

Charlotte Sieber-Gasser
Elisabeth Bürgi Bonanomi
Rika Koch

(Hrsg.)

Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht

 **Kalaidos
Fachhochschule
Schweiz**
Die Hochschule für Berufstätige.


**Stämpfli
Verlag**

Charlotte Sieber-Gasser
Elisabeth Bürgi Bonanomi
Rika Koch
(Herausgeberinnen)

Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht

Charlotte Sieber-Gasser
Elisabeth Bürgi Bonanomi
Rika Koch
(Herausgeberinnen)

Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht



**Kalaidos
Fachhochschule
Schweiz**

Die Hochschule für Berufstätige.



Berner
Fachhochschule

© Stämpfli Verlag AG Bern



**Stämpfli
Verlag**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z. B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Die Nutzung unserer Werke für Text- und Data-Mining behalten wir uns explizit vor.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2026

ISBN 978-3-7272-2835-3

Über unseren Online-Shop www.staempfirecht.ch
ist zudem folgende Ausgabe erhältlich:

E-Book ISBN 978-3-7272-3720-1

Bei Fragen zur Produktsicherheit

Hersteller: Stämpfli Verlag AG, Wölflistrasse 1, CH-3001 Bern,
verlag@staempfli.ch, www.staempfirecht.ch

Importeur EU: Brockhaus Commission GmbH, Kreidlerstrasse 9, DE-70806 Kornwestheim,
gpsr@brocom.de, www.brocom.de



Der Schreiber steht für unseren
Anspruch, gemeinsam mit unseren
Autorinnen und Autoren relevante und
herausragende Inhalte zu produzieren.

printed in
switzerland



© Stämpfli Verlag AG Bern

Nachhaltige Entwicklung im Mehrebenensystem

NULA FREI

Dr. iur., Assistenzprofessorin FernUni Schweiz

NESA ZIMMERMANN

Dr. iur., Assistenzprofessorin Universität Neuchâtel

Die Autorinnen danken Jasmin Andreatta für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts.

| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|--|-------|
| I. Einleitung | 209 |
| II. Die Kantone als Akteure in der nachhaltigen Entwicklung..... | 211 |
| III. Städte und Gemeinden als Stützen der nachhaltigen Entwicklung | 214 |
| IV. Ausblick..... | 217 |
| V. Literaturverzeichnis | 219 |

I. Einleitung

Nachhaltige Entwicklung ist in der Schweiz ein verfassungsrechtlich verankertes Staatsziel, welches Staatsorgane auf allen föderalen Ebenen – Bund, Kantone, Gemeinden – verpflichtet. Art. 2 BV ist einerseits Gesetzgebungsauftrag¹ und erfüllt andererseits eine flankierende Funktion², die insbesondere bei der Rechtsauslegung relevant ist. Ergänzt wird er durch Art. 73 BV, gemäss welchem «Bund und Kantone» ein «ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits» anstreben müssen.³ Diese Verpflichtungen sind stark völkerrechtlich beeinflusst: So basiert z. B. das Schweizer Verständnis der nachhaltigen

¹ BELSER, BSK-BV, Art. 2 N 7; FAVRE, N 17; nuanciert siehe EHRENZELLER, SGK-BV, Art. 2 N 11 und 14, wonach es sich nicht um einen «direkten Gesetzgebungsauftr[a]g», sondern eher um einen «Handlungsauftrag für die gesetzgebenden und rechtsanwendenden Behörden» handelt.

² BELSER, BSK-BV, Art. 2 N 7; EHRENZELLER, SGK-BV, Art. 2 N 11 und 15.

³ Siehe auch FAVRE, N 18 ff.

gen Entwicklung auf dem Brundtland-Bericht⁴ und die Agenda 2030⁵ wurde vom Bund als «Referenzrahmen für die Politik der nachhaltigen Entwicklung»⁶ bezeichnet. Zusätzlich zu diesen *Soft Law*-Instrumenten hat die Schweiz diverse völkerrechtliche Verträge ratifiziert, die für bestimmte Aspekte der Nachhaltigkeitspolitik relevant sind, wie z. B. die Berner Konvention,⁷ das Pariser Klimaabereinkommen,⁸ menschenrechtliche Übereinkommen⁹ sowie zahlreiche weitere Vertragswerke.

Anhand der in der Agenda 2030 verankerten Ziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) kann auch aufgezeigt werden, wie stark die Schweizer Nachhaltigkeitspolitik vom Zusammenspiel der verschiedenen Staatsebenen geprägt ist. So hat der Bund in den meisten nachhaltigkeitsrelevanten Bereichen entweder keine umfassende Kompetenz oder ist zumindest für den Vollzug auf die Kantone angewiesen. Man denke z. B. an SDG 3 (gesundes Leben für Menschen jeden Alters), SDG 4 (inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung), SDG 5 (Geschlechtergerechtigkeit), SDG 6 (Wasser- und Sanitärversorgung), SDG 7 (bezahlbare und nachhaltige Energie), SDG 9 (widerstandsfähige, nachhaltige Infrastruktur) oder SDG 15 (Landökosysteme schützen und wiederherstellen, nachhaltige Waldwirtschaft), welche alle mindestens teilweise in den kantonalen Kompetenzbereich fallen.¹⁰ In verschiedenen dieser Bereiche übernehmen ausserdem die Gemeinden wesentliche Aufgaben: Erwähnt seien etwa die Bereitstellung von Trink- und Gebrauchswasser durch Gemeinden bzw. durch kommunale Zweckverbände, Energiewerke, die im Besitz von Gemeinden sind, städtische Gleichstellungsstellen, städtisches Personalmanagement etc.¹¹ Darüber hinaus befasst sich SDG 11 (nachhaltige Städte¹² und Gemeinden) explizit mit der kommu-

