

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

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

**Band:** 74 (1976)

**Heft:** 5

**Artikel:** Aus der Entwicklung von Bodenrecht und Raumplanung im Bunde : der Weg zum Raumplanungsgesetz

**Autor:** Pfisterer, T.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-228345>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Conditions d'utilisation**

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

### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 13.01.2026

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

# Aus der Entwicklung von Bodenrecht und Raumplanung im Bunde – der Weg zum Raumplanungsgesetz

Th. Pfisterer

## Résumé

### L'évolution du droit foncier et de l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération – la loi sur l'aménagement du territoire

L'auteur donne tout d'abord une définition des notions de droit foncier. Il trace l'historique de ces notions et de leur évolution, notions qui se fondent sur la propriété privée. La spéculation foncière, le besoin de préserver les terres agricoles, ainsi que les objectifs de la politique en matière de construction de logements constituent les facteurs les plus importants responsables de la transformation du droit foncier depuis la seconde guerre mondiale.

Le développement de l'aménagement du territoire s'est fait parallèlement à cette évolution. C'est dans ces circonstances qu'est né l'article constitutionnel relatif à l'aménagement du territoire, ainsi que la loi sur l'aménagement du territoire. L'auteur commente ensuite de façon détaillée les instruments du droit foncier prévus par la loi sur l'aménagement du territoire, tant pour la phase de l'aménagement que pour son exécution. Il évalue la modération avec laquelle on vise, dans l'ensemble, à régler les problèmes posés par la politique foncière.

Dans la conclusion, l'auteur réfute quelques arguments utilisés par les adversaires de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, loi qui selon eux, tend à favoriser l'étatisation et à étendre l'expropriation, ainsi qu'à bloquer la construction.

### 1. Bodenrecht, Bodenordnung und Bodenproblem

Das *Bodenrecht* ist der Inbegriff der Rechtsverhältnisse der Menschen an der Sache «Boden». Gegenstand des Bodenrechts ist nicht die Sache selber als natürliche Substanz; es sind die Beziehungen der Menschen zum Boden und der Menschen untereinander bezüglich des Bodens. Diese Beziehungen sind in erster Linie durch die *existenzielle Bedeutung* des Bodens für die Menschen geprägt. Er ist eine der Grundlagen, ohne die menschliches Dasein unmöglich ist; der Einzelne, aber auch die Gemeinschaft sind unausweichlich darauf angewiesen. Sie müssen sowohl über Boden *verfügen* können, indem sie ihn erwerben, veräussern, belasten oder vererben, als auch in der Lage sein, Boden zu *benutzen*, indem sie darauf wohnen, arbeiten oder ihre Freizeit verbringen.

Es liegt auf der Hand, dass deshalb verschiedenste Interessen am Boden bestehen, die sich zudem vielfach widersprechen. Aufgabe jeder Bodenordnung ist es, diese *Interessenkonflikte* zu lösen. Eine *Boden-Ordnung* will möglichst allen diesen Ansprüchen gerecht werden. Sie löst die Interessenkonflikte weder dadurch, dass sie individuelle Interessen am Boden gänzlich unterdrückt (extremer Kollektivismus), noch gewisse soziale Beziehungen zum Boden völlig beiseite schiebt (extremer Individualismus); sie verdrängt die Lösung auch nicht einfach in die Utopie. *Einer echten Bodenordnung ist es aufgetragen, hier und jetzt, in unserem Alltag, einen tragbaren, gerechten Ausgleich aller Interessen am Boden zu suchen.* Jede Bodenordnung ist damit *zeitgebunden*. Die Interessen am Boden sind immer auch

bedingt durch die jeweiligen Lebensverhältnisse. Diese *wandeln* sich laufend – und mit ihnen die Ansprüche am Boden. In der Masse, als sich die Wirklichkeit ändert, besteht die Gefahr, dass der einmal erreichte Ausgleich derart gestört wird, dass die Bodenordnung den geänderten Bedingungen angepasst werden muss. Aus rechtlicher Sicht *besteht das Bodenproblem in einer Ungerechtigkeit der Ordnung der beteiligten Interessen.* Es entspringt dem Bedürfnis, die Rechtsordnung wirtschaftlichen, demokratischen, technischen und anderen ausserrechtlichen Veränderungen anzupassen. Daneben ist immer auch zu fragen, ob der bisher erreichte Ausgleich an sich – abgesehen von Umgestaltungen in der Tatsachenwelt – gerecht sei oder ob sich daraus Bodenprobleme ergäben, die es durch Reformen zu überwinden gilt. *Die Bodenordnung ist kein Zustand, sondern eine dauernde Aufgabe.* Jede Generation muss sich erneut darum bemühen, den ihrer Zeit gemässen Ausgleich zu finden. Der vorliegende Aufsatz will diesen Reformbestrebungen im Bund, namentlich in den letzten dreissig Jahren, nachgehen.

### 2. Die Entstehung der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie und ihrer Schranken

Unsere Bodenordnung ist verhältnismässig jung. Die eine der beiden wichtigsten Quellen kann man in der Helvetik und im beginnenden 19. Jahrhundert, die andere in der Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg sehen.

Den Zeichen ihrer Zeit, namentlich nordamerikanischem und französischem Vorbild folgend, gewährleistete die *Helvetische Verfassung von 1789* (Art. 9) erstmals ein verfassungsmässiges Recht des Privateigentums. Von einer absoluten Eigentumsfreiheit war freilich auch damals nie die Rede; die verfassungsmässige Verankerung sollte bloss besonderen Schutz gegen ungerechtfertigte Enteignungen gewähren:

«Privateigentum kann vom Staat nicht anders verlangt werden als in dringenden Fällen oder zu einem allgemeinen, offenbar notwendigen Gebrauch und dann nur gegen eine billige Entschädigung.»

Im gleichen Jahr gewährleistete dann ein Gesetz vom 13. Dezember 1789 die *Baufreiheit*, freilich wiederum ausdrücklich nur innerhalb der «Schranken des Privateigentums der Mitbürger und des öffentlichen Wohls» (1). Damit war der Grund zur *Lehre vom Privateigentum und seinen Schranken* gelegt. Der *Begriff des Eigentums* steht danach unabänderlich als Recht zur freien Verfügung über den Boden und zu seiner freien Benutzung fest. Ebenso selbstverständlich war es schon für die Helvetik, dass keine Zeit und keine Gesellschaft darauf verzichten kann, in die Rechtsordnung die erforderlichen Eigentumsbeschränkungen aufzunehmen. Diese ändern nichts am Begriff, sondern bestimmen den *Inhalt der tatsächlichen Befugnisse* des konkreten Eigentümers über bestimmte Sachen. Seinem Begriff nach ist Eigentum totale Sachherrschaft, nie aber seinem Inhalt nach (2).

Nach der Restauration fand die Eigentumsgarantie in die *Kantonsverfassungen* Eingang. Die Bundesverfassung begnügte sich zunächst mit einer Ermächtigung zu Enteignungen, ohne die Eigentumsgarantie zu erwäh-

nen, offenbar in der Annahme, es obliege den Kantonen, die Eigentumsrechte zu ordnen (Art. 21 Bundesverfassung 1848, Art. 23 Bundesverfassung 1874) (3). Das Bundesgericht erklärte dann freilich 1960, die Eigentumsgarantie sei ein ungeschriebenes Grundrecht der Bundesverfassung (4). Seit der Volksabstimmung vom 14. September 1969 über die «verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts» – die sogenannten «*Bodenrechtsartikel*» – steht die *Eigentumsgarantie ausdrücklich in der Bundesverfassung* (Art. 22ter), nämlich:

«Das Eigentum ist gewährleistet.

Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.

Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.»

### 3. Die Bodenrechtliche Umgestaltung seit dem Zweiten Weltkrieg im allgemeinen

#### 3.1 Der Kampf gegen die Bodenspekulation

Im und nach dem Zweiten Weltkrieg veränderte sich das Bodenrecht tiefgreifend. Bemerkenswert ist dabei, dass sich mehr und mehr die Meinung durchsetzte, nur der *Bund* sei in der Lage, die Bodenprobleme zu lösen. Da er abgesehen von der *Zivilrechtskompetenz* (Art. 64 Bundesverfassung) bei Abschluss des Weltkrieges über keinerlei verfassungsmässige Grundlagen verfügte, bedeutete dies, dass in einem «Zweifrontenkrieg» zunächst um *Teilrevisionen der Bundesverfassung* und dann noch einmal um die Ausführungsgesetzgebung gekämpft wurde.

