

An aerial photograph of a mountain valley. In the center, a large highway interchange with multiple overpasses and ramps is visible. Below the interchange, a town with numerous buildings and houses is situated. The surrounding landscape is a mix of green fields, forested slopes, and a river winding through the valley. The overall scene is a typical alpine landscape.

Andreas Abegg
Oliver Streiff

RECHTLICHE STEUERUNG DER LANDGEWINNUNG IM ALPINEN RAUM

Untersuchung am Beispiel
der Autobahnüberdeckung Airolo

Andreas Abegg
Oliver Streiff

Rechtliche Steuerung der Landgewinnung im alpinen Raum

Untersuchung am Beispiel der
Autobahnüberdeckung Airolo

© 2026 – CC BY-NC-ND

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch), Bellerivestrasse 49, 8008 Zürich,
eizpublishing@europa-institut.ch

Autoren: Andreas Abegg, Oliver Streiff, AAK Anwälte und Konsulenten AG (www.aa-k.ch)

ISBN:

978-3-03994-107-0 (Print – Softcover)

978-3-03994-108-7 (Print – Hardcover)

978-3-03994-109-4 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36862/70V3-JC1N>

Version: 1.03 – 20260623

Dieses Werk ist als gedrucktes Buch sowie als E-Book (**Open Access**) in verschiedenen Formaten verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL: <https://eizpublishing.ch/publikationen/rechtliche-steuerung-der-landgewinnung-im-alpinen-raum/>.

Vorwort

Die vorliegende Studie behandelt ein Thema, das uns besonders am Herzen liegt: Wie können Recht und Partizipation – getragen von tatkräftigen Personen und lebendigen Institutionen – zur nachhaltigen Verbesserung der eigenen Lebenswelt beitragen?

Unser Dank gilt zunächst dem Urner Institut Kulturen der Alpen an der Universität Luzern, das diese Publikation ermöglicht und begleitet hat. Roland Norer, Boris Previšić und Jens Badura haben wichtige Gedankenanstösse gegeben und das Projekt mit grosser Offenheit unterstützt. Die wissenschaftliche Verantwortung für Inhalt, Analyse und Schlussfolgerungen liegt ausschliesslich bei den Autoren; die Forschungsfreiheit blieb während des gesamten Projekts jederzeit gewahrt.

Herzlich danken wir zudem dem Gemeindepräsidenten von Airolo, Oscar Wolfisberg, sowie Fabio und Francesca Pedrina für die wertvollen Gespräche zur lokalen Situation und zur Entwicklung des Talbodens.

Ein besonderer Dank geht an Sophie Tschalèr und das Team des Europainstituts der Universität Zürich für die sehr zuvorkommende und umsichtige Publikationsbegleitung. Wir freuen uns zudem, dass das mehrfach ausgezeichnete Zürcher Designstudio Hubertus Design den Buchumschlag gestaltet hat.

Andreas Abegg und Oliver Streiff, im Juni 2026

Management Summary

Die Überdeckung der Autobahn A2 in Airolo schafft **neu verfügbare Flächen**. 1
Deren langfristige Nutzung ist nicht von selbst gesichert, sondern muss durch Eigentums-, Planungs- und Verfahrensentscheidungen geordnet werden ([Kap. I](#) und [II](#)).

Vergleichsprojekte zeigen, dass die Qualität solcher Vorhaben durch einen 2
verbindlichen Gestaltungsrahmen, klare Zweckbindungen und tragfähige Beteiligungs- und Trägerschaftsmodelle entwickelt werden muss. Zentral ist dabei, dass – eingepasst in die bestehenden Rechtsprozesse – verschiedenste Lösungen zusammen mit den betroffenen Personen geprüft werden. Dann haben technische Eingriffe in die Landschaft (insbesondere in den Bergregionen) das Potenzial, Flächen für die Bevölkerung zurückzugewinnen und einen langfristigen gesellschaftlichen Wert sowie eine neue Landschaftsidentität zu schaffen ([Kap. III](#)).

Der infrastrukturelle Kern des Projekts ist bundesrechtlich bereits weitgehend 3
festgelegt; offen bleibt vor allem die **planungs- und eigentumsrechtliche Ordnung der neu disponiblen Flächen**. Der Schlüssel für nachhaltige Landgewinnungen liegt in der Kombination von Zweckbindung, Nutzungsplanung, Dienstbarkeiten und korrekt durchgeführten Verfahren. Dabei besteht auf planungsrechtlicher Ebene (in der Kombination von kommunalem und kantonalem Planungsrecht) ein Ermessen darin, wie massgeschneiderte Zonen und entsprechende Zonenbestimmungen entwickelt werden sollen. Zudem stehen rechtliche Strukturen zur Verfügung (darunter auch traditionelle öffentlich-rechtliche Strukturen), um neu gewonnene Landflächen nachhaltig (z. B. mit öffentlicher Zwecksetzung) zu verwalten und zu pflegen. Im Hinblick auf die Partizipation setzt das geltende Recht einen Minimalstandard, sichert jedoch keine vertiefte kooperative Entwicklungsplanung ([Kap. IV](#)).

Um eine kooperative Entwicklungsplanung zu etablieren, steht ein differenziertes rechtliches Instrumentarium zur Verfügung. Dies gilt sowohl für den 4
Planungsprozess (Partizipation, Nutzungsplanung samt öffentliche Zweckbindung) als auch für die Ausübung des Eigentums (Baurechte und Dienstbarkeiten, Trägerschaften für die Nutzungen). Dabei kann zwischen Boden, Bauwerk und Betrieb unterschieden werden, was eine abgestufte Ordnung der Eigentums-, Nutzungs- und Verantwortungsverhältnisse erlaubt ([Kap. V](#)).

Als Leitbild erscheint für Landgewinnungen ein **gemeinwohlorientiertes Kooperationsmodell** besonders geeignet. Rechtlich lässt sich ein solches Modell 5

vor allem so absichern: Zentrale Flächen werden öffentlich einem bestimmten Zweck zugewiesen, die Nutzung wird mit einer an die örtlichen Verhältnisse angepassten Planung festgelegt (innerhalb oder – soweit rechtlich zulässig – ausserhalb der Bauzonen), es werden qualifizierte Beteiligungsverfahren durchgeführt und Eigentum oder Nutzungsrechte werden auf eine am Gemeinwohl orientierte Trägerschaft übertragen. Als Form einer Trägerschaft kann die Tessiner Rechtsform des *Patriziato* – neben anderen öffentlich-rechtlichen oder gemischt organisierten Trägerschaften – eine mögliche Option sein.

- 6 **Für Airolo** bestehen damit rechtliche Handlungsmöglichkeiten, die neu verfügbaren Flächen langfristig gemeinwohlorientiert zu sichern und zu entwickeln. Dies setzt jedoch weder einen pauschalen Übergang sämtlicher Flächen an die Gemeinde noch eine einzige vorgegebene Trägerschaftslösung voraus. Entscheidend sind vielmehr eine **geklärte Eigentumsordnung, eine realistische planungsrechtliche Etappierung, eine tragfähige Organisation von Nutzung und Betrieb sowie ein frühzeitig institutionalisierter und tatsächlich gelebter Beteiligungsprozess**. Der rechtliche Rahmen eröffnet damit keine automatische Lösung, bietet aber tragfähige Instrumente, um eine auf Dauer angelegte Orts- und Landschaftsentwicklung rechtlich abzusichern.

Andreas Abegg*

Oliver Streiff**

* Professor an der ZHAW School of Management and Law und Titularprofessor an der Universität Luzern.

** Professor an der ZHAW School of Management and Law und Dozent an der ETH Zürich.

Management Summary (Italiano)

La copertura dell'autostrada A2 ad Airolo crea **nuove aree disponibili**. Il loro utilizzo a lungo termine non è garantito di per sé, ma deve essere regolamentato attraverso decisioni in materia di proprietà, pianificazione e procedure ([cap. I](#) e [II](#)). 7

Progetti comparabili dimostrano che la qualità di tali iniziative deve essere sviluppata attraverso un quadro progettuale vincolante, chiari vincoli di destinazione d'uso e modelli sostenibili di partecipazione e di gestione. È fondamentale che – nel rispetto dei processi giuridici esistenti – vengano esaminate le soluzioni più disparate insieme alle persone interessate. In tal modo, gli interventi tecnici sul paesaggio (in particolare nelle regioni montane) hanno il potenziale di recuperare spazi per la popolazione e di creare un valore sociale a lungo termine nonché una nuova identità paesaggistica ([cap. III](#)). 8

Il nucleo infrastrutturale del progetto è già ampiamente definito dal diritto federale; resta aperta soprattutto **la questione dell'ordinamento urbanistico e di proprietà delle nuove superfici disponibili**. La chiave per un recupero sostenibile di terreno risiede nella combinazione di destinazione d'uso, pianificazione d'uso, servitù e procedure correttamente eseguite. A livello di diritto pianificatorio (nella combinazione del diritto pianificatorio comunale e cantonale) esiste un margine di discrezionalità su come sviluppare zone su misura e relative disposizioni d'azzonamento. Inoltre, sono disponibili strutture giuridiche (tra cui anche strutture tradizionali di diritto pubblico) per gestire e mantenere in modo sostenibile le aree di nuova acquisizione (ad es. con destinazione d'uso pubblica). Per quanto riguarda la partecipazione, il diritto vigente stabilisce uno standard minimo, ma non garantisce una pianificazione dello sviluppo cooperativa approfondita ([cap. IV](#)). 9

Per stabilire una pianificazione dello sviluppo cooperativa, è disponibile un arsenale giuridico differenziato. Ciò vale sia per il processo di pianificazione (partecipazione, pianificazione d'uso con destinazione a fini pubblici) sia per l'esercizio della proprietà (diritti di costruzione e servitù, enti responsabili degli usi). In questo contesto è possibile distinguere tra terreno, azione e esercizio, il che consente un ordine graduale dei rapporti di proprietà, di uso e di responsabilità ([cap. V](#)). 10

Come modello di riferimento per il recupero di superfici, **un modello di cooperazione orientato al bene comune** appare particolarmente adatto. Dal punto di vista giuridico, un tale modello può essere garantito soprattutto in 11

questo modo: le aree centrali vengono assegnate pubblicamente a uno scopo specifico, l'utilizzo viene definito con una pianificazione adeguata alle condizioni locali (all'interno o - nella misura in cui ciò sia giuridicamente ammissibile - all'esterno delle zone edificabili), vengono condotte procedure di partecipazione qualificate e la proprietà o i diritti di utilizzo vengono trasferiti a un ente gestore orientato al bene comune. Come forma di ente gestore, la forma giuridica ticinese del Patriziato - accanto ad altri enti di diritto pubblico o di organizzazione mista - può essere una possibile opzione.

- 12 **Per Airolo** esistono quindi possibilità giuridiche di agire per garantire e sviluppare a lungo termine le nuove aree disponibili nell'interesse pubblico. Ciò non presuppone tuttavia né un trasferimento forfettario di tutte le aree al Comune né un'unica soluzione prestabilita per l'ente responsabile. Sono invece determinanti **un assetto proprietario chiarito, una suddivisione in fasi realistica dal punto di vista pianificatorio, un'organizzazione sostenibile dell'utilizzo e della gestione, nonché un processo di partecipazione istituzionalizzato tempestivamente e effettivamente vissuto**. Il quadro giuridico non offre quindi una soluzione automatica, ma fornisce strumenti validi per garantire giuridicamente uno sviluppo locale e paesaggistico orientato sul lungo termine.

Inhaltsverzeichnis

I.	Fragestellung	13
II.	Das Projekt	15
	A. Überblick über das Vorhaben und Zeitplan	15
	B. Eigentums- und Nutzungsverhältnisse gemäss Konvention zwischen Gemeinde und ASTRA	16
	1. Überdeckung der Autobahn	16
	2. Grundstück der SBB	19
	C. Raumplanerische Grundlagen	20
	D. Weitere Umsetzungsschritte	22
	E. Entwicklungsoptionen für die Restfläche (27'000 m²)	23
	F. Projekt «Porta Gottardo» als Einflussfaktor	24
III.	Historische und vergleichende Betrachtungen	27
	A. Vorbemerkungen	27
	B. Landgewinnung durch Seespiegelregulierungen	27
	C. Allmenden und ihre gemeinsame Nutzung	28
	D. Einhausung der A1 in Zürich-Schwamendingen	29
	E. International: Beispiel Antwerpen	33
IV.	Planung und Nutzung des neu gewonnenen Raums	35
	A. Überblick über die Zuständigkeiten	35
	B. Rückbau von Infrastrukturen	36
	C. Planung	38
	1. Planerische Schranken	38
	2. Planungsmöglichkeiten	47
	3. Beteiligungsrechte und rechtsstaatliche Sicherungen	52
	D. Nutzungsrechte im Rahmen der Eigentumsordnung	57
	E. Verwirklichung öffentlicher Zwecke	59
V.	Alternative Partizipations- und Nutzungsmöglichkeiten	62
	A. Vorbemerkungen: Schranken der Beeinflussung rechtsstaatlicher Verfahren	62
	B. Partizipationsformen während des Planungsprozesses	63
	C. Kooperationsformen bei der Nutzung des Eigentums	64
	1. Übersicht über geeignete Kooperationsformen	64
	2. Eigentumsübertragungen	67
VI.	Zusammenfassung	70
	A. Fragestellung und Projekt (Kap. I, Rz. 13 ff. und Kap. II, Rz. 18 ff.)	70
	B. Historische und vergleichende Betrachtungen (Kap. III, Rz. 45 ff.)	70
	C. Planung und Nutzung des neu gewonnenen Raums (Kap. IV, Rz. 65 ff.)	71
	D. Alternative Partizipations- und Nutzungsmöglichkeiten (Kap. V, Rz. 130 ff.)	73
	Abkürzungsverzeichnis	76

Gesetzesverzeichnis	78
Erlasse des Bundes und kantonale Verfassungen	78
Kantonale Erlasse	79
Literaturverzeichnis	80
Verzeichnis der Materialien und weiteren Quellen (chronologisch)	82
Abbildungsverzeichnis	83

I. Fragestellung

Die vorliegende Studie wurde vom Urner Institut Kulturen der Alpen an der Universität Luzern beauftragt. Die Studie befasst sich mit der **Landgewinnung im Alpenraum**. Landgewinnungen im Alpenraum sind Vorhaben mit weitreichenden rechtlichen, aber vor allem auch ökologischen und gesellschaftlichen Implikationen. 13

Die rechtliche Beurteilung und Steuerung solcher Projekte erfolgt primär über das **Planungs- und Baurecht**. Hierbei sind nicht nur die materiellen Vorschriften zur Raumnutzung und zur Bewilligung von Bauvorhaben relevant, sondern auch die übergeordneten Prinzipien der Raumplanung, welche den Schutz der Landschaft, die Trennung von Bau- und Nichtbauzonen sowie die nachhaltige Entwicklung des Alpenraums zum Ziel haben. Die Herausforderung besteht darin, solche Eingriffe mit den gesetzlichen Vorgaben in Übereinstimmung zu bringen, insbesondere im Hinblick auf den Natur- und Landschaftsschutz. 14

Da räumliche Veränderungen sich immer auch auf die Gesellschaft auswirken, schreibt das Raumplanungsgesetz in Art. 4 vor, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Diese **Partizipation** bildet das Scharnier zur Organisation der Behörden, welche dazu zuständig sind, die planungsrechtlichen Prozesse zu steuern und sich stellende Fragen zu entscheiden. Eine Partizipation der Bevölkerung erfolgt stets im Rahmen behördlicher Zuständigkeiten. Dabei spielen die Gemeinden als Träger der lokalen Raumplanung und als erste Ansprechpartner für die Bevölkerung eine Schlüsselrolle. Ihre spezifischen Verfahren und die Berücksichtigung lokaler Eigenheiten und Interessen können die Komplexität des Partizipationsprozesses zusätzlich erhöhen. Im Kontext der Landgewinnung im Alpenraum ist dies von entscheidender Bedeutung, da solche Projekte – wie die Autobahnüberdeckung in Airolo – einen fundamentalen Wandel in einer oft kleinräumigen Talgemeinschaft bewirken können. Regelmässig treffen solche Projekte deshalb auf erheblichen Widerstand oder tangieren zumindest unterschiedliche Interessenlagen. 15

In diesem Prozess muss die **Bewirtschaftung und Nutzung** der neu gewonnenen Landfläche von Beginn an integraler Bestandteil des Gesamtprojekts sein. Denn es geht – wie z. B. im Fall von Airolo – nicht nur um die technische Realisierung einer Überdeckung oder Aufschüttung, sondern auch um eine nachhaltige Zweckbestimmung neu gewonnener Flächen und die langfristige Integration der neuen Flächen in die (alpine) Landschaft, die lokale Infrastruktur und die gesellschaftlichen Traditionen. Dies umfasst Überlegungen zur ökolo- 16

gischen Kompensation, zur Sicherstellung der öffentlichen Zugänglichkeit, zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit und zur Vermeidung von Folgeschäden.

- 17 Die Fragestellung, wie Landgewinnung – namentlich im Alpenraum – rechtlich geregelt und zu steuern ist, erfordert somit eine **umfassende Auseinandersetzung mit den rechtlichen, planerischen und partizipativen Dimensionen** der Landgewinnung. Nachfolgend wird das Thema am Beispiel der Autobahnabdeckung in Airolo untersucht, um damit verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse zur Landgewinnung zu gewinnen.

II. Das Projekt

A. Überblick über das Vorhaben und Zeitplan

Laut dem **Informationsdossier zur öffentlichen Planaufgabe vom April 2018** des Bundesamts für Strassen ASTRA¹ fallen beim Bau der zweiten Röhre des Gotthard-Strassentunnels für den Bereich Airolo etwa 2,1 Millionen Tonnen Material an. Dieses soll nach einer Zwischenlagerung dazu genutzt werden, um die Autobahn in Airolo auf einer Länge von etwa 1'000 Metern zu überdecken und das Gelände zu modellieren. Zudem werden die bestehenden Autobahnanschlüsse und die Verbindung zur Gotthard-Passtrasse umgestaltet. Dabei sollen die bestehenden Bauwerke zurückgebaut werden, einschliesslich des Viadukts westlich vom Dorf. Diese Umgestaltung ermöglicht eine kompaktere Anordnung der Anschlüsse in der Nähe des Südportals, was die versiegelten Verkehrsflächen verringert und das Landschaftsbild verbessert. Insgesamt entstehen 160'000 Quadratmeter zusätzliche Flächen, wovon 90'000 Quadratmeter auf der Überdeckung liegen.

18



Abbildung 1: Aktueller Zustand Airolo (aus dem ASTRA Infodossier zur öffentlichen Planaufgabe April 2018)

¹ Infodossier zweite Gotthard-Strassenröhre, v. a. S. 6.



Abbildung 2: Zukünftiger Zustand Airolo (aus dem ASTRA Infodossier zur öffentlichen Planaufgabe April 2018)

- 19 Auf den neu entstehenden Flächen sind gemäss **Informationsdossier ökologische Ersatzmassnahmen geplant**: unter anderem Magerwiesen mit besonders grosser Artenvielfalt auf rund 41'000 Quadratmetern und ein etwa 3'500 Quadratmeter grosses Feuchtbiotop. Zudem erhält die Gemeinde Airolo eine Fläche von rund 27'000 Quadratmetern für eine bauliche Entwicklung – als Ersatz für den Sportplatz in Madrano. Davon sind rund 19'000 m² im Eigentum der SBB.

B. Eigentums- und Nutzungsverhältnisse gemäss Konvention zwischen Gemeinde und ASTRA

1. Überdeckung der Autobahn

- 20 Die Eigentums- und Nutzungsverhältnisse an Flächen, die durch die Überdeckung der Autobahn A2 bei Airolo neu entstehen, wurden zwischen dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) und der Gemeinde Airolo im Jahr 2017 in einer **«Konvention»** geregelt.² Die konkrete Umsetzung erfolgt gemäss der

² Bei der Konvention handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Bundesverwaltungsgericht als bezeichnete Gerichtsinstanz (Konvention Ziff. 17). Die Konvention (Ziff. 3.2) setzt namentlich einen «Gruppo di accompagnamento» mit je zwei Vertretern von ASTRA, Kanton und Gemeinde ein. Dieses Gremium soll die Projektrealisierung überwachen, Änderungen von Projekt und Kosten in die jeweiligen Organe tragen und Schnittstellen zu Parallelprojekten koordinieren. Diese Vereinbarung sowie das generelle Projekt für die zweite Gotthard-Strassenröhre wurden vom Bundesrat am 25. Oktober 2017 formell genehmigt: Bundesrat, Genehmigung vom 25. Oktober 2017, [news.admin.ch/de/nsb?id=68527](https://www.admin.ch/de/nsb?id=68527), letztmals besucht am 21. März 2026.

Plangenehmigungsverfügung des Bundes aus dem Jahr 2019, die spezifische Auflagen enthält.³ Mit der Plangenehmigung werden alle erforderlichen Bewilligungen erteilt, ohne dass für das genehmigte Projekt weitere kantonale Bewilligungen und Pläne erforderlich wären. Ein erheblicher Teil des baulich-räumlichen Endzustands ist somit bereits bundesrechtlich vorentschieden. Daraus ergibt sich für Airolo eine zweistufige Ordnung: Der baulich-infrastrukturelle Kern des Vorhabens wird bundesrechtlich im Plangenehmigungsverfahren und punktuell in der Konvention mit dem ASTRA festgelegt, während die spätere nutzungsplanerische Konkretisierung der neu gewonnenen Flächen im kantonalen und kommunalen Planungsrecht erfolgt.⁴

Am 8. Mai 2018 bewilligte der **Tessiner Grosse Rat** mit einstimmigem Beschluss einen Investitionskredit von 50 Millionen Franken zugunsten der landschaftlichen Aufwertung des Talbodens von Airolo («*Riqualfica del fondovalle di Airolo*»)⁵ Der Investitionskredit stellt zusammen mit einem gleich hohen Bundesbeitrag die Gesamtfinanzierung von insgesamt 100 Millionen Franken sicher. Der Entscheid des Grossen Rats wurde in einem vereinfachten parlamentarischen Verfahren (*dibattito ridotto*) gefällt und von der zuständigen Kommission für Geschäftsprüfung und Finanzen einhellig unterstützt. Der Kredit wurde als zukunftsweisendes Infrastrukturvorhaben und regionalpolitisches Schlüsselprojekt bezeichnet, das ökologische, wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen gleichermaßen berücksichtigt.⁶

Im **Zentrum der Vereinbarung** mit dem ASTRA steht die Überdeckung eines 1'086 Meter langen Abschnitts der Autobahn A2 südlich des Gotthard-Tunnels. Durch die Überdeckung werden

- insgesamt **160'000 m² neue Nutzflächen** geschaffen, wovon etwa 90'000 m² direkt auf der Überdeckung liegen,

³ Plangenehmigung des UVEK vom 10. Dezember 2019. Vgl. dazu ASTRA, Medienmitteilung mit Sperrdatum 5. Juni 2020 – Zweite Röhre Gotthardtunnel: Start der ersten Arbeiten, https://gotthardtunnel.ch/files/bilder/Kontakt-FAQ-und-Medien/Medien/Medienmitteilung_Begleitkommission_juni2020_de.pdf, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁴ Zur kommunalen Nutzungsplanung siehe unten [Rz. 111 ff.](#) und [154 ff.](#)

⁵ Aus der Konvention, S. 7, erschliesst sich die spezifische Finanzierung: Der Kanton übernimmt 50% der effektiven Zusatzkosten der vereinbarten Werke bis zu maximal CHF 50 Mio. Der Gemeindebeitrag besteht vor allem in Sach- und Nutzungsbeiträgen im Umfang von rund CHF 10 Mio. Das ASTRA sagt zusätzlich u. a. CHF 2 Mio. für die Verbindung der beiden Talseiten in der Dammzone und einen Pauschalbetrag von CHF 10 Mio. für den Sportplatzersatz zu.

⁶ Tessiner Grosser Rat, Seduta III vom 8. Mai 2018 (serale), Protokoll ANNO 2018/2019, S. 299 ff.