⁴ BELSER, BSK-BV, Art. 2 N 14; PAPAUX/MARTENET, CR-Cst., Art. 2 N 33; FAVRE, N 29. Für den Bericht, siehe World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Report, UN Doc. A/42/427.

⁵ UN-Generalversammlung, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, verabschiedet am 25.09.2015, UN Doc. A/RES/70/1.

⁶ Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch die Schweiz, Bestandsaufnahme der Schweiz als Grundlage für den Länderbericht 2018, 20.06.2018, S. 5.

⁷ Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention) v. 19.09.1979, SR 0.455.

⁸ Übereinkommen von Paris (Pariser Klimaabereinkommen) v. 12.12.2015, SR 0.814.012.

⁹ Zur Bedeutung der Menschenrechte im Bereich der Nachhaltigkeit, siehe z. B. KAUFMANN, S. 25 ff.; zur Umsetzung internationalen Rechts durch die Kantone, s. insbes. KAEMPFER, *passim*; ZIMMERMANN, S. 226 ff.

¹⁰ GRIFFEL, S. 11 ff.; STUTZ, S. 245 ff.; zur Nachhaltigkeit in föderalistischen Systemen allgemein, s. EKART, S. 957 ff.

¹¹ REICH, S. 13 f.; VATTER, S. 107 ff.

¹² Zur Rolle der Stadt als «besondere Gemeindeart», siehe insbesondere BERGAMIN, S. 249 ff.

nenalen Ebene: Indikatoren zu diesem SDG sind z. B. die Anzahl Erholungsflächen im urbanen Raum, die Distanz bis zur nächsten ÖV-Haltestelle oder das Ausmass der Zersiedelung.¹³ Dabei sei darauf hingewiesen, dass Kantone und Gemeinden eine unterschiedliche Stellung haben: während erstere föderale Gliedstaaten sind, deren Existenz und Kompetenzen von der Bundesverfassung geschützt sind, hängt die Existenz – aber weitgehend auch die Autonomie – der letzteren vom kantonalen Recht ab.¹⁴ Trotzdem beschäftigt sich eine wachsende verfassungsrechtliche Literatur mit der Rolle von Gemeinden – und immer häufiger auch mit jener der Städte.¹⁵

Kantone und Gemeinden sind aber nicht nur verpflichtet, Völkerrecht und Bundesrecht – inklusive die Staatsziele der BV – umzusetzen, sondern können darüber hinaus auch ehrgeizigere Zielsetzungen im Bereich nachhaltiger Entwicklung rechtlich verankern und mit konkreten Massnahmen anstreben. Sie bewegen sich dabei im für den Föderalismus typischen Spannungsfeld von Autonomiespielräumen und übergeordneten Vorgaben.

Im Folgenden besprechen wir die Rolle, die den Kantonen und Gemeinden im Bereich der nachhaltigen Entwicklung zukommt, und beleuchten die Herausforderungen, die sich dabei im helvetischen Föderalismus stellen. Unsere Perspektive ist primär verfassungsrechtlich und basiert auf dem kantonalen und kommunalen Verfassungsrecht, das die Grundlage für weitere rechtliche und praktische Instrumente zur Umsetzung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung bildet.

II. Die Kantone als Akteure in der nachhaltigen Entwicklung

In vielen nachhaltigkeitsrelevanten Bereichen sind die Kantone (teilweise) zuständig und/oder übernehmen zumindest wichtige Aufgaben im Vollzug des Bundesrechts. Von den Kantonen hängt mit anderen Worten das Erreichen der Ziele nachhaltiger Entwicklung wesentlich ab. Zahlreiche Kantone haben nachhaltige Entwicklung bzw. Nachhaltigkeit explizit in den Kantonsverfassungen verankert. Diese stellen sowohl Grundlage als auch Leitfaden staatlichen Handelns dar.

Eine Untersuchung aller 26 Kantonsverfassungen¹⁶ ergibt folgendes Bild: Nachhaltige Entwicklung oder Nachhaltigkeit wird in etwa der Hälfte aller Verfassungen

¹³ Bundesamt für Statistik, SDG 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden, <www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/nachhaltige-entwicklung/monet-2030/alle-nach-themen/11-staedte-gemeinden.html> (zuletzt besucht am 15.01.2025).

¹⁴ S. insbes. Art. 1 und 3 BV zu den Kantonen sowie Art. 50 BV zu den Gemeinden.