Das wichtigste Anliegen der letzten dreissig Jahre bodenpolitischer Entwicklung war der *Kampf gegen die Bodenspekulation*. Dieser wurde zunächst mit Schwergewicht rein vordergründig geführt; man beschränkte sich darauf, die unmittelbaren Folgen anzugehen, im wesentlichen durch Vorschläge zur Einführung von Sperrfristen, Vorkaufsrechten oder anderen *Verfügungsbeschränkungen* einerseits und zur *Verstaatlichung* anderseits.

Nach gewissen kriegsnotrechtlichen Vorläufern kam ein früher, bedeutsamer Impuls vom «Volksbegehren zum Schutz des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation», der sogenannten *Jungbauerninitiative*, vom 1. Juli 1943, die dann freilich 1950 verworfen wurde. Sie wollte den Bund generell beauftragen, «das nutzbare Grundeigentum der Spekulation zu entziehen» (5). Nach diesem Vorspiel, der Auseinandersetzung um den Familienschutzartikel (Art. 34quiquies Bundesverfassung) und dem Erlass der ersten Gesetze zum landwirtschaftlichen Bodenrecht in den Jahren 1945 bis 1951 griffen der nachmalige Bundesrat Spühler und der Berner Stadtpräsident Freimüller die *Spekulationsproblematik erstmals umfassend* auf. Spühler (6) geisselte in seinem Postulat, das von Kurt Kim als Beginn einer neuen Entwicklung bezeichnet wurde (7), die vorhandenen Missstände und beantragte eidgenössische Massnahmen, namentlich ein *Vorkaufsrecht der Gemeinden*, eine *Einsprachemöglichkeit* gegen spekulative Handänderungen und generell «den Ausbau des Bodenrechts». Frei-

müller (8) schlug zudem eine *Sperrfrist* für Veräusserungen nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke und ein *allgemeines Enteignungsrecht* vor. Bundesrat Feldmann nahm die Postulate im wesentlichen mit dem Hinweis entgegen, für Massnahmen im nichtlandwirtschaftlichen Bereich *fehle dem Bund die Verfassungsgrundlage*. Gleichzeitig teilte er jedoch mit, er habe die «*Expertenkommission Jenny/Sieber/Weber*» wie sie später genannt wurde, eingesetzt, die alle aufgeworfenen Fragen umfassend zu prüfen habe. Diese Kommission schlug in ihrem Bericht vom 11. Dezember 1958 in erster Linie auf der Angebotsseite «eine weitblickende Bodenreservpolitik des Gemeinwesens» und auf der Nachfrageseite «eine mindestens dreijährige Sperrfrist für die Wiederveräusserung von Bauland» vor. In der Öffentlichkeit herrschten jedoch Ablehnung und Ratlosigkeit vor. Auch als der Bundesrat sich am 11. Dezember 1963 zu einer Sperrfrist für unüberbautes Bauland bereit erklärte, folgte ihm das Parlament nicht (9).

Angeichts dieses stockenden parlamentarischen Verfahrens lag es nahe, den Weg der *Volksinitiative* zu beschreiten. 1956, 1961 und 1962 waren in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Zürich bereits Volksbegehren gegen die Bodenspekulation zustande gekommen, und am 27. September 1962 hatte der Kanton Basel-Land eine entsprechende Standesinitiative beschlossen. Am 10. Juli 1963 übergaben dann die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schweizerische Gewerkschaftsbund dem Bund ihr «*Volksbegehren gegen die Bodenspekulation*», das den Bund generell zu Massnahmen gegen die Bodenpreissteigerung, zur Verhütung der Wohnungsnot und zur Förderung der Landes-, Regional- und Ortsplanung verpflichtete und ihm dazu ein generelles Vorkaufsrecht sowie ein Enteignungsrecht ohne Verpflichtung zu voller Entschädigung einräumen wollte (10). Kurz vorher hatte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die *Expertenkommission Jenny/Sieber/Weber* reaktiviert und erweitert. In ihrem Schlussbericht vom 15. Februar 1965 regten die Gutachter im wesentlichen an, das Volksbegehren zur Ablehnung zu empfehlen und einen Gegenvorschlag aufzustellen, der die berechtigten Anliegen des Volksbegehrens aufnehme, gleichzeitig aber die Eigentumsgarantie ausdrücklich umreisse und ein gesetzliches Vorkaufsrecht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden an bestimmten, zum voraus bezeichneten Grundstücken, die wegen ihrer Lage für zukünftige öffentliche Bedürfnisse vorbehalten bleiben sollten, einzuführen.

Am 2. Juli 1967 haben Volk und Stände diese *Bodenspekulationsinitiative verworfen*. Eine wesentliche Rolle spielte dabei die «formelle Zusicherung» des Bundesrates (11), «die Arbeit an einem selbständigen bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag ohne Verzug weiterzuführen, um so rasch wie möglich zu einer Vorlage an die eidgenössischen Räte zu gelangen» (12). In den folgenden Jahren verlagerte sich dann das politische Interesse für den Kampf gegen die Bodenspekulation auf die sogenannten *Bodenrechtsartikel* und die darin vorgesehene Raumplanung (13); darauf wird noch einzugehen sein.

#### 3.2 Schutz des landwirtschaftlichen Bodens

Das zweite Hauptanliegen der Bodenpolitik der letzten

dreissig Jahre war der Schutz des landwirtschaftlichen Bodens, getreu dem alten Grundsatz, dass der Bauer dem Boden seinen Wert gebe und deshalb dessen Eigentümer sein soll (14). Einerseits ging es um den *Schutz des selbstbewirtschaftenden Eigentümers*, namentlich durch die Garantie eines Bodenpreises auf der Basis des wirtschaftlichen Ertrages sowie durch Massnahmen gegen die Überschuldung, gegen die Zerstückelung und für eine Arrondierung der landwirtschaftlichen Betriebe, andererseits um den *Schutz des Pächters*, um ihm eine langfristige und existenzsichernde Nutzung zu ermöglichen.

Nach dem Kriege galt es, die strenge notrechtliche Regelung, die es grundsätzlich nur dem Selbstbewirtschafter erlaubte, landwirtschaftlichen Boden zu erwerben, und zwar bloss zu einem Preis von höchstens 130 % des Ertragswertes, in die ordentliche Gesetzgebung überzuführen (15). Anders als beim nichtlandwirtschaftlichen Boden gelang es unter diesen Umständen und teils unter dem Druck der Jungbauerninitiative (5) verhältnismässig rasch, in den *neuen Wirtschaftsartikeln* die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen:

«Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen:

b) Zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes» (Art. 31bis Abs. 3 lit. b Bundesverfassung).

Somit war das Fundament zu einem *umfassenden, besonderen landwirtschaftlichen Bodenrecht* gelegt. Die anschliessende Auseinandersetzung spielte sich damit auf der Stufe der Gesetzgebung ab. Schon 1951 wurden die beiden wichtigsten Erlasse geschaffen, nämlich das *Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes* vom 12. Juni 1951 (16) und das *Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und des Bauernstandes* vom 3. Oktober 1951, das sogenannte *Landwirtschaftsgesetz* (17). Darin sind vorab ein beschränktes Vorkaufsrecht des Selbstbewirtschafters, ein für die Kantone fakultatives Einspruchsverfahren gegen landwirtschaftliche Liegenschaftsverkäufe, eine zehnjährige Sperrfrist für Wiederverkäufe sowie die Güterzusammenlegung und andere Bodenverbesserungsmassnahmen vorgesehen. Vorangegangen waren erbrechtliche und obligationenrechtliche Bestimmungen im Zivilgesetzbuch sowie das Bundesgesetz über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen vom 12. Dezember 1940 (18).

Bis heute ist die *grundsätzliche Kritik* an diesem landwirtschaftlichen Bodenrecht nie verstummt: Landwirtschaftliche Betriebe gingen weiter in den Besitz von Nichtlandwirten über, und die Pächter stünden oft vor unüberwindlichen Problemen (19). In dieser Richtung stiess in neuester Zeit eine Motion Broger (20) vom 3. Oktober 1973 vor, in der ein obligatorisches Bewilligungs- beziehungsweise Einspracheverfahren oder ein – offenbar generelles – Vorkaufsrecht vorgeschlagen wurde. *Bundesrat Furgler* nahm das Postulat entgegen (21) und unterstrich, dass mit der Einführung der *Landwirtschaftszone* nach dem in Bearbeitung stehenden Raum-

planungsgesetz des Bundes die aufgegriffenen Probleme viel an Brisanz verlören, weil damit die Zweckentfremdung verhindert werde. Diese Entwicklung sei abzuwarten. In ähnlicher Weise befinden sich eine Reihe von anderen landwirtschaftlichen Begehren und Wünschen im «Wartsaal der Raumplanung», so die Fragen der Flächenbeiträge zur Brachlandbewirtschaftung oder des volkswirtschaftlichen Ausgleiches.

