Verbände, die als juristische Personen – im vorliegenden Zusammenhang besonders hervorzuheben sind Vereine und Stiftungen, die sich dem Natur- und Heimatschutz widmen<sup>2315</sup> – konstituiert sind, können einerseits aufgrund der in Art. 89 Abs. 1 BGG verankerten, allgemeinen Beschwerdelegitimation *in eigenem Namen*, zur Wahrung *eigener Interessen* ein Rechtsmittel ergreifen.<sup>2316</sup>

Aus derselben Rechtsgrundlage heraus kann andererseits – vorausgesetzt, sie ist hierfür zureichend bevollmächtigt und es handelt sich nicht um eine vertretungsfeindliche bzw. höchstpersönliche Angelegenheit – eine juristische Person einem Rechtsanwalt gleich in *fremdem Namen* für *fremde Interessen* eine Beschwerde erheben.<sup>2317</sup>

### 1. Egoistische Verbandsbeschwerde

Abzugrenzen hiervon ist zuerst die egoistische Verbandsbeschwerde, bei der die juristische Person in eigenem Namen, jedoch zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder agiert.<sup>2318</sup>

---

<sup>2312</sup> Vgl. hierzu insb. Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.A.2.

<sup>2313</sup> MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, S. 124.

<sup>2314</sup> Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch die integrale Behördenbeschwerde, welche das ARE nicht zuletzt zur Umsetzung der Revisionsziele der RPG 1-Revision zur Anwendung bringt. Vgl. hierzu Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.A.3.

<sup>2315</sup> Vgl. Art. 1 VBO i.V.m. Art. 55 und 55f USG, Art. 28 GTG sowie Art. 12 NHG i.V.m. dem Anhang der VBO; insbesondere auf Art. 1 VBO i.V.m. Art. 12 NHG und die im Anhang der VBO genannten Organisationen im Zusammenhang mit raumplanerischen Aspekten ist sogleich genauer einzugehen.

<sup>2316</sup> GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 97; vgl. BGE 142 II 80 ff. (84), E. 1.4.2.

<sup>2317</sup> GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 97.

<sup>2318</sup> GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 98; BGE 142 II 80 ff. (84), E. 1.4.2.

Das Instrument der egoistischen Verbandsbeschwerde entstammt der Praxis und hat, soweit ersichtlich, keine explizite gesetzliche Grundlage bzw. bedarf auch keiner solchen.<sup>2319</sup> Ein Verband kann demnach gemäss Bundesgericht «[...] die Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn es sich um solche handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre».<sup>2320</sup> Anwendungsfälle dieser Beschwerde sind beispielsweise Branchenverbände, welche die statutarisch verankerten Interessen ihrer Mitglieder vor Gericht vertreten.<sup>2321</sup> Die egoistische Verbandsbeschwerde dient damit im Resultat ebenso der Durchsetzung von privaten (individuellen) Interessen, die allerdings nicht per se egoistischer Natur sind bzw. zu sein brauchen.<sup>2322</sup>

## **2. Ideelle Verbandsbeschwerde im Allgemeinen**

Genau andersherum sieht es – hinsichtlich des Erfordernisses einer gesetzlichen Grundlage wie auch der allgemeinen Stossrichtung – bei der hier vor allen Dingen interessierenden ideellen Verbandsbeschwerde aus. Diese umfasst die «aufgrund einer spezialgesetzlichen Bestimmung bestehende, der Verfolgung öffentlicher Interessen dienende Befugnis bestimmter privater Organisationen, bestimmte Rechtsanwendungsakte anzufechten».<sup>2323</sup>

Hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage hält Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG fest, dass – ohne die Erfordernisse von Art. 89 Abs. 1 BGG erfüllen zu müssen – ferner Personen, Organisationen oder Behörden zur Beschwerde berechtigt sind, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Im Natur- und Umweltschutzbereich sind es insbesondere Art. 12 und Art. 12a NHG, Art. 55 USG sowie Art. 28 GTG, welche den in der VBO bzw. deren Anhang genannten und damit anerkannten ideellen Organisationen ein Verbandsbeschwerderecht in eigenem Namen, aber zur Wahrung ideeller Interessen einräumen.<sup>2324</sup> Damit entfällt das Erfordernis des

---

<sup>2319</sup> GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 98; vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 791.

<sup>2320</sup> BGE 136 II 539 ff. (542), E. 1.1. S. auch BGE 142 II 80 ff. (84), E. 1.4.2; BGE 131 II 198 ff. (200), E. 2.1 und BGE 130 II 514 ff. (519), E. 2.3.3.

<sup>2321</sup> GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 98; z.B. BGE 142 II 80 ff.

<sup>2322</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 791.

<sup>2323</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 791. S. auch MAHAIM, Le principe de durabilité, S. 561 ff.

<sup>2324</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 802; s. auch GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 98. Daneben besteht etwa auch in Art. 28 GTG, Art. 14 Abs. 1 lit. b FWG, Art. 7 Abs. 1

Nachweises eines Rechtsschutzinteresses i.S.v. Art. 89 Abs. 1 BGG und wird die Legitimation zur Ergreifung der einschlägigen Rechtsmittel erweitert, nicht aber – was bisweilen missverstanden wird – ein weiterer Rechtsmittelweg eröffnet.<sup>2325</sup> In den einschlägigen kantonalen Gesetzen bestehen teilweise weitere, bisweilen gar über das Bundesrecht hinausgehende Verankerungen des Verbandsbeschwerderechts.<sup>2326</sup>

### 3. Präventive Wirkung der ideellen Verbandsbeschwerde

Die ideelle Verbandsbeschwerde der Umweltschutzorganisationen ist ein vielgescholtenes und -diskutiertes Instrument, nicht zuletzt, weil es «in geradezu paradigmatischer Weise im Spannungsfeld zwischen den Erfordernissen des Natur-, Heimat- und Umweltschutzes und dem Bedürfnis nach wirtschaftlichem Wachstum steht».<sup>2327</sup> Gleichzeitig kann ihr nicht abgesprochen werden, dass es sich hierbei um ein bewährtes und wichtiges Mittel für die Durchsetzung des materiellen Rechts handelt.<sup>2328</sup> Aber nicht etwa, weil die dazu legitimierten Verbände ihr Beschwerderecht auch tatsächlich ausüben.<sup>2329</sup> Vielmehr wird diesen Verbänden mit der alleinigen Möglichkeit der Erhebung einer solchen Beschwerde ein Druckmittel in die Hand gegeben, um die von ihnen vertretenen öffentlichen Interessen einbringen zu können, damit die rechtlichen Anforderungen an ein Bauvorhaben von Anfang an eingehalten werden.<sup>2330</sup>

---

GIG oder Art. 9 BehiG ein gesetzlich verankertes Verbandsbeschwerderecht; dieses ist also nicht allein auf Anliegen des Natur- und Umweltschutzes in einem weiteren Sinne beschränkt; vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 803.

<sup>2325</sup> GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 98; KELLER/THURNHERR, S. 286.

<sup>2326</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 804.

<sup>2327</sup> Vgl. KELLER/THURNHERR, S. 282 f. sowie S. 298 ff.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 828 ff. Vgl. GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 96 ff., insb. S. 96 sowie S. 108 ff.; FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, S. 7 sowie S. 13. S. auch RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 15.

<sup>2328</sup> MARTI, Beschwerderecht, S. 559; vgl. KELLER/THURNHERR, S. 306 f.

<sup>2329</sup> Eine etwas ältere, breit angelegte Evaluation aus dem Jahr 2000 hat ergeben, dass die Umweltschutzorganisationen von dem ihnen zur Verfügung stehenden Beschwerderecht sehr zurückhaltend auch tatsächlich Gebrauch machen. Gleichzeitig ist die Erfolgsquote vor Gericht, wird die ideelle Verbandsbeschwerde in Anspruch genommen, bedeutend höher im Vergleich zu den eingereichten Individualbeschwerden. Vgl. FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, S. 4; GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 108.

<sup>2330</sup> Vgl. GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 106; RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 23; BERTSCHI, Umsetzung, N 865.

So wird denn auch die Präventivwirkung der ideellen Verbandsbeschwerde besonders hervorgehoben:<sup>2331</sup> «Um Einsprachen und Beschwerden zu vermeiden, werden Projekte hinsichtlich der Umweltaspekte frühzeitig optimiert. So verhilft das Verbandsbeschwerderecht mit wenig staatlichem Aufwand zu einem besseren Vollzug des Umweltrechts.»<sup>2332</sup> Das Übergehen eines Standpunktes oder das offensichtliche Bevorzugen eines Interesses gegenüber dem Natur- und Heimatschutz wird so bereits in der erstinstanzlichen Entscheidungsphase wesentlich erschwert. Die blossе Möglichkeit einer Anfechtung «bringt auf den unteren Instanzen die Willkür und Einseitigkeit weitgehend zum Verschwinden».<sup>2333</sup> Die Verbände werden deshalb idealerweise bereits in einer frühen Projektphase als kritische Partner von Investoren und Behörden in das Projekt einbezogen. Allein die in Aussicht stehende Möglichkeit einer Verbandsbeschwerde vor Gericht – die dann regelmässig mehr Zeit in Anspruch nimmt und deren Ausgang kaum mit Sicherheit vorausgesagt werden kann<sup>2334</sup> – dient hierbei als «Türöffner» für die Verbände, denn reiner Idealismus dürfte Investoren in den seltensten Fällen zum Beizug der ersteren veranlassen.<sup>2335</sup> Trifft dies auch auf die Förderung der Nachhaltigkeit in Raumplanung und Bodennutzung zu?<sup>2336</sup>

## **B. Die ideelle Verbandsbeschwerde im Natur- und Heimatschutz**

Obwohl gerade die bauliche Bodennutzung erheblichen – wenn nicht gar den massgeblichsten – Einfluss auf Raum und Umwelt hat, stellt das RPG selber den

---

<sup>2331</sup> GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 106; RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 23; FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, S. 4; vgl. KELLER/THURNHERR, S. 308.

