

Zeitschrift: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

Band: 75 (1977)

Heft: 3: Raumplanung in der Schweiz

Artikel: Baugebietsbeschränkung durch Baugebietsetappierung nach aargauischem Recht

Autor: Pfisterer, T.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-228751>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 24.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

III.

Das verworfene Raumplanungsgesetz hat in seinem Art. 1, Abs. 2, *Ziele und Aufgaben der Raumplanung* umrissen. Damit wurde erstmals auf Gesetzesebene versucht, raumordnerische Vorstellungen in einer übergeordneten Gesamtschau festzuhalten. Und dieser Versuch beschlug nicht etwa einfach Neuland. Denn vieles, was in Art. 1, Abs. 2, aufgelistet war, bildet bereits heute Gegenstand anderweitiger Gesetzgebung.

So findet lit. a Niederschlag in der Forstgesetzgebung, im Gewässerschutz, im Natur- und Heimatschutz, lit. b in der Landwirtschaftsgesetzgebung und in der Wohnbau- und Eigentumsförderung. Auf lit. c und e ausgerichtet ist das Investitionshilfegesetz für Berggebiete mit den flankierenden Massnahmen. Im Dienste von lit. f stehen der BMR und die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung, in jenem von lit. g die Landwirtschaftsgesetzgebung.

IV.

Der *verfassungsmässige Auftrag* nach Art. 22quater BV bleibt bestehen: Auf dem Wege der Gesetzgebung sind die Grundsätze für eine durch die Kantone zu schaffende Raumplanung festzulegen. Das Dossier Raumplanungsgesetz Schweiz kann deshalb nicht geschlossen werden. Wir haben uns mit der Gestaltung einer neuen Vorlage zu befassen. Und dazu abschliessend einige Gedanken.

Gegenüber der verworfenen Vorlage sind sicher Entlastungen angezeigt. Sie haben wohl einige der umstrittenen Bereiche zu umfassen, so die Enteignung, die Mehrwertabschöpfung und den Volkswirtschaftlichen Ausgleich. Auch Kürzungen und Vereinfachungen sind durchaus erwünscht und zu verwirklichen.

Essentialia auch für ein künftiges Gesetz scheinen mir anderseits die bereits erwähnten Zielsetzungen, das hauptsächliche Instrumentarium mit Richtplanung und Nutzungsplanung sowie die Zuständigkeitsordnung mit Schwergewicht bei den Kantonen und – je nach ihrer eigenen Ordnung – den Gemeinden. Bestimmungen über das Baubewilligungsverfahren, obligatorische Nutzungsgebiete und die Landerschliessung dürften sodann zu den Minimalien gehören.

Der Gesetzesentwurf soll neu konzipiert werden, sich auf Wesentliches und Notwendiges beschränken. Das aber muss er enthalten, wenn er dem Verfassungsauftrag gerecht werden soll: Grundsätze für eine Raumplanung zu statuieren, welche die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes gewährleistet.

Adresse des Verfassers: Dr. iur. L. Schlumpf, Ständerat; Delegierter des Bundesrates für die Preisüberwachung, 3003 Bern und 7012 Felsberg

Baugebietsetappierung nach aargauischem Recht

Th. Pfisterer

I. Vom Prinzip der Etappierung

Obwohl das Schweizer Volk am 13. Juni 1976 den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 14. Oktober 1976 (Bundesblatt 1974 II 816 ff.) abgelehnt hat, ist für viele Ortsplanungen die *Frage, ob und wie sie ihre übergrossen Baugebiete beschränken sollen, nach wie vor aktuell*. Ebenso zeitgemäß ist der vom Gesetzesentwurf aufgezeigte Lösungsweg. Vorgeschenen war ja, die bestehenden Baugebiete in Bauzonen (Art. 26 RPG; für einen Bedarf von 10 bis 15 Jahren), Reservezonen bis zum Rand des Siedlungsgebietes (Art. 11 Abs. 1 RPG; für die folgenden 10 bis 15 Jahre, gesamthaft also für 20 bis 25 Jahre) und allenfalls noch Bauentwicklungsgebiete oder -zonen (Art. 11 Abs. 2 RPG; für noch längere Zeiträume) zu unterteilen. Im Sinne der hier verwendeten Terminologie ist dies nichts als eine *Baugebietsetappierung*. Eine zunehmende Anzahl von aargauischen Gemeinden setzt zur Beschränkung der Baugebiete weitgehend die gleiche Methode ein; sie entspricht zudem der Politik des Baudepartements als Vorprüfungs- und des Grossen Rates als Genehmigungsinstanz von Zonenplänen. Den

Organisatoren dieser Tagung liegt es offenbar daran, am Beispiel des Aargaus aufzuzeigen, dass dieser Weg auch ohne Bundesgesetz den Kantonen und Gemeinden weiterhin offensteht. (Zur Baugebietsetappierung und ihren rechtlichen Randbedingungen im allgemeinen vgl. vom gleichen Verfasser, «Möglichkeiten zur Beschränkung der Baugebiete aus der Sicht vorab des aargauischen Rechts», in: *Planen und Bauen in der Nordwestschweiz*, 1977.)

Unter dem Begriff der *Etappierung* werden verschiedene raumplanerische Vorkehren zusammengefasst, die nur zum Teil dazu geeignet sind, das Baugebiet effektiv, zuverlässig zu beschränken. Gemeinsam ist ihnen, dass sie das auf kurze, mittlere oder längere Frist für die Überbauung vorgesehene Gebiet im Zonenplan in *räumlich abgegrenzte Abschnitte* – sogenannte *Etappen* – unterteilen, in bestimmtem Ausmass die bauliche Entwicklung zunächst auf den Bereich der ersten Etappe konzentrieren und weitere Etappen erst später eröffnen; es geht bei der Etappierung um eine *zeitliche Staffelung* aller oder einzelner Aspekte der baulichen Entwicklung. Da die bauliche Entwicklung im wesentlichen einerseits von der öffentlichen Erschliessungspolitik und anderseits von der privaten Bautätigkeit sowie in bestimmtem Masse von der übrigen öffentlichen Infrastrukturpolitik abhängt, kann man – je nachdem ob man beim ersten oder beim zweiten dieser Bestimmungsfaktoren ansetzt – von einer *Erschliessungsetappierung* oder von einer *Baugebietsetappierung* sprechen.

