

# Parzellanordnung als Instrument des Bodenrechts im Dienste der Raumplanung

Autor(en): **Kuttler, A.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **82 (1984)**

Heft 7

PDF erstellt am: **23.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-232107>

## **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.

# Parzellarordnung als Instrument des Bodenrechts im Dienste der Raumplanung

A. Kuttler

In diesem Vortrag, der am 7. Februar 1984 im Rahmen der Lehrveranstaltung «Einführung in Ausbildung und Beruf» an der Abteilung für Kulturtechnik und Vermessung der ETH Zürich gehalten wurde und der in unveränderter Fassung wiedergegeben wird, geht der Verfasser mit Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts der Tragweite nach, die den Parzellarordnungsmassnahmen wie Güterzusammenlegung, Baulandumlegung und Grenzbereinigung im Rahmen des Instrumentariums der Raumplanung zukommt. Er legt die wegleitenden Grundregeln des Verfassungsrechts dar, die sich für die Parzellarordnung namentlich aus der Eigentumsgarantie ergeben (Ziffer 1), weist in grossen Zügen auf die neuere rechtsgeschichtliche Entwicklung des Parzellarordnungsrechts hin (Ziffer 2) und zieht dann Folgerungen, die sich aus dem Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht ergeben, Folgerungen, die namentlich die Kantone für den Ausbau und die Anwendung ihres Rechts zu beachten haben (Ziffer 3). Alsdann zeichnet er das verfassungsrechtliche Verständnis der Raumplanung, in deren Dienst das gesetzliche Planungsinstrumentarium steht, doch betont er auch den eigenständigen, jederzeit zu beachtenden Zweck der Parzellarordnungsmassnahmen. Er geht sodann näher auf das Verhältnis zwischen den verschiedenen Arten von Nutzungsplänen und Parzellarordnung ein (Ziffer 4). Schliesslich unterstreicht der Verfasser den wesentlichen Beitrag der Parzellarordnung zum Ausgleich der Interessenkonflikte zwischen Eigentümern unter sich und zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Er hebt die aufgeschlossene, die Bemühungen der Kultur- und Vermessungsingenieure ermutigende Haltung der höchstrichterlichen Rechtsprechung hervor und schliesst mit der Hervorhebung des bedeutenden bodenrechtlichen Gehalts der Verfassungsrevision von 1969, mit welcher die Artikel 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup> in die Bundesverfassung aufgenommen wurden.

*L'exposé qui suit a été présenté le 7 février 1984 à l'Ecole polytechnique de Zurich. A partir de la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'auteur dégage la portée des mesures d'aménagement parcellaire (remaniements parcellaires, remaniements des terrains à bâtir, correction de limites) dans le cadre de l'aménagement du territoire. Il y expose les principes directeurs du droit constitutionnel qui découlent notamment de la garantie de la propriété (ch. 1), trace à grands traits l'évolution des dispositions légales en matière d'aménagement parcellaire (ch. 2) et dégage les conséquences qui découlent du rapport entre le droit fédéral et le droit cantonal, conséquences dont les cantons doivent tenir compte lors de l'établissement des règles cantonales et de leur application (ch. 3). Puis l'auteur décrit la portée constitutionnelle de l'aménagement du territoire, à la réalisation duquel concourent les dispositions légales en matière de planification, mais il insiste aussi sur l'objectif particulier de l'aménagement parcellaire, qu'il y a lieu d'observer en tout temps. Il présente ensuite de façon plus détaillée les rapports entre les différentes sortes de plans d'aménagement et la réglementation parcellaire (ch. 4).*

*L'auteur souligne enfin la contribution essentielle de la réglementation parcellaire pour résoudre les conflits d'intérêts qui opposent les propriétaires entre eux et aux pouvoirs publics. Il met en lumière l'attitude déterminée de la jurisprudence fédérale, attitude qui doit encourager dans leurs efforts les ingénieurs ruraux et les ingénieurs géomètres; il termine en insistant sur l'importance, pour les problèmes de l'utilisation du sol, de la révision constitutionnelle de 1969, qui a introduit dans la Constitution fédérale les art. 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup>.*

## Einleitung

«Einführung in Ausbildung und Beruf» lautet die Lehrveranstaltung, in deren Rahmen Sie mich zu einer Vorlesung gebeten haben, obschon ich weder Kultur- noch Vermessungsingenieur bin. Ist es nicht «vermessen» für einen Juristen, an einer solchen Einführungsveranstaltung das Wort zu ergreifen? «Einführen» kann doch nur, wer den Stoff, mit dem er in seinem Beruf zu tun

hat, à fond kennt, was für mich nicht zutrifft. Wenn Sie mich dennoch zu einem Beitrag gebeten haben, so bringen Sie – wie ich meine – zum Ausdruck, dass Sie bei Ihrer Berufsausübung in mehrfacher Hinsicht zum Juristen stossen, hat sich doch Ihre Tätigkeit schewergewichtig mit der Realisierung praktischer Massnahmen zu befassen, die im ländlichen Raum in technischer und struktureller Hinsicht

zu einer Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Kulturen führen und im Siedlungsgebiet dank einer zweckmässigen Ordnung der Parzellen eine geregelte bauliche Entwicklung sicherstellen sollen. Bei dieser Tätigkeit müssen Sie sich notwendigerweise mit den gegebenen Rechtsverhältnissen am Boden und den Möglichkeiten, die Ihnen das geltende Recht gibt, um Ihre Massnahmen zu realisieren, auseinandersetzen.

Es mag daher gerechtfertigt sein, dass ein Jurist versucht, Sie im Rahmen dieser Einführungsveranstaltung auf die Begegnung mit dem Recht und dem Juristen vorzubereiten, eine Begegnung, die für den bewährten Berufsmann, der an dieser Veranstaltung ebenfalls teilnimmt, schon längst zu den vielleicht nicht immer nur rosigen, sondern auch dornenvollen Erfahrungen zählt. Sie, verehrte Fachleute des Kultur- und Vermessungsingenieurwesens, müssen es in Kauf nehmen, dass ich Ihnen Bekanntes wiederhole, doch hoffe ich, dass Ihnen der Gedankengang, der auch Fragen der neueren Rechtsentwicklung anschneidet, ebenfalls Anregungen zu vermitteln vermag, auch wenn diese Fragen in der knappen Vorlesungsstunde nicht so vertieft dargestellt werden können, wie dies nötig und erwünscht wäre.

Als Beispiel für die Begegnung mit dem Recht und dem Juristen wählen wir die *Parzellarordnung*, wobei ich gleich beifügen muss, dass dieses Stichwort nicht etwa einen gefestigten Rechtsbegriff darstellt. Doch bringt es treffend zum Ausdruck, worum es geht. Es handelt sich um die *Verbesserung der gegebenen Parzellenstrukturen im Hinblick auf die bestimmungsgemässe Nutzung des Bodens*. Wir fassen unter ihm die verschiedenen Verfahrensbezeichnungen, denen wir in der Gesetzgebung begegnen, zusammen, die Güterzusammenlegung, die Baulandumlegung, die Grenzbereinigung, um nur die geläufigsten Bezeichnungen zu nennen. Bei dieser Tätigkeit – der Verbesserung der gegebenen Parzellenstrukturen – müssen Sie sich mit der Herrschaft auseinandersetzen, die in unserer Rechtsordnung der einzelne Eigentümer an dem Stück Erdoberfläche ausübt, das der Geometer als Parzelle ausgeschieden hat. Sie stossen damit auf das verfassungsrechtlich gewährleistete Privateigentum am Boden, dessen nähere privatrechtliche Ausgestaltung Sie im

Sachenrecht des Zivilgesetzbuches finden. Wenden wir uns daher zunächst ihm zu, indem wir, ohne lange dabei zu verweilen, als erstes auf die Unterscheidung zwischen privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Parzellarordnungsmassnahmen zu sprechen kommen.