¹⁵ So etwa BERGAMIN, *passim*; SCHINDLER, S. 573 ff.; FREI, S. 585 ff.; WYTENBACH, S. 85 ff.; GRODECKI, S. 25 ff.; TANQUEREL, S. 79 ff.

¹⁶ Die Untersuchung basiert auf einer Stichwortsuche in den deutschsprachigen Versionen der Kantonsverfassungen mit den Stichworten «Nachh*», «künft*», «Generation*» und

erwähnt. Häufig handelt es sich dabei – ähnlich wie in der BV – um Bestimmungen zu Staatszielen oder -aufgaben.¹⁷ So z. B. die Genfer Verfassung: «L'activité publique s'inscrit dans le cadre d'un développement équilibré et durable.»¹⁸ Es handelt sich dabei entweder – wie im Genfer Beispiel – um einen spezifischen «Nachhaltigkeitsartikel» oder um einen oder zwei Aspekte einer allgemeineren Aufzählung von Staatsaufgaben.¹⁹ In gewissen Fällen wird Nachhaltigkeit oder nachhaltige Entwicklung indes lediglich – oder vorwiegend – im Zusammenhang mit bestimmten Themenbereichen erwähnt, insbesondere Raumplanung,²⁰ Land- und Waldwirtschaft²¹ oder Wirtschaftspolitik²². Einige wenige Verfassungen erwähnen zwar die nachhaltige Entwicklung oder Nachhaltigkeit nicht explizit, weisen aber auf die Rechte künftiger Generationen hin.²³ In anderen Verfassungen werden beide Konzepte explizit erwähnt oder miteinander verknüpft.²⁴ In verschiedenen Verfassungstexten werden die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung gemäss dem Brundtland-Modell explizit erwähnt. So bestimmt z. B. die Schaffhauser Verfassung: «Staatliches Handeln hat sich auf eine ökologische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung auszurichten, welche die Bedürfnisse heutiger wie auch zukünftiger Generationen berücksichtigt.»²⁵ Während diese und ähnliche Formulierungen a priori allen drei Säulen dasselbe Gewicht beimessen, finden sich in gewissen Verfassungen explizite Bevorzugungen der ökologischen Komponente, was als erster Schritt in Richtung eines «starken» Nachhaltigkeitsverständnisses²⁶ gelesen werden kann. So sieht z. B. die Neuenburger Verfassung explizit vor: «Lorsqu'ils accomplissent leurs tâches et en cas de conflit d'intérêts, l'État et les communes privilégient les intérêts des générations futures. Ils prêtent une attention particulière aux exigences du développement durable et au maintien de la biodiversité»²⁷, und die Waadtländer Verfassung versteht Nachhaltigkeit vor allem als «la préservation des bases physiques de la vie et la conservation durable

«gerecht*»), ergänzt durch eine inhaltliche Suche nach nachhaltigkeitsrelevanten Grundrechten sowie Bestimmungen, die sich spezifisch mit Klimafragen befassen.

¹⁷ So § 15 KV-BS; Art. 3 KV-FR; Art. 10 KV-GE; Art. 44a KV-JU; Art. 5 KV-NE; Art. 9 KV-SH; § 8 KV-SZ; Art. 14 KV-TI; Art. 6 KV-VD; Art. 6 KV-ZH.

¹⁸ Art. 10 KV-GE.

¹⁹ So z. B. Art. 3 KV-FR.

²⁰ So z. B. Art. 80 KV-GR.

²¹ So z. B. § 51b KV-AG; Art. 20 KV-SG.

²² So z. B. § 120 KV-BS; Art. 84 KV-GR.

²³ Art. 26 KV-AR; Art. 31 KV-BE.

²⁴ Z. B. Art. 44a KV-JU; Art. 5 KV-NE; Art. 9 KV-SH; Art. 14 KV-TI.

²⁵ Art. 9 KV-SH; ähnlich z. B. auch Art. 6 KV-ZH.

²⁶ Lexikon der Nachhaltigkeit, Starke und schwache Nachhaltigkeit, <www.nachhaltigkeit.info/artikel/schwache_vs_starke_nachhaltigkeit_1687.htm> (zuletzt besucht am 15.01.2025).

²⁷ Art. 5 Abs. 2 KV-NE.

des ressources naturelles».²⁸ Die ökologische Komponente wird in der Waadtländer Verfassung zusätzlich dadurch verstärkt, dass «la protection du climat et de la biodiversité ainsi que la lutte contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il génère» explizit als Staatsziel und die Berücksichtigung der «urgence environnementale» als Staatsaufgabe aufgelistet werden.²⁹

Die Erwähnung von Nachhaltigkeit in einer Kantonsverfassung sagt natürlich noch nichts darüber aus, welche Instrumente, Prozesse und Ressourcen im entsprechenden Kanton zur tatsächlichen Realisierung des Ziels zur Verfügung stehen. Dennoch handelt es sich in konzeptueller Hinsicht um einen wesentlichen Schritt: Die verfassungsrechtliche Verankerung ist die Anerkennung auf höchster Ebene, dass nachhaltige Entwicklung zu einem der zentralen Themen des 21. Jahrhunderts geworden ist.³⁰ Sie verleiht den entsprechenden Umsetzungsstrategien politische und rechtliche Legitimität und dient als Orientierungsrahmen für Verwaltungsakteure.³¹

