Ein Baugesetz - verworfen

Autor(en): **Meyer, Gerold**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **10 (1953)**

Heft 4

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-781756

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Dr. iur. Gerold Meyer,
Departementssekretär des Kantons Zug, Cham

Ein Baugesetz — verworfen

Als der Zuger Kantonsrat in der Sitzung vom 31. März 1952 dem «Baugesetz für den Kanton Zug» mit 44 Ja gegen 10 Nein zugestimmt hatte, musste man bereits damit rechnen, dass das Referendum gegen das neue Gesetz ergriffen werde. Während bei den Beratungen der Gesetzesvorlage in der kantonsrätlichen Kommission und im Kantonsrat die Hauptschwierigkeit darin zu liegen schien, auf welche Weise in einem kantonalen Baugesetz ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Anforderungen, die die einzelnen Gemeinden entsprechend ihrer Struktur an das Baugesetz stellten — man vergegenwärtige sich die Vielfalt der Verhältnisse: einerseits die Stadt Zug, dann die grösseren Gemeinden der Landschaft mit stark industriellem Einschlag (Baar und Cham) und schliesslich die übrigen Gemeinden mit vorwiegend ländlichem Charakter —, zu erreichen sei, erhob sich in der Folge eine entschiedene Opposition gegen das Gesetz aus den Kreisen der Haus- und Grundeigentümer der Stadt Zug, denen sich später der kantonale Gewerbeverband als geschlossene Gruppe beigesellte. Der Haus- und Grundeigentümer-Verband der Stadt Zug leitete das Referendum ein und bestritt auch zur Hauptsache den Abstimmungskampf auf der Seite der Gegner des kantonalen Baugesetzes. Alle drei politischen Parteien sprachen sich *für* das Gesetz aus. Bei einer sehr schwachen Stimmbeteiligung von nur 31,5 % haben die Zuger Stimmbürger am 2./3. August 1952 das kantonale Baugesetz mit 2971 Nein bei nur 775 Ja eindeutig verworfen. In keiner der elf Gemeinden fand sich eine Mehrheit für das Gesetz.

Obwohl oder gerade weil das Gesetz vom Volke verworfen wurde, rechtfertigt es sich, einen Rückblick auf die Entstehung des Gesetzes zu werfen (I), sich nach dem Inhalt des abgelehnten Gesetzes umzusehen (II) und den Argumenten, die gegen das Gesetz vorgebracht wurden, kritisch nachzugehen (III). Die im Kanton Zug gemachten Erfahrungen verdienen in den Kreisen der Orts- und Regionalplaner besondere Beachtung, da es ein Hauptanliegen des zugerischen Gesetzgebers war, der Verkehrs- und Bauplanung eine klare gesetzliche Grundlage zu verschaffen. Die Erfahrungen, die im Kanton Zug gemacht wurden, lassen sich allerdings nicht ohne weiteres auf andere Kantone übertragen, da die Voraussetzungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht von Kanton zu Kanton recht verschieden sind. Doch erfüllen diese Zeilen ihren Zweck, wenn die Schwierigkeiten, die sich im Kanton Zug zeigten, Anlass geben, sich in vermehrtem Masse mit den rechtlichen Problemen der Verkehrs- und Bauplanung auseinanderzusetzen und nach neuen, besseren Lösungen zu suchen.

I.