### 1. Privatrechtliche und öffentlichrechtliche Parzellarordnungsmassnahmen

Das Privatrecht geht in Anerkennung der *Privatautonomie* vom Verfügungsrecht des Eigentümers aus. Es steht den Eigentümern in Ausübung ihrer Autonomie frei, die Parzellenstrukturen mit den Mitteln des Privatrechts in freier Verständigung zu ändern. Sie können mit Hilfe von Kauf- und Tauschverträgen und der freiwilligen Abtretung von Land an das Gemeinwesen die Eigentumsverhältnisse so ordnen, wie dies für die beabsichtigte Bodennutzung erwünscht ist. Sie können sich diese Nutzung mit der Begründung von Dienstbarkeiten wie Weg- und Durchleitungsrechten erleichtern, und sie haben die Möglichkeit, die Ausübung der Nutzung gegenseitig festzulegen und zu begrenzen, etwa durch Bau- und Gewerbebeschränkungen, die im Grundbuch eingetragen werden.

Es wäre zu schön, wenn es gelänge, in gegenseitigem Einvernehmen jedem das Seine zuzuteilen. Doch scheitert das Bemühen, wenn auch nur einer nicht mitmachen will, etwa weil sein Grundbesitz seinen Ansprüchen genügt. Warum soll er sich umteilen oder gar sein Land belasten lassen, wenn dies – wie er meint – nur den andern nützt? Und auch dann, wenn er sich beteiligt, führt das Ergebnis vielleicht nicht zu der von ihm gewollten Zuteilung, ist er doch überzeugt, er habe wertvolleres Land gehabt, die Obstbäume, die er verliere, hätten die schönsten Früchte getragen oder sein Nachbar, mit dem auszukommen ihm nicht immer leichtfällt, käme zu gut weg. Kurz: Es geht nicht ohne *hoheitliche Nachhilfe*, die Sie als Kultur- und Vermessungsingenieure leisten müssen. Hiezu sind Sie auf das – wie man vereinfachend zu sagen pflegt – zwingende öffentliche Recht angewiesen. Es gibt dem zuständigen Gemeinwesen die nötigen Kompetenzen, Parzellarordnungsverfahren von Amtes wegen einzuleiten, durchzuführen und nötigenfalls mit Verfügungen auch gegen den Willen Beteiligten abzuschliessen, Kompetenzen, die – wie dies im kantonalen Recht üblich ist – meist Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie Meliorations- oder Umlegungs-genossenschaften, übertragen werden, deren Organe das Unternehmen unter der Aufsicht der Behörden durchführen. Jetzt kann der Einzelne nicht mehr

einwenden, sein Grundbesitz sei bereits zweckmässig geordnet. Der Landwirt, dem schon in einem früheren Güterzusammenlegungsverfahren ein arrondierter Betrieb zugeteilt wurde, muss sich trotzdem an einem neuen Verfahren beteiligen, wenn dies die Rücksichtnahme auf die Melioration angrenzenden Landes gebietet (1). Der Unternehmer, der am Rande des Baugebietes eine grössere Parzelle erwirbt, um auf ihr eine Ferienhaussiedlung zu errichten, muss warten, bis auch die angrenzenden Parzellen in Ausrichtung auf die Erschliessungspläne der Gemeinde zweckmässig geordnet werden (2). Der Gewerbetreibende, der im Ortskern auf seinem Grundstück seinen bestehenden Betrieb erweitern möchte, muss sein Projekt zurückstellen, wenn sich zeigt, dass die Nachbarparzelle nur dann befriedigend überbaut werden kann, wenn eine Grenzberichtigung vorgenommen wird (3).

Wie verhält sich das Gesagte mit dem Verfügungsrecht des Eigentümers, von dem wir gesprochen haben? Heisst es denn nicht im ersten Artikel des Sachenrechts, Art. 641, bewährter Rechts-tradition entsprechend: «Wer Eigentümer einer Sache ist, kann über sie nach seinem Belieben verfügen?» Wo bleibt dieses Belieben?, fragen empörte Eigentümer das Bundesgericht immer wieder.

Der genannte Artikel des Sachenrechts lautet eben nicht so, wie ich vorgetragen habe. Fünf Wörter, die oft übersehen werden, habe ich ausgelassen. Er lautet richtig: «Wer Eigentümer einer Sache ist, kann *in den Schranken der Rechtsordnung* über sie nach seinem Belieben verfügen.» Schon in den ersten Bänden seiner Praxis hatte das Bundesgericht diese Schranken hervorzuheben, kennzeichnenderweise im Zusammenhang mit Planungsanordnungen – Festlegung von Korrekektionslinien –, die zu Parzellarordnungsmassnahmen führen (4). Die Rechtsentwicklung gab dem Gericht Anlass, die in Lehre und Rechtsprechung stets anerkannte Einsicht, dass der *Inhalt des Grundeigentums nicht nur durch die Privatrechtsordnung geprägt, sondern auch durch die verfassungsrechtliche Ordnung und das darauf gestützt erlassene öffentliche Recht als Ganzes bestimmt wird*, in Entscheiden, welche Raumplanungsmassnahmen betreffen, zu unterstreichen (5). Auch die Europäische Menschenrechtskonvention ändert hieran nichts. Der Einwand eines Eigentümers, der Einbezug seines Grundstückes in ein Umlegungsverfahren bringe ihm nichts als Umtriebe, Ärger und Kosten, weshalb sein in der Menschenrechtskonvention gewährleistetetes Grundrecht auf persönliche Freiheit verletzt werde, half daher nicht (6).

Der Eigentümer muss somit die Beschränkungen seiner Verfügungsfreiheit, die sich aus dem Einbezug seines Grundstückes in ein Parzellarordnungsverfahren ergeben, in Kauf nehmen, vorausgesetzt, dass ein ausreichendes öffentliches Interesse, das die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegt, das Verfahren und den Einbezug rechtfertigen. Wird dies bestritten, so muss der Eigentümer die Möglichkeit haben, hierüber einen Entscheid zu verlangen. Er muss somit den Einleitungsbeschluss anfechten können (7). Dies ergibt sich heute auch aus den Rechtsschutzanforderungen des Raumplanungsgesetzes, da die Einleitung eines Parzellarordnungsverfahrens eine Verfügung darstellt, die sich auf das Raumplanungsgesetz stützt, soweit das Verfahren der Durchführung von Nutzungsplänen dient (Art. 20 und 33 Abs. 2 RPG). Vorbehalten bleibt ferner seine Entschädigung in Geld, wenn es nicht möglich ist, ihm gleichwertigen Realersatz zu gewährleisten, oder wenn das Verfahren zu einem Nachteil führt, der einer Enteignung gleichkommt (8). Diese Hinweise weisen auf die verfassungsrechtlichen Bindungen hin, die sowohl der Gesetzgeber wie die das Recht anwendenden Behörden zu respektieren haben. Aus der Feststellung, dass sich der Inhalt des Eigentums aus dem privaten und dem öffentlichen Recht ergebe, darf nicht etwa auf Ungebundenheit des Gesetzgebers geschlossen werden. Er hat das Eigentum zu respektieren und ist zu voller Entschädigung verpflichtet, wenn er es zur Verwirklichung eines öffentlichen Werkes entzieht oder wenn er im öffentlichen Interesse in dessen Substanz oder Kerngehalt eingreift.