<sup>2332</sup> FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, S. 4. Ebenso KELLER/THURNHERR, S. 289.

<sup>2333</sup> RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 23, der gleichzeitig darauf hinweist, dass das Damoklesschwert der ideellen Verbandsbeschwerde im Rahmen von Verhandlungen auch die entscheidenden Behörden vor Druckversuchen von Vertretern privater – den öffentlichen Interessen widersprechenden – Anliegen oftmals finanzieller Art bewahrt, indem erstere sich auf die Möglichkeit der Verbandsbeschwerde berufen können, wenn versucht würde, die öffentlichen Interessen zu übergehen. Ähnlich KELLER/THURNHERR, S. 306.

<sup>2334</sup> Vgl. FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, S.20; s. auch KELLER/THURNHERR, S. 316. Vgl. GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 113 f.

<sup>2335</sup> GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 107; vgl. KELLER/THURNHERR, S. 308.

<sup>2336</sup> Vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 895.

damit befassten Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen kein ideelles Verbandsbeschwerderecht zur Verfügung.<sup>2337</sup> Die daraus entstehende Rechtsschutzlücke wird in relevanten Bereichen der Raumplanung jedoch durch das Bundesgericht dadurch gefüllt, dass dieses Art. 12 NHG auch in diesem Bereich für anwendbar erklärt:<sup>2338</sup>

Der für die Verbände massgebliche Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG gewährt den Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, ein Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden, wenn diese Organisationen gesamtschweizerisch tätig sind und rein ideelle Zwecke verfolgen; allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen (lit. b der vorgenannten Bestimmung).

Art. 12 Abs. 2 NHG beschränkt das Beschwerderecht dieser Organisationen auf Rügen in den Rechtsbereichen, die seit mindestens zehn Jahren im statutarischen Zweck der jeweiligen Organisation enthalten sind.<sup>2339</sup>

Der Bundesrat bezeichnet schliesslich die zur Beschwerde berechtigten Organisationen in der VBO bzw. in deren Anhang (Art. 12 Abs. 3 NHG i.V.m. Art. 1 VBO). Aktuell sind gemäss diesem Anhang 29 Organisationen zur Beschwerdeerhebung im Rahmen des NHG berechtigt.<sup>2340</sup>

Das ideelle Verbandsbeschwerderecht i.S.v. Art. 12 NHG hängt überdies von zwei Voraussetzungen ab, die sich so nicht dem Gesetz entnehmen lassen. So muss gemäss Lehre und Rechtsprechung einerseits eine Bundesaufgabe vorliegen, andererseits bedarf es eines Bezuges zum Natur- und Heimatschutz:<sup>2341</sup>

---

<sup>2337</sup> GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 265; vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 242.

<sup>2338</sup> GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 265; vgl. KELLER/THURNHERR, S. 294, welche die zentrale Bedeutung der Raumplanung für den Schutz des ländlichen Raums hervorheben und unterstreichen, dass die Frage, inwieweit ideelle Verbände zur Vollzugskontrolle beitragen können entscheidend davon abhängt, ob sie auch zur Anfechtung von *Planungsentscheiden* legitimiert seien. So stelle die Tatsache, dass die Verbände nicht gegen *bundesrechtswidrige Nutzungspläne* vorgehen könnten, ein bedeutendes Defizit dar; vgl. KELLER/THURNHERR, S. 298 sowie S. 318 f.

<sup>2339</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 810. S. auch MARTI, Beschwerderecht, S. 555.

<sup>2340</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 811.

<sup>2341</sup> THURNHERR, Anmerkungen, S. 7; MARTI, Beschwerderecht, S. 555.

Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig. Der Bund ist nach Art. 78 Abs. 2 BV gehalten, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts sind aufgrund der daraus ergehenden beschränkten Bundeskompetenz im Bereich des Natur- und Heimatschutzes einzig Verfügungen anfechtbar, die bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe i.S.v. Art. 78 Abs. 2 ergehen.<sup>2342</sup>

Was eine *Bundesaufgabe* ist, legt das NHG in dessen Art. 2 fest, wobei aufgrund der Systematik insbesondere der demselben vorstehende Titel zum 1. Abschnitt des NHG «Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege bei der Erfüllung von Bundesaufgaben» zu berücksichtigen ist.<sup>2343</sup> Unter solchen Bundesaufgaben sind «insbesondere» die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund und seine Betriebe (Art. 2 Abs. 1 lit. a NHG), die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten oder zur Vornahme von Rodungen (Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG) sowie die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen zu verstehen (Art. 2 Abs. 1 lit. c NHG).<sup>2344</sup>

Ein *Bezug zum Natur- und Heimatschutz* liegt zum einen dann vor, wenn eine bundesrechtliche Bestimmung den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezweckt, zum andern aber auch dann, wenn mit der Umsetzung einer solchen bundesrechtlichen Regelung die Gefährdung einer Beeinträchtigung schützenswerter Gebiete oder Objekte einhergeht.<sup>2345</sup> Die Beschwerdelegitimation setzt somit nicht voraus, dass ein gemäss Art. 5 NHG vom Bund inventarisiertes Schutzobjekt tangiert ist; «[...] es genügt vielmehr, dass die Verletzung von Bestimmungen gerügt wird, die der Erfüllung der Bundesaufgaben im Bereich des Natur- und Heimatschutzes dienen [...]».<sup>2346</sup> Solche Bestimmungen müssen nicht allein im NHG enthalten sein, sondern können sich auch aus der jeweiligen umweltrechtlichen oder

---

<sup>2342</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 807; s. auch WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 238; statt vieler BGE 139 II 271 ff. (273), E. 3 mit Verweis auf BGE 123 II 5 ff. (7 f.), E. 2c.

<sup>2343</sup> Vgl. THURNHERR, Anmerkungen, S. 7; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 265.

<sup>2344</sup> Die Aufzählung des Gesetzes erfolgt hier nicht vollständig, sondern soll allein der Veranschaulichung dienen; vgl. SEFEROVIC, S. 414.

<sup>2345</sup> THURNHERR, Anmerkungen, S. 7; vgl. BGE 139 II 271 ff. (275), E. 9.4.

<sup>2346</sup> BGE 139 II 271 ff. (274), E. 9.3.

raumplanerischen Spezialgesetzgebung, allenfalls gar direkt aus einer Verfassungsbestimmung<sup>2347</sup> ergeben.<sup>2348</sup>

Nicht zuletzt auch aufgrund der in Art. 2 Abs. 1 NHG mit dem Terminus «insbesondere» bewusst offen gehaltenen Formulierung hat sich eine vielseitige Rechtsprechung zu diesem «Schlüsselbegriff» der Bundesaufgabe entwickelt, was RAUSCH/MARTI/GRIFFEL wie folgt auf einen Nenner bringen: «Anfechtbar ist jeder in Anwendung von Bundesrecht gefällte Entscheid mit Auswirkungen auf die Natur bzw. auf die Landschaft und ebenso selbstverständlich auch jeder zu Unrecht nicht in Anwendung von Bundesrecht ergangene Entscheid mit solchen Auswirkungen.»<sup>2349</sup> Eine solche Bundesaufgabe kann also auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde eine Verfügung über eine Rechtsmaterie erlässt, die bundesrechtlich geregelt ist.<sup>2350</sup>

### C. Die ideelle Verbandsbeschwerde in der Raumplanung

Wie bereits festgehalten, findet das ideelle Verbandsbeschwerderecht in der Raumplanung – mangels expliziter gesetzlicher Grundlage, welche eine solche Beschwerdelegitimation vorsieht – nur ausnahmsweise Anwendung.<sup>2351</sup> Massgeblich ist hier die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Frage, ob eine strittige raumplanungsbezogene Verfügung eine Bundesaufgabe regelt, wodurch die opponierenden Natur- und Heimatschutzorganisationen zur Beschwerde bis vor Bundesgericht zugelassen sind.<sup>2352</sup>

Auf die diesbezügliche bisherige Rechtsprechung und den mit der Teilrevision des RPG im Jahr 2012 eingeläuteten Paradigmenwechsel ist sogleich einzugehen:

---

<sup>2347</sup> Soweit diese unmittelbar anwendbar ist; vgl. BGE 139 II 271 ff. (275), E. 9.3, der auf den mit der Rothenturm-Initiative eingeführten Art. 78 Abs. 5 BV verweist.

<sup>2348</sup> BGE 139 II 271 ff. (274 f.), E. 9.3 mit Verweis auf BGE 118 Ib 11 ff. (16), E. 2e, sowie BGE 117 Ib 97 ff. (100), E. 3a; MARTI, Beschwerderecht, S. 557; vgl. SEFEROVIC, S. 414.

<sup>2349</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 807; vgl. WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 238.

<sup>2350</sup> WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 238; BGE 139 II 271 ff. (274), E. 9.2 f.

<sup>2351</sup> Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 265; vgl. SEFEROVIC, S. 415; vgl. hierzu gerade vorstehend.

<sup>2352</sup> Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 86 zu Art. 15 RPG.

