



Eidgenössische Volksinitiative «gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen»; Analyse der rechtlichen Auswirkungen

Christian Kilchhofer

**Abschlussarbeit
MAS ETH in Raumplanung**

19.08.2007



Master of Advanced Studies in Raumplanung
Zertifikat in Raumentwicklung



Vorwort und Dank

Der Verfasser der vorliegenden Abschlussarbeit arbeitet als Jurist in der Abteilung Recht des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). In der Sache bringt er seine persönliche Meinung zum Ausdruck, die sich nicht mit der Auffassung des BAFU zu decken braucht.

Mein Dank gilt meinem Vorgesetzten, Dr. iur. Florian Wild, Leiter der Abteilung Recht des BAFU, und meinen Kolleginnen und Kollegen an der Arbeit, die während der letzten zwei Jahre grosses Verständnis für meine starke zeitliche Belastung aufbrachten und mich durch ihr Interesse an den Inhalten des Studiums stets motivierten. Besonders danken möchte ich Fürsprecher lic. iur. Yves Stucki für die wertvollen Gespräche sowie die sorgfältige und kritische Durchsicht des Manuskripts.

Bern, im August 2007

Christian Kilchhofer

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	11
1.1	Eidgenössische Volksinitiative.....	11
1.2	Politisches Umfeld	13
2	Bestehendes verfassungs- und bundesrechtliches Konzept der Raumplanung..	15
2.1	Kompetenzregelung.....	15
2.2	Das Zusammenwirken von Bund und Kantonen	17
2.3	Materielle Aspekte	19
3	Analyse des Initiativtextes	25
3.1	Erstellung und Erweiterung von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen....	25
3.2	Anforderungen an die Erstellung und Erweiterung von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen.....	33
3.3	Festlegung durch das Gesetz.....	41
3.4	Festlegung der Standorte und Ausmasse mit allgemeinverbindlichen Plänen	43
3.5	Übergangsbestimmung.....	46
4	Formelle Schwerpunktverlagerungen	47
4.1	Von der Grundsatz- zur teilweise umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes.....	47
4.2	Veränderungen des Raumplanungssystems	48
4.3	Erlass von Sondernutzungsplänen in Form des Bundesgesetzes	50
5	Materielle Schwerpunktverlagerungen	55
5.1	Auf die Hauptzielsetzungen der Raumplanung	55
5.2	Auf weitere raumplanerische Zielsetzungen.....	57
5.3	Eigentumsbeschränkungen	60
6	Zulässigkeit der Initiative	63
6.1	Im Allgemeinen	63
6.2	Gültigkeitsprüfung gemäss Art. 139 (neu) Abs. 2 BV	64

6.3	Vereinbarkeit mit nicht zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.....	67
7	Würdigung	68
7.1	Problematik der Initiative	68
7.2	Initiative als politisches Druckmittel	69
8	Literatur.....	70

Abbildungsverzeichnis

Titelbild Galmiz-Moos mit eingezontem Industrieareal, Fotomontage (Quelle:
Aktionskomitee Galmiz, <http://www.galmizgm.ch/html/news.html>, 19. Aug. 2007)

Abkürzungen

Abs.	Absatz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ArG	Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (SR 822.11)
ArGV 1	Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (SR 822.111)
Art.	Artikel
Auenverordnung	Verordnung vom 28. Oktober 1992 über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung (SR 451.31)
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BauG	Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 (BSG 721.0)
BB1	Bundesblatt
betr.	betreffend
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (Lausanne)
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)

BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1)
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
E.	Erwägung
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
FHSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (SR 414.71)
Flachmoorverordnung	Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (SR 451.33)
ff.	fortfolgende
i.V.m.	in Verbindung mit
JSG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (SR 922.0)
KEG	Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (SR 732.1)
KV BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1)

Lex Koller	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41)
Mia	Milliarde
MLV	Verordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (SR 451.35)
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
o.ä.	oder ähnliche
Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2)
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (SR 171.10)
PublG	Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004 (170.512)
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
Rz.	Randziffer
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche

VIG	Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (SR 172.061)
WaG	Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0)
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (SR 843)
u.a.	unter anderem
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (SR 814.01)
UVPV	Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011)
z.B.	zum Beispiel
ZDG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den zivilen Ersatzdienst (SR 824.0)
Ziff.	Ziffer

Abschlussarbeit im MAS Raumplanung ETH Zürich

Eidgenössische Volksinitiative «gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen»; Analyse der rechtlichen Auswirkungen

Autor

Christian Kilchhofer
Stockerenweg 11
3014 Bern

Tel.: + 41 31 324 00 08
Fax: + 41 31 324 15 69
christian.kilchhofer@bafu.admin.ch

Referent

Prof. Dr. A. Ruch
D-GESS
ETH Zentrum
8092 Zürich

Tel.: + 41 44 632 60 01
Fax: + 41 44 632 10 24
ruch@recht.gess.ethz.ch

Koreferent

Stephan Scheidegger, Fürsprecher
ARE
Leiter Sektion Recht und Finanzen
3003 Bern

Tel.: + 41 31 322 40 65
Fax: + 41 31 322 78 69
stephan.scheidegger@are.admin.ch

8/19/2007

Kurzfassung

Die Volksinitiative «gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen» will den Schweizer Boden retten. Die vorliegende Analyse zeigt auf, dass sie die Erstellung und Erweiterung von grossflächigen UVP-pflichtigen Anlagen rigoros einschränkt und das Raumplanungssystem der Schweiz massiv verändert. Sie ist indes aufgrund ihres einseitigen und schematischen Ansatzes trotzdem nur bedingt geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Andererseits sind ihre Auswirkungen für die Schweizer Wirtschaft gravierend. Die geforderte allgemeinverbindliche und gesetzliche Festlegung von Standorten und Ausmassen der zukünftig noch möglichen Anlagen kann theoretisch mittels von der Bundesversammlung zu erlassenden Sondernutzungsplänen erreicht werden. Das Vorgehen ist aber nicht vereinbar mit der Rechtsweggarantie nach Art. 6 EMRK und rechtsstaatlich bedenklich. Als problematisch erweist sich zudem nebst anderen Unzulänglichkeiten die unsorgfältige Formulierung der Initiative, die für erhebliche Rechtsunsicherheit sorgt. Anzunehmen ist, dass die Initianten mit ihrem Begehren vor allem die Ausübung von politischem Druck bezwecken.

Schlagworte

Eidgenössische Volksinitiative; umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen; Gesetzgebungskompetenz; Bundesgesetz; Sondernutzungsplan; Eigentumsbeschränkungen; Gültigkeitsprüfung

Zitierungsvertrag

Kilchhofer, Ch. (2007): Eidgenössische Volksinitiative «gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen»; Analyse der rechtlichen Auswirkungen, Bern.

1 Ausgangslage

1.1 Eidgenössische Volksinitiative

Am 1. Juni 2006 reichte ein Initiativkomitee vertreten durch die Helvetia Nostra die Volksinitiative «gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen» als Tandem-Initiative Nr. 1 zusammen mit der Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» (Tandem-Initiative Nr. 2) bei der Bundeskanzlei zur Vorprüfung ein. Gestützt auf Art. 139 (neu) Abs. 1 BV soll dem Volk folgendes Begehren gestellt werden (BBl 2006 5235):

Eidgenössische Volksinitiative «gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen»

I Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 75 Abs. 4 (neu)

⁴ Umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen wie Industrie- und Gewerbekomplexe, Steinbrüche, Flugplätze, Einkaufszentren, Anlagen der Abfallverwertung und -beseitigung, Verbrennungs- und Kläranlagen, Sportstadien, Anlagen für Sport und Freizeit, Vergnügungsparks, Parkhäuser und Parkplätze dürfen nur erstellt und erweitert werden, wenn dafür aus bildungs- oder gesundheitspolitischer, natur- oder landschaftsschützerischer Sicht gesamtschweizerisch ein dringendes Bedürfnis besteht und die Nachhaltigkeit sichergestellt ist. Das Gesetz legt mit allgemeinverbindlichen Plänen die Standorte und die Ausmasse solcher Anlagen fest.

II Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 8 (neu)

8. Übergangsbestimmungen zu Art. 75 Abs. 4 (umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen)

Tritt die entsprechende Gesetzgebung nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme von Art. 75 Abs. 4 in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen und Pläne durch Verordnung.

Auf dem Unterschriftenbogen wird die Initiative wie folgt kommentiert (Helvetia Nostra, 2006):

RETTET DEN SCHWEIZER BODEN

Während hunderttausende Schweizerinnen und Schweizer angesichts der neuen Raumplanungspolitik des Bundes um die letzten noch unverbauten Quadratmeter unseres kostbaren Heimatbodens bangen, lauern Spekulanten, Investoren und Promotoren im In- und Ausland gierig auf den Wegfall der letzten Schutzbarrieren.

Wenn wir uns jetzt nicht wehren, haben wir in wenigen Jahren keine Landschaft mehr, sondern nur noch eine Stadt von Genf bis St. Margrethen.

Unsere Tandem-Initiativen «Rettet den Schweizer Boden» sind der einzige Ausweg aus dieser Notsituation.

Nach erfolgter Vorprüfung wurde der Ablauf der Frist für die Unterschriftensammlung durch die Bundeskanzlei auf den 20. Dezember 2007 festgesetzt (BBl 2006 5233). Der Unterschriftenbogen bezeichnet als das Ablaufdatum fälschlicherweise den 20. November 2007 (vgl. Helvetia Nostra, 2006). Bis Anfang Juli 2007 lagen rund drei Viertel der benötigten 100 000 Unterschriften vor (Lettau, 5. Juli 2007).

Sollte die Initiative zu Stande kommen, gestaltet sich das weitere Vorgehen wie folgt: Der Bundesrat hat der Bundesversammlung innerhalb eines Jahres eine Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses zu unterbreiten (Art. 97 Abs. 1 Bst. a ParlG). Diese Frist verlängert sich auf 18 Monate, falls der Bundesrat sich für die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs oder eines Entwurfs zu einem mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf entscheidet (Art. 97 Abs. 2 ParlG). Innert 30 Monaten nach Einreichung einer Volksinitiative hat die Bundesversammlung über deren Gültigkeit zu befinden (Art. 98 ParlG i.V.m. Art. 139 Abs. 3 BV) und zu beschliessen, ob sie die Initiative Volk und Ständen zur Annahme oder Ablehnung empfiehlt (Art. 100 ParlG). Konzipiert ist die Initiative als ausgearbeiteter Entwurf. Kommt die Unterschriftensammlung zustande und wird die Bestimmung dereinst von Volk und Ständen angenommen, so findet sie wie im Wortlaut vorliegend Eingang in die Verfassung.

1.2 Politisches Umfeld

Das ARE stufte die Raumentwicklung der letzten Jahrzehnte in seinem Raumentwicklungsbericht 2005 als nicht nachhaltig im Sinne der Bundesverfassung ein (ARE, 2005, S. 66). Es nennt dafür unter anderem folgende Gründe (ARE, 2005, S. 66):

- Die Agglomerationen dehnen sich weiter aus – mit den bekannten negativen Folgen, wie grosser Bodenverbrauch, wachsende Distanzen zwischen Wohn- und Arbeitsort, zunehmender Druck auf unbebaute Landschaften (insbesondere auf «Alltagslandschaften»), Anstieg des motorisierten Individualverkehrs sowie wachsender Energieverbrauch;
- Die heutige Raumordnung trägt nicht zu einer stärkeren Nutzung der umweltverträglichsten Verkehrsmittel bei, sondern erhöht vielmehr die «Zwangsmobilität»;
- Die Kosten der heutigen Siedlungsentwicklung sind sehr hoch und belasten die öffentliche Hand immer stärker;
- Die Zersiedlung ausserhalb der Bauzonen hat zwar etwas nachgelassen, schreitet aber weiter voran;
- Die Bauzonen sind zu gross und liegen zudem teilweise an strategisch ungünstigen Orten.

Probleme wie die fortschreitende Zersiedlung und der ungebremste Bodenverbrauch haben die Raumplanung in der Schweiz wieder zu einem Politikum gemacht (Lettau, 5. Juli 2007). Im Raum steht zudem die angekündigte Revision des RPG (Lettau, 15. Mai 2007), die in zahlreichen Bereichen eine Anpassung an die aktuellen Erfordernisse mit sich bringen soll (ARE, 2005, S. 116). Diese Faktoren haben zusammen mit den im Herbst 2007 stattfindenden National- und Ständeratswahlen einen fruchtbaren Boden für verschiedene politische Vorstösse im Bereich Raumplanung geschaffen.

Wichtigstes auslösendes Ereignis für die Volksinitiative «gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen» war die im Dezember 2004 erfolgte Einzonung von rund 55 Hektaren Landwirtschaftsland in der Gemeinde Galmiz durch den Kanton Freiburg, die trotz fehlender Vereinbarkeit mit dem genehmigten kantonalen Richtplan vom Bundesrat nicht als rechtswidrig kritisiert wurde (Mutter, 18. Dezember 2004). Die neue Industriezone hätte die Ansiedlung einer Niederlassung der Biopharma-Unternehmung Amgen mit 1200 Arbeitsplätzen ermöglichen sollen; letztlich fiel die Wahl der Amgen auf den Standort Cork, Irland. Kritisiert wurde am Projekt, das als «Fall Galmiz» landesweit Aufsehen erregte, insbesondere die rechtliche Ohnmacht des Bundes gegenüber Fehlplanungen der Kantone, weshalb die Koordinationsrolle des Bundes verstärkt werden müsse (Aschinger, 27. März 2006). Hier hakt die

Initiative ein. Sie zielt darauf ab, dem Bund zu mehr Durchsetzungskraft in wichtigen raumplanerischen Fragen zu verhelfen (Lettau, 10. Mai. 2006). Franz Weber, Präsident der Stiftung Helvetia Nostra und Umweltschützer der ersten Stunde, zum Amgen-Projekt in Galmiz in einem Interview: «Es ist in die Überlegungen eingeflossen. So ein Projekt kann entstehen, weil es keine Kompetenzen mehr gibt, um unsere Landschaften zu erhalten. Die Schönheit unseres Landes ist ein Kapital. Eine Landschaft ist vielleicht zwei Milliarden wert. Wenn wir sie mit einem Bau von 60 Millionen zerstören, ist der Wert weg» (Burger, 13. Mai 2006).

Ins Leben gerufen wurden die Tandeminitiativen «Rettet den Schweizer Boden» nur Tage nach der vom Bundesrat angekündigten Aufhebung der Lex Koller, die den Zweitwohnungsbau durch Ausländer in beschränkendem Sinn reguliert (Lettau, 15. Mai 2007). Die Tandeminitiative Nr. 2, die den Anteil an Zweitwohnungen auf höchstens 20% beschränken will, richtet sich gegen diesen «Wegfall der letzten Schutzbarrieren». Sie ist der Grund für die Unterstützung der Initiativen durch die Schweizer Demokraten (Lettau, 5. Juli 2007) und gemäss Aussage von Franz Weber die wichtigere von beiden (TSR, 2006).

Die wichtigsten weiteren direktdemokratischen Vorstösse sind das von den Schweizer Demokraten angekündigte Referendum gegen die Aufhebung der Lex Koller (Lettau, 15. Mai 2007) und die Eidgenössische Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)». Letztere wurde am 10. Juli 2007 von 16 nationalen Organisationen aus den Bereichen Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz, Landwirtschaft sowie Wohneigentum mit der Unterschriftensammlung gestartet. Den Kern dieser Initiative bildet nebst der Stärkung der Verantwortung des Bundes für die Raumplanung eine Einfrierung der Bauzonenfläche für die nächsten 20 Jahre. Das Initiativkomitee ist politisch breit gefächert: National- und Ständeräte aus vier Parteien (CVP, EVP, Grüne und SP), die Trägerorganisationen sowie ausgewiesene Raumplanungsfachleute sind allesamt vertreten (Landschaftsinitiative, 2007). Mit ihrem Anliegen, das in seiner Art an das Moratorium der 2005 erfolgreichen Volksinitiative «für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft» erinnert, ist die Landschaftsinitiative vergleichsweise moderat, sind doch mit 60 000 Hektaren 27% der gesamten Bauzonen grösstenteils bereits erschlossen, aber noch nicht überbaut (ARE, 2005, S. 33).

2 Bestehendes verfassungs- und bundesrechtliches Konzept der Raumplanung

2.1 Kompetenzregelung

2.1.1 Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes

Der Bund verfügt für die Raumplanung gemäss Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BV über eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung. Alle Rechte, die nicht durch die Verfassung dem Bund übertragen sind, werden gemäss dem verfassungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip von den Kantonen ausgeübt (Art. 3 und 42 Abs. 2 BV). Das heisst, die Rechtsetzungskompetenz im Bereich Raumplanung wird von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen (Ruch, 1998, Rz. 21). Der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes gegenüber steht die verpflichtende Aufgabenzuweisung an die Kantone, denen die Raumplanung obliegt (Lendi, 2002, Rz. 24), die die Raumplanung «zu schaffen» haben. Inhalt dieser Tätigkeit ist insbesondere die Planfestsetzung (Jagmetti, 1988, 122). Indem sie die verschiedenen Funktionen von Bund und Kantonen sowie die zu verfolgenden Zielsetzungen sprachlich trennt, drückt sich die Bestimmung etwas klarer aus als Art. 22^{quater} Abs. 1 aBV, der die Formulierung «durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung» verwendet.

Die Rechtssetzungsbefugnis des Bundes ist nicht umfassend, sondern bleibt auf den Erlass von Grundsätzen beschränkt. Da die Bundesgesetzgebung durchaus auch Anweisungen an die Kantone und für die Rechtsunterworfenen direkt bindende Normen (z.B. Art. 19 Abs. 3 RPG betr. die Ermächtigung der Grundeigentümer, ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber zu erschliessen) enthalten kann, wird auch von einer Rahmengesetzgebung (Lendi, 2002, Rz. 24) oder einer differenzierten Kompetenzzuteilung (Haller/Karlen, 1999, Rz. 75) gesprochen. Solche direkt bindenden Normen sind in einem Grundsatzgesetz möglich, soweit dies zur Ordnung von Schwergewichtsproblemen notwendig ist (Jagmetti, 1988, Rz. 107). Die entsprechende Akzentsetzung ist dem Bundesgesetzgeber überlassen (Jagmetti, 1988, Rz. 108), wobei er bei der Ausübung dieses Entscheidungsspielraums zu beachten hat, «ob ein besonderes Bedürfnis nach einer einheitlichen, gesamtschweizerischen Regelung besteht» (Hangartner, 1974, S. 178). Dieses Bedürfnis muss hinsichtlich der gemäss Art. 75 Abs. 1 BV zu verfolgenden Zielsetzungen der zweckmässigen und haushälter-

schen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes bestehen. So hat der Bund in Art. 24-24d RPG das Bauen ausserhalb der Bauzonen aufgrund der Bedeutung der Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen für die raumplanerischen Zielsetzungen in detaillierter Weise geregelt (Haller/Karlen, 2002, Rz. 80). Wesentlich ist, dass die Befugnisse bei der Rechtsetzung nicht umfassend sind, den Kantonen also ein durch die Verfassung vorbehaltener Aufgabenbereich bleibt (Jagmetti, 1988, Rz. 101).

Generell ausserhalb des Kompetenzbereichs des Bundes liegt die «Raumplanung mit anordnender Wirkung gegenüber den Kantonen, den Gemeinden und den Grundeigentümern». Diese kann er lediglich im Bereich seiner eigenen Sachaufgaben (Verkehr, Energie, Flugverkehr etc.) betreiben (Lendi, 2002, Rz. 24).

2.1.2 Förderung, Koordination und Zusammenarbeit

Der Bund fördert und koordiniert gemäss Art. 75 Abs. 2 BV die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen. Die Förderungskompetenz betrifft in erster Linie finanzielle Anreize, aber auch Dienstleistungen wie die Bereitstellung von Unterlagen (Jagmetti, 1988, Rz. 136). Verglichen mit anderen Bundesaufgaben sind die Förderungsmöglichkeiten des RPG (Art. 29 RPG) eher bescheiden. Art. 30 RPG ist selber keine Subventionsgrundlage, sondern stellt als Koordinationsbestimmung sicher, dass die in den Richtplänen festgesetzten Entscheidungen nicht durch raumwirksame Subventionen aus Sachbereichen untergraben werden. Ein Fazit des Raumplanungsberichts des Bundesamtes für Raumentwicklung ist die notwendige «deutliche Aufstockung der finanziellen Mittel für die Raumordnungspolitik der Kantone und des Bundes», wobei keine Subventionierung von kantonalen Massnahmen angestrebt wird (ARE, 2005, S. 105).

Koordination kann «sowohl als Mittel als auch als Ziel oder selbst als Gegenstand der Raumplanung» (Ruch, 1998, Rz. 11) betrachtet werden. Das Koordinationsgebot nach Art. 75 Abs. 2 BV ist an den Bund in seinem Verhältnis zu den Kantonen und an die Kantone in ihrem Verhältnis untereinander gerichtet (Ruch, 1998, Rz. 15). Hauptmittel der Koordination durch den Bund sind das RPG und im Speziellen die Richtpläne der Kantone nach Art. 6 ff. RPG, die behördenverbindlich festlegen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden und sich direkt auf Art. 75 Abs. 2 BV stützen (Jagmetti, 1988, Rz. 128). Isoliert betrachtet könnte der Bund versuchen, dem Koordinationsgebot mit zusätzlichen eigenen Planungen nachzukommen. Dies würde aber der grundsätzlichen Aufgabenaufteilung gemäss Art. 75 Abs. 1 BV, wonach die Planfestsetzung ausdrücklich den Kantonen vorbehalten ist, zuwider laufen (Jagmetti, 1988, Rz. 130).