Da sie sich in Ziel und Rechtswirkungen sowie namentlich in ihrer Eignung für die Baugebetsbeschränkung unterscheiden, sei zunächst versucht, sie hier begrifflich zu trennen.

II. Erschliessungsetappierung und Baugebietsetappierung

1. Die Erschliessungsetappierung – für Baugebetsbeschränkungen weniger geeignet

Im Rahmen der Erschliessungsetappierung unterteilen die Gemeinden das Baugebiet in verschiedene *Erschliessungsetappen*, um dann den Bau der Strassen, Kanalisationen usw. auf die erste Erschliessungsetappe zu konzentrieren und die Erschliessung der zweiten (oder allfälliger weiterer) Etappen auf später aufsparen zu können. Sie wollen dadurch in erster Linie eine *möglichst systematische, rationelle und folglich kostengünstige Erschliessungstätigkeit der öffentlichen Hand* sicherstellen und gleichzeitig *die private Bautätigkeit fördern* oder zumindest die Infrastrukturpolitik darauf abstimmen (§ 157 Abs. 1, § 158 Abs. 1 BauG; Art. 5 Abs. 1 des eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974, SR 843). Es geht ihnen darum, die vorhandenen öffentlichen Einrichtungen optimal auszulasten und beim Bau neuer Anlagen die stets knappen technischen, organisatorischen und finanziellen Mittel gezielt am richtigen Ort und zur richtigen Zeit so wirkungsvoll als möglich einzusetzen. Eng damit verknüpft ist das zweite Ziel der Erschliessungsetappierung, *die Öffentlichkeit vor übersetzten Erschliessungswünschen Privater zu schützen*. Die Praxis unterstellt dabei vielfach, die Gemeinden seien gezwungen, alles Land im Baugebiet zu erschliessen und die Grundeigentümer könnten einen entsprechenden Erschliessungsanspruch geltend machen; nur mit einer Erschliessungsetappierung sei es möglich, diese *kommunale Erschliessungspflicht* durch Beschränkung der öffentlichen Infrastrukturanstrengungen auf die erste Etappe zu begrenzen und so zu verhindern, dass die Gemeinde finanziell überfordert werde (so z. B. Ulrich Fischer, Baugebiete erster und zweiter Etappe im Zonenplan, Aargauisches Beamtenblatt, 67 [1970] 62 f., und Karl Frey, Das Baugebiet in der aargauischen Ortsplanung, Europäische Hochschulschriften, Reihe II Band 143, Bern/Frankfurt 1976, 66f.). Zwar bestehen, zumindest was die heutige kantonale argauische Gesetzgebung anbelangt, im Rechtssinne weder eine derartige Erschliessungspflicht noch ein Recht der Privaten auf Erschliessung (Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1974, 622; AGVE 1972, 604 ff.; vgl. BGE 92 I 377 und 510 sowie 100 I b 210); die Gemeinden sind im Gegenteil befugt, die Erschliessungstätigkeit quantitativ nach Massgabe ihrer Leistungsfähigkeit und örtlich gemäss planerischen Überlegungen zu begrenzen (BGE 92 I 377 ff. und 510 ff.). Dennoch wäre es unrealistisch, zu übersehen, dass die Gemeinden tatsächlich-politisch oft einem Druck Privater ausgesetzt sind, der sie kaum weniger als eine rechtlich verankerte Erschliessungspflicht bedrängt. (Zum Ganzen AGVE 1969, 269 f.; AGVE 1975, 594 ff.; Entscheid des aargauischen Verwaltungs-

gerichts in Sachen Zühlke und Mitbeteiligte vom 4. März 1976 Erw. II/1, teilweise zur Veröffentlichung in AGVE 1976 bestimmt; Pius Guthäuser, Institute des modernen kantonalen Planungsrechts, in: Hauptprobleme der Orts- und Regionalplanung, Vorträge des 117. Kurses der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften am 8. und 9. April 1965 in Langenthal, 25 f.; Fischer, a. a. O., 63 ff.; Fridolin Biland, Die Erschliessung von Bauland unter besonderer Berücksichtigung des aargauischen Rechts, Diss. Basel 1974, 191 ff.; Frey, a. a. O., 65 ff.)

Die Erschliessungsetappierung soll also *die öffentliche Erschliessungstätigkeit, nicht aber die private Bautätigkeit auf das Gebiet der ersten Erschliessungsetappe beschränken*. Zwar hat sie praktisch vielerorts die Nebenwirkung, das private Bauen zu verhindern, weil Gebäude bloss auf erschlossenen Grundstücken erstellt werden dürfen (§ 156 Abs. 1 lit. b BauG), in der Regel allein die Gemeinden Strassen und Kanalisationen usw. bereitstellen können und sie sich dabei auf das Gebiet der ersten Etappe beschränken. Dort freilich, wo Private von sich aus die gesetzlich verlangten Erschliessungswerke ordnungsgemäss errichten, betreiben und gar noch selber bezahlen können, steht einer sofortigen Überbauung auch ausserhalb der ersten Etappe nichts entgegen. *Das Recht zur Privaterschliessung* ist im Rahmen einer Erschliessungsetappierung im ganzen Baugebiet – auch in der zweiten Erschliessungsetappe – gewährleistet (AGVE 1969, 27; AGVE 1975, 204; erwähnter Verwaltungsgerichtsentscheid in Sachen Zühlke Erw. II/1; Guthäuser, a. a. O., 26).

Als Massnahme zur Beschränkung der Baugebiete steht die Erschliessungsetappierung wegen dieser Möglichkeit zu privater Erschliessung nicht im Vordergrund. Überhaupt ist die Erschliessungsetappierung nicht selten planerisch, rechtlich und bodenpolitisch *fragwürdig*. Planerisch, weil durch beliebig verstreute Bauten negative Präjudizien für die bauliche Entwicklung der ganzen Gemeinde entstehen und bei konzentrierter Besiedlung unter Umständen vermeidbare Ausstattungsinvestitionen (z. B. für Schulhäuser, Kindergärten) verursacht werden können, kurz, weil die Gefahr besteht, dass die Streubauweise unterstützt wird und die Gemeinden finanziell überfordert werden. Rechtlich problematisch ist die Erschliessungsetappierung, weil sie Ungleichheiten hervorruft. Der wirtschaftlich gut situierte Bauherr kann ihre Schranke überspringen und auf eigene Kosten erschliessen, während sie für den durchschnittlichen Grundeigentümer eine Baugebetsbeschränkung bedeutet; die zweite Erschliessungsetappe tendiert dazu, eine «Bauzone für Reiche» zu werden. Dass damit auch bodenpolitisch unerwünschte Monopole entstehen können, liegt auf der Hand. Die Erschliessungsetappierung sollte folglich bloss dort verwendet werden, wo auf Grund besonderer Verhältnisse diese Nachteile keine Rolle spielen können.