## **1. Ideelle Verbandsbeschwerde in der Raumplanung vor der Teilrevision des RPG**

Die Raumplanung ist aufgrund der in Art. 75 Abs. 1 BV vorgenommenen verfassungsmässigen Kompetenzverteilung grundsätzlich Sache der Kantone, während dem Bund nur eine Grundsatz-Gesetzgebungskompetenz zukommt.<sup>2353</sup> Das Bundesgericht hält hierzu fest, dass, wo sich das RPG auf Rahmenbestimmungen beschränke – was auf die Nutzungsplanung und die Bewilligung von Bauten innerhalb der Bauzone zutrefte –, grundsätzlich keine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG vorliege.<sup>2354</sup>

Anders verhalte es sich bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen für die Erstellung einer Baute ausserhalb der Bauzonen i.S.v. Art. 24 ff. RPG, da dies vom Bund detailliert und in der Regel abschliessend geregelt worden sei.<sup>2355</sup> Ebenso liege eine Bundesaufgabe vor, wenn ordentliche Baubewilligungen oder Nutzungspläne ausnahmsweise – ganz oder teilweise – konkrete bundesrechtliche Gesichtspunkte tangieren würden. Dies sei etwa dann der Fall, wenn sich eine Baubewilligung auf schutzwürdige Biotope auswirke oder wenn die Erstellung von Zivilschutzbauten oder von Mobilfunkanlagen im Streite stehe.<sup>2356</sup> Solche Baubewilligungen unterlägen – ausnahmsweise – der Verbandsbeschwerde gemäss Art. 12 NHG.<sup>2357</sup>

## **2. Mit der Teilrevision des RPG eingeläuteter Paradigmenwechsel**

Abgesehen von den soeben genannten Ausnahmefällen war somit ein ideelles Verbandsbeschwerderecht gegen Nutzungspläne und Baubewilligungen innerhalb der Bauzonen weitgehend ausgeschlossen.<sup>2358</sup> «Die Raumplanung im Sinne der Richt- und Nutzungsplanung bleibt indessen eigenständige Aufgabe der Kantone, auch

---

<sup>2353</sup> BGE 139 II 271 ff. (275), E. 10; vgl. SEFEROVIC, S. 414; KELLER/THURNHERR, S. 295.

<sup>2354</sup> BGE 139 II 271 ff. (275), E. 10.1; vgl. MARTI, Beschwerderecht, S. 557; KELLER/THURNHERR, S. 295.

<sup>2355</sup> BGE 139 II 271 ff. (275), E. 10.1; vgl. BGE 112 Ib 70 ff. (74 ff.), E. 4; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 265; MARTI, Beschwerderecht, S. 558.

<sup>2356</sup> BGE 139 II 271 ff. (274), E. 9; vgl. WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 238; MARTI, Beschwerderecht, S. 558.

<sup>2357</sup> Vgl. BGE 139 II 271 ff. (276), E. 10.3.

<sup>2358</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 819.



wenn diese die Ziele und Planungsgrundsätze des RPG zu beachten haben (Art. 22<sup>quater</sup> Abs. 1 BV; Art. 2, 6 ff. und 14 ff. RPG).»<sup>2359</sup>

Es war und ist jedoch gerade die Nutzungsplanung, in der die lokalen, wirtschaftlichen, oft kurzfristigen und -sichtigen Interessen im Widerstreit gegen längerfristige – einer nachhaltigen Entwicklung verpflichteten – Anliegen oftmals obsiegen.<sup>2360</sup> So haben denn auch die nicht den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechenden – überdimensionierten – Bauzonen erheblichen Anteil an der Zersiedelung mit ihren entsprechenden Folgen ökologischer und sozialer, aber auch ökonomischer Art.<sup>2361</sup> Damit die Anliegen an der Erhaltung der Natur und eines funktionierenden Ökosystems, aber auch künftiger Generationen – die sich nicht selber artikulieren können – eine Chance haben, in die Interessenabwägung mit einbezogen zu werden, wurde vorgeschlagen, es sei de lege ferenda – nebst der Verdeutlichung der Voraussetzungen für eine Neueinzonung in Art. 15 RPG – eine ideelle Verbandsbeschwerde gegenüber Nutzungsplänen einzuführen.<sup>2362</sup>

Dem ist der Bundesgesetzgeber – auch unter dem Eindruck der damals hängigen Landschaftsinitiative – bei der Teilrevision des RPG 2012 als indirekten Gegenvorschlag zu derselben nachgekommen. Nicht jedoch, indem er das ideelle Verbandsbeschwerderecht in das Raumplanungsrecht implementiert hätte, sondern indem er in Art. 15 RPG zusätzliche Anforderungen bzw. restriktivere Voraussetzungen für die Schaffung neuer Bauzonen verankert hat.<sup>2363</sup> Damit hat der Bundesgesetzgeber «aufgrund des offensichtlichen Ungenügens bisheriger kantonaler Lösungen» mit Art. 15 RPG – wie dies vom Bundesgericht bereits für Art. 24 ff. RPG bejaht wurde – einen Teilbereich des Raumplanungsrechts durch Bundesrecht in einem derartigen Detaillierungsgrad geregelt, dass hier neu eine Bundesaufgabe

---

<sup>2359</sup> BGE 107 Ib 112 ff. (114), E. 2, noch mit Verweis auf aBV und aRPG. Das Bundesgericht hat die Anwendbarkeit der Verbandsbeschwerde damit verneint bzw. offengelassen, vgl. kurz und knapp noch Urteil des BGer 1C\_549/2012 vom 2. Oktober 2012, E. 4.4: «Il n'est ainsi pas nécessaire d'examiner si, comme le prétend le WWF, l'art 15 LAT définit une tâche fédérale»; vgl. MARTI, Beschwerderecht, S. 559.

<sup>2360</sup> Vgl. THURNHERR, Anmerkungen, S. 7 f.

<sup>2361</sup> Ausführlich Zweiter Teil, 2. Kapitel.

<sup>2362</sup> BERTSCHI, Umsetzung, N 878 sowie N 946.

<sup>2363</sup> AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 87 zu Art. 15 RPG, welche gleichzeitig darauf hinweisen, dass es sich bei diesen «neuen» Voraussetzungen zum grössten Teil um die gesetzliche Wiedergabe der bisherigen Rechtsprechung handle. Ausführlich zu Art. 15 RPG Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.

vorliegt.<sup>2364</sup> Damit besteht mit Art. 15 RPG neu eine detaillierte bundesrechtliche Regelung über die Bauzonendimensionierung. Diese weist «unbestreitbar einen engen Motivationszusammenhang mit dem Natur- und Landschaftsschutz auf, weshalb eine entsprechende Ausdehnung der ideellen Verbandsbeschwerde ohne Änderung von Art. 12 NHG als zwangsläufige und letztlich vom Gesetzgeber gewollte oder zumindest in Kauf genommene und durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung vorgezeichnete Folge des Ausbaus der bundesrechtlichen Raumplanungsvorschriften erscheint».<sup>2365</sup>

Indem der Bundesgesetzgeber auf materieller Ebene der von BERTSCHI geforderten Verdeutlichung von Art. 15 RPG in Gesetz, Verordnung und in Richtlinien nachgekommen ist, hat ersterer gleichzeitig auch dessen zweiter Forderung – Ausbau der ideellen Verbandsbeschwerde – stattgegeben.<sup>2366</sup> Damit erhält das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 NHG in der Raumplanung eine immer grössere Bedeutung, um der Durchsetzung des materiellen Rechts zu verhelfen.<sup>2367</sup>

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung weist in diese Richtung:

Die bereits unter dem aRPG seit Jahren gefestigte Rechtsprechung, welche ein ideelles Verbandsbeschwerderecht insbesondere beim Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 ff. RPG) zulässt, wurde bereits besprochen.<sup>2368</sup>

Quasi in einem – wichtigen – «Zwischenschritt» hat das Bundesgericht im Entscheid «*Disentis/Mustér*» sodann das Vorliegen einer Bundesaufgabe und die Zulässigkeit des ideellen Verbandsbeschwerderechts bejaht bei der Erteilung einer Baubewilligung für eine Zweitwohnung.<sup>2369</sup> Das Bundesgericht führte dazu aus, die nach der Annahme der Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwoh-

---

<sup>2364</sup> MARTI, Beschwerderecht, S. 559; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, N 87 zu Art. 15 RPG; GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 43.

<sup>2365</sup> MARTI, Beschwerderecht, S. 559. S. auch THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 242 f.

<sup>2366</sup> Vgl. BERTSCHI, Umsetzung, N 946; THURNHERR, Anmerkungen, S. 7.

<sup>2367</sup> Vgl. MARTI, Beschwerderecht, S. 558.

<sup>2368</sup> Vgl. Dritter Teil, 8. Kapitel, II.C.1; vgl. MARTI, Beschwerderecht, S. 559.

<sup>2369</sup> BGE 139 II 271 ff.; vgl. WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 238; dieser Entscheid bildete die Ausgangslage für die bereits mehrfach zitierten Ausführungen von MARTI, Beschwerderecht, S. 555 ff. S. auch SEFEROVIC, S. 414.

nungen» – der sog. Zweitwohnungsinitiative<sup>2370</sup> – in Art. 75b Abs. 1 BV neu enthaltene Verfassungsbestimmung bezüglich der Sicherstellung der Plafonierung des Zweitwohnungsanteils in einer Gemeinde auf maximal 20 Prozent stelle eine Bundesaufgabe dar. Der Bund sei hier nicht mehr auf eine raumplanungsbezogene Grundsatzgesetzgebung (nach Art. 75 BV) beschränkt.<sup>2371</sup> Ziel der Zweitwohnungsinitiative sei in erster Linie der Schutz von Natur und Landschaft gewesen.<sup>2372</sup> Obwohl Zweitwohnungen innerhalb von RPG-konformen Bauzonen, insbesondere im bereits überbauten Gebiet und damit auf «gewöhnlichem Bauland» erstellt würden – was für sich alleine noch keine Einwirkungen auf Natur und Landschaft zeitigt – lässt das Bundesgericht diesbezüglich einen indirekten Konnex genügen:<sup>2373</sup> «Zweitwohnungsprojekte [...] verbrauchen jedoch Baulandreserven, mit der Folge, dass für andere Bauvorhaben (insbesondere Erstwohnungen, Hotel- und Gewerbebetriebe) auf Kosten von Natur- [sic] und Landschaft Neueinzonungen vorgenommen werden müssen. Insofern dient das Baubewilligungsverbot für neue Zweitwohnungen in Gemeinden, in denen der Zweitwohnungsanteil schon 20 Prozent oder mehr beträgt, in erheblichem Mass der Schonung der Natur und des heimatlichen Landschaftsbildes.»<sup>2374</sup> Dieses Argument lässt das Bundesgericht für die Bejahung einer Legitimation zur Erhebung einer ideellen Verbandsbeschwerde genügen. Art. 12 NHG verlange nicht, dass sich eine konkrete Baubewilligung auf ein geschütztes oder schutzwürdiges Gebiet beziehe – wie bereits erwähnt, genügt also auch ein indirekter Zusammenhang.<sup>2375</sup>

Den mit der Teilrevision des RPG 2012, insbesondere mit der genaueren Spezifizierung der Voraussetzungen für die Ausscheidung von Bauzonen in Art. 15 ein-

---

<sup>2370</sup> Vgl. hierzu Botschaft Zweitwohnungsgesetz, insb. S. 2288; s. auch Art. 75b BV sowie die Bestimmungen des ZWG. Dieses regelt gemäss dessen Art. 1 die Zulässigkeit des Baus neuer Wohnungen sowie der baulichen und nutzungsmässigen Änderung bestehender Wohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent.