- weitere Flächen bis zum Total von rund 220'000 m² bereitgestellt, die als Landschafts-, Landwirtschafts- und ökologische Ausgleichszonen dienen,
 - **27'000 m² für öffentliche Einrichtungen** und als Ersatz für den beeinträchtigten Sportplatz in Madrano reserviert (Deponie mit anschliessender Zuweisung zur Landwirtschaftszone).⁷
- 23 Die neu gewonnenen Flächen sollen künftig für Landwirtschaft, für ökologische Ausgleichsflächen (z. B. rund 41'000 m² artenreiche Magerwiesen und ein Feuchtbiotop von etwa 3'500 m²) sowie für Sport- und Freizeitanlagen genutzt werden können. Wie diese Flächen im Einzelnen genutzt werden und wem sie am Ende gehören, wird jedoch nicht pauschal, sondern je Grundstück geregelt.⁸ Betroffen sind Grundstücke des Bundes, des Kantons, der Gemeinde, der SBB, des Patriziats sowie weiterer öffentlicher und privater Eigentümer. Je nach Teilfläche kann es deshalb zu einer Neuordnung kommen, etwa durch Kauf, eine vorübergehende Nutzung, die Einräumung von Dienstbarkeiten oder – falls nötig – durch Instrumente des Enteignungsrechts. Dass bestimmte Flächen einem öffentlichen Zweck dienen sollen (z. B. Landwirtschaft, Landschaftsschutz, Ausgleichsflächen oder Sport- und Freizeit), legt zwar die Nutzung fest, sagt aber für sich allein noch nicht, wem jede einzelne Parzelle endgültig zugeordnet wird.⁹
- 24 Die **Gemeinde Airolo** spielte von Beginn an eine zentrale Rolle bei der Planung und Projektentwicklung. Sie erarbeitete – unter Beteiligung von drei externen internationalen Experten – ein spezifisches **lokales Leitbild** (als *strategia paesaggio* bezeichnet), das die Grundlage für die konkrete Ausgestaltung des Projekts bildet. Hierfür bewilligte die Gemeindelegislative einen Betrag von 100'000 Franken. Diese aktive Rolle wurde während der Grossratsdebatte ausdrücklich gewürdigt. Insbesondere hervorgehoben wurde die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Gemeinde, Kantonsbehörden (*Dipartimento del territorio*) und dem ASTRA.¹⁰ Dabei wurden auch verschiedene Projektvari-

⁷ Die Plangenehmigung vom 10. Dezember 2019 sowie die Konvention 2017 legen diesbezügliche Rahmenbedingungen fest. Genannt werden insbesondere auch die Verlegung des Anschlusses Airolo, die Umgestaltung der Verbindungen zur Gotthardpassstrasse sowie mehrere Materialdeponie- und Umlagerungsbereiche. Nicht direkt verifizieren liess sich die Aussage, dass Flächen bis zum Total von rund 220'000 m² und 27'000 m² für öffentliche Einrichtungen bereitgestellt werden.

⁸ Konvention, S. 4 ff.; Plangenehmigung, S. 59 ff.

⁹ Zur Nutzungsplanung sodann unten [Rz. 92 ff.](#), v. a. [Rz. 122 ff.](#)

¹⁰ Tessiner Grosser Rat, Seduta III vom 8. Mai 2018 (serale), Protokoll ANNO 2018/2019, S. 301 und 303.

anten diskutiert. Die ursprünglich geprüfte, deutlich längere «Vollüberdeckung» bis zum Tunnelportal Stalvedro (ca. 2 km) wurde wegen höherer Kosten und technischer Probleme bei der Tunnelbelüftung verworfen. Die heute gewählte Variante – eine seitlich zum Fluss hin offene Galerie – wurde als technisch, finanziell und ökologisch optimal bewertet. Vergleichbare Projekte wie etwa Autobahnüberdeckungen in Luzern, Zürich-Schwamendingen oder die Integration des Einkaufszentrums Westside Bern dienen dabei als Referenz.¹¹

Das Vorhaben verfolgt ausdrücklich **regionale und sozialpolitische Zielsetzungen**: Durch die teilweise Wiederherstellung des landschaftlichen Zusammenhangs und die Schaffung neuer attraktiver Freizeit-, Landwirtschafts- und Biodiversitätsflächen soll die jahrzehntelange Zerschneidung des Talbodens überwunden und der Bevölkerungsrückgang in der oberen Leventina gestoppt werden. Auch der Tourismus und die regionale Wirtschaft sollen nachhaltig gestärkt werden. Bereits in der Planungsphase konnten Investitionen privater Akteure aktiviert werden, was in der Grossratsdebatte als starkes Signal für die regionale Aufwertung gewertet wurde.¹²

25

2. Grundstück der SBB

Ein rund **19'000 m² grosses SBB-Grundstück** liegt südlich und westlich des Bahnhofs Airolo. Die Gemeinde ist mit den SBB darüber im Gespräch, ob das Grundstück der Gemeinde mittels Baurecht oder als Eigentum übertragen werden soll, wobei eine diesbezügliche Vereinbarung noch nicht kommuniziert wurde.¹³

26

Das genannte Grundstück befindet sich unmittelbar angrenzend an das Gebiet des geplanten Parco San Gottardo, liegt aber in einer **eigenen, neben der Hauptfläche der Autobahnüberdeckung gelegenen planungsrechtlichen Zone**. Während die Überdeckungsfläche primär für landwirtschaftliche Nutzung, ökologische Aufwertung und öffentliche Erholungsflächen vorgesehen ist, könnte das Grundstück der SBB aufgrund seiner Lage in der Bauzone zusätzliche Entwicklungspotenziale eröffnen. Es wäre Teil einer insgesamt 27'000 m² grossen neuen Zone, die durch die Autobahnüberdeckung erheblich aufgewertet wird.

27

¹¹ Vgl. für Schwamendingen z. B. www.einhausung.ch.

¹² Tessiner Grosser Rat, Seduta III vom 8. Mai 2018 (serale), Protokoll ANNO 2018/2019, v. a. S. 300.

¹³ Dazu unten [Rz. 35](#).

- 28 Ein allfälliges Baurechtsverhältnis würde die Einhaltung verschiedener **rechtlicher und planerischer Voraussetzungen** erfordern, insbesondere:
- die **Zustimmung der Eigentümerin SBB**, unter Einhaltung der bundesinternen (resp. SBB-internen) Verfahren für eine Baurechtsvergabe,
 - die **raumplanerische Einordnung** der vorgesehenen Nutzungen in das kommunale Nutzungsplanungsinstrumentarium (insb. *Piano regolatore*),
 - gegebenenfalls die **Genehmigungspflicht durch kantonale Stellen**, etwa bei Anpassungen des Zonenplans oder bei Vorliegen überkommunaler Interessen.
- 29 Aus **raumplanerischer Sicht** stellt das SBB-Areal eine strategische Ergänzungsfläche zum Projekt Parco San Gottardo dar. Während eine rekultivierte Überdeckungsfläche vornehmlich freiraumbezogene und ökologisch ausgerichtete Nutzungen verfolgt, könnten in der Bauzone dauerhafte bauliche Nutzungen angesiedelt werden, ohne das landschaftliche Grundkonzept des Parks zu beeinträchtigen. Damit liesse sich die räumliche Entwicklung der Gemeinde klarer trennen und unterschiedliche Nutzungen besser ordnen.

C. Raumplanerische Grundlagen



Abbildung 3: Geplanter Parco San Gottardo auf der Webseite Comune di Airolo¹⁴

- 30 Die raumplanerischen Grundlagen für die Überdeckung der Autobahn A2 bei Airolo und die Entwicklung der daraus resultierenden Flächen sollen demnächst im **kommunalen Nutzungsplan der Gemeinde Airolo** (*Piano regolatore*) verbindlich geregelt werden.
- 31 Zentraler Bestandteil der zukünftigen raumplanerischen Ordnung bildet die Einrichtung der oben beschriebenen neuen öffentlichen **Bauzone im direkten**

¹⁴ https://www.comuneairolo.ch/parco_san_gottardo.jsp, letztmals besucht am 26.1.2026.

Umfeld des Bahnhofs Airolo.¹⁵ Die Lage der neuen Bauzone gewährleistet eine optimale Anbindung an den Bahnhof, an die neue Deckelfläche sowie an den bestehenden Ortskern.

Darüber hinaus soll der kommende kommunale Nutzungsplan (*Piano delle zone*) namentlich auf der Autobahnabdeckung **grossflächige Landschafts-, Landwirtschafts- und Waldflächen** ausweisen. Dabei muss an die Regelungen der bestehenden Nutzungsplanung angeschlossen werden: Naturschutzrechtlich bedeutsam sind die Flächen *Prato secco* (trockenes Grünland) und *Prato umido* (Feuchtwiese). Zusätzlich werden ökologische Korridore (EN13) und die für die Gewässerräume (*Spazio riservato alle acque superficiali*) notwendigen Bereiche entlang des Flusses Ticino festzulegen sein. Solche planerischen Massnahmen sichern die ökologische Durchgängigkeit sowie den langfristigen Schutz der Flächen. Insbesondere bei der *Zona agricola* handelt es sich um eine konventionelle Bodenwidmung. Im Hinblick auf eine zukunftsgerichtete, regenerative landwirtschaftliche Nutzung der entstehenden Flächen ist relevant, ob und inwieweit neue Anbauformen wie Permakulturen und Agroforste oder wirtschaftlich-soziale Anbindungen an die Gemeinde (Vertragslandwirtschaft, Market Gardening etc.) verpflichtend vorgesehen werden sollen.¹⁶ Dabei ist auch das Landwirtschaftsrecht zu beachten, wenn die Bewirtschaftung solcher Flächen subventionsberechtigt sein soll.¹⁷

Die **Autobahnüberdeckung** soll in einer **separaten Sondernutzungsplanung** (*Piano particolareggiato* im Massstab 1:1'000 oder 1:1'500) detailliert erfasst werden.¹⁸ Dabei wird insbesondere festzulegen sein, welche Teile des rund 90'000 m² grossen «Deckels» dauerhaft als Grün-, Sport- oder Freizeitzone

¹⁵ Wie oben ([Rz. 20 ff.](#) und [26 ff.](#)) ausgeführt, umfasst diese (noch nicht bestehende) Zone eine unmittelbar hinter dem Bahnhofareal der SBB gelegene Fläche von etwa 27'000 m², wobei davon 19'000 m² der SBB gehören. Gemäss den Festlegungen der Konvention zwischen ASTRA, Kanton und Gemeinde ist diese Fläche insbesondere für Sport- und Freizeitinfrastrukturen vorgesehen und dient dabei als Ersatzfläche für den durch die Baustelle beeinträchtigten Sportplatz in Madrano.

¹⁶ Vgl. zum Ganzen: HÄNGGELI/PRINCIPI/REUTIMANN, *passim*.

¹⁷ Der Flächencode 725 des Bundesamts für Landwirtschaft wurde für solche neueren Anbauformen geschaffen, wobei diese als «kleinräumige Mischung verschiedener Kulturen mit mehr als 50% Spezialkulturen» umschrieben werden. Vgl. dazu die Vollzugshilfen des Bundesamts für Landwirtschaft, Merkblatt 6.2, Code 725.

¹⁸ Auf S. 5 hält die Konvention aus dem Jahr 2017 fest, dass die endgültige morphologische Gestaltung und die Grünflächen an das landschaftliche Projekt der Gemeinde anschliessen und im *Piano regolatore* zu verankern sind; ausdrücklich wird gesagt, die Gemeinde werde eine Variante des *Piano regolatore* für den Talbodenbereich ausarbeiten.

ausgewiesen werden sollen. Diese Detailplanungen sind gemäss Raumplanungsgesetz (RPG) und kantonaler Praxis der nächste notwendige Planungsschritt.

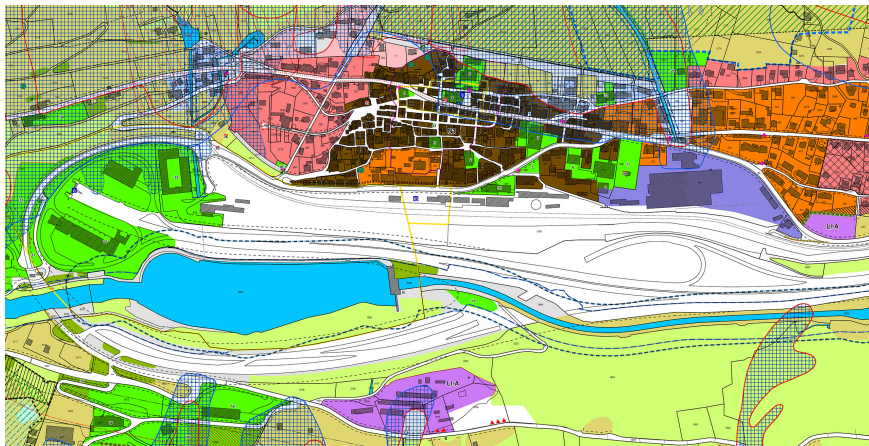


Abbildung 4: Auszug aus dem kommunalen Zonenplan (als Teil des kommunalen Nutzungsplans) von Airolo vom 22. März 2022¹⁹

D. Weitere Umsetzungsschritte

- 34 Um die Eigentumsordnung und die Zielsetzungen der Konvention zwischen ASTRA, Kanton Tessin und Gemeinde Airolo umzusetzen, sind insbesondere **folgende Planungsschritte erforderlich:**
- 35 Südlich des Bahnhofs Airolo, neben der geplanten Autobahnabdeckung, liegt das erwähnte **entwicklungsrelevante Grundstück im Eigentum der SBB** (rund 19'000 m²).²⁰ Nach einer vorliegenden Auskunft vom 27. Juni 2025 verhandelt die Gemeinde Airolo mit der SBB darüber, ob und wie diese Bahngrundstücke der Gemeinde übertragen werden sollen – im Rahmen eines selbständigen und dauernden Baurechts (nach Art. 779i ZGB für max. 100 Jahre) oder als Eigentum. Ziel ist die rechtliche Absicherung öffentlicher Einrichtungen wie Velo-Hub, Busstation und Autoparkplatz, ohne die betrieblichen Bahnflächen direkt zu belasten. Diese Vereinbarung von Gemeinde und SBB resp. die damit ermöglichten Nutzungen werden sodann in die Nutzungsplanänderung überführt. Öffentlich zugängliche amtliche Unterlagen bestätigen

¹⁹ https://www.comuneairolo.ch/files/113-/pianodellezona2000_pr2022.pdf, letztmals abgefragt am 21. März 2026.

²⁰ Vgl. oben [Rz. 26 ff.](#)

zwar die planungsrechtliche Aufwertung des Bahnhofsumfelds, enthalten aber bislang keinen publizierten Nachweis eines bereits abgeschlossenen Baurechtsvertrags oder einer feststehenden Laufzeit.²¹

Parallel zur Ausführungsplanung wird der **Sondernutzungsplan** (*Piano particolareggiato*) erstellt.²² Dieser wird die Deckelfläche (ca. 90'000 m²) in detailplanerischer Hinsicht strukturieren. Er definiert Verläufe und Breiten der Fuss- und Velowege, Erschliessungsachsen zwischen Bahnhof und Ticino, sowie Grenzen für Sport, Landwirtschaft, öffentliche Einrichtungen und ökologische Ausgleichsflächen. Diese Grundlagen dienen als Kartierung für die Nutzungsplanrevision gemäss Raumplanungsgesetz (Art. 14 ff. RPG, kant. LST) und werden öffentlich aufgelegt.

36

E. Entwicklungsoptionen für die Restfläche (27'000 m²)

Die Gemeinde hat im Oktober 2017 die erwähnte **ressortübergreifende «Kommission Parco San Gottardo»** eingesetzt, um die noch unprogrammierten Parzellen (27'000 m² voraussichtlich als Zone für öffentliche Zwecke, *zone per scopi pubblici*) gemeinwohlorientiert zu entwickeln.²³ Das Mandat der Kommission umfasst Sport, Tourismus, Hotellerie, Wirtschaft und weitere Fachbereiche und sieht vor, realistische Nutzungsvorschläge bis zur Nutzungsplanrevision zu konkretisieren:

37

- Als mögliche Infrastruktur prüft die Kommission ein kleines Bad nach dem Vorbild des **Mineralbads Andeer**: kompakter Bau mit 34 °C warmem Innen- und Aussenbecken, bescheidene Saunalandschaft und regionale Massageangebote. Als negatives Beispiel einer derartigen Nutzung dient der Thermes Parc Val-d'Illiez, der überdimensioniert gebaut und im Jahr 2019 nach Konkurs schliessen musste. Ein Wellnessmodul käme in Airolo deshalb wohl nur dann infrage, wenn eine bedarfsgerechte Grösse, ein schlankes Betriebskonzept und eine gesicherte Finanzierung nachgewiesen wären.
- In Diskussion sind auch eine **Mehrzweck- bzw. Turnhalle** für lokale Vereine sowie ein **Street-Workout-Park** («Street Mekka»). Diese Ideen befinden

²¹ https://www.comuneairolo.ch/riqualifica_del_fondovalle_airolo2.jsp sowie <https://www4.ti.ch/dt/da/uea/temi/sviluppo-sostenibile/attivita-e-progetti/riqualifica-del-fondovalle-di-airolo/di-che-cosa-si-tratta>, letztmals besucht am 21. März 2026.

²² Siehe soeben Rz. 33.

²³ https://www.comuneairolo.ch/riqualifica_del_fondovalle_airolo2.jsp, letztmals besucht am 21. März 2026.

sich noch auf Konzeptstufe; es existieren weder Baugesuche noch Finanzierungszusagen.²⁴

- Das Leitbild für den Parco San Gottardo skizziert ein «**centro turistico-ricreativo-sportivo**» mit Bike-Service-Punkt und Besucherinformation.²⁵ Ein kleines **Hostel** (rund 60 Betten) wird in Workshops zwar erwähnt, ist jedoch noch nicht planerisch hinterlegt.
- Langfristig könnte ein Teil der Fläche für **kostengünstige Wohnungen** kombiniert mit Co-Working-Zonen reserviert werden, um dauerhafte Ansiedlung zu fördern.

38 Konkrete Bauprogramme sollen erst bei der konkretisierenden Planung festgelegt werden. Für investitionsintensive Teile (Wellness, Sporthalle) erwägt die Gemeinde **Public-Private-Partnerships** oder Beteiligungen privater Entwickler.

39 Um Nachfrage- und Finanzierungsrisiken zu minimieren, plant die Kommission ein **phasenweises Vorgehen**, wobei zunächst Erschliessungsnetze, dann Bauten wie eine Mehrzweckhalle sowie Velo- und Businfrastrukturen und später weitere Projekte (wie ein Hostel oder eine Klein-Wellness-Anlage) realisiert werden sollen.

F. Projekt «Porta Gottardo» als Einflussfaktor

40 Seit dem Jahr 2023 arbeitet das grenzkantonale Komitee Porta Gottardo an der Idee, die Ski- und Wandergebiete Airolo-Pescium (Tessin) und Andermatt-Gemsstock (Uri) mit einer rund **16 km langen Gondelachse über den Gott-hardpass** zu verbinden.²⁶ Die Trasse soll in drei Teilsektionen von der Talstation Pescium über die Passhöhe zur Alpe Rotond und weiter an den Gemsstock führen und dabei ökologisch empfindliche Zonen umfahren.²⁷

²⁴ Konkret realisiert ist ein **Pump- und MTB-Track** an der Talstation Pescium, der im Sommer 2025 eröffnet wurde: https://www.airolo.ch/de/sommer_2025_neuheit_der_pump_track_airolo_pescium2-airolo.jsp; <https://www.tio.ch/rubriche/aziende-ticinesi-informano/1845538/bike-airolo-stagione-giornata-opening-airolo-pesci-m-pesci-m?>, beide letztmals besucht am 21. März 2026.

²⁵ https://www.comuneairolo.ch/progetto_parco_san_gottardo.asp?, besucht am 21. März 2026.

²⁶ <https://snowstash.com/news/2025/06/airolo-ander-matt-gondola-project>, letztmals besucht am 21. März 2026.

²⁷ <https://www.neveitalia.it/svizzera/news/com-prensorio-sciistico-del-san-gottardo-muove-i-primi-passi-l-idea-di-un-collegamento-funiviar-io-tra-airolo-e-ander-matt>, letztmals besucht am 21. März 2026.

Politisch ist das Projekt bereits auf kantonaler Ebene verankert: Die Konzeptskizze wurde den Regierungsräten Christian Vitta (Kanton Tessin) und Urban Camenzind (Kanton Uri) präsentiert.²⁸ Parallel dazu wird «Porta Gottardo» in das seit dem Jahr 2008 bestehende **Programm San Gottardo (PSG)** eingebettet, das die drei Alpenkantone Uri, Graubünden und Tessin als gemeinsames Regionalentwicklungsinstrument führen.²⁹

41

Den nächsten Meilenstein bildet eine **Machbarkeitsstudie**, die bis Herbst 2025 hätte vorliegen sollen.³⁰ Mit Unterstützung von Regiosuisse untersucht die Studie die wirtschaftliche Tragfähigkeit, Umweltverträglichkeit und logistische Machbarkeit. Danach wollen die beiden Kantonsregierungen über das weitere Vorgehen entscheiden.³¹ Selbst bei einem positiven Entscheid wäre eine Inbetriebnahme kaum vor dem Jahr 2035 zu erwarten.³² Auch die Finanzierung – eine Mischung aus privaten und öffentlichen Mitteln – bleibt bis anhin offen.

42

Für Airolo ist vor allem der **Umstand des Anschlusses an sich** und sodann die **Lage der Talstation** entscheidend. Die Vorzugsvariante sieht einen Standort «auf der südlichen Talseite» in Bahnhofsnähe vor.³³ Dieser Knoten oder zumindest dessen Erschliessung vom Bahnhof her würde das frisch überdeckte Talbodenareal direkt berühren und könnte damit **Nutzungsprioritäten verschieben**:

43

- Ein Seilbahnterminal verlangt **Verkehrs-, Park- und Serviceflächen**; die Gemeinde müsste das künftige Velo-/Bushub-Konzept sowie Fuss- und Radachsen im Sondernutzungsplan darauf abstimmen.
- Die heute noch offene **27'000-m²-Parzelle** könnte – je nach Szenario – ganz oder teilweise für Seilbahn-, Sport- oder Tourismusinfrastruktur benötigt werden. Zudem könnte der Geldwert dieser Fläche erheblich steigen.
- Mit der Gondel entstünde ein gemeinsamer Urner-Tessiner Alpenraum; Airolo würde vom Tagesrandgebiet zum **Ganzjahres-Resort**.

²⁸ <https://www.tio.ch/ticino/attualita/1842974/gottardo-potrebbe-progetto-gruppo-porta>, letztmals besucht am 21. März 2026.

²⁹ <https://gottardo.ch/>, letztmals besucht am 21. März 2026. Der Kanton Uri, die Bezirke Bellinzona, Riviera, Leventina und Blenio sowie die Region Surselva liegen im Projektperimeter. Nach aktualisierten Informationen wurde letztmals am 21. März 2026 gesucht.

³¹ <https://snowstash.com/news/2025/06/airolo-ander-matt-gondola-project>, letztmals besucht am 21. März 2026.

³² <https://www.rsi.ch/info/ticino-grigioni-e-insubria/Un-comprensorio-sciistico-sul-San-Gottardo-2878069.html>, letztmals besucht am 21. März 2026.

³³ <https://www.tio.ch/ticino/attualita/1842974/gottardo-potrebbe-progetto-gruppo-porta>, letztmals besucht am 21. März 2026.

- 44 **Chancen** ergeben sich aus dem zusätzlichen Gästefluss, der Ganzjahresauslastung neuer Deckelanlagen (Pump-Track im Sommer, Nordic-Center im Winter) und einer stärkeren Nachfrage nach Beherbergung und Dienstleistungen. **Risiken** liegen in der unsicheren Finanzierung, potenziellen Umweltkonflikten und der Gefahr einer Überdimensionierung – wie sie das erwähnte Thermalbad Val-d’Illiez 2019 in die Insolvenz führte.³⁴

³⁴ Oben [Rz. 37](#).

