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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 6 (1949)

Heft: 3

Artikel: Planung und Eigentumsgarantie

Autor: Sigg, Hans

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783414

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: 07.02.2026

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

Hans Sigg

Planung und Eigentumsgarantie [1]

I.

Wenn im Rahmen einer Vortragsserie über «Bodenfrage in unserer Planung» der Jurist aufgerufen wird, stellt sich ihm als eine der wichtigsten *Rechtsfragen* die, *wie weit der Gesetzgeber bei der Einschränkung der Rechte des Grundeigentümers gehen darf, ohne* dass das öffentliche Gemeinwesen für die zu seinen Gunsten dem Grundeigentümer auferlegten Eigentumsbeschränkungen *Entschädigung* zu leisten hat. Hierüber ist schon wiederholt diskutiert worden. So vor allem auch am Schweizerischen Juristentag des Jahres 1947 in Engelberg. Wer sich für das Problem näher interessiert, vertieft sich mit grossem Nutzen in die dort von den Herren Kanzleidirektor Dr. Reichlin, Staatsschreiber des Kantons Schwyz, und Stadtpräsident Georges Béguin, Rechtsanwalt in Neuenburg, gehaltenen eingehenden Referate [2]. Der Sprechende seinerseits hat die Frage im Rahmen eines durch die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung durchgeführten Kurses in Aarberg sowie im Schosse des Verbandes der zürcherischen Gemeindepräsidenten behandelt [3].

Man kann sich unter diesen Umständen fragen, ob nicht einfach auf diese Publikationen zu verweisen sei. Es ist jedoch wichtig, dass der Nichtjurist, der sich mit Fragen der Nutzung von Grund und Boden beschäftigt, über diese, entscheidende Bedeutung für die Landesplanung aufweisende Rechtsfrage möglichst gut orientiert ist. Es rechtfertigt sich daher wohl, im Rahmen eines weniger von Juristen als von Fachleuten der Planung und des Baues besuchten Städtebaukongresses die aufgeworfene Rechtsfrage erneut zu beleuchten und sich nicht nur mit einem Hinweis auf frühere Publikationen zu begnügen.

II.

Beim Eintreten auf die skizzierte Rechtsfrage muss man sich zunächst mit dem *Begriff des Grundeigentums* auseinandersetzen. Er ist *privatrechtlicher* Natur. Der Inhalt des Grundeigentums ist daher auch in einem privatrechtlichen Gesetze, dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB), umschrieben. Dieses regelt jedoch nur die Beziehungen zwischen den privaten Grundeigentümern unter sich, nicht aber auch diejenigen zwischen dem privaten Grundeigentümer und dem öffentlichen Gemeinwesen (Bund, Kanton oder Gemeinde), die durch das *öffentliche Recht* beherrscht werden. Das öffentliche Recht kann den im ZGB umschriebenen Inhalt des Grundeigentums einschränken (Art. 702 ZGB).

III.

1. Zu den den Fachmann der Planung in erster Linie interessierenden *Erlassen des öffentlichen Rechtes* gehören neben der eidgenössischen Forstgesetzgebung vor allem die Baugesetze, die Strassengesetze, die Wasserbaugesetze, die Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz u. a. m. Bei der Einschränkung des Inhaltes des Grundeigentums durch derartige Gesetze ist der Gesetzgeber grundsätzlich frei. Und alle seine Massnahmen muss der Grundeigentümer hinnehmen, ohne dafür eine Entschädigung verlangen zu können, es wäre denn, das Gesetz selbst würde eine Entschädigungspflicht ausdrücklich festsetzen.

2. Dem Gesetzgeber ist aber *eine* Schranke gesetzt, die nur durch eine Aenderung der Verfassung überwunden werden könnte: Die in den Kantonsverfassungen verankerte sogenannte *Eigentumsgarantie*. Sie schützt die wohlerworbenen Privatrechte. Allerdings nicht absolut. Auch sie müssen nötigenfalls im Interesse der Allgemeinheit geopfert werden, allein nur gegen gerechte Entschädigung (Zwangsabtretung, Enteignung).