<sup>2371</sup> Vgl. BGE 139 II 271 ff. (277), E. 11.1; MARTI, Beschwerderecht, S. 558; WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 238.

<sup>2372</sup> Vgl. BGE 139 II 271 ff. (277), E. 11.2; s. auch Botschaft Zweitwohnungsgesetz, S. 2319 ff.

<sup>2373</sup> Vgl. BGE 139 II 271 ff. (277 f.), E. 11.2; vgl. MARTI, Beschwerderecht, S. 558.

<sup>2374</sup> BGE 139 II 271 ff. (277 f.), E. 11.2.

<sup>2375</sup> BGE 139 II 271 ff. (278), E. 11.2; vgl. MARTI, Beschwerderecht, S. 558; THURNHERR, Anmerkungen, S. 7; SEFEROVIC, S. 415 und 425.

geläuteten – von MARTI<sup>2376</sup> und THURNHERR<sup>2377</sup> prophezeiten – Richtungswechsel des Bundesgerichts hinsichtlich der Zulassung der ideellen Verbandsbeschwerde im Rahmen der Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen hat dasselbe im wegweisenden Entscheid «*Adligenswil*» bestätigt.<sup>2378</sup> Das Bundesgericht führt hierzu mit Verweis auf die einschlägige Botschaft aus, mit der Teilrevision des RPG 2012 habe der Gesetzgeber der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust als drängendste Probleme der schweizerischen Raumentwicklung entgetreten wollen, wozu neue gesetzliche Bestimmungen zur Begrenzung des Siedlungsgebiets<sup>2379</sup> erlassen worden seien.<sup>2380</sup> Zentrale Bedeutung komme hierbei dem revidierten Art. 15 RPG zu, welcher die Voraussetzungen für die Ausscheidung neuer Bauzonen verschärfe. Dieser komme – wie dies bei Art. 24 RPG bereits der Fall sei – neu direkt zur Anwendung und bedürfe keiner kantonalen Ausführungsgesetzgebung; überdies werde er konkretisiert durch die ebenso revidierte RPV und die neu erlassenen Technischen Richtlinien Bauzonen, welche die bisherige Methodenvielfalt und die divergierenden kantonalen Praxen hinsichtlich der Bauzonendimensionierung vereinheitlichen würden. Nachdem es sich bei Art. 15 RPG in der revidierten Fassung um eine für die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet zentrale, direkt anwendbare und abschliessende Regelung des Bundesrechts handle, lägen somit alle Voraussetzungen für das Vorliegen einer Bundesaufgabe vor.<sup>2381</sup> «Der für die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG notwendige Bezug zu Natur- und Heimatschutz wird durch die Zielsetzung des revArt. 15 RPG hergestellt, die Zersiedelung der Landschaft und den Verlust an

---

<sup>2376</sup> MARTI, Beschwerderecht, S. 559.

<sup>2377</sup> THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 242 f.

<sup>2378</sup> BGE 142 II 509 ff.; vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 9 f.; vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 51 sowie S. 265; vgl. THURNHERR, Anmerkungen, S. 7.

<sup>2379</sup> Sowie in Art. 38a RPG ein strenges Übergangsregime.

<sup>2380</sup> BGE 142 II 509 ff. (514 f.), E. 2.5; vgl. Botschaft Revision RPG 2012, S. 1052.

<sup>2381</sup> BGE 142 II 509 ff. (515 f.), E. 2.5 mit Verweisen auf Botschaft Revision RPG 2012, S. 1074 und 1080, sowie MARTI, Beschwerderecht, S. 559, THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 242 f., sowie FLÜCKIGER, Dimensionnement des zones à bâtir, S. 164 f. und S. 173. S. auch AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 9, sowie SEFEROVIC, S. 414 f., der auf S. 415 ff. (insb. S. 415 und 417 f.) auf das von der älteren Lehre noch verlangte, von der jüngeren Lehre jedoch abgelehnte Kriterium der Raumrelevanz der Bundesaufgabe eingeht, die vom Bundesgericht aktuell nicht mehr verlangt werde, womit vermutet werden könne, es wolle diese zusätzliche Voraussetzung des räumlichen Bezuges aufgeben.

Kulturland zu stoppen.»<sup>2382</sup> Nicht erforderlich sei nach ständiger Rechtsprechung, dass die im Streite liegende Neueinzonung ein Natur- oder Heimatschutzobjekt von regionaler oder gar nationaler Bedeutung betreffe.<sup>2383</sup>

Damit wird *gegen Neueinzonungsentscheide* im Interesse der haushälterischen Bodennutzung und der Schonung von Natur und Landschaft die Möglichkeit der Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG eröffnet.<sup>2384</sup> Dies stellt eine bedeutende Erweiterung der Legitimation des Beschwerderechts der ideellen Verbände dar, womit die Nutzungsplanung nun tatsächlich auch ihrer Rolle als «zentrales Vehikel zur Umsetzung auch umweltrechtlicher Aufgaben» nachzukommen vermag.<sup>2385</sup>

Offen bleibt trotz dieses richtungsweisenden Entscheides des Bundesgerichtes, ob die ideelle Verbandsbeschwerde auch für die in Art. 15 Abs. 2 RPG statuierte *Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen* zur Anwendung kommen

---

<sup>2382</sup> BGE 142 II 509 ff. (516), E. 2.5.

<sup>2383</sup> BGE 142 II 509 ff. (516), E. 2.5.

<sup>2384</sup> BGE 142 II 509 ff. (516), E. 2.6; vgl. AEMISEGGER, *Innere Verdichtung*, S. 9. Das Bundesgericht unterschlägt weiter nicht, dass dieses Urteil (auch) unter dem Eindruck der am 1. Juni 2014 für die Schweiz in Kraft getretenen Aarhus-Konvention (Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, SR 0.814.07) so ergangen ist. Die Öffentlichkeit, zu der gemäss Art. 2 Abs. 5 der Aarhus-Konvention insbesondere Umweltschutzorganisationen gehören, soll demnach Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben, um dem Umweltrecht – in einem weiteren Sinn, worunter also auch die Raumplanung fällt – zur Durchsetzung zu verhelfen, was sich aus der Präambel sowie Art. 1 und Art. 9 Abs. 3 bis 5 der vorgenannten Konvention ergibt; vgl. BGE 142 II 509 ff. (516), E. 2.6. THURNHERR, *Anmerkungen*, S. 9 f., sowie SEFEROVIC, S. 421 ff.

<sup>2385</sup> TSCHANNEN, S. 82; vgl. KELLER/THURNHERR, S. 293 f.; s. auch STALDER, *Rechtsgutachten*, Rz. 84. Vgl. THURNHERR, *Anmerkungen*, S. 8, der m.E. beizupflichten ist, dass das Bundesgericht nicht etwa die Kriterien für die Annahme einer Bundesaufgabe modifiziert hat, da die Regelung von Art. 15 RPG so weit abschliessend ist, als dass die daraus zu entnehmenden Voraussetzungen für die (Neu-)Einzonung genügend konkret und bestimmt sind. Kantonales Ausführungsrecht ist diesbezüglich somit nicht erforderlich, auch wenn bei der Nutzungsplanung weiterhin verschiedene «richtige» Lösungen möglich sind – möglich bleiben sollen. Dass der bundesrechtliche Normierungsgrad im Resultat graduell ist und auf der Ebene der Rechtsanwendung Spielräume bestehen bleiben müssen – gerade etwa hinsichtlich der Lage und Dimensionierung von Bauzonen – ändert am Vorliegen einer Bundesaufgabe nichts; vgl. THURNHERR, *Anmerkungen*, S. 9.

kann. THURNHERR bringt diesbezüglich mit Sukkurs von AEMISEGGER m.E. richtigerweise vor, dass dies nur konsequente Folge dieser neuen Rechtsprechung in den Entscheiden Disentis/Mustér und Adligenswil sein kann: «Werden Neueinzonungen als Bundesaufgabe qualifiziert, muss dies daher auch für die Reduktion überdimensionierter Bauzonen gelten. Vor diesem Hintergrund ist den Natur- und Heimatschutzorganisationen das Recht zuzugestehen, Verletzungen der Reduktionspflicht geltend zu machen, zumal auch diese dem Schutz von Natur und Landschaft dient.»<sup>2386</sup>