III. Historische und vergleichende Betrachtungen

A. Vorbemerkungen

Die erfolgreiche Realisierung eines Vorhabens von der Grösse und Komplexität der Neugestaltung in Airolo erfordert mehr als nur die Anwendung geltenden Rechts; sie verlangt nach einem Blick über den Tellerrand. Die folgenden Ausführungen nutzen daher eine **rechtsvergleichende und historische Perspektive**, um aus der Vergangenheit und aus ähnlichen Projekten für die Zukunft zu lernen. 45

Diese Methode ist ein pragmatisches Instrument: Durch die Analyse von bewährten Modellen wie der Allmend-Bewirtschaftung, von technischen Grossprojekten wie den Juragewässerkorrekturen oder von aktuellen städtebaulichen Lösungen wie der Autobahnüberdeckung in Zürich-Schwamendingen lassen sich **Erfolgsfaktoren und Risiken identifizieren**. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden auf die spezifischen Herausforderungen in Airolo bezogen und dienen als Grundlage für die nachfolgenden Empfehlungen.³⁵ 46

B. Landgewinnung durch Seespiegelregulierungen

Eine mengenmässig bedeutende Gewinnung von Land ist aus historischer Perspektive durch Gewässerkorrekturen, insbesondere durch die Absenkung von Seespiegeln entstanden. Anhand der **Juragewässerkorrekturen** sollen juristische Eckpunkte solcher Landgewinnungsaktivitäten kurz beleuchtet werden. 47

Durch die erste zwischen 1868–1891 projektierte Juragewässerkorrektur wurden die Seespiegel der involvierten Seen rund 2,1 Meter gesenkt,³⁶ wodurch sich Seenflächen verkleinerten und ca. 30 km² neues Land entstand, das öffentliches 48

³⁵ Vgl. für weitere Referenzbeispiele zur experimentellen Planung Bund Schweizer Architektinnen und Architekten BSA, S. 25 ff.

³⁶ Die von Richard La Nicca projektierte Juragewässerkorrektur bestand aus drei Teilen: Durch die Schaffung des Hagneck-Kanals konnte die Aare von Aarberg aus in den Bielersee umgeleitet werden. Dann wurde der Ausfluss aus dem Bielersee durch den Nidau-Büren-Kanal verbreitert. Schliesslich wurden durch die Anlage des Broye- und des Zihlkanals bessere Verbindungen zwischen den Seen geschaffen. Vgl. dazu VISCHER.

Eigentum darstellte.³⁷ Teilweise wurde solches Land mit der Berechtigung vermietet, Bauten zu errichten.³⁸

- 49 Diese Vorgänge fallen in die Zeit vor Erlass des ZGB und den kantonalen Einführungsgesetzen dazu. Sie sind aber für Airolo insofern interessant, als durch eine einschneidende technische Massnahme **Land im grossen Stil gewonnen** wurde, das heute zu den wertvollsten Biodiversitätsflächen der Schweiz gehört.³⁹
- 50 Die Juragewässerkorrekturen belegen somit, dass tiefgreifende technische Eingriffe in die Landschaft das Potenzial haben, nicht nur Flächen zurückzugewinnen, sondern **neues Land von langfristigem gesellschaftlichem Wert** zu schaffen. Das Beispiel verdeutlicht, dass die in Airolo entstehenden Flächen die historische Chance bieten, eine neue Landschaftsidentität zu begründen, deren ökologische und soziale Bedeutung – wie bei den Seenlandschaften am Jurasüdfuss – über Generationen hinweg wachsen kann. Für die vorliegenden Ausführungen unterstreicht dieser Vergleich daher die Möglichkeiten, technischer Eingriff und positive ökologisch-soziale Folgewirkungen zu verknüpfen.

C. Allmenden und ihre gemeinsame Nutzung

- 51 Eine spezifische Form kollektiv genutzter Flächen sind aus historischer Perspektive die Allmenden.⁴⁰ Eine Allmend ist eine Weid-, Wald- oder Ödlandfläche, die von Berechtigten zur **kollektiven wirtschaftlichen Nutzung** bestimmt wurde (auch «Commons» genannt und als Gemeingebrauch bezeichnet).⁴¹
- 52 Aus dem Fokus auf die kollektive wirtschaftliche Nutzung ergibt sich, dass die Perspektive des öffentlichen Sachenrechts entscheidend ist.⁴² Allmenden, die durch natürliche Vorgänge entstehen, sind der Allgemeinheit von Natur aus zugänglich.⁴³ Werden sie dagegen von Menschenhand geschaffen, erfolgt die Öffnung für die Allgemeinheit durch eine **Widmung**, d. h. durch die Festlegung

³⁷ MOSER, S. 239.

³⁸ Mit anspruchsvollen Rechtsfragen im Hinblick auf die Beseitigung ebensolcher Bauten, vgl. für das waadtländische Südufer des Neuenburgersees BGE 150 III 103.

³⁹ Vgl. für das Südufer des Neuenburgersees BLN, Objekt Nr. 1208.

⁴⁰ Eine exakte juristische Abgrenzung des Begriffs der Allmende zum Begriff der «Commons» ist aufgrund der vielfältigen Erscheinungsformen der Allmende nicht möglich, wenngleich die Commons historisch enger an den Staat gebunden waren und in der Regel einer grösseren Anzahl Personen offenstanden: HAUX, S. 61.

⁴¹ LEONHARD/MATTMÜLLER.

⁴² Ebenso EHRENZELLER, S. 966.

⁴³ Vgl. für Wald und Weide Art. 699 Abs. 1 ZGB und dazu EHRENZELLER, S. 966, m. w. H.

eines Zwecks. Die Widmung wirkt dabei als «Drehscheibe», die unterschiedliche verwaltungsrechtliche Gebiete miteinander verbindet.⁴⁴ Sie kann sich ausdrücklich, d. h. per Gesetz, Verordnung, Planungsbeschluss und Allgemeinverfügung, aber auch formlos ergeben.⁴⁵

Aus der gemeinsamen Nutzung von Allmenden entstanden **Zusammenschlüsse von Personen** (z. B. Körperschaften oder Genossenschaften). Sie sollten die Allmend in ihren verschiedenen Funktionen nutzbar machen und die gemeinsame Verwendung so regeln, dass die Nutzungsmöglichkeiten bestmöglich ausgeschöpft werden.⁴⁶ Ob die Allmendgenossenschaften oder ähnliche Körperschaften dem öffentlichen oder dem privaten Recht unterstehen, können die Kantone regeln (Art. 59 Abs. 3 ZGB).⁴⁷ Auf die konkrete Struktur des Patriziato von Airolo als Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wird unten im Kontext der möglichen Kooperationsformen eingegangen.⁴⁸

53

D. Einhausung der A1 in Zürich-Schwamendingen

Jüngst wurde die Autobahnüberdeckung in Zürich-Schwamendingen fertiggestellt; und neben Airolo wird auch in Freiburg-Chamblioux sowie in Luzern-Süd die Überdachung der örtlichen Autobahn geplant. Ein Blick auf das jüngst fertiggestellte Vorhaben in Zürich-Schwamendingen (oft als Einhausung bezeichnet) kann das Projekt in Airolo in einen breiteren **Erfahrungs- und Rechtsrahmen einbetten**.

54

⁴⁴ EHRENZELLER, S. 966.

⁴⁵ So z. B. Art. 5 Abs. 2 StrG/Uri; siehe auch EHRENZELLER, S. 966.

⁴⁶ EHRENZELLER, S. 965; STADLER.

⁴⁷ Vgl. BGE 132 I 270 E. 4.1 f. Überdies können die Kantone die Anteils- und Nutzungsrechte an Allmenden, Alpen, Wald und Weiden, die im Eigentum von Allmendgenossenschaften oder ähnlichen Körperschaften stehen, von den Regeln des bürgerlichen Bodenrechts ausnehmen (Art. 5 lit. b BGG). Im Kanton Tessin ist die Legge organica patriziale (LOP) einschlägig, wobei in Art. 35 des Tessiner EG ZGB (Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero) diejenigen Formen aufgelistet sind, die eine öffentlich-rechtliche Natur aufweisen (patriziati, vicinati, degagne, parrocchie, fondazioni ecclesiastiche). Vgl. zum Ganzen: CELIO, S. 53. Ursprünglich (ancien régime) wurden vier unterschiedliche Massstäbe unterschieden: Die kleinste Einheit (vicinati) war für die Brunnen, die Feuerpolizei, die Baupolizei und die Wegrechte besorgt. Die nächstgrössere Einheit (degagne) fasste mehrere vicinati zusammen und war besonders für die Verwaltung der Wälder und Alpen zuständig. Die vicinanze wiederum kümmerten sich um die Instandhaltung von Strassen und Deichen. Die Talgemeinschaft (comunità di valle) schliesslich war für die Koordination der Aktivitäten der untergeordneten Organe zuständig und legte durch ihre Statuten sowohl die zivil- als auch die strafrechtlichen Regeln fest.

⁴⁸ Unten [Rz. 135 f.](#)

- 55 Die **Autobahn A1** führt seit dem Jahr 1980 in der Stadt Zürich mitten durch das Wohnquartier Schwamendingen und war mit täglich rund 120'000 Fahrzeugen eine der lautesten Verkehrsachsen des Landes. Nachdem bereits im Jahr 1999 Quartierbewohnerinnen und -bewohner eine Volksinitiative für eine Autobahnüberdeckung lanciert hatten, bewilligten Stadt- und Kantonsbevölkerung im Jahr 2006 erstmals einen Kredit. Ein Zusatzkredit folgte im Jahr 2021 mit über 84 Prozent Ja-Stimmen.⁴⁹
- 56 Das **Bauwerk** umschliesst die Autobahn auf 940 Metern Länge zwischen dem Autobahndreieck Aubrugg und dem bestehenden Schöneich-Tunnel. Zusammen mit der Sanierung und Verlängerung des Schöneich-Tunnels ergibt sich ein durchgehender, richtungsgetrennter Tunnel von rund 1,7 km. Auf dem 30 Meter breiten Deckel entstand der Überlandpark – mit Spielplätzen, Aufenthaltzonen, Brunnen, einer Gastronomie-Piazza und vielfältiger, naturnaher Bepflanzung.⁵⁰
- 57 Die **Hauptziele** waren ein nachhaltiger Lärmschutz und die Wiedervernetzung der zuvor durch die Autobahn getrennten Quartierteile Auhof und Saatlen. Begleitet wurden diese umweltrechtlichen Anliegen von städtebaulichen Absichten: Insbesondere schafft der neue Park Frei- und Grünräume in einem dicht bebauten Stadtviertel.⁵¹
- 58 Die **Finanzierung** in der Höhe von rund 450 Millionen Franken verteilte sich auf Bund (56 Prozent), Kanton Zürich (24,6 Prozent) und Stadt Zürich (19,4 Prozent).⁵² Der Bund trug somit den Grossteil der baulichen Massnahmen an der Nationalstrasse, während Kanton und Gemeinde den Mehrwert für Lebensqualität und Freiraum übernahmen.
- 59 **Baustart** war im **April 2019**. Gebaut wurde unter laufendem Verkehr im Tagbau. Technisch abgenommen wurde die Anlage im Sommer 2024, **eingeweiht im Mai 2025**.⁵³

⁴⁹ Zum Ganzen vgl. <https://einhausung.ch/projektgeschichte>, letztmals besucht am 21. März 2026. Im Einzelnen vgl. vor allem Antrag und Weisung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 2. November 2005, Bewilligung eines Objektkredits für die Einhausung der Autobahn Schwamendingen, 4162b; Regierungsratsbeschluss Nr. 196/2011.

⁵⁰ https://einhausung.ch/wp-content/uploads/2019/02/11-0012_Sit_Übersicht-Projekt_perimeter_Übergeordnetes_201800606.pdf, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁵¹ <https://einhausung.ch/quartierentwicklung>, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁵² https://einhausung.ch/wp-content/uploads/2018/10/ASTRA_Einhausung_Flyer_180606.pdf, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁵³ <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/themen/nationalstrassen/baustellen/medienmitteilungen/winterthur/einweihunghsueberlandpark.html>, letztmals besucht am 21. März 2026.



Abbildung 5: Webseite Stadt Zürich, Überlandpark⁵⁴

Die **Projektgeschichte** ist komplex, was vor allem den verschiedenen Zuständigkeiten der drei Staatsebenen geschuldet ist. Diese Zuständigkeiten von Bund, Kanton und Gemeinden werden als wenig kohärent kritisiert.⁵⁵ Folgende Aspekte der Projektgeschichte sind für das Projekt in Airolo von Interesse:

- Für die Gestaltung der Einhausung führte die kantonale Baudirektion ein **Workshopverfahren** durch, in das auch «die zuständigen Stellen des Bundes, des Kantons und der Stadt Zürich einbezogen wurden».⁵⁶
- Um den Park und die angrenzenden Nutzungen sorgfältig planen zu können, verhängte die kantonale Baudirektion im Jahr 2011 eine **Planungszone nach § 346 PBG**.⁵⁷ Somit durften in der Planungszone keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden, die

⁵⁴ <https://www.stadt-zuerich.ch/de/stadtleben/sport-und-erholung/park-und-gruenanlage/ueberlandpark.html>, letztmals besucht am 26. Januar 2026.

⁵⁵ HÄNER, N 4, m. w. H., wonach es im Strassenrecht an einer gesamthaften Perspektive fehlt, insb. auch betreffend die Finanzierung.

⁵⁶ https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2004/07/158_einhausung_schwamendingen.html, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁵⁷ Vgl. Verfügung 14-0992 der Baudirektion des Kantons Zürich, <https://oerebdocs.zh.ch/documents/2154>, letztmals besucht am 21. März 2026.

der im Gange befindlichen Planung widersprechen. Diese Planungszone wurde bis ins Jahr 2016 verlängert.

- Die Stadt Zürich erstellte zunächst ein **städtebauliches Entwicklungskonzept**⁵⁸ mit konzeptionellen Aussagen zu Nutzung, Freiraum, Erschliessung und Baustruktur. Auf der Grundlage dieses Konzeptes bezog die Stadt die Quartierbevölkerung ein⁵⁹ und erliess im Jahr 2015 einen **öffentlichen Gestaltungsplan**, der schliesslich vom Gemeinderat, dem städtischen Parlament, angenommen wurde.⁶⁰
- Parallel zu den städtischen Verfahren liefen die bundesrechtlichen Planungsschritte: Am 10. Dezember 2015 erteilte das UVEK die **Plangenehmigung** für die Einhausung unter verschiedenen Auflagen, nachdem 55 Einsprachen eingegangen waren. Am 3. Februar 2016 wurde die Plangenehmigungsverfügung rechtskräftig.⁶¹
- Abgesehen vom Gestaltungsplan erhielt das Projekt, wie eingangs erwähnt, mehrfach **demokratische Legitimation** durch die Stadtzürcher Bevölkerung: Im September 2006 stimmte die Stadtzürcher Stimmbevölkerung der ursprünglichen Kreditvorlage für die Einhausung mit 82,9% deutlich zu. Bei einer weiteren Gemeindeabstimmung am 7. März 2021 wurde eine Vorlage für einen Zusatzkredit mit 84,6% Zustimmung angenommen.⁶²

61 Das zentrale Planungselement zur langfristigen Regelung der Nutzung ist der **Gestaltungsplan Überlandpark**. Dieser enthält im Wesentlichen folgende Regelungen:⁶³

- Der Gestaltungsplan setzt die **ordentlichen Nutzungsplanvorschriften ausser Kraft**. Dadurch werden spätere Nutzungsänderungen oder Verdichtungen verhindert, die dem Park widersprechen.
- Der «Ueberlandpark» ist **dauerhaft als öffentlicher Park ausgewiesen**; zulässig sind einzig kleinteilige, parkbezogene Bauten wie Kiosk, Café oder Quartiertreff, die der Bewirtschaftung des Parks dienen.

⁵⁸ Siehe dazu <https://www.co-urbanism.com/ueberlandpark>, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁵⁹ Vgl. <https://www.stadt-zuerich.ch/misc/de/mitteilungsarchiv/medienmitteilungen/2015/09/150909b.html>, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁶⁰ Öffentlicher Gestaltungsplan «Ueberlandpark»; Protokoll Stadtrat Zürich «Ueberlandpark».

⁶¹ <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=59882>, letztmals besucht am 21. März 2026; <https://einhausung.ch/projektgeschichte>, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁶² Vgl. <https://einhausung.ch/projektgeschichte>, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁶³ Öffentlicher Gestaltungsplan «Ueberlandpark»; Protokoll Stadtrat Zürich «Ueberlandpark».

- In fast allen Baufeldern, die sich beidseits entlang der Einhausung befinden, gilt ein **Mindestwohnanteil von 90%**. Damit wird gesichert, dass die Aufwertung des Deckels primär dem Wohnen zugutekommt und nicht von publikumsintensiven Nutzungen überformt wird. Die angrenzenden Baufelder werden verbindlich in die Empfindlichkeitsstufe II (teilweise III) der Lärmschutz-Verordnung eingeteilt. Damit bleibt die Umgebung langfristig eine emissionsarme Wohnlage.
- **Zwei ergänzende Grünräume** – Saatenstrasse und Süd-Ost – bleiben unbebaut und dienen der fuss- und velofreundlichen Erschliessung des Parks. Diese Funktion ist planungsrechtlich festgeschrieben und verhindert die spätere Blockierung von Querungen.

Zusammengefasst ist Zürich-Schwamendingen für das Projekt in Airolo aus drei Gründen interessant:

62

- Erstens liefert die Kombination von Tunnelbau, Freiraumgestaltung und städtebaulicher Verdichtung ein konkretes Vorbild für die **Mehrfachnutzung** der in Airolo neu geschaffenen Fläche, auch wenn in Airolo stärker landwirtschaftliche und touristische Komponenten im Vordergrund stehen werden.
- Zweitens ist Zürich-Schwamendingen interessant, weil die ordentlichen Planungsprozesse regelmässig mit **partizipativen Formaten** ergänzt wurden.
- Drittens beachtete die Stadt auch die **grösseren Zusammenhänge**; sie bezog die angrenzenden Quartiere mit in die Betrachtung ein und sicherte öffentliche Anliegen wie einen Mindestwohnanteil und Grünfläche mit einer öffentlichen Gestaltungsplanung.

E. International: Beispiel Antwerpen

Im internationalen Rahmen sind Autobahnüberdeckungen in Belgien beachtenswert. Ein Vorhaben ist in Antwerpen im Gang. Getrieben durch eine Bürgerbewegung namens «**Ringland**», soll der Autobahnring rund um die Stadt Antwerpen mit sieben Parks überbaut werden («The big link»). Von besonderem Interesse ist dabei der Entstehungsprozess des Projekts, das bottom-up entwickelt wurde und zu vielfältigen Formen der Partizipation zwischen Betroffenen, Fachpersonen und dem Staat führte.⁶⁴

63

⁶⁴ Vgl. für eine Übersicht über das Projekt: Camille Claessens-Vallet, Neue Freiheit in der Stadt, Espazium vom 2.3.2023, abrufbar unter <https://www.espazium.ch/de/aktuelles/>

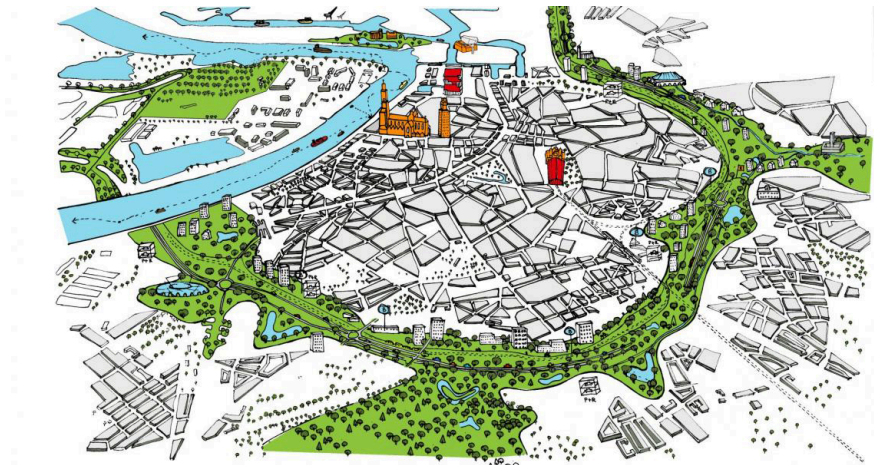


Abbildung 6: Wat is Ringland?⁶⁵

- ⁶⁴ Interessant ist das **Mittel der «Werkbänke»**, bei denen es nicht nur um Information und Beschlussfassung im herkömmlichen Sinn, sondern um gemeinsame Arbeit («co-creation») am Projekt geht.⁶⁶ Solche Werkbänke könnten im Rahmen von Art. 4 RPG als innovative Formen der Partizipation durchgeführt werden. Damit könnte die Partizipation über eine reine Information und einseitige Mitwirkung gemäss Art. 4 RPG hinaus entwickelt werden.

[neue-freiheit-der-stadt](https://www.ringland.be/). Siehe weiter <https://degroteverbinding.be/nl>, <https://www.ringland.be/> sowie die Publikation des Bundes Schweizer Architektinnen und Architekten (BSA) zur Partizipation: BSA, Experimentelle Planung – neue Möglichkeitsräume, Zürich 2023.

⁶⁵ <https://www.ringland.be/missie>, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁶⁶ Vgl. zu den Werkbänken: <https://www.ringland.be/participatie>, letztmals besucht am 21. März 2026.

IV. Planung und Nutzung des neu gewonnenen Raums

A. Überblick über die Zuständigkeiten

Welche **Staatsebene** in welcher Form am Projekt einer Autobahnüberdeckung beteiligt ist, bestimmt sich nach deren jeweiligen rechtlichen Kompetenzen. Im Wesentlichen sind dies folgende: 65

Für den **Bund** stellt die (teilweise) Einhausung einer bereits bestehenden Nationalstrasse einen Ausbau dar⁶⁷ – unter Einschluss der entsprechenden Finanzierungs-kompetenz.⁶⁸ Dieser Ausbau wird massgeblich durch die Plangenehmigung definiert, die auch alle für ein Projekt nötigen Bewilligungen und Genehmigungen von involvierten Kantonen und Gemeinden umfasst.⁶⁹ 66

Im staatsrechtlichen Aufbau der Schweiz ist der **Kanton** immer dann zuständig, wenn nicht dem Bund gestützt auf die Bundesverfassung Kompetenzen zukommen (Art. 3 BV) oder der Kanton die jeweilige Aufgabe seinen Gemeinden delegiert hat (Art. 50 BV). Im Kollisionsfall geht Bundesrecht vor (Art. 49 Abs. 1 BV). Von Bedeutung sind vorliegend vor allem folgende Kompetenzen: 67

- Ist infolge der Autobahnüberdachung eine **Kantonsstrasse** anzupassen, ist gemäss der Tessiner Legge sulle strade der Kanton hierfür zuständig.⁷⁰
- **Zentrale Aspekte der Raumplanung** stehen unter der Hoheit des Kantons: Insbesondere erlässt der Kanton den kantonalen Richtplan, der behördenverbindlich die raumordnungspolitischen Ziele festlegt (Art. 6 RPG),⁷¹ er genehmigt die kommunale Nutzungsplanung (Art. 26 RPG)⁷² und

⁶⁷ Vgl. zu den Begriffen Neubau, Ausbau und Unterhalt KEUSEN, N 10.28. Zu bundesrechtlichen Plangenehmigung vgl. oben [Rz. 20](#).

⁶⁸ Dem Bund wird jedoch in Art. 83 Abs. 2 Satz 2 BV die Aufgabe übertragen, die Nationalstrassen zu bauen, zu betreiben und zu unterhalten. Satz 3 ergänzt dies mit der Möglichkeit, diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften zu übertragen. Die Verantwortung – inklusive der Finanzierung – für die Nationalstrassen liegt demnach umfassend beim Bund: HÄNER, N 10 und 15 ff.; SGK BV-VOGEL, Art. 83 N 6 und 23 ff. Das gilt auch für den Ausbau des bestehenden Nationalstrassennetzes: Art. 40a lit. b NSG und für die Finanzierung des Ausbaus Art. 7 Abs. 1 lit. a MinVG.

⁶⁹ Oben [Rz. 20](#).

⁷⁰ Art. 4 i. V. m. Art. 9 ff. der LSS/TI.

⁷¹ Art. 8 ff. LST/TI.

⁷² Art. 29 LST/TI.

entscheidet über Baugesuche ausserhalb des Baugebiets (Art. 25 Abs. 2 RPG).