Die Integration und Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen ins (kantonale) Verwaltungshandeln wurde zwischen 2018 und 2023 im Rahmen eines Forschungsprojekts genauer untersucht.³² Aus den verschiedenen daraus resultierenden wissenschaftlichen Publikationen sowie einem Policy-Brief ergibt sich unter anderem, dass kantonale und kommunale Nachhaltigkeitsfachstellen (*Sustainability Offices*) eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung einnehmen, indem sie nicht nur sektorenübergreifende Strategien koordinieren, sondern auch langfristige Ziele mit den operativen Aufgaben der Verwaltung verknüpfen; sie tragen dementsprechend zum *Mainstreaming* bei, das darauf abzielt, Nachhaltigkeit als Leitprinzip für alle Verwaltungsbereiche sichtbar, anschlussfähig und umsetzbar zu machen.³³ Die Forschenden zeigen auf, dass der Erfolg von Nachhaltigkeitsfachstellen unter anderem von ihrer institutionellen Verankerung abhängt, wovon die verfassungsrechtliche Verankerung Teil ist.³⁴ Als weitere Erfolgsfaktoren erwähnen sie ausreichende Ressourcen sowie politische Unterstützung.³⁵ Auch bei Letzterer kann die Verfassung eine Rolle spielen: So ist die Annahme von spezifischen «Klimaartikeln» in mehreren Kantonen ein

²⁸ Art. 6 Abs. 1 lit. c KV-VD.

²⁹ Art. 6 Abs. 1 lit. e und Art. 6 Abs. 2 lit. f KV-VD. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die soziale Komponente durchaus auch in diesem Artikel präsent ist (soziale Kohäsion, Gleichberechtigung etc.).

³⁰ Zu den Funktionen von «environmental constitutionalism» ganz allgemein, siehe WEIS, S. 836 ff.

³¹ Siehe auch BORNEMANN/CHRISTEN (2019), S. 164.

³² CHRISTEN/BORNEMANN (2021); CHRISTEN/BORNEMANN (2023).

³³ BORNEMANN/CHRISTEN, (2024); CHRISTEN/BORNEMANN (2023).

³⁴ CHRISTEN/BORNEMANN (2023), S. 4; BORNEMANN/CHRISTEN (2019), S. 162.

³⁵ BORNEMANN/CHRISTEN (2024), S. 17.

Zeichen dafür, dass eine Mehrheit der Abstimmenden eine ambitionierte(re) Klimapolitik befürwortet.³⁶

Die soeben erwähnten Verfassungsänderungen, mittels welcher gewisse Kantone sogar chiffrierte Zielsetzungen, wie z. B. Netto-Null bis 2037, festgesetzt haben, verstärken das Bild der Kantone als «Vorreiter» in der Nachhaltigkeitspolitik.³⁷ Es ist tatsächlich auch so, dass gewisse Kantone mit innovativen Massnahmen punkten. Umgekehrt soll aber nicht vergessen werden, dass die Bilanz der kantonalen Klimapolitik grundsätzlich eher ernüchternd und die tatsächliche Wirkung von Aktionsplänen und ähnlichen Instrumenten limitiert ist.³⁸ Auch was die nachhaltige Entwicklung im weitesten Sinne angeht, erscheint der Föderalismus häufig als Bremse: Trotz einzelnen innovativen und teils ambitiösen Massnahmen wurde insbesondere in Bereichen der Sozialpolitik eine *race to the bottom* festgestellt – mit anderen Worten eine Tendenz, wonach die Kantone sich gegenseitig unterbieten.³⁹

Obwohl die Kantone über bedeutende Kompetenzen in nachhaltigkeitsrelevanten Bereichen verfügen, darf nicht vergessen werden, dass den kantonalen Spielräumen durchaus Grenzen gesetzt sind. Insbesondere sozialpolitische Massnahmen stossen häufig an die vom Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 BV) gesetzten Grenzen. Ein interessantes Beispiel ist der öffentliche Verkehr: Nachdem das Bundesgericht eine Freiburger Initiative für Gratis-ÖV für inkompatibel mit Art. 81a BV und somit für ungültig erklärt hat,⁴⁰ hat das Genfer Verfassungsgericht eine kantonale Regelung gestützt, wonach Jugendliche unter 25 gratis und AHV-/IV-Bezüger zum halben Preis ÖV fahren dürfen.⁴¹

III. Städte und Gemeinden als Stützen der nachhaltigen Entwicklung

Im dreistufigen helvetischen Föderalismus kommt auch den Städten und Gemeinden eine wichtige Stellung bei der Umsetzung der Ziele nachhaltiger Ent-

³⁶ Siehe § 15 und 16 KV-BS; Art. 6 KV-VD; Art. 58 KV-GE; Art. 102a KV-ZH; Art. 31a KV-BE; s.a. BLATTNER, S. 126 ff.