### 3.3 Förderung des Wohnungswesens und weitere bodenpolitische Anliegen

Bodenpolitische Aspekte haben vorab auch die Anliegen der Wohnbaupolitik, des Mieterschutzes und der Eigentumsförderung. Der Bund griff während des Krieges und bis 1950 mehrfach durch *allgemeine Förderungsaktionen in die Wohnbaupolitik* ein. Durch den Familienschutzartikel (Art. 34quiquies Abs. 3 Bundesverfassung) (22) hatte er die Befugnis erhalten, «auf dem Gebiet des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu unterstützen». Schon kurz nach 1950 zeigte es sich, dass zumindest für den *sozialen Wohnungsbau* weitere Hilfe nötig war. Als sich dann das Gleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt dennoch nicht einpendelte, beschloss die Bundesversammlung gestützt auf einen Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission mit dem Titel «Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik» (23), der erstmals eine *umfassende Vorstellung über die Wohnbaupolitik* enthielt, das *Bundesgesetz über die Förderung des Wohnungsbaus* vom 19. März 1965 (24).

In engem sachlichem Zusammenhang mit der Wohnbaupolitik steht das *Mietrecht*, insbesondere der *Kündigungsschutz des Wohnungsmieters*. Der Bund bemühte sich nach dem Krieg immer mehr, die notrechtliche *Preiskontrolle* durch den freien Wohnungsmarkt abzulösen. Der Verfassungszusatz vom 9. Oktober 1964 (25) sah denn auch den Übergang von der Mietzinskontrolle zur Mietzinsüberwachung vor, die ihrerseits bis Ende 1970 befristet war. Durch Wohnbauförderungsmassnahmen sollte die wirtschaftliche Voraussetzung für ein freies Spiel von Angebot und Nachfrage geschaffen werden. In dieser Übergangssituation traf am 11. Oktober 1967 das *Volksbegehren für ein Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes* ein (26). Der Bundesrat lehnte es im wesentlichen mit der Begründung ab, das Ziel der Wohnbaupolitik dürfe nicht sein, die Wohnungsversorgung zu verstaatlichen, sondern die Voraussetzungen für eine gesunde Entwicklung zu schaffen und *Hilfe zur Selbsthilfe* zu leisten. Hingegen sei das Wohnungswesen in hohem Masse auf öffentliche Vorleistungen angewiesen; auch obliege es dem Staat, ein bestimmtes Existenzminimum sicherzustellen (27). Gleichzeitig kündigte er eine langfristige wohnungspolitische Konzeption sowie kurzfristig wirksame Massnahmen wie den Kündigungsschutz im Obligationenrecht an (28). Parlament und Volk lehnten darauf dieses Volksbegehren ab.

Mehr und mehr trat neben die Wohnbaupolitik das Ziel der *Eigentumsstreuung*. Wichtigste Schritte in dieser Richtung waren die Wiedereinführung des *Stockwerkeigentums* durch das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1963 über die Änderung des vierten Teiles des Zivilge-

setzbuches (29). Anfangs noch skeptisch (30), überzeugten sich die Bundesbehörden mehr und mehr, dass auch der Bund seinen Beitrag leisten müsse, so Bundesrat Brugger am 8. März 1971 (31).

Aus den angekündigten konzeptionellen Arbeiten entstand dann die *weitgreifende verfassungsrechtliche Neuordnung des Wohnbau- und Mieterschutzwesens, unter Einschluss der Eigentumsförderung* (Art. 34sexies und Art. 34septies Bundesverfassung), die am 5. März 1972 angenommen wurde. Am gleichen Tag lehnten Volk und Stände das «Volksbegehren zur Bildung eines Wohnbaufonds» (*Denner-Initiative*) ab (32). Ein halbes Jahr später fand die neue Verfassungsbestimmung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge Zustimmung, die den Bund unter anderem zur Förderung zur Selbstvorsorge durch Massnahmen der Eigentumspolitik ermächtigt (Art. 34quater Abs. 6 Bundesverfassung). Gestützt auf die neue Verfassungsgrundlage hat die Bundesversammlung am 4. Oktober 1974 – gleichzeitig mit dem Raumplanungsgesetz – das neue eidgenössische *Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz* verabschiedet (33). Es geht von der Annahme aus, dass zu den *Voraussetzungen eines funktionstüchtigen Wohnungsmarktes, die der Staat bereitzustellen hat, bodenrechtliche Instrumente gehörten*, nämlich in erster Linie Massnahmen der Erschliessung (Erschliessungsbegriff, Erschliessungspflicht, Erschliessungsbeiträge mit Fälligkeitsregelung) und der Baulandumlegung (Anordnungsrecht, Bauverpflichtung), die ihrerseits in den Gesamtrahmen der *Raumplanung* eingefügt werden müssten (Art. 3 ff. Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz).

Weitere *bodenpolitische Aspekte* sind namentlich in der Gesetzgebung über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, in gewissen konjunkturpolitischen Massnahmen wie insbesondere solchen auf dem Gebiet der Bauwirtschaft oder im neuen Wasserwirtschaftsartikel der Bundesverfassung (Art. 24bis) enthalten.

#### 4. Die Entwicklung der Raumplanung seit dem Zweiten Weltkrieg

Wohl erstmals auf Bundesebene hat Nationalrat Meili, der Architekt der Landesausstellung 1939, unterstützt von massgebenden freisinnigen Ratskollegen, Landesplanungsfragen in seiner Motion vom 16. Mai 1941 aufgegriffen (34). Zunächst ging es ihm um *Arbeitsbeschaffung* für die technischen Berufe: «... dass heute in einer Zeit, wo wenig Bauten ausgeführt werden, Gelegenheit zum Projektieren ist... Wir müssen in einer Zeit, wo der Wiederaufbau einsetzt, bereit sein und nicht gezwungen sein müssen, erst dann zu projektieren.» Er schilderte Fehlentwicklungen, die sich aus der Planlosigkeit ergeben hätten, wies darauf hin, wie vor Mitte des 19. Jahrhunderts der Raum nach Gesetzmässigkeiten genutzt worden sei, wie Planlosigkeit der Verschleuderung finanzieller Mittel gleichkomme, und wie auch in der Natur das Wachstum bestimmten Regeln folge. Er regte *umfassende planerische Studien* an, bei denen es vor allem um die Koordination der Entwicklung der Siedlungen, der Landwirtschaft und des Verkehrs gehe.

Ferner müsse *das Land im wesentlichen nach vier Zwecken aufgeteilt werden*, nämlich Landwirtschaft, Industrie, Wohnen und Verkehr. Gleichzeitig seien auch unsere Natur und unsere Ortschaften zu schützen. Nationalrat Reinhard beantragte ergänzend – schon 1941 – den Erlass eines *Bundesgesetzes über die Landes- und Regionalplanung* mit dem Hauptziel, die Arbeit der Gemeinden und der Kantone zu koordinieren. Weiter regte er an, das kriegsnotrechtliche Verbot der Bodenspekulation mit landwirtschaftlich nutzbarem Boden in ein ordentliches Genehmigungserfordernis überzuführen und die Entschädigung bei Enteignungen nach objektiven, nicht spekulativen Kriterien festzulegen. Bundesrat Kobelt war bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen, landesplanerische Anstrengungen Privater in sehr beschränktem Umfang *finanziell zu unterstützen* und die *Koordination* der mit Bauaufgaben und Arbeitsbeschaffung beauftragten Ämter des Bundes auszubauen. Darin sah er die «wichtigste Massnahme der Landes- und Regionalplanung». Gleichzeitig bestimmte er den eidgenössischen Delegierten für Arbeitsbeschaffung auch zum *Delegierten für Fragen der Landesplanung*. Im übrigen hielt er die bestehende Gesetzgebung für *ausreichend*. Die Ursache planerischer Schwierigkeiten sah er in erster Linie in den «konstitutionellen Verhältnissen», namentlich in der Eigentums-garantie, der Souveränität der Kantone und der Gemein-deautonomie, dann aber auch in der Schwierigkeit, den Interessenausgleich herbeizuführen und auf das Bestehende Rücksicht nehmen zu müssen.

Der zweite grosse Markstein in der Geschichte der Raumplanung auf Bundesebene bildete der sogenannte *Vorentwurf V vom März 1963 für die Revision des Bundesgesetzes über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes vom 12. Juni 1951*, der unter anderem die Trennung von Bauland und Landwirtschaftsland sowie die Ausscheidung von Bau-, Übergangs- und Landwirtschaftszonen vorsah (Art. 2 bis 5). Dieser Gesetzesentwurf ging unter anderem auf eine Eingabe des Schweizerischen Bauernverbandes aus dem Jahr 1959 zurück, in der die Einführung der Landwirtschaftszone verlangt wurde. Der Gesetzesentwurf scheiterte indessen an einem Gutachten von Professor Dr. Hans Huber vom 21. November 1964, in dem für die beabsichtigte Zonierung die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes bestritten wurde.