- Im Bereich des **Natur- und Landschaftsschutzes** bestehen weitreichende Kompetenzen des Kantons.⁷³ Die Legge cantonale sulla protezione della natura (LCN/TI) bezweckt u. a. die Wiederherstellung und die Aufwertung der natürlichen Elemente der Landschaft.⁷⁴ Der Kanton kann für Naturschutzmassnahmen der Gemeinden Beiträge ausrichten, wobei der Kostenteiler im Normalfall bis zu 50% Kantonsanteile umfasst, in Ausnahmefällen bis zu 80%.⁷⁵

68 Die Gemeinden sind zuvorderst für ihre **Nutzungsplanung** zuständig.⁷⁶ Hierbei ist es wichtig, die inhaltliche Unbestimmtheit des Nutzungsplanungsrechts («non-normabilité»⁷⁷ der Nutzungsplanung) zu erkennen: Die Gemeinden verfügen über grosses planerisches Ermessen bei der Ausgestaltung ihrer Nutzungspläne.

B. Rückbau von Infrastrukturen

69 In der **revidierten Fassung des RPG**, in wesentlichen Teilen auf Mitte des Jahres 2026 in Kraft gesetzt,⁷⁸ bestehen neue Bestimmungen für den Rückbau von Gebäuden und Infrastrukturen, die Auswirkungen auf die gemeindeeigene Planung haben. Von Interesse sind namentlich der Gebietsansatz und der Stabilisierungsansatz.⁷⁹

70 Der sog. **Gebietsansatz** ist ein freiwilliges Planungsinstrument, das es ermöglichen soll, beim Bauen ausserhalb der Bauzonen den örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Voraussetzung für die Anwendung des Instruments sind ein räumliches Gesamtkonzept für das betreffende Gebiet, eine Grundlage im kantonalen Richtplan sowie die Ausscheidung einer Nichtbauzone mit

⁷³ U. a. Art. 13 LCN/TI.

⁷⁴ Art. 1 LCN/TI.

⁷⁵ Art. 35 LCN/TI.

⁷⁶ Art. 18 ff. LST/TI.

⁷⁷ MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, S. 607 f.

⁷⁸ Zur Inkraftsetzung auf den 1. Januar und 1. Juli 2026 siehe die Übersicht auf <https://www.are.admin.ch/de/rpg2>, letztmals besucht am 21. März 2026. Nachfolgend werden die neu ins RPG eingefügten Artikel mit dem Zusatz «(2026)» bezeichnet.

⁷⁹ Im vorliegenden Fall mögen sich allerdings diese neuen Institute nicht aufdrängen, weil sich die diskutierten Bauten bereits in der geplanten Zone für öffentliche Zwecke verwirklichen lassen: [Rz. 37](#), [101](#) und [141](#).

zu kompensierenden Nutzungen.⁸⁰ Angesichts der tiefgreifenden Umwidmung von grossen Flächen im Projektperimeter, der weitgehend ausserhalb des Siedlungsgebiets liegt, könnte die Etablierung einer Nichtbauzone mit nicht standortgebundenen Nutzungen (Art. 18^{bis} RPG) eine rechtssichere Lösung für das Projektgebiet ausserhalb der Bauzone darstellen. Insbesondere könnte festgelegt werden, wie die Verbesserung der «Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität»⁸¹ herbeigeführt werden soll.

Mit dem **Stabilisierungsansatz**, der im revidierten RPG enthalten ist, soll der Anteil an Infrastrukturen ausserhalb des Baugebiets mehr oder weniger konstant gehalten werden.⁸² Damit wird ein Beitrag an die Stabilisierung der versiegelten Fläche geleistet.⁸³ Auf der Ebene der Finanzierung könnte auch die neu eingeführte Abbruchprämie eine immerhin untergeordnete Rolle spielen. Die Höhe der Prämie wird sich dabei grundsätzlich nach den Abbruchkosten richten.⁸⁴

Bei der Schaffung neuer Flächen wie mit der Autobahnabdeckung in Airolo ermöglicht somit der Gebietsansatz ausserhalb der Bauzone ein gebietsbezogenes Gesamtkonzept, das Baukultur, Kulturland, Landschaft und Biodiversität integriert und die künftige Zweckbindung rechtssicher festlegt. Wo Infrastrukturen zurückgebaut werden, kann der Stabilisierungsansatz zusätzlich flankierend wirken; Abbruchprämien setzen zusätzliche, wenn auch begrenzte finanzielle Anreize. Die beiden neuen Rechtsinstitute werden in Airolo allerdings kaum zur Anwendung gelangen, da bereits die Konvention aus dem Jahr 2017 sowie die Plangenehmigung aus dem Jahr 2019 diese Aspekte regeln.

⁸⁰ Art. 8c in Verbindung mit Art. 18bis RPG (2026). Voraussetzung ist zudem, dass die Anpassung des kantonalen Richtplans erfolgt ist: Art. 38b Absatz 1 RPG (2026).

⁸¹ Art. 18bis Abs. 1 lit. b RPG (2026).

⁸² Vgl. Art. 8d RPG (2026).

⁸³ Art. 1 Abs. 2 lit. b quater RPG (2026), vgl. allerdings im Hinblick auf die versiegelte Fläche der Bezug zur Landwirtschaftszone.

⁸⁴ Art. 5a RPG (2026).

C. Planung

1. Planerische Schranken

a) Planungspflicht

- 73 Art. 2 Abs. 1 RPG fordert von Bund, Kantonen und Gemeinden, dass sie ihre **raumwirksamen Aufgaben planen und aufeinander abstimmen**. Dies bedeutet, dass sie den Zustand und die Probleme für einen Bereich analysieren, Vorstellungen über die weitere Entwicklung erarbeiten, darauf abgestimmte Massnahmen in die Wege leiten und die tatsächliche Entwicklung verfolgen, überprüfen und – falls nötig – Anpassungen vornehmen.⁸⁵
- 74 Zu den raumwirksamen Aufgaben gehört dabei nicht nur die **Erarbeitung und Genehmigung von Plänen**, sondern auch die Erarbeitung der dazu **notwendigen Grundlagen**.⁸⁶

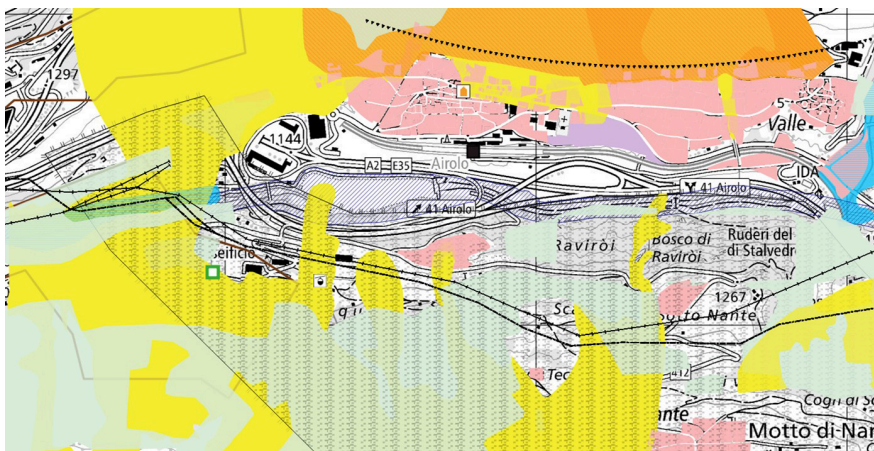


Abbildung 7: Richtplan Kanton Tessin⁸⁷

- 75 Dabei müssen die Behörden die im RPG formulierten **Handlungsgrundsätze (Art. 3 RPG) berücksichtigen**, aber auch die Ziele (Art. 1 RPG) verfolgen und ihre eigenen Planungen mit den Planungen anderer Aufgabenträger «in kon-

⁸⁵ TSCHANNEN, Rz. 3.

⁸⁶ TSCHANNEN, Rz. 14.

⁸⁷ <https://map.geo.ti.ch/s/LJiR>, letztmals abgefragt am 21. März 2026.

strukture Beziehung»⁸⁸ setzen.⁸⁹ Dies erfolgt in Form von Interessenabwägungen.⁹⁰ Die Plangenehmigung vom 10. Dezember 2019, die den Bau von Tunnel und Autobahnabdeckung bewilligt, enthält eine umfassende Zusammenstellung von Planungen, die mit dem Projekt in Übereinstimmung zu bringen sind.⁹¹ Nachfolgend werden zentrale Aspekte aufgeführt.

b) Infrastrukturen und Gefahren

Im vorliegend relevanten Perimeter sind **Grossinfrastrukturen nationaler Bedeutung** vorhanden, namentlich die Eisenbahninfrastruktur sowie Planungen für Übertragungsleitungen. Der Kanton Tessin muss – zumindest die kompetenzrechtlich zulässigen – räumliche Festlegungen in den Sachplänen des Bundes⁹² in seinen Richtplan übernehmen (Art. 23 Abs.1 RPV), wobei die Raumplanungsverordnung auch Vorgaben für die Zusammenarbeit bei Konflikten regelt (Art. 18 Abs. 2 RPV).⁹³

76

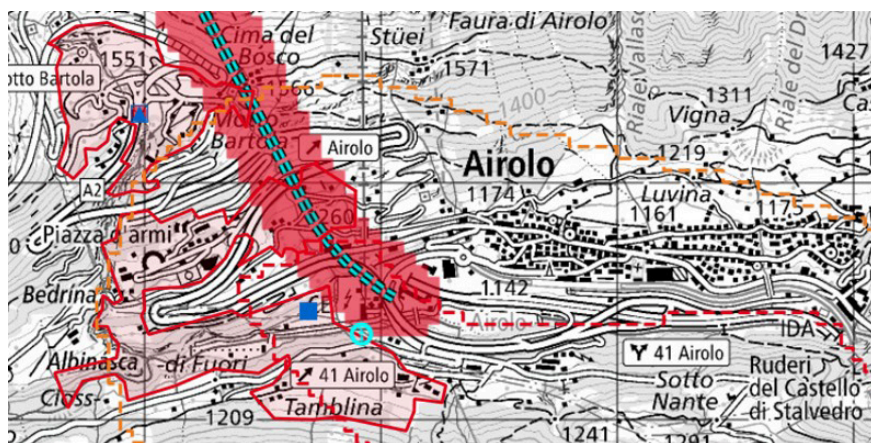


Abbildung 8: Auszug aus swisstopo, Sachpläne Übertragungsleitung, Militär und Infrastruktur Strasse⁹⁴

⁸⁸ TSCHANNEN, Rz. 69.

⁸⁹ Die Planungspflicht wird im kantonalen Recht in Art. 3 Legge sullo sviluppo territoriale (LST) weiter ausgeführt, insbesondere im Verhältnis Kanton-Gemeinden (Art. 3 Abs. 3 LST).

⁹⁰ TSCHANNEN, Rz. 72.

⁹¹ Plangenehmigung vom 10. Dezember 2019, namentlich Ziff. 2.

⁹² SP Infrastruktur Schiene, SP Infrastruktur Strasse, SP Militär, SP Übertragungsleitungen.

⁹³ Vgl. ausführlich TRAJKOVA/STREIFF, S. 237.

⁹⁴ <https://s.geo.admin.ch/rgk83ck04trx>, letztmals abgefragt am 21. März 2026.

- 77 Die nationale Netzagentur Swissgrid plant, die bestehende **Hochspannungsleitung** zwischen Airolo und Lavorgo durch eine neue 380-kV-Freileitung zu ersetzen. Die heutige Leitung stammt aus den 1950er-Jahren und erfüllt die aktuellen Anforderungen nicht mehr. Die neue Leitung soll in der Gemeinde Airolo südlich entlang der neuen Autobahnüberdeckung verlaufen. Swissgrid reichte das Baugesuch im Mai 2020 ein; das Plangenehmigungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.⁹⁵ Nach den Informationen von Swissgrid würde die Hochspannungsleitung nahe am Dorf von Airolo und nahe an der neuen Autobahnabdeckung als Freileitung gebaut werden. Damit schüfe der Bund erhebliche landschaftliche Eingriffe, während er gleichenorts mit der Autobahnabdeckung andere Landschaftseingriffe in aufwändiger Weise korrigiert.⁹⁶ Die Publikation des Projekts ist für die erste Hälfte 2026 vorgesehen. Gegen das Projekt können Gemeinden und Privatpersonen Einsprache und anschliessend beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erheben. Derartige Rechtsmittelverfahren dauern regelmässig mehrere Jahre. Inwiefern sich solche Rechtsmittelverfahren auf den Bau, die Planung und die konkrete Nutzung der Autobahnüberdeckung auswirken, kann aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht eruiert werden.⁹⁷
- 78 **Kantonale Nutzungspläne** (*Piani di utilizzazione cantonali*) wären von der gemeindeeigenen Planung zu berücksichtigen. Solche sind für den vorliegenden Perimeter aber nicht unmittelbar wesentlich.⁹⁸
- 79 Im Hinblick auf die **Verkehrswege** wird der Perimeter von einer Kantonsstrasse gefasst. Sie berührt den Perimeter jedoch nicht direkt. Einzig ein Wan-

⁹⁵ Anfang 2024 stoppte das Bundesamt für Energie (BFE) das Verfahren und verlangte von Swissgrid zusätzliche Abklärungen, insbesondere zu den Trassen der AET- und SBB-Leitungen in Airolo und Lavorgo sowie zur Stilllegung der bestehenden Swissgrid-Leitung Airolo-Lavorgo. Zudem forderte das BFE eine Aktualisierung der Umweltverträglichkeitsstudie und der Studie zur Teilkabelverlegung in Airolo. Gemäss Informationsdossier von Swissgrid bleiben die Hauptmerkmale des Projekts und der Leitungsverlauf unverändert: <https://www.swissgrid.ch/de/home/projects/project-overview/airolo-lavorgo.html>, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁹⁶ Wie die entsprechende Koordination sicherzustellen ist, erwog das UVEK im Rahmen der Plangenehmigung vom 10. Dezember 2019, Ziff. 3.11.

⁹⁷ <https://www.swissgrid.ch/de/home/projects/project-overview/airolo-lavorgo.html>, letztmals besucht am 21. März 2026.

⁹⁸ Vgl. die Auflistung unter <https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/puc/puc/piani-di-utilizzazione-cantonale-puc/>, letztmals besucht am 21. März 2026. Der piani di utilizzazione Ritom ist für die östliche Gemeindegrenze relevant: <https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/puc-impianti-idroelettrici-del-ritom/impianti-idroelettrici-ritom/struttura>, letztmals besucht am 21. März 2026.

derweg gemäss *Piano cantonale dei sentieri escursionistici* führt durch das Gebiet.

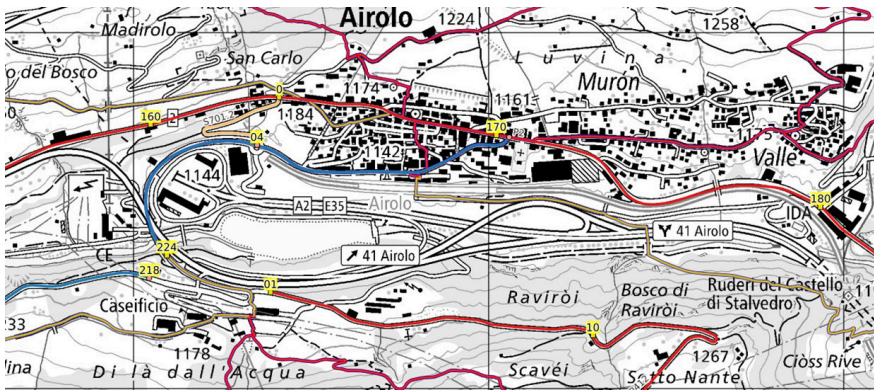


Abbildung 9: Verkehrswege auf Geoportal TI⁹⁹

Die **Gefahrenkarte** weist eine erhöhte Gefahr einzig im unmittelbaren Bereich des Flusses Tessin auf.

80

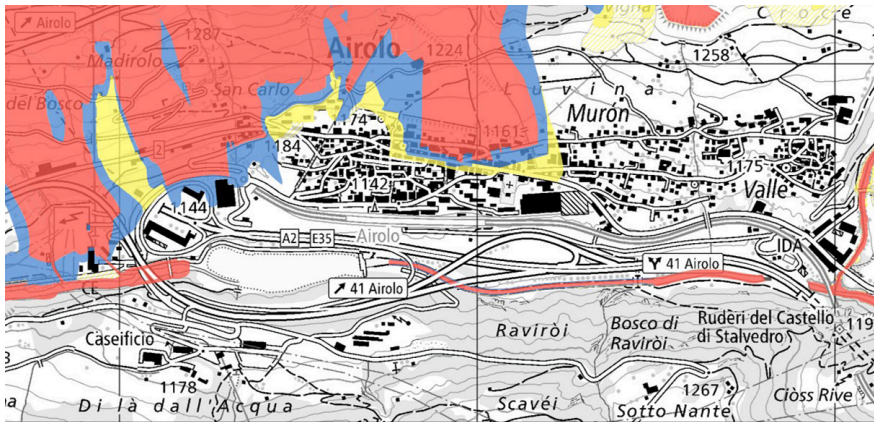


Abbildung 10: Gefahrenkarte auf Geoportal TI¹⁰⁰

⁹⁹ <https://map.geo.ti.ch/>, letztmals besucht am 21. März 2026.

¹⁰⁰ <https://map.geo.ti.ch/s/HdIX>, letztmals besucht am 21. März 2026.

c) Umweltschutzrechtliche Schranken im weiten Sinn

- 81 Im Bereich des Umweltschutzes bestehen verschiedene **Prinzipien**, die das umweltrelevante Handeln querschnittartig prägen. Von besonderer Bedeutung ist dabei das programmatische Ziel der Nachhaltigkeit (Art. 73 BV), das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip (beide Art. 74 Abs. 2 BV) und das Prinzip der gesamtheitlichen Betrachtung (Art. 8 USG). Ebenso relevant ist das Kooperationsprinzip (vgl. insbesondere Art. 2 Abs. 1 Alpenkonvention). Die Alpenkonvention verlangt, dass eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen etabliert wird. Dabei sind die Aspekte Bevölkerung und Kultur, Raumplanung, Luftreinhaltung, Bodenschutz, Wasserhaushalt, Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft, Bergwald, Tourismus und Freizeit, Verkehr, Energie, Abfallwirtschaft (Art. 2 Abs. 2 lit. a-l) mit geeigneten Massnahmen zu verbinden.¹⁰¹
- 82 Sektorübergreifend geregelt ist die **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)**. So ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung immer dann erforderlich, wenn eine Anlage Umweltbereiche erheblich belasten kann (Art. 10a ff. USG). Die Einzelheiten zu den unterstellten Anlagen und zum Verfahren sind in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) geregelt, namentlich auch im Hinblick auf den Bau von Nationalstrassen. Mehrstufige Prüfungen ermöglichen es dabei, die Auswirkungen auf die Umwelt planungsphasengerecht zu eruieren (vgl. Art. 6 UVPV).
- 83 Im **Altlastenkataster** des Kantons sind keine einschneidenden Einträge zu verzeichnen.



Abbildung 11: Altlastenkataster auf oasi¹⁰²

¹⁰¹ Zur Alpenkonvention siehe unten [Rz. 90](#).

¹⁰² <https://www.oasi.ti.ch/web/catasti/siti-inquinati.html>, letztmals besucht am 21. März 2026.

d) Wald und Gewässerschutz

Neben den Vorgaben aus dem Waldgesetz des Bundes ist auch das kantonale **Waldgesetz** zu beachten (Legge cantonale sulle foreste [LCFo]). Dieses kombiniert die dynamische mit der statischen Walddefinition (Art. 4 LCFo). Der Projektperimeter befindet sich nicht im Gebiet mit zunehmender Waldfläche, ebenso ist kein Waldreservat zu verzeichnen. Im Umfeld des Perimeters sind einige statische Waldgrenzen definiert. Folglich sind für das Projekt Waldrodungen nötig, die Wiederherstellungs- und Ersatzleistungsarbeiten nach sich ziehen.¹⁰³

84

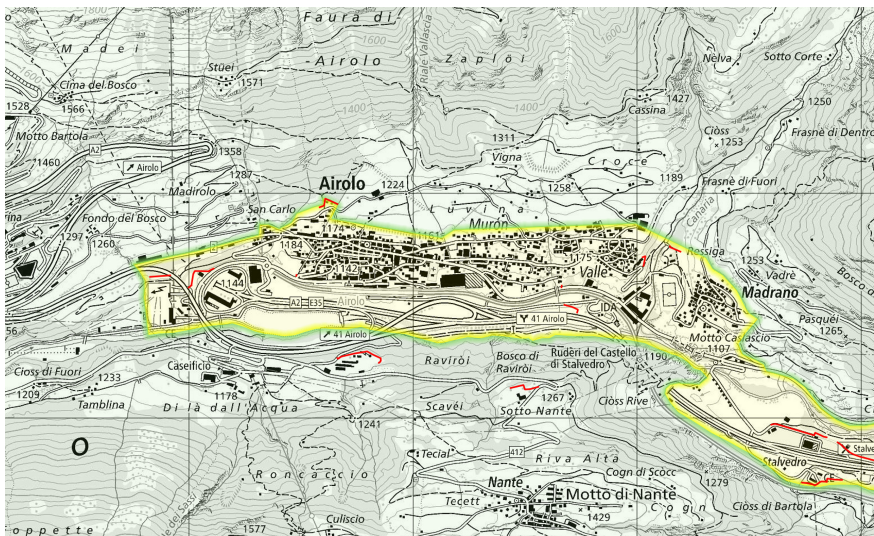


Abbildung 12: Gebiete mit wachsendem Waldanteil auf Geoportall TI¹⁰⁴

Im Bereich **Wasserbau und Gewässerschutz** fällt der Gewässerraum für den Fluss Ticino ins Gewicht.

85

¹⁰³ Plangenehmigung vom 10. Dezember 2019, Ziff. 2.2.

¹⁰⁴ <https://map.geo.ti.ch/s/QLrE>, letztmals besucht am 21. März 2026.

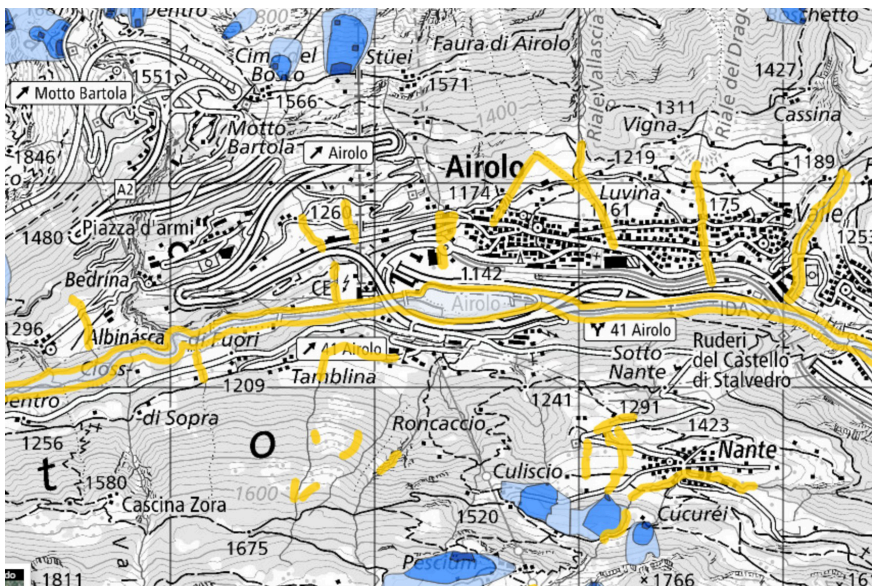


Abbildung 13: Bereich für Gewässer auf Geoportal TI¹⁰⁵

e) Natur- und heimatschutzrechtliche Schranken

- 86 Auf Bundesebene liegen keine gemäss Art. 18a NHG inventarisierte Objekte (Biotope) vor. Auch liegt der Perimeter ausserhalb eines BLN und umfasst keine Strassen, die im Inventar historischer Verkehrswege erfasst wären.¹⁰⁶ Zwar ist Airolo ein **Ortsbild von nationaler Bedeutung**. Allerdings hat die ENHK das Vorhaben für das Ortsbild als weitgehend unproblematisch bezeichnet und auf eine Beurteilung verzichtet.¹⁰⁷

¹⁰⁵ <https://map.geo.ti.ch/s/9da2>, letztmals besucht am 21. März 2026.

¹⁰⁶ Vgl. swisstopo, <https://s.geo.admin.ch/6marj9oydxbh>, letztmals besucht am 21. März 2026.