Das neue zugerische Baugesetz geht auf eine Motion von Kantonsrat Paul Dändliker, Ingenieur, Baar, vom 14. Oktober 1943 zurück, die vom Kantonsrat einstimmig erheblich erklärt wurde. Die Notwendigkeit, ein kantonales Baugesetz zu erlassen, erhellt ohne weiteres, wenn man sich die Rechtslage, wie sie sich damals darbot, vor Augen hält: Während die Stadtgemeinde Zug schon im Jahre 1897 ihr erstes Baugesetz erhalten hat, fehlen entsprechende Vorschriften für die zehn übrigen Gemeinden, die im Gegensatz zur Stadtgemeinde Zug als Landgemeinden bezeichnet werden. Grundsätzlich besteht allerdings die Möglichkeit, dass auch eine Landgemeinde das heute geltende Baugesetz für die Stadtgemeinde Zug vom 27. November 1923 auf ihr Gebiet oder einen Teil desselben anwendbar erklären lässt. Doch hat noch keine der Landgemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, offenbar deshalb, weil das Baugesetz für die Stadt Zug zu sehr auf städtische Verhältnisse zugeschnitten ist, weil es zu stark auf Einzelheiten eingeht und nur als Ganzes, nicht aber teilweise, übernommen werden kann. In den Landgemeinden des Kantons gibt es, abgesehen von den feuerpolizeilichen und gesundheitspolizeilichen Bestimmungen des Feuerpolizei- und des Gesundheitsgesetzes, keine Vorschriften der Baupolizei, auch kein Baubewilligungsverfahren. Der Baulustige, der sich im Rahmen der nachbarrechtlichen Vorschriften hält und den im Strassengesetz verankerten Abstand von drei Meter von der öffentlichen Strasse innehält, geniesst die Baufreiheit im vollen Masse. Die Einwohnerräte auf dem Lande haben rechtlich sozusagen keine Möglichkeit, die teilweise sehr rege bauliche Entwicklung ihrer Gemeinden im Gesamtinteresse zu beeinflussen. Einzig in ganz eindeutigen Fällen können sie erst in jüngster Zeit, gestützt auf § 11 der Verordnung vom 23. Februar 1946 über Natur- und Heimatschutz, ein Bauvorhaben verbieten, nämlich dann, wenn es das Orts- oder Landschaftsbild geradezu verunstalten würde. Unter diesen Umständen begreift man, dass ein Vertreter einer Landgemeinde das Begehren um Erlass eines kantonalen Baugesetzes gestellt hat.

Die Vorbereitungen für das neue Baugesetz sind in eine Zeit gefallen, in der sich, nicht zuletzt dank der unermüdlichen Arbeit der Landesplaner, die Erkenntnis durchzusetzen begann, wie notwendig ein planmässiges Vorgehen in der Nutzung des Bodens im Hinblick auf die Beschränktheit des unserem Volke zur Verfügung stehenden Raumes ist. Die rege Bautätigkeit, eine Folge der Zunahme der Bevölkerung, aber auch der erfreulichen Entwicklung von Industrie, Handel und Gewerbe und der damit verbundenen Erhöhung des Lebensstandardes, sowie der Ausbau des Verkehrsnetzes als Folge des ständigen Anwachsens des Motorfahrzeugverkehres führen trotz Erschliessung neuen Kulturlandes Jahr für Jahr zu einer beträchtlichen Verminderung des produktiven Bodens. In erfreulicher Weise ist man dazu gekommen, im Entwurf zum Baugesetz den neuen Bedürfnissen und Erkenntnissen Rechnung zu tragen, indem man den Versuch wagte, die nötigen Rechtsgrundlagen für eine umfassende Verkehrs- und Bauplanung zu schaffen.

An der Spitze des *Antrages des Regierungsrates vom 2. Dezember 1947* zu einem Baugesetz für den

Kanton Zug finden wir den Zweck des Gesetzes in vier Punkten umschrieben. Das Gesetz bezweckt:

a) die Festlegung des Verkehrsnetzes;
b) die planmässige Gestaltung der Ortschaften;
c) die Schaffung und Erhaltung gesunder Wohnverhältnisse;
d) den Schutz der baulichen und natürlichen Schönheiten und Eigenarten unseres Kantons.

Um diese vier Ziele zu erreichen, wurde im wesentlichen folgendes vorgesehen:

Der *Kanton* ist verpflichtet, einen Richtplan über die Linienführung der kantonalen Verkehrswege aufzustellen, ferner entsprechend dem Bedürfnis Baulinienpläne für die Kantonsstrassen. Der Richtplan hat keine unmittelbaren Eigentumsbeschränkungen zur Folge. Doch erhält der Kanton das Recht, gegenüber einem Bauprojekt, das mit dem kantonalen Richtplan nicht übereinstimmt, Einsprache zu erheben und vom Einwohnerrat zu verlangen, dass er das Baugesuch vorübergehend zurückstelle. Der Kanton muss dann innert drei Monaten einen entsprechenden Baulinienplan öffentlich auflegen, ansonst die Baubewilligung aus diesem Grunde nicht länger verweigert werden darf. Die Bedeutung eines kantonalen Richtplanes für die Sicherstellung des für neue Durchgangsstrassen nötigen Landes wie auch als Grundlage für die gemeindliche Bau- und Verkehrsplanung leuchtet ohne weiteres ein. — Dem Kanton wird ferner die Aufgabe zugewiesen, Zonenpläne zum Schutze des Zuger- und des Aegerisees aufzustellen. Solche Zonenpläne wurden mit der Verordnung vom 23. Februar 1946 über Natur- und Heimatschutz bereits aufgestellt, gestützt auf eine im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch enthaltene Ermächtigung. Diese Zonenpläne hätten demnach statt im Einführungsgesetz im neuen Baugesetz verankert werden sollen.