Diese Grundregeln müssen wir uns vor Augen halten, wenn wir nun einen Blick auf die Entwicklung des Parzellarordnungsrechts werfen.

### 2. Zur Entwicklung des Parzellarordnungsrechts im Bund und in den Kantonen

Dem Bund ging es zunächst in erster Linie um die *Verbesserung der Agrarstruktur*. Dies kommt aus Art. 703 ZGB deutlich zum Ausdruck, welcher die Verpflichtung, sich an Bodenverbesserungsunternehmen wie zum Beispiel Güterzusammenlegungen zu beteiligen, umschreibt und in den Absätzen zwei und drei anordnet:

Die Kantone ordnen das Verfahren. Sie haben insbesondere für Güterzusammenlegungen eine einlässliche Ordnung zu treffen. Die kantonale Gesetzgebung kann die Durchführung solcher Bodenverbesserungen noch weiter erleichtern und die entsprechenden Vorschriften auf Baugebiet anwendbar erklären.

Entsprechend der Freiheit, welche der Bundesgesetzgeber den Kantonen für die Parzellarordnung im Baugebiet gelassen hat, haben sich einzelne Kantone damit begnügt, die Regeln über die Zusammenlegung von ländlichen Fluren sinngemäss auf Baugebiet anwendbar zu erklären. Andere – vor allem im Blick auf die Anforderungen städtischer Gebiete – haben demgegenüber schon im letzten Jahrhundert spezielle Ordnungen getroffen, wobei sie zum Teil unterschiedliche Wege eingeschlagen haben. Als Stichworte kann man etwa das Zürcher Quartierplanrecht einerseits, das Basler Baulandumlegungs- und Zonenexpropriationsrecht andererseits nennen (9). Der nur scheinbar einfache Weg, das Flurbereinigungsrecht sinngemäss auf Baugebiet anzuwenden, ist heute nicht mehr gangbar. Er vermöchte den Anforderungen des geltenden Bundesrechts nicht zu genügen.

Entsprechend der Entwicklung des Baupolizeirechts zum Bauplanungs- und schliesslich zum Raumplanungsrecht forderte der Bund in den letzten Jahrzehnten in stets ausgeprägterem Masse, dass das Parzellarordnungsrecht sowohl im Interesse der Allgemeinheit als auch der Eigentümer allgemeine oder spezielle *Planungsanliegen* berücksichtige. Auch verlangt der Bund hiezu ein entsprechendes *initiatives Handeln der Behörden*.

So soll bei der Durchführung landwirtschaftlicher Bodenverbesserungen gemäss dem Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 den allgemeinen Interessen der Umwelt, insbesondere der Erhaltung des Grundwassers und der damit verbundenen Trinkwasserversorgung, dem Schutze der Natur und der Wahrung des Landschaftsbildes sowie der Orts-, Regional- und Landesplanung Rechnung getragen werden (Art. 79 LWG, Art. 1 Abs. 4 und 2 Abs. 3 der Bodenverbesserungsverordnung vom 14. Juni 1971). Die Parzellarzusammenlegung von Privatwaldungen ist nötigenfalls von den kantonalen Regierungen zu verfügen (Art. 26 FpolG in der Fassung des Gesetzes vom 22. Juni 1945) und wenn möglich als Gesamtmelioration gleichzeitig mit der Zusammenlegung der offenen Flur durchzuführen (Art. 22 FpolV vom 1. Oktober 1965). Das für die Nationalstrassen benötigte Land soll gemäss dem Nationalstrassengesetz vom 8. März 1960 primär im Landumlegungsverfahren erworben werden. Dieses Verfahren ist in der Form der landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung, der Waldzusammenlegung oder der Umlegung von Bauland anzuwenden, wenn es im Interesse des Strassenbaus liegt oder für die bestimmungsgemässe Verwendung und Bewirtschaftung des durch den Strassen-

bau benötigten Bodens notwendig ist (Art. 30 und 31 NSG). Gemäss dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes vom 4. Oktober 1974 soll zur Förderung der Erschliessung von Bauland für den Wohnungsbau nach Massgabe der Raumplanung und des Umweltschutzes nötigenfalls die Umlegung von Bauland und die Grenzregulierung von Amtes wegen angeordnet werden (Art. 3, 7–11 WEG). Schliesslich sieht das Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 kurz und bündig in Art. 20 vor:

Die Landumlegung kann von Amtes wegen angeordnet und auch durchgeführt werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern.

Für das Bundesrecht dürfte damit – wie mir scheint – ein vorläufiger Abschluss der gesetzlichen Regelung erreicht worden sein. Der Ball liegt nun bei den Kantonen. Mehrere haben in den letzten Jahrzehnten die Parzellarordnung einlässlich neu geordnet, nur wenige allerdings – soweit ich es überblicke – in einer Weise, die den Anforderungen des Bundesrechts in jeder Hinsicht zu genügen vermöchte. Als lückenhaft erscheinen namentlich die für das Baugebiet geltenden Regelungen. Zu den neueren leistungsfähigen Erlassen zähle ich etwa das Berner Dekret vom 13. Mai 1965 betreffend die Umlegung und die Grenzvereinigung, das Basler Gesetz vom 20. November 1969 über Bodenordnungsmassnahmen, das sich auf Art. 172–179 des kantonalen Baugesetzes vom 2. Februar 1971 stützende Aargauer Dekret vom 9. Oktober 1974 über das Verfahren bei Landumlegungen und Grenzvereinigungen in Baugebieten, die §§ 123–202 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 und das Genfer Gesetz vom 18. April 1975 (sur le remembrement foncier urbain). Diese Beispiele sind nicht vollständig; auch schliesst die fortschrittliche Regelung, um die sich die genannten Gesetze bemühen, nicht aus, dass sie Lücken aufweisen und ebenfalls der Ergänzung bedürfen. Diese Hinweise auf die Rechtsentwicklung lassen das Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht erkennen, dem wir uns im dritten Abschnitt zuwenden.