Auch der Auftrag zur Zusammenarbeit mit den Kantonen wird teilweise mit der Richtplanung erfüllt (Haller/Karlen, 1999, Rz. 82). Darüber hinaus ist Zusammenarbeit aber «auch als Inhalt des Föderalismus, der ausgeprägtes Element der schweizerischen Raumplanung ist», zu verstehen (Ruch, 1998, Rz. 17). Verankert ist das Zusammenarbeitsgebot deshalb auch im 2. Abschnitt der Bundesverfassung über das Zusammenwirken von Bund und Kantonen (Art. 44 Abs. 1 BV). Der Auftrag richtet sich gleichermassen an Bund, Kantone und Gemeinden, aber auch an Regionen und Agglomerationen (Lendi, 2002, Rz. 29).

2.1.3 Die Bindung des Bundes und der Kantone an die Raumplanung

Bund und Kantone berücksichtigen nach Art. 75 Abs. 3 BV bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung. Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine «Selbstbindung des Bundes» (Jagmetti, 1988, Rz. 140), die klarstellt, dass die Grundsätze nach Art. 75 Abs. 1 BV nicht nur für die Kantone gelten. Sie zeigt die Gleichrangigkeit der Raumplanung und anderer Bundeskompetenzen auf (Ruch, 1998, Rz. 25 und 43). Mit den Erfordernissen der Raumplanung sind insbesondere die materiellen Ziele der Raumplanung gemäss Art. 75 Abs. 1 BV sowie Art. 1 und 3 RPG gemeint (Lendi, 2002, Rz. 33). Für den Bund ist die Bestimmung zu beachten, wenn er aufgrund bundesgesetzlicher Sondervorschriften von der Einholung kantonaler Bewilligungen befreit ist (Haller/Karlen, 1999, Rz. 83). Gemäss Art. 18 EBG ist dies beispielsweise der Fall bei Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen. Diese dürfen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden, wobei kantonale Bewilligungen und Pläne nicht erforderlich sind. Grundsätzlich ist aber der Bund nicht von den obligatorischen kantonalen Planungs- oder Baubewilligungsverfahren gemäss Art. 22 und 24 RPG befreit (Ruch, 1998, Rz. 22) und ist auch in diesem Rahmen – wie die Kantone und die Gemeinden – an die materiellen Ziele der Raumplanung gebunden.

2.2 Das Zusammenwirken von Bund und Kantonen

Aus der Kompetenzregelung des Art. 75 Abs. 1 BV geht hervor, dass die Raumplanung eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist. Die Grundsätze werden vom Bund in seiner Gesetzgebung festgelegt. Das Raumplanungsrecht inklusive dem Baurecht wird von den Kantonen erlassen (Ruch, 1998, Rz. 21). In diesem Rahmen sind sie insbesondere auch zuständig für die Bodennutzungspläne, das heisst die behörden- und grundeigentümerverbindlichen Planfestsetzungen (Lendi, 2002, Rz. 24). Die Kompetenzregelung ist auf das raumplanerische System des dreistufigen Entscheidungsprozesses (Gesetz – Plan – Baubewilligung)

ausgerichtet (Jagmetti, 1988, Rz. 41), indem die Rechtsetzung teilweise sowie die Planfestsetzung und die Rechtsanwendung gänzlich den Kantonen übertragen werden.

Die Regelung ist exemplarisch einerseits für das Subsidiaritätsprinzip, dem grundlegenden Regulativ der bundesstaatlichen Aufgabenteilung, wonach der Bund die Aufgaben übernimmt, die einer einheitlichen Regelung bedürfen (Art. 42 Abs. 2 BV). Andererseits ist sie Ausdruck der in Art. 44 ff. BV verankerten allgemeinen Bestimmungen über das Zusammenwirken von Bund und Kantonen, wonach der Bund zum einen den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belässt und den kantonalen Besonderheiten Rechnung trägt (Art. 46 Abs. 2 BV) sowie zum anderen die Eigenständigkeit der Kantone wahrt (Art. 47 BV). In diesem Sinn berücksichtigt die Kompetenzregelung der Raumplanung die kantonalen und regionalen Unterschiede, insbesondere die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Besonderheiten, angemessen. In dieser Rücksichtnahme widerspiegelt sich der Respekt vor der Aufgaben- und Organisationsautonomie der Kantone: Die Kantone können ihre grössere Bürgernähe zum Tragen bringen, und die schliesslich getroffenen Entscheidungen geniessen vermehrte Akzeptanz (BBl 1997 I 212 ff).

Die Beschränkung des Verfassungsrechts auf das Verhältnis Bund – Kantone ist systembedingt (Ruch, 1998, Rz. 18). Die Kantone bestimmen nämlich gemäss Art. 43 BV selbst, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen und welche sie an die Gemeinden delegieren. Diese nehmen seit jeher gewisse Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Die kommunale Selbstverwaltung ist in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet: In den föderal organisierten Gebieten Graubündens und des Wallis ist sie stark ausgeprägt, während sie in anderen Landesgegenden weniger ausgebildet ist (BBl 1997 I 217). Die Bundesverfassung garantiert die Gemeindeautonomie innerhalb der jeweiligen kantonalrechtlichen Grenzen (Art. 50 Abs. 1 BV).

Die Gemeinden sind Teil der gelebten schweizerischen Verfassungswirklichkeit. Auch im verfassungsrechtlichen System der Raumplanung haben sie deshalb ihren festen Platz. Dies entspricht dem dreistufigen raumplanerischen Entscheidungsprozess (Jagmetti, 1988, Rz. 7). Direkt angesprochen werden sie vom 1. Satz des Zweckartikels des RPG, wonach Bund, Kantone und Gemeinden dafür sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird.

2.3 Materielle Aspekte

2.3.1 Die Zielsetzungen der Raumplanung gemäss Art. 75 Abs. 1 BV

Die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens

Das Ziel der zweckmässigen Bodennutzung betrifft die Abstimmung der verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnisse mit der jeweils gegebenen tatsächlichen Eignung des Bodens (Lendi, 2002, Rz. 26). Dem Boden sind «diejenigen Nutzungen zuzuweisen, für die es sich eignet und nach denen aufgrund der gemeinschaftlichen Ziele Bedarf besteht» (Ruch, 1998, Rz. 8).

Das Gebot der haushälterischen Bodennutzung ist eine Konkretisierung des Nachhaltigkeitsprinzips gemäss Art. 73 BV für die Raumplanung (Haller/Karlen, 1999, Rz. 73): Der Boden ist keine erneuerbare Ressource, sondern nur begrenzt verfügbar. Mit ihm muss sparsam und nachhaltig umgegangen werden. Nutzungsbedürfnisse sind bei jedem Vorhaben genau zu beurteilen und, wenn überhaupt, flächensparend zu realisieren. Wann immer möglich sind Bodenveränderungen durch Bauten zu verhindern, da sie kaum mehr rückgängig gemacht werden können (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 12). Aus dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung wird das Konzentrationsprinzip abgeleitet, das nebst der flächensparenden und konzentrierten Bauweise die Zusammenfassung der Siedlungstätigkeiten in Baugebieten und deren räumliche Abtrennung vom Nichtbaugebiet verlangt und die Streubauweise verbietet (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 14). Die Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet war beim Erlass des alten Verfassungsartikels Art. 22quater BV im Jahre 1969 im Übrigen ein zentrales Anliegen, «mit dem ausserdem die bodenpolitisch anvisierte Trennung der Bodenmärkte (Baulandmarkt, landwirtschaftlicher Bodenmarkt) verfolgt wurde» (Lendi, 2002, Rz. 26).

Die geordnete Besiedlung des Landes

Der Grundsatz der geordneten Besiedlung betrifft nur die Siedlungsaktivität (Ruch, 1998, Rz. 9). Er verlangt zum Wohl der Bevölkerung eine Abstimmung der Nutzungsordnung und der Infrastrukturanlagen aufeinander (Jagmetti, 1988, Rz. 82). Der Zersiedlung soll entgegen gewirkt werden, indem «die Siedlungsaktivität auf vernünftig dimensionierte Baugebiete» begrenzt wird (Haller/Karlen, 1999, Rz. 74). In diesem Sinn betrifft die geordnete Besiedlung des Landes auch das Nichtsiedlungsgebiet (Lendi, 2002, Rz. 26). Kein endgültiger Schluss

kann gezogen werden in Bezug auf die vom Verfassungsgeber verfolgte Siedlungskonzeption (Jagmetti, 1988, Rz. 82). In Verbindung mit Art. 103 BV über die Strukturpolitik und Art. 50 Abs. 3 BV (Gebot der Rücksichtnahme auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete) zeichnet sich die von der Verfassung raumordnungspolitisch angestrebte und vom RPG konkretisierte Siedlungskonzeption ab: es soll das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen gefördert und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hingewirkt werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. c RPG). Diese Konzeption entspricht der föderalistischen Staatsstruktur der Schweiz (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 43).

Die Pflicht zur Koordination und Abstimmung

Die Koordination und Abstimmung der raumwirksamen Massnahmen ist nicht nur Mittel der Raumplanung zur Erreichung der verfolgten Ziele (siehe oben), sondern auch eine eigene Zielsetzung, die implizit in Art. 75 Abs. 1 BV enthalten ist (Ruch, 1998, Rz. 11 und 16). «Koordination bedeutet, dass Zusammenhänge sichtbar gemacht und Massnahmen aufeinander abgestimmt werden» (Jagmetti, 1988, Rz. 35). Im Gegensatz zum Auftrag, die Bodennutzung zu regeln, betrifft der Koordinationsauftrag keinen Sachbereich und begründet keine Kompetenzverschiebungen (Jagmetti, 1988, Rz. 35). Koordination ist demnach auch ein prozedurales Ziel (Tschannen, 1998, Art. 1, Rz. 19).

Zu koordinierende raumwirksame Tätigkeiten können sich aus dem Sachbereich der Bodennutzung selbst sowie aus anderen raumwirksamen Bereichen wie Wald, Natur- und Landschaftsschutz, Verkehr oder Energie, aber auch aus indirekt raumwirksamen Bereichen wie Struktur-, Sozial- oder Finanzpolitik ergeben (Jagmetti, 1988, Rz. 38). Diese materiellrechtlichen Anliegen müssen gemäss Art. 1 Abs. 1 Satz 2 RPG aufeinander abgestimmt und koordiniert werden. Die Behörden haben dabei die Zielkonflikte zu erfassen und so zu lösen, dass «jedes Ziel in bestmöglicher Weise» verwirklicht werden kann (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 53). Die Raumplanung hat damit eine «materielle Koordinationsfunktion» (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 53). TSCHANNEN spricht von einer eigentlichen «Koordinationsverantwortung» (Tschannen, 1998, Art. 1, Rz. 19). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der Richtplan, der gemäss Art. 8 Bst. a RPG aufzuzeigen hat, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden.

Wegen dieser Koordinationsfunktion, dieser Querschnittsorientierung, hat die Raumplanung vielfach zwischen der sozialen, der ökonomischen und der ökologischen Dimension eines

Problems zu vermitteln und weist deshalb starke Gemeinsamkeiten mit der nachhaltigen Entwicklung auf (Vallender/Morell, 2002, Rz. 39). Überdies hat sie mit der haushälterischen Bodennutzung ein Ziel, das den Grundsatz der Nachhaltigkeit gemäss Art. 73 BV direkt konkretisiert. Nach LENDI ist die Nachhaltigkeit gar Kernprinzip der Raumplanung (Lendi, 2002, Rz. 19).

Nebst der Koordination der materiellen Ziele haben die Behörden auch die formelle und verfahrensmässige Koordination sicherzustellen (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 53). Gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG stimmen sie die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen aufeinander ab. Hierbei sind die Grundsätze von Art. 25a RPG zu beachten. Betroffen von der Koordinationspflicht sind alle Planungsträger – unabhängig von der entsprechenden Planungsstufe. Eine Hierarchie unter den verschiedenen Behörden oder unter den Planungen und Plänen existiert nicht (Ruch, 1997, S. 111).

Die Methode der Abstimmung ist die Interessenabwägung (Tschannen, 1998, Art. 2, Rz. 55), die von Art. 3 RPV konkretisiert wird.

Die Planungspflicht

Art. 75 Abs. 1 BV gibt den Kantonen einen Auftrag zur Planung. Damit ist mehr verbunden als ein positivrechtlicher Kompetenzvorbehalt im Sinne von Art. 3 BV: die Kantone sind nicht nur für die Raumplanung zuständig, sie sind zur Raumplanung verpflichtet (Jagmetti, 1988, 123). Konkretisiert wird diese Pflicht durch Art. 2 RPG, wonach Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen erarbeiten und sie aufeinander abstimmen (Abs. 1). Die genannten Behörden haben also alle raumwirksamen Tätigkeiten einem Planungsprozess zu unterziehen (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 2, Rz. 9). Dabei sind unter raumwirksam diejenigen Tätigkeiten zu verstehen, welche die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder dazu bestimmt sind, die jeweilige Nutzung des Bodens oder die jeweilige Besiedlung des Landes zu erhalten (Art. 1 Abs. 1 RPV). Art. 1 Abs. 2 RPV enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der raumwirksamen Tätigkeiten. Die vom Bundesrecht vorgeschriebene Planung umfasst das ganze Schweizer Territorium. Gemäss HALLER/KARLEN sind «weisse Flecken auf den Plankarten (...) grundsätzlich nicht zulässig» (Haller/Karlen, 1999, Rz. 155).

Inhalt der Planungspflicht ist die Planung, nämlich zunächst die gedankliche Vorbereitung von Massnahmen, mit denen die verfassungs- und gesetzmässig vorgegebenen Ziele mit möglichst angemessenem Aufwand erreicht werden sollen. Diese Massnahmen schlagen sich vor-

nehmlich in Plänen nieder (Dilger, 1982, § 1, Rz. 80). Der zweite Schritt umfasst die Realisierung der geplanten Massnahmen sowie die Verfolgung der tatsächlichen Entwicklung und die Überprüfung – also das Monitoring – und allfällige Anpassung der Ziele und Massnahmen – also die Steuerung (Tschannen, 1998, Art. 2, Rz. 2). Bei der Planung handelt es sich um einen dauernden Vorgang (Lendi, 2002, Rz. 11), im Sinne eines Prozesses zur Problemlösung (Tschannen, 1998, Art. 2, Rz. 5).

Die Planungsinstrumente des RPG entsprechen der zweiten und der dritten Stufe des dreistufigen raumplanerischen Entscheidungsprozesses (vgl. Jagmetti, 1988, Rz. 41). Die Kantone haben Richt- und Nutzungspläne gemäss Art. 6 ff. bzw. Art. 14 ff. RPG zu erarbeiten und Baubewilligungsverfahren nach Art. 22 RPG durchzuführen. Dem Bund stellt das RPG für dessen eigene raumwirksame Tätigkeiten, die nach Art. 2 RPG ebenfalls der Planungspflicht unterliegen (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 2, Rz. 18), die Konzepte und Sachpläne gemäss Art. 13 RPG zur Verfügung. Diese haben einen gewissen Zusammenhang mit den kantonalen Planungsinstrumenten, indem sie Art. 1-4 RPG und umgekehrt die Richtpläne gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG die Konzepte und Sachpläne des Bundes zu berücksichtigen haben. Sie entsprechen aber primär dem anwendbaren Spezialgesetz (Tschannen, 1998, Art. 2, Rz. 34).

Weiterer Inhalt der Planungspflicht ist im Übrigen die in Art. 2 Abs. 1 RPG speziell hervor gehobene Pflicht zur Abstimmung der Planungen und der entsprechenden Verfahren (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 2, Rz. 49).

2.3.2 Weitere Zielsetzungen der Raumplanung gemäss Art. 1 RPG

Vorbemerkung

Die Planungsziele und die Planungsgrundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG nehmen die verfassungsmässigen Anliegen von Art. 75 BV und anderen für die Raumplanung relevanten Staatstätigkeiten in sich auf und konkretisieren sie (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 2 und 8). Gemäss Art. 1 Abs. 1 Satz 3 RPG achten die Planungsträger bei der Umsetzung der Ziele auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft. Raumplanung hat immer sowohl umweltgerecht, als auch sozial- und wirtschaftsverträglich zu sein (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 22).

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Die Raumplanung hat gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen, zu unterstützen. Diese werden primär durch Art. 74 BV, den allgemeinen Umweltschutzartikel, und durch die besonderen Bestimmungen (Art. 76-80 BV) geschützt. Obwohl Umweltschutz und Raumplanung unterschiedlichen Verfassungszielen verpflichtet sind, ergänzen sich die beiden Bereiche in ihrer Wirkung. Dafür sorgen insbesondere die raumplanerischen Aufträge der haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedlung. Die Schonung des Landschaftsbildes sowie der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und die Erhaltung ihrer Lebensräume (Art. 78 BV) beispielsweise könnten ohne haushälterische Bodennutzung nicht erreicht werden. Letztere hat eine starke vorsorgliche Wirkung, die das dem Umweltschutz zugrunde liegende Vorsorgeprinzip unterstützt (Tschannen, 1998, Rz. 29). Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG wird konkretisiert von den Planungsgrundsätzen in Art. 3 Abs. 2 Bst. a-e, Abs. 3 Bst. b und e sowie Abs. 4 Bst. c RPG. Weitere Beiträge der Raumplanung sind daneben u.a. die raumplanerischen Instrumente der Schutzzone (Art. 17 RPG), das der Umsetzung von Schutzbestimmungen in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz (Biotopschutz), Gewässerschutz (Grundwasserschutz zonen) oder Wald (Waldreservate) sowie das Instrument der Landwirtschaftszone, das für den Landschaftsschutz von Bedeutung ist (Tschannen, 1998, Rz. 30).

Schaffung und Erhaltung von wohnlichen Siedlungen und räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft

Ebenso zu unterstützen sind gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG die Bestrebungen, wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten.

Sowohl der Siedlungsbau als auch die Wirtschaft erfordern genügend und günstig gelegene Standorte. Eine Pflicht zur Ausscheidung von entsprechenden Flächen im Übermass kann daraus nicht abgeleitet werden (Tschannen, 1998, Rz. 33). Die Raumplanung hat aber zum einen die Ziele des WEG, wie Erschliessung von Land für den Wohnungsbau, Förderung des Wohnungsbaus und Verbilligung der Mietzinse, zu unterstützen. Zum andern muss sie die räumlichen Entfaltungsmöglichkeiten der Wirtschaft sicherstellen (Tschannen, 1998, Rz. 31). Diese Pflicht entspricht der in Art. 94 Abs. 4 BV vorgeschriebenen Aufgabe der Behörden, im Rahmen der Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu sorgen (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 41). Zu berücksichtigen sind die räumlichen Bedürfnisse der Wirtschaft insbesondere durch eine Dimensionierung der entsprechenden Un-

terarten der Bauzonen, die auch den zukünftigen Bedarf abdeckt. Zudem muss eine rasche Erschliessung gewährleistet sein (BGer in ZBl. 98/1997, 266 E. 7b).

Die Regelung der Wohnungsbau- und Wirtschaftsförderung ist bewusst in derselben Bestimmung erfolgt. Damit ergibt sich die Aufgabe «den Wohnungsbau und die Standortqualität von Industrie und Gewerbe zu optimieren und miteinander verträglich zu machen» (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 42). Heute verstärkt sich als Folge der dispersen Siedlungsentwicklung die räumliche Trennung von Wohnen, Arbeiten und Freizeit. Dabei konzentrieren sich die Arbeitsplätze im Wesentlichen auf die Kernstädte, während sich die Wohngebiete an den Agglomerationsrändern ausbreiten, eine Entwicklung die zudem begleitet ist von einer verstärkten sozialen Segregation (ARE, 2005, S. 16 ff.). Mit Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG hat die Raumplanung daher auch den Auftrag, diesem Trend in den Agglomerationen mit geeigneten Massnahmen entgegen zu wirken. Durch die verkürzten Arbeitswege verhilft die Durchmischung von Wohnen und Arbeiten im Übrigen der Wirtschaft zu besseren Rahmenbedingungen und macht Siedlungen wohnlicher (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 42).

3 Analyse des Initiativtextes

Bei der Auslegung des Textes einer Volksinitiative ist grundsätzlich auf deren Wortlaut und nicht auf die subjektive Absicht der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volkswillens und die von den Initianten geäußerten Meinungen können jedoch berücksichtigt werden. Auch wenn die Umstände, die zu einer Initiative geführt haben, bei der Auslegung ebenfalls eine Rolle spielen können, erfolgt die Auslegung des Textes selbst nach den anerkannten Regeln (BBl 2007 5369). Auszugehen ist dabei immer vom Wortlaut der Bestimmung. Die grammatikalische Auslegung bildet daher den Ausgangspunkt der Interpretation. Alle klassischen Methoden der Auslegung sind im Übrigen in gleicher Weise zu berücksichtigen, nämlich die grammatikalische, die systematische, die historische, die geltungszeitliche und die teleologische (Tschannen/Zimmerli, 2005, S. 182). Bei der Auslegung des Verwaltungsrechts steht die teleologische Auslegung im Vordergrund (Häfelin/Müller/Uhlmann, 2006, Rz. 218).

3.1 Erstellung und Erweiterung von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen

3.1.1 Anlage

Der Begriff der Anlage bietet keine Auslegungsprobleme. Er wird sowohl in der Bundesverfassung (z.B. Art. 78 Abs. 5 BV), als auch in der Bundesgesetzgebung (z.B. Art. 22 Abs. 1 RPG) und in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (z.B. BGE 123 II 259 E. 3) einheitlich verwendet. Auch aus der von der Initiative vorgenommenen exemplarischen Aufzählung geht hervor, dass der gängige Anlagenbegriff gemeint ist. Danach sind Bauten und Anlagen jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen (BGE 123 II 259 E. 3). Nebst den genannten Industrie- und Gewerbekomplexen, Steinbrüchen, Flugplätzen, Einkaufszentren, Anlagen der Abfallverwertung und -beseitigung, Verbrennungs- und Kläranlagen, Sportstadien, Anlagen für Sport und Freizeit, Vergnügungsparks, Parkhäuser und Parkplätze sind als ortsfeste Anlagen weiter insbesondere folgende anzusehen (Keller, 2002, Rz. 36):

- andere Verkehrswege wie Strassen, Eisenbahnen und Wasserstrassen;
- Anlagen zur Erzeugung, Übertragung und Lagerung von Energie;
- militärische Bauten und Anlagen;
- Antennenanlagen;
- landwirtschaftliche Anlagen und
- Wohnbauten.