Den *Gemeinden* kommen folgende Aufgaben zu: Jede Gemeinde wird verhalten, innert zwei Jahren seit dem Inkrafttreten des Gesetzes einen Richtplan für die Gestaltung der Gemeinde mit Bezug auf Baugebiete und Verkehrswege aufzustellen. Nötigenfalls soll der Regierungsrat die gemeindlichen Richtpläne aufeinander abstimmen. Dem gemeindlichen Richtplan kommt für das Gebiet der Gemeinde die gleiche rechtliche Bedeutung zu wie dem kantonalen Richtplan. Die Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern werden verpflichtet, einen Zonenplan mit Bauvorschriften aufzustellen. Der Entwurf sieht folgende fünf Zonen vor: Stadt- oder Dorfkernzone, übrige Wohngebiete, Grünzone, Industriezone sowie Zonen der Land- und Forstwirtschaft. Die Gemeinden werden ermächtigt, für die Wohnzonen besondere Vorschriften aufzustellen, während die übrigen Zonen im Gesetz selbst endgültig umschrieben sind. Die Grünzone wird mit einem Bauverbot belegt, doch sollen Bauten, die der Erholung sowie öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken dienen, zugelassen werden. Soweit das in die Grünzone einbezogene Land sich überhaupt zur Ueberbauung eignet, wird dem Grundeigentümer ein Heimschlagsrecht eingeräumt, das frühestens ein Jahr und spätestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Zonenplanes ausgeübt werden kann. Eine Entschädigung für den Entzug des Baurechtes für den Grundeigentümer, der das Heimschlagsrecht nicht ausübt, wird nicht vorgesehen. Die Zone für Land- und Forstwirtschaft bleibt der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten, immerhin mit der Möglichkeit, dass der Einwohnerrat ausnahmsweise auch Bauten für nichtlandwirtschaftliche Zwecke bewilligen darf. Jedem beteiligten Grundeigentümer und jedem Stimmbürger wird das Recht eingeräumt, nach Ablauf von zehn Jahren ein Begehren um Abänderung des Zonenplanes zu stellen, während der Einwohnerrat jederzeit Vorschläge auf Abänderung des Zonenplanes der Gemeindeversammlung zur Genehmigung vorlegen kann. Allen Gemeinden wird die Möglichkeit gegeben, Baulinienpläne, Quartierpläne sowie besondere Quartiervorschriften zu erlassen, und zwar unabhängig davon, ob die betreffende Gemeinde einen Zonenplan aufgestellt hat. Mit Bewilligung des Kantonsrates kann eine Gemeinde auch eine Zonenenteignung durchführen.

Im Abschnitt über «Anlage der Bauten» werden Vorschriften über die offene Bauweise, die geschlossene Bauweise, das Verhältnis zum öffentlichen Grund und Boden, die Geschosszahl und Gebäudehöhe (maximal vier Geschosse bei offener, sechs bei geschlossener Bauweise; Industriebauten maximal 18 m), die Konstruktion, die Schönheit der Bauten aufgestellt. Einlässliche Normen regeln die Erstellung von Strassen sowie das Abwasserwesen. Ein einheitliches Baubewilligungsverfahren für den ganzen Kanton schliesst den Entwurf ab.

II.

Der geschilderte Antrag des Regierungsrates hat im Laufe der Beratungen im Schosse der kantonsrätlichen Kommission und des Kantonsrates grosse Abstriche erfahren. Vor allem wurden die wichtigsten Vorschriften über die Verkehrsplanung fallen gelassen und in eine spätere Vorlage über die Revision des Strassengesetzes verwiesen. Landwirtschaftliche Kreise sahen nämlich im neuen Baugesetz vor allem ein Mittel zur leichteren Realisierung von Ueberlandstrassen, ein Mittel, das man dem Regierungsrat nicht in die Hände geben wollte. Damit hat das aus der Beratung im Kantonsrat hervorgegangene *Baugesetz für den Kanton Zug vom 31. März 1952* gegenüber dem Antrag des Regierungsrates ganz wesentlich an Gewicht verloren, da die Bauplanung eine entsprechende Verkehrsplanung zur Voraussetzung hat.