Diese Überlegungen sind übertragbar auf die *Geltendmachung einer falschen Lage*, zum einen hinsichtlich der Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen, denen wie Art. 24 und Art. 15 RPG eine für die Annahme einer Bundesaufgabe prinzipiell hinreichende Bestimmtheit der zugrunde gelegten einschlägigen Normen zukommt.<sup>2387</sup> Ähnlich lässt sich m.E. zum anderen aber auch argumentieren, wenn aufgrund der Erstellung einer Bodenfunktionskartierung hinreichend klar ersichtlich wird, dass mit einem Projekt etwa Grundwasserreserven oder beste agrarische

---

<sup>2386</sup> THURNHERR, Anmerkungen, S. 11; vgl. AEMISEGGER, Innere Verdichtung, S. 10. Anders verhält es sich m.E. mit MARTI, Beschwerderecht, S. 559, und entgegen der Auffassung von WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 239, bezüglich der Voraussetzungen für eine Baubewilligung, die in Art. 22 RPG ihre Grundlage hat. Wohl dient die Durchsetzung der Baubewilligungspflicht auch der systematischen Anwendung von Vorschriften mit einem – indirekten – Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz, jedoch hält Art. 22 RPG lediglich den Grundsatz der Baubewilligungspflicht fest (Art. 22 Abs. 1 RPG: «Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden») und nennt in dessen Abs. 2 die allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung, nämlich dass die geplanten Bauten und Anlagen der Nutzungszone entsprechen und das Land, auf dem die Bauvorhaben geplant sind, erschlossen sein muss. Die Erschliessung findet in Art. 19 RPG bereits einen nicht unerheblichen Detaillierungsgrad, jedoch ist es weiterhin Sache der Kantone und letztlich der Gemeinden, den jeweiligen Zweck der Nutzungszone zu definieren, weshalb es hier auch deshalb letztlich nicht um eine reine Bundesaufgabe gehen kann (es wäre m.E. kaum zu bewerkstelligen und vom Ansatz her etwas zu zentralistisch, wenn der Bund neu den Zweck einer Nutzungszone für sämtliche Gebiete abschliessend festlegen sollte bzw. würde). S. auch THURNHERR, Anmerkungen, S. 12: «[...] den Verbänden ist es nach wie vor nicht möglich, eine Verletzung von Art. 6 NHG im Baubewilligungsverfahren zu rügen.» Die Zulässigkeit des Verbandsbeschwerderechts gegen überdimensionierte Bauzonen ebenso bejahend WASER, Rz. 562 ff., insb. Rz. 565.

<sup>2387</sup> Vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung, S. 243; vgl. zu den Fruchtfolgeflächen Dritter Teil, 3. Kapitel, I.C.2.b.

und für die Ernährungssicherheit mehr und mehr relevante Böden irreversibel in Anspruch genommen werden sollen.<sup>2388</sup>

Der ideellen Verbandsbeschwerde nicht zugänglich bleibt – abgesehen von den vom Bundesgericht zugelassenen Ausnahmefällen wie etwa der Erstellung von Zivilschutzanlagen und Mobilfunkantennen<sup>2389</sup> – die *Ausgestaltung des Siedlungsgebietes* selber, wie das Bundesgericht klärend festhält:<sup>2390</sup> So enthält das RPG für die Art und das Mass der baulichen Nutzung bei Um- und Aufzonungen innerhalb der Bauzonen weiterhin einzig Rahmenvorgaben, welche vom kantonalen Recht konkretisiert werden müssen, weshalb die Verbandsbeschwerde hier nicht zulässig ist.<sup>2391</sup>

### 3. Rechtsstaatlich schwierige Grenzziehung des Bundesgerichts

Die Evaluation der Legitimation der ideellen Verbände nach Art. 12 NHG fällt auch unter dem Eindruck dieser neuen Rechtsprechung nicht leicht, was auch darauf zurückzuführen ist, dass je nach Konstellation eine Bundesaufgabe oder ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz vorliegt – oder eben nicht.<sup>2392</sup> WALDMANN gibt in Anbetracht dieser aktuellen Entwicklung der erweiterten Zulassung der ideellen Verbandsbeschwerde mit Fug und Recht zu bedenken, dass sich diese auf rechtstaatlich immer dünnerem Eis bewegt.<sup>2393</sup> So wünschenswert die Entwicklungen hinsichtlich des Verbandsbeschwerderechts aus der Sicht einer nachhaltigen und haushälterischen Bodennutzung sind: Unklar – nicht zuletzt aufgrund der alles andere als präzisen Formulierung in Art. 2 und 12 NHG – ist hier die Grenze, wo die zulässige Auslegung des Gesetzes aufhört und eigentliches, konkretisierendes und allenfalls über das Gesetz hinausgehendes Richterrecht – ohne dass eine zu schliessende Lücke im Gesetz vorliegen würde – beginnt.<sup>2394</sup> Es würde also einiges an Licht ins Dunkel bringen, wenn der Gesetzgeber der namentlich von BERTSCHI geäusserten Forderung nach einer Integration der ideellen Verbandsbeschwerde – unter gleichzeitiger Präzisierung von deren Umfang und An-

---

<sup>2388</sup> Vgl. hierzu Dritter Teil, 7. Kapitel, II.

<sup>2389</sup> Siehe hierzu vorne, Dritter Teil, 8. Kapitel, II.C.1.

<sup>2390</sup> Vgl. BGE 142 II 509 ff. (516 f.), E. 2.7.

<sup>2391</sup> BGE 142 II 509 ff. (516 f.), E. 2.7.

<sup>2392</sup> Vgl. THURNHERR, Anmerkungen, S. 12.

<sup>2393</sup> WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 239.

<sup>2394</sup> Vgl. WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 239.

wendbarkeit – in das Raumplanungsrecht selber nachkommen würde.<sup>2395</sup> Damit müssten die Raumplanungsrichter nicht mehr den – nicht auf allen Abschnitten hell erleuchteten – Umweg der unpräzisen Umschreibung im NHG einschlagen. Oder aber man führt letzteres an neuralgischen Punkten einer genaueren Umschreibung zu und erhellt die Situation auf diese Weise.<sup>2396</sup>

Die ideelle Verbandsbeschwerde ist letztlich hinsichtlich einer nachhaltigen Bodennutzung deshalb so wichtig, weil sie bei der Austarierung zwischen oft kurzfristigen ökonomischen Interessen, welche in der Regel von sich heraus viele Fürsprecher finden, und insbesondere ökologischen, der nachhaltigen Entwicklung verpflichteten Interessen – wenn mit Bedacht und «Augenmass» angewendet – eines der wenigen Artikulationsmittel ist, das genügend Gegengewicht in die Waagschale zu werfen vermag.<sup>2397</sup>

---

<sup>2395</sup> BERTSCHI, Umsetzung, N 878 sowie N 946.

<sup>2396</sup> Vgl. WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen, S. 239. Mit der Gefahr, dass der ideellen Verbandsbeschwerde, der nicht immer alle nur mit Freude und Wohlwollen gegenüberstehen, einiges an – gerade auch durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung mitgestaltete – Durchsetzungskraft genommen wird. S. auch JOSITSCH, S. 121, mit Verweis auf KÖLZ/MÜLLER, die ein Verbandsbeschwerderecht zur Durchsetzung von Umweltschutznormen bzw. gegen deren mangelhaften Vollzug gar in Art. 37 Abs. 2 ihres Entwurfes für eine neue Bundesverfassung vorschlugen.

<sup>2397</sup> Wird auf ein funktionierendes Gegengewicht in der Form einer Verbandsbeschwerde verzichtet, besteht die Gefahr, dass die damit vertretenen Interessen aufgrund der aktuell drängenderen Probleme und Interessen das Nachsehen haben und untergehen, vgl. RIVA, Beschwerdebefugnis, S. 18 f; GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, S. 104 f.



---

# Zusammenfassung und Würdigung

## I. «Zersiedelung oder Nachhaltigkeit»?

Mit diesen ebenso in einem Titel vereinigten, in einer Frage einander gegenübergestellten Quasi-Antonymen bringen es SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST m.E. auf den Punkt:<sup>2398</sup>

Wie im ersten Teil dieser Arbeit aufgezeigt, verliert der schillernde Begriff der Nachhaltigkeit bzw. der nachhaltigen Entwicklung, gerade auch der nachhaltigen Bodennutzung, die insbesondere auf Verfassungsebene und im Rahmen von Ziel- und Zweckbestimmungen Eingang in Gesetze gefunden hat, in der praktischen Umsetzung seinen Glanz zu guten Teilen.

Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die konsequente Verwirklichung dieser Nachhaltigkeitsziele vor nicht unerheblichen Hürden steht, wenn es um den oder die Einzelne und deren Interessen geht. So verhindern insbesondere die individuellen monetären Interessen, dass die ansonsten als zweifellos erstrebenswert taxierte Nachhaltigkeit denn auch tatsächlich umgesetzt wird. So dürften etwa Aussonnungen überdimensionierter Bauzonen zur Förderung einer Siedlungsentwicklung nach innen oder die Einführung bodennutzungsbezogener Steuern oder Abgaben zur Bekämpfung der Baulandhortung in den wenigsten Fällen den Sukkors der Direktbetroffenen erfahren.

Jedoch scheinen die Zeichen der Zeit, nicht zuletzt unter dem Druck aus der Bevölkerung und der nachhaltigen Bodennutzung als mittlerweile politischem Dauerbrenner, erkannt. So befindet sich die Teilrevision des RPG 2012, die vor allem auch eine haushälterische und nachhaltige Bodennutzung zum Ziel hat, mitten in ihrer Umsetzungsphase. Einigen geht dies jedoch zu wenig schnell, andern ist das RPG-Instrumentarium zu wenig griffig und sollte materiell verschärft oder gar durch alternative Lösungsansätze ersetzt werden (II.). Ist es denn Sache allein des RPG, eine nachhaltige Bodennutzung zu verwirklichen (III.)? Und, als Gretchenfrage: «Wie hast Du's mit der Nachhaltigkeit, wenn Deine eigenen Interessen tangiert werden?» (IV.).<sup>2399</sup>

---

<sup>2398</sup> SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, S. 94.