Einen dritten und für die Weiterentwicklung bedeutsamen Schritt leiteten am 14. Dezember 1962/19. März 1963 Ständerat Dietschi und Nationalrat Leber (35) mit zahlreicher Unterstützung aus beiden Räten am Vorabend der Einreichung des sozialdemokratischen «Volksbegehrens gegen die Bodenspekulation» mit ihrer Forderung nach einem *Bundesverfassungsartikel über die Eigentums-garantie und die Landesplanung* ein. Sie beantragten insbesondere, der Bund solle befähigt werden, allgemeine Grundsätze über die Landes-, Regional- und Ortsplanung einschliesslich die Zoneneinteilung zu erlassen und in seiner gesamten Tätigkeit eine zweckmässige, dezentralisierte Besiedelung des Landes zu fördern. Gleichzeitig *schlossen sie kategorisch jede Form der Verstaatlichung aus*, namentlich ein generelles Vor-kaufsrecht der öffentlichen Hand oder ein erweitertes

Enteignungsrecht. In der Begründung schlugen sie namentlich die Abtrennung genügender Flächen für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung vor. Für das Bauland empfahlen sie eine Erschliessungs- und Steuerordnung, die den Baulandmarkt liquid mache. Nationalrat Leber schloss: «*Dem Bodenproblem ist heute beizukommen, ohne dass die Eigentumsgarantie aufgehoben werden muss.* Diese Garantie sollte daher nicht nur in der Praxis des Bundesgerichtes, sondern im geschriebenen Verfassungsrecht unseres Landes verankert sein . . . Die Eigentumsgarantie bildet einen der wesentlichen Pfeiler unseres freiheitlichen Staates. Sie wird nicht zuletzt dadurch zur Diskussion gestellt, dass die soziale Verpflichtung des Grundeigentümers nirgends klar verankert ist. Es scheint mir daher notwendig zu sein, dass in der Verfassung selber die Verantwortung des Grundeigentümers gegenüber der Allgemeinheit klar zum Ausdruck gebracht wird . . .» Bundesrat von Moos nahm die Motionen im Blick auf die laufenden Vorarbeiten nur als Postulate entgegen; Ständerat Rohner, der Präsident der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, opponierte gegen die Umwandlung in ein (unverbindliches) Postulat.

Der Bundesrat hatte nämlich ab 1963 *umfassende Expertenabklärungen im Hinblick auf eine Neuordnung des Bodenrechts im Bunde eingeleitet*. So überwies er die Postulate Dietschi und Leber an die erwähnte erweiterte Expertenkommission Jenny/Sieber/Weber. Am 18. Oktober 1963 ermächtigte er sodann das Eidgenössische Departement des Innern, eine *Expertenkommission für Fragen der Landesplanung* einzusetzen. Sie sichtete in ihrem Bericht vom 6. Oktober 1966 die bestehenden Vorschläge für eine verfassungsrechtliche Neuordnung, formulierte einen eigenen Antrag und entwarf Grundzüge einer künftigen Gesetzgebung des Bundes, eingeschlossen deren bodenpolitische Aspekte. Im Sommer 1966 beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ferner eine namentlich aus juristischen Fachleuten zusammengesetzte *Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Verfassungsvorschlages für das Bodenrecht*, die anfangs 1967 ihrerseits Textvorschläge ablieferte. Am 15. August 1967 sandte der Bundesrat seine «*Botschaft über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Artikel 22ter und 22quater (verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts)*» an die Bundesversammlung, in der er abgesehen von redaktionellen Änderungen die Vorschläge der letztgenannten Arbeitsgruppe übernahm. In der Bundesversammlung betrafen die wichtigsten Auseinandersetzungen bei der Schaffung von Art. 22quater BV die *Frage, welche Rolle der Bund in der Raumplanung zu spielen habe*. Auf der einen Seite standen im wesentlichen Bundesrat und Ständerat, die dem Bund eine direkte allgemeine Gesetzgebungskompetenz auf dem ganzen Gebiet der Bodennutzung, einschliesslich der Besiedelung des Landes, zuerkennen wollten. Der Nationalrat war indessen nur für eine direkte Gesetzgebungskompetenz über die «*Zonenordnung*» zu gewinnen und wollte «*Erschliessung und Besiedelung des Landes*» bloss als Ziele dieser Gesetzgebung nennen. Den Kompromiss fand der Ständerat, indem er zwar auf eine direkte Gesetzgebungskompetenz bezüglich Bodennutzung und Besiedelung

verzichtete, jedoch den Gesetzgebungsgegenstand nicht mehr bloss mit «*Zonenordnung*», sondern mit *Raumplanung* umschrieb. Nationalrat Glarner umriss als Berichterstatter der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission die Bedeutung der Verständigungsformel im wesentlichen dahin, im Begriff der «*Raumplanung*» liege einmal das, was durch die Zonierungskompetenz abgedeckt gewesen wäre, nämlich eine geordnete Überbauung des Bodens, die Erhaltung oder Schaffung von Erholungsräumen, die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen und Bauzonen. Darüber hinaus gehöre beispielsweise auch die Verkehrsplanung, die Planung bezüglich Wasserversorgung, Abwasserreinigung usw. dazu (36). Am 14. September 1969 nahmen Volk und Stände diese sogenannten *Bodenrechtsartikel, das heisst die erwähnte Bestimmung über die Eigentumsgarantie* (vergleiche Ziffer 2 hievor), zusammen mit dem *Raumplanungsartikel* (Art. 22quater Bundesverfassung) in die Bundesverfassung auf; der Raumplanungsartikel lautet:

«Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.

Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.»

Nach dem Abschluss der parlamentarischen Beratungen setzte der Bundesrat die «*Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung*» unter dem Vorsitz von alt Regierungsrat Dr. Kurt Kim, die sogenannte *Kommission Kim*, ein, die in ihrem Bericht vom Dezember 1970 im wesentlichen Begriff und Umfang der Raumplanung, Aufgaben und Organisation auf dem Gebiete der Raumplanung beim Bund und die Beziehungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in der Raumplanung umschrieb. Die eigentlichen Gesetzgebungsarbeiten oblagen einer Expertenkommission unter dem Vorsitz von Professor Dr. Leo Schürmann, der sogenannten *Kommission Schürmann*. Sie lieferte ihren Entwurf am 14. Oktober 1970 ab.

Trotz dieser frühzeitigen Vorarbeiten war vorauszusehen, dass bis zur endgültigen Verabschiedung des Raumplanungsgesetzes noch Jahre verstreichen würden. Ebenso klar war, dass dieses Gesetz die von der Verfassung gewollte Raumordnung nicht schlagartig bringen werde, sondern dass die Kantone nochmals einige Jahre zur Einführung auch nur der ersten Generation der Massnahmen brauchen würden. Der Gesetzesentwurf gewährt ihnen denn auch mindestens fünf Jahre für den Erlass der Gesamttrichtpläne und minimal weitere drei Jahre für die Nutzungsplanung (37). Die Gefahr, dass in der Zwischenzeit nicht wiedergutmachende Schäden entstehen, Kantone und Gemeinden vor dannzumal fast unlösbare Probleme gestellt würden und die Gesetzgebung unter Zeitdruck geraten könnte, musste erkannt werden. In dieser Lage hat die Bundesversammlung am 17. März 1972 als *Sofortmassnahme den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung* (38) erlassen. Er bezweckt, drei einzelne Bodennutzungsinteressen provisorisch zu schüt-

zen, nämlich das Interesse an der Freihaltung der Landschaft, von Erholungsräumen und von Gebieten, die durch Lawinen und andere Naturgewalten gefährdet sind. Die Kantone wurden ermächtigt, darüber hinaus weitere Interessen zu schützen, namentlich das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen. *Diese Notmassnahme läuft Ende 1976 aus* (39).

Am 31. Mai 1972 hat dann der Bundesrat seine *Botschaft an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung* (40) verabschiedet. Nach langwieriger Beratung haben die eidgenössischen Räte am 4. Oktober 1974 das *Bundesgesetz über die Raumplanung* beschlossen; dagegen ist das Referendum zustande gekommen.