Während der regierungsrätliche Antrag beachtliche Ansätze zur Verkehrs- und Bauplanung im Rahmen der *Region* enthalten hatte, fehlen solche Bestimmungen im Gesetz vom 31. März 1952. Gestrichen wurden auch die Vorschriften zum Schutze des Zuger- und Aegerisees, da man es mit Rücksicht auf die neue Naturschutzverordnung vom Jahre 1946 und die darauf beruhenden Zonenpläne zum Schutze des Zuger- und des Aegerisees nicht für zweckmässig erachtete, das Baugesetz mit diesen Vorschriften zu belasten. Geblieben ist immerhin eine klare und übersichtliche Rechtsgrundlage für

die Verkehrs- und Bauplanung der *Gemeinden.* Um den kleineren Gemeinden den Uebergang zum kantonalen Baugesetz zu erleichtern, schreibt das Gesetz den umfangreichsten dritten Abschnitt über «Gemeindeplanung und ergänzende baupolizeiliche Vorschriften» nur für die grossen Gemeinden Zug, Baar und Cham als zwingend vor. Diese drei Gemeinden werden verpflichtet, einen Inventarplan, einen Richtplan für die Gestaltung der Gemeinde sowie einen Zonenplan aufzustellen, während die übrigen Gemeinden nach eigenem Ermessen solche Pläne aufstellen können.

Der Richtplan soll in genereller Weise die anzustrebende Entwicklung der bestehenden und zukünftigen Baugebiete und die Gestaltung der Verkehrswege darstellen. Die Bedeutung des Richtplanes liegt darin, dass die Gemeinde Zeit erhält, einen Baulinienplan aufzustellen, falls ein Bauprojekt vorgesehen wird, das die spätere Erstellung eines im Richtplan vorgesehenen Verkehrsweges erschweren würde.

Die Zonenvorschriften wurden im wesentlichen unverändert beibehalten. Die *Grünzone* wird wie folgt umschrieben:

> «Die Grünzone umfasst das Land für öffentliche Anlagen, für Erholung, Spiel und Sport, land- oder forstwirtschaftlich genutzte Gebiete, die zum Schutze von Wohnzonen dienen, sowie eigentliche Landschaftsschutzgebiete.
>
> In den Grünzonen dürfen keine neuen Bauten errichtet werden. Der Einwohnerrat kann für Bauten, die mit dem Zweck der Grünzone im Einklang stehen, Ausnahmen bewilligen.»

Es handelt sich also hier um eine Grünzone im weiteren Sinne, die richtiger als Zone des öffentlichen Interesses bezeichnet worden wäre. Die ursprünglich vorgesehene zeitliche Beschränkung des Heimschlagsrechtes für das in die Grünzone einbezogene Gebiet wurde fallen gelassen, was sowohl im Interesse des Grundeigentümers als auch im Interesse der Gemeinde liegen dürfte, denn solange der Eigentümer die bisherige Nutzung beibehält und die Gemeinde das in der Grünzone gelegene Land nicht übernehmen will, muss keine Entschädigung bezahlt werden. Anstelle der Zone für Land- und Forstwirtschaft tritt die *Zone des übrigen Gemeindegebietes,* die nunmehr wie folgt normiert ist:

> «Das übrige Gemeindegebiet soll in erster Linie der Land- und Forstwirtschaft erhalten bleiben.
>
> In diesen Gebieten sind nichtlandwirtschaftliche Bauten grundsätzlich erst zu bewilligen, wenn für das betreffende Baugebiet ein genehmigter Quartierplan vorliegt. Einzelbauten können unabhängig von einem Quartierplan bewilligt werden, sofern sie dem Landschaftsbild angepasst sind und die Oeffentlichkeit durch die Erschliessung mit Strassen, Kanalisation usw. nicht belastet wird.»