³⁷ Siehe auch Plattform Agenda 2030, SDGs: Städte und Kantone gehen voran, v. 29.08.2023, <www.plattformagenda2030.ch/sdgs-staedte-und-kantone-gehen-voran/#:~:text=Der%20Kanton%20baut%20seit%20fast,zur%202000%2DWatt%2DGesellschaft> (zuletzt besucht am 15.01.2025).

³⁸ WWF, Wer führt die Schweiz in eine nachhaltige Zukunft?, <www.wwf.ch/de/unsere-ziele/kantonsrating-klima> (zuletzt besucht am 15.01.2025).

³⁹ Plattform Agenda 2030, Wie nachhaltig ist die Schweiz? Die Umsetzung der Agenda 2030 aus Sicht der Zivilgesellschaft, 2018.

⁴⁰ BGE 149 I 182.

⁴¹ Cour de justice GE, 19.12.2024, ACST/30/2024.

wicklung zu. Dabei ist von Bedeutung, dass viele nachhaltigkeitsrelevante Bereiche in den Autonomiebereich der Gemeinden fallen. Grundsätzlich verfügen die Gemeinden nämlich über eine allgemeine Residualkompetenz:⁴² Sie dürfen nur diejenigen Aufgaben wahrnehmen, die ihnen vom Kanton übertragen wurden oder für die der Kanton nicht ausschliesslich zuständig ist, wobei – wie auch bei den kantonalen Kompetenzen – zwischen originärem und übertragenem Aufgabenbereich unterschieden wird. Zwar ist der jeweilige Umfang der Gemeindeautonomie kantonal definiert. Ein Blick auf typische Gemeindekompetenzen⁴³ bestätigt aber das Bild: Üblicherweise verfügen Gemeinden über Zuständigkeiten in den Bereichen Schule, Kultur, Sport, Gesundheit, Sozialhilfe, gesellschaftliche Fragen, öffentliche Ordnung und Sicherheit, öffentliche Werke (insbesondere Wasser- und Energieversorgung sowie Abfallentsorgung), lokale Wirtschaft, Verkehr, öffentliches Baurecht, Umweltschutz, öffentliche Finanzen sowie (Vollzug des) Zivil- und Strafrechts des Bundes.⁴⁴ Gerade die kommunalen Zuständigkeiten in den Bereichen der öffentlichen Versorgung, des Lokalverkehrs sowie der Gesundheit und gesellschaftlicher Fragen sind in hohem Masse nachhaltigkeitsrelevant und vermitteln den Gemeinden eigene Spielräume. So hat etwa das Bundesgericht bestätigt, dass eine Gemeinde strengere energetische Anforderungen als der Kanton aufstellen darf⁴⁵ und dass ein Kanton bei der Deponieplanung die Mitwirkungsrechte der Gemeinden nicht missachten darf.⁴⁶

Viele Gemeinden sind auch durch die Kantonsverfassung an gewisse übergeordnete Nachhaltigkeitsziele gebunden. Der Kanton Zürich etwa verpflichtet im Nachhaltigkeitsartikel seiner Verfassung ausdrücklich «Kanton und Gemeinden» zur ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Entwicklung (Art. 6 KV-ZH). Bemerkenswert ist auch die Waadtländer Verfassung, welche Nachhaltigkeit – zusätzlich zu den allgemeinen Staatszielen – ebenfalls in einem spezifischen Gemeindeartikel (Art. 138 Abs. 1 KV-VD) erwähnt: «Outre les tâches propres qu'elles accomplissent volontairement, les communes assument les tâches que la Constitution ou la loi leur attribuent. Elles veillent au bien-être de leurs habitants et à la préservation d'un cadre de vie durable.» Andere Kantone unterstützen die Gemeinden aktiv bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen. So etwa der Kanton Bern, welcher die Gemeinden bei der Strategieformulierung im Bereich nachhaltiger Entwicklung unterstützt. Unter anderem stellt er mit dem «Gemeindeprofilograf» ein Selbstevaluierungstool für Gemeinden zur Verfügung, um Stärken und Schwächen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung zu identifizieren.⁴⁷

⁴² AUER, S. 134.

⁴³ Siehe GRODECKI, S. 25 ff.

⁴⁴ FREI, S. 593 ff.

⁴⁵ BGer, 1C_391/2022 v. 03.05.2023 E. 4.

⁴⁶ BGE 147 I 433.

⁴⁷ Siehe Kanton Bern, NE-Gemeindeprofilograf, <www.ne.sites.be.ch/de/start/ne-gemeinde/ne-gemeindeprofilograf.html> (zuletzt besucht am 15.01.2025).