2. Die Baugebietsetappierung – ein Mittel zur vorübergehenden Baugebetsbeschränkung

Die Baugebietsetappierung enthält *alle Elemente der Erschliessungsetappierung*, geht indessen in Ziel und

Wirkung darüber hinaus. Sie unterteilt das Baugebiet ebenfalls, allerdings nicht in Erschliessungs-, sondern – umfassender – in *Baugebietsetappen*, um dann nicht allein die öffentlichen Erschliessungsarbeiten, sondern auch die private Bautätigkeit auf die erste Etappe – *das eigentliche Baugebiet* – zu konzentrieren und das übrige Land einer (oder mehreren) *Reserve-, Bauentwicklungs- oder Übergangszonen* zuzuweisen. Diese Aufgliederung erfolgt im Zonenplan selber, nicht in einem Zusatzdokument. Für die zweite Etappe werden auch bereits ein Zonenzweck und Zonenvorschriften festgelegt; sie wird *einer bestimmten Zone zugewiesen* und nicht «in Planungsreserve» gehalten. Abgegrenzt wird die zweite gegenüber der ersten Etappe namentlich anhand der vorhandenen Eigentums- und Nutzungsverhältnisse (Bodenmarkt, Landpreise, Steuerwerte, effektiver Baubestand, Baulücken, private Erschliessungen, geleistete Grundeigentümerbeiträge, private Bauprojekte, im Baugebiet bestehende landwirtschaftliche Heimwesen usw.) und der bisherigen öffentlichen Massnahmen zur Förderung der Überbauung (Erschliessung, sonstige Infrastruktur, Güterregulierungen, Planungen usw.). Mit der Baugebietsetappierung soll nicht nur eine zweckmässige Erschliessungspolitik, sondern *ein geordneter Ablauf der Besiedlung* schlechthin erreicht werden. Es geht hier darum, alle Aspekte zu beeinflussen, die für den Gleichschritt zwischen der privaten Bautätigkeit und den öffentlichen Planungs- und Infrastrukturbemühungen bedeutsam sind. *Nicht nachhaltig schützen* kann die Baugebietsetappierung dagegen die *nichtbaulichen Interessen, etwa die Interessen der Bauern am langfristigen Landwirtschaftsland*. Sie korrigiert die Trennungslinie zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet nicht; *Baugebiet bleibt Baugebiet*, auch wenn es in zwei oder drei Etappen aufgegliedert wird! Land in der zweiten Baugebietsetappe ist kein gesichertes Bauernland! Getreu dieser Zielsetzung gilt für die zweite Baugebietsetappe *ein vorübergehendes Verbot für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach ins Baugebiet gehören* (vgl. zu diesem Begriff AGVE 1975, 211 f.); der Grund-eigentümer darf sogar dann eine solche Baute nicht errichten, wenn er die ganze Erschliessung selber ordnungsgemäss bereitstellt und bezahlt; die Einweisung von Land in eine zweite Baugebietsetappe ist eben nur eine Einzonung mit aufschiebender Wirkung. Zulässig sind indessen *vorübergehende nichtbauliche Nutzungen*, soweit sie die künftige plangemäss Nutzung weder verhindern noch übermäßig erschweren. Das kann etwa für eine Kiesgrube zutreffen, wenn deren Wiederauffüllung gesichert ist (AVGE 1975, 222 ff.; AGVE 1970, 167 ff.).

Ebenso dürfte es angehen, dass im Baugebiet zweiter Etappe *bereits gewisse Erschliessungswerke* erstellt werden. Um dadurch die Gemeindekasse nicht zu belasten, bestimmen die Zonenordnungen in der Regel: «*Vor der Umwandlung ist die Gemeinde zu keinerlei finanziellen Leistungen an die Erschliessung dieser Gebiet verpflichtet.*» Damit kann sich die Gemeinde vor finanziellen Verpflichtungen schützen, die sich aus Kanalisations-, Wasser- oder anderen kommunalen Reglementen ergeben. Selbstverständlich kann sie damit aber die Anwendung zwingender kantonalrechtlicher Vorschriften

über den Kostenanteil der Gemeinden nicht ausschliessen. Das trifft namentlich auf § 31 Abs. 2 BauG über die *Strassenbaukosten* zu. Diese Bestimmung sieht bindend vor, dass die Gemeinde einen Drittel der Baukosten von Gemeindestrassen immer aus allgemeinen Mitteln zu bestreiten hat. Dies gilt selbst dann, wenn die Gemeinde eine Strasse im Baugebiet zweiter Etappe erstellt (AGVE 1975, 184 f.).

III. Formen der Etappierung in aargauischen Zonenordnungen

1. Ausscheidung von «ungezonten Gebieten»

Etappierungen kommen in den aargauischen Gemeinden in *zahlreichen Typen und Spielformen* vor. Immerhin lassen sich vier hauptsächliche Gruppen unterscheiden: In aargauischen Zonenordnungen der fünfziger Jahre finden sich etwa Bestimmungen wie:

«Bauzone IX zusätzliches Baugebiet

Die Zone IX gehört vorläufig nicht zum Baugebiet. Sie kann später durch Gemeindebeschluss in die Bauzone III einbezogen werden» (§ 11 der Zonenordnung der Gemeinde Wettingen vom 27. März 1953).

Man kann sich darüber streiten, ob in einer derartigen Regelung bereits eine Form der Baugebietsetappierung erblickt werden kann. Jedenfalls ist dieser Weg den aargauischen Gemeinden heute verschlossen, weil das Baugesetz sie dazu verhält, alles Land ausserhalb des Baugebiets dem Land- und Forstwirtschaftsgebiet zuzuweisen (§ 116 Abs. 1, § 128 Abs. 1 Satz 1, § 129 BauG).