3. Zu den wohlerworbenen Privatrechten gehört ohne Zweifel auch das *Grundeigentum*. Allein die in der Verfassung verankerte Eigentumsgarantie besteht nur im Rahmen der *objektiven Rechtsordnung*, zu der, wie bereits dargetan, nicht nur das Zivilrecht, sondern auch die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung gehört. Theorie und Praxis sind sich darüber einig, dass zwar für die Wegnahme wohlerworbener Privatrechte eine gerechte Entschädigung zu bezahlen ist, nicht aber für die durch das öffentliche Recht festgesetzten Beschränkungen des Grundeigentums.

Den Fachmann der Planung interessieren vor allem diejenigen *Grundeigentumsbeschränkungen, die das Bauen regeln, erschweren oder gar verhindern.* Streng formal-rechtlich zieht keine dieser Massnahmen eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens nach sich, denn das *«Baurecht» ist kein selbständiges, wohlerworbenes und damit von der Verfassung geschütztes Privatrecht.* Es ist nur eine aus dem Grundeigentum sich ergebende Auswirkung. Statt von «Baurecht» sollte man daher richtigerweise von *Baufreiheit* sprechen. Auch wenn man diese vollständig aufhebt, bleibt dem Grundeigentümer das Eigentum am Grund und Boden erhalten, wenn auch stark beschränkt. Daher handelt es sich selbst bei einem vollen Bauverbot immer noch nur um eine Eigentumsbeschränkung.

4. Damit nun aber das öffentliche Recht den Inhalt des Grundeigentums nicht allzu stark einschränken kann, ohne dass der Grundeigentümer zu entschädigen ist, hat das Bundesgericht in seiner Praxis den *Begriff des enteignungsähnlichen Tatbestandes* eingeführt. Danach darf auch eine Grundeigentumsbeschränkung nur gegen Entschädigung auferlegt werden, sobald sie einen solchen Grad an Intensität erreicht, dass sie materiell einem Entzug des Rechtes (Enteignung) gleichkommt. Das Bundesgericht hat jedoch selbst feststellen müssen, dass es unmöglich sei, eine allgemeine Regel dafür aufzustellen, wann ein solcher enteignungsähnlicher Tatbestand vorliege. Es sei auf den einzelnen Fall abzustellen. Die Praxis des Bundesgerichtes ist denn auch nicht immer gleich geblieben. Noch im

[1] Nach einem Referat, gehalten am 4. Schweiz. Städtebaukongress vom 22. Mai 1949 in Luzern.

[2] Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins 1947, Verlag Helbling & Lichtenhahn in Basel.

[3] Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Jahrgang 1947, Heft 7/8.

Jahre 1939 hat es sich ernstlich gefragt, ob das gänzliche Verbot einer bestimmten Art von Bauten einen derart starken Eingriff in den Bestand des Grundeigentums bilde, dass er selbst beim Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage nur gegen vollständige Entschädigung vorgenommen werden dürfe. Wenig später — im Jahre 1941 — hat es dann einen Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich geschützt, der die Erstellung von Kleinhäusern an den Ufern eines zürcherischen Sees als blosse, nicht entschädigungspflichtige Eigentumsbebeschränkung bezeichnete. Dieser bundesgerichtliche Entscheid ist bis heute grundlegend geblieben. Es ergibt sich aus ihm, dass nach der Auffassung des Bundesgerichtes ein *enteignungsähnlicher Tatbestand in der Regel nur dann vorliegt*, wenn:

a) dem Eigentümer ein bereits ausgeübter oder wirtschaftlich verwerteter Gebrauch der Sache untersagt wird, oder

b) das Verbot die Benützung der Sache in ausserordentlich hohem und empfindlichem Masse einschränkt *und* ausnahmsweise einen einzelnen oder nur einzelne wenige Eigentümer so hart trifft, dass die Opfer zugunsten des Gemeinwesens zu gross wären, wenn der Eigentümer keine Entschädigung erhielte.

