

**Zeitschrift:** Schweizerische Lehrerzeitung  
**Herausgeber:** Schweizerischer Lehrerverein  
**Band:** 113 (1968)  
**Heft:** 44

**Anhang:** Orientierungsblätter zu schweizerischen Zeitfragen : herausgegeben vom Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik, 31. Oktober 1968, Nummer 3

**Autor:** Stüdeli, R.

#### **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:** 16.01.2026

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

# Orientierungsblätter zu schweizerischen Zeitfragen

Herausgegeben vom Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik  
Leitung: Prof. Dr. E. Gruner, Universität Bern

31. Oktober 1968

1. Jahrgang

Nummer 3

## Landesplanung und Bodenfrage in der Schweiz

Von Dr. jur. R. Stüdli, Rechtsanwalt, Zentralsekretär der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Zürich.

### 1. Konstanz und Wandel

#### 1. Das Territorium

Die Gesamtfläche der Schweiz von 4 128 790 Hektaren verteilt sich in runden Zahlen wie folgt:

gutes Kulturland (Acker- und Futterbau, Rebgebände)	ca. 1 070 000 ha
weniger ertragreiches Kulturland (Alpweiden, Streuegebiete)	ca. 1 080 000 ha
Wald	ca. 980 000 ha
Total produktives Land	ca. 3 130 000 ha
Total unproduktives Land	ca. 1 000 000 ha
Gesamtfläche (aufgerundet)	ca. 4 130 000 ha

Zur Siedlungsfläche, die derzeit 10 Prozent des unproduktiven Landes beträgt, gehören die für das Wohnen, für das Arbeiten, für die aktive Erholung (Sportplätze, Raststellen usw.) nötige Fläche sowie die Verkehrsflächen.<sup>1</sup>

Konstant bleibt, so hoffen wir, die Gesamtfläche unseres Landes. Es wird hingegen laufend gutes und weniger ertragreiches Kulturland in Siedlungsfläche umgewandelt. Schon hier sei aber festgehalten, dass der Bedarf an Siedlungsfläche gesamtschweizerisch gesehen bedeutend geringer ist, als allgemein angenommen wird. Der zusätzliche Bedarf beträgt für die Ansiedelung weiterer vier Millionen Menschen, für eine Schweiz von zehn Millionen Menschen also, höchstens 10 Prozent des Kulturlandes. Dabei nimmt man an, dass die Bevölkerung erst zwischen den Jahren 2030 und 2050 auf 10 Millionen anwachsen wird.

#### 2. Recht und Verwaltung

Seit 1874 wurde die Verfassung mehr als 60 Mal geändert, während fast gleich viel Verfassungsvorlagen in der Abstimmung von Volk und Ständen verworfen wurden. Für die Besiedelung unseres Landes und damit für die Landesplanung von grösster Bedeutung war die Abänderung von Art. 24 BV über die Wasserbau- und Forstpolizei vom 11. Juni 1897; sie bildet die Grundlage für den berühmten Art. 31 des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902, dessen Absatz 1 wie folgt lautet:

«Das Waldareal der Schweiz soll nicht vermindert werden.»

In den letzten Jahrzehnten wurden vom Bund, von Kantonen und von Gemeinden viele Gesetze und Verordnungen neu erlassen oder abgeändert. Anpassungen des Rechts an den Wandel der Umwelt vollziehen sich aber gewöhnlich

langsam. Die Eidgenossenschaft, die meisten Kantone und viele Gemeinden verfügen über eine vorzügliche Verwaltung mit einem ausgesprochen bedeutenden Fachwissen. Vor allem in den grösseren Verwaltungen sind aber die Aufgabenbereiche stark aufgeteilt, was die optimale Lösung von Aufgaben erschwert, die in ihren Auswirkungen längst über einen abgegrenzten Bereich hinausgehen. Wohl in ebenso vielen Fällen war es die Dringlichkeit, die zur isolierten Lösung von Aufgaben führte, die viel weitere Auswirkungen haben. Eine weitere grosse Erschwernis der optimalen Lösung der Aufgaben beruht im Wesen der Aufteilung der Zuständigkeiten (Bund, Kantone, Gemeinden und oft noch Korporationen). Die Koordination (Abstimmung von Sachbereichen), die Kooperation (Zusammenarbeit zwischen Fachstellen und Zuständigkeitsbereichen) und die Harmonisierung (zeitlich-sachliche Abstimmung von Planungsmassnahmen)<sup>2</sup> sind aber für die optimale Bewältigung fast aller grösseren Aufgaben unerlässlich.