2. Erschliessungsetappierungen

Eine zweite Gruppe von Gemeinden rückt die infrastrukturpolitische Zielsetzung in den Vordergrund:

«Die Bauzonen zweiter Etappe (im Zonenplan umrandet) werden vom Gemeinderat für die Bebauung freigegeben, wenn technisch und finanziell eine zweckmässige Erschliessung sichergestellt ist. Die Gemeinde ist zu keinen finanziellen Leistungen an die Erschliessung dieser Gebiete verpflichtet» (Art. 2 Abs. 2 der Zonenordnung der Gemeinde Zufikon vom 18. Dezember 1970).

Mit dieser Regelung hat die betreffende Gemeinde einerseits die private Bautätigkeit auf Land in der zweiten Etappe zwingend und ausschliesslich an Erschliessungsvoraussetzungen gebunden («... werden ... freigegeben»), anderseits angekündigt, dass sich die kommunale Erschliessungstätigkeit auf die erste Etappe beschränken und die Gemeinde an Erschliessungsarbeiten in der zweiten Etappe keine finanziellen Leistungen erbringen werde. – Das sind Gemeinden mit (reiner) Erschliessungsetappierung.

3. Scheinbare Erschliessungsetappierungen und verdeckte Baugebietsetappierungen

Eine dritte Gruppe von Gemeinden entwickelte die reine Erschliessungsetappierung fort, z. B.:

«Innerhalb des Baugebietes werden im Zonenplan eine erste und zweite Etappe bezeichnet. Das Baugebiet der ersten Etappe kann im Rahmen der Bauordnung und dieser Zonenordnung überbaut werden.

Eine Überbauung im Gebiet der zweiten Etappe setzt

eine Umwandlung in die erste Etappe voraus. Eine solche kann vom Gemeinderat beschlossen werden, wenn die zweckmässige Erschliessung technisch und finanziell sichergestellt ist. Die Gemeinde ist zu keinen finanziellen Leistungen an die Erschliessung verpflichtet. Von der Umwandlung ist der kantonalen Baudirektion Kenntnis zu geben. Erweist sich bei der Umwandlung eine Zonenänderung als notwendig, so ist das in § 28 angegebene (ordentliche Zonenplanänderungs-) Verfahren durchzuführen» (§ 1 Abs. 3–5 der Zonenordnung der Gemeinde Birmenstorf vom 27. Januar 1967; Klammer vom Verfasser).

Gelegentlich ist es recht schwierig, auszumachen, ob eine Gemeinde dieser Gruppe den Weg der Erschliessungs- oder Baugebietsetappierung eingeschlagen hat. Eine Lösung lässt sich nur gewinnen, wenn man die betreffende kommunale Regelung untersucht, vorab hinsichtlich Zielsetzung und Rechtswirkungen für das Gebiet der zweiten Etappe. Fest steht die Antwort nur, wo das geschriebene Recht entweder den Gemeinderat unmissverständlich verpflichtet, das Land für die Überbauung freizugeben, wenn es erschlossen ist (vgl. Ziff. 2 hievor), oder ihn ebenso eindeutig anweist, erst umzuwandeln, wenn genügend Baulandbedarf besteht oder andere, nicht erschliessungsmässig bedingte Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Ziff. 4 hienach). Das hier zitierte Beispiel gehört zu den Formulierungen, die irgendwo dazwischen einzuordnen sind: Die Freigabe des Landes in der zweiten Etappe ist dem Wortlaut nach nur an Erschliessungsvoraussetzungen geknüpft; die «Kann-Formel» («Eine Umwandlung kann vom Gemeinderat beschlossen werden, wenn ...») gestattet es dem Gemeinderat jedoch, weitere, nicht erschliessungsmässig motivierte Überlegungen miteinzubeziehen. Die Praxis tendiert immer wieder dazu, auch in derartigen Fällen eine *Baugebietsetappierung* anzunehmen (vgl. AGVE 1975, 592 ff.). Wie weit dies zulässig ist, lässt sich nicht allgemein beurteilen.

4. Eigentliche Baugebietsetappierungen – die sogenannte «Bibersteiner Praxis»

In den letzten Jahren erkannte die Öffentlichkeit mehr und mehr das *Problem der übergrossen Baugebiete*. Ebenso stellten die Gemeinden fest, dass sie ihm mit dem Mittel der Erschliessungsetappierung nur bedingt zu Leibe rücken können. Auf der Suche nach zweckmässigeren Lösungswegen bot sich naturgemäß in erster Linie das Instrument der Rückzonung an. Da es nicht selten mit einer Reihe von psychologischen, finanziellen und vor allem politischen Nachteilen verbunden ist, suchte man – durchaus in guter pragmatischer Art und wohl in Anlehnung an gewisse Vorbilder (vgl. § 2 Zonenordnung der Gemeinde Stein vom 27. Januar 1961) – nach einem Weg, die *herkömmliche Erschliessungsetappierung* so *auszubauen*, dass sie zu einer – wenigstens mittelfristigen – Baugebetsbeschränkung taugt. Erstmals beschritt der Grosse Rat als Genehmigungsbehörde von Zonenplänen und -ordnungen zusammen mit dem antragstellenden Regierungsrat und dem vorbereitenden Baudepartement diesen Weg umfassend und bewusst im *Verfahren zur Genehmigung der Zonenordnung der Gemeinde Biberstein* vom

30. April 1971, indem er im wesentlichen verlangte, das *überdimensionierte Baugebiet sei in Land erster und zweiter Etappe zu unterteilen und die zweite Etappe «verschärfen*», auf eine *Baugebietsetappierung ausgerichteten Umwandlungsvoraussetzungen zu unterwerfen. So entstanden die «Bibersteiner Praxis» und der «Bibersteiner Artikel» betreffend das Regime für die zweite Etappe, wie sie dann später in ihrer Anwendung auch auf Zonenpläne und Zonenordnungen anderer Gemeinden genannt wurden.*