Mit dem *Zonenplan* geht das Gesetz über den traditionellen Bebauungsplan, der in erster Linie verkehrspolizeilichen Zwecken dient, hinaus. Der Zonenplan hat mehr den Charakter eines Nutzungsplanes. Der Fortschritt liegt einmal darin, dass durch den Einbezug in die Grünzone das für öffentliche Anlagen nötige Land reserviert werden kann. Und dies grundsätzlich ohne Entschädigung leisten zu müssen, es sei denn, dass der Eigentümer das Land der Gemeinde heimschlägt, was in der Regel kaum der Fall sein dürfte, sofern es sich um landwirtschaftlich genutzten Boden handelt. Dann aber auch darin, dass mit der Einführung der Industriezone und der Zone des übrigen Gemeindegebietes wohl doch die Nutzung des Bodens in bestimmte Bahnen gelenkt werden kann, ohne dass der Grundeigentümer in seiner Baufreiheit über Gebühr eingeschränkt wird.

Für den ganzen Kanton sieht das Gesetz eine Anzahl grundsätzlicher baupolizeilicher Vorschriften vor, so über den Grenz- und Gebäudeabstand, die Gebäudehöhe, die Gestaltung der Bauten, die Bauhygiene (diese Vorschriften wurden von Vertretern der Landwirtschaft und der kleineren Gemeinden heftig bekämpft), das Kanalisationswesen. Ferner bringt das Gesetz für alle Gemeinden ein einheitliches Baubewilligungsverfahren.

Es muss hier noch eine während den Beratungen des Baugesetzes im Kantonsrat eingetretene Aenderung der Rechtslage nachgetragen werden. Als sich nämlich die Beratungen über das kantonale Baugesetz in die Länge zogen, sah sich der Kantonsrat veranlasst, einer Anregung des Einwohnerrates von Cham zu entsprechen und die Landgemeinden generell zu ermächtigen, statt das städtische Baugesetz als Ganzes zu übernehmen, eigene Bauordnungen zu erlassen, die sich inhaltlich im Rahmen des Baugesetzes für die Stadtgemeinde Zug halten müssen (Kantonsratsbeschluss vom 2. Februar 1950 über die Ermächtigung der Landgemeinden zum Erlass von Bauordnungen). Die Gemeinde Cham hatte nämlich im Hinblick auf das kommende kantonale Baugesetz bereits einen gemeindlichen Richt- und Zonenplan erstellen lassen. Doch fehlten ihr die Rechtsgrundlagen, diese Pläne als allgemein verbindlich zu erklären. Angesichts der regen Bautätigkeit glaubte es der Einwohnerrat Cham nicht verantworten zu können, die vorhandene Ortsplanung brach liegen zu lassen, weshalb er den Regierungsrat ersuchte, dem Kantonsrat den erwähnten Ermächtigungsbeschluss zu beantragen. Tatsächlich hat die Gemeinde Cham bereits am 11. Juni 1950 einer gemeindlichen Bauordnung mit Zonenplan zugestimmt.

III.

Nach diesem Ueberblick über das Zuger Baugesetz werden die an der Landesplanung interessierten Kreise die Frage stellen, mit welchen Argumenten die Gegner des Baugesetzes den Abstimmungskampf geführt haben. Anhand des vom Haus- und Grundeigentümer-Verband der Stadt Zug und Umgebung herausgegebenen Flugblattes zur Unterzeichnung des Referendums und der Diskussionen in der Presse lassen sich die gegen das kantonale Baugesetz vorgebrachten Gründe wie folgt zusammenfassen.

1. Zunächst wurde geltend gemacht, das neue Baugesetz bringe für die Stadtgemeinde Zug keine

Fortschritte, während es für die Landgemeinden nicht nötig sei, da die Landgemeinden ja in jüngster Zeit ermächtigt wurden, Bauordnungen aufzustellen. Die Gegner unterliessen es nicht, auf die neue Bauordnung der Gemeinde Cham hinzuweisen und sie als Muster einer einfachen und klaren Bauordnung hinzustellen. Der Kantonsratsbeschluss vom 2. Februar 1950 über die Ermächtigung der Landgemeinden zum Erlass von Bauordnungen erwies sich als eine wichtige Waffe in den Händen der Gegner des Baugesetzes. Die Notwendigkeit eines kantonalen Gesetzes wurde bestritten mit dem Hinweis, dass die Gemeinden, die es für nötig erachten, in eigener Kompetenz Ordnung im Bauwesen schaffen können. Dass ein solches Argument in einem Kanton wie Zug, wo die Gemeinden immer und immer wieder auf ihre Autonomie pochen, seine Wirkung nicht verfehlt, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden.