5. In der Praxis ist auf Grund dieser bundesgerichtlichen Praxis vor allem die Frage streitig geworden, ob die *Ausscheidung von Land- (Forst-) wirtschafts- und Grünzonen* zulässig sei. Folgt man den dargelegten bundesgerichtlichen Richtlinien, so ergibt sich, dass die mit der Ausscheidung derartiger Zonen zwangsläufig verbundenen Grundeigentumsbeschränkungen jedenfalls dann nicht als enteignungsähnlicher Tatbestand bezeichnet werden können, wenn nur solche Gebiete ausgeschieden werden, die im Zeitpunkt ihrer Ausscheidung noch land- oder forstwirtschaftlich beworben werden, und wenn es sich um zusammenhängende, im Besitz einer Mehrzahl von Grundeigentümern liegende Gebiete handelt. Unter diesen Voraussetzungen ist die Ausscheidung derartiger Zonen durch die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung denkbar, ohne dass das Gemeinwesen für die damit verbundenen Einschränkungen der Baufreiheit der Grundeigentümer entschädigungspflichtig wird.

Wie die Enteignung selbst, ist aber auch die blosse *Grundeigentumsbeschränkung nur dann zulässig, wenn sie im öffentlichen Wohle liegt.* Ob diese Voraussetzung bei der Ausscheidung land- und forstwirtschaftlicher Zonen oder Grünzonen gegeben ist, muss im einzelnen Fall geprüft werden. Den Nachweis hat der Fachmann der Planung zu erbringen.

IV.

1. Wir haben dargetan, dass das Bundesgericht beim Entscheid darüber, ob man es mit einem enteignungsähnlichen Tatbestand zu tun hat, unter anderm auf die Grösse des Opfers des Grundeigentümers zugunsten des Gemeinwesens abstellt. Das Opfer soll nicht zu gross sein, wenn der Grundeigentümer keine Entschädigung erhielte. Damit wird der Entscheid mit der Bedeutung in Zusammenhang gebracht, die die einzelne Grundeigentumsbeschränkung für die Allgemeinheit hat. Die bundesgerichtliche Praxis umschliesst also ein Abwägen der Interessen des Privaten gegenüber denen der Allgemeinheit. Je überzeugender dargetan werden kann, dass die Einschränkung des Eigentums im Interesse der Allgemeinheit liegt, desto eher wird der Richter davon Umgang nehmen, sie als «enteignungsähnlich» und damit als nur gegen volle Entschädigung zulässig zu erklären.

Dass dem so ist, zeigt ein Vergleich mit der *Forstgesetzgebung.* Nach dieser gilt der Grundsatz, dass der Wald nicht schwinden darf. Der Eigentümer von Waldgrundstücken ist in der Nutzung seines Grundeigentums keineswegs frei. Er darf den Wald nicht roden, das Waldgebiet nicht zu Wies-, Ackerland oder gar zu Bauland umgestalten. Im Grunde genommen ist dieser Eingriff in das Grundeigentum mindestens so stark, wie wenn in modernen Baugesetzen Gebiete ausgeschieden werden, in denen nur Gebäude erstellt werden dürfen, die dem landwirtschaftlichen Betrieb dienen oder in denen das Bauen verboten und nur landwirtschaftliche Nutzung gestattet ist. Trotzdem ist nie davon die Rede gewesen, dass die Bestimmungen unserer Forstgesetzgebung vor der Eigentumsgarantie nicht standhalten würden. Warum ist es so?

Es wird gesagt, beim Wald handle es sich um ein im Interesse der Oeffentlichkeit ganz besonders wichtiges Gut. Die *Erhaltung des Waldes sei für die Oeffentlichkeit eine Lebensfrage.* Das ist durchaus *richtig, ändert aber nichts daran, dass das Verbot, Waldboden zu Bauland umzuwandeln, der Enteignung ebenso nahe kommt wie das gleiche auf Wies- oder Ackerland gelegte Verbot.* Auch Waldgebiet gäbe oft recht gutes Bauland und die Verweigerung, es zu solchem zu machen, bedeutet eine ebenso grosse Schädigung des Eigentümers, wie wenn verboten würde, Wiesland zu Bauzwecken zu verwenden. Dass der Schutz des Waldes ohne weiteres hingenommen und als vor der Eigentumsgarantie standhaltend erklärt wird, ist darauf zurückzuführen, dass die grosse Bedeutung des Waldes für die Allgemeinheit schon vor Jahrzehnten oder Jahrhunderten erkannt worden ist. Dem Schweizer ist es zur Selbstverständlichkeit geworden, dass der Schutz des Waldes den Interessen des privaten Grundeigentümers vorgeht. Rechtlich ist diese Sache in Ordnung, weil das Verbot, Wald zu beseitigen, eben auch keine Enteignung, sondern nur eine Eigentumsbeschränkung ist. *Rechtlich* unbefriedigend aber ist, dass das auf Wies- oder Ackerland gelegte Bauverbot auf dem Umweg über den enteignungsähnlichen Tatbestand der Enteignung gleichgestellt werden will.