Die «Bibersteiner Praxis» erhielt ihren ersten äusseren Anstoß von der Sitzung der zuständigen *grossrätslichen Kommission* für Gemeindebauvorschriften, Strassen- und Flussbau vom 19. April 1974, als sowohl seitens des Baudepartementes als auch der Kommission festgestellt wurde, das Baugebiet der Gemeinde Biberstein sei «ziemlich überdimensioniert»; die Kommission müsse daher Reduktionen verlangen. Man dachte zunächst durchaus an grossflächige Rückzonungen. In diesem Sinne verhandelte eine Delegation der grossrätslichen Kommission mit dem Gemeinderat. Im wesentlichen wurde von Kantonseite ausgeführt, der Zonenplan umfasse eine Bevölkerungszahl, die viermal der heutigen entspreche. Es gehe nicht darum, die Gemeinde durch Baugebietssolidationen zu bestrafen, sondern ihr zu helfen, die anstehenden Infrastrukturaufgaben zu bewältigen. Die bereits vorhandene Streubauweise zeuge davon, dass die Planung ohnehin zu spät erfolgt sei. Von Seiten der Gemeinde entgegnete man, sozusagen in allen zur Diskussion stehenden Teilen des Gemeindebaugebietes seien bereits Erschliessungen erfolgt, Planungen angelaufen oder andere Vorarbeiten getätigt worden (Protokolle des Gemeindeschreibers und des Baudepartementes vom 17. Juni 1974). In der Sitzung der grossrätslichen Kommission vom 28. Juni 1974 wurde mit Rücksicht auf diese Vorarbeiten anerkannt, dass umfangreiche Rückzonungen nicht in Frage kämen. Man suchte daher auf Vorschlag des kantonalen Planungschefs eine Alternative durch eine «*Verschärfung der Umwandlungsvoraussetzungen*». Mit dieser Variante erklärte sich der Gemeinderat Biberstein einverstanden (Protokollauszug vom 5. August 1974). Vor dem Plenum des Grossen Rates ging der Kommissionssprecher, soweit hier wesentlich, davon aus, dass auch in den äusseren Bereichen des Baugebietes der Gemeinde Biberstein sehr viele Parzellen bereits erschlossen seien, die Gemeinde schon Infrastrukturinvestitionen gemacht habe und verschiedene Infrastrukturauprojekte vor der Ausführung ständen. Aus dieser Situation heraus sei die Kommission zum Schluss gekommen, dass «am Zonenplan an sich nichts geändert werden sollte», das heisst Rückzonungen nicht in Betracht zu ziehen seien. Der Grosse Rat solle von der Gemeinde verlangen, dass als mildere Massnahme «die Vorschriften der Bauordnung über die Freigabe der zweiten Etappe zur Überbauung schärfter formuliert werden»; der Rat folgte diesem Antrag (Protokoll des Grossen Rates Art. 646 vom 20. August 1974, S. 809 ff.). Diese «verschärfte» Bestimmung über die Etappenumwandlung – der «Bibersteiner Artikel» – lautet in der Fassung gemäss dem jüngsten Beschluss des Grossen

Rates in dieser Sache vom 15. September 1976 betreffend die Gemeinde Zetzwil (Protokoll Art. 1817 S. 2414):

«Das zusätzliche Baugebiet (Bauzone zweiter Etappe; im Zonenplan umrandet) ist für eine der Entwicklung der Gemeinde entsprechende spätere Überbauung vorgesehen.

Das zusätzliche Baugebiet kann erst zur Überbauung freigegeben werden, wenn die Umwandlung in definitives Baugebiet (Bauzonen erster Etappe; im Zonenplan flächig dargestellt) vorgenommen worden ist.

Das zusätzliche Baugebiet kann ganz oder teilweise in definitives Baugebiet umgewandelt werden, wenn

- das definitive Baugebiet, soweit es für Bauzwecke zur Verfügung steht, weitgehend überbaut ist,
- die Entwicklung der Gemeinde eine weitere Bereitstellung von Baugebiet erfordert,
- die finanzielle Lage der Gemeinde die Umwandlung und Freigabe zur Überbauung erlaubt,
- die zweckmässige Erschliessung mit Strassen, Wasser (inklusive Brandschutz), Kanalisation und elektrischer Energie auf Grund eines vom Grossen Rat genehmigten Überbauungsplanes technisch und finanziell sichergestellt ist.

Die Umwandlung wird durch den Gemeinderat im Einvernehmen mit dem kantonalen Baudepartement vorgenommen.

Vor der Umwandlung ist die Gemeinde zu keinerlei finanziellen Leistungen an die Erschliessung dieser Gebiete verpflichtet. Erweist sich bei der Umwandlung eine Zonenänderung als notwendig, so ist das Verfahren gemäss den kantonalen Vorschriften durchzuführen.»

Die Gemeindeversammlung von Biberstein hat den Text gemäss Weisung des Grossen Rates in ihrer Sitzung vom 20. Dezember 1974 in die Bauordnung *aufgenommen*. Danach ist die ergänzte Bauordnung vom Grossen Rat genehmigt worden (Protokoll des Grossen Rates Art. 1225 vom 19. August 1975 S. 1625).

Die Aufnahme dieses «*Bibersteiner Artikels*» in weitere Bau- und Zonenordnungen gab vorab in zwei Richtungen zu *Diskussionen* Anlass. Einmal wurde beantragt, das Erfordernis der Zustimmung des Baudepartementes zu streichen. Der Grosser Rat kam insoweit entgegen, als er heute bloss noch vorschreibt, der Gemeinderat habe «*im Einvernehmen*» mit dem kantonalen Baudepartement zu entscheiden. Zweitens ist umstritten, inwieweit der Grosser Rat einer Gemeinde den «*Bibersteiner Artikel*» zwangsweise auferlegen kann, wenn sich die Gemeindeversammlung oder der Einwohnergremium weigern, den entsprechenden Text von sich aus in das Gemeindebaurecht aufzunehmen (§ 147 Abs. 2 und 3 BauG). Beides sind *innerkantonale* Probleme, die hier nicht von Interesse (und zudem Gegenstand eines hängigen Gerichtsverfahrens) sind; sie werden daher nicht erörtert.