### **3. Zum Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht**

Aus den beispielhaft angeführten Regelungen kommt ein für das schweizerische Recht typischer Grundzug zum Ausdruck. Das Bundesrecht beschränkt sich auf *Grundsatznormen*, auf die Initialzündung sozusagen, und auf die Setzung von Wegmarken, welche die Kantone bei der Ihnen obliegenden einlässlichen Ordnung des Verfahrens

zu beachten haben. So hat die bundesrechtliche Bevorzugung des Umlenungsverfahrens für den Landerwerb für Nationalstrassen zur Folge, dass die Kantone zur Durchführung dieses Werkes in weitem Umfange sogenannte *Landerwerbsumlegungen*, meist im Rahmen von Güterzusammenlegungen, durchführen müssen. Und das ihnen nun im Raumplanungsgesetz allgemein zugebilligte *Handeln von Amtes wegen* hat zur Folge, dass die Kantone die Durchführung von Parzellarordnungsmassnahmen nicht nur erleichtern können, wie das ZGB sagt. Sie müssen sie vielmehr anordnen, wenn Nutzungspläne dies erfordern. Dies bedingt ein *leistungsfähiges Verfahren*. Regeln sie es ungenügend, so vermögen die Parzellarordnungsverfahren die ihnen vom Bundesgesetzgeber zugedachte Funktion, im öffentlichen und privaten Interesse eine rationelle, den Planfestsetzungen entsprechende Nutzung des Bodens zu sichern und zu erleichtern, nicht oder nur ungenügend zu erfüllen. Das Beispiel eines Überbauungsplanes für die Sanierung und Neuüberbauung eines 5128 m<sup>2</sup> umfassenden Altstadtgevierts in Vevey, eines Sondernutzungsplanes im Sinne des Raumplanungsrechts, zeigt dies anschaulich. Vorgesehen war ausser der Erhaltung eines schützenswerten Gebäudes der Abbruch der bestehenden Bauten eines Baugevierts und die Erstellung eines einheitlichen grossen Gebäudekomplexes, dessen Zweckbestimmung der Plan ebenfalls festlegte. Neben Wohnungen (wovon 20% Alterswohnungen), Gemeinschaftsräumen für Turnen, Ergotherapie, Hallenbad, Konferenzsälen und Restaurants sah der Plan auch Räume für das Kleingewerbe, für Handwerk und Handel sowie eine Autoeinstellhalle für 300 Autos vor, die als Zivilschutzanlage hätte dienen sollen. Die Genehmigung des Planes verband der Regierungsrat mit der Anordnung einer Umlegung. Auf staatsrechtliche Beschwerde eines Eigentümers hin musste das Bundesgericht jedoch feststellen, dass das waadtländische Recht wohl die Festsetzung eines Überbauungsplanes erlaubt, dass hingegen eine gesetzliche Grundlage für die Realisierung einer derartigen Gesamtüberbauung fehlt. Weder ermöglicht das geltende Recht den Abbruch der Gebäude im vorgesehenen Umfange noch die Verpflichtung der Eigentümer, sich an der Neuüberbauung zu beteiligen, allenfalls Miteigentum oder Stockwerkeigentum entgegenzunehmen und die Gebäudeteile der im Plan vorgesehenen Nutzung zuzuführen. Der Beschluss des Regierungsrates über die Genehmigung des Überbauungsplanes und die Anordnung der Umlegung musste daher mangels ausreichender

gesetzlicher Grundlage aufgehoben werden. Doch wurde im Urteil ausdrücklich festgehalten, dass Parzellarordnungsverfahren in den Dienst der Erneuerung überbauter Quartiere gestellt werden können. Eine sorgfältige gesetzliche Verfahrensregelung ist hingegen unerlässlich (10).

Die bundesrechtlichen Grundsätze, die das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz für die Neuordnungsumlegung – die Umlegung überbauter Grundstücke – in den Art. 8 und 9 aufgestellt hat und die unter anderem die Möglichkeit der Anordnung einer Bauverpflichtung vorsehen, genügen hiezu nicht. Das kantonale Recht muss materielle Grundsätze aufstellen, die Durchführung der Bauverpflichtung sicherstellen und den Rechtsschutz regeln (Art. 11 WEG), eine freilich anspruchsvolle Aufgabe. Martin Lendi ist zuzustimmen, wenn er in seiner Arbeit über Akzentverschiebungen im Raumplanungsrecht feststellt, dass die für die Sanierung überbauter Gebiete nötige rechtliche Regelung eines Ausbaues bedürfe (11). Dieser Ausbau muss an Hand genommen werden, sollen die guten «Vorsätze» des Bundesrechts, wie sie – vielleicht etwas voreilig – im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz zum Ausdruck kommen, nicht auf dem Papier stehenbleiben.

Diese Hinweise lassen die Bedeutung der Frage nach dem Stellenwert der Parzellarordnung im Rahmen des Instrumentariums der Raumplanung erkennen, der wir uns im vierten Abschnitt zuwenden wollen.

#### **4. Zum Stellenwert der Parzellarordnung im Rahmen des Instrumentariums der Raumplanung**

Die Betrachtung dieser Frage bedingt zunächst, um Missverständnisse möglichst zu vermeiden, in Kürze und damit unvermeidlicherweise auch Unvollkommenheit eine Skizzierung des *verfassungsrechtlichen Verständnisses der Raumplanung*. Sie soll – wie man etwa den bundesrätlichen Botschaften zur Verfassungsrevision von 1969 sowie zum ersten abgelehnten und zum nun in Kraft stehenden Raumplanungsgesetz entnehmen kann (12) – *eine dauernde, auf den ganzen Raum bezogene steuernde Tätigkeit sein, die darauf gerichtet ist, die räumliche Entwicklung mit aufeinander abgestimmten Massnahmen im Sinne der materiellen Planungsgrundsätze zu lenken*.

Diese Tätigkeit steht, wie dies die Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung, die unter dem Vorsitz des früheren aargauischen Regierungsrates Kurt Kim stand, in den leitenden Grundgedanken ihres Hauptberichtes «Raumplanung Schweiz» vom Dezember 1970

treffend formuliert hat, im Dienste des Menschen. Sie will für die Entfaltung der Einzelpersönlichkeit und für das Zusammenleben der Gemeinschaft möglichst günstige Voraussetzungen schaffen und hiezu den Boden als kostbares und nicht vermehrbares Gut sowie die Lebensgrundlagen wie Luft, Wasser, Landschaft vor unbedachtem Zugriff und vor Raubbau schützen. Diese in hohem Masse *ethisch gebotene Aufgabe* (13) kann sie nur dann mit Aussicht auf Erfolg erfüllen, wenn sie nicht nur die registrierende, analysierende und vorausschauende Planungstätigkeit umfasst, sondern wenn sie auch die *Entscheidung und Handlungen einschliesst, die der Erhaltung, Verwirklichung und Weiterentwicklung der erwünschten Ordnung* dienen.