2. Wenn der Richter eine öffentlich-rechtliche, an sich keine Entschädigung an den Grundeigentümer nach sich ziehende Eigentumsbeschränkung als «enteignungsähnlich» bezeichnet, ist, wie bei der Enteignung selbst, eine «gerechte» Entschädigung zu bezahlen. Dabei spielt aber beim Suchen nach der Gerechtigkeit das Interesse der Allgemeinheit an der strittigen Massnahme keine Rolle, denn es gelten dann einfach die Vorschriften über die

Enteignung selbst. Man kann sich fragen, ob man nicht weiter gehen sollte und könnte. Wenn schon, wie dargetan, der Entscheid darüber, ob ein enteignungsähnlicher Tatbestand vorliege, auf ein Abwägen der privaten gegenüber den öffentlichen Interessen hinausläuft, wäre es doch naheliegend, *bei der Festsetzung der Entschädigung den enteignungsähnlichen Tatbestand nicht einfach der Enteignung gleichzustellen*, sondern auch hier das Interesse der Allgemeinheit zu berücksichtigen. Man würde dann beim enteignungsähnlichen Tatbestand zu einer *differenzierten* Entschädigung gelangen.

Falls nicht der Richter seine Praxis in diesem Sinne ausbaut, wird der kantonale Gesetzgeber prüfen müssen, ob er in Ergänzung seines Enteignungsgesetzes bestimmen will, dass im Falle des enteignungsähnlichen Tatbestandes bei der Festsetzung der Höhe der Entschädigung das Interesse der Allgemeinheit eine Rolle spielen darf: Dass desto weiter von voller Entschädigung abgewichen werden darf, je stärker das öffentliche Interesse an der getroffenen Massnahme ist. Vielleicht ist dies der Weg, um aus der heutigen unbefriedigenden Lage herauszukommen.

V.

Damit ist die *Rechtslage* geschildert, *wie sie heute besteht.* Sie ist unbefriedigend, doch muss man sich vorläufig damit abfinden. Anderseits lässt sich nicht bestreiten, dass im Rahmen der geschilderten Praxis des Bundesgerichtes über die Handhabung der verfassungsmässig verankerten Eigentumsgarantie der Gesetzgeber mancherorts im Interesse der Planung über die Nutzung von Grund und Boden weiter gehen könnte, als er bisher gegangen ist. Noch mancherorts fehlen beispielsweise Vorschriften über das Mass der baulichen Ausnutzung des Grund und Bodens, denen keinerlei verfassungsmässige Schranken entgegenstehen. Es wäre angebracht, die *bestehende* Gesetzgebung, insbesondere die Gemeindebauvorschriften, einer eingehenden Prüfung zu unterziehen.

VI.

Ferner lässt sich nicht verkennen, dass oft die *geltenden Gesetze* genügten, um in vermehrtem Masse eine zweckmässige und schöne Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu erzielen, wenn man in ihrer Anwendung nicht zu zurückhaltend wäre. Ein Eingehen auf Einzelheiten würde zu weit führen. Doch sei daran erinnert, wie zögernd eigentlich ursprünglich die im Zusammenhang mit der Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches entstandenen Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz angewendet wurden, und wie im Laufe der Jahre und Jahrzehnte, mit der Erkenntnis der doch grossen Bedeutung dieser Vorschriften für die Allgemeinheit, ihre Anwendung eine wesentlich andere und für den Grundeigentümer einschneidendere geworden ist. Hinzuweisen ist auch darauf, dass man vielleicht allzu oft bei der Beurteilung von Bauprojekten sich nur der Baugesetze und Bauordnungen erinnert und zu wenig der übrigen Gesetzgebung, insbesondere derjenigen über das Forstwesen, das Strassenwesen, die Gewässer, den Natur- und Heimatschutz sowie die öffentliche Gesundheitspflege.