Nicht übersehen werden darf, dass der Bund abgesehen von diesen eigentlichen allgemein-raumplanerischen Erlassen eine *grosse Anzahl besonderer Gesetzgebungen mit raumplanerischen Nebenwirkungen* geschaffen hat. Hervorzuheben sind die Gesetzgebung auf dem Gebiete des *Gewässerschutzes* mit dem durch das System der öffentlichen Kanalisation bedingten Grundsatz der Trennung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet und mit weitgehenden Baubeschränkungen ausserhalb der Bauzonen oder, wo solche fehlen, ausserhalb des Einzugsbereiches der Kanalisation sowie den Bestimmungen über die Ausscheidung von Schutzbereichen im Interesse des Grundwassers und gegen die Gefahren von Öl und anderen wassergefährdenden Stoffen (41). Erinnert sei ferner an die bundesrechtliche Ordnung der Raumplanung und der Erschliessung als Massnahme zur indirekten Förderung des *Wohnungsbaus* (42), an die *Natur- und Heimatschutzgesetzgebung* (43) und das *forstpolizeirechtliche Walderhaltungsgebot* (44).

## **5. Die bodenrechtlichen Einrichtungen des Entwurfs für ein Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974**

### *5.1 Das zweifache Verhältnis von Bodenrecht und Raumplanung*

Die *Raumplanung* hat nach dem Auftrag der Verfassung die spontane Entwicklung der Bodennutzung derart zu beeinflussen, dass eine «zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes» gewährleistet wird (Art. 22quater Bundesverfassung), soweit dieses Ziel nicht von selbst erreicht wird. Sie dient also einer zweckmässigen, das heisst funktionsgerechten Bodennutzung und einem sparsamen Umgang mit dem knappen Gut Boden. Insofern ist die Raumplanung ein Mittel der Bodenpolitik. Sie ist aber *weder das einzige noch ein Allerweltsheilmittel für sämtliche Bodenprobleme*, trotz der etwas grossartigen Bezeichnung der Artikel 22ter und 22quater der Bundesverfassung als «verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts». Das Sachenrecht des Zivilgesetzbuches und viele andere bodenrechtliche Bestimmungen bestehen daneben fort; freilich sind mannigfache und teils tiefgreifende Querbeziehungen zwischen ihnen und dem Raumplanungsgesetz nicht zu verkennen.

### *5.2 Die bodenrechtlichen Einrichtungen für die Planungsphase*

Raumplanung ist ein zweistufiger Prozess: In einer vorbereitenden Phase – der Planung – wird ein Rahmen

aufgestellt, der dann in einem zweiten Schritt – der Durchführung der Planung – in die Wirklichkeit umgesetzt werden soll. In der *Planungsphase* ist Raumplanung zunächst ein blosses *Verfahren* zur Regelung von Konflikten aus der Bodennutzung; sie ist ein Bündel von Spielregeln für das Zusammenleben im Raum, das sicherstellen will, dass *alle Interessen an der Bodennutzung angemessen zum Wort kommen*, neben baulichen Interessen, zum Beispiel auch jene der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, des Grundwasserschutzes, neben denjenigen der Ballungszentren auch die Anliegen der Berggebiete usw. Die Raumplanung umfasst zweitens einen *Inhalt*, nämlich das Gebot eines gerechten Ausgleichs aller Interessen in einem Raum (Art. 4 Abs. 1 RPG). Die einzelnen Nutzungsinteressen müssen es sich gefallen lassen, dass sie in eine *Gesamtordnung* gestellt und an einer gemeinsamen *Zielvorstellung* gemessen werden (Art. 6, Art. 30, Art. 38 und 39 RPG); sie werden zu einer festen und verhältnismässig dauerhaften Nutzungsgemeinschaft verbunden, deren Ziel es ist, durch möglichst vorteilhafte Anordnung der verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten, möglichst weitgehende Schonung der Umwelt und anderer knapper Güter einen *grösstmöglichen Gesamtnutzen* zu erzielen. Sie bemüht sich also ganz allgemein darum, Nachteile der Bodennutzung zu vermeiden und die öffentlichen Mittel, zum Beispiel für die Infrastruktur, möglichst rationell und haushälterisch einzusetzen (vergleiche Art. 5 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 bis 3, Art. 10 RPG).

In zweiter Linie geht es innerhalb dieser Gesamtordnung um eine *möglichst gerechte Aufteilung auf die einzelnen Nutzungsinteressen*. Das Gesetz schreibt Kantonen und Gemeinden – nicht dem Bund – ausdrücklich vor, in ihren Räumen Siedlungsgebiet vom Nichtsiedlungsgebiet zu trennen und sowohl im Nichtsiedlungsgebiet Landwirtschaftszonen, Forstzonen, Erholungszonen, Schutzzonen, übriges Gebiet und allfällige weitere Zonen und im Siedlungsgebiet die verschiedenen Bauzonen auszuscheiden und für alle diese Interessen, ob politisch und wirtschaftlich stark oder schwach, genügend Raum zu reservieren (Art. 1 Abs. 2, Art. 6 Abs. 2, Art. 10 bis 16, Art. 18 Abs. 2 lit. b, Art. 25 Abs. 2 RPG). Gesetzlich verankert werden überdies die hauptsächlichen *Ausscheidungskriterien*, das heisst jene weitgehend *objektivierten* Massstäbe, die angeben, wie weit die einzelnen Interessen quantitativ und qualitativ zu berücksichtigen sind, wie gross also etwa das Siedlungsgebiet zu bemessen ist. Bei praktisch allen Nutzungen wird auf den bestehenden Zustand, die Eignung des Bodens und den künftigen Bedarf abgestellt werden müssen (ausdrücklich Art. 1 Abs. 2, Art. 5, Art. 6 Abs. 2, Art. 11, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 26 RPG). Bei einzelnen Nutzungen gelten zusätzliche spezielle Wegleitungen, so für Landwirtschaftsgebiete «die Erfordernisse einer rationellen produktionsorientierten Landwirtschaft» (Art. 12 Abs. 2 Satz 1 RPG).

### *5.3 Die bodenrechtlichen Einrichtungen für die Durchführungsphase*

Raumplanung ist nicht Selbstzweck. Sie ist genau so viel wert, wie davon verwirklicht werden kann. Die Durchführung ist unerlässlicher Bestandteil der Raumplanung.

Die Durchführung der Raumplanung meint den Inbegriff der Anstrengungen, die notwendig sind, damit auf den einzelnen Parzellen tatsächlich geschieht, was sich der Plan vorgestellt hat. In unserer freiheitlichen Ordnung ist die effektive Bodennutzung und damit *die Durchführung der Raumplanung in erster Linie Sache der Privaten*; sie erstellen Bauten und Anlagen und sind für die landwirtschaftliche Nutzung zuständig. Deshalb besteht die Durchführung der Raumplanung für das Gemeinwesen zunächst darin, die private (und die entsprechende öffentliche) Bodennutzung – negativ – auf ihre Plangemässheit zu kontrollieren; dazu schreibt das Gesetz die Einführung des *Baubewilligungsverfahrens* vor (Art. 32 f. RPG), das vor Erlass des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung noch keine Selbstverständlichkeit war. Damit begnügt sich das Gesetz jedoch nicht. *Es verpflichtet das Gemeinwesen* – für die meisten Kantone neu – *zu realistischer Planung* (Art. 7 Abs. 2, Art. 11 Abs. 1 lit. b und Art. 26 RPG) *und zu positivem Engagement für die Planverwirklichung*. Raumplanung soll nicht mehr nur ein (schöner) Traum sein, sondern die Möglichkeiten und Grenzen sie zu realisieren, von vorneherein einbeziehen und berücksichtigen. Sie soll auch nicht mehr bloss eine (lästige) Schranke, sondern auch eine Chance für die Bau- und Nutzungswilligen sein.

Diesem Ziel dienen einmal *indirekte* Mittel, mit denen Kantone und Gemeinden *Anreize* schaffen und von planwidriger Nutzung, namentlich spekulativer Baulandhortung, abhalten können. Im Vordergrund steht die Erschliessungspflicht (Art. 28 Abs. 1 RPG), die freilich bereits heute geltendes Recht ist (Art. 5 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz). Das Gemeinwesen soll damit verhalten werden, das Land in der Bauzone im Gleichschritt mit der Baunachfrage und grundsätzlich ohne Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand mit Bundeshilfe (Art. 43 RPG) zu erschliessen. Die Privaten sollen dabei verpflichtet werden, abgesehen von Härtefällen, generell bereits im Zeitpunkt der durchgeführten Erschliessung *Erschliessungsbeiträge* zu leisten (Art. 28 Abs. 2 RPG), wie dies ebenfalls im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vorgeschrieben ist (Art. 6). Durch die *Mehrwertabschöpfung* (Art. 37 RPG) sollen durch Einzonung, Erschliessungen oder andere planerische Vorkehren verursachte «erhebliche» Gewinne im Zeitpunkt des Verkaufs oder der Überbauung einer Liegenschaft in «angemessenem» Umfang erfasst werden; das ist eine Forderung der ausgleichenden Gerechtigkeit für arbeitsloses Einkommen und soll eine Quelle zur Finanzierung der Raumplanungsmassnahmen, insbesondere des *volkswirtschaftlichen Ausgleichs* für die Landwirtschaft (Art. 45 RPG), werden. Die Bundesgesetzgebung führt die Mehrwertabschöpfung freilich nicht selber ein; sie verpflichtet lediglich die Kantone dazu, dies auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung (mit Volksabstimmung) zu tun.