Es darf in diesem Zusammenhang doch zur Genugtuung der Anhänger des Gesetzes vermerkt werden, dass der Kantonsratsbeschluss über die Ermächtigung der Landgemeinden zum Erlass von Bauordnungen wohl nicht so rasch zustande gekommen wäre, wenn dem Beschlusse durch die Beratungen und die Diskussionen um das kantonale Baugesetz nicht der Weg geebnet worden wäre. — Das Zuger Volk hat mit der Ablehnung des kantonalen Baugesetzes den Gemeinden eine vermehrte Verantwortung zugewiesen, indem sie nun selbst feststellen müssen, ob und wann der Erlass einer Bauordnung für sie notwendig ist. Erfreulicherweise ist in der jüngsten Zeit die kleine Gemeinde Steinhausen, die seit einigen Jahren eine lebhafte Bautätigkeit aufweist, dem Beispiel der Gemeinde Cham gefolgt: Am 7. Juni 1953 hat die Gemeindeversammlung einer Bauordnung mit Zonenplan zugestimmt. Auch die Gemeinde Oberägeri hat eine Ortsplanung ausarbeiten lassen.

2. Die Gegner des Gesetzes erhoben weiter den Vorwurf, das Gesetz wolle das zeitlich befristete Vollmachtenrecht des Regierungsrates auf Erlass von eigentumsbeschränkenden Bestimmungen für den Natur- und Heimatschutz dauernd verlängern, weil die Zonenvorschriften der Natur- und Heimatschutzverordnung nicht ins Baugesetz übernommen wurden; man wolle das Mitspracherecht des Volkes in dieser wichtigen Sache ausschalten, was der Verfassung widerspreche.

Dieser Vorwurf war sicher unbegründet. Denn die Naturschutzverordnung beruht ihrerseits auf einer Gesetzesvorschrift, deren Beseitigung bis heute noch nie verlangt wurde. Aber auch, wenn die Zonenvorschriften zum Schutze der Seen ins Baugesetz übernommen worden wären (wie das ursprünglich vorgesehen war), so wären ja im Falle der Ablehnung des Baugesetzes diese Bestimmungen gar nicht weggefallen, da sie ja auf einem andern, bereits bestehenden Gesetz beruhen. Im übrigen ist beizufügen, dass die Rechtsgültigkeit der Verordnung vom 22. Februar 1946 über Natur- und Heimatschutz und der darauf beruhenden Zonenpläne vom Bundesgericht anerkannt wurde, soweit sich die Pläne im Rahmen der vom Bundesgesetz entwickelten Rechtssprechung halten (Urteil vom 10. Oktober 1946 in Sachen von Schulthess und Kons. gegen Regierungsrat des Kantons Zug).

Obwohl der Vorwurf unbegründet war, vermochte er Verwirrung zu stiften. Vermutlich allerdings weniger des Vorwurfes der Verfassungswidrigkeit wegen, sondern gefühlsmässig dadurch, dass die Grundeigentümer befürchteten, das Gesetz ermögliche ähnliche Eingriffe, wie sie der Regierungsrat zum Schutze des Zuger- und Aegerisees durch die Aufstellung von Zonenplänen verordnet hatte. Der Zweck dieser Zonenpläne besteht darin, die noch unberührten Gestade des Zuger- und Aegerisees im öffentlichen Interesse soweit als möglich im heutigen Zustande zu erhalten oder mindestens vor unpassenden Bauten zu bewahren. Es ist leicht zu verstehen, dass solche Beschränkungen des Eigentums bei den Besitzern der Ufergrundstücke im allgemeinen keinen Anklang finden. Doch gibt es auch hier erfreuliche Ausnahmen. So wurde dem Kanton anlässlich der Bereinigung des Zonenplanes für den Zugersee ein auf einer Landzunge im Freudenberg, Gemeinde Risch, gelegenes Ried im Ausmass von 2,8 ha unentgeltlich als Naturschutzreservat zur Verfügung gestellt (durch Herrn Erwin Hürlimann, Freudenberg, Risch).