Der eher technisch geprägte Anlagebegriff des USG stellt den ortsfesten Anlagen zusätzlich bestimmte Mobilien (Geräte, Maschinen, Fahrzeuge, Schiffe und Luftfahrzeuge; Art. 7 Abs. 7 USG) gleich. Davon kann hier indes nicht ausgegangen werden, behandelt doch die Initiative gemäss ihrem Titel den Bau von Anlagen, den damit einhergehenden Bodenverbrauch und somit nur die ortsfesten Anlagen.

3.1.2 Erstellung und Erweiterung

Der Begriff Erstellung wird in der Gesetzgebung primär in Zusammenhang mit der Schaffung von nicht raumrelevanten Werken verwendet (vgl. z.B. die Verfügung des VBS vom 9. Dezember 1936 betreffend Ausführungsplan für die Erstellung neuer Landeskarten; SR 510.621). In der Bundesverfassung (z.B. Art. Abs. 1 BV betr. die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen) und in der Bundesgesetzgebung (Art. 22 Abs. 1 RPG wonach Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen) wird der Begriff Errichtung verwendet. Auch aufgrund der französischen Fassung des Initiativtextes, der wie die französische Fassung von Art. 22 Abs. 1 RPG von *créé* spricht, muss davon ausgegangen werden, dass mit Erstellung Errichtung gemeint ist.

«Errichtung umfasst das Neuerstellen von Grund auf (den Neubau), die Erstellung von selbständigen Ergänzungsbauten, den Wiederaufbau bzw. den Ersatzbau» (Ruch, 1998, Art. 22, Rz. 30).

Der Begriff Erweiterung wird von Art. 24c Abs. 2 RPG verwendet, wonach bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden können, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. Dem Tatbestand der massvollen Erweiterung kommt allerdings keine selbständige Bedeutung zu (BGer 1A.202/2003 vom 17. Feb. 2004, E. 4.3). Er wird von der Änderung im Sinn von Art. 24c Abs. 2 RPG umfasst,

welche entweder «in einer Vergrösserung der bestehenden Gebäulichkeiten, einer inneren oder äusseren Umgestaltung oder in einer Zweckänderung» besteht (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 24c, Rz. 14). Art. 42 Abs. 3 RPV, der quantitative Obergrenzen in Bezug auf die für Art. 24c RPG erforderliche Wahrung der Identität der Baute und Anlage aufstellt, spricht von der flächenmässigen Erweiterung. Da Schutzziel der Initiative der Erhalt der (unverbauten) Landschaft ist, kann davon ausgegangen werden, dass mit dem Begriff der Erweiterung die Vergrösserung der Anlage, die sich insbesondere in einer Erweiterung der durch die Anlage genutzten Fläche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens manifestiert, erfasst werden soll. Dafür spricht auch die französische Fassung, die *agrandir* – also expandieren, vergrössern – verwendet.

Der Begriff Erweiterung wird zudem von Art. 18 USG im Zusammenhang mit den sanierungsbedürftigen Anlagen verwendet. Nach dieser Bestimmung ist eine Erweiterung gegeben, wenn das Bauvorhaben eine wesentliche Änderung bewirkt. Dies ist insbesondere der Fall, falls die Anlage dadurch wahrnehmbar mehr Emissionen verursacht (Schrade/Wiestner, 2001, Rz. 17).

Damit fällt eine Teilmenge der vom Begriff der Änderung nach Art. 24c Abs. 2 RPG erfassten Tatbestände (Erneuerung, teilweise Änderung, Erweiterung und Wiederaufbau) in den Anwendungsbereich der Interessenabwägung der Initiative: Per se erlaubt bleiben lediglich Änderungen an der Anlage, die nicht mit einer Flächenvergrösserung oder mit wahrnehmbar mehr Emissionen verbunden sind. Die in Art. 24c Abs. 2 RPG begründete erweiterte Besitzstandsgarantie, die über die Aufrechterhaltung des bisherigen Bestandes auch gewisse Veränderungen und Erweiterungen zulässt (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 24c, Rz. 2), entfällt. Die von der Initiative enthaltene Besitzstandsgarantie entspricht der verfassungsrechtlichen Besitzstandsgarantie, dem Schutz des bisherigen Bestandes altrechtlicher Bauten gemäss Art. 9 und 26 BV, der als Element der Eigentumsgarantie dem Eigentümer das Recht garantiert, sein Eigentum – beispielsweise seine Anlage – zu behalten, zu nutzen und darüber zu verfügen (Vallender, 2002, Rz. 27). Danach sind Renovationsarbeiten und Umbauarbeiten innerhalb gewisser Limiten erlaubt (BGE 113 Ia 119 E. 3c).

Nicht in den Anwendungsbereich der Interessenabwägung fallen hingegen die den Nutzungszweck oder das Erscheinungsbild der Anlage ändernden Umbauarbeiten. Auch wenn sie massiv ausfallen, bleiben sie erlaubt, solange sie keine Flächenvergrösserung oder wahrnehmbar mehr Emissionen mit sich bringen.

3.1.3 Umweltbelastend

Der Begriff umweltbelastend wird in der Schweiz als Adjektiv vor allem umgangssprachlich verwendet. Das Substantiv Umweltbelastung wird vom USG für eine Vielzahl von Einwirkungen verwendet (Brunner, 1998, S. 6). Als Beispiel genannt sei Art. 44 USG, der Bund und Kantone zur Durchführung von Erhebungen über die Umweltbelastung verpflichtet. Gemäss Art. 7 USG umfassen die Einwirkungen Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen, Strahlen, Gewässerverunreinigungen oder andere Eingriffe in Gewässer, Bodenbelastungen, Veränderungen des Erbmaterials von Organismen oder der biologischen Vielfalt, die durch den Bau und Betrieb von Anlagen, durch den Umgang mit Stoffen, Organismen oder Abfällen oder durch die Bewirtschaftung des Bodens erzeugt werden. Das USG bezeichnet sowohl Emissionen wie auch Immissionen als Einwirkungen (Art. 7 Abs. 2 USG). Die Umweltbelastung umfasst als Oberbegriff auch Stoffe, Organismen und Abfälle als solche samt dem Umgang mit ihnen (Brunner, 1999, Rz. 12), nicht nur deren Einwirkungen. Nicht erfasst werden dagegen technische Eingriffe in die Natur (Brunner/Müller-Stahel, 1985, S. 6). Diese sind Gegenstand des NHG (vgl. dazu z.B. Art. 18 Abs. 1ter NHG). Nur eine Teilmenge der Umweltbelastungen bilden die schädlichen oder lästigen Einwirkungen nach dem Zweckartikel des USG. Diese sollen gemäss Art. 11 Abs. 1 USG mittels Emissionsbegrenzungen und gemäss Art. 13 Abs. 1 USG mittels Immissionsgrenzwerten verhindert werden, währenddem nach dem Vorsorgeprinzip sämtliche Einwirkungen frühzeitig zu begrenzen sind (Art. 1 Abs. 2 USG).

Umweltbelastende Anlagen sind also ortsfeste Anlagen, die Einwirkungen im Sinne des USG verursachen und Einflüsse in sowie auf den Naturhaushalt allgemein und im weitesten Sinne (Brunner, 1999, Rz. 12) zur Folge haben.

3.1.4 Landschaftsbelastend

Kumulativ zur Umweltbelastung müssen die Anlagen im Sinne der Initiative auch landschaftsbelastende Auswirkungen haben.

Der Begriff Landschaft entzieht sich gemeinhin einer eindeutigen Definition. Das Landschaftskonzept Schweiz (Konzept nach Art. 13 RPG) geht von einem umfassenden Landschaftsbegriff aus. Danach beinhaltet Landschaft den Lebens-, Natur-, Kultur-, Wirtschafts- und Erlebnisraum (BAFU, 1998). Nach ROHRER ist «eine wie auch immer geartete Qualifikation (etwa Abgeschlossenheit, Schönheit, Eigenart) (...) nicht begriffsnotwendig» (Rohrer, 1997, Rz. 23). Landschaft in diesem allgemeinen Sinn kann nach objektiven Gesichtspunkten

nicht belastet werden. Nach subjektiven Gesichtspunkten hingegen sehr wohl: Ob eine neue Baute gut oder schlecht in die Landschaft integriert ist, darüber lässt sich streiten. Der Grund liegt darin, dass Landschaft das Ergebnis sowohl von menschlicher Gestaltung als auch von Wahrnehmung ist. Es gibt keine Landschaft ohne Betrachtende und Erlebende (BAFU, 2007, Landschaft als Produkt der Wahrnehmung).

Belastet – oder präziser: beeinträchtigt – werden können indes das Landschaftsbild i.e.S. (Aussichtslagen, Ansichten), die traditionellen Kulturlandschaften, die Naturdenkmäler und die räumlich ausgedehnten naturnahen Landschaften (Rohrer, 1997, Rz. 29). Diese empfindlichen Landschaftstypen werden aufgrund wissenschaftlicher Kriterien ausgeschieden und inventarisiert (vgl. dazu z.B. BAFU, 2007, Objekte des BLN). Sie werden vom Gesetzgeber als schützens- oder erhaltenswert bezeichnet (Art. 78 Abs. 2 BV, Art. 1 Bst. a und 13 Abs. 1 NHG) und geniessen rechtlichen Schutz nach Art. 2 ff. NHG. Nach der Terminologie des NHG und des entsprechenden Verfassungsartikels ist also landschaftsbelastend gleichbedeutend mit «eine schützenswerte Landschaft beeinträchtigend».

Problematisch an dieser Auslegung ist, dass sie allen in der exemplarischen Aufzählung aufgeführten Anlagentypen unterstellt, sie beeinträchtigen eine schützenswerte Landschaft. Dies mag insbesondere für Steinbrüche eine gewisse Berechtigung haben, betreffen doch beispielsweise die meisten Abbauvorhaben für Hartgestein Gebiete, die im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) enthalten sind (ARE, 2006, S. 4). Grundsätzlich ist das Resultat jedoch offensichtlich nicht korrekt: Ein Anlagentyp kann nicht generell landschaftsbelastend im Sinn der Auslegung sein, da Standorte für die einzelnen Anlagen überall vorkommen können, schützenswerte Landschaften aber räumlich begrenzt sind (Waldmann, 1997, S. 23). Ob im Übrigen eine einzelne Anlage, die sich innerhalb eines solchen Landschaftsraums befindet, tatsächlich eine Beeinträchtigung darstellt, kann jeweils nur im Einzelfall gestützt auf die konkretisierten Werte, die so genannten Schutzziele, welche die Qualität einer Landschaft ausmachen, festgestellt werden (vgl. Leimbacher, 1997, Rz. 7). Der Landschaftsbegriff des NHG und des entsprechenden Verfassungsartikels führt also zu keinem befriedigenden Resultat.

Umgangssprachlich wird Landschaft vor allem gleichgesetzt mit «Naturnähe» und «Schönheit» (Rohrer, 1997, Rz. 22). Diesem Verständnis entspricht der Landschaftsbegriff des RPG in Art. 16 Abs. 1 RPG, wonach Landwirtschaftszonen unter anderem der Erhaltung der Landschaft dienen und entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden sollen. Unter Landschaft wird hier das unüberbaute oder mit wenigen Gebäuden besetzte Gebiet verstanden, das dem Siedlungsgebiet gegenübersteht (Wald-

mann, 1997, S. 22). Landschaftsbelastend könnte in diesem Sinn als «die Siedlungsfläche erweiternd» ausgelegt werden. Damit würde aber allen in der exemplarischen Aufzählung aufgeführten Anlagentypen unterstellt, ihre Neubauten kämen ausserhalb der Bauzonen oder in speziell für sie geschaffenen Bauzonen zu stehen. Auch dieses Resultat kann hinsichtlich der exemplarisch aufgeführten Anlagentypen nicht stimmen: Eine Anlage kann im Einzelfall auch innerhalb einer bestehenden Bauzone neu erstellt und erweitert werden.

Hier muss nebst der teleologischen Auslegung die historische Auslegung herangezogen werden. Diese dient der Ermittlung des von den Initianten Gesagten oder Gewollten, das insbesondere bei verhältnismässig jungen Erlassen (BGE 112 Ia 97 E. 6c) oder wie vorliegend bei einer Bestimmung, deren Inkrafttreten fraglich ist, nicht übergangen werden darf. Auch die Erläuterungen der Initianten zum Initiativtext stellen einen wichtigen Beitrag zum Verständnis des Begehrens dar. Hierzu sind insbesondere auf dem Unterschriftenbogen angebrachte Hinweise zu zählen (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 2125).

Aufgrund des Obertitels der beiden Tandeminitiativen «Rettet den Schweizer Boden» und dem Kommentar der Initianten, wonach die «Schweizerinnen und Schweizer (...) um die letzten noch unverbauten Quadratmeter unseres kostbaren Heimatbodens bangen» (Helvetia Nostra, 2006), geht hervor, dass es sich bei der Landschaftsbelastung im Sinne der Initiative schlicht um den Verbrauch von unverbautem Boden handeln muss. Dieses Resultat wird auch der Aufzählung gerecht, da sich die meisten der exemplarisch genannten Anlagentypen durch einen hohen Flächenverbrauch auszeichnen (z.B. Industrie- und Gewerbekomplexe, Flugplätze, Einkaufszentren oder Anlagen für Sport und Freizeit).

Landschaftsbelastende Anlagen sind also unverbauten Boden beanspruchende Anlagen.

3.1.5 Verhältnis zu Art. 10a ff. USG

Zu untersuchen ist im Folgenden, wie die umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen sich zu den Anlagen verhalten, welche Umweltbereiche erheblich belasten können und für die gemäss Art. 10a Abs. 2 USG eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist.

Die Anlagen werden gemäss Art. 10a Abs. 3 USG vom Bundesrat bezeichnet. Mit der Verweisung von Art. 1 UVPV auf den Anhang zur UVPV ist dieser seinem Auftrag nachgekommen. Die von der Initiative aufgeführten Anlagentypen kommen darin allesamt als Kategorie oder Unterkategorie vor (vgl. den Anhang zur UVPV). Im Unterschied zum Katalog der

Initiative bezeichnet der Anhang zur UVPV die Anlagen indes abschliessend (Rausch/Keller, 2001, Rz. 32).

Art. 10a USG greift gemäss dem Wortlaut der Bestimmung nur bei Anlagen, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, wohingegen für die Initiative wie oben dargelegt jegliche Umwelt- und Landschaftsbelastung genügt. Eine Erheblichkeit der möglichen Umweltbelastungen ist nach Auffassung des Bundesrates in den meisten Fällen nur gegeben, wenn die Anlage eine bestimmte Mindestgrösse aufweist. Der Bezeichnung der Anlagentypen im Anhang zur UVPV basiert deshalb auf so genannten Schwellenwerten, die verschiedene Grössen-, Umsatz- oder Kapazitätsmerkmale oder Investitionsvolumen beinhalten (Rausch/Keller, 2001, Rz. 34). Auch die meisten der von der Initiative exemplarisch aufgezählten Anlagen sind nur UVP-pflichtig, wenn sie den gemäss dem Anhang zur UVPV anwendbaren Schwellenwert überschreiten.

Als dritter Unterschied zu Art. 10a USG verlangt der Initiativwortlaut nicht bloss eine potentielle, sondern eine tatsächlich bewirkte Umwelt- und Landschaftsbelastung. Ob eine solche eintreffen wird, kann indes im Voraus im Rahmen der Beurteilung der Anlage nicht abschliessend beurteilt werden. Das heisst mangels eines eindeutigen Sachverhalts kann nie mit Sicherheit beurteilt werden, ob eine Anlage in den Anwendungsbereich von Art. 75 Abs. 4 (neu) BV fällt oder nicht. Dies hat zur Folge, dass die Anlage jeweils zuerst gebaut und in Betrieb genommen werden müsste, worauf sie nach erfolgter Beurteilung bezüglich Umwelt- und Landschaftsbelastung entweder stehen gelassen oder abgebrochen würde. Wortwörtlich ausgelegt führt die Vorschrift deshalb zu einem völlig unbefriedigenden Ergebnis respektive sie kann nicht vollzogen werden. Sie muss *ratio legis* – nach ihrem Sinn und Zweck – ergänzt werden mit *können*: «Anlagen, welche die Umwelt und die Landschaft belasten *können*, wie Industrie- und Gewerbekomplexe (...)». Abzustellen ist auf die Eignung der Anlage, negativ ausgedrückt ihre potentielle Gefährlichkeit. Nur diese kann im Voraus abstrakt beurteilt werden.

Geringe, nicht schädliche Einwirkungen und ein gewisser Verbrauch an unverbautem Boden, die von der Initiative als umwelt- und landschaftsbelastend erfasst werden, können indes im Prinzip von jeder Baute und Anlage ausgehen, d.h. jede Baute und Anlage ist potentiell umwelt- und landschaftsbelastend. Dafür spricht auch die bundesgerichtliche Umschreibung der Baubewilligungspflicht: Bauten und Anlagen im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG sind «mindestens jene (...) Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträch-

tigen» (BGE 113 Ib 314 E. 2b). Das heisst streng ausgelegt fällt jede Baute und Anlage, für die gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG eine Baubewilligung erforderlich ist, in den Geltungsbereich der Initiative. Jede Baubewilligung in der Schweiz dürfte nur noch durch die Bundesversammlung (siehe dazu unten Ziff. 3.5.2) erlassen werden, vorausgesetzt für die Baute oder Anlage besteht aus bildungs- oder gesundheitspolitischer, natur- oder landschaftsschützerischer Sicht gesamtschweizerisch ein dringendes Bedürfnis und die Nachhaltigkeit ist sichergestellt.

3.1.6 Fazit

Das genannte Ergebnis ist unbefriedigend und kann dem wahren Sinn der Norm nicht entsprechen. Aufgrund des politischen Umfelds und der Äusserungen des Präsidenten der Helvetia Nostra Franz Weber (vgl. dazu oben Ziff. 1.2), der exemplarischen Aufzählung von gewissen Anlagentypen und der Abbildung eines Einkaufszentrums auf dem Unterschriftenbogen (Helvetia Nostra, 2006) wird indes klar, dass die Initiative insbesondere die Restriktion von grossflächigen Anlagen, wie der geplanten Niederlassung der Amgen bei Galmiz, die nachgewiesenermassen erhebliche negative Auswirkungen auf die Umwelt und auf den unverbauten Boden mit sich bringen, bezweckt.

Weitere Auslegungshilfe bietet der französische Wortlaut der Initiative der anstelle von *installation* (vgl. die französische Fassung von Art. 10a Abs. 2 USG) fälschlicherweise *implantation* verwendet (FF 2006 4991). In der Gesetzgebung wird *implantation* mit Standort oder Ansiedlung übersetzt: die französische Fassung von Art. 44 KEG verwendet für Mitwirkung des Standortkantons *Participation du canton d'implantation*. *Implantation* kann auch übersetzt werden mit Niederlassung oder Unternehmensniederlassung. Aufgrund der Tatsache, dass die Bundeskanzlei die Fassungen im Verfahren der Vorprüfung gemäss Art. 69 Abs. 3 BPR auf Übereinstimmung geprüft und keine Korrekturen der Übersetzungen vorgenommen hat, muss davon ausgegangen, dass die Fassungen gleichwertig sind (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 829). Die französische Fassung unterstützt die Auslegung der Initiative als «Galmiz-Bestimmung», die auf grosse UVP-pflichtige Bauten und Anlagen fokussiert ist. Dasselbe gilt für die italienische Fassung, die *implanti* verwendet.

Der von der Initiative verwendete Begriff der umwelt- und landschaftsbelastenden Anlage ist also stark auslegungsbedürftig und zudem unpräzise übersetzt. Er erfasst wie oben dargelegt – streng ausgelegt – auch kleinere Bauvorhaben, die nicht UVP-pflichtig sind. Verstanden werden muss er nach dem Gesagten vernünftigerweise als Grossanlage, die UVP-pflichtig ist und einen gewissen Bodenverbrauch mit sich bringt (im Folgenden «grossflächige Anlage» ge-

nannt). Trotz der exemplarischen nicht abschliessenden Aufzählung bedarf er der weiteren Konkretisierung durch den Gesetzgeber. Dieser muss insbesondere zur Gewährleistung einer gewissen Rechtssicherheit für die betroffenen Grund- und Anlageneigentümer Schwellenwerte erlassen, die in Analogie zum Anhang zur UVPV festlegen, aufgrund welcher quantitativer Merkmale eine Anlage in den Geltungsbereich der Regelung fällt.

3.2 Anforderungen an die Erstellung und Erweiterung von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen

3.2.1 Bildungspolitische Anforderungen

Um im wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen den Ländern, der sich erstens als Standortwettbewerb und zweitens als Wettbewerb um gut ausgebildete Arbeitskräfte zeigt, bestehen zu können, ist das Vorhandensein einer qualifizierten Erwerbsbevölkerung einer der wichtigsten Vorteile, die ein Land potentiellen Investoren bieten kann. Der Erhalt eines an internationalen Kriterien gemessenen, qualitativ hochstehenden Bildungswesens ist deshalb für das Bildungsland Schweiz (Universität Zürich, 2004) eine wichtige Voraussetzung, um im Standortwettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze bestehen zu können (BBI 2005 5498). Die Schweiz muss sich den Herausforderungen der Wissensgesellschaft und der wissensbasierten Wirtschaft stellen können (BBI 2002 2374).