Das Raumplanungsgesetz bietet den Kantonen und Gemeinden neben den indirekten gewisse *direkte* Durchführungsmittel an, so die Bausperre oder *Planungszone* (Art. 36 RPG), die *Landumlegung* (Art. 34 RPG), wenn für die Durchführung von Nutzungsplänen dingliche

Rechte an Grundstücken neu geordnet werden müssen, und als allerletzte Massnahme *Enteignungsbefugnisse* (Art. 35 RPG). Das Gesetz gewährt dabei kein generelles Enteignungsrecht, sondern nur für im Nutzungsplan enthaltene Ausscheidungen, die ohne öffentlichen Eigentumserwerb nicht durchführbar sind.

## 6. Versuch einer Würdigung

### 6.1 Vom Eigentumsverständnis des frühen 19. Jahrhunderts und interventionistischen Korrekturen

Stark vereinfacht ausgedrückt, sah das Eigentumsverständnis des 19. Jahrhunderts die Gesellschaft im wesentlichen bloss als ein Gefüge von individuellen, allerdings miteinander verbundenen und aufeinander angewiesenen Elementarteilchen, eben den einzelnen Menschen. Sie sind nach der damaligen Auffassung von ihrer Natur her bestrebt, ihre persönlichen Bedürfnisse möglichst zu befriedigen. Dazu treten sie mit anderen Menschen, die sich ebenso verhalten, in Beziehungen. In dieser Begegnung gleichen sich die beteiligten Interessen ganz natürlich aus und passen sich einander an. So entsteht *spontan eine natürliche Harmonie*. Damit sich dieses Wechselspiel «natürlich» entfalten kann, ist es möglichst vor «künstlichen» Eingriffen durch den Staat zu bewahren. Die Eigentumsfreiheit musste daher als *Abwehrrecht gegen potentielle Eingriffe des Staates* konstruiert werden. Aufgabe des Staates war es vorab, in statischem Sinne die gegenseitigen Entfaltungsmöglichkeiten der einzelnen Menschen abzugrenzen und Störungen des friedlichen Zusammenlebens in der bestehenden, von selbst sich bildenden Ordnung zu verhindern. Das heisst nicht, dass der Staat damals fortschrittsfeindlich gewesen wäre. Er verstand sich nur nicht als einer der Motoren der Entwicklung, sondern folgte ihr, sie beschützend und sie ergänzend nach. Er war im wesentlichen *Ordnungsstaat* oder «Nachtwächterstaat». Ein Blick in die aargauische Gesetzessammlung von 1846 (45) zeigt, dass *auch damals Eigentumsbeschränkungen vorkamen*, indessen praktisch nur auf dem Gebiet der Landesverteidigung, beim Bau und Unterhalt von öffentlichen Werken wie Strassen, Brücken oder Wasserbauten, die mangels Rentabilität von privater Initiative nicht hervorgebracht wurden, dann bei der Regelung von Konflikten unter Privaten (zum Beispiel privates Nachbarrecht) sowie zwischen privater Tätigkeit und dem Interesse an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (Baupolizei, Gesundheitspolizei usw.).

Mehr und mehr setzte sich dann die Meinung durch, das Gesetz der natürlichen Harmonie funktioniere in einzelnen Randgebieten nicht, sondern müsse *durch punktuelle künstliche Interventionen ergänzt werden*. Es sei als Beispiel an das aargauische Flurgesetz vom 27. März 1912 mit seinem landwirtschaftlichen Bodenrecht (46), an das Zerstückelungsverbot im Zivilgesetzbuch (Art. 616) oder an das alte Bundesgesetz vom 24. März 1876 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge (47) erinnert. Durch das freie Wechselspiel der Kräfte lässt sich eben kaum jeder Waldeigentümer dazu bewegen, mit Rücksicht auf Lawinenzüge oder den Wasserhaushalt von einer Rodung abzusehen. Hier muss der Staat die langfristigen Interessen aller schützen.

## 6.2 Die Raumplanung als natürliche Folge der Entwicklung der letzten Jahrzehnte

Die Zeit des Zweiten Weltkrieges und die Jahre danach waren vorwiegend dem punktuellen Eingriffsdenken des Interventionismus verhaftet. Man denke an die zaghaften Schritte auf dem Gebiet des landwirtschaftlichen Bodenrechts, an die Mietpreiskontrolle und die Vorschläge für Sperrfristen, Vorkaufsrechte oder andere Verfügungsbeschränkungen im Kampf gegen die Bodenspekulation. Auch Anhänger der Raumplanung dachten teils zunächst an eine Neuordnung des Verfügungsrechts über den Boden als Allerweltsheilmittel; auf der politischen Linken wurden Vorkaufs- und Enteignungsrechte gefordert, auf der Rechten eine aktive Bodenreservepolitik des Gemeinwesens zugestanden. Solange indessen das Gemeinwesen flächenmässig nicht viel Eigentum besass und eine *Verstaatlichung* wegen ihrer schweren Konsequenzen für den Bodenmarkt und die freiheitliche Ordnung insgesamt von vorneherein *ausschied*, konnte der Weg über eine öffentliche Verfügungsmacht über den Boden keinen Erfolg bringen. Wie mehr und mehr erkannt wurde, war dieser Weg auch *von der Sache her nicht zwingend*. Schon der erste Bericht der Expertenkommission Jenny/Sieber/Weber vom 11. Dezember 1958 hatte aufgezeigt, dass die bodenpolitischen Probleme dadurch verursacht wurden, dass in den letzten Jahrzehnten die *Ansprüche an die Bodennutzung stark angewachsen sind*. Ebenso ist der Druck gegen wirtschaftlich weniger interessante Nutzungen, zum Beispiel die Landwirtschaft, aber auch gegen die Schätze der Umwelt angeschwollen. Dementsprechend ist *der Boden knapper* geworden, aber auch *die öffentlichen Mittel sind knapp* geworden, die für Erschliessung und sonstige Infrastruktur aufzubringen sind, namentlich in den grossen Ballungsgebieten. Mehr und mehr erkannte man damit, dass die Bodenfrage vorab ein Problem der *Verteilung* der Ansprüche auf die *Nutzung* des Bodens ist, nicht primär eine Frage des Verfügungsrechts und des Eigentumstitels.

*Die Raumplanung mit ihrer Zonen- und Nutzungsordnung, wie sie sich in vielen Kantonen eingebürgert hatte, wurde zunehmend als taugliches Mittel zur Lösung dieses Verteilungsproblems anerkannt.* Man begriff sie als natürliche Folge der technischen, demographischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandlungen seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts, als die Grundlagen des bestehenden Bodenrechts geschaffen wurden. Die so verstandene Raumplanung entspringt *weder irgendwelchen Ideologien noch technokratischen Euphorien*, sondern ist eine Folge harter Fakten und der sich daraus ergebenden Probleme für das Zusammenleben in unserer freiheitlichen Gesellschaft. Diese Planung wächst *«organisch aus einer persönlichkeitsbezogenen Eigentumsordnung heraus»*, wie der Bundesrat in seiner Botschaft zu Art. 22ter und 22quater der Bundesverfassung im Anschluss an Professor Meier-Hayoz darlegte (48). Sie will lediglich unter den geänderten Verhältnissen unserer Zeit möglichst viel Eigentumsfreiheit für möglichst viele gewährleisten. Ihr fundamentales Ordnungsmittel bleibt die *Selbstverantwortung* und damit das individuelle Eigentum am Boden. Der primäre Ausgleichsmechanismus des freien Spiels der Kräfte ist weiterhin der

Markt. Er muss sich freilich an gewisse *Randbedingungen* halten, die die Gemeinschaft setzen muss, damit sich alle, nicht nur die Gutwilligen, daran halten. Die Harmonie der Gesellschaft entsteht eben nicht in jedem Falle spontan, sondern ist ein labiles Gleichgewicht, das in gewissen Bereichen, wie zum Beispiel auf dem Gebiet des Bodenrechts, durch einen kollektiven Willen bewusst und immer neu befestigt werden muss. Harmonie ist in derartigen Fragen nicht einfach eine Tatsache, sondern ein politischer Auftrag zu einer *staatlichen Rahmenordnung*.