3. Weiter wurde der Vorwurf erhoben, das Gesetz enthalte auf der einen Seite kleinliche Polizeibestimmungen, während es auf der andern Seite Ausnahmen gestatte, womit der Willkür Tür und Tor geöffnet würden. Tatsächlich ist zuzugeben, dass im Gesetz einige kleinliche Vorschriften hängen geblieben sind, die hätten gestrichen werden sollen. Wenn gegenüber der Vorschrift, dass die Baupläne «im Normalformat gefaltet» eingereicht werden müssen, der Einwand erhoben wurde, dies rieche nach Aktenstaub und Bürokratismus, so kann das wohl im Ernst nicht bestritten werden. Als Lehre dürfen wir uns merken, dass sich der Gesetzgeber hüten soll, Detailvorschriften zu erlassen, die entbehrt oder in eine Verordnung verwiesen werden können.

Was die Kritik am Ausnahmeparagraph betrifft, so ist zu sagen, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit, Ausnahmen zu bewilligen, sicher nicht vorgesehen hat, um der Willkür Vorschub zu leisten, sondern deshalb, um den Behörden zu ermöglichen, berechtigten Wünschen der Grundeigentümer zu entsprechen, sofern ausserordentliche Verhältnisse ein Abweichen von den starren Vorschriften des Gesetzes rechtfertigen. Ausdrücklich wurde bestimmt, dass die Erteilung oder Verweigerung einer Ausnahmebewilligung Gegenstand der Beschwerde an den Regierungsrat bilden könne. Der Grundeigentümer hat sicher ein Interesse daran, dass die Behörde dann von einer Vorschrift abweichen darf, wenn der Zweck des Gesetzes auf andere, dem Bauherrn besser dienende Weise erreicht werden kann. Der Ausnahmeparagraph hätte der Verwaltungsbehörde eine freiere Rechtsanwendung ermöglichen sollen als sie der Zivilrichter gegenüber den Vorschriften des Privatrechts besitzt, ein Gedanke, der sicher seine Berechtigung hat und es verdient, weiter verfolgt zu werden. Allerdings wird es nötig sein, die

Voraussetzungen, unter denen ein Abweichen vom Gesetz zugelassen wird, im Gesetz selbst zu umschreiben, um dem Vorwurf der Willkür den Boden zu entziehen.

4. Ein wichtiges Argument, mit dem die Gegner des Gesetzes gefochten haben, beschlägt die Eigentumsbeschränkungen und die Frage ihrer Entschädigung. Es wurde geltend gemacht, die durch das Gesetz auferlegten Eigentumsbeschränkungen seien drückend, die Fälle, in denen eine Entschädigung gewährt werde, wären beschränkt. Die Kritik zeigt, dass der Gesetzgeber der Frage der Entschädigung für die Beeinträchtigung der Baufreiheit vermehrte Aufmerksamkeit schenken muss. Ob es allerdings für die öffentliche Hand tragbar sei, mit der Entschädigungspflicht weiter zu gehen als es das Zuger Gesetz getan hat, erscheint fraglich. Im grossen und ganzen hat sich das Zuger Gesetz hinsichtlich der Eigentumsbeschränkungen und deren Entschädigung im herkömmlichen Rahmen gehalten. Zweifellos war es unklug, gleich in einem der ersten Paragraphen den Grundsatz aufzustellen, dass die Eigentumsbeschränkungen, die sich aus dem Gesetz ergeben, nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen einen Anspruch auf Schadenersatz begründen. Besser wäre eine positive Fassung, bei der die Tatbestände, wo ein Entschädigungsanspruch besteht, in den Vordergrund gerückt würden.

5. Dem Baugesetz wurde weiter zum Vorwurf gemacht, dass es den Verwaltungsapparat aufblähe, dass gemeindliche Bauämter eingerichtet werden müssen, was zu Mehrauslagen führe. Gewisse Mehrauslagen sind zweifellos nicht zu vermeiden. Doch dürfen wir auf die Erfahrungen der Gemeinde Cham, wo zur Prüfung der Baugesuche eine Baufachkommission eingesetzt wurde, hingewiesen; sie zeigen, dass sich die Mehrauslagen der Gemeinde als Folge der Einführung des Baubewilligungsverfahrens bei zweckmässiger Organisation in einem bescheidenen Rahmen halten lassen.