IV. Die sogenannte Umwandlung der zweiten in die erste Baugebietsetappe

1. Die Natur des Umwandlungsbeschlusses

Wie erwähnt wird mit der Einweisung in die zweite Baugebietsetappe das fragliche Land – wenn auch mit

aufschiebender Wirkung – einer Bauzone mit bestimmtem Zonenzweck und festgelegten Nutzungsvorschriften zugeteilt. Für die Überbauung freigegeben ist es freilich erst, wenn der betreffende Abschnitt des Baugebietes zweiter in solches der ersten Etappe umgewandelt ist. Dieser Beschluss über die *Etappenumwandlung* ist politisch, planerisch und rechtlich weniger gewichtig als eine Zonenplanänderung. Es geht daher an, ihn als bloßen *Anwendungsakt* aufzufassen. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die umwandelnde Behörde einen nicht unerheblichen *Entscheidungsspielraum* geniesst, weit mehr etwa als der Gemeinderat bei einem Baubewilligungsbeschluss zu einem Baugesuch in einer abschliessend geregelten Wohnzone. Die Umwandlungsbehörde befindet sich insoweit viel mehr in der Lage desjenigen Gemeinderates, der eine Arealüberbauung, eine Überbauung nach Richtplan oder allenfalls ein Baugesuch für eine «*Baute zu andern Zwecken*» nach der unbestimmt formulierten Ordnung für das Landwirtschaftsgebiet (§ 129 Abs. 2 BauG) beurteilt (vgl. AGVE 1971, 192 ff.; AGVE 1974, 288 ff. = Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (Zbl.) 75 [1974] 300 ff.).

Die Umwandlung bedarf grundsätzlich eines *gesonderten Umwandlungsbeschlusses*, und zwar auch bei der Erschliessungsetappierung (AGVE 1975, 593; AGVE 1973, 244 f. und 575 f.; AGVE 1970, 172 ff.; AGVE 1969, 267 f.; AGVE 1967, 348 f.); im Rahmen der Erschliessungsetappierung kann ein formeller Umwandlungsbeschluss wohl dann entfallen, wenn die Baubewilligung auf Grund einer Privaterschliessung erteilt wird (erwähnter Verwaltungsgerichtsentscheid in Sachen Zühlke Erw. II/1 c). Mit dem Erfordernis eines speziellen Umwandlungsbeschlusses – losgelöst von jedem Baubewilligungsverfahren – soll sichergestellt werden, dass sich die Umwandlung nicht allein nach den Absichten einzelner Privater richtet, sondern aus der Sicht der ganzen Gemeinde erfolgt. Die Umwandlung darf sich nicht punktuell auf eine einzelne Parzelle, sondern muss sich auf das ganze Gebiet der zweiten Etappe oder doch auf einen planerisch sinnvoll abgegrenzten Abschnitt daraus beziehen (AGVE 1975, 595; AGVE 1973, 244; AGVE 1970, 173; Frey, a. a. O., 68). Zuständig umzuwandeln ist in der Regel der *Gemeinderat*. Es gibt freilich Gemeinden, die diese Aufgabe der Gemeindeversammlung übertragen (z. B. Art. 3 Abs. 3 Zonenordnung Muri vom 30. Dezember 1968); diese Regelung wird sowohl in der regierungsrätlichen Praxis als auch in der Literatur abgelehnt (AGVE 1965, 200 f. und AGVE 1969, 268; Fischer a. a. O., 65 f.; Biland, a. a. O., 195 ff., Frey, a. a. O., 68 f.). Dies ist verständlich, denn das Verfahren über die Gemeindeversammlung läuft Gefahr, bodenpolitisch und planerisch zu unflexibel zu sein und die Rechtsschutzmöglichkeiten des Bürgers einzuschränken. (Auf das Problem der *Mitwirkung des Kantons* wurde bereits hingewiesen; vgl. III/4 am Ende.)

2. Die Voraussetzungen der Umwandlung

2.1 Das Problem

Inhaltlich geht es bei der Umwandlung darum, den richtigen *Zeitpunkt* und vielfach auch den richtigen *Ort* für

die Freigabe von zusätzlichem Bauland zu bestimmen, also zu beurteilen, wann welcher Ausschnitt des Baugebietes zweiter Etappe für die Überbauung bereitzustellen ist. Dieser Entscheid lässt sich weder aus natürlichen Gesetzmässigkeiten noch aus Tatsachen – etwa dem Überbauungsgrad des bisherigen Baugebietes – zwingend ableiten; er setzt eine *umfassende raumplanerische Interessenabwägung* mit dem Ziel voraus, die Bedürfnisse des privaten Bodenmarktes und die öffentlichen Ordnungs- und Förderungsvorkehren optimal aufeinander abzustimmen. Die grundlegende Schwierigkeit bei der Regelung des Siedlungsablaufes liegt in unserer freiheitlichen Ordnung darin, dass trotz des behördlichen Umwandlungsbeschlusses das freigegebene Land nicht automatisch überbaut wird. Der Entscheid darüber, ob, wann, was und in welchem Umfang gebaut wird, ist *Privatsache*. Die Öffentlichkeit kann Pläne ändern, Vorschriften erlassen, Straßen und andere Einrichtungen anbieten. Sie kann die private Bautätigkeit ermöglichen und fördern sowie unerwünschte Nutzungen – «negativ» – ausschliessen, kaum aber, eine plangemässie Nutzung – «positiv» – bewirken. Die Durchsetzbarkeit planerischer Entwicklungsmassnahmen ist in der Regel beschränkt. Die Umwandlungspolitik muss sich daher in erster Linie *an den Gesetzmässigkeiten des privaten Bodenmarktes orientieren* – über die wir unglücklicherweise nur wenig wissen. Immerhin lehrt die Alltagserfahrung, dass Bauland nicht nur überbaut, sondern auch als Kapitalanlage gehortet wird, und zwar selbst oder gerade dann, wenn eine bauliche Entwicklung im Gange ist. Der Bodenmarkt ist nicht allein von aktuellen Überbauungswünschen, sondern auch von Nichtbauinteressen beherrscht. Zu denken ist dabei auch an das Interesse des Bauern, der trotz Einweisung ins Baugebiet sein Land *weiter landwirtschaftlich bewirtschaften will*, aber auch an die reinen *Anlageinteressen*. Diese richten sich danach aus, wie sicher die Erwartungen nach einem künftig noch besseren Ertrag sind. Diese Gewissheit wird ihrerseits von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch unmittelbar vom Verhältnis von Angebot und Nachfrage abhängen; je grösser die Nachfrage ist, um so eher wird bei noch zunehmender Tendenz der Hörer sein Land trotz eines Umwandlungsbeschlusses gerade nicht freigeben, in der Hoffnung, später noch mehr dafür lösen zu können. Daraus ergeben sich zumindest *drei Forderungen für eine systemgerechte Umwandlungspolitik*: 1. Massgebend dafür, ob weiteres Bauland für die Überbauung freigegeben werden soll, ist nicht, wieviel des bisherigen Baugebietes tatsächlich überbaut ist. Vielmehr besteht bereits dann Baulandbedarf, wenn zwar unter Umständen Bauland noch vorhanden, dieses jedoch *auf dem Bodenmarkt nicht erhältlich ist*. Dies ist ein für die ganze Etappierungspolitik kritischer Punkt: Dass nämlich die Gemeinden nur *wegen übermässiger Landhortung zur Etappenumwandlung gezwungen sein können*. Landhortung ist nicht an sich verwerflich. Insbesondere kann Hortung von Landwirten gerechtfertigt sein, deren Land vielleicht sogar gegen ihren Willen ins Baugebiet eingeteilt wurde, die es aber weiter bewirtschaften wollen. Derartige Fälle sind zwar planerisch unerwünscht. – Die Planung sollte Land von Bauinteressenten und