#### 3. Bevölkerungsvermehrung, Bevölkerungsverteilung und -dichte

1850 zählte die Schweiz 2,4 Millionen, 1950 4,7 Millionen und 1964 – vorwiegend dank der starken Zuwanderung ausländischer Gastarbeiter – bereits sechs Millionen Einwohner. Seither hat sich das Wachstum der Bevölkerung verlangsamt.

Besonders ausgeprägt verändert hat sich in den letzten 120 Jahren die Bevölkerungsverteilung. Die Schweiz zählte 1850 acht Städte mit 154 917 Einwohnern oder 6,4 Prozent der Gesamteinwohnerzahl. 1965 waren es bereits 65 Städte, in denen 2 279 760 Personen oder 41,9 Prozent der Gesamtbevölkerung wohnten.<sup>3</sup>

Die Bevölkerungsdichte unseres Landes beträgt ca. 145 Einwohner je km<sup>2</sup> oder, bezogen auf das gut besiedelbare Land, 465 Einwohner je km<sup>2</sup>. Die Schweiz gehört zu den am dichtest besiedelten Ländern. Einzelne Regionen, wie jene von Basel, Genf und Zürich, weisen höhere Bevölkerungsdichten auf als das Ruhrgebiet!<sup>4</sup> Je stärker die Bevölkerungsdichte ist, um so stärker stoßen die verschiedenen Interessen aufeinander. Die Landesplanung erstrebt den Ausgleich der Einzelinteressen und die Berücksichtigung der Belange der Allgemeinheit. Ohne Landesplanung wäre ein geordnetes Zusammenleben in dicht besiedelten Gebieten nicht mehr denkbar.

<sup>1</sup> Siehe R. Meyer, Heutige Aufgaben der Landesplanung, Schriftenfolge Nr. 6 der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP), 1963, S. 3; Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz, Landesplanung und Bodenrecht, Gesamtbericht, Nr. 132 der Schriftenreihe, 1966, S. 10; aufschlussreich sind auch die Berichte der Unterausschüsse, die zum Gesamtbericht erschienen sind und gesondert herausgegeben wurden.

<sup>2</sup> Siehe H. Aregger, Darstellung einer Schweizerischen Nationalplanung in einer Schrift der VLP, die demnächst veröffentlicht wird.

<sup>3</sup> Siehe die in Anm. 1 zitierte Schrift über Landesplanung und Bodenrecht, S. 12.

<sup>4</sup> Siehe die in Anm. 1 zitierte Schrift über Landesplanung und Bodenrecht, S. 11.

#### 4. Wirtschaftliche Gegebenheiten

Die Zahl der in der Landwirtschaft Berufstätigen ging allein zwischen 1930 und 1960 von ca. 413 000 auf 280 000 Personen zurück. Demgegenüber erlebten die gewerbliche und industrielle Güterproduktion sowie der Dienstleistungssektor (Banken, Verwaltung, Verkehrsbetriebe, Gesundheitswesen, Bildungswesen, Warenverkauf, freie Berufe usw.) vor allem in den letzten anderthalb Jahrzehnten einen grossen Aufschwung. Man rechnet damit, dass mit der Zeit wesentlich mehr Menschen im Dienstleistungssektor als in der industriellen und gewerblichen Güterproduktion tätig sind. Diese berufliche Umschichtung wirkt sich weiter zugunsten einer Konzentration der Bevölkerung und damit auch der Wirtschaftskraft auf relativ engen Räumen aus. Eine teilweise gegenläufige Tendenz hat die stark zunehmende Motorisierung zur Folge.

Stark an Bedeutung gewonnen hat in den letzten anderthalb Jahrzehnten der Fremdenverkehr. Es dürfte mit einer weiteren Zunahme insbesondere der Ferien- und Weekendlhäuser zu rechnen sein. Diese beeinflussen die weitere Besiedlung besonders ausgeprägt.