Von dieser Konzeption lässt sich die Raumplanungsgesetzgebung leiten. Im Ablauf dieser Tätigkeit, die mit der Erfassung und Klärung der raumrelevanten Problemsituationen beginnt und die über die koordinierenden, auf das Wesentliche beschränkten Festlegungen der behördeverbindlichen Richtpläne zu den für jedermann verbindlichen Nutzungsplänen führt, folgt die Parzellarordnung sozusagen am Schluss der Liste der zu realisierenden Schritte. Die Durchsicht des Repetitoriums für Raumplaner von Jakob Maurer bestätigt diese Feststellung (14). Die Frage nach der Notwendigkeit und Möglichkeit einer Güterzusammenlegung oder Umlegung folgt wiederholt gegen das Ende des Kataloges der Massnahmen, die zur Lösung der Problemsituationen zu bedenken sind. Das heisst nicht, dass die Parzellarordnung vernachlässigt werden dürfte. Im Gegenteil: Die von der Verfassung gewollte zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes verlangt, wie der erste Satz des ersten Artikels des Raumplanungsgesetzes sagt, dass Bund, Kantone und Gemeinden dafür sorgen, *dass der Boden haushälterisch genutzt wird*. Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt zu einem guten Teil von den Massnahmen der Parzellarordnung ab.

Aus dem gedanklich folgerichtigen Ablauf der Planungstätigkeit darf auch nicht etwa geschlossen werden, mit der Einleitung von Parzellarordnungsverfahren müsse in jedem Fall zugewartet werden, bis die vom Raumplanungsrecht geforderten Planungen verbindlich vorlägen. Der Zielsetzung der Parzellarordnung kommt – wie das Gebot der haushälterischen Bodennutzung zeigt – *eigenständige, jederzeit zu beachtende Bedeutung* zu. Diese verlangt, dass die Parzellarordnung an Hand genommen wird, wo immer und wann es die Dringlichkeit der Aufgabe gebietet. Je nach der Funktion und Zweckbestimmung der konkreten Par-

zellarordnungsmassnahme – denken sie an eine Grenzverbesserung im offenen Land (Art. 81 LwG), an eine Grenzregulierung im Baugebiet (Art. 10 WEG) oder auch an eine Landerwerbsumlegung für einen Nationalstrassenabschnitt (Art. 30ff. NSG) – muss und kann das Verfahren durchgeführt werden, auch wenn Richtpläne und die ihnen entsprechenden Nutzungspläne noch nicht vorliegen. Doch darf der Blick auf das Ganze der erwünschten Raumordnung, in deren Dienst das Planungsinstrumentarium steht, nie ausser acht gelassen werden. Nötigenfalls müssen spätere Korrekturen in Kauf genommen werden, allenfalls auch Entschädigungsfolgen, wenn etwa eine Güterzusammenlegung – was freilich wenn immer möglich vermieden werden sollte – auf eine überholte oder erst im Entwurf vorliegende Orts- oder sonstige Nutzungsplanung abstellt. Es kann dies zu einer Verletzung des die Parzellarordnung leitenden Grundsatzes des gleichwertigen Realersatzes führen (15).

Diese Hinweise zeigen deutlich, wie sehr das planungs- und bodenrechtliche Instrumentarium sowie die aus dessen Anwendung hervorgehenden Festsetzungen ein zusammenhängendes Ganzes bilden sollen. So ist zu beachten, dass die Erfüllung wesentlicher Ziele der Raumplanung im grossen und im kleinen Raum massgebend von der erfolgreichen Durchführung der Parzellarordnung mitbestimmt wird. Denken Sie an die Sicherung der ausreichenden Versorgungsbasis des Landes durch eine leistungsfähige Landwirtschaft (Art. 1 Abs. 2 lit. d und Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG) – Güterzusammenlegungen wollen auch die Ertragsfähigkeit des Bodens verbessern – oder an das Gebot, nach den Bedürfnissen der Bevölkerung wohnliche Siedlungen zu gestalten (Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 3 RPG). Das Schicksal des Überbauungsplanes für die Neugestaltung eines Altstadtgevierts in Vevey bestätigt es. Fehlt ein leistungsfähiges Verfahren, lassen sich die zweifellos guten Absichten, von denen sich die Planverfasser leiten liessen, um den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden, nicht realisieren.

Diese Hinweise auf die Einordnung der Parzellarordnung in das gesamte Instrumentarium des Raumplanungsrechts rufen einer Klarstellung des *Verhältnisses zwischen Nutzungsplan und Parzellarordnung*. Als Grundsatz möchte ich die Regel aufstellen, dass sowohl Rechts- als auch Zweckmässigkeitsgründe für eine klare *verfahrensmässige Trennung der Planfestsetzung und der Parzellarordnung* sprechen. Man bedenke, dass das Bundesrecht eine Planaufgabe für die Nutzungspläne for-

dert (Art. 33 Abs. 1 RPG) und dass dabei auch Dritte, nicht nur die Eigentümer von Liegenschaften, die in ein Parzellarordnungsverfahren einbezogen werden sollen, Einsprache und gegebenenfalls Beschwerde führen können (Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG). Auch zur staatsrechtlichen Beschwerde, die sich an den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid anschliessen kann (Art. 34 Abs. 3 RPG), sind Dritte legitimiert, wenn sie geltend machen, der Plan verletze sie in ihren verfassungsmässigen Rechten. Solange jedoch die Rechtsverbindlichkeit des Planes nicht feststeht, muss mit dem Abschluss der vielfach aufwendigen und schwierigen Arbeiten der Parzellarordnung – nicht notwendigerweise mit den Vorbereitungsarbeiten hiefür – zugewartet werden können.

Betrachten wir diese Regel und die Ausnahmen, die allenfalls möglich sind, im Zusammenhang mit den verschiedenen Zwecken von Parzellarordnungsverfahren etwas näher:

a) Soll das Verfahren im Rahmen einer sogenannten Gesamtumlegung oder auch einer Gesamtmelioration in den Dienst der Ausscheidung des Baubodens und des landwirtschaftlichen Bodens gestellt werden (*Entflechtungsumlegung*), so hat die Rahmennutzungsplanung – der Zonenplan – rechtskräftig vorzuliegen, bevor das Parzellarordnungsverfahren abgeschlossen werden kann. Gegen den Zonenplan können Einwendungen erhoben werden, die von der Parzellarordnung unabhängig sind, möglicherweise auch von Personen, die nicht Grundeigentümer sind. Gegenüber den die Parzellarordnung abschliessenden Verfügungen können alsdann keine Einwendungen mehr vorgebracht werden, die gegenüber dem Plan hätten geltend gemacht werden müssen.

Ein solcher Verfahrensablauf schliesst nicht aus, dass die Arbeiten für die Nutzungsplanung und die Parzellarordnung gleichzeitig durchgeführt werden können. Doch bedingt die rechtsverbindliche Parzellenbildung und -zuteilung in den verschiedenen Nutzungszonen deren Rechtskraft.

b) Entsprechend setzt die *Landerwerbsumlegung* die Rechtskraft der Planung voraus. Erst wenn die Lage des öffentlichen Werkes und dessen Flächenbedarf feststeht, ist es möglich, den Umlegungsperimeter zweckmässig festzulegen und die Landabzüge zu ermitteln. Ist die Planung des öffentlichen Werkes, wie dies für die Nationalstrassen zutrifft, bundesrechtlich geordnet, so ergibt sich bereits hieraus die Notwendigkeit der Rechtskraft der Planung, bevor die vom kantonalen Recht beherrschten Verfahren eingeleitet werden können.