Nach Art. 61a BV über den Bildungsraum Schweiz sorgen deshalb Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Diese Bestimmung stellt den neuen Bildungsrahmenartikel dar, der mit der umfassenden Revision der Bildungsartikel auf Verfassungsstufe (angenommen in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006) eingeführt wurde. Die hohe Qualität als Bildungsziel der Schweiz ist umfassend – organisatorisch wie inhaltlich – zu verstehen. Sie ist für jede Bildungsstufe und für jeden Bildungsgang eigens zu bestimmen. Erreicht werden soll eine hohe Qualität sowohl bei der Aus- als auch bei der Weiterbildung. Ebenso umfassend zu verstehen ist das Ziel der Durchlässigkeit. Die unterschiedlichen Bildungssysteme der Schweiz sollen möglichst offen ausgestaltet sein. Dieses Ziel gilt innerhalb wie auch zwischen den verschiedenen Bildungsstufen und Bildungsgängen. Es umfasst auch deren internationale Kompatibilität und ist beispielsweise Grundlage und Verpflichtung für die Einführung der Bologna-Reform. Aus Art. 61a BV ergeben sich aber auch weitere wichtige Bildungsziele wie die Garantie der Chancengleichheit, die Wahrung der kulturellen Vielfalt oder Sinn und Zweck der Bildung (BBI 2005 5519).

Gemäss Art. 62 Abs. 1 BV sind die Kantone für das gesamte Schulwesen zuständig. Diese Grundkompetenz umfasst alle Bildungsstufen, von der Vorschule über die Grund- oder Volksschule und die Hochschule bis zur Weiterbildung (Schmid/Schott, 2002, Rz. 3). Die Kantone sind verpflichtet, einen ausreichenden, allen Kindern offenstehenden Grundschulunterricht bereitzustellen. Dieser ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich (Art. 62 Abs. 2 BV). Diese Vorgaben beinhalten nicht nur eine Aufgabenzuweisung, sondern verfügen in Verbindung mit Art. 19 BV, der festlegt, dass der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet ist, über einen justiziablen, individualrechtlichen Gehalt (Schmid/Schott, 2002, Rz. 15). Weitere wichtige Bildungsziele sind die Förderung eines breiten und durchlässigen Angebots im Bereich der Berufsbildung (Art. 63 Abs. 2 BV) sowie die von Bund und Kantonen gemeinsam zu verfolgende Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen (Art. 63a Abs. 3 BV). Gemäss Art. 63a Abs. 1 hat der Bund den Auftrag, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen zu betreiben.

Umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen, die im Sinne der Initiative aus bildungspolitischer Sicht notwendig sind, sind daher insbesondere die Grundschulhäuser, aber auch sämtliche für die Organisation und die Durchführung der übrigen Stufen der Aus- und Weiterbildung notwendigen Bauten unter Einschluss der entsprechenden Erschliessungsanlagen. Ebenfalls notwendig sind aus bildungspolitischer Sicht Forschungsstätten: Bildung und Forschung bedingen sich gegenseitig und dienen beide der Wissensgesellschaft (BBl 2002 2381).

3.2.2 Gesundheitspolitische Anforderungen

Der Bund trifft gemäss Art. 118 Abs. 1 BV im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit. Dabei geht es um den Schutz von Mensch und Tier, wobei die Gesundheit des Menschen im Vordergrund steht. Im Unterschied zu Art. 74 BV, der den Menschen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen, den mittelbaren Beeinträchtigungen durch Luftverunreinigungen, Lärm, Abfälle o.ä. schützt, betrifft Art. 118 BV den unmittelbaren Schutz vor Beeinträchtigungen. Das Gesundheitswesen ist ein Bereich, der weitgehend in die Zuständigkeit der Kantone fällt (Mader, 2002, Rz. 2 und 4). Die Kompetenzen des Bundes begrenzen sich auf die Gesetzgebungskompetenzen in den in Art. 118 Abs. 2 BV abschliessend aufgezählten Bereichen (Umgang mit bestimmten Waren, insbesondere den Heilmitteln, Betäubungsmitteln und Chemikalien; Bekämpfung gefährlicher Krankheiten, insbesondere der seuchenartigen Krankheiten; Schutz vor nichtionisierenden Strahlen).

Der Bund kann im Gegensatz zu den Kantonen keine umfassende Gesundheitspolitik betreiben (Achtermann/Berset, 2006, Band I, S. 12). Die föderalistische Organisation ist denn auch ein wichtiges Merkmal der schweizerischen Gesundheitspolitik (Achtermann/Berset, 2006, Band I, S. 29). Zuständig für die Gesundheitspolitik sind die Kantone. Sie haben den Auftrag, im Bereich der Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention Massnahmen zu ergreifen sowie die medizinische Versorgung, Pflege und Rehabilitation sicherzustellen. Die Gemeinden haben eine ergänzende Funktion und stellen gemeindenahe Versorgungseinrichtungen zur Verfügung (Bezirksspitäler, Pflegeheime, Seniorenheime, spitalexterne Pflege, schulärztlicher Dienst, weitere Präventions- und Gesundheitsförderungsmassnahmen; Achtermann/Berset, 2006, Band I, S. 32). Die Gesundheitslandschaft in der Schweiz wird daher von 26 kantonalen Gesundheitspolitiken sowie von einer sich parallel dazu entwickelnden Bundespolitik geprägt (Achtermann/Berset, 2006, Band I, S. 30). Gemeinsam ist den verschiedenen kantonalen Gesundheitspolitiken das Ziel der Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden Grundversorgung. Die meisten Kantone verfolgen zudem eine zukunftsgerichtete Politik der Gesundheitsförderung und Prävention. Als Beispiel anstelle vieler sei das gesundheitspolitische Leitziel des Kanton Bern genannt: Kanton und Gemeinden schützen und fördern die Gesundheit. Sie sorgen für eine ausreichende und wirtschaftlich tragbare medizinische und pflegerische Versorgung der Bevölkerung und stellen die dafür notwendigen Einrichtungen bereit (Art. 41 Abs. 1 KV BE).

Umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen, die im Sinne der Initiative aus gesundheitspolitischer Sicht notwendig sein könnten, sind daher die zur Verfolgung der kantonalen Ziele erforderlichen Einrichtungen, insbesondere zur Sicherstellung einer medizinischen Grundversorgung inklusive der entsprechenden Erschliessungsanlagen.

3.2.3 Naturschützerische Anforderungen

Der Bund hat im Bereich des botanischen und zoologischen Naturschutzes eine umfassende Zuständigkeit (Trösch, 2002, Rz. 10). Er erlässt gemäss Art. 78 Abs. 4 BV Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Weiter schützt er bedrohte Arten vor Ausrottung. Dabei gilt für Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung gemäss Art. 78 Abs. 4 BV ein absoluter Schutz (Trösch, 2002, Rz. 12). Er ist diesem Auftrag mit den Art. 18 ff. NHG nachgekommen. Das Naturschutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes basiert auf der Erkenntnis, dass der Schutz von Tier- und Pflanzenarten nicht allein durch den Schutz ihrer Populationen (Artenschutz), sondern nur durch den gleichzeitigen Schutz ihrer Lebensräume (Biotopschutz) erreicht werden kann (Rohrer, 1997, Rz. 17). Der Grundsatzar-

tikel zum Biotopschutz ist Art. 18 NHG. Er zählt beispielhaft auf, welche Gebiete als Biotope Schutz verdienen und legt fest, unter welchen Umständen sowie unter welchen Ersatzpflichten von ihrem vollständigen Schutz abgewichen werden kann (Art. 18 Abs. 1bis). Art. 18a ff. NHG betreffend die Biotope von nationaler Bedeutung ist die Grundlage für eine Reihe von Biotopschutzinventaren in Form von Bundesratsverordnungen, welche die Perimeter der geschützten Gebiete und die Schutzziele bestimmen (Fahrländer, 1997, Rz. 6).

Schutz nach den genannten Vorschriften bedeutet Abwehr von Einwirkungen, die das Erreichen eines bestimmten Schutzziels vereiteln oder behindern können. Das Schutzziel kann aber nebst der Erhaltung auch in der Schonung, Pflege oder Gestaltung eines Objekts bestehen (Rohrer, 1997, Rz. 11 und 14). Beispielsweise beinhaltet es im Fall der Flachmoore auch Pflegemassnahmen: Die Verbuschung von Flachmooren muss gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. i Flachmoorverordnung durch regelmässige Schnitte verhindert werden. Die vorliegend interessierenden grossflächigen Anlagen sind indessen in Biotopen von nationaler Bedeutung grundsätzlich nicht zulässig (Fahrländer, 1997, Rz. 59). In Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung sind sie nur zulässig, wenn sich die Beeinträchtigung unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lässt (Maurer, 1997, Rz. 24). Ausnahmsweise kann das Schutzziel einer Aue von nationaler Bedeutung zum Zweck der Wiederherstellung der natürlichen Gewässerdynamik gemäss Art. 8 Auenverordnung zwar bauliche Eingriffe, aber nie die Erstellung oder Erweiterung grossflächiger Anlagen erfordern. Daraus folgt, dass ein eigentliches Naturschutzinteresse am Bau grossflächiger Anlagen per se nicht bestehen kann.

3.2.4 Landschaftsschützerische Anforderungen

Relevant für den Landschaftsschutz ist Art. 78 Abs. 2 BV über den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Diese Bestimmung begründet keine Kompetenz des Bundes gegenüber den Kantonen. In Bezug auf die Art der Erfüllung der eigenen Aufgaben ergibt sich eine solche von selbst. Der Bund ist indes angehalten, bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen (Zufferey, 1997, Rz. 49). Die Bestimmung beinhaltet eine Selbstbindung des Bundes. Konkretisiert werden die Pflichten des Bundes in Art. 2 ff. NHG. Ähnlich dem Grundsatzartikel 18 NHG über den Biotopschutz legt Art. 3 NHG eine allgemeine Schonpflicht fest. Art. 5 Abs. 1 NHG beauftragt den Bundesrat, Inventare von Objekten mit nationaler Bedeutung auszuscheiden (vgl. dazu oben Ziff. 3.1.4).

Für den Landschaftsschutz nach dem NHG und dem entsprechenden Verfassungsartikel, das heisst den «Schutz des Landschaftsbildes im engeren Sinn (Aussichtslagen, Ansichten), der

traditionellen Kulturlandschaften, der Naturdenkmäler und der räumlich ausgedehnten naturnahen Landschaften» (Rohrer, 1997, Rz. 29), gilt grundsätzlich dasselbe wie für den Naturschutz: Schutz bedeutet Abwehr von Einwirkungen, die das Erreichen eines bestimmten Schutzziels vereiteln oder behindern können. Zwar kann die Erhaltung der typischen Eigenschaften einer Kulturlandschaft auch aktive Eingriffe erfordern (Rohrer, 1997, Rz. 14). Art. 23d NHG lässt beispielsweise in den Moorlandschaften Infrastrukturanlagen unter bestimmten Voraussetzungen (Abs. 2) und wenn sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen (Abs. 1) zu. Grossflächige Anlagen im Sinn der Initiative sind davon indes nicht erfasst. Deshalb gilt auch für den Landschaftsschutz, dass kein Interesse am Bau von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen besteht.

Geradezu paradox erscheint das aus landschaftsschützerischer Sicht erforderliche Bedürfnis, setzt man Landschaftsschutz gleich mit Interesse am Erhalt des nicht überbauten Gebiets (vgl. dazu oben Ziff. 3.1.4): An der Erstellung einer bodenverbrauchenden Anlage kann aus Interesse am Erhalt des unverbauten Bodens nie ein Bedürfnis bestehen.

3.2.5 Gesamtschweizerisch

Die Bundesverfassung verwendet den Begriff *gesamtschweizerisch* insgesamt fünfmal. Als Beispiele seien hier Art. 69 Abs. 2 BV, wonach der Bund kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen kann, und Art. 78 Abs. 2 BV, wonach der Bund Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern kann, genannt. Der Begriff bezieht sich jeweils auf ein Substantiv, hier Interesse bzw. Bedeutung, und wird als Adjektiv gebraucht. Dies im Unterschied zur von den Initianten gewählten Formulierung «(...) wenn (...) gesamtschweizerisch ein dringendes Bedürfnis besteht (...)», die gesamtschweizerisch zum Verb *besteht* in Bezug setzt und als Adverb verwendet. Als Adverb wird gesamtschweizerisch auf Verfassungsstufe nicht verwendet. Die Bundesgesetzgebung kennt eine adverbiale Verwendung beispielsweise in Art. 5 Abs. 6 JSG, wonach der Bundesrat nach Anhören der Kantone die Liste der jagdbaren Arten gesamtschweizerisch beschränken kann, wenn es zur Erhaltung bedrohter Arten notwendig ist. Ein weiteres Beispiel ist Art. 14 Abs. 2 Bst. e FHSG, der regelt, dass eine Genehmigung zur Errichtung einer Fachhochschule erteilt wird, sofern der Nachweis erbracht wird, dass die Fachhochschule die Arbeitsteilung und Zusammenarbeit unter den Fachhochschulen und universitären Hochschulen gesamtschweizerisch und regional gewährleistet.

Die zwei Begriffsverwendungen sind nicht deckungsgleich. Im Fall der Verwendung als Adjektiv bedeutet gesamtschweizerisch soviel wie *national* oder *für die ganze Schweiz geltend* und dient gemeinhin der Qualifizierung der Bedeutung einer Sache. In Art. 78 Abs. 2 BV drückt gesamtschweizerisch beispielsweise aus, dass der Bund nur Objekte durch Enteignung erwerben kann, die für die ganze Schweiz von Bedeutung sind, etwa aufgrund ihrer Einzigartigkeit, nicht aber Objekte von regionaler oder lokaler Bedeutung. Wird gesamtschweizerisch als Adverb verwendet bedeutet es *auf dem gesamten Schweizer Territorium geltend* und hat eine starke räumliche Komponente. Art. 5 Abs. 6 JSG beispielsweise regelt, dass der Bundesrat nach Anhören der Kantone die Liste der jagdbaren Arten nur für das gesamte Schweizer Territorium beschränken kann, wohingegen die teilgebietsweise Einschränkung nach Art. 5 Abs. 4 JSG den Kantonen vorbehalten ist.

Das im Sinne der Initiative erforderliche dringende Bedürfnis muss deshalb auf dem gesamten Schweizer Territorium bestehen. Dieses Erfordernis kann eine einzelne Anlage allenfalls erfüllen, wenn sie von eminent hohem nationalem Interesse ist, wie etwa das Bundeshaus. Da die Initiative den Plural von Anlage verwendet und exemplarisch Anlagentypen aufzählt, ergibt sich jedoch zusätzlich die Auslegungsmöglichkeit, auf den Anlagentyp abzustellen. Für Nationalstrassen besteht beispielsweise gesamtschweizerisch ein Bedürfnis. Dieses existiert nicht nur in einer Landesgegend und ist im übertragenen Sinn von nationaler Bedeutung, sondern manifestiert sich auf der ganzen Fläche der Schweiz.

Der deutsche Initiativwortlaut steht damit im Widerspruch zur französischen Fassung, die ein *besoin urgent de la politique nationale* verlangt. Er verlangt nicht nur ein abstraktes nationales, sondern ein auf dem gesamten Schweizer Territorium tatsächlich bestehendes Bedürfnis und stellt damit höhere Anforderungen. Da auch diese Passage im Verfahren der Vorprüfung durch die Bundeskanzlei (vgl. dazu oben Ziff. 3.1.6) keine Korrektur erfahren hat und die Fassungen gemäss Art. 14 Abs. 1 PublG in gleicher Weise verbindlich sind, ist in casu die Auslegung zu wählen, die der einheitlichen Umsetzung näher kommt. Das im Sinne der Initiative erforderliche dringende Bedürfnis muss also für den Anlagentyp auf dem gesamten Schweizer Territorium bestehen.

3.2.6 Dringendes Bedürfnis

Der Ausdruck wird in der Bundesgesetzgebung unter anderem in Art. 24 Abs. 3 ArG verwendet, der zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Bewilligungsvoraussetzungen für den ununterbrochenen Betrieb aufstellt. Danach wird der vorübergehende ununterbrochene Betrieb bewilligt, wenn ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Art. 27 ArGV 1

konkretisiert dieses Erfordernis. Im Sinne dieser Bestimmung beinhaltet das für die Erstellung und die Erweiterung von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen notwendige dringende Bedürfnis Komponenten der hohen Wichtigkeit, der Kurzfristigkeit und der zeitlichen Unaufschiebbarkeit. Es ergibt sich aufgrund der öffentlichen Sicherheit oder aufgrund eines Anlasses der kulturellen, gesellschaftlichen oder sportlichen Art.

3.2.7 Sicherstellung der Nachhaltigkeit

Umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen dürfen nach der Initiative nur erstellt oder erweitert werden, wenn die Nachhaltigkeit sichergestellt ist. Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung gehört gemäss Art. 2 Abs. 2 BV zu den Zwecken der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Bundesverfassung definiert die Nachhaltigkeit in Art. 73 BV wie folgt: Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.

Ursprünglich stammt der Begriff aus der Forstwirtschaft. Er bezeichnete die Bewirtschaftungsweise eines Waldes, bei welcher immer nur so viel Holz entnommen wird, wie nachwachsen kann, so dass der Wald nie ganz abgeholzt wird, sondern sich immer wieder regenerieren kann. Die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung definierte 1987 Nachhaltigkeit in ihrem viel zitierten Brundtland-Bericht wie folgt: «Entwicklung zukunftsfähig zu machen, heisst, dass die gegenwärtige Generation ihre Bedürfnisse befriedigt, ohne die Fähigkeit der zukünftigen Generation zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse befriedigen zu können». International verankert ist der Begriff seit der Konferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio. Er schliesst neben den natürlichen Lebensgrundlagen sowie deren Erneuerbarkeit auch die sozialen und ökonomischen Aspekte ein und «strebt eine Entwicklung an, die alle drei Bereiche langfristig in Einklang bringt» (Haller/Karlen, 1999, Rz. 69).

Mit Art. 73 BV wird das ökologische Prinzip der Nachhaltigkeit in den Vordergrund gerückt (Haller/Karlen, 1999, Rz. 70). Der Mensch soll sich im Rahmen seiner Nutzung der natürlichen Ressourcen an der Erneuerungsfähigkeit der Natur orientieren (Vallender/Morell, 2002, Rz. 17). Direkt anwendbar ist Art. 73 BV nicht. Weder begründet er unmittelbare Rechtsansprüche des Einzelnen (Haller/Karlen, 1999, Rz. 70), noch ist er auf den Einzelfall anwendbar, da er keinen subsumptionsfähigen Tatbestand darstellt (Vallender/Morell, 2002, Rz. 26). Die Bestimmung ist indes behördenverbindlich. Bund und Kantone sind beauftragt, sie im Rahmen ihrer Gesetzgebungstätigkeit und bei der Planung und Konkretisierung unbestimmter Normen umzusetzen (Haller/Karlen, 1999, Rz. 70). Ein Umsetzungsbeispiel sind die Regionalen Naturpärke, deren Subventionierung das Parlament am 6. Oktober 2006 mit einer Revi-

sion des NHG beschlossen hat, die gemäss Art. 23g (neu) des Revisionsentwurfs vom 6. Oktober 2006 zum NHG (Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, 2007) nebst der Erhaltung und der Aufwertung der Qualität von Natur und Landschaft die Förderung der nachhaltig betriebenen Wirtschaft zum Ziel haben.

In Bezug auf die Umsetzung der vorliegend für die Erstellung und die Erweiterung von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen erforderlichen Nachhaltigkeit stellt sich die Frage nach den Kriterien: aufgrund welcher Indikatoren ist zu beurteilen, ob die Nachhaltigkeit sichergestellt ist? Das Indikatorensystem MONET (Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung) des Bundes ermöglicht mit seinen über 100 Indikatoren eine regelmässige Berichterstattung über die Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz (IDANE/ARE, 2007, S. 47). Diese Indikatoren sind indes, da sie die Entwicklung der Schweiz als ganzes betreffen, nicht anwendbar für einzelne Anlagen. Zwar sind weitere Indikatorensysteme bekannt – beispielsweise der ökologische Fussabdruck –, für den Bereich Bauten und Anlagen nennt das Bundesamt für Statistik indes kein Indikatorensystem (BFS, 2007). Immerhin hat der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein mit der Empfehlung SIA 112/1, Nachhaltiges Bauen – Hochbau, ein System mit 11 Kriterien entwickelt (Zürich, 2004), das für die Beurteilung herangezogen werden könnte.

3.2.8 Fazit

Insgesamt ergibt sich, dass die Initiative die Erstellung und die Erweiterung von grossflächigen Anlagen massiv erschwert. Zugelassen sind faktisch nur noch Anlagen, für die aus bildungs- oder gesundheitspolitischer Sicht ein wichtiges und zeitlich unaufschiebbares Bedürfnis besteht. Das sind insbesondere Spitäler, die der medizinischen Grundversorgung dienen, sowie Schulhäuser und Universitäten, alle einschliesslich der für den Betrieb erforderlichen Nebeninfrastruktur, wie den Erschliessungsanlagen.

Für den Nachweis der Sicherstellung der Nachhaltigkeit wäre eine Konkretisierung durch den Gesetzgeber erforderlich. Angesichts der erwähnten möglichen Anlagentypen ist indes die Verwendung des Nachhaltigkeitsbegriffs durch die Initiative reine Makulatur: Die Einhaltung der strengen Voraussetzungen gewährleistet bereits eine sehr ökologische Art der Nachhaltigkeit und es besteht weiter kein Spielraum, um dem Anspruch des auf Dauer ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits (Art. 73 BV) gerecht zu werden.