VII.

Mit diesen Ausführungen wurde der Versuch unternommen, ein für die Planung über die Nutzung von Grund und Boden sehr wichtiges Rechtsproblem in einer auch dem Nichtjuristen verständlichen Weise darzulegen. Ferner sollte gezeigt werden, wie wichtig die *Aufklärung* über den Zweck der planerischen Massnahmen ist. Diese Aufklärung aber muss in *weiteste Kreise* getragen werden. ***Nur wenn die Ideen des Planers im Volke als richtig anerkannt und lebendig erhalten werden, kann man auf Ueberwindung der bestehenden rechtlichen Schwierigkeiten hoffen.***

Résumé

Plans d'aménagement et garantie de la propriété

1. — Toute étude concernant le plan d'aménagement national et régional nécessite au préalable une définition de la notion juridique de droit privé de la «propriété foncière». Le droit privé ne règle que les rapports entre propriétés foncières privées. Les rapports entre la propriété privée et le domaine public sont régis par le droit public. Ce dernier peut imposer des restrictions à la propriété foncière privée.

2. — Ces restrictions doivent tenir compte des garanties constitutionnelles cantonales concernant la propriété privée. Des expropriations pour cause d'utilité publique ne sont admissibles, toutefois, que moyennant indemnité convenable.

Cette garantie existe seulement dans le cadre du droit objectif auquel se rattache la législation en matière de droit public. La suppression de droits privés implique une indemnité convenable, par contre tel n'est pas le cas pour toutes restrictions de droits privés exercées au nom du droit public.

3. — Jusqu'à quel point le droit public peut-il limiter le droit de bâtir sans obliger la communauté à verser une indemnité?

Le droit de construire ne constitue pas un droit privé propre, garanti par la constitution. *Il ne peut se manifester qu'en fonction de la propriété foncière.* Ainsi il devrait être question non pas du droit mais de la liberté de bâtir. Même en supprimant totalement cette dernière, il n'en résulte pas d'aliénation totale d'un droit privé garanti par la Constitution. De sorte que formellement, une interdiction complète de bâtir ne constitue en somme qu'une limitation de l'exercice du droit privé.

Or le Tribunal fédéral vient d'introduire la notion «d'état de fait pareil à l'expropriation». De sorte que toute limitation de la propriété foncière, dès qu'elle atteint un degré tel qu'elle corresponde pratiquement à une expropriation, ne peut être imposée que contre indemnité. On ne peut établir de règle générale, il faut statuer de cas en cas. Toutefois, les tendances de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral indiquent qu'il y a expropriation lorsque:

a) le propriétaire est empêché de continuer d'exercer l'usage d'une chose ou d'en tirer un avantage économique, ou

b) l'interdiction de la jouissance d'une chose est poussée à un degré exceptionnel, très sensible et ne touche spécialement qu'un ou que quelques propriétaires isolés, de

sorte que leur sacrifice au profit de la communauté deviendrait par trop important, s'il n'était indemnisé.

4. — Dès lors il semble que l'état actuel de la jurisprudence devrait permettre au législateur d'aller, dans bien des cas, au-delà des limites qu'il s'est tracées jusqu'ici, au profit des plans d'aménagement. Il semble qu'un nouvel examen de la législation s'impose, notamment des règlements communaux en matière de construction.