c) Auch für eine *Neuordnungsumlegung* ist Klarheit über die Planfestsetzungen erforderlich. Soll das zu erneuernde Gebiet gemäss dem Zonenplan einheitlich neu überbaut werden, so ist es selbstverständlich, dass der Rahmennutzungsplan vorliegen muss. Soll sich die Neuordnung nach einem Sondernutzungsplan richten, so können je nach den Verhältnissen die Arbeiten für die Planung und die Parzellarordnung gleichzeitig durchgeführt und allenfalls in einem einheitlichen Akt zum Abschluss gebracht werden, sofern das kantonale Recht eine entsprechende Regelung vorsieht und sofern Gewähr dafür besteht, dass auch die Rechte Dritter, die nicht als Eigentümer beteiligt sind, ausreichend gewahrt werden. Der das Verfahren abschliessende Beschluss muss daher auch Einsprachen gegen den Plan und nicht nur gegen die Parzellarordnung zulassen.

d) Für die Parzellarordnung in Verbindung mit der *Erschliessung* eingezonten, noch nicht baureifen Landes sieht das kantonale Recht zum Teil ausdrücklich die Möglichkeit der Feinerschliessungsplanung gleichzeitig mit der Parzellarordnung vor. So ordnet beispielsweise das Zürcher Planungs- und Baugesetz an, dass vor oder mit dem Quartierplan für die öffentlichen Strassen, die sein Gebiet begrenzen oder durchkreuzen, sowie für die Quartierstrassen Bau- und Niveaulinien festzusetzen sind, soweit dafür ein Bedürfnis besteht (16). Andere kantonale Rechte verlangen die rechtsverbindliche Beschlussfassung über die Erschliessungspläne (Bau- und Strassenlinienpläne) vor der Auflage des Umlegungsplanes (17). Nach meiner Ansicht erleichtert dieses Vorgehen das Verfahren der Parzellarordnung, weil es für deren Aufgabe, baureife, auf die Erschliessungsanlagen ausgerichtete Parzellen zu bilden, eine verbindliche Ausgangslage schafft. Man bedenke, dass Gestaltung und Führung der Erschliessungsanlagen aus Gründen, die von der Parzellarordnung unabhängig sind, umstritten sein können. Auch müssen Grob- und Feinerschliessung aufeinander abgestimmt sein (Art. 19 RPG; Art. 5 WEG). Die Parzellarordnung kann die Parzellen im Hinblick auf beide Anlagen neu ordnen. Desgleichen erfolgt vielfach die Regelung der Beitrags- oder Kostentragungspflicht der Eigentümer im Rahmen des Umlegungsverfahrens, hinsichtlich des Bodenerwerbs etwa durch unentgeltliche Landabzüge im Ausmass der auf den einzelnen Eigentümer entfallenden Beitragspflicht. Diese Zusammenhänge sprechen für eine klare Unterscheidung der beiden Schritte der rechtsverbindlichen Festsetzung der Erschliessungspläne und der Parzellarordnung, auch wenn ein gleichzeiti-

ges Vorgehen bei einer entsprechenden sorgfältigen Ausgestaltung des Verfahrens nicht ausgeschlossen ist.

Diese Hinweise auf die verschiedenen Interessen, die bei der Planung, nach der sich die Parzellarordnung zu richten hat, und bei der Ordnung der Parzellen zu beachten sind, führt uns zum letzten Abschnitt:

## 5. Der Beitrag der Parzellarordnung zum Ausgleich der Interessenkonflikte – Leitlinien der Rechtsprechung

In der Botschaft zum geltenden Raumplanungsgesetz führt der Bundesrat aus: «Die Raumplanung umfasst inhaltlich das Gebot eines gerechten Ausgleichs aller Interessen in einem Raum: Die einzelnen Nutzungsinteressen müssen es sich gefallen lassen, dass sie in eine Gesamtordnung gestellt und an einer gemeinsamen Zielvorstellung gemessen werden» (18).

Der hier angesprochene Interessenausgleich bezieht sich primär auf die Nutzungsplanung. Er gilt jedoch auch für den meist kleineren Raum der Parzellarordnungsgebiete. Auf diese übertragen, kann in gleichem Sinne gesagt werden: *Die einzelnen Eigentümerinteressen müssen es sich gefallen lassen, in die durch die Nutzungspläne vorgezeichnete Ordnung gestellt zu werden und diejenige tatsächliche und rechtliche Gestaltung, Lage und Grösse ihres Grundbesitzes anzunehmen, welche die Verwirklichung der Nutzungsordnung erlaubt.*

Es wäre falsch, diese Einordnungspflicht vorab als Last zu sehen. Gewiss mag es einem Einzelnen zunächst erscheinen, der Beteiligungszwang verursache ihm nur Ärger, Umtriebe und Kosten. Doch besteht der Zweck der Parzellarordnungsverfahren im Interessenausgleich, der allen – der Allgemeinheit wie den einzelnen Eigentümern – zugute kommen soll. Denken Sie an die Landerwerbsumlegung zugunsten eines öffentlichen Werkes, etwa einer Strasse oder einer Eisenbahnlinie; sie will die Last des Landerwerbs für das Werk auf mehrere Schultern verteilen und damit für den Einzelnen erträglicher machen und wenn möglich ausserdem eine Verbesserung der Parzellenstruktur erreichen. Denken Sie auch an das räumlich eng begrenzte Beispiel einer Grenzbereinigung zwischen wenigen Parzellen. Sie kann in einem Flächenaustausch oder in einseitiger Abtretung von Landabschnitten von einem Grundstück an ein anderes bestehen, soweit dies nötig ist, um die beteiligten Grundstücke besser landwirtschaftlich zu nutzen oder im Baugebiet zweckmässig zu überbauen (19). Dies dient dem öffentlichen Interesse der häuslicheren Nutzung des Bo-

dens und dem privaten Interesse der Eigentümer an einer besseren landwirtschaftlichen Bewirtschaftung bzw. an einer rationellen bauordnungsgemässen Überbauung ihrer Grundstücke. Gewiss mag ein Eigentümer einwenden, sein Grundstück bedürfe keiner Bereinigung; er könne es gut bewirtschaften oder überbauen. Doch ist es ein *Gebot der Rücksichtnahme* auf den weniger begünstigten Nachbarn, das verlangt, dass er Hand zur Verständigung biete. So viel Gemeinsinn verlangt das Recht von ihm. Die schweizerische Rechtsordnung liess sich stets von dieser Grundhaltung leiten, sowohl das Zivilrecht wie das öffentliche Recht.

Die *Rechtsprechung* unterstützt diese Haltung. Sie bringt den Bemühungen der Kultur- und Vermessungsingenieure Verständnis entgegen. Sie achtet darauf, ob der Interessenausgleich im Dienste des Zweckes der konkreten Parzellarordnungsmassnahme in ausgewogener Weise erfolgt, wobei sie sich bei der Überprüfung *Zurückhaltung* auferlegt. Sie respektiert die verantwortungsbewusst vorgenommene Beurteilung der Lage durch den Fachmann und die verantwortlichen Organe (20). Doch greift sie ein, wenn die Gegenüberstellung des Altbesitzes mit der Neuzuteilung ergibt, «dass sich der Beschwerdeführer nach der Zusammenlegung in einer Lage befindet, die sich schlechthin nicht rechtfertigen lässt und die nur in grober Missachtung der gesetzlichen Vorschriften oder elementarer Grundsätze des Güterzusammenlegungsverfahrens – insbesondere des Prinzips des vollen Realersatzes – geschaffen werden konnten» (21). Diese Ausführungen gelten sinngemäss für jede Parzellarordnungsmassnahme.