## 6.3 Eine Chance für das Raumplanungsgesetz

### 6.3.1 Keine Verstaatlichungsgefahr

*Das Raumplanungsgesetz genügt freiheitlichen Anforderungen.* Insbesondere fördert es keine Verstaatlichungen. Die herkömmlichen *strengen Voraussetzungen der Enteignung* gelten weiterhin. Enteignung kommt nach wie vor nur für aktuelle und konkrete öffentliche Interessen in Frage, nicht auf Vorrat. Im Gegenteil: Das Gesetz enthält *einige wesentliche zusätzliche Sicherungen für den Grundeigentümer*. In erster Linie wird der allgemeine Grundsatz der *Verhältnismässigkeit* (Art. 4 RPG) präzisiert, indem Enteignungen nicht schon dann zulässig sind, «wenn es das allgemeine Wohl erfordert», wie etwa nach dem aargauischen Baugesetz (§ 181 Abs. 1), sondern erst dann, «wenn die Durchführung der Nutzungspläne in ihrem wesentlichen Inhalt unmöglich oder übermässig erschwert» ist (Art. 35 Abs. 1 RPG); «Nutzungsordnungskosmetik» ist verboten (49). Enteignung kommt sodann nur in Betracht, wenn sich die Nutzungspläne *durch andere Mittel nicht verwirklichen lassen* – nur als *allerletztes Mittel* (50). Zuerst ist auf gütlichem Weg, insbesondere durch freihändigen Erwerb, dann durch Realabtausch auf dem Wege der Landumlegung, aber auch via Erschliessungspflicht, sofortigen Bezug der Erschliessungsbeiträge usw. eine Lösung zu versuchen (51). Der Weg der *Baulandenteignung* steht nur gegen grossflächige Spekulationen offen; aktueller und späterer Eigenbedarf sind ausgenommen (Art. 35 Abs. 2 RPG). Dass jemand einen grossen Garten besitzt, berechtigt das Gemeinwesen nicht zur Enteignung; in der nationalrätlichen Kommission wurde festgehalten, dass 2000 bis 4000 m<sup>2</sup> zonenwidrig genutztes Land keinen «wesentlichen Inhalt» eines Planes ausmachten (52).

Alle, namentlich von sozialdemokratischer Seite eingebrachten *Anträge, die darauf hinausgelaufen wären, das private Eigentum langsam an den Staat überzuführen, wurden verworfen*, so Vorschläge zu einem auch nur beschränkten Vorkaufsrecht oder zu einer Pflicht, das enteignete Land generell nur noch im Baurecht abzugeben. Bei der Baulandenteignung hat der Gesetzgeber überdies ausdrücklich vorgeschrieben, dass die enteigneten Grundstücke *unverzüglich zu überbauen* und auf dem Wege einer *öffentlichen Ausschreibung*, die Missbräuche ausschliesst, *wieder in Privatbesitz überzuführen* sind, soweit sie das Gemeinwesen nicht für eigene Bedürfnisse, zum Beispiel für den Bau eines Schulhauses, benötigt (Art. 35 Abs. 2 RPG). Ferner will das Gesetz einen *Realersatzanspruch* bei allen Enteignungen schaffen, wenn das Gemeinwesen Ersatzland besitzt; es

muss unter Umständen sogar Ersatzland freihändig erwerben (53). Damit ist in einem Ausmasse *gegen Landhortung durch das Gemeinwesen auf Kosten der Privaten* gesorgt, wie es für die meisten Kantone völlig neu ist.

Dass auch das Raumplanungsgesetz den *Anspruch auf volle Entschädigung* anerkennt, ist selbstverständlich (Art. 51). Es greift also weder in die Preisbildung ein, noch ändert es etwas an den *Grundsätzen des Bundesgerichtes zur Entschädigungspflicht* bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (materielle Enteignung); es *übernimmt sie einfach* (vergleiche Art. 48 mit dem neuesten veröffentlichten Bundesgerichtsentscheid in BGE 101 Ia 226). Das gilt gemäss ausdrücklicher Vorschrift des Gesetzes auch für die Landwirtschafts- und Forstzone sowie für das übrige Gebiet (Art. 49 Abs. 2).

### 6.3.2 Möglichst viel Baufreiheit für möglichst viele

Es ist eine *Tatsache*, dass wir nicht überall bauen können. War das nicht weithin immer so? Waren das Matterhorn oder das Rütli je Bauland? Lag nicht seit je das meiste Land schon rein wirtschaftlich ausserhalb der baulichen Entwicklung? Dass sich diese Tendenz *in den letzten Jahrzehnten* namentlich als Folge der Knappheit des Bodens und der Bedrohung unserer Umwelt und im Interesse des Natur- und Landschaftsschutzes und der Landwirtschaft *verstärken musste*, wird kaum erstauen. Ebenso ist es seit langem allgemein anerkannt, dass eine Baute in der Regel aus hygienischen, verkehrs- und strassenpolizeilichen Gründen sowie zur Erhaltung unserer Gewässer und unserer Umwelt in der Regel an eine öffentliche Strasse und an die öffentlichen Leitungssysteme (Wasser, Abwasser, Energie) angeschlossen sein muss. Wir alle wollen diesen Komfort nicht mehr missen. *Bauen ist meist auch Infrastrukturbenutzung*. Die öffentlichen Mittel zum Bau und Betrieb der Infrastruktur sind aber *knapp*. Das Gemeinwesen ist daher gezwungen, die Infrastruktur und damit das Bauen auf die bestehenden Siedlungen und deren Umgebung zu beschränken. *Diese Tatsachen* – keine überheblichen Allüren irgendwelcher Planungstechnokraten – *haben die Baumöglichkeiten beschränkt*. Das Raumplanungsgesetz ist *kein Bauverhinderungsgesetz*, sondern ein *Baugesetz*: Es geht lediglich ganz *realistisch* von den heutigen tatsächlichen Verhältnissen aus und versucht, nach bewährtem Vorbild in vielen kantonalen Baugesetzen und Zonenordnungen sowie im eidgenössischen Forstpolizei- und im eidgenössischen Gewässerschutzgesetz *unter den gegebenen Umständen für möglichst viele Baumöglichkeit zu gewährleisten*. Es verpflichtet dazu das Gemeinwesen sogar, das Land nicht brachliegen zu lassen, sondern es zu erschliessen und damit den Privaten eine Überbauung zu ermöglichen. Es bietet gleichzeitig den Gemeinden Mittel an, um gegen ungerechtfertigte Spekulationen und Hortungen vorzugehen.

Das Raumplanungsgesetz *tastet weder den Rechtsanspruch auf die Baubewilligung* an (Art. 32 f.), *noch verhindert es*, dass das kantonale Recht weiterhin *Privaterschliessungen* zulässt (Art. 28 Abs. 1 Satz 2), noch verändert es den *Charakter der Nutzungsordnung*; die

Zonenbestimmungen sind nach wie vor Rahmen- und Maximalvorschriften (Art. 29 Abs. 1 RPG) (54). Sie enthalten auch für die Landwirtschafts- oder Erholungszone *keine Nutzungspflichten*. Nicht einmal auf dem Weg einer Enteignung lässt sich zum Beispiel eine Aufstockung in einer Bauzone erzwingen (52).

### 6.4 Die Stunde der Wahrheit für die Anhänger einer freiheitlichen Bodenordnung

Das Raumplanungsgesetz geht erstmals die *Bodenspekulation* und die Knappheitsprobleme umfassend an; es erfüllt zweitens den grossen alten Wunsch der Schweizer Bauern nach der *Landwirtschaftszone*, ohne die ein verstärkter Schutz des Selbstwirtschafter nicht durchgesetzt werden kann; schliesslich bietet es die *Grundlage für eine Erschliessungspolitik, wie sie die Wohnbau- und Eigentumsförderung voraussetzt*. Alle diese wesentlichen bodenpolitischen Fortschritte erzielt es auf der Grundlage der *Eigentumsgarantie*, wie sie von Volk und Ständen am 14. September 1969 zusammen mit der Verpflichtung zur Raumplanung in die Bundesverfassung aufgenommen worden ist. Teils seit 30 Jahren ist die Raumplanung als *natürlicher Weg* zur Lösung der Bodenprobleme und als Alternative zu Staatslenkung und Verstaatlichung aus freiheitlicher Sicht gefördert worden. Heute stehen wir vor dem *Entscheid über eine Vorlage, die in ihren wesentlichen Zügen freiheitlichem Gedankengut entspricht*. An verschiedenen Orten werden die Messer zu radikalen Lösungen gewetzt, die sich dann nicht mehr auf eine blosser Anpassung an veränderte Verhältnisse beschränken.