<sup>2399</sup> Abgeleitet von GOETHE, Vers 3415.

## II. Konsequenter Vollzug statt Verschärfung materieller Bestimmungen

Angesichts der Umsetzungsschwierigkeiten der an einer nachhaltigen Raumplanung und Bodennutzung ausgerichteten Ziele und Grundsätze aus Verfassung und bodennutzungsbezogenen Erlassen werden immer neue Vorstösse auf wissenschaftlicher und insbesondere auch auf politischer Ebene lanciert, welche das RPG um- und insbesondere nachhaltiger ausgestalten wollen.

Die Problematik der bislang nur ungenügenden Nachhaltigkeit in der Bodennutzung lässt sich mit den in dieser Arbeit aufgezeigten alternativen – insbesondere mengensteuernden – Lösungsansätzen wie Flächenhandelssystemen oder der Kontingentierung mittels Bodenindex-Punkten ebenso wenig lösen.<sup>2400</sup> Dies insbesondere dann, wenn sie als «ökonomische Instrumente» ausgestaltet sind und dadurch diese letzteren Interessen gegenüber Anliegen etwa ökologischer Art gegebenenfalls gar weiter akzentuieren. So schillernd solche Instrumente auf den ersten Blick scheinen: Es ist nicht alles Gold, was glänzt. Sie bleiben insbesondere hinsichtlich ihrer Eignung zurück, den – in der Raumplanung durch die mittlerweile verbreiteter zur Anwendung kommende ideelle Verbandsbeschwerde vertretenen – (öffentlichen) Interessen<sup>2401</sup> die geschuldete Nachachtung zu schenken bzw. diese sicherzustellen. Die hier behandelten alternativen Lösungsansätze vermögen also das Raumplanungsrecht in der aktuellen Fassung – trotz dessen Ecken und Kanten – wie von den Befürwortern solcher Lösungsansätze oftmals selber eingeräumt,<sup>2402</sup> nicht zu ersetzen, sind also im Resultat «zahnlose Tiger» bzw. bleiben so oder anders auf ein funktionierendes Raumplanungsrecht angewiesen.

Mit der Teilrevision des RPG 2012 wurden den involvierten Behörden insbesondere mit den überarbeiteten bzw. neu geschaffenen Art. 15 und 15a RPG Instrumente an die Hand gegeben, um die Raumplanung in die gewünschte – nachhaltige(re) – Richtung zu lenken. Die Umsetzung dieser Instrumente in den jeweiligen Gemeinden ist, nachdem das Gros der Richtpläne an die Neuerungen der vorgenannten Teilrevision durch den Bund genehmigt wurde, in vollem Gange. Wie in dieser Arbeit gezeigt wurde, geht bei genauerer Betrachtung der glänzende Schimmer auch hier an einigen Stellen verloren. So werden die teil-

---

<sup>2400</sup> Vgl. Dritter Teil, 6. (Flächenhandelssysteme) und 7. (Bodenindex-Punkte) Kapitel.

<sup>2401</sup> Seien es diejenigen künftiger Generationen, sei es im Rahmen des Natur-, Landschafts- oder Heimatschutzes.

<sup>2402</sup> Vgl. insb. Dritter Teil, 6. Kapitel, IV.C.

weise guten Intentionen von Gesetzgeber und Stimmvolk, welche diesen «Werkzeugkasten» zur Siedlungsbegrenzung, Siedlungsentwicklung nach innen und zur Verdichtung geschaffen und mit weiteren Instrumenten ergänzt, bzw. mittels Volksabstimmung beschlossen haben, dass man sich fortan dieser Werkzeuge bedienen möchte und möge, teilweise auf fragwürdige Weise auf Verordnungs- oder gar Richtlinienenebene verwässert.<sup>2403</sup> Es ist nun an den Kantonen und vor allem an den Gemeinden, zu zeigen, dass sie die Zeichen der Zeit tatsächlich erkannt haben und die vorhandenen Werkzeuge konsequent, aber dennoch mit Augenmass anwenden und umsetzen.

Diesbezüglich ist aber in Erinnerung zu rufen, dass dies nicht von heute auf morgen geschehen kann. Die Raumplanung Schweiz ist «[...] wie ein schwerfälliges Schiff, das seine Fahrtrichtung nur allmählich ändern kann».<sup>2404</sup> Es gilt also einerseits, diesem Schiff die für den Richtungswechsel notwendige Zeit zuzugestehen. Es ist aber andererseits an der Besatzung dieses Schiffes auf jedem Posten – den Raumplanungsbehörden sämtlicher staatlicher Ebenen – das Ruder auch tatsächlich herumzureissen und die Segel so zu setzen, dass der – nachgewiesenermassen notwendige – Richtungswechsel vollzogen wird, um zu verhindern, dass das Schiff «Raumplanung Schweiz» dereinst auf Grund läuft oder kentert. Persönliche Sonderwünsche oder gar Animositäten haben bei einem solchen Unterfangen auf dem Schiffsdeck keinen Platz. Das Bundesgericht zumindest hat in aktuellen Entscheidungen seinen Willen manifestiert, den Intentionen der Teilrevision 2012 des RPG die geschuldete Nachachtung zu schenken und auf eine nachhaltigere Bodennutzung hinzuwirken. Mögen es ihm Kantone und Gemeinden gleichtun.

Essenziell ist überdies, dass man vom Versuch absieht, dem RPG durch die Implementierung von immer mehr – oftmals sehr technischen – materiellen Regelungen stärkere und schärfere Konturen zu verleihen. Diese bewirken damit genau das Gegenteil dessen, was sie eigentlich beabsichtigen: Sie behindern den Vollzug. Und genau hier ist anzusetzen: Das beste Instrumentarium zur Förderung einer nachhaltigen Bodennutzung ist nutzlos, wenn es nicht in der täglichen Praxis vollzogen und umgesetzt wird. Es wäre also ein Trugschluss zu glauben, mit der Verschärfung materieller Regelungen einen mangelhaften Vollzug verbessern zu wollen. Um auf das bereits sinnbildlich verwendete Bild des Segelschiffes «Raumplanung Schweiz» zurückzukommen: Wenn nicht alle am selben Strick ziehen, kann das Segel unmöglich in die gewünschte Richtung gesetzt bzw. im Wind ge-

---

<sup>2403</sup> Vgl. hierzu etwa Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.A.2 ff.

<sup>2404</sup> M.w.H. SCHWICK/JAEGER/HERSPERGER/CATHOMAS/MUGGLI, S. 113.

halten werden. So ist LEZZI beim Wort zu nehmen: «Wir müssen nun das revidierte RPG umsetzen und den Tatbeweis erbringen, dass es uns mit der haushälterischen Bodennutzung ernst ist. Dafür braucht es Energie, Fantasie und Augenmass.»<sup>2405</sup>

### III. Ein Instrumentenmix für eine nachhaltige Bodennutzung

Es ist sodann nicht das vielgescholtene RPG allein, an dem es läge, auf eine nachhaltige Bodennutzung hinzuwirken. Vielmehr sind es unzählige Faktoren, welche auf die Bodennutzung insgesamt einwirken, die zu erfassen und zu steuern das RPG allein überfordert ist. Eine sinnvolle Umsetzung und Koordination solcher Instrumente vermag mindestens so viel, wenn nicht gar mehr zu bewirken wie die konsequente Umsetzung der dem RPG eigenen Instrumentarien.<sup>2406</sup> So halten LEUTHARD/TOBIAS richtigerweise fest, dass «[...] der Kulturlandschutz immer vom Vollzug mehrerer Instrumente ab[hängt]. Besonders die Steuerung der Siedlungsentwicklung steht in engem Zusammenhang mit dem Kulturlandschutz, denn die flächige Ausdehnung von Siedlung und Infrastruktur ist in urbanen und periurbanen Gebieten der zentrale Treiber für den Rückgang des Kulturlandes.»<sup>2407</sup> Diese – gewünschte und wünschenswerte, nachhaltige – Siedlungsentwicklung nach innen lässt sich auch durch Instrumente ausserhalb des eigentlichen Raumplanungsrechts auf vielseitige Weise steuern:

Was hinsichtlich der Umsetzung der Instrumente in der Raumplanung soeben gesagt wurde, hat ebenso hier Geltung: Viele Instrumente ausserhalb des eigentlichen Raumplanungsrechts, welche die Bodennutzung in die gewünschte, nachhaltigere Richtung zu lenken vermöchten, bestünden bereits und warten auf ihre Anwendung und Umsetzung.

Zu denken ist etwa an *abgaberechtlich-monetäre Instrumente* wie die konsequente Besteuerung eingezonter Grundstücke zum Verkehrs- statt zum Ertragswert, die Aufhebung des Besitzdauerabzuges bei der Grundstückgewinnsteuer und des damit hervorgerufenen Hortungsanreizes, die Subventionierung der Überbauung von

---

<sup>2405</sup> LEZZI, S. 144.

<sup>2406</sup> Ähnlich LEUTHARD/TOBIAS, S. 48 f.