Sämtliche aus bildungs- oder gesundheitspolitischer Sicht nicht notwendigen grossflächigen Anlagen dürfen weder erstellt noch erweitert werden. Das sind also alle UVP-pflichtigen und einen gewissen Bodenverbrauch mit sich bringenden Anlagen aus den Bereichen Verkehr, Energie, Wasserbau, Entsorgung, Militär, Sport, Tourismus und Freizeit sowie Industrie (vgl. Anhang zur UVPV). Ausgenommen hiervon sind Anlagen, die direkt der Erschliessung von aus bildungs- oder gesundheitspolitischer Sicht notwendigen Anlagen dienen.

Die Voraussetzungen sind teilweise unsinnig oder widersprüchlich:

- aus bildungs- und gesundheitspolitischer Sicht sind Anlagen im Sinn der Initiative selten erforderlich;
- aus natur- oder landschaftsschützerischer Sicht sind sie praktisch nie erforderlich;
- gesamtschweizerisch im Sinn von «auf dem gesamten Schweizer Territorium geltend» wird sprachlich nicht richtig verwendet. Sinnvoller wäre in Anlehnung an die französische Fassung die Verwendung als Adjektiv: «(...) wenn (...) ein dringendes gesamtschweizerisches Bedürfnis besteht (...)».

3.3 Festlegung durch das Gesetz

Die Initiative verlangt, dass die Festlegung der Standorte und der Ausmasse von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen mit allgemeinverbindlichen Plänen durch das Gesetz erfolgt.

Gesetze sind gemäss Art. 22 Abs. 4 ParlG rechtsetzende Normen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen (Tschannen/Zimmerli, 2005, S. 85). Entscheidend sind die Attribute generell und abstrakt. Generell betrifft den persönlichen Geltungsbereich und bedeutet, dass die Regelung auf einen unbestimmt grossen Personenkreis anwendbar ist. Abstrakt betrifft den sachlichen Geltungsbereich und drückt aus, dass die Regelung auf eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten anwendbar ist (Tschannen/Zimmerli, 2005, S. 85). Gesetze werden im Verfahren der Gesetzgebung durch das Parlament erlassen (Häfelin/Müller/Uhlmann, 2006, Rz. 105); auf der Stufe Bund ist das Ergebnis des parlamentarischen Verfahrens ein Bundesgesetz gemäss Art. 164 BV. Es untersteht nach Art. 141 BV dem fakultativen Referendum. Kein Gesetz stellen die weiteren Erlassformen der Bundesversammlung nach Art. 163 BV dar (Parlamentsverordnung und Bundesbeschluss). Die kantonalen Gesetze sind in der Regel gemäss den jeweils anwendbaren kantonalen Verfassungsbestimmungen ebenfalls referendumpflichtig (Tschannen/Zimmerli, 2005, S. 85).

Die Unterscheidung zwischen Gesetzen im formellen und im materiellen Sinn, die darauf abstellt, in welchem Verfahren die generell-abstrakten Normen zustande gekommen sind, entspricht nicht mehr der Terminologie der Bundesverfassung (Häfelin/Müller/Uhlmann, 2006, Rz. 105a).

Wie die Initiative schreiben auf Stufe Bund zahlreiche Verfassungsbestimmungen in verbindlicher Weise eine Regelung durch das Gesetz vor. Diese Bestimmungen gehen der allgemeinen Aufzählung von Art. 164 Abs. 1 vor (vgl. Sutter-Somm, 2002, Art. 164, Rz. 20). Ihr Zweck ist nicht die Kompetenzzuweisung an den Bund, sondern der Gesetzesvorbehalt (Bigler-Eggenberger, 2002, Rz. 103): Die Regelung soll zum einen durch das Parlament und zum anderen in einem referendumpflichtigen Gesetz erfolgen.

Zu untersuchen ist im Folgenden, ob die Initiative eine Festlegung durch das Bundesgesetz verlangt oder ob auch ein kantonales Gesetz genügen würde.

Wenn die Bundesverfassung die Gesetzesform vorbehält, muss jeweils aus dem Zusammenhang der der Bestimmung zugrunde liegenden Kompetenzregelung geschlossen werden, ob ausschliesslich das Bundesgesetz genügt. Das 1. Kapitel des 2. Titels der Bundesverfassung regelt die Grundrechte, die absolut gelten und in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen (Art. 35 Abs. 1 BV). Der Gesetzesvorbehalt für Grundrechtseinschränkungen in Art. 36 Abs. 1 BV oder der Auftrag an den Gesetzgeber in Art. 8 BV, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen, lassen beispielsweise alternativ zum Bundesgesetz ein kantonales Gesetz genügen (vgl. Bigler-Eggenberger, 2002, Rz. 102). Das 2. Kapitel des 3. Titels der Bundesverfassung regelt die Zuständigkeiten. Die Militärgesetzgebung ist gemäss Art. 60 Abs. 1 BV Sache des Bundes. Es besteht also eine ausschliessliche Bundeskompetenz. Für Art. 59 Abs. 1 BV, der verlangt, dass das Gesetz einen zivilen Ersatzdienst vorsieht, genügt deshalb beispielsweise nur das Bundesgesetz, nämlich das ZDG.

Ein neuer Art. 75 Abs. 4 Satz 2 BV, wonach das Gesetz mit allgemeinverbindlichen Plänen die Standorte und die Ausmasse der umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen festlegt, muss deshalb zusammen mit dem ersten Absatz ausgelegt werden. Nach Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest. Diese Festlegung erfolgt durch das RPG. Da die gesamte Rechtsetzungskompetenz aber von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen wird (Ruch, 1998, Rz. 21), geht aus der Bestimmung implizit hervor, dass auch kantonale Gesetze existieren. Aus Abs. 1 kann daher kein definitiver Schluss gezogen werden.

Da die Grundsatzfestlegung durch den Bund explizit genannt wird, liegt das Bundesgesetz jedoch näher.

Dafür, dass diese Auslegung die von den Initianten gewollte ist, spricht auch die Formulierung der Übergangsbestimmung, die den Gesetzgebungsauftrag für den Fall, dass «die entsprechende Gesetzgebung» nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme der Initiative in Kraft tritt, subsidiär an den Bundesrat delegiert. Es sind zwei Arten von Gesetzesdelegationen zu unterscheiden: Einerseits die Delegation vom übergeordneten zum untergeordneten Gemeinwesen, also beispielsweise vom Bund an die Kantone, und andererseits die Delegation vom Gesetzgeber an den Verordnungsgeber. Letztere ist nur innerhalb des gegebenen Kompetenzrahmens möglich, also vom Bundesparlament an den Bundesrat oder vom kantonalen Parlament an den Regierungsrat (Häfelin/Müller/Uhlmann, 2006, Rz. 404 ff.), nicht aber vom kantonalen Gesetzgeber an die Exekutive des Bundes. Vorliegend muss deshalb davon ausgegangen werden, dass die Initiative ein Bundesgesetz im Sinn von Art. 164 BV verlangt.

Dafür spricht auch der der Initiative zugrunde liegende klare Wille der Initianten. Im Rahmen eines Interviews im Vorfeld der Lancierung der Initiative beantwortet Franz Weber die Frage, ob der Bau von Shoppingzentren zukünftig nicht mehr möglich sein wird, wie folgt: «Nur, wenn es im Interesse des Landes ist. Wir müssen eidgenössisch denken, nicht jede Gemeinde für sich. Der Bund kann sagen, wo gebaut werden darf» (Burger, 13. Mai 2006). Die Initiative bezweckt nach Meinung der Initianten weiter, «dem Bund mehr Durchsetzungskraft in wichtigen raumplanerischen Fragen zu verleihen» (Weber, 2007).

3.4 Festlegung der Standorte und Ausmasse mit allgemeinverbindlichen Plänen

3.4.1 Standorte und Ausmasse

Der Begriff Standort wird vom RPG in Art. 24 Bst. a RPG verwendet, wonach Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nur erteilt werden können, falls der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert. Die Bestimmung legt die Voraussetzungen fest für eine Ausnahmebewilligung, welche die Rechte und Pflichten für einen bestimmten Gesuchsteller mit Blick auf ein konkretes Bauvorhaben regelt (Tschannen/Zimmerli, 2005, S. 215). Das heisst Standort im Sinn des RPG meint immer einen räumlich bestimmten Ort.

Die Ausmasse einer Anlage sind nach allgemeinem Sprachgebrauch die Grössenangaben, also ihre Länge, Höhe und Tiefe. Der französische Initiativtext verwendet *la taille*, also die Grösse. Die Regelung der maximalen Ausmasse von Bauten und Anlagen erfolgt in der Regel im Rahmen von allgemeinen Bauvorschriften durch die kommunalen Baureglemente (vgl. z.B. Art. 69 Abs. 2 Bst. a BSG) und durch die Differenzierung nach verschiedenen Bauzonentypen (Gilgen, 2001, S. 108).

Die Initiative verlangt also die Festlegung der konkreten, räumlich bestimmten Anlagenstandorte und der maximalen Anlagelängen, -höhen und -tiefen.

3.4.2 Festlegung mit allgemeinverbindlichen Plänen

Der Bund verfügt für die Planung der raumwirksamen Aufgaben in den Bereichen seiner Sachzuständigkeiten über eigene Planungsinstrumente. Er erstellt gemäss Art. 13 Abs. 1 RPG die nötigen Konzepte und Sachpläne. Der Sachplan macht neben Zielvorgaben und generellen Anweisungen zwar auch räumlich und zeitlich konkrete Aussagen (Art. 14 Abs. 3 RPV) (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 13, Rz. 15). Er ist aber nur für die Behörden verbindlich (Art. 22 Abs. 1 RPV) und nicht für die Grundeigentümer (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 13, Rz. 21).

Der Plan, der Zweck, Ort und Mass der Bodennutzung allgemeinverbindlich festlegt, ist der Nutzungsplan nach Art. 14 RPG (Häfelin/Müller/Uhlmann, 2006, Rz. 936). Er weist dabei den Flächen des Planungsgebiets parzellenscharf Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14 Abs. 2 RPG) zu (Gilgen, 2001, S. 76). Der Nutzungsplan entspricht dem von der Initiative geforderten Plan insofern, als er als Bauzone nach Art. 15 RPG zum einen nebst dem Zweck der Anlage Bauweise, Gebäudeart, Gebäudehöhe, Geschosszahl, Gebäudelänge, Abstände, Dichte, Gestaltung und Störintensität (Gilgen, 2001, S. 108) festlegt und diese Festlegung zum anderen mit allgemeinverbindlicher und damit grundeigentümergebundener Wirkung vornimmt (Häfelin/Müller/Uhlmann, 2006, Rz. 750). Er kann die *Ausmasse* von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen mit allgemeinverbindlicher Wirkung festlegen.

Die Festlegung der genauen *Standorte* dieser Anlagen ist mit einem Rahmennutzungsplan indes nicht möglich: Dieser ordnet die zulässige Nutzung des Bodens in der Regel für eine ganze Gemeinde. Er umfasst dabei nebst den Zonenplänen für die Siedlung auch die Zonenpläne für die Landschaft (das gesamte restliche Gemeindegebiet, insbesondere die Bereiche ausserhalb der Bauzonen) sowie das zugehörige Baureglement (Gilgen, 2001, S. 76). In diesem Sinn stellt er «die allgemeine Grundordnung für die Bodennutzung auf» (Waldmann/Hänni,

2006, Art. 14, Rz. 12). Für die Regelung eines definierten einzelnen Sachbereichs wird der Sondernutzungsplan eingesetzt (Gilgen, 2001, S. 76). Eine Unterart des Sondernutzungsplans ist der so genannte projektbezogene Spezialplan, der nicht zonenkonforme Bauvorhaben regelt, die Raum und Umwelt besonders belasten (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 14, Rz. 13). Dabei handelt es sich um grössere öffentliche und private Vorhaben, wie touristische Anlagen oder Industrie- und Gewerbegrossanlagen (Gilgen, 2001, S. 76). Bauten und Anlagen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, werden verschiedentlich generell der Sondernutzungsplanpflicht unterstellt (Gilgen, 2001, S. 212). Diese Art des Sondernutzungsplans vermag durch die Regelung der Baubereiche und Baufelder (Gilgen, 2001, S. 216) auch den genauen Standort einer Anlage festzulegen.

Die allgemeinverbindliche Festlegung der Standorte und der Ausmasse von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen mit Plänen, wie sie die Initiative verlangt, muss also mittels speziellen projektbezogenen Sondernutzungsplänen erfolgen.

3.4.3 Schwellenwerte für umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen

Festgelegt werden muss nicht nur, welche Standorte und Ausmasse für diejenigen umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen gelten, die tatsächlich erstellt oder erweitert werden dürfen, sondern auch, welche Schwellenwerte für die Beurteilung gelten, ob eine Anlage umwelt- und landschaftsbelastend im Sinne der Initiative ist (vgl. dazu oben Ziff. 3.1.6). Für die Beurteilung der Umweltbelastung können die im Anhang zur UVPV verwendeten Grössemerkmale analog verwendet werden (z.B. Deponievolumen von 500 000 m³ für Inertstoffdeponien; Ziff. 40.4 des Anhangs zur UVPV), Umsatz- oder Kapazitätsmerkmalen (z.B. 1000 Flugbewegungen pro Jahr für Helikopterflugfelder; Ziff. 14.3 des Anhangs zur UVPV) oder Investitionsvolumen (z.B. 40 Millionen Franken für Anschlussgleise; Ziff. 12.3 des Anhangs zur UVPV; Rausch/Keller, 2001, Rz. 34). Für die Beurteilung der Landschaftsbelastung muss ein kumulativ zu überschreitender Flächenschwellenwert an unverbautem Boden festgelegt werden.

Die Initiative bietet wenige Anhaltspunkte für die genaue Festsetzung dieser quantitativen Schwellenwerte. Klar ist, dass beispielsweise ein Flugplatz oder ein Ansiedlungsvorhaben mit dem Ausmass der geplanten Niederlassung der Amgen bei Galmiz generell in den Anwendungsbereich der Regelung fallen. Was aber soll für Parkplätze oder Einkaufszentren gelten? Potentiell umwelt- und landschaftsbelastend sind sie wie unter Ziffer 3.1.5 dargelegt, auch wenn sie die Schwellenwerte des Anhangs zur UVPV (300 Motorwagen bzw. 5000 m² Ver-

kaufsfläche) bei weitem unterschreiten. Der Gesetzgeber hat hier also einen grossen Konkretisierungsspielraum.

3.5 Übergangsbestimmung

Aufgrund ihrer Konzeption und des genannten Konkretisierungsbedarfs ist die Initiative ohne Ausführungsbestimmungen nicht direkt anwendbar (vgl. dazu oben Ziff. 3.3). Die Übergangsbestimmung soll die schnellstmögliche Umsetzung der Regelung garantieren. Sie gibt dem Bund zwei Jahre Zeit. Angesichts der Tatsache, dass die durchschnittliche Behandlungsdauer von Geschäften durch das Parlament im ordentlichen Verfahren gemessen am Zeitraum zwischen der Überweisung der Bundesratsbotschaft ans Parlament und der Verabschiedung einer Vorlage 303 Tage beträgt (IPW, 1998, S. 19) ist das sehr wenig: Die Vorbereitung der Botschaft durch den Bundesrat nimmt inklusive des drei Monate dauernden Vernehmlassungsverfahrens (Art. 7 Abs. 2 VIG) und der notwendigen verwaltungsinternen Verfahrensschritte mindestens sechs bis zwölf Monate in Anspruch. Die Referendumsfrist von 100 Tagen (Art. 141 Abs. 1 BV) nimmt weitere Zeit in Anspruch. Es besteht damit die Gefahr, dass die Frist von zwei Jahren überschritten wird.

Problematisch an der Regelung ist indes vor allem die Delegation der Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat. Die Ausführungsbestimmungen regeln Recht und Pflichten der betroffenen Grund- und Anlageneigentümer abschliessend und sind deshalb als wichtige rechtsetzende Bestimmungen in Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV). Dies insbesondere weil sie auch zu Eigentumsbeschränkungen (vgl. dazu unten Ziff. 5.3) führen können (Art. 164 Abs. 1 Bst. b BV).

4 Formelle Schwerpunktverlagerungen

4.1 Von der Grundsatz- zur teilweise umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Obwohl der Bund gemäss Art. 75 Abs. 1 BV im Rahmen seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz den Kantonen durchaus auch Anweisungen geben und Normen erlassen kann, welche die Rechtsunterworfenen direkt binden (Lendi, 2002, Rz. 24), muss den Kantonen ein durch die Verfassung vorbehaltener Aufgabenbereich bleiben (Jagmetti, 1988, Rz. 101). Indem die Voraussetzungen für die Errichtung und die Erweiterung von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen auf Verfassungsstufe festgehalten und deren planerische Festsetzung mittels Gesetzgebungsauftrag an die Bundesversammlung delegiert wird, strapaziert der von der Initiative eingeführte neue Abs. 4 diese Kompetenzregelung in erheblichem Mass.

Der Bund erlässt direkt bindende Normen in einem Grundsatzgesetz nur, soweit dies zur Ordnung von Schwergewichtsproblemen hinsichtlich der gemäss Art. 75 Abs. 1 BV zu verfolgenden Zielsetzungen notwendig ist (Jagmetti, 1988, Rz. 107). Er hat in Art. 24-24d RPG das Bauen ausserhalb der Bauzonen in detaillierter Weise geregelt. Diese Regelung stösst heute vermehrt auf Kritik (Waldmann/Hänni, 2006, Vorbemerkungen zu Art. 24 ff. RPG, Rz. 2). Ihre Verfassungskonformität wird aufgrund der hohen Dichte bezweifelt. Der Bundesrat selbst bezweckt mit der laufenden Teilrevision eine Vereinfachung des Raumplanungsgesetzes, «die letztlich dazu führen soll, dass das Raumplanungsrecht wieder einfacher vollziehbar wird» (BBl 2005 7099).

Art. 75 Abs. 4 (neu) BV regelt die Materie derart abschliessend, dass den Kantonen kein Spielraum für eigene Regelungen bleibt. Er begründet eine «konkurrierende Kompetenz» für den Bund. Dessen Zuständigkeiten werden mit nachträglich derogierender Kraft umschrieben; sobald der Bund davon Gebrauch macht, geht die kantonale Kompetenz unter (BBl 1997 I 227). Zwar beschränkt sich die Bestimmung mit den umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen auf ein Schwergewichtsproblem. Es ist aber fraglich, ob sie dem erforderlichen besonderen Bedürfnis nach einer einheitlichen, gesamtschweizerischen Regelung (Hangartner, 1974, S. 178) entspricht. Den Zielen der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes wäre mit einer umfassenderen, alle Bautätigkeiten miteinbeziehenden Regelung, deren Detailausgestaltung durch die Kantone auf die

regionale Bedürfnisse abgestimmt werden könnte, besser gedient (siehe dazu unten Ziff. 5.1.1 und 5.1.2).

Da die Bestimmung die Festlegung der Standorte und Ausmasse der Anlagen mittels speziellen grundeigentümergebundlichen Sondernutzungsplänen verlangt (siehe dazu oben Ziff. 3.6.2), tritt sie unabhängig von den obenstehenden Erwägungen direkt in Konkurrenz zu Art. 75 Abs. 1 BV, da die «Raumplanung mit anordnender Wirkung gegenüber den Kantonen, den Gemeinden und den Grundeigentümern» (Lendi, 2002, Rz. 24) generell ausserhalb des Kompetenzbereichs des Bundes liegt.

Die Initiative hebt also die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes in der Raumplanung im Bereich der umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen auf zugunsten einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz.

Mit der Begründung dieser Bundeskompetenz spricht die Initiative eines der Hauptthemen der aktuellen Raumplanungspolitik an: Die Rolle des Bundes in der Raumplanung. Angesichts der existierenden Probleme (vgl. dazu oben Ziff. 1.2) wird von verschiedener Seite eine Stärkung des Bundes und eine gleichzeitige Kompetenzbescheidung der Gemeinden gefordert. Das ARE schlägt beispielsweise die Erarbeitung eines Sachplans Siedlungsentwicklung und die Schaffung der entsprechend notwendigen Verfassungsgrundlage vor (ARE, 2005, 109).

4.2 Veränderungen des Raumplanungssystems

4.2.1 Zweiteilung

Mit Ausnahme der Konzepte und Sachpläne des Bundes im Bereich seiner besonderen Sachzuständigkeiten ist die Aufstellung der Raumpläne nach dem geltenden Art. 75 BV ausschliesslich Sache der Kantone (Haller/Karlen, 1999, Rz. 156). Für umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen gilt dies mit Art. 75 Abs. 4 (neu) BV nicht mehr. Die Voraussetzungen für die Errichtung und die Erweiterung dieser Anlagen sind bereits auf Verfassungsstufe geregelt und die Planung erfolgt durch das Bundesparlament in Form von Sondernutzungsplänen. Diese Planung ist abschliessend und lässt aufgrund des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) keinen Platz für eine eigenständige kantonale Planung. Analog zu Art. 6 Abs. 4 RPG, der die Kantone verpflichtet, die Sachpläne und Konzepte als «Bundeseingaben» zu übernehmen (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 13, Rz. 28), haben

die Kantone und die Gemeinden die rechtskräftigen Sondernutzungspläne in ihre Richt- bzw. Nutzungspläne zu übernehmen und dürfen nichts unternehmen, was den planerischen Anweisungen des Bundes entgegensteht. Das heisst, es findet eine Zweiteilung des Planungssystems statt. Umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen werden vom Bund im Rahmen einer speziellen Sondernutzungsplanung geplant und festgelegt, währenddem nicht umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen und alle weiteren raumwirksamen Tätigkeiten in den Etappen der Richtplanung und der Nutzungsplanung geplant werden.

Da die Kantone zusammen mit den Gemeinden grundsätzlich noch immer für das gesamte Kantonsgebiet rund um die umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen, die noch errichtet werden dürfen, planungsverantwortlich sind, erschwert sich die Planungsaufgabe für sie durch die Zweiteilung unverhältnismässig: Einerseits sind umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen für die Verkehrs- und die Siedlungsplanung von grosser Bedeutung – eine vernünftige Ortsplanung kann nur abgestimmt auf die Anlagen erfolgen. Andererseits haben die Kantone und die Gemeinden aufgrund der abschliessenden Planungszuständigkeit des Parlaments keine Planungssicherheit.