Die Frage an uns lautet, *ob wir es mit unserem Ziel*, unter den tatsächlichen Verhältnissen unserer Tage möglichst viel Freiheit für möglichst viele zu verwirklichen, *ernst meinen*. Wer die Augen vor den Zeichen unserer Zeit nicht verschliesst, sollte dem *Raumplanungsgesetz zustimmen*.

### Anmerkungen:

- (1) Eduard His, Geschichte des neuen schweizerischen Staatsrechts, erster Band: Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1789 bis 1813, Basel 1820, S. 524 und 527; Theodor Bühler-Reimann, Zur Geschichte der Eigentumsgarantie und der Enteignung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 75 (1974) 378 ff.
- (2) Peter Liver, Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch, Grunddienstbarkeiten, Zürich 1968, Einleitung N 80 ff.; derselbe, «Eigentumsbegriff und Eigentumsordnung», in: Privatrechtliche Abhandlungen, Bern 1972, 149 ff.; Arthur Meier-Hayoz, Berner Kommentar, Eigentum, 4. Auflage, Bern 1966, systematischer Teil N 184 ff.; die gegenteilige Lehrmeinung namentlich bei Robert Haab, Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch, Sachenrecht. 2. Auflage, Zürich 1929, Art. 641 N 2 ff.
- (3) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch Art. 22ter und 22quater (verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts) vom 15. August 1967, Bundesblatt (BBl.) 1967 II 133
- (4) Peter Saladin, Grundrechte im Wandel: Die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt, Bern 1970, 115 f. mit Hinweis auf den sogenannten «Zurzacher Entscheid» des Bundesgerichtes vom 11. Mai 1960 (Zbl.) 62 (1961) 72
- (5) BBl. 1943, 576

- (6) Postulat (P) 6675 vom 24. Juni 1954 betreffend Bekämpfung der Boden- und Häuserspekulation. Vor 1970 finden sich die Aufzeichnungen über parlamentarische Vorstösse meist in den Protokollbänden des Sekretariats der Bundesversammlung, ab Frühjahr 1971 im Stenographischen Bulletin (Sten. Bull.). PD Dr. Peter Walliser, Zollikofen, sei auch hier herzlich für die Hilfe bei der Materialsammlung für diesen Aufsatz gedankt.
- (7) Kurt Kim, Wie der Bund zur Raumplanung kam, VSAM-Zeitung, Nr. 9, Zürich 1972, Sondernummer Raumplanung; Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Landesplanung vom 6. Oktober 1966, Bern 1967, 23
- (8) Motion (M) 6965 vom 26. September 1955 betreffend Grundstückspekulation, eingereicht im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion; Umwandlung in ein Postulat am 3. Oktober 1956
- (9) Antwort von Bundesrat von Moos vom 11. Dezember 1963 auf ein Postulat Debétaz (P 8663) vom 19. Dezember 1962 betreffend Bekämpfung der Bodenspekulation
- (10) BBl. 1963 II 269 f.; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über ein Volksbegehren gegen die Bodenspekulation vom 31. Mai 1966, BBl. 1966 I 878 ff.
- (11) So der Bundesrat selber in seiner erwähnten Botschaft zur verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechts, BBl. 1967 II 135
- (12) BBl. 1966 I 907
- (13) Motion Kloter (M 10667) vom 21. September 1970 betreffend Grundstückmarkt und Antwort von Bundesrat Brugger, Sten. Bull. NR (Nationalrat) 1970, 469; Postulat Schaller (P 10985) vom 24. Juni 1971 betreffend Massnahmen gegen die Landhortung und Antwort von Bundesrat Furgler, Sten. Bull. NR 1972, 217 und viele andere
- (14) Peter Liver, Zur Entstehung des freien bauerlichen Grundeigentums, in: «Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte», Chur 1970, 49 ff., 75
- (15) Willy Neukomm, Rechtliche Massnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Bodennutzung, Blätter für Agrarrecht, Heft 3, 1975, 98
- (16) Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 211.412.11
- (17) SR 910.1
- (18) SR 211.412.12
- (19) Postulat Spühler (Anmerkung 6); Postulat Buri (P 6761) vom 8. Dezember 1954 betreffend Abklärung der Auswirkungen des Bundesgesetzes über die Erhaltung des bauerlichen Grundbesitzes; Postulat Bienz (P 9262) vom 10. Juni 1965 betreffend die Revision des bauerlichen Bodenrechts (insbesondere des Pachtrechts); Vierter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 26. Februar 1969, insbesondere 91 f., 118 und 120 f. mit Revisionsvorschlägen betreffend das Vorkaufsrecht, das Pachtrecht und die Güterzusammenlegung (Anordnungsrecht, Vorkaufsrecht, Zusammenhang zur Raumplanung, Koordination mit Natur- und Heimatschutz, Erholung, Landschaftsschutz) sowie Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur; Neukomm, a. a. O., 100 f. und 103 f.
- (20) Motion Broger (M 11799) vom 3. Oktober 1953 betreffend bauerlichen Grundbesitz, Sten. Bull. SR (Ständerat) 1973, 759
- (21) Sten. Bull. SR 1973, 761
- (22) Sammlung der Eidgenössischen Gesetze; amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS) 62 (1946) 439
- (23) Sonderheft 72 der «Volkswirtschaft», Bern 1963
- (24) AS 1966, 433
- (25) AS 1964, 1425
- (26) BBl. 1967 II 1154 ff.; Bericht des Bundesrates dazu BBl. 1969 II 878 ff.
- (27) BBl. 1969 II 894 f.
- (28) BBl. 1969 II 899 f., BBl. 1971 I 1677 ff.; Standesinitiative Neuenburg vom 22. März 1971 und Bericht des Bundesrates dazu BBl. 1971 I 1735 ff., die inhaltlich in den Artikeln 34sexies und 34septies Bundesverfassung berücksichtigt wurde, mit Ausnahme der vorgeschlagenen «dirigistischen Massnahmen» zum Mieterschutz
- (29) AS 1964, 993
- (30) Antwort von Bundesrat von Moos vom 17. Dezember 1968 auf das Postulat Raissig (P 9796) vom 3. Oktober 1967
- (31) Sten. Bull. NR 1971, 198
- (32) BBl. 1971 I 320 und Bericht des Bundesrates dazu BBl. 1971 I 1712 ff.
- (33) SR 843
- (34) Motion Meili, Zürich (42/4126) vom 26. März 1941 betreffend Landes- und Regionalplanung; Urbanisation; Zusatzantrag Reinhard
- (35) Motion Dietschi (M 8644) vom 14. Dezember 1962 betreffend Schaffung eines Verfassungsartikels über Landesplanung und Motion Leber (M 8741) vom 19. März 1963 betreffend Schaffung eines Verfassungsartikels über Landesplanung
- (36) Sten. Bull. Nr. 1969, 23 f.
- (37) Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 (RPG), BBl. 1974 II 816
- (38) SR 700
- (39) SR 700.0
- (40) BBl. 1972 I 1453 ff.
- (41) Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz) vom 8. Oktober 1971 SR 814.20
- (42) «Der Bund fördert die Erschliessung von Bauland nach Massgabe der Raumplanung . . .» Art. 3 Satz 1 und zum Erschliessungsrecht Art. 4 ff. des Wohnbau- und Eigentümförderungsgesetzes, SR 843
- (43) Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 SR 451
- (44) Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902, insbesondere Art. 31 (SR 921.0) und die Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 1. Oktober 1965, insbesondere Art. 24 ff. (SR 921.01); für die übrige Bundesgesetzgebung von landesplanerischer Bedeutung vgl. etwa den in Anmerkung 7 erwähnten Bericht 34 ff.
- (45) Gesetzes-Sammlung für den eidgenössischen Kanton Aargau, Aarau 1846
- (46) Aargauische Gesetzessammlung 28 ff., insbesondere § 30 ff.
- (47) Eidgenössische Gesetzessammlung, neue Folge, Band II, 353
- (48) Erwähnte Botschaft zur verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechts, BBl. 1967 II 139 und Arthur Meier-Hayoz, Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht 45 (1964) 21 ff.
- (49) Ständerat Bodenmann, Protokoll der ständerätlichen Kommission vom 2./3. Mai 1974, S. 47
- (50) Sten. Bull. SR 1973, 197
- (51) Sten. Bull. NR 1974, 117 f.
- (52) Protokoll der nationalrätlichen Kommission vom 10./11. Juli 1973, S. 43, 49 f.
- (53) Sten. Bull. NR 1974, 117
- (54) Protokoll der nationalrätlichen Kommission vom 10./11. Juli 1973, S. 6 ff.

Adresse des Verfassers:

Dr. iur. Thomas Pfisterer, Oberrichter,  
Fröhlichstrasse 4, 5000 Aarau