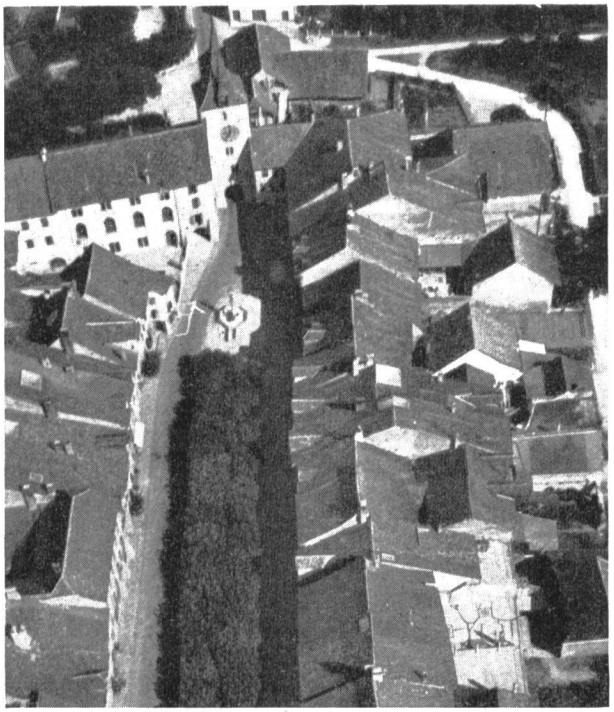
5. — En outre, il faut remarquer que si l'on voulait bien tirer tout le parti qu'offrent bon nombre de lois en vigueur, celles-ci suffiraient souvent à assurer un aménagement harmonieux et plaisant des localités et du paysage. Lors de l'examen de projets de construction, il ne suffit pas de tenir compte seulement des lois et des ordonnances relatives à la construction, mais encore des nécessités forestières, de la circulation, de la protection des cours d'eau, de la nature et des particularités locales.

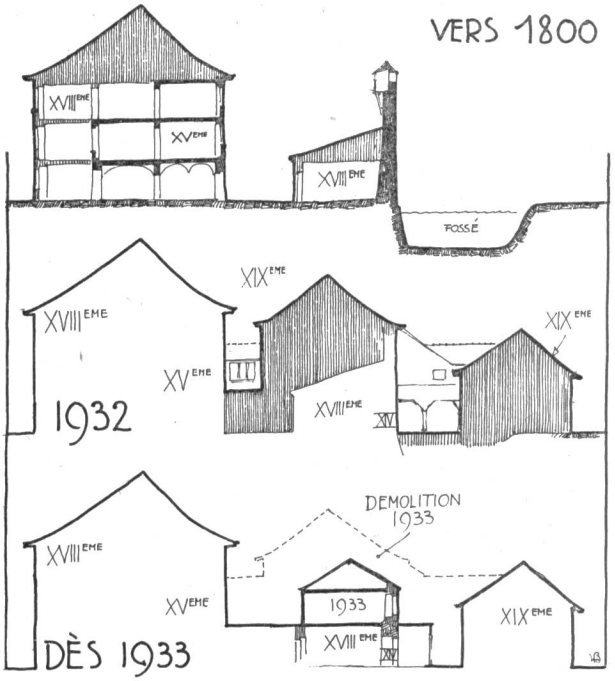
6. — Toutes les expropriations ou les limitations du droit de propriété ne se justifient que dans un intérêt général. Toutefois, il ne suffit pas que quelques initiés seuls reconnaissent que ces conditions sont remplies. Cet avis doit également être partagé par le plus grand nombre d'intéressés; les juges notamment doivent être persuadés que les mesures envisagées par ces plans d'aménagement correspondent effectivement à un intérêt général bien compris. Quiconque veut contribuer utilement à l'aménagement local, régional ou national, doit toujours se préoccuper de renseigner les intéressés. Les quelques difficultés légales qui subsistent encore pourront être surmontées à la condition de faire connaître et entretenir ces idées dans le peuple.

Assainissement des Vieux Quartiers

La ville du Landeron avec son château et la vieille porte.

Les coupes reproduites ici sont prises sur la partie droite de l'image où l'on reconnait facilement deux assainissements réalisés entre 1933 et 1939, L'opération du reste ne profite pas qu'à l'immeuble traité mais les voisins immédiats en bénéficient aussi largement.





Sanierung alter Städte

Das Städtchen Landeron mit Schloss und altem Tor. Die obenstehenden Schnitte beziehen sich auf die Zustände in der Häuserreihe rechts im Bild. Zwei Sanierungen, die zwischen 1933 und 1939 durchgeführt wurden sind leicht erkennbar. Von diesem Vorgehen profitiert nicht nur der Besitzer, sondern auch die beidseitigen Nachbaren.