Landwirten entflechten. – Manchmal aber sind solche Vermischungen unvermeidlich, vorab als Übergangslösung für auslaufende Betriebe. Die Baulandhortung kann aber die ganze Etappierungspolitik in Frage stellen, wenn sie die Gemeinde zu einem Zeitpunkt oder an einem Ort zur Umwandlung und zu neuen Investitionen veranlasst, wo die Straßen und übrigen Infrastrukturanlagen im bisherigen Baugebiet noch nicht ausgelastet sind; sie führt dann geradeaus zur Verschwendungen des Bodens und anderer knapper Güter und droht die Gemeinden finanziell zu überfordern. Ausgerechnet das aber sollte die Etappierung verhindern. Diesem Mangel lässt sich bloss abhelfen, wenn die Gemeinden wenigstens ihre bestehenden Mittel zur *Bekämpfung der Baulandhortung* verwenden (z. B. die sofortige Fälligkeit der Straßenbaubebüräge gemäss § 33 Abs. 2 durchsetzen) und ihnen allenfalls auf gesetzlichem Wege weitere Instrumente angeboten werden (z. B. die Möglichkeit zur Überwälzung der gesamten Straßenbaukosten für die Feinerschliessung auf Private entgegen § 31 Abs. 2 BauG). 2. Ferner ergibt sich aus den Überlegungen über die Gesetzmässigkeiten des Bodenmarktes die Forderung, die Umwandlung immer so rechtzeitig vorzunehmen, dass eine *hinreichende Baulandreserve* zur Verfügung steht, um monopolistischen Tendenzen vorzubeugen. Zusätzliches Bauland ist nicht erst dann anzubieten, wenn das bisherige ganz aufgebraucht ist, sondern schon dann, wenn es bloss «weitgehend» überbaut ist (oder gehortet wird). 3. Schliesslich ist eine Umwandlung nur dann zu verantworten, wenn rechtzeitig die entsprechenden *Erschliessungs- und übrigen Infrastrukturanlagen ausgebaut werden*.

2.2 Die einzelnen Umwandlungsvoraussetzungen

Ob umgewandelt wird oder nicht, steht nicht im Belieben der zuständigen Behörde. Sie geniesst zwar – auf Grund der jeweils in die Zonenordnung aufgenommenen «Kann-Formel» – einen gewissen Entscheidungsspielraum. «Entscheiden nach Ermessen heisst aber nicht Entscheiden nach Belieben. Die Behörde ist an die aus Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung sich ergebenden Kriterien sowie an allgemeine Rechtsgrundsätze gebunden. Eine pflichtgemäss Ermessensbetätigung verlangt, dass alle in der Sache erheblichen Interessen berücksichtigt und sorgfältig gegeneinander abgewogen werden» (BGE 98 I a 463 f.). Die Umwandlungspolitik hat sich also nach der Zielsetzung der Baugebietsetappierung (vgl. vorn II/2) auszurichten. Daraus ergeben sich einige – von Gemeinde zu Gemeinde teils unterschiedlich formulierte – *minimale Anforderungen* für eine Umwandlung:

a) *Baulandbedarf*: Die Umwandlung ist erlaubt, «wenn das definitive Baugebiet, soweit es für Bauzwecke zur Verfügung steht, weitgehend überbaut ist» und «die Entwicklung der Gemeinde eine weitere Bereitstellung von Baugebiet erfordert». Verlangt ist also, dass das Bauland *an sich knapp oder zwar vorhanden ist, aber gehortet wird*. Es gibt daneben Gemeinden, in denen die Zonenordnung strenger formuliert ist, nämlich: «Wenn das gegenwärtige Baugebiet weitgehend überbaut ist» (z. B. Art. 19 Abs. 3 Bau- und Zonenordnung Biberstein vom 20. August 1974/19. August 1975). Da

wird scheinbar Baulandknappheit erst angenommen, wenn das Bauland absolut knapp geworden ist – ohne Rücksicht auf die Hortung. Diese Auslegung dürfte kaum mit der Zielsetzung der Etappenumwandlung vereinbar sein (vgl. Ziffer IV/1 hievor); auch in diesen Fällen sollte zusätzliches Bauland bereits dann freigegeben werden, wenn im bisherigen Baugebiet keines mehr verfügbar ist; sonst funktioniert der Bodenmarkt nicht. Ob «*die Entwicklung*» einer Gemeinde weiteres Bauland erfordert, wird danach zu beurteilen sein, ob in der Gemeinde ernsthafte Bauinteressenten vorhanden sind und ob nach den der Zonenordnung zugrunde liegenden planerischen Vorstellungen der Gemeinde eine Ausdehnung der Bautätigkeit in Anbetracht sämtlicher planerisch erheblicher Umstände wünschbar ist. Ergänzend können allenfalls auch Anliegen der Regional- oder Kantonalplanung berücksichtigt werden, z. B. ob das regionale Wasserversorgungssystem oder eine Kantonsstrasse der zusätzlichen Belastung gewachsen ist.