Der Richter achtet sodann darauf, ob das Ergebnis der Parzellarordnung zu keiner *rechtsungleichen Behandlung* führt. Es ist dafür zu sorgen, dass die Beteiligten auch an den Vorteilen der Massnahme – im Rahmen des Möglichen – (in gleichem Mass teilhaben und dass auch die mit dem Unternehmen notwendigerweise verbundenen Nachteile und Belastungen auf alle Betroffenen angemessen verteilt werden. Eine offensichtlich einseitige Bevorteilung einzelner Grundeigentümer kann mit Rücksicht auf das Gleichheitsprinzip vom Verfassungsrichter nicht geduldet werden» (22).

Ergeben sich nachteilige Situationen, die nicht zu ändern sind, so prüft der Richter, «ob ein Eingriff vorliege, der einer *Enteignung* gleichkommt, und ob in diesem Falle, da ausnahmsweise Realersatz nicht geleistet werden kann, dem Beschwerdeführer ein Geldausgleich in Höhe des Verkehrswertes, das heisst die volle Entschädigung gemäss Art. 22<sup>ter</sup> BV, zugekommen sei» (23).

Schliesslich achtet der Richter sorgfältig darauf, ob das *rechtliche Gehör der Beteiligten* in ausreichender Weise gewahrt wurde. Der Gehörsanspruch dient einerseits der *Sachaufklärung*, andererseits ist er ein *persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht* beim Erlass von Verfügungen, die in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreifen (24). Dies trifft bei Parzellarordnungsverfahren regelmässig zu. Die verfahrensrechtlichen Garantien sind daher genau zu berücksichtigen.

### Schluss

Als nüchterne Praktiker haben Sie vielleicht einige meiner Ausführungen mit Skepsis angehört, insbesondere die Hinweise auf das verfassungsrechtlich gebotene Verständnis der Raumplanung, in welche die Parzellarordnung als Realisierungsmassnahme einzugliedern ist. «Die Botschaft hör' ich wohl, allein mir fehlt der Glaube», mögen Sie denken. Wenn man die Schwierigkeiten sieht, denen der Vollzug der Raumplanung unverkennbar begegnet, so ist der Eindruck verständlich, unsere Gemeinwesen seien überfordert.

Als Realisten werden Sie aber auch anerkennen, dass unser Mühen stets Stückwerk bleibt. Selbst wenn eine richtige Zielsetzung nur mangelhaft erreicht werden kann, behält der pflichtgemässe Einsatz seinen guten Sinn. Und schliesslich dürfen wir nicht nur die Schwierigkeiten, sondern auch die Erfolge sehen. Es gibt Beispiele gelungener Ortsplanungen und vor allem zahlreiche gelungene Parzellarordnungen aller Art, von der umfassenden Güterzusammenlegung über Quartierplanungen mit Baulandumlegung bis hin zu Grenzbereinigungen. Die Durchsicht der ausgezeichneten, aus Ihrer Abteilung hervorgegangenen Dissertation von Hermann Bigler über «Landumlegung, eine Massnahme zur Durchführung der Raumplanung», bestätigt diese Aussage.

Bereits ertönt wieder der Ruf nach einer *Revision des Bodenrechts*. Vergessen wir nicht, dass die Verfassungsrevision von 1969, mit welcher die Art. 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup> über Eigentumsgarantie und Raumplanung in die Bundesverfassung eingefügt wurden, den Titel trug: «Verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts». In der Tat: *Der bodenrechtliche Gehalt dieser Verfassungsrevision ist gross*. Er umfasst die Einteilung des Bodens in Nutzungszonen, will damit den Landwirtschaftsboden verstärkt schützen und will auch mit den Geboten der Erschliessungspflicht und Parzellarordnung im Baugebiet den Bodenmarkt in Übereinstimmung mit der freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung günstig beeinflussen. Dies geht aus der Botschaft zur Verfassungs-

revision deutlich hervor (25). Gewiss mag man die Auffassung vertreten, dies genüge nicht, man müsse zu einer grundlegenden Reform schreiten. Doch bedenke man stets auch den Sinn der freiheitlichen Eigentumsordnung. Die Orientierungshilfe, die Martin Lendi und Robert Nef in der Schrift «Staatsverfassung und Eigentumsordnung» geben und welche massgebende Stimmen zur Eigentumpolitik in treffender Auswahl wiedergibt, leistet hiezu einen ausgezeichneten Dienst (26). Und man bemühe sich, das geltende Recht voll auszuschöpfen, um namentlich die Grundeigentumsordnung *funktionsfähig* zu halten. Daran mitzuarbeiten sind auch Sie als erfahrene und als künftige Kultur- und Vermessungsingenieure berufen.

### Anmerkungen

(1) BGE vom 15. Juni 1982 Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (ZBl.) 84/1983, S. 171ff.

(2) BGE 109 Ib 20ff.

(3) BGE vom 5. Dezember 1983 i. S. Coop Winterthur betr. Bauvorhaben in Kreuzlingen, wird in ZBl. publiziert.

(4) BGE II (1876) S. 97 E. 8; V (1879), S. 396 E. 4; S. 538 E. 2; XVII (1891) S. 59f. E. 3.

(5) BGE 105 Ia 330ff.; BGE vom 22. September 1982, ZBl. 84/1983, S. 79f., E. 3; BGE vom 20. Dezember 1982 ZBl. 84/1983, S. 372 E. 4.

(6) BGE vom 10. September 1981 i. S. R. gegen Gemeinde Thal, E. 2, nicht publiziert; die persönliche Freiheit kann nicht angerufen werden, da sich die Zulässigkeit von Eigentumsbeschränkungen verfassungsrechtlich ausschliesslich nach den Anforderungen der Eigentumsgarantie richtet.

(7) BGE vom 1. April 1981, ZBl. 84/1983, S. 183; war eine Anfechtung nicht möglich – wie dies in diesem Fall zutrifft –, so muss als Folge dieses Verfahrensmangels die Begrenzung des Umlegungsgebiets auch noch bei der Anfechtung des Umlegungsbeschlusses in Frage gestellt werden können.

(8) BGE 105 Ia 327 E. d.

(9) *Zürich*: Verordnung betreffend das Verfahren bei Prüfung von Quartierplänen und bei Grenzregulierung vom 24. Februar 1894, erlassen gestützt auf das Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893; *Basel-Stadt*: Gesetz über Anlegung und Korrektur von Strassen vom 13. Februar 1902, dem bereits das Strassengesetz vom 29. August 1859 sowie das Gesetz über Zonenexpropriation vom 28. April 1898 vorausgegangen waren; das Strassengesetz enthielt die Vorschriften über Umlegung und Zonenexpropriation, §§ 62ff.

(10) BGE 106 Ia 364ff.

(11) Martin Lendi, Akzentverschiebungen im Raumplanungsrecht, ZSR 1983 I, S. 505ff., S. 530.