¹⁰⁷ Plangenehmigung vom 10. Dezember 2019, Ziff. 3.10.

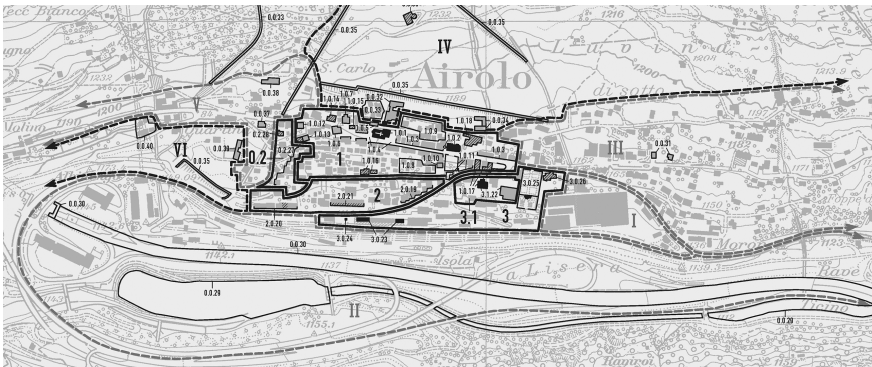


Abbildung 14: ISOS¹⁰⁸

Im Bereich des kantonalen Naturschutzes ist ein inventarisierter **Fledermauskorridor von nationaler Bedeutung** zu verzeichnen, der den Perimeter in Nord-Süd-Richtung quert. Dieser Korridor wird in der Plangenehmigung nicht thematisiert. Darüber hinaus liegen keine kantonalen Schutzobjekte vor.

87



Abbildung 15: Inventargebiete auf Geoportal TI¹⁰⁹

In der Gemeinde Airolo existieren **diverse Denkmäler**, auch infrastruktureller und jüngerer Natur. Eine kursorische Durchsicht des Inventars hat keine Objekte gezeigt, die den Perimeter der Autobahnabdeckung betreffen.¹¹⁰

88

¹⁰⁸ https://api.isos.bak.admin.ch/ob/3721/doc/ISOS_3721.pdf, letztmals besucht am 21. März 2026.

¹⁰⁹ <https://map.geo.ti.ch/s/4TjL>, letztmals besucht am 21. März 2026.

¹¹⁰ Vgl. das Inventario dei beni culturali tutelati <https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/ubc/temi/inventario-dei-beni-culturali/consultazione-ibc/consultazione>, letztmals besucht am 21. März 2026. Dagegen verlangt die Plangenehmigung als Auflage, dass Veränderungen und

f) Weitere rechtliche Einflussfaktoren

- 89 Das 2013 ratifizierte Europäische Landschaftsübereinkommen verpflichtet zur Landschaftsqualitätserfassung und -bewertung sowie zur **Förderung des Landschaftsschutzes**. Die geplante Überdeckung mit 90'000 Quadratmetern Grünfläche und der Schaffung eines grünen Korridors zur Wiederherstellung der natürlichen Kontinuität trägt direkt zur **Landschaftsaufwertung** bei.
- 90 Die **Alpenkonvention** entstand in den 1980er Jahren. Sie verpflichtet die Parteien, «unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen» zu «etablieren» (Art. 2 Abs. 1 Alpenkonvention). Dazu sind Massnahmen in unterschiedlichen Sachbereichen zu ergreifen, insbesondere in den Bereichen Bevölkerung und Kultur, Raumplanung, Luftreinhaltung, Bodenschutz, Wasserhaushalt, Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft, Verkehr sowie Abfallwirtschaft (Art. 2 Abs. 2 Alpenkonvention).¹¹¹
- 91 Die nachhaltige Materialbewirtschaftung durch Verwendung von 1,9 Millionen Tonnen Ausbruchmaterial der zweiten Gotthardröhre für die Landschaftsmo-
dellierung **entspricht den Zielen beider Konventionen**. Die beiden völkerrechtlichen Verpflichtungen können somit als Referenzrahmen dienen für die Projektkonzeption, die eine Verkehrsinfrastruktur landschaftlich schonend in den Alpenraum einbettet.¹¹² Die Völkerrechtskonformität des gesamten Ausbaus hingegen ist nicht Gegenstand dieser Studie.

Sanierungen der von Rino Tami entworfenen Bauten, das Salzlager, die Tunnelportale und das Bürogebäude durch das Amt für Denkmalpflege des Kantons Tessin sowie das BAK begleitet und begutachtet werden. Das betrifft aber mehr das Tunnelprojekt als die Autobahnüberdeckung: Plangenehmigung vom 10. Dezember 2019, Ziff. 4.1.3.

¹¹¹ Seit dem Jahr 1994 wurden acht thematische Protokolle gemäss Art. 2 Abs. 3 i. V. m. Art. 11 der Konvention ausgearbeitet, von der Schweiz allerdings nicht ratifiziert. Insbesondere das Protokoll zum Bereich Verkehr geht über die Verpflichtungen zum Alpenschutz gemäss Art. 84 BV hinaus, wobei gerade die Verhinderung des Baus der zweiten Gotthardröhre befürchtet wurde (WAGNER PFEIFER, Rz. 1430 f.). Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in Bezug auf das Verkehrsprotokoll auf den Standpunkt gestellt, dass dieses mangels Ratifikation für die Schweiz nicht verbindlich sei und das nationale Recht der Konvention auch nicht entgegenstehe: Urteil des BVer A-2997/2020 vom 18.07.2022, E. 4.4.4 und E. 4.4.5, offener noch Urteil des BVer A-5641/2016 vom 18.05.2017, E. 4.3.2.2. Vgl. auch BBl 1997 IV 657, S. 678 f. sowie BBl 2002 2922, S. 2948 ff.

¹¹² Dazu oben [Rz. 21](#).

2. Planungsmöglichkeiten

a) Richtplan

Neben der Berücksichtigung der kompetenzgemässen Bundesplanungen – im Richtplan des Kantons Tessin wurde die Sachplanung zur Nationalstrasse bisher nicht nachgeführt – ist der Richtplan derjenige Plan, um die grossen Linien der Organisation des Territoriums aus einer Optik der **nachhaltigen Entwicklung festzulegen und die raumrelevanten Aktivitäten zu koordinieren** (so Art. 8 Abs. 1 LST). 92

Richtplanpflichtig sind sämtliche Vorhaben, die gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben (Art. 8 Abs. 2 RPG). Dazu gehören regelmässig Vorhaben, die eine ausgedehnte Fläche beanspruchen, bedeutenden Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons zeitigen, erhebliche Verkehrsströme erzeugen oder grosse Kulturlandverluste oder Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastungen verursachen oder sich erheblich auf den Untergrund auswirken. Teilweise ist die Richtplanpflicht auch spezialgesetzlich vorgesehen (vgl. z. B. Art. 5 Abs. 2 VVEA). Entscheidend ist, «ob angesichts der weitreichenden Auswirkungen des Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann».¹¹³ Angesichts der teilweise konfligierenden Vorstellungen zum ganzen Areal mit unter Umständen interkantonaler Relevanz (vgl. oben [Rz. 40](#)) drängt sich eine richtplanerische Behandlung des Gebiets auf. 93

Aus **organisations- und verfahrensrechtlicher Hinsicht** unterscheidet der Richtplan im Kanton Tessin gemäss Art. 15 LST Folgendes: 94

- Die **Planungsziele** (obiettivi pianificatori) treten mit der Annahme durch das kantonale Parlament (Gran Consiglio) in Kraft. Die Festsetzungen und Pläne werden wirksam, sobald sie rechtskräftig sind.
- Die **Zwischenergebnisse und die Vororientierungen** dagegen werden durch deren Annahme durch den Regierungsrat (Consiglio di Stato) wirksam.
- Anschliessend erfolgt die Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 11 RPV).

¹¹³ BGE 140 II 262 E. 2.3.2.

b) Nutzungsplanung für die neu gewonnene Fläche

(1) Planungsrechtlicher Rahmen

- 95 Die neu gewonnenen Flächen müssen in einem Prozess der **Rahmennutzungsplanung** beplant werden. Das Tessiner Raumplanungs- und Baurecht stellt hierzu einen **nicht abschliessenden Zonenkatalog** zur Verfügung (Art. 20 Abs. 2 LST [«in particolare»]). Die Gemeinden dürfen auch Mischzonen und überlagernde Zonen festlegen, solange sie den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung entsprechen (Art. 20 Abs. 4 LST). Der Zonenkatalog wird auf Verordnungsebene konkretisiert (Art. 27 RLST). Explizit zulässig sind auch Punktelemente oder lineare Elemente, solange das Baureglement deren Zweck festlegt (Art. 26 RLST). Damit verfügen die Tessiner Gemeinden über eine beachtliche Gemeindeautonomie, die ihnen in Kombination mit Art. 18 RPG relevante Freiheiten gewährt.¹¹⁴
- 96 Aus organisations- und verfahrensrechtlicher Hinsicht wird der **Nutzungsplan** im Kanton Tessin wie folgt behandelt:
- Die Gemeinden erarbeiten die Nutzungspläne und stellen sie **der kantonalen Verwaltung zur Vorprüfung** zu (Art. 25 LST).
 - Die erforderliche **Information und Mitwirkung** ist in Art. 4 f. i. V. m. Art. 26 LST geregelt. In diesen Bestimmungen wird im Wesentlichen Art. 4 RPG wiederholt. Partizipation in dessen Sinne umfasst einen Anspruch auf Information sowie Mitwirkung, der sich von demokratischer Mitsprache und vom Rechtsschutz unterscheidet: Zum einen ist die ansässige Bevölkerung berechtigt («ogni cittadino attivo»), zum andern muss die Behörde die eingegangenen Anregungen zur Kenntnis nehmen, ist aber bundes- und kantonrechtlich weder zur Umsetzung noch zur individuellen Beantwortung verpflichtet (Art. 26 Abs. 3 LST: «*esamina osservazioni e proposte*»). Die Modalitäten werden in der Verordnung näher geregelt (Art. 6 ff. RLST). Insbesondere wird der Kreis der Berechtigten konkretisiert. So sind gemäss Art. 7 Abs. 3 RLST die Bewohnerinnen und Bewohner, die juristischen Personen mit Sitz in der Gemeinde, die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die Vereine mit idealistischer oder ökonomischer Ausrichtung mit Sitz in der Gemeinde, umliegende Gemeinden, andere öffentliche Stellen und die regionalen Entwicklungsstellen berechtigt.

¹¹⁴ Zur Gemeindeautonomie siehe unten, [Rz. 102](#).

- Das Gemeindeparlament oder die Gemeindeversammlung **genehmigen den Nutzungsplan** (Art. 27 LST).
- Anschliessend an die Genehmigung der Gemeindeversammlung kann **Rekurs an den Regierungsrat** erhoben werden (Art. 28 LST). Ebenso **genehmigt der Regierungsrat den Nutzungsplan** (Art. 29 LST), womit er in Kraft tritt (Art. 31 LST).
- Gegen die Beschlüsse des Regierungsrats kann **Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht** erhoben werden (Art. 30 LST).

Für **Sondernutzungspläne** gelten unterschiedliche verfahrensrechtliche Regimes: 97

- Der **Piano particolareggiato, vergleichbar mit Gestaltungsplänen**, folgt den Regeln des kommunalen Nutzungsplans (Art. 52 Abs. 1 LST). Er kann – ein hinreichender Detaillierungsgrad vorausgesetzt – als Baubewilligung gelten (Art. 53 LST). Diese Möglichkeit kann Wege eröffnen, um die Verfahren zu bündeln und damit zu beschleunigen.
- Der sogenannte **Quartierplan (Piano di quartiere¹¹⁵)** dagegen, der auch ein Modell zu umfassen hat, erreicht Projektqualitäten und wird, verfahrensrechtlich gesehen, wie eine Baubewilligung behandelt (Art. 55 LST). Demzufolge entspringt er privater Initiative, wobei – von Ausnahmefällen abgesehen – mindestens 2/3 der Grundeigentümerschaften zustimmen müssen (Art. 55 Abs. 1 LST).

(2) Mehrwertabgabe

In Umsetzung der Vorgaben in Art. 5 RPG hat auch der Kanton Tessin eine Mehrwertabgabe ins kantonale Recht integriert. Nach Streitigkeiten über den Freibetrag, die bis vor Bundesgericht gelangten,¹¹⁶ regeln nun die Art. 92 ff. LST den Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten. Dabei besteht ein **Freibetrag von CHF 30'000** (Art. 93 Abs. 1 LST). Die Abgabehöhe bewegt sich je nach Sachverhalt zwischen **20% und 30% des Mehrwerts** (Art. 94 LST). 98

Der Bund, der Kanton, die Gemeinden, ihre autonomen Anstalten und die übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften werden für ihr **Verwaltungsmögen von der Abgabe befreit** (Art. 96 LST). 99

¹¹⁵ Vgl. die kantonalen Erläuterungen dazu https://www4.ti.ch/fileadmin/DT/direttive/DT_DSTM_SST/pr/Linee_guida_piani_quartiere_10_2013.pdf, letztmals besucht am 21. März 2026.

¹¹⁶ Vgl. BGer 1C_132/2015 vom 16. August 2017.

100 Die **Verwendung der Gelder** wird in Art. 98 f. LST geregelt. Nach dieser Bestimmung fliessen die Gelder je hälftig in einen kantonalen Fonds und in die Kasse der betroffenen Gemeinde. Die Gelder sollen für qualifizierte Massnahmen zur Raumentwicklung und für die Entschädigung bei materieller Entzweiung gebraucht werden, wobei die Gemeinden und der Kanton regelmässig über die Verwendung der Gelder berichten müssen (Art. 98 LST).

(3) Optionen

101 Aus dem bisher beschriebenen rechtlichen Rahmen in der Gemeinde Airolo ergeben sich **vielfältige Möglichkeiten, den Planungsprozess für das fragliche Gebiet zu gestalten** und die Planung materiell an den Vorstellungen für das Gebiet (vgl. oben, [Kap. I](#)) auszurichten.

- Die Gemeinde kann eine im kantonalen Recht verzeichnete Zone, etwa eine **Zone für öffentliche Zwecke oder eine Schutzzone**, im Rahmennutzungsplan festsetzen (vgl. für die Zonenumschreibungen Art. 27 RLST) und mit entsprechenden Bestimmungen verbinden.
- Auch eine Mischung von vorgegebenen Zonen respektive die **Überlagerung von Zonen** ist zulässig.
- Ebenfalls kann die Gemeinde auf den konkretisierenden **Piano particolareggiato** zurückgreifen oder können Private einen **Piano di quartiere** lancieren.

102 Nach der hier vertretenen Auffassung geht die Autonomie der Gemeinde in Planungsangelegenheiten im Kanton Tessin¹¹⁷ allerdings noch weiter. Das Planungsrecht des Kantons eröffnet in Verbindung mit Art. 18 RPG die Möglichkeit, **eigens entwickelte Zonen** zu erlassen, solange die Planungsziele und -grundsätze, allen voran das Konzentrations- und das Trennungsprinzip, eingehalten werden.¹¹⁸ Allerdings ist zu beachten, dass Art. 18 RPG (2026) eine Neuformulierung erfahren hat, deren Auswirkungen noch nicht abschätzbar sind. Jedenfalls ist der Wortlaut insofern einschränkender, als von «unterschiedlichen Arten von Bauzonen» die Rede ist, was im Hinblick auf die Mischung von Bau-, Schutz- und Landwirtschaftszonen einschränkender interpretiert werden könnte. Ausserhalb des Baugebiets bleibt es allerdings bei der Formulierung, dass «weitere Nutzungszonen» zulässig sind.

¹¹⁷ Ähnlich zum Beispiel auch das Planungsrecht des Kantons Thurgau, anders dagegen, mit einem geschlossenen Zonenkatalog des Kantons, das Planungsrechts des Kantons Zürich.

¹¹⁸ Zum Beispiel hat das Bundesgericht Zonen zum Gartenbau in einem ISOS-Gebiet zugelassen: BGer 1C_241/2023 «Gemeinde Lohn/SH».

Allerdings sind nicht sämtliche Vorgaben für die Umsetzung durch Planungsrecht geeignet, haben die Einschränkungen doch vor der **Eigentumsgarantie** standzuhalten. Nach ständiger Rechtsprechung ist es zwar beispielsweise erlaubt, grosse Einkaufszentren («Supermärkte») in Gewerbezonem zu untersagen¹¹⁹ oder Anteile für preisgünstigen Wohnungsbau festzulegen.¹²⁰ Die Zulässigkeit anderer Massnahmen ist jedoch fallweise zu prüfen und anderen bodenpolitischen Massnahmen (Baurechtsvergaben, etc.) gegenüberzustellen. Dasselbe gilt für eine **Zone «Commons»**. Ihr Hauptzweck läge, vergleichbar mit Zonen für öffentliche Nutzungen, nicht in einer bestimmten Funktion (Wohnen, etc.), sondern im spezifischen Zweck, ein (im Planungsprozess zu konkretisierendes) öffentliches Interesse zu sichern, das mit einem kollektiven gesteuerten Nutzungsregime verbunden wird. Dabei wäre es u. U. denkbar, in einer gewissen Periodizität rotierende Nutzungsrechte auszuschreiben.¹²¹ Die Zonenbestimmungen müssten aber gleichwohl Art, Mass und Intensität der Bodennutzung umschreiben.

103

Wenn unter «**Commons**» eine parkartige Allmend für Freizeitnutzungen verstanden wird, so könnten die Zonenbestimmungen für die Zone «Commons» auf die herkömmliche «Zona degli spazi liberi» oder auf die «Zona per il tempo libero» (vgl. Art. 27 RLST) aufgebaut werden. Soll die Entwicklung in der Hand der Gemeinde bleiben und auch namhafte bauliche Elemente umfassen, so wäre auch eine «Zona per scopi pubblici» denkbar (vgl. ebenfalls Art. 27 RLST). Bei all diesen Varianten könnten Vorgaben zu angestrebten Nutzungen, aber auch zur öffentlichen Zugänglichkeit und zur Durchwegung etc. gemacht werden oder die «Kollektivierung» der Nutzung mit einem Bonus verbunden werden.

104

Von Interesse kann ein für den Kanton Tessin spezifisches Instrument sein: die **Zona edificabile d'interesse comunale** (vgl. Art. 80 LST). Danach kann die Gemeinde Bauzonen von kommunalem Interesse ausweisen, in denen sie natürlichen oder juristischen Personen, welche die gesetzlichen Voraussetzungen für den Hauptwohnsitz oder die nicht-intensive Produktion von Gütern erfüllen, Grundstücke zur Verfügung stellt, um die sozioökonomischen Entwicklungsziele des *Piano regolatore* zu verwirklichen. Die Gemeinde kann dazu Grundstücke vertraglich oder auf dem Weg der Enteignung erwerben (Art. 81 LST). Gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. b LST ist die Vergabe auch an Bauträgerschaften genossenschaftlichen Charakters möglich. Die entsprechenden Grundstücke

105

¹¹⁹ Vgl. BGE 110 Ia 167.

¹²⁰ Vgl. z. B. die Verordnung über die Zone für preisgünstigen Wohnungsbau der Stadt Zug.

¹²¹ Dazu oben [Rz. 51 ff.](#) und unten [Rz. 122 ff.](#)

können verkauft oder im Baurecht abgegeben werden (Art. 85 Abs. 1 LST). Im Reglement zur *Zona edificabile d'interesse comunale* sind u. a. der Erwerb und eine allfällige Neuordnung der Grundstücke zu regeln (Art. 87 LST).

- 106 Entscheidend ist allerdings weniger die Art der Bodennutzung als die Frage (analog zur Allmende)¹²², **wie eine Nutzung im öffentlichen Interesse strukturell etabliert wird**. Im Sinne einer Zielbestimmung könnte der Commons-Charakter durchaus durch planungsrechtliche Mittel vorgegeben werden. Für die rechtssichere Umsetzung wären nach Ansicht der Autoren **sachenrechtliche Instrumente** allerdings geeigneter. So könnte die Gemeinde eigenes Land im Baurecht abtreten und im dazugehörigen Baurechtsvertrag organisatorische und wirtschaftliche Vorgaben zur Nutzung machen. Oder aber die Gemeinde könnte über Wegrechte zu Gunsten der öffentlichen Hand die Zugänglichkeit privater Grundstücke ein Stück weit sichern. Auch wäre es denkbar, insofern sachenrechtlich verbindliche Verknüpfungen zu etablieren, als Hauptgrundstücke (ausserhalb des Projektperimeters) gemäss Art. 655a ZGB so mit dem Projektperimeter verknüpft werden, dass ein spezifischer Zweck des Grundstücks im Projektperimeter für (Haupt-)Grundstücke ausserhalb des Projektperimeters gesichert würde (sog. subjekt-dingliche Verknüpfung von Grundstücken und deren Verbindung zu einem dauernden Zweck). So liesse sich z. B. eine Wohnsiedlung dinglich mit einem Gartengrundstück verbinden, das der Lebensmittelproduktion oder der Erholung dient. Die Privatautonomie bringt es allerdings mit sich, dass auf der eigentumsrechtlichen Ebene – abgesehen von Enteignungen – immer die Zustimmung der betroffenen Parteien erforderlich ist.
- 107 Zu prüfen sind auch Massnahmen zur **Sicherung der Planung**. So kann es angebracht sein, den gesamten Perimeter mit einer **Planungszone** einstweilen vor Massnahmen zu schützen, die künftigen Entwicklungen entgegenstehen. Der entsprechende Art. 27 RPG ist direkt anwendbar und wird im kantonalen Recht konkretisiert (Art. 60 LST, Dauer von 5 Jahren mit Verlängerungsoption um zwei Jahre).

3. Beteiligungsrechte und rechtsstaatliche Sicherungen

a) Partizipation im Sinne von Art. 4 RPG

- 108 **Art. 4 RPG** verpflichtet die Behörden, die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf der Planungen zu informieren und sie in geeigneter Weise an den Pla-

¹²² Oben [Rz. 51 ff.](#)

nungen mitwirken zu lassen. Dieses Mitwirkungsrecht ist **politischer Einfluss** (jenseits von demokratischer Legitimation) und von Rechtsmitteln sowie Wahlen und Abstimmungen zu unterscheiden. Das Bundesgericht setzte dabei in BGE 135 II 286 folgende Mindeststandards:¹²³

- Ziel ist eine **breite Interessenabwägung** als Grundlage guter Planungsentscheide. Darum muss die Mitwirkung früh stattfinden, solange die abschliessende Abwägung offen ist.
- **«Bevölkerung» ist weit zu verstehen**: es bedarf keines besonderen Interessennachweises, um sich informieren und einbringen zu dürfen.
- Es ist bundesrechtlich zulässig, bei **untergeordneten späteren Planänderungen, ohne besonderes öffentliches Interesse**, auf eine erneute Mitwirkung zu verzichten. Interessierte können nicht zu jedem Detail vorgängig Stellung nehmen und direkt Betroffene müssen in solchen Fällen den Rechtsmittelweg nutzen. Das ist mit Art. 4 RPG vereinbar, weil die Mitwirkung primär der politischen Meinungsbildung in einem breiten Kreis dient und nur mittelbar dem Rechtsschutz.
- Entwürfe sind zur Äusserung freizugeben. **Vorschläge und Einwände** sind **entgegenzunehmen und materiell zu beantworten**. Eine individuelle Antwort an jede Person ist nicht nötig – entscheidend ist, dass sich die Behörde inhaltlich mit den Eingaben auseinandersetzt (z. B. in einem Mitwirkungsbericht).

Dies ist im **Kanton Tessin** im Wesentlichen wie folgt umgesetzt:

109

- **Im Grundsatz** sind Planungsdokumente öffentlich. Kanton und Gemeinden müssen die Bevölkerung bereits während der Erarbeitung über Zweck und Ablauf informieren. Planungsakten werden 30 Tage in den betroffenen Gemeinden aufgelegt und jede Person kann schriftliche Stellungnahmen und Anträge einreichen. Die Auflage ist mindestens fünf Tage vor Beginn amtlich anzukündigen. Bei räumlich beschränkter Auswirkung oder bei sektoriellen Aspekten kann sich die Partizipation auf die Betroffenen beschränken (Art. 4 f. LST; Art. 7 RLST).
- Bei der **kantonalen Richtplanung** können während der Ausarbeitung von Planungszielen, Datenblättern und Plänen alle natürlichen und juristischen Personen, Gemeinden und interessierte Stellen Stellungnahmen oder Planungsvorschläge einreichen. Die entsprechenden Akten werden 30 Tage lang in den Gemeinden hinterlegt (Art. 11 LST; Art. 20 RLST).