Über die kantonsverfassungsrechtlichen Vorgaben hinausgehend, bzw. diese ergänzend, haben viele Gemeinden sich eigene Zielvorgaben im Bereich nachhaltiger Entwicklung gesetzt. Solche Vorgaben finden sich häufig in der Gemeindeordnung (GO), also auf kommunaler «Verfassungsstufe» verankert, wobei in der Regel nur Deutschschweizer Gemeinden eine Gemeindeordnung haben. So verpflichtet sich etwa die Stadt Zürich in Art. 10 GO⁴⁸ zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung, die Gemeinde Stäfa bestimmt in Art. 3 Abs. 1 ihrer GO, dass die Gemeinde «sich in all ihren Tätigkeiten nach den Grundsätzen einer nachhaltigen und klimafreundlichen Entwicklung» richtet⁴⁹, und auf der gegenüberliegenden Seite des Zürichsees strebt die Gemeinde Thalwil «in ihrer gesamten Tätigkeit ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten» an (Art. 18 GO Thalwil)⁵⁰. Weitere Beispiele sind etwa die Stadt Olten, welche sich gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. g ihrer GO «aktiv für eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung ein[setzt]»⁵¹, oder Bern (Art. 23 Abs. 2 GO Stadt Bern: «Die städtischen Mittel sind sparsam, gezielt, nachhaltig und wirkungsvoll einzusetzen.»)⁵² sowie die Gemeinde Riehen (BS), die als eines der Grundprinzipien des behördlichen Handelns verankert, dass das staatliche Handeln auf eine ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Entwicklung der Gemeinde auszurichten ist (§ 2 Abs. 4 GO Riehen).⁵³

Dass sich viele Städte und Gemeinden aus eigenem Antrieb, also unabhängig von kantonalen Vorgaben, zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung verpflichten, hängt auch mit ihrer besonderen Betroffenheit zusammen, sind doch die Gemeinden und Städte häufig die ersten, welche die Auswirkungen verpasster Nachhaltigkeitspolitik zu spüren bekommen, etwa durch zunehmende Hitze («städtische Wärmeinseln») oder soziale Spannungen. Wenig überraschend haben deshalb auch viele Städte und Gemeinden eigene Nachhaltigkeitsstrategien verabschiedet, einige davon bereits in den 1990er- oder frühen 2000er-Jahren wie z. B. die Städte

⁴⁸ Gemeindeordnung der Stadt Zürich v. 13.06.2021, LS 101.100.

⁴⁹ Gemeindeordnung der politischen Gemeinde Stäfa v. 22.09.2013, online unter <www.staefa.ch/public/upload/assets/3061/1_100_1_Gemeindeordnung_20230101.pdf?fp=3> (zuletzt besucht am 15.01.2025).

⁵⁰ Gemeindeordnung der Gemeinde Thalwil v. 01.01.2022, SR 100.1, online unter <www.thalwil.ch/_docn/5185663/Gemeindeordnung_20240701_u.pdf> (zuletzt besucht am 15.01.2025).

⁵¹ Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Olten v. 28.09.2000, BGS 111, online unter <https://www.olten.ch/_docn/5367205/111_Gemeindeordnung_teilrev._09.06.2024,_in_Kraft_ab_01.01.2025.pdf> (zuletzt besucht am 15.01.2025).

⁵² Gemeindeordnung der Stadt Bern v. 03.12.1993, SSSB 101.1.

⁵³ Gemeindeordnung Riehen v. 27.02.2002, SG RiE 111.100.

Genf⁵⁴, Yverdon-les-Bains⁵⁵ oder Zürich⁵⁶. Auch hier gilt das für die Kantone Gesagte: Der Erfolg von (kommunalen) Nachhaltigkeitsstrategien und -fachstellen hängt von ihrer institutionellen Verankerung, ausreichenden Ressourcen und politischer Unterstützung ab. Dabei kann den Gemeinden eine besondere Rolle zukommen, indem sie beispielsweise niederschwellig konkrete Pilotprojekte durchführen und dadurch zu Vorreiterinnen werden, was wiederum zu Lerneffekten für andere Gemeinden führen und letztlich auch auf kantonaler und nationaler Ebene richtungweisend wirken kann.

Es scheint somit nicht übertrieben, Städte und Gemeinden sowohl als Stütze als auch als Treiberinnen der nachhaltigen Entwicklung zu bezeichnen. Gleichwohl sind ihrem Engagement Grenzen gesetzt, da ihre allgemeine Residualkompetenz innerhalb der Vorgaben des Rechts von Kanton und Bund beschränkt ist. Ambitionierte Massnahmen auf Gemeindeebene, die sich als Instrumente zur Förderung nachhaltiger Entwicklung situieren lassen, wie etwa kommunale Mindestlöhne⁵⁷ oder eine kommunale Sozialhilfe für Personen ohne legalen Aufenthalt⁵⁸, stossen an die Grenzen der föderalistischen Kompetenzverteilung.⁵⁹ Diese Beispiele illustrieren auch die Hindernisse für kommunale Nachhaltigkeitspolitik in konservativ geprägten Kantonen.

IV. Ausblick

Insgesamt zeichnet sich die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung im Mehrebenensystem durch multiple Dynamiken, Abhängigkeiten, Potenziale und Grenzen aus. Die dadurch entstehenden Ambivalenzen und Spannungen, zusammen mit der Tatsache, dass die Gemeinden wie auch die Kantone in der Rechtspraxis nahe am Lebensalltag der Bürgerinnen und Bürger sind, haben sowohl praktische als auch konzeptionelle Auswirkungen.