Das Volkseinkommen belief sich 1950 auf 17,25 Milliarden, 1965 auf mehr als 50 Milliarden Franken. Die Ausgaben der öffentlichen Hand nahmen und nehmen relativ noch stärker zu.<sup>5</sup> Ein optimaler Einsatz der öffentlichen Mittel ist unerlässlich; er ist ohne Landesplanung unmöglich.

#### 5. Soziologische Wandlungen

Die soziologischen Wandlungen sind längst nicht alle bekannt. Wir beschränken uns darauf, hier auf drei hinzuweisen. Der Mensch ist «mobil» geworden. Im weiteren ist die Einstellung des Menschen «urban» geworden. Städtisches Verhalten, städtische Einkaufsgewohnheiten, Schulungsansprüche und andere zivilisatorische und kulturelle Bedürfnisse breiten sich mehr und mehr über das Land aus.<sup>6</sup> Schliesslich sind die Gewohnheiten der Menschen ständig einem stärkeren Wandel unterworfen.

#### 6. Folgen des Strukturwandels

Der Strukturwandel hat nicht nur Vorteile wie die Überwindung der Armut für fast alle im Wirtschaftsprozess Tätigen, er hat vielmehr grosse Nachteile mit sich gebracht. Auch für die Schweiz gilt die Besorgnis, die im ersten Bericht der Deutschen Bundesregierung zur Raumordnung vom 1. Oktober 1963 wie folgt zum Ausdruck gelangt:

«Besorgniserregend ist die zunehmende Beanspruchung der natürlichen Kräfte des Raumes und der Stoffe, die er bietet: Bodenfruchtbarkeit, Klima, Quell-, Grund- oder Oberflächenwasser, Landschaft für Siedlungs- und Erholungsraum. Technik und Wirtschaft machen Eingriffe in das natürliche Wirkungsgefüge der Natur notwendig. Eine Reihe lebenswichtiger Elemente wird so übermäßig und naturwidrig beansprucht. Viele nur Einzelinteressen und dem Augenblickserfolg dienende Nutzungen natürlicher Hilfskräfte vergrössern die Gefahr nachteiliger Veränderung im Gesamtgefüge von Relief, Klima, Pflanzen- und Tierwelt sowie zwischen Boden, Luft und Wasser. Oberflächen- und Grundwasser werden verschmutzt oder gefährdet, Abflussverhältnisse und Grundwasserstände verändert, die Luft wird verunreinigt, die natürliche Landschaft verunstaltet, Pflanzen und Tierwelt beeinträchtigt. Das geistige und körperliche Wohlbefinden des Menschen beginnt sich in seiner so veränderten Umwelt zu vermindern. Die Veränderung der natürlichen Hilfsquellen geht in manchen Fällen so weit, dass eine natürliche Regeneration nicht mehr möglich ist.»<sup>7</sup>

Es gehört zu den schönsten Aufgaben der Landesplanung, diese negativen Auswirkungen des Strukturwandels auf ein erträgliches Mass herabzumindern.<sup>8</sup>

#### II. Landes-, Regional- und Ortsplanung

##### 1. Landesplanung

«Landesplanung ist diejenige Planung der Nutzung eines Gebietes, die sowohl dem Individuum als auch den menschlichen Gemeinschaften die beste Entwicklungsmöglichkeit sichern und gefährdete Lebenselemente (z. B. Wasser, Luft) schützen will.»<sup>9</sup> Die Landesplanung erstreckt sich auf Gebiete verschiedener Grösse. Es wird daher unterschieden zwischen Gesamtüberbauungen, Quartierplanungen, Ortsplanungen, Stadtplanungen, Regionalplanungen, Kantonalplanungen und Nationalplanung. Der Begriff «Landesplanung» umfasst als Oberbegriff einerseits alle diese Planungsstufen, andererseits wird er als eine sich über das ganze Land erstreckende Planung verstanden.

Gestützt auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbau vom 19. März 1965 richtet der Bund an die Kosten zweckmässiger Orts- und Regionalpläne unter der Voraussetzung Beiträge aus, dass die Kantone ihrerseits Beiträge an Planungen der Gemeinden gewähren.