¹²³ E. 4.1 und 4.2.3 m. w. H.; BGer 1C_101/2007, E. 3.1.

- Über Planentwürfe zur **kommunalen Nutzungsplanung** informiert der Gemeindevorstand die Bevölkerung. Jede stimmberechtigte Person sowie jede Person mit schutzwürdigem Interesse kann Eingaben machen (Art. 26 LST). Nach der Annahme durch das Gemeindeorgan folgt die Publikation mit 30-tägiger Auflage; die Grundeigentümer werden zusätzlich persönlich benachrichtigt (Art. 27 Abs. 1–2 LST).
- 110 **Im vorliegenden Fall** weist das Projekt – ähnlich wie die Autobahnüberdeckung in Zürich-Schwamendingen¹²⁴ – einen stark partizipativen Ursprung auf: Im Jahr 2016 stellte ASTRA das Projekt öffentlich vor, worauf die Reaktionen im Dorf zur politischen Neuorientierung («Landschaft» als Leitidee) und zur Einbindung externer Expertise führten.¹²⁵ Im Oktober 2017 setzte der Gemeinderat eine **Kommission «Parco San Gottardo»** ein. Ihre Aufgabe war, die Inhalte der neuen, aus der Überdeckung resultierenden Zone¹²⁶ von ca. 27'000 m² zu definieren, die nötigen Verfahrensschritte zur Anpassung des *Piano regolatore* vorzubereiten sowie wirtschaftliche und organisatorische Fragen der Realisierung zu klären. Die Gemeinde hielt ausdrücklich fest, der Prozess werde durch regelmässige Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung begleitet («*da regulari momenti informativi alla popolazione*»). Die Kommission tagte bei verschiedenen Gelegenheiten und koordinierte sich u. a. mit dem ASTRA sowie kantonalen Fachstellen.¹²⁷
- 111 Planungsrechtlich wird die Grundlage in einem **kommunalen Nutzungsplan (Piano regolatore)** gelegt werden.¹²⁸ Dieser setzt den Rechtsrahmen für die künftige Detailzuweisung der Deckelflächen sowie die Nutzungen der neuen Bauzonen und muss unter Einhaltung der erwähnten Partizipationsrechte erstellt werden. Dabei sind zwei rechtliche Vorgaben zu beachten: Erstens stehen ab Mitte 2026 neue raumplanungsrechtliche Instrumente zur Verfügung (Zonen gemäss Art. 8b RPG [2026]).¹²⁹ Zweitens unterliegt die Entwicklung des SBB-Areals den partizipativen Anforderungen von Art. 4 RPG – allerdings erst dann, wenn konkrete Planungsschritte an die Hand genommen werden.

¹²⁴ Oben [Rz. 54 ff.](#)

¹²⁵ Vgl. FABIO PEDRINA, Airolo: Die zweite Gotthardröhre und der Lebensraum Leventina – Syn-topia Alpina, Online: <https://www.syntopia-alpina.ch/beitraege/die-zweite-gotthardroeh-re-und-der-lebensraum-leventina>, konsultiert am 29.12.2025; zur öffentlichen Versammlung vom 26. April 2016 mit über 200 Teilnehmenden und zur politischen Neuorientierung hin zu einem landschaftsorientierten Projekt.

¹²⁶ Vgl. oben [Rz. 37.](#)

¹²⁷ https://www.comuneairolo.ch/riqualifica_del_fondovalle_airolo2.jsp, letztmals besucht am 21. März 2026.

¹²⁸ Oben [Rz. 30 ff.](#) und [35 ff.](#)

¹²⁹ Zu diesen neuen Normen vgl. oben [Rz. 102 ff.](#)

Die **nachfolgenden Schritte** – ein Massnahmenplan zur Strukturierung der ca. 90'000 m² Deckelfläche¹³⁰ sowie die Feinausgestaltung der Weg-, Erschliessungs- und Nutzungsstruktur¹³¹ – erfordern formelle Verfahren mit öffentlicher Auflage und Genehmigung. 112

Mit den öffentlich beschriebenen Informationsabenden (u. a. 2023 und 27. Mai 2025) wurde offenbar vor allem über die Tunnelarbeiten informiert. Eine **Partizipation** zur Entwicklung der Deckeloberflächen im Sinne der bundesgerichtlichen Vorgaben von Art. 4 RPG ist damit **nicht dokumentiert**.¹³² 113

Darüber hinaus bleiben **weitere Fragen offen**: 114

- Die **Konvention zwischen dem ASTRA** und der Gemeinde Airolo¹³³ regelt Eigentums-/Nutzungsfragen und bildet eine projektbegleitende Verwaltungsvereinbarung. Solche Abreden sind für sich nicht Nutzungspläne im Sinne des RPG und unterstehen daher nicht direkt Art. 4 RPG. Gemessen an der erheblichen Bedeutung dieser Konvention für das Projekt ist indes sehr wenig über den Inhalt der Konvention öffentlich bekannt. Immerhin: Die aus der Konvention folgenden planerischen Umsetzungsschritte (Anpassungen, Sondernutzungsplan, planerische Einordnung der Baurechtsregelung mit der SBB) sind mitwirkungspflichtig – und zwar von Beginn weg; nicht erst im Resultat der Planungen. Auch eine formalisierte Kommission wie die Kommission «Parco San Gottardo» vermag die zwingende Mitwirkung nicht zu ersetzen.
- Für die anstehende **Revision** der kommunalen Zonenplanung müsste die erwähnte Partizipation stattfinden und ein Planungsbericht erstellt werden.¹³⁴ Ein solcher wird auch für die **Sondernutzungsplanung** der Deckelfläche¹³⁵ zu erstellen sein.

Aufgrund der erheblichen, über den Ort hinausragenden Bedeutung des Projekts wäre eine **transparentere Öffentlichkeitsarbeit und namentlich eine bessere Dokumentation angebracht**. Stand heute ist eine genügende Mitwirkung nach den RPG-Anforderungen nicht hinreichend dokumentiert. 115

¹³⁰ Dazu oben [Rz. 33](#) und [36](#).

¹³¹ Oben [Rz. 36](#).

¹³² https://www.comuneairolo.ch/riqualifica_del_fondovalle_airolo2.jsp, letztmals besucht am 21. März 2026.

¹³³ Oben [Rz. 20](#).

¹³⁴ Die materielle Auseinandersetzung mit Einwendungen (im Sinne der Vorgaben von BGE 135 II 286) wird im Tessiner Recht über den Planungsbericht abgebildet (Art. 24 LST).

¹³⁵ Oben [Rz. 36](#).

b) Planungsinitiative

- 116 Planungsakte als Objekte von Initiativen sind zulässig, sofern das kantonale Recht dies nicht explizit ausschliesst.¹³⁶ Ein solcher Ausschluss ist im Tessiner Recht nicht ersichtlich, also sind **Planungsinitiativen möglich**.
- 117 Ohnehin zulässig sind **Gesetzesinitiativen zur Änderung von raumrelevanten Gesetzen**.¹³⁷ Dabei gilt, dass Entscheidungsgegenstände, für die ausschliesslich die Exekutive zuständig ist, nicht Gegenstand von Volksinitiativen sein können.¹³⁸

c) Rechtsmittel

- 118 Neben der Partizipation und den demokratischen Mitspracherechten bestehen unterschiedliche Rechtsmittel im Bereich der Planung. In **Art. 33 f. RPG** sind dabei die **Mindestanforderungen** an den kantonalen Rechtsschutz und der Rechtsschutz auf Bundesebene festgelegt.
- 119 Im Hauptanwendungsfall, der **Beschwerde gegen einen kommunalen Nutzungsplan (Piano regolatore)**, richtet sich das Rechtsmittel nach Art. 28 Abs. 1 LST, wonach Rekurs beim Regierungsrat (*Consiglio di Stato*) eingereicht werden kann. Legitimiert sind Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde und alle anderen besonders berührten Personen oder Ämter, die ein schützenswertes Interesse an einer Aufhebung oder Änderung des Plans haben (Art. 28 Abs. 2 LST). Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Kantons.¹³⁹ Gegen den Entscheid des Regierungsrats ist ein Rekurs an das kantonale Verwaltungsgericht möglich, wobei primär die bisherigen Rekurrierenden und die Gemeinde legitimiert sind (Art. 30 LST).
- 120 Weiter ist die **Möglichkeit der Behördenbeschwerde nach Bundesrecht** zu beachten. Das Bundesamt für Raumentwicklung kann Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erheben, soweit das RPG im Aufgabenbereich dieses Amtes verletzt sein könnte.¹⁴⁰ Das Amt für Raumentwicklung ARE muss für seine Beschwerde kein spezifisches öffentliches Interesse nachweisen. Eine Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren ist ebenfalls nicht erforderlich. Das Bundesamt kann sich mit einer Beschwerde gegen den letztin-

¹³⁶ BGE 138 I 131 E. 5.2.

¹³⁷ Vgl. Art. 42 Costituzione/TI.

¹³⁸ BGer 1P.587/2001 vom 11. Januar 2001; vgl. weitergehend BISAZ.

¹³⁹ Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.

¹⁴⁰ Art. 48 Abs. 4 RPV i. V. m. Art. 34 Abs. 1 RPG und Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG.

stanzlichen Entscheid begnügen und vom Bundesgericht die Überprüfung einer Fragestellung verlangen, die zuvor nicht oder nicht mehr umstritten war.¹⁴¹

Schliesslich steht berechtigten Verbänden das **Verbandsbeschwerderecht** gemäss Art. 12 NHG zu, allerdings nur, wenn eine Bundesaufgabe vorliegt. Neuerdings wurden weitere Beschränkungen eingeführt (Art. 12 Abs. 1^{bis}, Wohnbauten in Bauzonen). Ebenso stellt das Umweltschutzrecht eine Verbandsbeschwerde bereit (Art. 55 USG), allerdings nur im Zusammenhang mit Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist. Auch können Vereine, die gemäss Art. 12 Abs. 1 NHG beschwerdeberechtigt sind, Rechtsmittel gegen Entscheidungen im Bereich der Nutzungsplanung einlegen (Art. 46 Abs. 3 LCN/TI). Ebenfalls beschwerdeberechtigt sind (weitere) Vereinigungen von kantonaler Bedeutung, die seit mehr als zehn Jahren bestehen und sich gemäss ihren Statuten mit dem Schutz von Natur und Landschaft, der Erhaltung historischer Denkmäler oder ähnlichen rein ideellen Zwecken befassen (Art. 46 Abs. 4 LCN/TI).

121

D. Nutzungsrechte im Rahmen der Eigentumsordnung

Nach dem dokumentierten Projektstand¹⁴² werden **nicht sämtliche Flächen ins Eigentum der Gemeinde übergeben**. Vielmehr ist die Eigentumsordnung aus der bestehenden Eigentumsordnung, den Landerwerbs- und Enteignungsunterlagen sowie den projektbezogenen Vereinbarungen für jede Parzelle einzeln abzulesen.¹⁴³

122

Wie die Grundstücke der neu geschaffenen Flächen genutzt werden können, hängt für **private Eigentümerinnen und Eigentümer** zuvorderst von der rechtlichen Eigentumsordnung ab:

123

- Die **Eigentumsgarantie** (Art. 26 BV) garantiert den konkreten Bestand des Eigentums und – im Falle von formellen oder materiellen Enteignungen – eine volle Entschädigung.¹⁴⁴ Im Schutzbereich der Eigentumsgarantie liegen die vermögensrechtlichen Rechte des Privatrechts (Eigentum, Besitz, beschränkte dingliche Rechte, obligatorische Rechte aus Pacht, Miete, etc., Immaterialgüterrechte) sowie die wohlerworbenen Rechte des öf-

¹⁴¹ Vgl. z. B. BGE 136 II 359 E. 1.2 sowie BÜHLMANN/JEANNERAT, Rz. 11.

¹⁴² Oben [Rz. 20 ff.](#)

¹⁴³ Sie kann je nach Fläche auch eine Teilenteignung, eine befristete Beanspruchung oder die Einräumung von Dienstbarkeiten umfassen.

¹⁴⁴ Der Gestaltung der Nutzungsrechte geht der Bau der öffentlichen Infrastruktur (Tunnel und Autobahndeckel) voran, infolgedessen enteignungsrechtliche Massnahmen möglich sind. Vgl. dazu oben [Rz. 6.](#)

fentlichen Rechts (z. B. aus Konzessionen).¹⁴⁵ Auch besteht ein Anspruch auf die Erteilung einer Baubewilligung, wenn die gesetzlichen Vorgaben erfüllt sind (vgl. dazu Art. 65 LST). Die Berechtigten können sich, in den Schranken der Rechtsordnung, gegen Eingriffe des Staats in diese Positionen wehren. Leitschnur bilden dabei die Schrankenregelungen gemäss Art. 36 BV; Einschränkungen des Eigentums bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig ausgestaltet sein.

- Unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV steht entsprechend dem Kanton und der Gemeinde das Recht zu, Grundstücke zu enteignen (Art. 79 LST). Die Verwendung des Eigentums einschränken kann auch das **Instrument der Baulandmobilisierung** (Art. 87a ff. LST). Danach kann die Gemeinde im Nutzungsplan (*Piano regolatore*) strategische Entwicklungszonen vorsehen, die in einem Zeitraum, der in einem Vertrag gemäss Art. 87b LST zwischen Gemeinde und Eigentümerschaft festgelegt wird, zu überbauen sind. Ganz allgemein strukturiert das Bau- und Planungsrecht die Nutzung des privaten Grundeigentums – wie erwähnt im Rahmen von Art. 36 BV.

124 Soweit Flächen tatsächlich in das **Eigentum der Gemeinde** übergehen oder ihr in einem langfristigen Baurecht zur Verfügung gestellt werden, gelten für deren weitere Verwendung die nachstehenden verwaltungsrechtlichen Grundsätze:

- Das gemeindeeigene Grundeigentum (Verwaltungsvermögen) hat die Gemeinde grundsätzlich **selbst zu öffentlichen Zwecken zu verwenden**.¹⁴⁶
- Bei der Art und Weise, wie die Gemeinde das Land verwendet und bebaut, hat sie ihre eigenen **Kompetenznormen** und vor allem das **Finanzrecht** zu beachten.¹⁴⁷
- Hat sie für das Land auf längere Frist **keinen eigenen öffentlichen Bedarf**, muss das Land ins **Finanzvermögen** transferiert werden. Auch bei der Verwendung des Finanzvermögens sind die gemeindeeigenen Zuständigkeiten zu beachten.¹⁴⁸
- Hinzu kommt die Möglichkeit der **demokratischen Mitbestimmung** in Form von Initiativrechten auf Gemeindeebene. Diese kann auch die Ver-

¹⁴⁵ Vgl. einlässlich SGK BV-VALLENDER/HETTICH, Art. 26 Rz. 15 ff.

¹⁴⁶ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 1325 und 1331.

¹⁴⁷ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 1345.

¹⁴⁸ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 1345.

wendung des gemeindeeigenen Eigentums betreffen.¹⁴⁹ Eine Planungsinitiative, die vom Volk angenommen wurde, ist über einen Planerlass zu realisieren. Der Planerlass hat dem mit der Initiative angestrebten planerischen Ergebnis zu entsprechen und muss auch mit höherrangigem Recht, insbesondere der Eigentumsgarantie, vereinbar sein. Die Gemeinden verfügen hierbei über einen gewissen Ermessensspielraum.¹⁵⁰

E. Verwirklichung öffentlicher Zwecke

Die Gemeinde (wie auch der Bund und der Kanton) haben zuvorderst die **Pflicht, ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen**. Hierfür benutzen sie ihr Verwaltungsvermögen, wozu auch die dazu verfügbaren Grundstücke gehören. Das ist offensichtlich der Fall, wo es um die Funktion von öffentlicher Infrastruktur geht (Nationalstrasse A2, Bahnanlagen, Werkleitungen). Für Airolo ist darüber hinaus – gerade im Zusammenhang mit der neuen Deckelfläche und den Entwicklungsoptionen auf den angrenzenden Flächen – auch an die verkehrstechnische Erschliessung (Wege, Strassen, Velo-/Fussverbindungen), an Parkierungs- und Mobilitätsangebote sowie an öffentliche Freiräume zu denken. 125

Grundsätzlich **erfüllt der Staat seine Aufgaben selbst**. Er kann aber – im Rahmen des Staats- und Gemeinderechts – öffentliche Aufgaben (oder Teilaufgaben) auf Private übertragen bzw. private Akteure zur Erfüllung öffentlicher Zwecke einbinden. Wo eine solche Einbindung im Kern als «Beschaffung» (Einkauf von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen) oder als entgeltliche Aufgabenübertragung auszugestalten ist, kommt regelmässig eine **Ausschreibungspflicht** in Betracht. Für Kanton und Gemeinden im Tessin richtet sich das vergaberechtliche Grundgerüst nach der vormaligen Version der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungsrecht (IVöB 1994) und dem kantonalen Beschaffungsrecht.¹⁵¹ Es ist aber auch an Art. 2 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt zu denken, nach dem die Vergabe von kantonalen oder kommunalen Monopolen auszuschreiben sind.¹⁵² 126

¹⁴⁹ Wird die Planungsinitiative rechtlich nicht untersagt, ist sie zulässig: BGE 138 I 131 E. 5.2. Vgl. zum Ganzen BISAZ, passim.

¹⁵⁰ Vgl. BGE 139 I 2. Am Rande sei bemerkt, dass der Kanton Tessin das Referendum gegen den Richtplan (eine raumplanungsrechtliche Eigenheit) abgeschafft hat (vgl. Art. 12 LST).

¹⁵¹ Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb) del 20 febbraio 2001.

¹⁵² Vgl. hierzu DIEBOLD, S. 91.

127 Die Gemeinde kann **Private auf verschiedene Arten in die öffentliche Aufgabenerfüllung einbeziehen**:

- Die Gemeinde kann sich in ihrer Aufgabenerfüllung durch **private Bauleistungen oder Dienstleistungen** unterstützen lassen. Bei solch klassischen Beschaffungen bleibt die Aufgabenerfüllung beim Gemeinwesen; es bezieht zur Erfüllung seiner Aufgabe Leistungen am Markt (Planung, Bau, Betrieb, Unterhalt). Typische Beispiele sind: Mandat an Ingenieurbüro für Erschliessungsplanung; Bauauftrag für Wege/Plätze; Betriebsvertrag für die Bewirtschaftung einer gemeindeeigenen Parkierungsanlage. Anwendbar ist hier das soeben erwähnte kantonale Beschaffungsrecht.¹⁵³
- Die Gemeinde kann **Projekte Dritter finanziell oder sachlich fördern**, etwa wenn ein privater Träger Angebote schafft, die zwar nicht zwingend staatliche Kernaufgaben sind, aber im öffentlichen Interesse liegen (z. B. Betrieb eines gemeinwohlorientierten Sport- oder Bildungsangebots auf der Deckelfläche, Pflege eines öffentlich zugänglichen Parks, Mobilitätsmanagement).¹⁵⁴
- Bei der **Beleihung** überträgt die Gemeinde an Private eine öffentliche Aufgabe (inkl. bestimmter hoheitlicher Befugnisse, soweit gesetzlich vorgesehen). Praktisch denkbar wären in Airolo – je nach gesetzlicher Grundlage – etwa Aufgaben im Bereich Bewirtschaftung, Unterhalt und Management öffentlicher Anlagen (Park, Parkierungsanlagen).
- **Public-Private-Partnership-Strukturen** sind geeignet, wenn Finanzierung, Planung, Erstellung und/oder Betrieb von Infrastruktur in einem Gesamtpaket organisiert werden (z. B. Parkhaus mit flankierenden Mobilitätsdienstleistungen; Bau und Betrieb eines öffentlichen Parks; Quartiersentwicklung inkl. öffentlicher Infrastruktur). Der Fall **Galgenen** hat gezeigt, dass solche Strukturen grundsätzlich zulässig sind, die Wahl des privaten Partners aber nicht «freihändig» erfolgen darf, wenn mit dem Projekt auch öffentliche Infrastruktur entstehen soll.¹⁵⁵ Gleichzeitig hat sich in der Praxis das **Prinzip der «Einmaligkeit der Ausschreibung»** herausgebildet: Wird der PPP-Partner in einem dem Vergaberecht unter-

¹⁵³ Vgl. Fn. 151.

¹⁵⁴ Subventionen sind von der Beschaffung abzugrenzen: Geht es primär um die Förderung einer eigenständigen Initiative (Finanzhilfe), steht nicht der entgeltliche Leistungsaustausch im Vordergrund; geht es hingegen faktisch um den «Einkauf» einer Leistung zur Erfüllung einer kommunalen Aufgabe, liegt näher, von einer beschaffungsrechtlich relevanten Konstellation auszugehen (insb. bei klar definierten, durch die Gemeinde gesteuerten Leistungspflichten und marktgängigen Leistungen).

¹⁵⁵ BGer 2C_116/2007 und 2C_396/2007 («Tischmacherhof Galgenen»).

stellten Verfahren bestimmt, müssen Folgeaufträge dieses Partners nicht nochmals nach Vergaberecht vergeben werden – vorausgesetzt, das Gemeinwesen beeinflusst diese Folgevergaben nicht massgeblich.¹⁵⁶

Unabhängig von der gewählten Form gelten **drei Grundanforderungen**, wenn der Staat Private zur Leistungserfüllung beizieht:¹⁵⁷ 128

- Die Gemeinde muss Ziele, Standards, Aufsicht, Steuerungs- und Eingriffsrechte so ausformen, dass die **Aufgabe dauerhaft und qualitativ erfüllt** wird (**Gewährleistungspflicht**). Das bedingt die Regelung von Betriebspflichten, Qualitäts- und Zugangsvorgaben, Reporting, Step-in und Heimfallmechanismen bei Infrastrukturprojekten.
- Es müssen die **Grundrechte** von Personen, die von der privaten Leistungserfüllung betroffen sind, gewahrt bleiben. Namentlich die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und die rechtsgleiche Behandlung verlangen transparente, nichtdiskriminierende Kriterien, wo der Zugang zu Märkten oder knappen Ressourcen (z. B. exklusiver Betrieb/Standortvorteile auf der Deckelfläche) betroffen ist. Dies bedingt auch, dass für die betroffenen Personen ein ausreichender Rechtsschutz besteht.
- **Keine Delegation von Kernaufgaben:** Gesetzgebung, wesentliche hoheitliche Steuerungsentscheide und zentrale Eingriffsverwaltung sind grundsätzlich nicht delegierbar. Zulässig sind hingegen Vollzugs-, Betriebs- und Unterstützungsaufgaben innerhalb klarer Leitplanken.¹⁵⁸

Die **vergaberechtlichen Vorgaben sind also mitzudenken**, sobald die Gemeinde bei der Entwicklung des neu gewonnenen Landes privaten Partnern Realisierungs- und Betriebsaufgaben überträgt oder exklusiv nutzbare Positionen verschafft (z. B. Investor mit Sonderrechten, Betreiberkonzession, PPP-Gesamtpaket) und dies mit einer direkten oder indirekten Abgeltung verknüpft. Gerade komplexe Pakete (Parkhaus, Betrieb und Mobilitätsdienstleistungen, Park und Event- sowie Gastro-Nutzungen, Quartiersentwicklung mit öffentlichen Bauten) sollten – im Sinne der im Entscheid Galgenen herausgearbeiteten Logik – so strukturiert werden, dass die Partnerwahl in einem transparenten, wettbewerblichen Verfahren erfolgt, um spätere Umgehungsdiskussionen zu vermeiden. 129

¹⁵⁶ BGer 2C_116/2007 und 2C_396/2007 («Tischmacherhof Galgenen»), E. 4.4.

¹⁵⁷ SGK-BV-SCHWEIZER/KREBS, Art. 36 N 45.

¹⁵⁸ Zur Delegation von Rechtssetzungskompetenzen vgl. BGE 128 I 113.