<sup>2407</sup> LEUTHARD/TOBIAS, S. 47. Besonders hervorgehoben sei die Wichtigkeit der tatsächlichen Umsetzung bzw. des *Vollzugs* dieser Instrumente.

belasteten Standorten wie etwa Industriearealen sowie insbesondere auch die verursachergerechte Erschliessungsabgabe.<sup>2408</sup>

Die *monetäre Unterstützung bzw. Subventionierung von Bauvorhaben innerhalb der bestehenden Bauzone*, die aufgrund der Altlastenproblematik bislang nicht in Angriff genommen wurden, dürfte eine erhebliche Hebelwirkung hin zu einer Siedlungsentwicklung nach innen und einer Nach- und Innenverdichtung haben (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG). Dies, weil doch eine bedeutsame Fläche insbesondere von Industriebrachen vorhanden wäre, die sich nicht selten an städtebaulich und erschliessungstechnisch besten Lagen befinden, aufgrund der Altlastenproblematik und der damit verbundenen Kostenfolgen jedoch nicht in Betracht gezogen werden.<sup>2409</sup>

Einen ebenso erheblichen Hebel hin zu einer konzentrierteren Siedlungsentwicklung und damit einer nachhaltigeren Bodennutzung und nicht zuletzt aus Gerechtigkeits- und Gleichbehandlungsüberlegungen besonders hervorzuheben ist ebenso die *verursachergerechte Erschliessungsabgabe*, deren gesetzliche Grundlagen bereits bestünden und auf ihre Umsetzung warten.<sup>2410</sup> Müssen – was heute nicht der Fall ist – die tatsächlichen Erschliessungskosten getragen werden, wird die Beanspruchung von zusätzlicher Fläche in der Peripherie weniger interessant und gleichzeitig wird dadurch die Überbauung von bislang nicht beanspruchtem – gegebenenfalls gar gehortetem – Land innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets gefördert, da die notwendigen Erschliessungsanlagen oft bereits bestehen.

Nicht ausser Acht gelassen werden darf diesbezüglich ebenso die *Wirkkraft der Information der Bevölkerung* hinsichtlich bodennutzungsbezogener Aspekte und Anliegen. Diese Information betrifft einerseits die Gesamtbevölkerung, welcher das erforderliche Grundlagenwissen über den Boden, dessen Funktionen und die Gefährdung desselben, aber auch über die Möglichkeiten bestehender und neuer Instrumente für einen sparsamen Umgang mit der knappen Ressource Boden vermittelt werden sollte. Dies trifft umso mehr auf die an der Bodennutzung direkt Beteiligten – nota bene Grundeigentümer, Investoren, Architekten und Landwirte – zu: Das Wissen um die Irreversibilität von baulichen und anderen – übermässigen – Eingriffen dürfte eine entsprechende Sensibilisierung mit sich bringen. Hierdurch könnte man – zusammen mit der Expertise, wie sich das verdichtete

---

<sup>2408</sup> Vgl. hierzu vorstehend Zweiter Teil, 3. Kapitel, III.A.4, und Dritter Teil, 5. Kapitel, II.E sowie III.B.2.

<sup>2409</sup> Vgl. Dritter Teil, 5. Kapitel, III.B.2.

<sup>2410</sup> Vgl. Dritter Teil, 5. Kapitel, II.E.

und verdichtende Bauen unter gleichzeitiger Berücksichtigung weicher Faktoren wie etwa Wohn- und Lebensqualität bewerkstelligen lässt – das Prüfen von alternativen Lösungsansätzen für eine nachhaltigere Flächennutzung, die mit weniger Boden auskommt, forcieren.<sup>2411</sup>

Ebenso sehr wirkungsvoll sind – bei entsprechender Umsetzung – die *partizipativ-kooperativen Instrumente*, welche es insbesondere den involvierten Grundstückseigentümern etwa mittels Sondernutzungsplan erlauben, aus der bestehenden – oft nicht ganz einfachen – (Eigentums-) Ordnung das städtebaulich und verdichtungs-technisch beste Resultat zu erzielen.<sup>2412</sup>

Die Möglichkeit der tatsächlichen Umsetzung, wie auch die gewünschte Wirkkraft der tatsächlichen Umsetzung von «*alternativen*», das RPG ergänzenden bzw. dasselbe gar ersetzenden Instrumenten und *Lösungsansätzen* – zu nennen sind die Flächennutzungs- und Flächenausweisungszertifikate sowie die Schaffung und Bewirtschaftung eines Bodenindex-Kontingents – wurde in dieser Arbeit weitgehend verneint.<sup>2413</sup> Deren Implementierung würde neue Unsicherheiten, durch den Wegfall des traditionellen, nicht in allen Teilen überzeugenden, jedoch im Endergebnis doch effektiveren und mit der Teilrevision 2012 griffiger gestalteten RPG gegebenenfalls gar ein Vakuum schaffen.<sup>2414</sup> Überdies rufen sämtliche dieser Instrumente, wenn sie die bestehende Baufreiheit eines Grundeigentümers einschränken, eigentums- und enteignungsrechtliche Fragestellungen hervor, die auch mit dem aktuellen Raumplanungsinstrumentarium zu lösen sind. Überdimensionierte Bauzonen etwa müssten mit diesen alternativen Lösungsansätzen ebenso – in der Regel kostenpflichtig – reduziert werden, wie dies unter der Ägide von Art. 15 Abs. 2 RPG der Fall ist.<sup>2415</sup> Das RPG ist und bleibt also notwendig.

Von den in der Raumplanung noch nicht flächendeckend bzw. noch gar nicht angewendeten «alternativen» Lösungsansätzen sind einige dennoch zwingend weiterzuverfolgen, um das RPG zur Erreichung einer nachhaltigeren Bodennutzung zu ergänzen:

Es ist dies einerseits das *Siedlungs- bzw. Bauflächenmanagement*, wie es in der *Stadt Stuttgart* bereits erfolgreich angewendet wird. Die Grundlagen für die Um-

---

<sup>2411</sup> Vgl. Dritter Teil, 2. Kapitel, I.

<sup>2412</sup> Vgl. Dritter Teil, 2. Kapitel, II.

<sup>2413</sup> Vgl. hierzu Dritter Teil, 6. Kapitel, insb. IV.C, sowie Dritter Teil, 7. Kapitel, IV.B.

<sup>2414</sup> Ähnlich SCHWICK/JAEGER/HERSPERGER/CATHOMAS/MUGGLI, S. 113.

<sup>2415</sup> Vgl. hierzu Zweiter Teil, 3. Kapitel, II.B.3 f.

setzung in der Schweiz wurden mit dem *Projekt Raum<sup>+</sup> der ETH Zürich* bereits geschaffen.<sup>2416</sup> Denn erst wenn man weiss, wo und vor allem in welchem Umfang sich die – in der Gesamtschau erheblichen – Innenentwicklungspotenziale befinden, ist eine tatsächliche Diskussion über die Siedlungsentwicklung nach innen und eine Verdichtung, und wo diese zuallererst geschehen soll, möglich.

Ebenso ist andererseits die *Erfassung der Bodenfunktionen* und eine *Indexierung mittels Bodenindex-Punkten* weiterzuerfolgen, damit die jeweiligen Bodenfunktionen mit in die *raumplanerische Interessenabwägung* einbezogen werden können.<sup>2417</sup> Erst die Schaffung dieser Grundlagen ermöglicht es den Planungsbehörden, Bauherren und Investoren, Art und Umfang ihrer – oftmals irreversiblen – Eingriffe in die wertvolle und immer knapper werdende Ressource Boden zu veranschaulichen und – soweit solche Eingriffe nach der Nutzung der bereits bestehenden Innenentwicklungspotenziale überhaupt noch notwendig sind – diese «sehenden Auges» vorzunehmen. Eine Interessenabwägung, die auch Bodenqualitäten mit einbezieht, dürfte m.E. dazu führen, dass allenfalls bodenschonenderen und nachhaltigeren Projekten der Vorzug vor rein ökonomisch motivierten Bauvorhaben gegeben wird.

Eine *Entwicklung nach aussen* ist unter diesen Vorzeichen *weiterhin möglich* – sie soll es auch sein, hält man sich die Trias einer nachhaltigen Entwicklung vor Augen, die Ökologie, Soziales und Ökonomie miteinander in Einklang bringen soll. Eine ökonomische Entwicklung der Ökologie willen zu unterbinden, indem eine bauliche Inanspruchnahme von Land ausserhalb des eigentlichen Siedlungsgebietes vollkommen verhindert wird, hätte schwerwiegende Folgen, nicht zuletzt auch aus sozialer Warte.

Um aber ein weiteres, allenfalls gar vollständiges Ausufernden der Siedlungsfläche zu verhindern, soll mit einem System der «*Fruchtfolgeflächen plus*» bzw. *einem Kulturlandschutz*, der über die eigentlichen Fruchtfolgeflächen hinausgeht, das wertvolle – mit einer Bodenindexierung evaluierte – Kulturland erfasst und dieses ungeschmälert erhalten werden.<sup>2418</sup> Damit würde nicht die Siedlungsfläche an sich ein für alle Mal kontingentiert bzw. festgelegt, wie dies andere Vorhaben im Sinn haben bzw. hatten. Vielmehr würde mit einem solchen Kulturlandschutz ein «Bis hierhin und nicht weiter» manifestiert, das ein gewisses Siedlungsflächenwachs-

<sup>2416</sup> Vgl. Dritter Teil, 7. Kapitel, IV.B, sowie Dritter Teil, 3. Kapitel, IV.C.

<sup>2417</sup> Vgl. hierzu Dritter Teil, 7. Kapitel. Ein Handel mit kontingentierten Bodenindex-Punkten ist m.E. nicht der Weisheit letzter Schluss, vgl. Dritter Teil, 7. Kapitel, IV.B.

<sup>2418</sup> Vgl. Dritter Teil, 3. Kapitel, III.C.

tum weiterhin zuliesse, gleichzeitig aber eine Mindestfläche an Kulturland – mit einer allfälligen Kompensationsmöglichkeit – zwingend erhalten will.

Wir sind es unseren Nachfolgenerationen schuldig, dass ihnen dereinst genügend Raum nicht nur für die Nahrungsmittelproduktion und die eigene Erholung, sondern auch für die eigene Entfaltung und Entwicklung zur Verfügung steht. Dieser soll und darf nicht von unseren – oftmals kurzfristigen und -sichtigen – Interessen verbaut werden.