6. Das Baugesetz wurde auch mit dem Schlagwort «Gesetzesinflation» bekämpft. Das Schlagwort ist verfänglich, und der Stimmbürger bedarf eines gesunden Urteiles, um im Einzelfall zu entscheiden, ob der im Ausdruck «Gesetzesinflation» mitschwingende Vorwurf berechtigt sei oder nicht.

7. Ein letztes Argument, das hier angeführt werden soll, ist der Vorwurf, das Gesetz sei ein Produkt der Landesplanungs- und Naturschutzfanatiker. Es mag sein, dass im Gesetz der Ausdruck «Planung» zu oft verwendet wird. Die Planung stellt ja eigentlich nur ein Mittel dar, um Ordnung in der Nutzung des Bodens zu bringen. Vielleicht wäre es klüger gewesen, das Ziel, das man zu erreichen beabsichtigt, in den Vordergrund zu stellen, statt vom Mittel, mit dem man den Zweck erreichen will, zu sprechen. Die Auseinandersetzung um Sinn und Zweck der Landesplanung dürfte in dieser Beziehung klärend wirken. Die Auffassung, die im Planer lediglich einen Techniker erblickt, der der Planung wegen Pläne aufstellt, die den Grundeigentümer in der freien Verfügung über den Boden einengen, muss bekämpft werden. Man sollte mit der Zeit so weit kommen, dass der Planer als *Betreuer* von Grund und Boden im Interesse des Volksganzen anerkannt wird. Um zu diesem Ziele zu gelangen, dürfte es sich empfehlen, weniger von der Landesplanung als solcher zu sprechen, sondern vielmehr vom Zweck der Landesplanung, der doch wohl darin besteht, im Interesse des Volksganzen Ordnung in der Nutzung des Bodens zu schaffen. Dabei gilt es, immer wieder von neuem auf die soziale Funktion des Eigentums hinzuweisen, die neben der individuellen ihre grosse Bedeutung hat.

Zum Schlusse dürfen wir noch auf zwei erfreuliche Punkte hinweisen. Erstens: Die Notwendigkeit eines Zonenplanes im Sinne eines Nutzungsplanes wurde im Abstimmungskampf kaum bestritten. Und zweitens: Die Auseinandersetzung um das Baugesetz war eine nachhaltige Propaganda für die Notwendigkeit einer Verkehrs- und Bauplanung zur Erreichung einer befriedigenden *Raumordnung*, eine Propaganda, deren Früchte sicher im Laufe der Jahre reifen werden.

Dr. W. Raissig, Sekretär des Schweiz. Haus- und Grundeigentümerverbandes, Zürich

Schutz der privaten Interessen

Wenn die Einstellung der grossen Mehrheit der Haus- und Grundeigentümer zur Landesplanung mit einem einzigen Worte zu charakterisieren wäre, so müsste dieses Wort wohl heissen: Misstrauen. Der Durchschnittshauseigentümer ist nicht a priori Gegner der Landesplanung. Er anerkennt durchaus, dass gewisse Fragen nicht einfach der Willkür des Einzelnen überlassen werden dürfen. Er sieht ein, dass das Bild unserer Städte, Dörfer und Landschaften durch einen einzigen unschönen Bau auf Jahrzehnte hinaus verunstaltet werden kann. Er weiss, dass die Strassenbauten der öffentlichen Hand um ein beträchtliches verteuert werden, wenn die Linienführung der Strassen nicht langfristig und weitblickend geplant werden. Er hat vielfach am eigenen Leibe erfahren, dass ein wildes Durcheinander von grossen und kleinen Bauten, von Wohnhäusern, Fabriken usw. jeden einzelnen Grundbesitzer empfindlich schädigen kann. Er begreift endlich, dass der knappe und kostbare Boden unseres Landes rationell und planmässig genutzt werden muss.

Trotzdem glauben wir die Tatsachen richtig zu deuten, wenn wir die Grundeinstellung des Durchschnittshauseigentümers zur Landesplanung mit «Misstrauen» umschreiben. Er befindet sich hier in der Stellung des gebrannten Kindes, das das Feuer scheut. Schon das Wort «Planung» erweckt in ihm sehr unangenehme Gefühle. Es erinnert ihn an