b) Günstige finanzielle Lage der Gemeinde: Die Gemeindefinanzen erlauben die Umwandlung in der Regel dann, wenn entweder die bereits vorhandene infrastrukturelle Ausstattung (Schulhäuser, Kindergärten usw.) die zu erwartende Mehrbelastung verkraften kann oder wenn die diesbezüglich nötigen, nicht durch Erschliessungsbeiträge abdeckbaren Aufwendungen angesichts der vorhandenen Schulden der Gemeinde, des Steuerfusses usw. zeitgerecht getätigten werden können (vgl. die Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 28. April 1975 betreffend die Genehmigung des Zonenplanes und der Bauordnung der Gemeinde Habsburg).

c) Sicherstellung der Erschliessung: Die Erschliessung ist *technisch* sichergestellt, wenn die für alle Erschliessungselemente (§ 156 Abs. 1 lit. b und § 156 Abs. 2 BauG) vorgesehenen Einrichtungen bereitstehen oder «mit dem Gebäude erstellt werden» können (§ 156 Abs. 1 lit. b BauG). Was unter dem Titel der «*finanziellen Sicherstellung*» verlangt werden darf, ist nicht leicht auszumachen. Wenn die Gemeinde die Strassen, Kanalisationen usw. selber baut, wird erstens verlangt werden müssen, dass die Gemeinde über ausreichende Rechtsgrundlagen (Kanalisations-, Wasserreglemente usw.) verfügt, um angemessene Erschliessungsbeiträge zu verlangen (vgl. Art. 6 Abs. 1 des erwähnten eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes). Was die Strassenbaukosten anbelangt, muss freilich die Gemeinde immer – ob in der ersten oder zweiten Etappe – mindestens einen Drittels der Kosten aus allgemeinen Steuermitteln übernehmen, wenn sie als Bauherrin der Strasse auftritt, also eine Gemeindestrasse erstellt (§ 31 Abs. 2 BauG; AGVE 1975, 184 f. und Zbl. 76 [1975] 384 ff.); die Gemeinde darf, sofern Gemeindestrassen erstellt werden sollen, die Umwandlung nicht davon abhängig machen, dass die Privaten alle Kosten übernehmen. Dass diese zwingende gesetzliche Regelung planerisch unter Umständen nicht zweckmässig ist, liegt auf der Hand; indessen könnte hier nur eine Revision von § 31 Abs. 2 BauG Abhilfe schaffen. Eine andere Frage ist, wie weit der Gemeinderat fordern darf, dass der Private für seinen Erschliessungs-

beitrag einen Vorschuss oder eine Bankgarantie leisten muss; dies ist noch offen. Bei *Privaterschliessungen* kann die Gemeinde wohl zudem ausbedingen, dass die allenfalls erforderliche private Organisation getroffen (z. B. die Strassenbaugenossenschaft gegründet) und der Baubeschluss gefasst ist (vgl. Zbl. 76 [1975] 385 f.).

3. Zur allgemeinen Bedeutung einer detaillierten Festlegung der Umwandlungsvoraussetzungen

Die aargauischen Zonenordnungen aus der Zeit vor der «Bibersteiner Praxis» haben, soweit sie nicht (reine) Erschliessungsetappierungen enthalten, den Entscheid über die Umwandlung weitgehend dem Gutdünken der Gemeinderäte überlassen. Eine derartige Ordnung erweckt *planerische, politische und rechtliche Bedenken*. Planerisch fragwürdig ist dieser Weg, weil er keine Gewähr dafür bietet, dass die Umwandlung hauptsächlich nach objektiven, sachlichen Überlegungen erfolgt; die Gemeinderäte sind eben mitunter zu stark den Interessen der Bauherren ausgesetzt. Politisch läuft dieses Vorgehen darauf hinaus, dass praktisch der Gemeinderat festlegen kann, welche Ziele und Auswirkungen die Etappierung hat; das ist mit der Zonenplanungskompetenz der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates nur schwer vereinbar. Unbestimmte Gesetze vergrössern die Macht derjenigen, die die Gesetze anwenden! Vor allem ist eine derart grosszügige Delegation an den Gemeinderat *rechtlich problematisch*. Sie gefährdet die Rechtssicherheit. Der Bürger weiss nicht mehr, was gilt; er gerät in Gefahr, willkürlich und ungleich behandelt zu werden und kann nicht disponieren. Zulässig sind solche unbestimmte Regelungen, wenn die *Einbusse an rechtlicher Bindung unvermeidlich ist* (namentlich Hans Dubs, «Die Forderung der optimalen Bestimmtheit belastender Rechtsnormen», in: Probleme der Rechtsetzung, 100 Jahre Bundesverfassung 1874 bis 1974, Referate zum Schweizerischen Juristentag 1974, Basel 1974, vorab 223 f., 234 f., 239 ff.). Unvermeidlich wird die Offenheit eines Gesetzes sein, wenn eine bestimmtere Ordnung von den sachlichen Gegebenheiten her nicht möglich und der Verlust an Rechtssicherheit angesichts der Bedeutung des Interesses an dieser Regelung verantwortet werden kann.

Diese *Voraussetzung* dürfte bei der Etappenumwandlung *kaum erfüllt* sein. Einerseits bestehen von der Sache her keine Hindernisse zu einer Beschränkung des gemeinderätlichen Entscheidungsspielraumes, wie sie die «Bibersteiner Praxis» mit ihren detaillierten Umwandlungsvoraussetzungen bringt; im Gegenteil, dies ist planerisch und politisch erwünscht. Andererseits ist das Interesse der Grundeigentümer und des Bodenmarktes überhaupt an einer längerfristig verlässlichen Ordnung erheblich, denn sie wollen im Vertrauen auf einen möglichst nur den «natürlichen» Gegebenheiten gehorgenden Ablauf der Besiedlung rechtzeitig Dispositionen treffen können. Die «Bibersteiner Praxis» ist in diesem Licht besehen ein *planerischer, politischer und nicht zuletzt rechtsstaatlicher Gewinn*.

Adresse des Verfassers: Dr. iur. Th. Pfisterer, Oberrichter, Kantonales Verwaltungsgericht, 5001 Aarau