⁵⁴ Ville de Genève, Développement durable, <www.geneve.ch/themes/developpement-durable> (zuletzt besucht am 20.12.2024).

⁵⁵ Siehe Yverdon-les-Bains, Stratégie de durabilité, <www.yverdon-les-bains.ch/durabilite-energies-economie/durabilite/strategie-de-durabilite> (zuletzt besucht am 20.12.2024).

⁵⁶ Kanton Bern, NE-Gemeindeprofilograf, <www.ne.sites.be.ch/de/start/ne-gemeinde/ne-gemeindeprofilograf.html> (zuletzt besucht am 15.01.2025).

⁵⁷ Urteile des Verwaltungsgerichts Zürich AN.2024.00001 (Mindestlohn Stadt Zürich) und AN.2024.00002 (Mindestlohn Stadt Winterthur) v. 17.09.2024.

⁵⁸ Entscheid GE.2023.31 des Bezirksrats Zürich v. 24.10.2024.

⁵⁹ Dabei ist zu beachten, dass gegen die erwähnten Urteile des Verwaltungsgerichts Zürich Beschwerde beim Bundesgericht erhoben wurde, welches die Frage der Kompetenzkonformität abschliessend beurteilen wird.

Für die nachhaltige Entwicklung ist der Schweizer Föderalismus dabei sowohl Chance als auch Herausforderung. Einerseits ermöglicht die föderale Struktur innovative Ansätze und Pilotprojekte auf lokaler und kantonaler Ebene, die als Laboratorien für neue Ideen dienen können. Der «Wettbewerb der Ideen» zwischen und innerhalb der verschiedenen Staatsebenen kann sich nachhaltigkeitsfördernd auswirken.

Im vorliegenden Beitrag haben wir uns hauptsächlich auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen für diese Entwicklungen konzentriert. Auch wenn diese noch wenig über die tatsächliche Nachhaltigkeitspolitik oder deren Wirksamkeit aussagen, schaffen sie die dafür notwendigen Strukturen sowie die rechtliche als auch politische Legitimation und geben ausserdem wesentliche Impulse. Ein Beispiel für die Funktion der Kantone als Laboratorien für eine nachhaltige Entwicklung sind die Klimaartikel, teilweise mit chiffrierten Zielen, die in den letzten Jahren Eingang in verschiedene Kantonsverfassungen gefunden haben. Auf Gemeindeebene kann festgestellt werden, dass die nachhaltige Entwicklung zunehmend auch in Gemeindeordnungen verankert wird. Die Innovationskraft von Kantonen und Gemeinden – aber auch ihre wesentliche Verantwortung im Bereich der Nachhaltigkeit – wird noch deutlicher, wenn von der etwas abstrakten normativen Ebene zu konkreten Beispielen übergegangen wird. Auch wenn diese nur am Rande Gegenstand des vorliegenden Artikels waren, so zeigen sie trotzdem, wie wichtig es ist, lokale und regionale Handlungsspielräume zu erhalten und zu stärken, damit Gemeinden und Kantone ihre Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern für konkrete, bedarfsgerechte Lösungen nutzen können.

Andererseits wird die dezentrale Innovationskraft oft durch fehlende Koordination und inkonsistente Politikansätze zwischen den Ebenen behindert. Bei 26 Kantonen und rund 3000 Gemeinden erscheint eine verstärkte Zusammenarbeit über die verschiedenen föderalen Ebenen hinweg unumgänglich, nicht zuletzt angesichts der zunehmenden Herausforderungen des Klimawandels und der Urbanisierung. Zusätzlich wirkt auch das föderalistische Mehrebenensystem als solches hemmend: So kann der Bund den Verfassungsauftrag zur nachhaltigen Entwicklung sowie die entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht allein umsetzen, sondern ist auf die Mitarbeit der Kantone und – bis zu einem gewissen Grad – der Gemeinden angewiesen. Gerade dezentrale Regierungsstrukturen wirken sich insofern auch im Bereich nachhaltiger Entwicklung fortschritthemmend aus. Schliesslich kann auch die föderale Kompetenzverteilung limitierende Auswirkungen haben, hindert sie doch besonders ambitionierte Kantone und/oder Gemeinden daran, Massnahmen zur Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung ausserhalb ihrer Kompetenzen zu treffen.

Ein besonders dringlicher Aspekt ist die finanzielle Unterstützung. Die Reduzierung nationaler Klimaschutzsubventionen und die politische Zurückhaltung auf Bundesebene unterstreichen die Bedeutung kantonaler und kommunaler Eigeninitiative. Trotzdem sollte die Bedeutung finanzieller Anreize, wie Förderprogramme des

Bundes oder innovative Finanzierungsmodelle für lokale Projekte, nicht unterschätzt werden. Auch die Stärkung interkantonaler Netzwerke, wie das Netzwerk kantonomer Nachhaltigkeitsfachstellen, und die Einrichtung neuer Kooperationsplattformen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sollte in Betracht gezogen werden. Schliesslich muss betont werden, dass lokale – kommunale und kantonale – Initiativen keinesfalls zum Anlass genommen werden sollten, den Bundesstaat aus seiner Verantwortung zu entlassen.