Zur Lösung der ähnlich gelagerten Problematik im Bereich der Sachplanung (Erfüllung einer raumwirksamen Bundesaufgabe auf kantonalem Planungsterritorium) wurde mit Art. 13 Abs. 2 RPG eine Zusammenarbeits- und Informationspflicht des Bundes verankert (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 13, Rz. 40). Mindestens eine möglichst frühzeitige Information drängt sich auch vorliegend auf. Für eine Zusammenarbeit im Sinn von Art. 13 RPG, beispielsweise eine Koordination mit dem kantonalen Richtplan, bietet Art. 75 Abs. 4 (neu) BV aber zuwenig Flexibilität. Die Bestimmung setzt im Gegenteil bestehende Pläne zum Teil wie erwähnt notwendigerweise ausser Kraft und bietet generell wenig Hand zu «einer von gleichberechtigten Planungsträgern getragenen Zusammenarbeit» (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 13, Rz. 40).

4.2.2 Teilweise Aufhebung der Planungspflicht

Art. 75 Abs. 4 (neu) BV statuiert wie Art. 18 Abs. 3 RPG eine Ausnahme von der Planungspflicht der Kantone. Wo sich umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen befinden und wie gross diese sind, ergibt sich abschliessend aus den Sondernutzungsplänen des Parlaments (vgl. Waldmann/Hänni, Art. 18, Rz. 49). Diesem obliegt die entsprechende Planung und Festsetzung. Von Planung im Sinne eines dauernden Vorgangs (Lendi, 2002, Rz. 11) oder eines Prozesses der Problemlösung (Tschannen, 1998, Art. 2, Rz. 5) bleibt indes bei der gemäss der Initiative vorzunehmenden Abstimmung nicht viel übrig. Zu einseitig und streng sind die An-

forderungen. Art. 75 Abs. 4 (neu) BV ist als Abwehnorm gegen den Verbrauch von unverbautem Boden konzipiert und entspricht dem von der Raumplanung verfolgten Ziel, des umfassenden Ausgleichs «der verschiedenen Ansprüche, die an den Raum herangetragen werden» in keiner Weise (Tschannen, 1998, Art. 1, Rz. 29). Eher entspricht er einer Umweltschutznorm die materiell in ein Bundesgesetz gehört, wie beispielsweise Art. 18 Abs. 1ter NHG, wonach eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe grundsätzlich zu vermeiden und nur unter Abwägung aller Interessen erlaubt ist oder Art. 22 Abs. 1 USG, wonach Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, grundsätzlich nur erteilt werden, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden.

4.3 Erlass von Sondernutzungsplänen in Form des Bundesgesetzes

4.3.1 Rechtsatzcharakter des Raumplans

Die Rechtsnatur des Nutzungsplans ist hinsichtlich seiner Rechtsverbindlichkeit unbestritten. Er entfaltet gemäss Art. 14 Abs. 1 RPG allgemeinverbindliche Wirkung. Nicht einig sind sich Lehre und Praxis indes, ob der Nutzungsplan in verfahrensrechtlicher Hinsicht einem Rechtsatz, einer Verfügung oder einer Allgemeinverfügung gleichzuhalten ist (Tschannen/Zimmerli, 2005, S. 331). Entsprechend umfangreich und unterschiedlich sind die Meinungen in der Literatur und in der schweizerischen Rechtsprechung (Ruch, 1997, S. 147). In der Regel wird der Nutzungsplan als «Zwischengebilde» bezeichnet, das sowohl Merkmale des Rechtsatzes als auch der Einzelverfügung aufweist.

Nach Ansicht des Autors verdient die Meinung RUCH den Vorzug. Der Nutzungsplan kann Rechtsatzcharakter haben: Indem er die ihm zugrunde liegenden Normen zeichnerisch darstellt, werden diese Bestandteil des Plans. Er ist nicht nur Karte, sondern «die Gesamtheit von Karte und Vorschriften» und hat ordnenden Charakter, da er Rechte und Pflichten originär und abstrakt regelt (Ruch, 1997, S. 152).

Nach dem Zuordnungskriterium des Bestimmtheits- und Detaillierungsgrades ist die Frage entscheidend, ob «sich die zulässigen Nutzungsmöglichkeiten mit hinreichender Sicherheit aus dem Plan selbst ablesen lassen» oder ob erst der nachgelagerte Sondernutzungsplan bzw. die Baubewilligung Rechtssicherheit schaffen (Tschannen/Zimmerli, 2005, S. 332). Diese Lehrmeinung behandelt den hier interessierenden Sondernutzungsplan also eher als Verfü-

gung. Auch nach HALLER/KARLEN kann er am ehesten als Verfügung bezeichnet werden (Haller/Karlen, 1999, Rz. 148). Dem kann nach Ansicht des Autors nicht gefolgt werden. Ob er viele oder nur wenige Grundstücke betrifft, hat auch der Sondernutzungsplan wie der Rahmennutzungsplan Vorschriften zum Inhalt, die als «allgemeine, rechtsatzmässige Anordnungen (...) die in einem bestimmten Gebiet geltenden Eigentumsbeschränkungen festlegen». Er kann also ebenfalls Rechtsatzcharakter haben (Ruch, 1997, S. 154).

4.3.2 Vereinbarkeit mit der Rechtsatzdefinition des Parlamentsgesetzes

Die «theoretische Frage nach der Rechtsnatur» (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 14, Rz. 24 und 25) ist in casu von praktischer Bedeutung, da zu untersuchen ist, wie sich die Vorgabe der Initiative – Erlass von Sondernutzungsplänen in der Form des Bundesgesetzes – zu Art. 164 BV und Art. 22 Abs. 4 ParlG verhält: Bundesgesetze sind gemäss Art. 164 Abs. 1 BV ausschliesslich wichtigen rechtsetzenden Erlassen vorbehalten. Als rechtsetzend gelten gemäss Art. 22 Abs. 4 ParlG Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.

Der von der Initiative verlangte spezielle projektbezogene Sondernutzungsplan (vgl. dazu oben Ziff. 3.4.2) hat verbindliche und generelle Wirkung. Indem er die Standorte von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen festlegt, regelt er indes lediglich eine klar bestimmte Anzahl von Sachverhalten. Ein abstrakter Charakter, eine Anwendbarkeit auf eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten, kommt ihm nicht zu (vgl. Tschannen/Zimmerli, 2005, S. 85). Die Festlegung mittels Sondernutzungsplänen in Form des Bundesgesetzes verstösst damit gegen die bundesgesetzliche Legaldefinition des Rechtsatzes.

4.3.3 Erlass in Gesetzesform durch das Bundesparlament

Der Erlass von Plänen durch die Legislative ist auf kantonaler Stufe durchaus üblich. Insbesondere bei Rahmennutzungsplänen ist das Bedürfnis nach demokratischer Legitimation gross (Haller/Karlen, 1999, Rz. 49). Im Kanton Bern beispielsweise sind gemäss Art. 66 Abs. 2 BauG für den Erlass und die Änderung der baurechtlichen Grundordnung sowie für den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Überbauungsordnungen die Stimmberechtigten zuständig.

Auf Stufe Bund werden Pläne durch den Bundesrat erlassen (vgl. für die Sachpläne z.B. Art. 21 Abs. 1 RPV). Einem Erlass von Plänen durch das Parlament steht aber im Prinzip nichts

im Weg, solange eine der nach Art. 163 BV möglichen Erlassformen der Bundesversammlung – wie in casu die Form des Bundesgesetzes – verwendet wird. Tatsache ist aber, dass dies nur im Bereich der übergeordneten Planung, die sich mit Zielsetzungen und Leitbildern befasst, Sinn macht (vgl. Ruch, 1997, S. 105). Vorliegend ist klar, dass die Abwägung, welche Anlagen an welchen Standorten den strengen Kriterien genügen, und die entsprechende Festsetzung in Sondernutzungsplänen für das Bundesparlament aufgrund der fehlenden Nähe zu den tatsächlichen Verhältnissen nur unter grossem Aufwand vorzunehmen ist: Eine gute Nutzungsplanung basiert auf fundierten Kenntnissen des Ist-Zustandes. Notwendig sind detaillierte Informationen «über die Eigentumsverhältnisse und über die Absichten der Eigentümer, über die Nutzung, die Qualitäten und den Zustand der Gebäude und Quartiere (...)» (Gilgen, 2001, S. 97). Diese lokal geprägten Kenntnisse können bei den Parlamentariern nicht vorausgesetzt werden.

Redaktionell könnten die Sondernutzungspläne für umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen in Gesetzesform ähnlich gestaltet werden wie die Inventarverordnungen, die sich auf das NHG stützen: Der Erlass selber bestünde lediglich aus einigen wenigen Artikeln zur rechtlichen Bedeutung und zur Einsehbarkeit der Anhänge sowie allenfalls zu weiteren Punkten mit allgemeiner Gültigkeit (z.B. betr. die erlaubten Erweiterungstatbestände bei bestehenden Anlagen; vgl. dazu z.B. die MLV). Wichtiger wären die Anhänge, die zum einen die umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen inklusive Schwellenwerte festlegen und zum anderen die zulässigen Standorte und Ausmasse der einzelnen vom Parlament beschlossenen (siehe dazu oben Ziff. 4.4.2) Anlagen inventarisiert nach Kantonen kartographisch festhalten, bilden. Diese müssten aber im Unterschied zu den Anhängen der Inventarverordnungen, die aufgrund des umfangreichen und für die Publikation nicht geeigneten Kartenmaterials nur eine Liste mit den Objektnamen enthalten (Fahrländer, 1997, Rz. 35), im vollen Umfang in der amtlichen und systematischen Sammlung des Bundesrechts publiziert werden.

4.3.4 Anspruch auf vorgängige Anhörung

Die betroffenen Grundeigentümer haben gemäss Art. 29 Abs. 2 BV beim Erlass und bei der Änderung von Nutzungsplänen Anspruch auf rechtliches Gehör: Sie sind beim Erlass oder bei der Änderung solcher Pläne in geeigneter Form individuell anzuhören, bevor über die Zoneneinteilung ihrer Grundstücke definitiv entschieden wird (BGE 119 Ia 150 E. 5c).

Grundsätzlich besteht nach der bundesgerichtlichen Praxis im Gesetzgebungsverfahren kein Anspruch auf Anhörung. Dies wird unter anderem damit begründet, dass generell-abstrakte Regelungen den einzelnen in der Regel nicht derart unmittelbar berühren, dass sich individu-

elle Anhörungen rechtfertigen würden (BGE 119 Ia 150 E. 5c). In casu sind die Grundeigentümer indes aufgrund des konkret wirkenden Sondernutzungsplans in Gesetzesform direkt berührt. Sie müssen gemäss Art. 29 Abs. 2 BV im Rahmen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens angehört werden. Allzu hohe Anforderungen dürfen an parlamentarische Verfahren unter dem Gesichtswinkel des bundesrechtlichen Gehörsanspruches zwar nicht gestellt werden (BGE 98 Ia 77 E. 2). Es versteht sich dennoch von selbst, dass ein solches Prozedere mit sehr grossem Aufwand verbunden sein kann.

4.3.5 Gewährleistung des Rechtsschutzes

Nutzungspläne müssen gemäss Art. 33 Abs. 1 RPG öffentlich aufgelegt werden. Dies betrifft alle Nutzungspläne nach Art. 14 RPG, also auch den Sondernutzungsplan. Aufgelegt werden müssen nebst dem Plan selbst auch die dazugehörigen Vorschriften, das heisst, die ihm zugrunde liegenden Normen (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 33, Rz. 5). Funktion der Auflage ist zum einen die Sicherstellung der von Art. 4 RPG verlangten Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten. Zum anderen ist sie «Voraussetzung und Beginn des Rechtsschutzes im Planfestsetzungsverfahren» (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 33, Rz. 11). Aufgrund von Art. 29 Abs. 2 BV müssen deshalb auch die vom Parlament in Gesetzesform zu beschliessenden Sondernutzungspläne aufgelegt werden.

Gegen Nutzungspläne muss in den Kantonen gemäss Art. 33 Abs. 2 RPG mindestens ein Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Diese Bestimmung entspricht der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach bau- oder planungsrechtliche Massnahmen mit direkten Auswirkungen auf die Ausübung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer unter Art. 6 EMRK fallen (BGE 127 I 44, E. 2c und d). Vorliegend wird der Eigentümer einer Parzelle in der Industriezone ohne weiteres mit direkten Auswirkungen auf seine Eigentumsrechte konfrontiert: Die Nichtfestsetzung einer umwelt- und landschaftsbelastenden Anlage auf seiner Parzelle durch das Parlament kann erhebliche Wertminderungen des Grundstücks zur Folge haben (vgl. dazu unten Ziff. 5.3). Nebst Art. 6 EMRK garantiert auch der neue Art. 29a BV den Rechtsweg.

Das Verbot der Rechtsverweigerung betrifft auch Verfahren, durch die Pläne des Parlaments erlassen werden: Das Interesse des Privaten, «nicht einfach Objekt der Machtausübung (...) zu sein, sondern die Möglichkeit zu haben, eine Streitsache vor eine unabhängige Instanz zu bringen und dadurch verfahrensrechtliche Sicherung zu erhalten» (BB1 1997 I 503) ist geschützt. Das heisst jede streitbare Verwaltungshandlung muss samt dem ihr zugrunde liegenden Sachverhalt einer Überprüfung durch ein unabhängiges Gericht zugänglich sein (Kley, 2002, Art. 29a, Rz. 3). Berechtigt zur Ergreifung eines Rechtsmittels muss gemäss Art. 33

Abs. 3 Bst. a RPG i.V.m. Art. 89 Abs. 1 BGG sein, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Beschwerdelegitimiert sind jeweils die Adressaten des Plans, in dem meisten Fällen sind das die Grundeigentümer. Dritte sind beschwerdelegitimiert, wenn sie eine besondere Beziehungsnähe zum Streitobjekt aufweisen. Eine solche ist bei den Nachbarn aufgrund der umwelt- und landschaftsbelastenden Eigenschaften der Anlagen in der Regel gegeben (vgl. Aemisegger/Haag, 1999, Art. 33, Rz. 39).

Gegen die von der Initiative verlangten Sondernutzungspläne in Form des Bundesgesetzes muss also ein Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Das Bundesgericht als einzig mögliche Beschwerdeinstanz ist indes gemäss Art. 82 BGG nur befugt, eine Parlaments- oder eine Bundesratsverordnung zu überprüfen und zwar ausschliesslich im Rahmen der Anfechtung eines konkreten Anwendungsaktes. Bundesgesetze sind für das Bundesgericht gemäss Art. 190 BV in jedem Fall massgebend und daher nicht überprüfbar. Das heisst die Initiative kommt nicht um einen Verstoß gegen Art. 6 EMRK und Art. 29a BV herum.

4.3.6 Nachgelagerte Baubewilligung

Nach dem Konzept der Initiative bleibt die Zuständigkeit der Kantone für die Bewilligung der Errichtung und die Erweiterung von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen grundsätzlich bestehen. Standorte und Ausmasse der Anlagen sind jedoch wie vom Parlament mittels Sondernutzungsplänen festgesetzt als Bauvorschriften des Bundesrechts zu übernehmen (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 22, Rz. 67).

Hier wäre nach Meinung des Autors gemäss dem Konzentrationsmodell, das vom Bund bei Projekten, die in seine Regelungszuständigkeit fallen, angewendet wird (Marti, 1998, Art. 25a, Rz. 5), eine ergänzende Regelung im Gesetz erforderlich: Der Sondernutzungsplan müsste zugleich Baubewilligung sein und damit als Voraussetzung für die Realisierung des Vorhabens genügen. Kantonale Bewilligungen und Pläne, insbesondere die Baubewilligung, wären wie bei der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigung zwecks Vereinfachung der Verfahren nicht erforderlich (Art. 18 Abs. 3 EBG). Auch sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen, wie beispielsweise eine allfällige Rodungsbewilligung nach Art. 5 WaG, würden gleichzeitig erteilt (Art. 18 Abs. 2 EBG).

5 Materielle Schwerpunktverlagerungen

5.1 Auf die Hauptzielsetzungen der Raumplanung

5.1.1 Zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens

Die Initiative verhindert die Errichtung und die Erweiterung von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen praktisch gänzlich. Indem sie dabei weder differenziert, ob sich entsprechende Standorte innerhalb oder ausserhalb bereits bestehender oder neu auszuscheidender Bauzonen befinden, noch, ob sie gut oder schlecht erschlossen sind, wirkt sie einseitig und schematisch. Auf das Ziel der zweckmässigen Bodennutzung gemäss Art. 75 Abs. 1 BV hat sie deshalb tendenziell keinen positiven Einfluss und kann in Einzelfällen die geforderte Abstimmung der verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnisse mit der jeweils gegebenen tatsächlichen Eignung des Bodens (Lendi, 2002, Rz. 26) verunmöglichen. Als Beispiel sei der so genannte «raumplanerische Sündenfall Galmiz» erwähnt: Währenddem eine zweckmässige Bodennutzung es erfordern würde, für die Ansiedlung des Industriekomplexes der Biopharma-Unternehmung Amgen die gesamtschweizerisch am besten geeignete der bereits bestehenden Industriezonen (VLP-ASPAN, 2004) in Betracht zu ziehen, müsste das Parlament gemäss Art. 75 Abs. 4 (neu) BV aufgrund des aus bildungs- oder gesundheitspolitischer, natur- oder landschaftsschützerischer Sicht gesamtschweizerisch nicht vorhandenen dringenden Bedürfnisses einen Standort in der Schweiz von vornherein klar ausschliessen.

Aufgrund ihrer kategorischen Ausschlusswirkung gegenüber grossflächigen Anlagen reduziert die Initiative indes den Bodenverbrauch und hat deshalb auf das Ziel der haushälterischen Bodennutzung grundsätzlich einen positiven Effekt. Wie gross der Anteil der grossflächigen Anlagen am Wachstum der Siedlungsfläche ist, hängt natürlich in erster Linie von der Ausgestaltung der Schwellenwerte ab. Potentiell ist er hoch: Heute beanspruchen Industrie- und Gewerbezone, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (einschliesslich Zonen für Freizeit und Sport) und übrige Zonen (einschliesslich Zonen für militärische Bauten und Anlagen sowie Abbau- und Deponiezone), zusammen 29% der Siedlungsfläche innerhalb der Bauzonen (ARE, 2005, S. 35). Anlagen in den Kern-, Misch- und Weilerzone, die wie beispielsweise grosse Einkaufszentren von der Initiative erfasst werden, sind hierbei nicht einberechnet. Ausserhalb der Bauzonen beträgt der Anteil der Verkehrsflächen und des Industrie-

areals 56% der bebauten Fläche (ARE, 2005, S. 38). Eine konzentriertere Bauweise oder eine bessere Zusammenfassung der Siedlungstätigkeiten in den Baugebieten – beides Teilziele der der haushälterischen Bodennutzung (vgl. dazu oben Ziff. 2.3.2) – kann die Initiative aufgrund ihres undifferenzierten Ansatzes nicht erreichen. Diese Wirkung wäre insbesondere angesichts des sehr hohen Anteils an bestehenden, nicht überbauten Industrie- und Gewerbebezonen (rund 32%; ARE, Raumentwicklungsbericht 2005, S. 37) wünschenswert.

5.1.2 Geordnete Besiedlung des Landes

Hauptgrund der dispersen Siedlungsentwicklung in der Schweiz ist einerseits die mangelhafte Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung. Andererseits ist die Zusammenarbeit der verschiedenen Gebietskörperschaften mangelhaft. So führt beispielsweise der Steuerwettbewerb unter den Gemeinden zur unbedachten Schaffung von Einfamilienhausquartieren oder lokalen Gewerbegebieten (ARE, 2005, S. 12). Das stärkste Flächenwachstum ist denn auch bei den Flächen für Gebäude und deren Umschwung zu verzeichnen. Allein 32% des Siedlungsflächenwachstums der vergangenen 20 Jahre sind auf den Bau von Einfamilienhäusern zurückzuführen (ARE, 2005, S. 31).

Diese Entwicklung läuft dem Grundsatz der geordneten Besiedlung diametral entgegen: Gefordert ist eine Abstimmung der Nutzungsordnung und der Infrastrukturanlagen aufeinander (Jagmetti, 1988, Rz. 82) und die Begrenzung der «Siedlungsaktivität auf vernünftig dimensionierte Baugebiete» (Haller/Karlen, 1999, Rz. 74). Die Initiative bietet indes aufgrund ihrer schematischen Beschränkung auf umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen grundsätzlich weder eine Handhabe für eine bessere Abstimmung von Siedlung und Verkehr – eher wirkt sie einer solchen entgegen, da sie sinnvolle Verkehrsanlagen ebenfalls verhindert – noch vermag sie den Flächenverbrauch durch Wohngebäude zu bremsen.

Zweifelloos wirkt sie indes im Einzelfall gegen Vorhaben, die aufgrund ihrer Grösse oftmals nur ausserhalb der Bauzone realisiert werden können und die sich zurzeit häufen. Bereits mehrmals genannt wurde als Beispiel hierfür die geplante Niederlassung der Amgen bei Galmiz. Andere Beispiele sind die Zone industrielle et artisanale Swatch in Auvernier, NE (0.9 ha), das Industrie-Entwicklungsgebiet Lidl in Näfels/Niederurnen, GL (ca.10 ha), die Industriezone Hugo Boss in Besazio, TI (1,5 ha), die Einzonung für ein Thermalbad in Diessenhofen, TG (3-5 ha), die Einzonung für den Wellness-Resort Prätschli in Arosa, GR (6 ha), die neue Bauzone Schatzalp in Davos, GR (105 m Hochhaus) oder das projektierte Castle Radons bei Riom-Parsonz, GR (20-40 ha) (Rodewald, 2006). Solche Grossprojekte ausserhalb der bestehenden Bauzonen können aufgrund ihrer Grösse oft nur an isolierten Standorten erstellt

werden und bewirken meist ein sprunghaftes Wachstum des Siedlungsgebiets. Diese Faktoren erschweren eine geordnete Besiedlung. Probleme bietet insbesondere jeweils die Abstimmung mit dem Verkehr (BAFU/ARE, 2006, S. 9). Zumindest teilweise wirkt die Initiative also der ungeordneten Besiedlung entgegen.