V. Alternative Partizipations- und Nutzungsmöglichkeiten

A. Vorbemerkungen: Schranken der Beeinflussung rechtsstaatlicher Verfahren

130 Komplexe Vorhaben wie die Überdeckung der A2 in Airolo erzeugen **zwei legitime Bedürfnisse: fachliche Qualität und breite Abstützung in der Bevölkerung**. Gerade bei Grossprojekten sind diese beiden Elemente notwendig, um (Planungs-) Fehler zu vermeiden, Vertrauen aufzubauen und die Realisierungschancen zu sichern. In zeitlicher Hinsicht können diese Bedürfnisse zunächst *während der Planung* und sodann *bei der Entwicklung und Nutzung des Grundeigentums* verfolgt werden. **Zu beachten sind dabei aber die jeweiligen zwingenden rechtlichen Vorgaben:**

- **Auf der Stufe der Planung** garantiert das **Bundesrecht, wie oben erläutert**,¹⁵⁹ die Information über Ziele und Ablauf von Planungen sowie eine geeignete Mitwirkung.¹⁶⁰ Zudem bestehen Vorgaben zum Rechtsschutz im Rahmen der Raumplanung.¹⁶¹ Überdies stärkt auf Stufe des Völkerrechts die Aarhus-Konvention den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten. Diese zwingenden rechtlichen Vorgaben binden die Behörde an rechtliche Verfahren und sichern damit die Berechenbarkeit sowie demokratische Legitimation. Daraus folgt: Auch wenn z. B. besondere Expertengremien oder bestimmte eigentumsbezogene Kooperationen nützlich erscheinen mögen – sobald eine Planungspflicht (Art. 2 RPG) besteht, müssen die erwähnten Anforderungen erfüllt werden.
- Planerische Entscheide werden **in den jeweiligen Kategorien des Sachenrechts realisiert**.¹⁶² Dies bedeutet insbesondere, dass der Eigentumsordnung eine zentrale Rolle zukommt. Von Ausnahmen abgesehen (vgl. für den Tessin die Bestimmungen zur «politica fondaria» in Art. 76-87 LST), steht es im Belieben der Eigentümerinnen und Eigentümer, ob und wie sie eine raumplanungsrechtlich eröffnete Möglichkeit baulich nutzen.

¹⁵⁹ Oben [Rz. 108 ff.](#)

¹⁶⁰ Oben [Rz. 108 ff.](#)

¹⁶¹ Oben [Rz. 118 ff.](#)

¹⁶² Oben [Rz. 122 ff.](#)

Damit setzen die eigentumsrechtlichen Kategorien und Regelungen des Zivilgesetzbuches sowie die **Eigentumsgarantie (Art. 26 BV)** Grenzen und Bahnen. Dabei können Kantone und Gemeinden nur sehr beschränkt Änderungen an der Rechtsordnung des Zivilgesetzbuches vornehmen (Art. 6 ZGB und Art. 49 BV), und Eingriffe in die Eigentumsgarantie bedürfen stets einer gesetzlichen Grundlage und sind gegebenenfalls¹⁶³ zu entschädigen.¹⁶⁴ Daraus folgt, dass Ideen von Fachexperten oder Vorschläge aus einer breiten Partizipation allenfalls willkommene Ideen zur Realisierung von Projekten auf neu gewonnen Flächen liefern können. Diese müssen aber – insbesondere wenn es sich um privates Land handelt – in den zwingenden Bahnen des Zivilrechts und unter Beachtung der Eigentumsgarantie realisiert werden.

Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten, die über die soeben erläuterten rechtlichen Partizipationsprozesse hinausgehen, sind somit immer **vor dem Hintergrund der zwingenden rechtlichen Vorschriften** zu denken; zusätzliche Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten – sei es aufgrund von Expertise oder Betroffenheit – müssen sich in die bestehenden Verfahren und Eigentumsformen einordnen. Dabei ist stets zu beachten, dass diese rechtlichen Verfahren in verbindlicher Weise die demokratische Legitimation und Rechtsstaatlichkeit gewährleisten, während alternative Formate diese nur ergänzen können und dürfen.¹⁶⁵ 131

B. Partizipationsformen während des Planungsprozesses

Neben den soeben erläuterten formellen Verfahren haben sich in der Praxis **verschiedene ergänzende Formen der Partizipation** etabliert, die insbesondere bei komplexen und politisch sensiblen Projekten zur sachlichen Richtigkeit und zur Akzeptanz beitragen können. Dazu gehören projektbegleitende Kommissionen und Foren, wie sie in Airolo mit der Kommission «Parco San Gottardo» eingerichtet wurden, oder gross angelegte Regionalkonferenzen, wie sie im Sachplan Geologisches Tiefenlager eingesetzt wurden.¹⁶⁶ Zuneh- 132

¹⁶³ Bei Enteignung (formelle Enteignung) oder enteignungsgleicher Wirkung (materielle Enteignung).

¹⁶⁴ Hierzu sieht das LST im Rahmen des Piano regolatore ausdrücklich die Möglichkeit vor, zur Umsetzung öffentlicher Vorhaben nötige Rechte enteignungsrechtlich zu sichern (Art. 32 LST). Siehe zudem die Möglichkeiten spezifischer Zonen zur Verwirklichung öffentlicher Interessen oben bei [Rz. 103](#).

¹⁶⁵ Oben [Rz. 108 ff.](#)

¹⁶⁶ Sachplan geologische Tiefenlager, S. 46 f. und 49.

ment gewinnen auch **ko-kreative Verfahren** wie Szenarien-Workshops, Design-Sprints oder partizipative Planungswerkstätten an Bedeutung.¹⁶⁷ Sie erlauben es, konkrete Nutzungsideen früh zu testen und in die formellen Verfahren zurückzuspielen. Beispiele sind die partizipativen Verfahren zur Flächengestaltung bei der Überdeckung Zürich-Schwamendingen oder die international beachtete Initiative *Ringland* in Antwerpen.¹⁶⁸

133 **Für Airola** kommen mehrere kombinierte Ansätze infrage:

- Um die **Nutzungsmöglichkeiten der Deckelfläche** zu strukturieren, könnten neben der formellen Auflage Szenarien-Workshops und moderierte Ko-Kreationsformate eingesetzt werden.
- Um die **Gestaltungshoheit der Gemeinde** in den neu zu entwickelnden Zonen zu sichern, stehen der Gemeinde mehrere Instrumente zur Verfügung, die auch kombiniert werden können: Vorgaben auf der Ebene des Nutzungsplans, vertragliche Regelungen (im konkreten Fall mit der SBB), Vergabe von Baurechten mit klaren Auflagen (statt endgültiger Eigentumsübertragung) sowie die Begründung von Dienstbarkeiten zur Sicherung öffentlicher Zugänge. Diese Instrumente sind durch begleitende partizipative Verfahren – etwa Konsultationen und Hearings – zu flankieren, um Transparenz und Legitimation zu sichern.

C. Kooperationsformen bei der Nutzung des Eigentums

1. Übersicht über geeignete Kooperationsformen

134 Die Ausübung des Eigentums folgt wie erwähnt den Regeln des Sachenrechts und, soweit es um gemeindeeigenen Besitz geht, dem Organisationsrecht der Gemeinde und dem Reglement der öffentlich-rechtlichen Korporationen (z. B. eines *Patriziato*).¹⁶⁹ Die **Beeinflussung dieser Rechtsformen** muss sich in engen rechtlichen Bahnen bewegen:

- Das **Privatrecht** stellt verschiedenste Kooperationsformen zur Verfügung, um gemeinsame Zwecke zu verfolgen: von vertraglichen Vereinbarungen (typischerweise als einfache Gesellschaft nach Art. 530 ff. OR),

¹⁶⁷ Dazu oben [Rz. 64](#).

¹⁶⁸ Oben [Rz. 54 ff.](#) und [63 ff.](#)

¹⁶⁹ Oben [Rz. 122 ff.](#)

über Personenverbände wie Vereine, Aktiengesellschaften und Genossenschaften bis hin zu Stiftungen als gewidmete Vermögen.

- Im Rahmen des **öffentlichen Rechts** können auch weitere rechtliche Kooperationsformen geschaffen werden – zum Beispiel mit Anklang an Allmenden: kollektive Nutzungskonzepte, in denen Gemeingütercharakter und öffentliche Zugänglichkeit rechtlich abgesichert werden.
- Diese Gesellschaftsformen können **ergänzt (oder begrenzt)** werden durch vertragliche Vereinbarungen, die Begründung von Dienstbarkeiten und die Abgabe von Grundstücken im Baurecht mit inhaltlichen Auflagen.

Folgende Kooperationsformen stehen für die Nutzung neu gewonnenen Landes im Vordergrund: 135

Das **tessinische Patriziat (Patriziato)** ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts des Kantons Tessin.¹⁷⁰ Mit einem Gemeingutauftrag garantiert es eine öffentliche Nutzung, verbietet Spekulationen¹⁷¹ und verfügt über spezifische Governance- und Aufsichtsinstrumente (Anerkennung durch den Staatsrat; Ratifikation von Veräusserungen; öffentlicher Wettbewerb bei Vergaben). Auch in **Airolo** existiert ein Patriziato.¹⁷² Auf der Grundlage der kantonalen Legge organica patriziale (LOP) hat es sich ein Reglement gegeben.¹⁷³ Darin wird u. a. das Territorium des Patriziato beschrieben (Art. 1), das auch Talbereiche umfasst und in zwei politischen Gemeinden gelegen ist. Von besonderem Interesse ist Art. 12 des Reglements, wonach für die Bewirtschaftung von drei spezifischen Alpen je eine einfache Gesellschaft gemäss Obligationenrecht zu gründen ist.¹⁷⁴ Die öffentlich-rechtliche Organisationsform wird somit durch eine Art von privatrechtlicher Betreibergesellschaft überlagert.¹⁷⁵ Neben den 136

¹⁷⁰ Ob die Allmendgenossenschaften oder ähnliche Körperschaften dem öffentlichen oder dem privaten Recht unterstehen, können die Kantone regeln (Art. 59 Abs. 3 ZGB): vgl. BGE 132 I 270 E. 4.1 f. Die Patriziate sind ein bedeutsamer institutioneller Faktor im Kanton Tessin, da sie Eigentümer eines grossen Teils des Territoriums sind: vgl. den Wortlaut in Art. 1 Abs. 1 des Legge organica patriziale (LOP): Das Patriziato als Eigentümerin von Gemeingütern, die zu bewahren und in einem nachbarschaftlichen Sinn im Sinne/zugunsten der Gemeinschaft zu nutzen sind.

¹⁷¹ Vgl. sinngemäss Art. 1 Legge organica patriziale.

¹⁷² Vgl. <https://www.patriziatodiairolo.ch>, letztmals besucht am 21. März 2026.

¹⁷³ Vgl. https://cdn.prod.website-files.com/662fa859fb57c592f9072185/66bb4402b1bad9407bd5e027_Regolamento-del-Patriziato-di-Airolo.pdf, letztmals besucht am 21. März 2026. In Art. 29 ff. umfasst das Reglement detaillierte organisationsrechtliche Bestimmungen.

¹⁷⁴ Art. 10 Abs. 3 des Reglements. Die Gesellschafter haben sich «boggesi di ...» zu nennen.

¹⁷⁵ Die Vergabe wird alle sieben Jahre durchgeführt (Art. 13 Abs. 1 des Reglements). Weiter ist für alle Bauten auf dem Territorium des Patriziato eine von der raumplanungsrechtlichen Baubewilligung gesonderte Bewilligung erforderlich (Art. 24 des Reglements).

Alpen gehören dem Patriziato bedeutsame Wälder¹⁷⁶ sowie kulturelles Erbe¹⁷⁷. Für die dauerhafte, spekulationsfeste Bewirtschaftung gemeinwohlorientierter Flächen ist somit das Patriziat – allein oder in Kooperation – besonders geeignet.¹⁷⁸ Denkbar sind (i) die Zuweisung von Teilflächen an das bestehende Patriziat (wobei dessen Kapazitäten zu prüfen wären), (ii) eine verstärkte Kooperation von Gemeinde und Patriziat (Programmvereinbarungen, gemeinsamer Fonds) oder (iii) die Gründung eines spezifischen patrizischen Trägers mit Gemeingut-Mandat für den Talboden, etwa in Anlehnung an die erwähnten «Betreiber-gesellschaften», die das Reglement des Patriziats für die Alpen vorsieht.

- 137 Wo eine breite zivilgesellschaftliche Mitwirkung («Commons») erwünscht ist, kann **ein Verein** mit Leistungsauftrag eine Betriebsführung übernehmen. Die demokratische und finanzielle Steuerung kann dabei bei der Gemeinde verbleiben (mit Leistungsvereinbarung und Berichterstattung). Das im Projektkontext diskutierte «Commons-Leitbild» verlangt institutionelle Selbstorganisation plus rechtssichere Zweckbindung – beides lässt sich über Trägerschaftsstatuten und befristete Leistungsaufträge abbilden.
- 138 Für investitions- und betriebsintensive Teilprojekte (z. B. Mehrzweckhalle, Bildungs- und Tourismusmodule) eignen sich projektbezogene Gesellschaften wie **eine Genossenschaft oder eine Aktiengesellschaft**: Genossenschaften sind stärker gemeinwohl- und nutzerorientiert, verfügen über eine regelmässig moderate Kapitalbasis und gründen auf der Mitbestimmung der Mitglieder. Aktiengesellschaften sind nach den Kapitalbeiträgen strukturiert und verfügen über klare Corporate-Governance-Strukturen. Um den Gesellschaften Freiraum in ihrer Organisation und ihren Tätigkeiten zu gewähren, sollten Gemeinwohlaufgaben primär über planungsrechtliche Vorgaben und Baurechtsverträge (Nutzungs-, Preis- und Betriebsauflagen sowie Sanktionen/Heimfall) verankert werden. Überdies können bei Gesellschaften (Genossenschaften wie Aktiengesellschaften) öffentliche Interessen über Zweckbindungen (Statutenauflagen, Stimmrechtsbeschränkungen, Zustimmungsvorbehalte) und Leistungsverträge einfließen.
- 139 **Stiftungen und öffentlich-rechtliche Anstalten** eignen sich zur langfristigen Zweckbindung von Grundstücken und Vermögen resp. Erträgen (Betrieb, Pflege von Park- und Biodiversitätsflächen, Sportanlagen mit Sozialtarifen).

¹⁷⁶ Art. 17 ff. des Reglements, mit Verleihung von Holzansprüchen an Mitglieder gemäss Art. 21 des Reglements.

¹⁷⁷ Art. 26 des Reglements.

¹⁷⁸ Strategiestudie 2020, S. 40.

Öffentlich-rechtliche Anstalten (resp. öffentlich-rechtliche Stiftungen) bieten höhere politische Steuerbarkeit, weil deren Rechtssätze geändert werden können, derweil privatrechtliche Stiftungen den Regeln des ZGB folgen und dadurch stärker entpolitisiert sind.

Die «**Commons**»-**Perspektive** verlangt (i) eine robuste Trägerstruktur (Selbstorganisation, Nicht-Spekulation), (ii) eine rechtliche Sicherung gegen Zweckentfremdung und (iii) eine dauerhafte öffentliche Zugänglichkeit. Das Patriziat deckt diese Vorgaben normativ ab (Spekulationsverbot; Gemeingüter; Aufsicht/Sanktionen). Alternativ lassen sich Vereins- und Stiftungsmodelle in Kombination mit planungsrechtlicher Zweckbindung und Baurecht oder Dienstbarkeiten so ausgestalten, dass eine «parkartige Allmende» mit gesicherten Wegerechten, Biodiversitätsmanagement und sozialem Nutzungsregime entsteht. 140

2. Eigentumsübertragungen

a) Absicherung von Gemeinwohlzwecken bei Eigentumsübertragungen

Eigentumsübertragungen verschieben die Verfügungsmacht. Wo die Eigentumsübertragung ausnahmsweise angezeigt ist (namentlich bei jenen Parzellen, die nicht für öffentliche Zwecke benötigt werden), **können öffentliche Interessen mit folgenden Instrumenten gesichert werden:** 141

- Das **selbständige und dauernde Baurecht** (Art. 779 ff. ZGB) erlaubt, den Boden auf lange Sicht bei der Gemeinde zu halten und gleichwohl eine bauliche Nutzung (befristet) zuzulassen. Für Airolo ist dieses Instrument zentral (SBB-Areal; Zone für öffentliche Zwecke): Es ermöglicht klare Zweckbindungen (Gemeinwohlzweck, Nutzungsprogramm), qualitative Auflagen (Gestaltungs-/Betriebspflichten), Belegungs- und Preismechanismen (z. B. sport-/bildungsbezogene Tarifierung) sowie Heimfallregelungen. Die vertragliche Ausgestaltung (Baurechtszinsformel, Anpassungsklauseln, Meilensteine, Step-in-Rechte der Gemeinde bei Nichterfüllung) sichert die Steuerbarkeit über den Lebenszyklus.
- **Dienstbarkeiten** (Art. 730 ff. ZGB) dienen der dauerhaften Sicherung einzelner Gemeinwohlanforderungen: öffentliche Durchwegung (Fuss-/Veloverbindungen), Gewässerzugang, Bau- und Nutzungsbeschränkungen (z. B. Ausschluss empfindlicher Nutzungen), Sichtschutz- oder Lärmschutzkorridore. Solche Rechte können als privatrechtliche Dienstbarkeiten oder – bei Schutzobjekten – gestützt auf Natur-/Landschaftsrecht

auch öffentlich-rechtlich begründet werden. Das kantonale Fachrecht kennt hierfür Managementabkommen und Schutzdekrete (z. B. Biotopt-Managementvereinbarungen).

- Für nichtbauliche, reversible Nutzungen (Landwirtschaft, Sport-/Freizeitbetrieb) genügt oft eine **Übertragung nach Obligationenrecht** zur Nutzung (Pacht/Miete) – flankiert von Regeln zur Betriebspflicht, Gemeinverträglichkeit (Zugang/Zeiten) und Kündigungsrechten bei Zielverfehlung. Diese vertraglichen Formen sichern Flexibilität, während das Grundstück beim Eigentümer verbleibt und dieser auch für die Nutzungen mitverantwortlich bleibt.

b) Vergabe von Grundstücken und Nutzungsmöglichkeiten

142 Will die Gemeinde Airolo ihr (neu gewonnenes) Land oder daran begründete Rechte **für private Nutzungen** zur Verfügung stellen, ist dies vom oben erläuterten Fall zu unterscheiden, in dem die Gemeinde Private in die staatliche Aufgabenerfüllung einbezieht.¹⁷⁹ Dennoch sind auch bei der Abgabe von Land an Private verschiedene Regelungen zu beachten:

- Für Veräusserungen und Überlassungen kommunaler Güter besteht im Tessin bereits auf Stufe Gemeinderecht ein **Transparenz- und Wettbewerbsgrundsatz**: Nach Art. 167 der Legge organica comunale¹⁸⁰ müssen Veräusserungen, Vermietungen und Verpachtungen von beweglichen und unbeweglichen Gütern grundsätzlich durch eine **öffentliche Ausschreibung** vergeben werden.
- Eine zusätzliche, **bundesrechtlich eigenständige Ausschreibungspflicht** ergibt sich aus Art. 2 Abs. 7 BGBM, wenn die Gemeinde nicht «bloss» Land veräussert oder im Baurecht abgibt, sondern damit die Nutzung eines kantonalen oder kommunalen Monopols auf Private überträgt (typischerweise Konzessionen bzw. exklusiv ausgestaltete Betreiberrechte). Für den blossen Verkauf eines Areals zwecks Wohnüberbauung gilt daher: Solange damit nicht der Zugang zu einem geschlossenen Markt resp. eine ausschliessliche Stellung vermittelt wird, wird Art. 2 Abs. 7 BGBM in der Regel nicht ausgelöst. Demgegenüber kann als kommunales Monopol z. B. eine Gebietskonzession für Bau und Betrieb eines thermischen Netzes qualifizieren, wenn ein Anbieter exklusiv zur Netzerrichtung und -versorgung in einem Gebiet berechtigt wird und damit Konkurrenz im selben

¹⁷⁹ Oben [Rz. 127](#).

¹⁸⁰ Legge organica comunale (LOC) del 10 marzo 1987 (stato 1° gennaio 2025).

Gebiet ausgeschlossen wird.¹⁸¹ Besteht eine Monopol- bzw. Konzessionskonstellation i. S. v. Art. 2 Abs. 7 BGBM, muss die Vergabe **in objektiver, nichtdiskriminierender und transparenter Weise** erfolgen. Zudem ist ein ausreichender Rechtsschutz sicherzustellen. Das Bundesgericht hat in einem Fall der Monopolvergabe ohne vorgängige Ausschreibung festgehalten, dass ein Entscheid, der klar gegen Art. 2 Abs. 7 BGBM verstösst, **nichtig** sein kann (BGE 148 II 564, E. 7).

Auch dort, wo weder Art. 2 Abs. 7 BGBM noch besondere Spezialnormen wie Art. 167 der Legge organica comunale eine formelle Ausschreibung zwingend verlangen, spricht im Gemeindekontext regelmässig viel für ein **transparentes, vergleichendes Verfahren**: Es dient der Wahrung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, reduziert Willkür- und Begünstigungsvorwürfe und stärkt Chancengleichheit sowie Akzeptanz – gerade bei knappen, politisch sensiblen Flächen wie der Autobahnabdeckung samt angrenzenden Flächen in Airolo. 143

Zu erinnern ist daran, dass im Kanton Tessin Gemeinden Bauzonen von kommunalem Interesse festlegen und Grundstücke in diesen Zonen im Baurecht abgeben oder unter bestimmten Bedingungen verkaufen können (Art. 80 und 82 ff. LST). Für Airolo bedeutet dies: Sofern politisch gewollt, kann über eine *Zona edificabile d'interesse comunale* eine **zielgerichtete, gemeinwohlorientierte Zuteilungspolitik** (insb. zugunsten von Erstwohnungen) rechtlich robust organisiert werden.¹⁸² 144

Es geht somit nicht um ein «Entweder-Oder», sondern um ein **«Sowohl-als-Auch»**: Der rechtsstaatlich geordnete Planungsprozess bildet das unverzichtbare Fundament, das durch dialogorientierte und ko-kreative Partizipationsformate bereichert werden muss, um geeignete, zukunftsorientierte Vorstellungen zu entwickeln und mit den bestmöglichen Lösungen zu verbinden. Für die anschliessende Nutzung und den Betrieb der Flächen könnte sich ein hybrides Governance-Modell anbieten, das auf die Stärken verschiedener Rechtsformen setzt – je nach den spezifischen Zwecken. Im Zentrum könnte dabei eine gemeinwohlorientierte Trägerschaft wie das Patriziato stehen, ergänzt durch projektbezogene private Akteure, deren Handeln durch das strategische Instrument des Baurechts im Sinne der öffentlichen Interessen gesteuert wird. 145

¹⁸¹ ABEGG/SEFEROVIC, S. 39.

¹⁸² Oben [Rz. 105](#). Allerdings muss in diesem Fall ein Reglement erstellt werden mit klaren Kriterien, Fristen (Baupflicht) und Sicherungsmechanismen. Zudem sollte die Abgrenzung und Koordination mit der übrigen Nutzungsplanung (Deckelfläche/Restflächen) frühzeitig erfolgen.

VI. Zusammenfassung

A. Fragestellung und Projekt ([Kap. I, Rz. 13 ff.](#) und [Kap. II, Rz. 18 ff.](#))

- 146 Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Frage, wie die **Landgewinnung** (namentlich im Alpenraum am Beispiel der Autobahnüberdeckung in Airolo) rechtlich zu steuern ist.
- 147 Im Zuge des Baus der zweiten Röhre des Gotthard-Strassentunnels soll die Autobahn in Airolo auf einer Länge von etwa 1'000 Metern mit dem Aushub aus dem Tunnel überdeckt, verschiedene Infrastrukturen zurückgebaut und das Gelände neu modelliert werden. Diese Umgestaltung verringert die versiegelten Verkehrsflächen und verbessert das Landschaftsbild. Insgesamt entstehen **160'000 Quadratmeter zusätzliche Flächen**, wovon 90'000 Quadratmeter auf der Überdeckung liegen.
- 148 Auf den neu entstehenden Flächen sind **Ersatzmassnahmen** (unter anderem Magerwiesen und ein Feuchtbiotop) sowie **Sport- und Freizeitanlagen** ange-dacht (als Ersatz für den Sportplatz in Madrano). Ferner sollen auf einem bahn-hofsnahen, rund 27'000 m² grossen Grundstück, das an die Autobahnüberde-ckung angrenzt, **bauliche Entwicklungen** ermöglicht werden.¹⁸³

B. Historische und vergleichende Betrachtungen ([Kap. III, Rz. 45 ff.](#))

- 149 Die historische und rechtsvergleichende Analyse zeigt: Für den Projektperi-meter in Airolo liegt es nahe, **kollektiv-wirtschaftliche Nutzungsformen (Ge-meingüter-Logiken)** bewusst zu nutzen und planungsrechtlich abzusichern.
- 150 Das historische Beispiel der Juragewässerkorrekturen zeigt, dass technische Eingriffe in die Landschaft das Potenzial haben, nicht nur Flächen zurückzu-gewinnen, sondern **neues Land von langfristigem gesellschaftlichem Wert** zu schaffen und eine neue Landschaftsidentität zu begründen.