(12) BBl. 1967 II 141ff.; 1972 I 1453ff., 1474ff., 1479ff.; 1978 I 1006ff., 1011ff.

(13) Hermann Geissbühler, Raumplanung aus sozialer Perspektive, DISP Nr. 52, Januar 1979, S. 12.

(14) ORL-Schriftenreihe Nr. 23, Juni 1975.

(15) BGE vom 16. März 1983 i. S. Staat Zürich gegen W. H., E. 4b (nicht publ.).

(16) Planungs- und Baugesetz, § 125.

(17) *Bern*, Umlegungsdekret, Art. 8 Abs. 2; *Solothurn*, Baugesetz, § 84.

(18) BBl. 1978 I 1013.

(19) Man beachte, dass Art. 81 LwG zur Grenzverbesserung nicht nur den Tausch von Landabschnitten vorsieht, sondern auch die Abtretung einer Fläche bis zu höchstens 5 Aren erlaubt. In gleicher Weise ermöglicht Art. 11 WEG im Wohnbaugebiet ausser einem Tausch von Landabschnitten die Abtretung einer Fläche bis zu 3 Aren an eine Nachbarparzelle.

(20) BGE 105 Ia 327f. E. e)

(21) BGE 105 Ia 326 E. b)

(22) BGE 105 Ia 326 E. c)

(23) BGE 105 Ia 327 E. d)

(24) BGE 107 Ia 185 E. 3c)

(25) BBl. 1967 II 141: Art. 22<sup>quater</sup> BV soll dem Bund auch ermöglichen, die Kantone zu verpflichten, die erforderlichen Rechtsinstitute und Verfahren zur Verfügung zu stellen, um das Angebot an baureifem Land zu vergrössern; hiezu dienen u. a. die in der Botschaft ausdrücklich angesprochenen Landumlegungsverfahren, S. 143; die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau ergibt sich auch aus Art. 34<sup>sexies</sup> BV.

(26) Martin Lendi/Robert Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung: Versuch einer Neuorientierung im Rahmen der Vorbereitung einer Totalrevision der Schweiz. Bundesverfassung, Linz 1981, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz; siehe auch Georg Müller, Privateigentum heute, Zeitschrift für schweiz. Recht 1981 II, S. 1ff., insb. S. 65ff.

Adresse des Verfassers:

Dr. iur. Alfred Kuttler, Bundesrichter  
a. o. Professor an der Universität Basel  
Ch. du Chêne 7,  
CH-1052 Le Mont-sur-Lausanne

## Meliorationen im Spannungsfeld der Raumplanung, der Landschaftsgestaltung und des Natur- und Heimatschutzes – Präliminarien

U. Flury

Obige Problematik erscheint aktueller denn je. Fügt sie sich doch exakt in laufende, umfangreiche Auseinandersetzungen zwischen Landschaftspflege, Natur- und Heimatschutz und Meliorationen einiger Kantone ein. In anderen Kantonen wiederum stellt sie (noch) kein Thema dar. Das Problemfeld ist breit und komplex, wie dies die vorliegende Fachzeitschrift sowie verschiedene und unterschiedliche schweizerische Fallstudien und Grundlagen in jüngerer Zeit, aber beileibe nicht erst heute darlegen. In diesem Zusammenhang seien hier, chronologisch und frei ausgewählt, beispielsweise die nachfolgenden Arbeiten angeführt:

- *Schweiz. Arbeitsgemeinschaft Rechtsgrundlagen für Fuss- und Wanderwege (ARF)* (Hrsg.): *Fuss- und Wanderwege bei der Planung von ländlichen Wegnetzen im Mittelland und im Berggebiet*; Schriften ARF Nrn. 4 und 5, Zürich 1981 resp. 1982.
- *Meyer, J.*: *Landschaftsverträglichkeit und Gesamtmeliorationen*, Institut für Kulturtechnik ETH Zürich, 1982.
- *Regierungsrat des Kantons Aargau* (Hrsg.): *Die Sanierung der Reusstalebene – ein Partnerschaftswerk*; AT-Verlag, Aarau 1982.
- *Bundesamt für Forstwesen, Eidg. Meliorationsamt, SIA-Fachgruppe der Kultur- und Vermessungsingenieure*: *Natur- und Heimatschutz bei Meliorationen*; EDMZ, Bern 1983.
- *Schmid, W. A. und Flury, A.*: *Systemtechnisches Vorgehen in der Güterzusammenlegung*, erläutert am Beispiel Otelfingen-Boppelsen, Kanton Zürich; vdf-Verlag, Zürich 1984.

An Materialien und Unterlagen in Sachen Meliorationen im Spannungsfeld der Raumplanung, der Landschaftsgestaltung und des Natur- und Heimatschutzes ist also in Theorie und Praxis einiges vorhanden, man muss es nur angemessen auswerten und anwenden.

Wie sich verschiedene Seiten anlässlich von Fachtagungen SIA, ARF oder der Meliorationsamtsstellen und in kulturtechnischen Kolloquien ETHZ mit dem Thema beschäftigen, wird speziell in den nachfolgenden Beiträgen aufgezeigt. Zusätzlich hat *Bundesrichter A. Kuttler* in den vorangehenden Betrachtungen

## *Les améliorations dans le champ de force de l'aménagement du territoire et la protection de la nature – Considérations préliminaires*

U. Flury

*Aujourd'hui les améliorations se trouvent de plus en plus dans le champ de force de l'aménagement du territoire et la protection de la nature. Ces problèmes se retrouvent dans certains cantons, dans d'autres ils ne sont pas (encore) actuels. Pourtant ils sont étendus et complexes comme le montre le journal présent et d'autres recherches et études suisses qui ne datent pas toutes des dernières années.*

*Suivent comme exemple certains travaux à ce sujet:*

- *Schweiz. Arbeitsgemeinschaft Rechtsgrundlagen für Fuss- und Wanderwege (ARF)* (Hrsg.): *Fuss- und Wanderwege bei der Planung von ländlichen Wegnetzen im Mittelland und im Berggebiet*; Schriften ARF Nrn. 4 und 5, Zürich 1981 resp. 1982.
- *Meyer J.*: *Landschaftsverträglichkeit und Gesamtmeliorationen*, Institut für Kulturtechnik ETH Zürich, 1982.
- *Regierungsrat des Kantons Aargau* (Hrsg.): *Die Sanierung der Reusstalebene – ein Partnerschaftswerk*; AT-Verlag, Aarau 1982.
- *Bundesamt für Forstwesen, Eidg. Meliorationsamt, SIA-Fachgruppe der Kultur- und Vermessungsingenieure*: *Natur- und Heimatschutz bei Meliorationen*; EDMZ, Bern 1983.
- *Schmid, W. A. und Flury, A.*: *Systemtechnisches Vorgehen in der Güterzusammenlegung*, erläutert am Beispiel Otelfingen, Boppelsen, Kanton Zürich; vdf-Verlag, Zürich 1984.

*L'on peut dire qu'il existe assez de matériel à ce sujet, il suffit de l'examiner et de l'appliquer.*

*Les articles suivants montrent comment certaines institutions (services fonciers, SIA, ARF, EPFZ) ont traité le sujet. En plus le*