5.2 Auf weitere raumplanerische Zielsetzungen

5.2.1 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Die zentralen Herausforderungen für den Umweltschutz sind derzeit die Verringerung der Treibhausgasemissionen, die Verbesserung der Luftqualität und die Erhaltung der biologischen Vielfalt (BAFU/BFS, 2007, S. 9). Probleme bereitet aber auch der starke Druck auf die Landschaft (BAFU/BFS, 2007, S. 17).

Zu den Hauptverursachern der Treibhausgasemissionen zählen mit Gesamtanteilen am Ausstoss von 27% die Abfallwirtschaft und die Industrie sowie mit 29% der Verkehr (BAFU/BFS, 2007, S. 75). Potentiellen Einfluss hat die Initiative je nach Ausgestaltung der Schwellenwerte für umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen auf den Ausstoss der Abfallwirtschaft und der Industrie: Die wichtigsten entsprechenden Anlagentypen unterstehen gemäss Ziffer 4 und 7 des Anhangs zur UVPV der Umweltverträglichkeitsprüfung und fallen deshalb in den Anwendungsbereich der Initiative. Durch die massiv erschwerte Errichtung von Entsorgungs- und Industrieanlagen wird also zumindest eine Stagnation der Treibhausgasemissionen in einem wichtigen Bereich erreicht. Gering ist der Einfluss der Initiative auf die Emissionen des Verkehrs: Eine Verringerung der Errichtung von neuen Verkehrsanlagen kann eine Zunahme des Verkehrs nur bedingt verhindern. Viel wichtiger für die Reduktion der Emissionen im Verkehrsbereich ist die Wahl des Verkehrsmittels.

Die wichtigsten Luftschadstoffe sind Stickoxide (NO_x), flüchtige organische Verbindungen ohne Methan (NMVOC), Ammoniak (NH₃) sowie lungengängiger Feinstaub (PM₁₀). Der motorisierte Verkehr (NO_x und PM₁₀) sowie Industrie und Gewerbe (NMVOC und PM₁₀) gehören zu den Hauptverursachern (BAFU/BFS, 2007, S. 69). Vergleichbar mit ihrem Einfluss auf die Treibhausgasemissionen erreicht die Initiative durch die je nach Ausgestaltung der Schwellenwerte erschwerte Errichtung von Industrieanlagen auch eine Stagnation des Grossteils der Luftschadstoffemissionen. Für den motorisierten Verkehr gilt auch bei den Luftschadstoffemissionen, dass eine Verringerung der Errichtung von neuen Verkehrsanlagen eine Zunahme nur bedingt verhindern kann.

Hauptursache für den Schwund der Biodiversität ist neben der Intensivierung der Landwirtschaft die anhaltende Zunahme der Flächen, die mit Strassen, Schienen und Gebäuden verbaut werden. Diese führt zur Zersplitterung und Zerstörung der natürlichen Lebensräume der einheimischen Tier- und Pflanzenarten (BAFU/BFS, 2007, S. 91). Aufgrund der starken Ausschlusswirkung in Bezug auf grossflächige Anlagen hat die Initiative daher grundsätzlich einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Biodiversität. Den Flächenverbrauch durch Wohnbauten (vgl. dazu oben Ziff. 5.1.2) vermag sie aber nicht zu beeinflussen. Der zunehmenden Zerschneidung von Lebensräumen durch Strassen der 3. Klasse und Quartierstrassen, die in den letzten Jahren mit 300 von 350 km neu gebauten Strassenteilstücken (BAFU/BFS, 2007, S. 93) hauptsächlich für den Ausbau des Verkehrsnetzes verantwortlich waren, vermag sie ebenfalls nichts entgegen zu setzen, da die unterklassigen Strassen nicht im Anhang zur UVPV figurieren (Ziff. 11) und deshalb wohl nicht als umweltbelastend im Sinn der Initiative gelten.

Die Zersiedelung entwertet nicht nur die Natur, sondern auch empfindliche Landschaftsgebiete (BAFU/BFS, 2007, S. 91). Als massgebend, da objektiv nachvollziehbar (vgl. dazu oben Ziff. 3.1.4), sollen hier vor allem die Beeinträchtigungen auf die vom Gesetzgeber als schützenswert bezeichneten Landschaftsräume gelten. Die Objekte des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) werden von der Zersiedelung nicht verschont: Die Zunahme der Flächen für Gebäude und Verkehr war in den vergangenen Jahrzehnten innerhalb der BLN-Gebiete nur wenig niedriger als ausserhalb. Das Industrieareal und die Erholungsflächen sind in den BLN-Gebieten sogar deutlich stärker gewachsen als ausserhalb (BAFU/BFS, 2007, S. 93). Diese Tendenz wird von der Initiative nur teilweise gestoppt, da sie unter Landschaftsbelastung generell den Verbrauch von unverbautem Boden und nicht die Beeinträchtigung von schützenswerten Landschaften versteht.

Mit ihrem Einbezug von grossflächigen Anlagen der Abfallverwertung und -beseitigung sowie von Verbrennungs- und Kläranlagen hat die Initiative tendenziell einen negativen Einfluss auf die Bemühungen im Bereich des technischen Umweltschutzes. Eine Kläranlage kann beispielsweise nur noch erweitert werden, wenn das gesundheitspolitische Bedürfnis dringend ist und auf dem gesamten Schweizer Territorium besteht. Eine Erweiterung aufgrund eines rein umweltschützerischen Bedarfs ist nicht möglich. Der angestrebte Ausbau der kommunalen Kläranlagen zwecks Elimination von Mikroverunreinigungen (z.B. hormonaktive Stoffe) aus dem Abwasser wäre ausgeschlossen. Dies obwohl Mikroverunreinigungen bereits in sehr tiefen Konzentrationen nachteilige Wirkungen auf die aquatischen Ökosysteme haben (BAFU, 2007, Mikroverunreinigungen).

5.2.2 Schaffung und Erhalt der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft

Mit ihrem Verbot der Erstellung und Erweiterung von grossflächigen Anlagen in den Bereichen Verkehr, Energie, Wasserbau, Entsorgung, Militär, Sport, Tourismus und Freizeit sowie Industrie (vgl. Anhang zur UVPV und oben Ziff. 3.2.8) hat die Initiative erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft.

Direkt betroffen ist vor allem das Baugewerbe. Mit einem Bruttoproduktionswert von 24 Mia Franken hat es einen Anteil von 5.5% an der gesamten Bruttowertschöpfung (BWS) 447 Mia Franken (BFS, 2007, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung). Seine Situation wird durch die Initiative erheblich verschlechtert: Die Bautätigkeit in der Industriebranche und der Bauboom bei den grossen Einkaufszentren und Fachmärkten – also die Erstellung von grossflächigen Anlagen – waren in den letzten Jahren hauptverantwortlich für die positive wirtschaftliche Trendwende im Baugewerbe (BFS, 2006, Bau- und Wohnbaustatistik der Schweiz, S. 21).

Indirekt betroffen, da die Anlagen wichtige Produktionsstätten darstellen, ist der Industrie- und Energiesektor, der, das Baugewerbe nicht mitgerechnet, einen Anteil von 20.8% an der BWS hat. Weitere wichtige indirekt stark betroffene Branchen sind der Verkehr und die Nachrichtenübermittlung (6.5% der BWS) sowie der Gross- und Detailhandel (12% der BWS; BFS, 2007, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung). Speziell der Detailhandel und der Freizeitbereich sind auf grossflächige Anlagen angewiesen: Einkaufszentren, Fachmärkte oder Freizeiteinrichtungen wie Multiplexkinos oder Erlebnisbäder zentrieren eine Vielzahl von Bedürfnissen des modernen Menschen. Die wirtschaftlichen Interessen an der Errichtung solcher Bauten und Anlagen sind daher sehr gross (BAFU/ARE, 2006, S. 9). Aber auch der Tourismus, insbesondere der Intensivtourismus, kommt nicht ohne grossflächige Anlagen aus.

Gravierend sind die Folgen für den Verkehr. Der Bau von essentiellen Infrastrukturwerken wird durch die Initiative verunmöglicht. Dazu gehören die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, zu der der Bund gemäss Art. 83 Abs. 1 BV verpflichtet ist, oder die Realisierung verschiedener Eisenbahngrossprojekte (Art. 196 Ziff. 3 Abs. 1 BV), die unter anderem auch der von der Verfassung verlangten Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (Art. 84 Abs. 2 BV) dienen. Der Verkehr ist nebst seiner eigenen Wertschöpfung eine wichtige Rahmenbedingung für die Wirtschaft. Beispielsweise ist die weltweite Anbindung mit Direktflügen bei der Wahl von Unternehmensstandorten eines der wichtigsten Standortkriterien (Kurus, 2002).

Die von Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG von der Raumplanung geforderten räumlichen Entfaltungsmöglichkeiten der Wirtschaft werden durch die Initiative damit klar begrenzt. Betroffen sind neben den eigentlichen räumlichen Bedürfnissen auch die notwendigen Erschliessungsanlagen. Strapaziert werden aber auch die Grundsätze der Wirtschaftsordnung der Bundesverfassung: Bund und Kantone haben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft zu sorgen (Art. 94 Abs. 3 BV). Diese Aufgabe gehört seit jeher zu den zentralen Aufgaben des Staates im Wirtschaftsbereich (BBl 1997 I 295). Dazu gehören insbesondere der Erhalt und der Ausbau eines gut funktionierenden Verkehrssystems (Kurrus, 2002). Mit ihrem Verbot verschlechtert die Initiative die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft erheblich. Dies wird sich in der momentan vorherrschenden Zeit des sich verschärfenden internationalen Standortwettbewerbs negativ auf die Schweizer Wirtschaft auswirken. Dem Druck der Wirtschaft entgegenzuwirken ist denn auch eines der erklärten Ziele der Initianten (Weber, 2007).

5.3 Eigentumsbeschränkungen

Gemäss Art. 26 BV ist das Eigentum gewährleistet. Es darf nach Art. 36 BV nur unter gewissen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Art. 26 Abs. 2 BV verlangt zudem für Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, volle Entschädigung.

Für die betroffenen Grund- und Anlageneigentümer hat die Initiative mit ihrem teilweisen Erstellungs- und Erweiterungsverbot und den weiteren Voraussetzungen erhebliche negative Auswirkungen auf ihr Eigentum. Der gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) und dem öffentlichen Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) wird mit der neuen Verfassungsbestimmung und den gestützt darauf zu erlassenden Sondernutzungsplänen in Form des Bundesgesetzes ohne weiteres Genüge getan. Ob die Beschränkungen verhältnismässig sind (Art. 36 Abs. 3 BV) kann hier offen bleiben (vgl. dazu aber unten Ziff. 7.1), da keine Möglichkeiten der gerichtlichen Überprüfung gegeben sind (vgl. dazu oben Ziff. 4.3.5). Zu untersuchen ist indes, ob sie Entschädigungsfolgen haben. Da die Initiative diesbezüglich nichts regelt, entfaltet Art. 26 Abs. 2 BV volle Geltung.

Die Beschränkungen bestehen im Verbot oder in der Einschränkung der Erstellung oder der Erweiterung gewisser Anlagentypen. Sie führen nicht zum formellen Entzug des Grundeigentums oder des Eigentums an der Anlage, sondern zum Entzug von aus dem Eigentum fließenden Befugnissen (BGE 125 II 433 E. 3a). Vorliegend ist also nicht der Tatbestand der

formellen Enteignung anzuwenden. Zu prüfen ist indes, ob die Eigentumsbeschränkungen im Resultat einer materiellen Enteignung gleichkommen und deshalb entschädigungspflichtig sind. Eine solche ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gegeben, «wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seines Grundeigentums untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil ihm eine aus dem Eigentumsinhalt fließende wesentliche Befugnis entzogen wird» (BGE 121 II 423 E. 4a).

Relevant sind nur Bau- und Erweiterungsvorhaben innerhalb von bundesrechtskonformen Bauzonen, die in naher Zukunft überbaut werden können (BGE 109 Ib 16 E. 2). Die Beschränkung anderer Vorhaben ist grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen (Riva, 1999, Rz. 145). Da die vorliegenden Beschränkungen nur umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen betreffen, liegen keine vollständigen Bauverbote vor. Eingeschränkt respektive verboten wird eine bestimmte Art der baulichen Nutzung innerhalb der gegebenen Zone, beispielsweise die Überbauung mit grossflächigen Industrieanlagen. Grundsätzlich bleibt die Möglichkeit der Überbauung bestehen. Die Initiative beinhaltet im Resultat eine Herabsetzung des Nutzungsmasses, also eine Art der Abzonung (Haller/Karlen, 1998, Rz. 479). Das Bundesgericht beurteilt in diesem Fall die Enteignungsähnlichkeit hauptsächlich danach, welche wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten dem Eigentümer noch verbleiben (Riva, 1999, Rz. 164). Kriterium ist dabei, «ob auf der betroffenen Parzelle eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung weiterhin möglich ist» (Riva, 1999, Rz. 166). Wertverminderungen von bis zu einem Drittel gelten kaum je als enteignungsgleich (Riva, 1999, Rz. 167).

Abhängig von Art und Lage der Bauzone differieren die mit der Initiative einhergehenden Wertverminderungen stark: Der Eigentümer einer peripher gelegenen Parzelle in einer Zone für publikumsintensive Bauten, wie sie beispielsweise die Gemeinde Bülach ausgeschieden hat (Stutz, 2006), hat erhebliche Wertverminderungen hinzunehmen, da die Nutzungsmöglichkeit grosses Einkaufszentrum mit Parkplatz ausgeschlossen bleibt. Völlig nutzlos wird Grundeigentum in einer Zone für Deponien, wie sie beispielsweise die Gemeinde Härkingen ausgeschieden hat (Einwohnergemeinde Härkingen, 2001), da Deponien UVP-pflichtige grossflächige Anlagen sind, die Anforderungen der Initiative an die Erstellung und die Erweiterung (vgl. dazu oben Ziff. 3.2) nicht erfüllen und deshalb als Anlagentyp generell in den Anwendungsbereich der Initiative fallen. In diesem Fall kommt die Eigentumsbeschränkung einem umfassenden und unbefristeten Bauverbot gleich, das regelmässig eine Entschädigungspflicht zur Folge hat (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 66). Hingegen verbleiben dem Eigentümer einer Parzelle in einer Arbeitsplatzzone nebst dem Bau von grossflächigen Anlagen verschiedene andere Möglichkeiten, sein Grundstück wirtschaftlich zu nutzen (Büronutzungen, kleinere Gewerbebetriebe, Hotels etc.).

Die Rechtsprechung zur materiellen Enteignung ist naturgemäss einzelfallbezogen (Haller/Karlen, 1998, Rz. 456). Eine Abschätzung der Entschädigungsfolgen der Initiative ist deshalb schwierig. Angesichts der Tatsache, dass rund 32% der gesamten Industrie- und Gewerbezone noch nicht überbaut und rund 55% davon unmittelbar baureif sind (ARE, Raumentwicklungsbericht 2005, S. 37), muss aber davon ausgegangen werden, dass die Initiative teilweise massive Entschädigungsfolgen hat, da Grundeigentümer in Einzelfällen faktisch mit Bauverboten konfrontiert werden. Betroffen von diesen Folgen ist der Bund als dasjenige Gemeinwesen, das die Nutzungsbeschränkungen eigentümerverbindlich anordnet (Waldmann/Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 92).

6 Zulässigkeit der Initiative

6.1 Im Allgemeinen

Wie dargelegt kollidiert die Initiative mit mehreren bestehenden Verfassungsbestimmungen: Einerseits mit Art. 75 BV (vgl. dazu oben Ziff. 4.1) selbst, andererseits mit Art. 164 BV i.V.m. Art. 22 ParlG (vgl. dazu oben Ziff. 4.3.2), Art. 29a oder 190 BV (vgl. dazu oben Ziff. 4.3.4), Art. 83 und 84 BV (vgl. dazu oben Ziff. 5.2.2) sowie Art. 94 BV (vgl. dazu oben Ziff. 5.2.2). Die Bundesverfassung kann indes grundsätzlich jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden (Art. 192 Abs. 2 BV). Aufgrund der Auslegungsgrundsätze bei gleichrangigen Normen gilt, dass die spezielle Bestimmung der allgemeinen Bestimmung und die spätere Bestimmung der früheren Bestimmung vorgeht (Häfelin/Müller/Uhlmann, 2006, Rz. 220). Art. 75 Abs. 4 (neu) BV verdrängt mit seiner Regelung die genannten Bestimmungen im Bereich der umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen.

Die Initiative bietet aber auch Probleme der grundsätzlichen Art. Sie hat eine radikale Verbotsausrichtung in einem sehr spezifischen Bereich und ist dennoch konkretisierungsbedürftig. In sich selbst ist sie teilweise widersprüchlich und in ihrer Wirkung schematisch. Im Rahmen der Beurteilung der Zulässigkeit sind diese Punkte indes nicht von Relevanz. Initiativbegehren auf Teilrevision wie die vorliegende sind nicht an einen materiellen Verfassungsbegriff gebunden. Grundsätzlich können beliebige Bestimmungen vorgeschlagen werden (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 816). Vorbehalten sind einzig die Anforderungen an die Gültigerklärung (vgl. dazu unten Ziff. 6.2). Darin widerspiegelt sich der hohe Wert, den die Volksrechte in der Schweiz gemäss Art. 2 Abs. 1 BV haben: Volksinitiativen gelten als Antriebselement der direkten Demokratie (BK, 2007). Nach MAISSEN hat «das letzte Wort (...) hier zu Lande die Volksabstimmung, nicht der Richter» (Maissen, 2001). Grundsätzliche Möglichkeiten gegen unverhältnismässige oder unsinnige Initiativen vorzugehen, existieren nicht. Denkbar wäre allenfalls eine nicht zulässige rechtsmissbräuchliche Ausübung des Initiativrechts. Im Rahmen der Beurteilung einer kantonalen Verfassungsinitiative hat sich das Bundesgericht indes dahingehend geäußert, dass von einer rechtsmissbräuchlichen Anwendung des Initiativrechts nur auszugehen wäre, wenn der demokratische Apparat in «sinnloser Weise» missbraucht und dadurch in Frage gestellt würde (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 2130).

Unter den bis Juli 2007 zustande gekommenen 256 Volksinitiativen lassen sich daher radikale (z.B. die Volksinitiativen «Recht auf Arbeit», BBl 1946 II 773, und «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik», BBl 1988 II 967), skurrile (z.B. die Volksinitiativen «für ein Absinthverbot», BBl 1907 VI 341, und «Verbot der Freimaurerei», BBl 1936 II 517) oder auch auf Einzelaspekte fokussierte (z.B. die Volksinitiativen «40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär», BBl 1991 IV 254, und «gegen den Überschallknall ziviler Luftfahrzeuge», BBl 1971 I 653) Volksinitiativen finden (BK, 2007). Bis auf vier Initiativen, die für ungültig erklärt werden mussten, wurden sie alle entweder dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, von den Initianten zurückgezogen oder konnten als gegenstandslos abgeschrieben werden (BK, 2007).

6.2 Gültigkeitsprüfung gemäss Art. 139 (neu) Abs. 2 BV

Gemäss Art. 139 (neu) Abs. 2 BV erklärt die Bundesversammlung eine Volksinitiative für ganz oder teilweise ungültig, wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt. Zusätzlich erforderlich ist die Durchführbarkeit, die zwar weder von Art. 139 (neu) BV noch Art. 75 BRP verlangt wird, aber nach langjähriger Praxis dennoch zu prüfen ist (BBl 2006 7632).

Da jede Ungültigerklärung massiv in die Volksrechte eingreift, ist bei der Prüfung das Prinzip der Verhältnismässigkeit staatlicher Eingriffe (Art. 5 Abs. 2 BV) zu beachten. Das Parlament muss daher die Möglichkeit der Teilungültigerklärung nach Art. 139 (neu) Abs. 2 BV der vollständigen Ungültigerklärung vorziehen, wenn der gültige Teil sinnvoll umgesetzt und vollzogen werden kann (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 853). Im Übrigen gilt die Regel, wonach im Zweifelsfall zugunsten der Gültigkeit von Volksinitiativen entschieden werden muss (Kölz, 1992, S. 426).

6.2.1 Einheit der Form

Die Wahrung der Einheit der Form ist die erste Anforderung an die Gültigkeit. Die Initiative muss gemäss Art. 75 Abs. 3 BRP entweder die Form des ausformulierten Entwurfs (Art. 139 [neu] BV) oder der allgemeinen Anregung (Art. 139 [alt] Abs. 2 BV) aufweisen. Mischformen sind ausgeschlossen, weil sie dem Grundsatz der freien und unverfälschten Stimmabgabe zuwiderlaufen würden (Odermatt, 1996, 710). Vorliegend ist die Einheit der Form gewahrt: Das Begehren ist ausformuliert und bezweckt eine unmittelbare Ergänzung von Art. 75 BV mit einem neuen Abs. 4 (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 836). Die Delegation der Festlegung der

Standorte und Ausmasse der Anlagen an den Gesetzgeber ist ebenso zulässig wie der programmatische und auslegungsbedürftige Tatbestand der umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 837). Vereinbar mit der Einheit der Form ist auch die Tatsache, dass die Bestimmung materiell eher in eine Gesetz gehören würde (vgl. dazu oben Ziff. 4.2.2; Hangartner/Kley, 2000, Rz. 816).