V. Literaturverzeichnis

- AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.
- BERGAMIN FLORIAN, Die Stadt im Bundesstaat, Eine rechtswissenschaftliche Einordnung der Städte und Gemeinden in der Schweiz, Bern 2024.
- BLATTNER CHARLOTTE, Kantonomer Klimaschutz, ius.full, 2022, S. 126 ff.
- BORNEMANN BASIL/CHRISTEN MARIUS, Mainstreaming sustainability through sustainability offices: Modes and mechanisms in Swiss cantonal administrations, Governance, Early View September 2024, S. 1 ff., <<https://doi.org/10.1111/gove.12899>> (zuletzt besucht am 15.1.2025) (zit. BORNEMANN/CHRISTEN [2024]).
- BORNEMANN BASIL/CHRISTEN MARIUS, Sustainability governance in public administration: Interpreting practical governance arrangements in Swiss cantons, Environmental Policy and Governance, 2019, S. 159 ff. (zit. BORNEMANN/CHRISTEN [2019]).
- CHRISTEN MARIUS/BASIL BORNEMANN, Nachhaltigkeit kann nicht verwaltet, sie muss gestaltet werden, Policy Brief zur Stärkung der Nachhaltigkeit in der Verwaltung, Basel 2023 (zit. CHRISTEN/BORNEMANN [2023]).
- CHRISTEN MARIUS/BORNEMANN BASIL, Staatliche Governance-Kapazität für Nachhaltigkeit: Konzeptualisierung und Anwendung eines Messinstruments in Schweizer Kantonen, GAIA, 2021, S. 268 ff. (zit. CHRISTEN/BORNEMANN [2021]).
- Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich 2023 (zit. BEARBEITERIN, SGK-BV, Art. ... N ...).
- EKART FELIX, Nachhaltigkeit und Föderalismus – Verortung im globalen Mehrebenensystem, in: Härtel Ines (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt, Heidelberg 2012, S. 957.
- FAVRE ANNE-CHRISTINE, La Constitution environnementale, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 2121 ff.
- FREI NULA, La mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant par les villes et communes suisses, Swiss Review of International and European Law, 2022, S. 585 ff.
- GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht in a nutshell, Zürich/St. Gallen 2023.
- GRODECKI STÉPHANE, Les compétences communales – Comparaison intercantonale, in: Bellanger François/Tanquerel Thierry (Hrsg.), L'avenir juridique des communes, Genf 2007, S. 25 ff.
- KAEMPFER CONSTANCE, La mise en œuvre du droit international par les cantons suisses, sui generis, Zürich 2023.

- KAUFMANN CHRISTINE, Menschenrechte als Fundament eines nachhaltigen Staates, *Bulletin SAGW*, 3/2020, S. 25 ff.
- Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), *Commentaire romand, Constitution fédérale*, 1. Aufl., Basel 2021 (zit. BEARBEITERIN, CR-Cst., Art. ... N ...).
- REICH JOHANNES, Federalism and Mitigating Climate Change: The Merits of Flexibility, Experimentalism, and Dissonance, *Transnational Environmental Law*, 2021, S. 263 ff.
- SCHINDLER BENJAMIN, Gemeinden am Scheideweg zwischen lokaler Selbstbestimmung und professioneller Dienstleistung?, *ZBI* 125/2024, S. 573 ff.
- SCHMID EVELYNE/NIEDERHAUSER MATTHIEU/MIAZ JONATHAN/MAGGETTI MARTINO/KAEMPFER CONSTANCE, *Les cantons face au droit international, Savoir Suisse*, Lausanne 2024.
- STUTZ HANS, Spielräume für das kantonale Umweltrecht, in: *URP* 2020, S. 245 ff.
- TANQUEREL THIERRY, Les villes dans le droit constitutionnel et administratif suisse, in: Bellanger François/Tanquerel Thierry (Hrsg.), *L'avenir juridique des communes*, Genf 2007, S.79 ff.
- VATTER ADRIAN, Föderaler Politikvollzug am Beispiel des kommunalen Umweltschutzes in der Nordwestschweiz, in: *LeGes* 1999/1, S. 107 ff.
- Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), *Basler Kommentar, Bundesverfassung*, 1. Aufl., Basel 2015 (zit. BEARBEITERIN, BSK-BV, Art. ... N ...).
- WEIS LAEL K., Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation?, *International Journal of Constitutional Law*, 2018, S. 836 ff.
- WYTTENBACH JUDITH, Die Stadt: Der Ort der Verwirklichung der Menschenrechte, in: *Ombudsarbeit mit Zukunft. Ausrichtung und Ansprüche*, Zürich 2011, S. 85 ff.
- ZIMMERMANN NESA, Entre innovations et résistances: la garantie des droits humains dans l'État fédéral, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 2023/2, S. 151 ff.