¹⁸³ Das BAFU beurteilt in der Plangenehmigung (Ziff. 2.1) die ökologische Bilanz in Airolo als neutral. Zudem verlangt die Verfügung (Dispo Ziff. 4.1), dass im Abschlussbericht der Um-weltbaubegleitung die definitive ökologische Bilanz für Uri und Tessin ausgewiesen wird und nötigenfalls zusätzliche Ersatzmassnahmen realisiert werden.

Allmenden sind eine traditionelle Organisationsform, um kollektive wirtschaftliche Nutzungen zu organisieren. Die Allmende bietet noch heute eine bewährte Referenz- und Governanceanleitung für eine gemeinsame und gemeinwohlorientierte Nutzung von neu geschaffenen Flächen. 151

Die **Fallstudie der Autobahnabdeckung in Zürich-Schwamendingen** verdeutlicht, wie auf neu geschaffenen Landflächen Mehrfachnutzungen (Verkehr, Freiraum, Siedlungsentwicklung) durch ein stufenweises Verfahren mit frühzeitigem Rechtsschutz (Planungszone), einem öffentlichen Gestaltungsplan zur langfristigen Sicherung der Nutzungen und klaren Zuständigkeiten über alle Staatsebenen hinweg umgesetzt werden können. Für Airola empfiehlt sich ein analoges Vorgehen – wobei zunächst ein verbindlicher Nutzungs- und Gestaltungsrahmen im Vordergrund steht, der Nutzungen im öffentlichen Interesse priorisiert, spätere Überformungen begrenzt und Qualitätsziele (Ruhe, Erschliessung, ökologische Funktion) dauerhaft festschreibt. 152

Die Erfahrungen in Antwerpen «Ringland» zeigen zudem, dass partizipative Co-Creation-Formate («Werkbänke») die Qualität und Legitimation komplexer Freiraum- und Infrastrukturprojekte erhöhen – und über die gesetzliche Minimal-Mitwirkung nach Art. 4 RPG hinausgehen. 153

C. Planung und Nutzung des neu gewonnenen Raums ([Kap. IV](#), [Rz. 65 ff.](#))

Bei neu gewonnenen Flächen wird der planerische Rahmen durch eine Reihe von **übergeordneten Vorgaben** definiert – von der allgemeinen Planungspflicht gemäss Raumplanungsgesetz (RPG) bis hin zu verbindlichen Sachplänen des Bundes wie jenen für nationale Infrastrukturen (z. B. Hochspannungsleitungen). Hinzu kommen diverse umweltschutzrechtliche Schranken, darunter der Schutz des Gewässerraums entlang des Flusses Tessin, definierte Waldgrenzen und ein Fledermauskorridor von nationaler Bedeutung. Auch der Denkmalschutz könnte dem Vorhaben Grenzen setzen. 154

Die **Plangenehmigung des Bundes** beschreibt das Projekt aus umweltrechtlicher Sicht weniger als gesicherter Netto-Mehrwert denn als kompensations- und kontrollgebundenes Vorhaben: Die Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen sind integraler Bestandteil des Projekts. Zudem ist die definitive ökologische Bilanz für Uri und Tessin erst im Abschlussbericht der Umweltbauleitung auszuweisen, nötigenfalls mit zusätzlichen Ersatzmassnahmen. Gleichzeitig verfolgt das Projekt die Ziele völkerrechtlicher Abkommen wie des Europäischen Landschaftsübereinkommens und der Alpenkonvention, wenn 155

es die Verkehrsinfrastruktur landschaftlich schonend in den Alpenraum einbettet.

156 Innerhalb dieser Leitplanken eröffnet sich für die Gemeinde Airolo ein **beachtliches Ermessen**, das massgeblich auf der grossen Gemeindeautonomie und Flexibilität des Tessiner Planungsrechts beruht:

- Für ein Vorhaben dieser Tragweite ist eine strategische Verankerung im **kantonalen Richtplan** unerlässlich, um eine übergeordnete Interessenabwägung zu gewährleisten.
- Auf **kommunaler Ebene** stehen der Gemeinde viele rechtliche Planungsformen zur Verfügung: Sie kann nicht nur auf bestehende Zonentypen zurückgreifen, sondern diese auch mischen, überlagern oder gar eigene, auf das Projekt zugeschnittene Zonen schaffen. Für die Detailplanung eignen sich Instrumente wie der *Piano particolareggiato* (Gestaltungsplan), während eine temporäre Planungszone das Areal während des Prozesses vor unerwünschten Entwicklungen schützen kann. Um die Vision eines Gemeinguts («Commons») rechtssicher umzusetzen, erscheinen sachenrechtliche Instrumente wie Baurechtsverträge sogar noch geeigneter als reine Zonenvorschriften.

157 Der Erfolg des Projekts hängt entscheidend von der **prozessualen Umsetzung und der Einbindung der Bevölkerung** ab. Das Vorhaben in Airolo hat zwar einen stark partizipativen Ursprung, der auf öffentliche Versammlungen und die Einsetzung der Kommission «Parco San Gottardo» zurückgeht. Die Analyse zeigt jedoch, dass die **Transparenz** weiter erhöht werden könnte. Insbesondere könnte die Gemeinde (z. B. auf ihrer Website oder in öffentlichen Informationsveranstaltungen) über die Konvention zwischen dem ASTRA und der Gemeinde, über die Grundstücksverhandlungen mit der SBB sowie über die Verfügbarkeit der Planungsberichte informieren.¹⁸⁴ Die Gemeinde wird den betroffenen Personen auf die eine oder andere Art darüber berichten müssen; Art. 4 RPG sieht die Partizipation zwingend vor. Zudem bestehen weitreichende Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten, die der Bevölkerung durch das Gesetz garantiert werden, etwa in Form von Planungsinitiativen, Rekursen und dem Verbandsbeschwerderecht.

158 Die Entwicklung der neu gewonnenen Flächen ist nicht nur planungsrechtlich, sondern auch **organisations- und vergaberechtlich** zu strukturieren. Die Gemeinde hat ihre Grundstücke – als Teil des Verwaltungsvermögens bzw. unter

¹⁸⁴ Dies gilt umso mehr, als die Konvention (auf S. 8 f.) ausdrücklich den Zugang zu amtlichen Dokumenten garantiert, einschliesslich der Konvention selbst.

entsprechender Zweckbindung – primär zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben einzusetzen (Erschliessung, Mobilität, Parkierung, öffentliche Freiräume). Zwar erfüllt der Staat seine Aufgaben grundsätzlich selbst; in einem Vorhaben dieser Grössenordnung ist es jedoch naheliegend, Private beizuziehen oder punktuell Aufgaben zu übertragen.¹⁸⁵ Dies eröffnet Spielräume, schafft aber zusätzliche rechtliche Anforderungen: Sobald privaten Partnern Realisierungs- oder Betriebsaufgaben übertragen oder exklusiv nutzbare Positionen eingeräumt werden und dies mit einer direkten oder indirekten Abgeltung verknüpft ist, sind die vergaberechtlichen Grundsätze (Transparenz, Gleichbehandlung, Wettbewerb) zu berücksichtigen.

Insofern verfügt die Gemeinde Airolo über flexible planerische Instrumente, um die Neugestaltung des Talbodens und dessen zukünftige Nutzung zu steuern. Die entscheidende Herausforderung für die Zukunft liegt jedoch nicht nur in der **Wahl der richtigen juristischen Werkzeuge**, sondern auch in der **Gewährleistung eines transparenten und nachvollziehbaren Planungsprozesses**, um eine zukunftsorientierte Lösung mit überregionaler Ausstrahlung zu suchen und zu realisieren. Das festgestellte derzeitige Transparenzdefizit birgt das Risiko, die Akzeptanz des Projekts zu gefährden und Rechtsunsicherheiten zu schaffen. Der Erfolg wird deshalb massgeblich davon abhängen, ob es gelingt, die nächsten Planungsschritte in einem offenen, gut dokumentierten und die Bevölkerung umfassend einbeziehenden Verfahren durchzuführen und so das grosse Potenzial des Vorhabens rechtssicher zu realisieren.

159

D. Alternative Partizipations- und Nutzungsmöglichkeiten ([Kap. V](#), [Rz. 130 ff.](#))

Sollen Partizipations- und Nutzungsmodelle angewandt werden, die über die rechtlich vorgesehenen Verfahren und Institutionen hinausgehen, sind **rechtliche Schranken** zu berücksichtigen: Jede Form der Mitwirkung oder Kooperation muss sich in den zwingenden Rahmen des Rechts einfügen, insbesondere jenen des Planungsrechts, des Gemeinderechts und des Sachenrechts. Alternative Formate können die formalen, demokratisch legitimierten Verfahren ergänzen und bereichern, aber in der Regel nicht ersetzen. Jede Planung, die aus solchen alternativen Prozessen hervorgeht, muss den Anforderungen des Raumplanungsrechts genügen, und jede Nutzungsvereinbarung muss die Eigentumsgarantie und die Regeln des Zivilrechts respektieren.

160

¹⁸⁵ Klassische Beschaffungen von Planungs-, Bau- und Betriebsleistungen, Förderung gemeinwohlorientierter Angebote, in engen Grenzen Beleihungen und allenfalls PPP-Strukturen.

- 161 Für die **Phase des Planungsprozesses** bedeutet dies, dass die gesetzlich verankerte Mitwirkung der Bevölkerung zwingend ist, aber durch innovative, kreative Formate wie Szenarien-Workshops oder Planungswerkstätten qualitativ aufgewertet werden kann. Nach dem Vorbild erfolgreicher Projekte wie in Zürich-Schwamendingen oder Antwerpen können solche Verfahren helfen, frühzeitig tragfähige und breit abgestützte Nutzungsideen zu entwickeln, die anschliessend in die formellen Planungsverfahren – etwa einen Gestaltungsplan für die Deckelfläche – eingespeist werden. Dies erhöht nicht nur die Akzeptanz, sondern auch die fachliche Qualität der Planung.
- 162 Für die **langfristige Nutzung und Bewirtschaftung der Flächen** stehen verschiedenste Kooperationsformen zur Verfügung. Eine wichtige Rolle kommt dabei dem **lokalen Patriziato** zu. Als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit einem klaren Gemeingutauftrag und einem impliziten Spekulationsverbot ist es prädestiniert, Flächen dauerhaft und gemeinwohlorientiert zu bewirtschaften. Neben der direkten Zuweisung von Land an das Patriziat sind auch Kooperationen zwischen Gemeinde und Patriziat denkbar. Für investitionsintensive Teilprojekte eignen sich hingegen eher **projektbezogene Gesellschaften wie Genossenschaften oder Aktiengesellschaften**, während **Vereine** die zivilgesellschaftliche Mitwirkung («Commons») institutionalisieren können.
- 163 Um die **öffentliche Steuerung auch bei privater Nutzung** sicherzustellen, ist das **Baurecht** ein wichtiges Instrument. Es erlaubt der Gemeinde, die Bodenhoheit zu behalten, während sie privaten Akteuren die bauliche Entwicklung unter klaren inhaltlichen und zeitlichen Auflagen gestattet. Ergänzt durch Dienstbarkeiten zur Sicherung öffentlicher Zugänge entsteht so ein robustes System zur langfristigen Sicherung der Gemeinwohlinteressen.
- 164 Werden die neu gewonnenen **Flächen veräussert oder zur Nutzung überlassen**, hat die Gemeinde auch **verfahrensrechtliche Vorgaben** einzuhalten, die von der Einbindung Privater in die staatliche Aufgabenerfüllung zu unterscheiden sind: Nach Gemeinderecht gilt für die Veräusserung kommunaler Güter grundsätzlich das Prinzip der **öffentlichen Ausschreibung**. Zusätzlich kann bundesrechtlich eine Ausschreibungspflicht nach **Art. 2 Abs. 7 BGBM** greifen, wenn mit der Land- oder Nutzungsrechtsvergabe faktisch eine **monopol- bzw. konzessionsähnliche Stellung** übertragen wird (z. B. exklusive Gebietskonzessionen wie für Bau und Betrieb eines thermischen Netzes). In solchen Fällen sind mindestens **Objektivität, Nichtdiskriminierung und Transparenz** sowie ein ausreichender **Rechtsschutz** zu gewährleisten.

Als Instrument einer aktiven Bodenpolitik steht der Gemeinde zudem die Möglichkeit offen, **Zonen von kommunalem Interesse** festzulegen und damit eine zielgerichtete, gemeinwohlorientierte Zuteilungspolitik – insbesondere zugunsten von Erstwohnungen – rechtlich abgesichert auszugestalten. 165

Die Analyse zeigt, dass der Schlüssel zum Erfolg in Airolo in einer **intelligenten Kombination von formellen und informellen Instrumenten** liegt: Der rechtsstaatlich geordnete Planungsprozess sowie Kooperationsformen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts bilden das unverzichtbare Fundament, das durch dialogorientierte und ko-kreative Partizipationsformate bereichert werden kann, um die bestmöglichen Lösungen zu finden. Für die anschließende Nutzung und den Betrieb der Flächen empfiehlt sich ein hybrides Governance-Modell, das auf die Stärken verschiedener Rechtsformen setzt – je nach den spezifischen Zwecken. Im Zentrum könnte dabei eine gemeinwohlorientierte Trägerschaft wie das Patriziato stehen, ergänzt durch projektbezogene private Akteure, deren Handeln durch das strategische Instrument des Baurechts klar im Sinne der öffentlichen Interessen gesteuert wird. 166

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
Aufl.	Auflage
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFE	Bundesamt für Energie
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BSA	Bund Schweizer Architektinnen und Architekten
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Hrsg.	Herausgeber
insb.	insbesondere
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
lit.	litera
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich
m. w. H.	mit weiteren Hinweisen
N	Randnote
PPP	Public Private Partnership
RB	Rechtssammlung des Kantons Uri
RLC	Raccolta delle leggi cantionali
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRS	Systematische Rechtssammlung der Stadt Zug

u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert

Gesetzesverzeichnis

Erlasse des Bundes und kantonale Verfassungen

Aarhus-Konvention	Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, SR 0.814.07
Alpenkonvention	Übereinkommen zum Schutz der Alpen vom 7. November 1991, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. April 1999, SR 0.700.1
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005, SR 173.110
BGBM	Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995, SR 943.02
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
Costituzione/TI	Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997, RLC 101.000
Landschaftsübereinkommen	Landschaftsübereinkommen des Europarates, abgeschlossen in Florenz am 20. Oktober 2000, SR 0.451.3
MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel vom 22. März 1985, SR 725.116.2
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966, SR 451
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960, SR 725.11
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, SR 700
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR 700.1
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, SR 814.01

UVPV	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988, SR 814.011
VVEA	Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015, SR 814.600
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210

Kantonale Erlasse

LPAm/TI	Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013, RLC 165.100
LOC/TI	Legge organica comunale del 10 marzo 1987, RLC 181.100
LOP/TI	Legge organica patriziale del 28 aprile 1992, RLC 188.100
LAC/TI	Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911, RLC 211.100
LCN/TI	Legge cantonale sulla protezione della natura del 12 dicembre 2001, RLC 480.100
LST/TI	Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011, RLC 701.100
RLST/TI	Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011, RLC 701.110
LSS/TI	Legge sulle strade del 23 marzo 1983, RLC 725.100
LCPubb/TI	Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001, RLC 730.100
IVöB 1994	Decreto legislativo concernente l'adesione del Cantone Ticino al Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994 del 6 febbraio 1996, RLC 730.510
LCFo/TI	Legge cantonale sulle foreste del 21 aprile 1998, RLC 921.100
StrG/UR	Strassengesetz vom 22. September 2013 (Kanton Uri, RB 50.1111)
PBG/ZH	Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, LS 700.1

Literaturverzeichnis

- ABEGG/SEFEROVIC, Ausschreibungsverfahren bei Gebietskonzessionen für thermische Netze am Beispiel der Stadt Zürich, *sui generis* 2024, 31 ff.
- BISAZ CORSIN, Die Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne, in: Jusletter, online: https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2016/863/die-planungsinitiati_115fba9765.html
- BÜHLMANN LUKAS/JEANNERAT ELOI, Kommentar zu Art. 32 RPG in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), *Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren*, Zürich 2020
- BUND SCHWEIZER ARCHITEKTINNEN UND ARCHITEKTEN BSA, *Experimentelle Planung – neue Möglichkeitsräume*, Basel 2023
- CELIO FRANCO, Il Patriziato ieri e oggi; in: *I Patriziati in Ticino*, Bellinzona 2004
- DIEBOLD NICOLAS, Ausschreibung des Zugangs zu geschlossenen Märkten der Kantone, *SZKW* 2025, S. 85 ff.
- EHRENZELLER KASPAR, *Fahrradfahren auf Wanderwegen*, *AJP* 2023, S. 958 – S. 979
- EHRENZELLER BERNHARD/EGLI PATRICIA/HETTICH PETER/HONGLER PETER/SCHINDLER BENJAMIN/SCHMID STEFAN G./SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung*, *St. Galler Kommentar*, 4. Aufl., Zürich 2023, zit. **SGK BV-AUTOR(IN)**
- HÄNER ISABELLE, *Strassenrecht*, in: Müller (Hrsg.), *Verkehrsrecht*, *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Band IV*, Basel 2008, S. 173 ff.
- HÄNGGELI LINDA/PRINCIPI DARIO/REUTIMANN ADRIAN, *Einführung und Hinweise für die Permakultur-Planung, Orientierungshilfe für die Schweizer Landwirtschaftsbetriebe, ohne Ortsangabe* 2023
- HAUX DARIO HENRI, *Die digitale Allmende. Zur Frage des nachhaltigen Umgangs mit Kultur im digitalen Lebensraum*, *Diss. Universität Luzern*, Zürich/St. Gallen/Baden-Baden 2021
- KEUSEN ULRICH, *Verkehr: Strassenrecht*, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott (Hrsg.), *Fachhandbuch Verwaltungsrecht*, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 443 ff.
- LEONHARD MARTIN/MATTMÜLLER MARKUS, *Allmend*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 27.05.2001
- MOOR PIERRE/FLÜCKIGER ALEXANDRE/MARTENET VINCENT, *Droit administratif. Les fondements généraux*, 3. Aufl., Bern 2012
- MOSER WALTER, *Die erste und die zweite Juragewässerkorrektion 1868-1891; 1962-1973*, *Jahrbuch für Solothurnische Geschichte* 64 (1991), S. 226-294
- STADLER HANS, *Korporationen*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 30.10.2008

TRAJKOVA RENATA/STREIFF OLIVER, Sachpläne und Konzepte des Bundes – Eine staatsrechtliche Analyse mit Folgerungen für die Planung im Bereich der Solarenergie, in: ZBl 05/2024, S. 227 ff.

TSCHANNEN PIERRE, Kommentar zu Art. 2 RPG, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019

TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022

VISCHER DANIEL, Gewässerkorrekturen, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11.12.2006

WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht – Besondere Regelungsbereiche, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021

Verzeichnis der Materialien und weiteren Quellen (chronologisch)

- Bundesrat, Botschaft zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und zu verschiedenen Zusatzprotokollen vom 10. September 1997, zit. **BBI 1997 IV 657**
- Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) vom 19. Dezember 2001, zit. **BBI 2002 2922**
- Bundesamt für Energie BFE, Sachplan geologische Tiefenlager (Konzeptteil) vom 30. November 2011, zit. **Sachplan geologische Tiefenlager**
- Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 9. September 2015, 794, Amt für Städtebau, Öffentlicher Gestaltungsplan Ueberlandpark, Zürich-Schwamendingen, zit. **Protokoll Stadtrat Zürich «Ueberlandpark»**
- Öffentlicher Gestaltungsplan «Ueberlandpark», Zürich-Schwamendingen vom 24. August 2016 mit Änderungen gemäss Stadtratsbeschluss vom 10. April 2019 (701.725), zit. **Öffentlicher Gestaltungsplan «Ueberlandpark»**
- Convenzione tra la Confederazione Svizzera e il Cantone Ticino e il Comune di Airolo concernente la ripartizione delle responsabilità e dei costi per il riordino dello svincolo autostradale e la riqualifica del fondovalle di Airolo, nell'ambito del risanamento della galleria del San Gottardo, Settembre 2017, zit. **Konvention 2017**
- Bundesamt für Strassen ASTRA, Die zweite Gotthard-Strassenröhre, Infodossier zur öffentlichen Planaufgabe April 2018, zit. **Infodossier zweite Gotthard-Strassenröhre**
- Plangenehmigung des UVEK, Nr. 622.2-00282, N02 2. Röhre Gotthardstrassentunnel/2TG, vom 10. Dezember 2019, zit. **Plangenehmigung**
- Repubblica e Cantone Ticino, Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali, Studio strategico sui Patriziati 2020, zit. **Strategiestudie 2020**

Abbildungsverzeichnis

<u>Abbildung 1: Aktueller Zustand Airolo (aus dem ASTRA Infodossier zur öffentlichen Planaufgabe April 2018)</u>	15
<u>Abbildung 2: Zukünftiger Zustand Airolo (aus dem ASTRA Infodossier zur öffentlichen Planaufgabe April 2018)</u>	16
<u>Abbildung 3: Geplanter Parco San Gottardo auf der Webseite Comune di Airolo</u>	20
<u>Abbildung 4: Auszug aus dem kommunalen Zonenplan (als Teil des kommunalen Nutzungsplans) von Airolo vom 22. März 2022</u>	22
<u>Abbildung 5: Webseite Stadt Zürich, Überlandpark</u>	31
<u>Abbildung 6: Wat is Ringland?</u>	34
<u>Abbildung 7: Richtplan Kanton Tessin</u>	38
<u>Abbildung 8: Auszug aus swisstopo, Sachpläne Übertragungsleitung, Militär und Infrastruktur Strasse</u>	39
<u>Abbildung 9: Verkehrswege auf Geoportal TI</u>	41
<u>Abbildung 10: Gefahrenkarte auf Geoportal TI</u>	41
<u>Abbildung 11: Altlastenkataster auf oasi</u>	42
<u>Abbildung 12: Gebiete mit wachsendem Waldanteil auf Geoportal TI</u>	43
<u>Abbildung 13: Bereich für Gewässer auf Geoportal TI</u>	44
<u>Abbildung 14: ISOS</u>	45
<u>Abbildung 15: Inventargebiete auf Geoportal TI</u>	45

Mit der Überdeckung der Autobahn in Airolo entsteht neuer Raum: für Landschaft, Landwirtschaft, Freizeit, Infrastruktur und öffentliche Nutzung. Doch wer entscheidet, was aus diesem Raum wird? Wem gehört er? Und wie lässt sich verhindern, dass eine einmalige Chance in zufälligen Einzelprojekten endet?

Diese Studie untersucht, wie Landgewinnung im alpinen Raum rechtlich gesteuert werden kann. Sie zeigt, wie Bundesprojekt, kantonale Planung, kommunale Nutzungsordnung, Eigentumsrechte und Beteiligung zusammenspielen. Im Zentrum steht die Frage, wie neu verfügbare Flächen langfristig gemeinwohlorientiert gesichert werden können.

Airolo wird damit zum Fallbeispiel für eine grössere Herausforderung: Wie lassen sich Infrastrukturlandschaften so umbauen, dass nicht nur technische Probleme gelöst, sondern neue Räume geschaffen werden?

Andreas Abegg ist Professor für öffentliches Recht an der ZHAW School of Management and Law und Titularprofessor an der Universität Luzern.

Oliver Streiff ist Professor für öffentliches Recht an der ZHAW School of Management and Law und Dozent an der ETH Zürich.

Die Publikation wurde vom Urner Institut Kulturen der Alpen an der Universität Luzern ermöglicht.