Dies leitet zu einem letzten Mahnfinger in dieser Arbeit über:

#### **IV. Spannungsfeld Nachhaltigkeit und persönliche Interessen**

Demnächst dürften die parlamentarischen Beratungen zur *RPG-2-Revision* anlaufen, welche das Bauen ausserhalb der Bauzonen zum Thema haben. Bereits vorgängig wurden viele Interessen kundgetan, die im Rahmen dieser Revision Beachtung finden sollen. Nicht selten handelt es sich hierbei um Interessen partikulärer Art.<sup>2419</sup> Wie an anderer Stelle dieser Arbeit gezeigt, wurde der Trennungsgrundsatz, welcher das Siedlungsgebiet vom Nichtsiedlungsgebiet trennt und ein Ausufern der Bauzone bislang zu verhindern mochte, eben gerade durch die Verankerung solcher Einzelinteressen nach und nach aufgeweicht. Dies vollkommen gegenläufig zu den von demselben Gesetzgeber in Verfassung und Einleitungsartikeln, etwa zum RPG, so hochgehaltenen Prinzipien der Nachhaltigkeit und einer nachhaltigen Entwicklung. Bleibt zu hoffen, dass das Bonmot «Jedem Nationalrat seine Ausnahmebestimmung zum Bauen ausserhalb der Bauzone» nicht Wirklichkeit wird.<sup>2420</sup>

---

<sup>2419</sup> Vgl. hierzu ausführlich Zweiter Teil, 4. Kapitel, I.B.2.

<sup>2420</sup> Mündlich überlieferte Quelle; dem Autor (nicht persönlich) bekannt.



## V. Schlussfazit

Der Begriff «Raumplanung» enthält den Wortteil *Planung*. Planen heisst auch, die zukünftige Entwicklung zu antizipieren. Diese ist allerdings, dessen soll man sich bewusst sein, stets mit Unsicherheiten behaftet, die man beim besten Willen nicht voraussehen kann: TUCHOLSKY bringt dies m.E. trefflich auf den Punkt:

«Immer fehlt dir irgendein Stück  
[...]  
Etwas ist immer  
Tröste dich»<sup>2421</sup>

Bereits 1955 stellten BURCKHARDT/FRISCH/KUTTER bezüglich der schweizerischen Raumplanung fest, dass die Freiheit, verstanden als unkoordinierte, ja unüberlegte – und vor allem nicht nachhaltige – Siedlungsentwicklung nicht ihrem freien Lauf der Dinge überlassen werden könne. Der heisseste Freiheitsdurst – von mir verstanden als Wille, den privaten und öffentlichen Planungsträgern ihre Freiheit, den Raum möglichst frei zu gestalten, zu belassen – sei nicht imstande, die Landreserve auch nur um einen Quadratmeter zu vermehren. Vielmehr droht durch dieses Verhalten die Freiheit knapp zu werden: Wenn lebenswichtige Güter – wie die Ressource Boden, die nun mal nicht vermehrbar ist – immer knapper werden, sind wir gezwungen, diese zu bewirtschaften bzw. durch effektive und effiziente Massnahmen und Mittel zu schützen. Dies, um dadurch unsere persönliche Freiheit – verstanden unter anderem als lebenswerter Lebensraum für alle, aber gerade auch als Grundlage für eine prosperierende Wirtschaft – zu erhalten. Eine nachhaltige Raumplanung «schafft die faktischen und rechtlichen Voraussetzungen dafür, dass eben die Sache, die wir brauchen und wollen, ausführbar wird. Sie eröffnet die Möglichkeiten, frei zu sein, ohne Raubbau an der Freiheit zu treiben.»<sup>2422</sup>

Eine Sache, ein – wenn auch berechtigtes – Anliegen findet nicht mehr Berücksichtigung, wenn man es wiederholt und mit einigem Eifer in Gesetzen und Verordnungen zu verankern sucht. Es sind die Taten, die zählen, nicht die Worte.

<sup>2421</sup> TUCHOLSKY, S. 658: Ein zweiter Auszug aus dessen Gedicht «Das Ideal», der bezeichnenderweise von keinem der Autoren, welche den ersten Teil abgedruckt haben, zitiert wurde; vgl. für den ersten Abschnitt des Gedichts Zweiter Teil, 1. Kapitel, III.B.

<sup>2422</sup> Vgl. BURCKHARDT/FRISCH/KUTTER, S. 28 f.



**SCHRIFTEN ZUM RECHT DES LÄNDLICHEN RAUMS**  
**Landwirtschaft · Ernährung · Raum · Umwelt**

**COLLECTION DE DROIT RURAL**  
**Agriculture · Alimentation · Territoire · Environnement**

---

Band 1 Roland Norer (Hrsg.)

**Milchkontingentierungsrecht zwischen Aufhebung und Transformation**  
**Tagungsband der 1. Luzerner Agrarrechtstage 2008**

2009. 319 Seiten, broschiert, CHF 78.–

Band 2 Simone Walther

**AOC und Kartellrecht**  
**Unter besonderer Berücksichtigung selektiver Vertriebssysteme**

2010. XIV, 108 Seiten, broschiert, CHF 35.–

Band 3 Astrid Epiney/Bernhard Waldmann/Magnus Oeschger/Jennifer Heuck

**Die Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten in der Schweiz de lege lata et de lege ferenda**  
**2011. XXVIII, 191 Seiten, broschiert, CHF 52.–**

Band 4 Kurt Bisang/Christian Hirschi/Karin Ingold (Hrsg.)

**Umwelt und Gesellschaft im Einklang?**  
**Festschrift für Willi Zimmermann**

2011. 311 Seiten, broschiert, CHF 62.–

Band 5 Roland Norer (Hrsg.)

**Agrarische Direktzahlungen: Rechtliche Aspekte in Konzeption und Vollzug**  
**Tagungsband der 2. Luzerner Agrarrechtstage 2010**

2011. 272 Seiten, broschiert, CHF 62.–

Band 6 Rainer J. Schweizer / Christoph Errass / Stefan Kohler (Hrsg.)

**Koexistenz der Produktion mit und ohne gentechnisch veränderte Organismen in der Landwirtschaft**  
**Rechtsvergleich sowie Grundlagen und Vorschläge für die künftige Regulierung in der Schweiz**

2012. XLVI, 319 Seiten, broschiert, CHF 68.–

Band 7 Roland Norer (Hrsg.)

**Agrarische Diversifikation – rechtliche Aspekte von Agrotourismus bis Energieerzeugung**  
**Tagungsband der 3. Luzerner Agrarrechtstage 2012**

2013. 183 Seiten, broschiert, CHF 52.–

Band 8 Roland Norer (Hrsg.)

**Kostentragung bei baulichen Schutzmassnahmen vor Naturgefahren. Vergleich des**  
**Hochwasserschutzrechts der EU und der Schweiz**

2015. 244 Seiten, broschiert, CHF 58.–

Band 9 Roland Norer (Hrsg.)

**Landwirtschaft und Verfassungsrecht – Initiativen, Zielbestimmungen, rechtlicher Gehalt**  
**Tagungsband der 4. Luzerner Agrarrechtstage 2014**

2015. 244 Seiten, broschiert, CHF 58.–

Band 10 Matthias Mahlmann

**Verfassungsrechtliche Handlungsoptionen der Gestaltung der Gentechnologie**

2017. XVII, 77 Seiten, broschiert, CHF 36.–

Band 11 Roland Norer (Hrsg.)

**Wolf und Herdenschutz als rechtliche Herausforderung**  
**Tagungsband der 5. Luzerner Agrarrechtstage**

2017. IV, 153 Seiten, broschiert, CHF 48.–

**SCHRIFTEN ZUM RECHT DES LÄNDLICHEN RAUMS**  
**Landwirtschaft · Ernährung · Raum · Umwelt**

**COLLECTION DE DROIT RURAL**  
**Agriculture · Alimentation · Territoire · Environnement**

---

Band 12 Lukas Widmer

**Organisation, Verfahren und Koordination im Bereich der Naturgefahrenprävention**

Unter besonderer Berücksichtigung des kantonalen Rechts

2017. LXVI, 658 Seiten, broschiert, CHF 110.–

Band 13 Christian Wulz

**Grundlagen und Kompetenzordnung beim präventiven Umgang mit Naturgefahren im Wasser-, Wald-, Raumplanungs- und öffentlichen Baurecht**

2020. LXIII, 246 Seiten, broschiert, CHF 82.–

Band 14 Roland Norer (Hrsg.)

**Smart Farming: Von Landtechnik bis Big Data. Rechtsfragen einer digitalisierten Landwirtschaft**

Tagungsband der 6. Luzerner Agrarrechtstage

2020. XIV, 115 Seiten, broschiert, CHF 48.–



Wir sind es den uns nachfolgenden Generationen schuldig, ihnen eine lebenswerte Welt zu hinterlassen und ihre Entwicklungsmöglichkeiten im Raum nicht zu «verbauen». Gleichzeitig soll aber auch uns diesbezüglich ein zureichender Entfaltungsspielraum erhalten bleiben. Bereits aus der Verfassung ergibt sich, dass es vor allem Sache der Raumplanung sei, für eine zweckmässige und haushälterische – nachhaltige – Nutzung der begrenzten Ressource Boden und damit auch eine Berücksichtigung sämtlicher auf dem Spiel stehenden Interessen zu sorgen.

Hier setzt die vorliegende Dissertation an: Sie zeigt auf, dass eine nachhaltige Bodennutzung nicht Aufgabe der Raumplanung bzw. des Raumplanungsrechts allein sein kann, sind es doch mannigfaltige Faktoren, die auf die Raumnutzung einwirken. Ein Fokus dieser Arbeit liegt insbesondere auch auf der rechtlichen Evaluation von alternativen Lösungsansätzen, welche das aktuelle Raumplanungsinstrumentarium ergänzen oder gar ersetzen sollen.