6.2.2 Einheit der Materie

Damit die Stimmberechtigten frei entscheiden können, muss sich eine Teilrevision der Bundesverfassung auf eine bestimmte Materie beschränken (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 824). Die Einheit der Materie ist gemäss Art. 75 Abs. 3 BRP gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Verfassung wie Gesetz fassen das Prinzip sehr weit und legen eine initiativenfreundliche Auslegung nahe (BBl 1997 I 455). In casu ist die Einheit der Materie ohne weiteres gewahrt, da sich die Bestimmung auf die Materie der umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen beschränkt.

6.2.3 Vereinbarkeit mit zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts

Volksinitiativen müssen wie Behördenvorlagen das übergeordnete Recht respektieren (Odermatt, 1996, 715). Bei den im Sinne von Art. 139 (neu) Abs. 2 BV als zwingend qualifizierten Bestimmungen handelt es sich um Normen, die wegen ihrer Bedeutung für die internationale Rechtsordnung unbedingte Geltung erfordern und als solche von der Staatengemeinschaft anerkannt sind. Zum von Bundesrat und Parlament anerkannten *ius cogens* zählen etwa die Verbote von Folter, Genozid und Sklaverei, die notstandsfesten Garantien der EMRK, die Grundzüge des humanitären Kriegsrechts (BBl 1997 I 446) und seit 2001 auch die notstandsfesten Garantien des Pakt II (BBl 2001 3439). So erfolgte die Ungültigerklärung der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» wegen Verstosses gegen das völkerrechtlich zwingende Prinzip des Ausschaffungsverbots (non-refoulement; BBl 1996 I 1355).

Wie oben unter Ziffer 4.3.4 ausgeführt, kollidiert die Initiative mit der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Diese Bestimmung entspricht als allgemeine Verfahrensgarantie in der Bundesverfassung Art. 6 EMRK und Art. 14 Pakt II (BBl 1997 I 181). Die Rechtsweggarantie ist indes gemäss Art. 15 Abs. 2 EMRK und Art. 4 Abs. 2 Pakt II nicht notstandsfest und gehört deshalb nicht zum zwingenden Völkerrecht (vgl. BGer 1A.124/2001 vom 28. März 2002, E. 3.5). Die Initiative verstösst also nicht gegen zwingendes Völkerrecht.

6.2.4 Durchführbarkeit

Als einzige ungeschriebene Anforderung an die Gültigkeit wird von den Bundesbehörden die faktische Undurchführbarkeit einer Initiative anerkannt. Stellt eine Initiative ein Begehren, das unmöglich ist und somit nicht erfüllt werden kann, ist es materiell gegenstandslos und darf nicht der Abstimmung unterbreitet werden (BBl 1997 I 445). Bei dieser Beurteilung gelten allerdings sehr strenge Massstäbe: Nur wenn eine Initiative klar und eindeutig Massnahmen verlangt, die unter keinen Umständen realisiert werden können, liegt eine Undurchführbarkeit vor (Odermatt, 1996, 717). Das Verbot, undurchführbare Regelungen aufzustellen, ist eine Sonderfall des umfassend geltenden Willkürverbotes (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 497). Bis heute einziges Beispiel einer für undurchführbar erklärten Initiative ist die 1954 zustande gekommenen Chevallier-Initiative geblieben, die eine Kürzung von Militärausgaben in Rechnungsjahren verlangte, die nach Inkrafttreten der Bestimmung bereits abgelaufen gewesen wären (Odermatt, 1996, 717).

Die fragwürdige Interessenabwägung, die Zweiteilung der raumplanerischen Zuständigkeiten, die möglichen Entschädigungsfolgen für den Bund und die Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, welche die Initiative mit sich bringt, stellen keine Probleme dar: Dass eine Initiative unvernünftige Ziele anstrebt oder absurde Auswirkungen hat, macht sie nicht undurchführbar (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 499 ff.). Eine faktische Undurchführbarkeitshürde kreiert Art. 75 Abs. 4 (neu) BV allenfalls aufgrund der äusserst problematischen Zuständigkeit des Parlaments für die Festsetzung der Standorte und Ausmasse von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen in Sondernutzungsplänen (vgl. dazu oben Ziff. 4.3.2). Physisch unmöglich ist indes auch der Vollzug dieses Teilaspekts der Initiative nicht. Das Parlament müsste den Mehraufwand auf sich nehmen und beispielsweise unter Zuhilfenahme einer neuen ständigen vorbereitenden Kommission für umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen zu bewältigen versuchen. Die Initiative ist daher durchführbar.

6.2.5 Gültigkeit der Initiative

Aus dem gesagten geht hervor, dass die Initiative weder die Einheit der Form oder der Materie noch zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt. Da ihr auch die Durchführbarkeit nicht abgesprochen werden kann, muss sie vom Parlament gemäss Art. 139 (neu) Abs. 2 BV für gültig erklärt werden.

6.3 Vereinbarkeit mit nicht zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts

Die Initiative verletzt Art. 6 EMRK und Art. 14 Pakt II (vgl. dazu oben Ziff. 4.3.4). Völkerrechtswidrige Verfassungsinitiativen, die wie in casu nicht gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verstossen, sind der Volksabstimmung zu unterbreiten (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 560). «Diese weitgehende Schonung des Initiativrechts erfolgt mit Blick auf die vielen politischen und rechtlichen Mittel, die eingesetzt werden können, um einen Normkonflikt zu vermeiden. Zu denken ist an völkerrechtskonforme Auslegung, an die Möglichkeit, einen völkerrechtskonformen Gegen- oder Alternativvorschlag zu präsentieren, an eine völkerrechtskonforme Umsetzung der Initiative, an eine allfällige Kündigung des Staatsvertrags» (BBl 1997 I 446).

Eine völkerrechtskonforme Auslegung oder Umsetzung von Art. 75 Abs. 4 (neu) BV fällt in casu ausser Betracht – zu klar fordert die Bestimmung Festlegungen mittels Nutzungsplänen durch das Gesetz. In Frage kommt nur die Vorlage eines völkerrechtskonformen Gegen- oder Alternativvorschlags. Ein solcher könnte den Erlass des generell-abstrakten Teils der Regelung, also insbesondere die Festsetzung der Schwellenwerte, noch immer an den Gesetzgeber delegieren, müsste aber auf die Forderung der Festsetzung der Standorte und Ausmasse durch das Gesetz verzichten.

Die Gefahr, dass durch eine Annahme von Art. 75 Absatz 4 (neu) BV völkerrechtswidriges Bundesverfassungsrecht geschaffen wird und sich die Schweiz völkerrechtlich verantwortlich machen würde (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 561), ist daher nicht abzuwenden. Im Rahmen der Prüfung der Gültigkeit der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» hat der Bundesrat anerkannt, dass «letztlich jeder Staat völkerrechtswidrig handeln kann, wenn er bereit ist, die entsprechenden Konsequenzen zu tragen» (BBl 1994 III 1492). Die Rechtsweggarantie ist ein für die Durchsetzung des Rechts und die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates elementares Grundrecht (Hangartner, 2002, Rz. 13). Ihre Einräumung entspricht dem internationalen Standard (Kley, 2002, Rz. 2). Eine teilweise Aufhebung, wie sie die Initiative herbeiführen könnte, wäre zum einen rechtsstaatlich bedenklich und zum anderen dem Ansehen der Schweiz wenig förderlich. Die Behörden werden daher versuchen, Volk und Stände von einer Annahme abzuhalten. So hat der Bundesrat 1994 vor den Konsequenzen der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» wie folgt gewarnt: «Der Bundesrat weist aber darauf hin, dass diese Konsequenzen im Falle einer Annahme der Initiative derart gravierend wären, dass die Schweiz (...) aussenpolitisch isoliert, von der Staatengemeinschaft stigmatisiert und als Rechtsstaat in Frage gestellt würde» (BBl 1994 III 1492).

7 Würdigung

7.1 Problematik der Initiative

Die Volksinitiative «gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen» will in Kombination mit der Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» den Schweizer Boden retten. Sie schränkt zu diesem Zweck die Erstellung und Erweiterung von umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen rigoros ein. Diese Einschränkung hat gewisse positive Effekte auf die haushälterische Bodennutzung und die geordnete Besiedlung des Landes (vgl. dazu oben Ziff. 5.1) und ist der Erhaltung des (unverbauten) Schweizer Bodens durchaus förderlich. Eine Rettung im Sinne eines Stopps der fortschreitenden Zersiedlung und des hohen Bodenverbrauchs vermag die Initiative aber nicht herbeizuführen. Zu einseitig beschränkt sie sich auf die Verhinderung grossflächiger Anlagen anstatt die Handhabung der Bauzonen gesamthaft zu betrachten (vgl. ARE, 2005, S. 111). Indem sie an den physisch unverbauten Boden anknüpft, verpasst sie es zudem, den für ihr Ziel essentiellen Bezug zur Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet herzustellen. Die teils mangelhafte Eignung wird durch die Kombination mit der Tandem-Initiative Nr. 2 nicht verbessert, da auch diese mit ihrer Beschränkung auf die Regelung des Zweitwohnungsbaus zu einseitig und spezifisch wirkt.

Nach Ansicht des Autors kann eine strengere Regelung der umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen grundsätzlich auch auf einfache Weise mit dem mildereren Mittel der Stärkung der Richtplanung herbeigeführt werden (vgl. ARE, 2005, S. 110).

Von erheblicher Art sind die negativen Folgen der Initiative. Zum einen sind die Auswirkungen für die Schweizer Wirtschaft gravierend. Deren Rahmenbedingungen werden verschlechtert und verschiedenen wirtschaftlichen Aktivitäten wird die Grundlage gänzlich entzogen. Zum anderen wird der Bund aufgrund der Verletzungen der Eigentumsrechte von unzähligen Grundeigentümern mit massiven Entschädigungsforderungen konfrontiert.

Angesichts der nur teilweise gegebenen Eignung und Erforderlichkeit muss die Initiative deshalb als unverhältnismässig bezeichnet werden.

Problematisch ist sie aber nicht nur in tatsächlicher sondern nebst diversen anderen Unzulänglichkeiten auch in rechtlicher Hinsicht:

- Ihre Formulierung ist stark auslegungsbedürftig. Erst die Konkretisierung durch das Gesetz schafft Klarheit darüber, welche Anlagen ab welcher Grösse in den Anwendungsbereich der Initiative fallen. Da sie für das betroffene Rechtssubjekt direkte Auswirkungen haben kann, schafft sie so eine erhebliche Rechtsunsicherheit.
- Sie schafft für den Bereich der umwelt- und landschaftsbelastenden Anlagen neue Zuständigkeiten. Ein homogener Vollzug des Raumplanungsrechts wird damit verunmöglicht.
- Die grundeigentümergebundene Festlegung von Standorten und Ausmassen im Bundesgesetz ist nicht vereinbar mit der Rechtsweggarantie nach Art. 6 EMRK und der bundesgesetzlichen Definition des Rechtssatzes; sie ist rechtsstaatlich bedenklich.

7.2 Initiative als politisches Druckmittel

Der Rückzug von Initiativbegehren wurde über die Jahre durch die Rechtsentwicklung stetig erleichtert. Dadurch wurden Volksinitiativen vermehrt zum Verhandlungspfund von Gruppierungen, die Einfluss auf das Parlament erlangen wollen (Hofer, 1994, S. 2). Viele der 77 zurückgezogenen und der 147 in der Volksabstimmung verworfenen Initiativen (BK, 2007) haben zu einem Gegenentwurf der Bundesversammlung geführt, in dem die Anliegen der Initianten regelmässig bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt wurden (Hangartner/Kley, 2000, Rz. 812).

Nach Ansicht des Autors bezweckt die Volksinitiative «gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen» nicht zuletzt die Ausübung von politischem Druck. Sie macht sich dabei das für die Raumplanung zur Zeit günstige Umfeld zu Nutzen. Ihre Anliegen sind grundsätzlicher Natur: Im Rahmen der anstehenden Revision des RPG sollen die Rolle des Bundes in der Raumplanung gestärkt und die materiellen Vorschriften verschärft werden. Kommt der Gesetzgeber diesen Anliegen zumindest teilweise entgegen, ist anzunehmen, dass die Initianten ihr Begehren zurückziehen werden – aufgrund ihrer radikalen Ausrichtung hat die Initiative wenig Chancen, von Volk und Ständen angenommen zu werden.

8 Literatur

- Achtermann, W. und Berset, C. (2006) *Gesundheitspolitiken in der Schweiz – Potential für eine nationale Gesundheitspolitik*, Band I Analyse und Perspektiven, Band II, 10 Portraits, Bern.
- Aemisegger, H. und Haag, S. (1999) *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Art. 33, Bern.
- ARE (2005) *Raumplanungsbericht 2005*, Bern.
- ARE (2006) *Hartsteinbrüche*, Planungshilfe für die Standortplanung, Bern.
- Aschinger, R. (2006) Galmiz bringt Stein ins Rollen, *Der Bund*, 27. März 2006.
- BAFU (1998) *Landschaftskonzept Schweiz*,
http://www.landschaftskonzept.ch/d/_start.htm, 17. Juni 2007.
- BAFU (2007) Landschaft als Produkt der Wahrnehmung,
<http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00516/00530/index.html?lang=de>, 7. Juli 2007.
- BAFU (2007) Objekte des BLN,
<http://www.bafu.admin.ch/bln/02687/index.html?lang=de>, 7. Juli 2007.
- BAFU (2007) Mikroverunreinigungen,
<http://www.bafu.admin.ch/gewaesserschutz/03716/index.html?lang=de>, 11. August 2007.
- BAFU und ARE (2006) *Verkehrsentensive Einrichtungen im kantonalen Richtplan*, Bern.
- BAFU und BFS (2007) *Umwelt Schweiz 2007*, Bern.
- BFS (2006) Bau- und Wohnbaustatistik der Schweiz, Bauinvestitionen, Bauausgaben und -vorhaben 2004–2005, Wohnbautätigkeit 2004, Neuenburg.
- BFS (2007) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Kennzahlen, Produktionskonto nach Branchen,
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche/blank/kennzahlen/produktionskonto/nach_branchen.html, 14. Juli 2007
- BFS (2007) Weitere Indikatorenssysteme zur Nachhaltigen Entwicklung,
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/nachhaltige_entwicklung/indikatoren0/autres.html, 29. Juni 2007.

- Bigler-Eggenberger, M. (2002) *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, Art. 8 Abs. 4, St. Gallen.
- Brunner, U. (1998) *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, Glossar, Zürich.
- Brunner, U. (1999) *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, Art. 44, Zürich.
- Brunner, U. und Müller-Stahel H.U. (1985) *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, Fachausdrücke, Zürich.
- Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament (2007) Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz. Teilrevision, <http://www.parlament.ch/se-schlussabstimmung-05-027.pdf>, 29. Juni 2007.
- Dilger, P. (1982) *Raumplanungsrecht der Schweiz*, Zürich.
- Einwohnergemeinde Härkingen (2001) Zonenreglement, <http://www.haerkingen.ch/dl.php/de/20060110112905/Zonenreglement.pdf>, 15. Juli 2007.
- Fahrländer, K. L. (1997) *Kommentar zum Natur- und Heimatschutzgesetz*, Art. 18a, Zürich.
- Favre, A.-C. (1997) *Kommentar zum Natur- und Heimatschutzgesetz*, Art. 4, Zürich.
- Gilgen, K. (2001) *Kommunale Richt- und Nutzungsplanung*, Zürich.
- Häfelin, U., Müller, G. und Uhlmann, F. (2006) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zürich.
- Haller, W. und Karlen, P. (1999) *Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht*, Band I, Zürich.
- Hangartner, Y. (1974) *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Bern.
- Hangartner, Y. (2002) *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, Art. 5, St. Gallen.
- Hangartner, Y. und Kley, A. (2000) *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich.
- Helvetia Nostra (2006) Eidgenössische Volksinitiative gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen, http://www.ffw.ch/files/initiative_1.pdf, 29. Juli 2007.
- Hofer, B. (1994) *Die Volksinitiative als Verhandlungspfand*, Bern.
- Institut für Politikwissenschaft (IPW) (1998) *Schweizerische Bundesversammlung: ein aktives Gesetzgebungsorgan*, Eine empirische Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses in den Jahren 1995-97, Bern.

- Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung (IDANE) c/o Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2007) *Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Ein Wegweiser*, Bern.
- Jagmetti, R. (1988) *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 22^{quater}*, Basel/Zürich/Bern.
- Keller, P.M. (2002) *Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 7*, Zürich.
- Kley, A. (2002) *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Art. 29a*, St. Gallen.
- Kölz, A. (1992) Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, **1992**, 420, Zürich.
- Kurrus, P. (2002) FDP Schweiz, Fachtagung Wachstum und Entwicklung dank Mobilität, Mobilität: Erfolgsfaktor für Wohlstand, <http://www.fdp.ch/dl/Mobilit%C3%A4t02/PKurrus.pdf>, 15. Juli 2007.
- Landschaftsinitiative (2007) Mediencommuniqué vom 10. Juli 2007, http://www.landschaftsinitiative.ch/data/070710_d_PC.pdf, 22. Juli 2007.
- Leimbacher, J. (1997) *Kommentar zum Natur- und Heimatschutzgesetz, Art. 6*, Zürich.
- Lendi, M. (2002) *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Art. 75*, St. Gallen.
- Lettau, M. (2006) Franz Weber will die Schweiz retten, *Der Bund*, 10. Mai 2006, Bern.
- Lettau, M. (2007) Galmizer Spätfolgen, Landschaftsinitiativen im Multipack – als Reaktion auf die Zersiedlung der Schweiz, *Der Bund*, 15. Mai 2007, Bern.
- Lettau, M. (2007) Landschaftsinitiativen im Multipack, Mit Galmiz im Hinterkopf, *Der Bund*, 5. Juli 2007, Bern.
- Mader, L. (2002) *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Art. 118*, St. Gallen.
- Maissen, T. (2001) Vom Republikanismus zum Liberalismus /Gegensätzliche Traditionen in der Schweizer Geschichte, *Neue Zürcher Zeitung*, 10. März 2001, Zürich.
- Marti, A. (1998) *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 25a*, Bern.
- Mutter, B. (2004) Raumplanungschef unter Druck, *Tages-Anzeiger*, 18. Dezember 2004.
- Mutter, B. und Malcher, I. (2006) Deiss will aus Amgen-Nein lernen, *Tages-Anzeiger*, 25. Januar 2006, Zürich.

- Odermatt, L. (1996) Ungültigerklärung von Volksinitiativen, *Aktuelle Juristische Praxis*, **6/96**, 710, St. Gallen.
- Rausch, H. und Keller P.M. (2001) *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, Art. 9, Zürich.
- Riva, E. (1999), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Art. 5, Bern.
- Rodewald, R. (2006) Was geschieht, wenn nichts geschieht?, *natur und mensch*, Nummer **3/2006**, 27, Schaffhausen.
- Rohrer, J. (1997) *Kommentar zum Natur- und Heimatschutzgesetz*, 1. Kapitel, Zürich.
- Ruch, A. (1997) *Das Recht in der Raumordnung*, Basel.
- Ruch, A. (1998) *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Einleitung und Art. 22. Bern.
- Schmid, G. und Schott, M. (2002) *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, Art. 62, St. Gallen.
- Schrade, A. und Wiestner, H. (2001) *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, Art. 18, Zürich.
- Schweizerische Bundeskanzlei (BK) (2007) Volksinitiativen, <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html?lang=de>, Bern, 17. Juli 2007.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) (2004) Galmiz - Prüfstein für die Raumplanung, Projekt Redwood: Ein Lehrstück für die künftige Industrieansiedlungspolitik der Kantone, http://www.g26.ch/galmiz/text_010.html, 22. Juli 2007.
- Stadt Zürich, Hochbaudepartement (2004) Empfehlung SIA 112/1, Nachhaltiges Bauen – Hochbau, Kriterien, http://www.stadt-zürich.ch/internet/hbd/home/beraten/fachstellen/nachhaltiges_bauen.ParagraphContainerList.ParagraphContainer1.ParagraphList.0007.File.pdf/SIA%20112_1%20Kriterien.pdf, 29. Juni 2007.
- Stotz, B. (2006) Zürcher Unterländer, beschränkte Nutzung, http://www.zuonline.ch/storys/storys_laufend.cfm?VID=8564, 15. Juli 2007.
- Sutter-Somm, K. (2002) *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, Art. 163, St. Gallen.
- Trösch, A. (2002) *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, Art. 78, St. Gallen.
- Tschannen, P. (1999) *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Art. 1 und 2, Bern.

- Tschannen, P. und Zimmerli, U. (2005) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bern.
- TSR (2006) Franz Weber veut «sauver le sol suisse»,
<http://www.tsr.ch/tsr/index.html?siteSect=800001&sid=6699954&cKey=1147180596000>, 22. Juli 2007.
- Universität Zürich (2004) *Schweiz braucht Innovationsschub*,
<http://www.unipublic.unizh.ch/campus/uni-news/2004/1427.html>, Zürich, 27. Juni 2007.
- Vallender, K. (2002) *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, Art. 26, St. Gallen.
- Vallender, K. A. und Morell, R. (2002) *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, Art. 73, St. Gallen.
- Waldmann, B. (1997) *Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften*, Freiburg.
- Waldmann, B. und Hänni, P. (2006) *Raumplanungsgesetz*, Handkommentar, Freiburg.
- Weber, F. (2007) Rettet den Schweizer Boden, http://www.schweizerdemokraten.ch/Rettet_den_Schweizerboden__1_.pdf, 14. Juli 2007.
- Zufferey, J.-B. (1997) *Kommentar zum Natur- und Heimatschutzgesetz*, Chap 2, Zürich.