##### 2. Nationalplanung

Der Bund hat in manchen Bereichen Zuständigkeiten, die die Besiedlung unseres Landes wesentlich beeinflussen. Man denke nur an den schon erwähnten Schutz des Waldes, an den Nationalstrassenbau, an die Hoheit über das Eisenbahnwesen und an die Gesetzgebung über die Landwirtschaft und den Gewässerschutz. Dennoch lässt sich nicht verkennen, dass der Bund heute noch keine Kompetenz zu einer eigentlichen Nationalplanung hat.<sup>2</sup>

Der Bundesrat schlug der Bundesversammlung am 15. August 1967 eine Ergänzung der Bundesverfassung durch Art. 22 quater als Grundlage einer Nationalplanung vor. Ständerat und Nationalrat haben sich noch nicht auf einen gleichlautenden Text für diesen neuen Verfassungsteil geeinigt.<sup>10 11</sup>

##### 3. Kantonalplanung

Die Kantonalplanung hat sich mit der Frage der Gemeindeautonomie oder – beim übertragenen Wirkungskreis – der Ermessensfreiheit der Gemeinden auseinanderzusetzen. Die Gemeinden können Vorschriften, die einen besonders schweren Eingriff zur Folge haben, nur gestützt auf eine klare Grundlage im kantonalen Recht erlassen.<sup>12</sup>

Kantonales Recht kann gewisse Fragen abschliessend regeln, es kann Minimal- oder Maximalvorschriften zuhan-

<sup>5</sup> Siehe den im Juli 1966 erschienenen Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission zur Bearbeitung von Problemen einer langfristigen Finanzplanung, die unter Leitung von Prof. Jöhr, St. Gallen, stand.

<sup>6</sup> Siehe die in Anm. 1 zitierte Schrift über Landesplanung und Bodenrecht, S. 17.

<sup>7</sup> Vgl. auch H. Marti, Zur Planung und Gestaltung der Schweiz, PLAN 1964, S. 159 ff.

<sup>8</sup> H. Aregger verweist in dem in Anm. 1 erwähnten Bericht des Unterausschusses I auf unausweichbare Besiedlungstrends.

<sup>9</sup> Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Landesplanung, herausgegeben vom Eidgenössischen Departement des Innern, 1967, S. 31.

<sup>10</sup> Zu föderalistischen Fragen vgl. das Jahrbuch der NHG 1965 und K. Kim/E. Zimmerlin, Das neue aargauische Baugesetz, Veröffentlichung der Aargauischen Handelskammer, Aarau, 1965, insbesondere S. 16 f.

<sup>11</sup> Zum Verhältnis Freiheit und Bindung vgl. W. Rohner, Landesplanung als Aufgabe unserer Zeit, Sonderdruck aus der September-Nummer 1965 der «Gewerblichen Rundschau», insbesondere S. 98.

<sup>12</sup> F. Gygi, Die Eigentumsfreiheit und Landesplanung, PLAN 1964, S. 200; Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, Amtliche Sammlung, 94. Band, I. Teil, S. 56 (gewöhnlich wie folgt zitiert: BGE 94 I 56).

den der Gemeinden aufstellen oder einfach eine Delegation zugunsten des kommunalen Rechtes enthalten. Veralteten Baugesetzen in einigen Kantonen stehen neuzeitliche Bau gesetze gegenüber, die zahlreichen Problemen des eigentlichen Planungs- und Baurechtes gerecht werden.<sup>13</sup> Man darf aber ja nicht glauben, in den kantonalen Baugesetzen erschöpfe sich das für die Kantonalplanung wesentliche Recht.

#### 4. Regionalplanungen

In mehreren Kantonen haben Gemeinden, in denen wirtschaftliche, siedlungsmässige, technische und kulturelle Belange mehr oder weniger stark ineinander verflochten sind, Regionalplanungsgruppen gebildet. Als Beispiel für die Bestimmung des Verbandszweckes einer Regionalplanungsgruppe sei § 3 des Zweckverbandes des zürcherischen Knonaueramtes erwähnt:

«Der Verband\* bezweckt den Zusammenschluss der Verbandsgemeinden zur Aufstellung und Nachführung eines vom Regierungsrat zu genehmigenden Gesamtplanes über das Knonaueramt, die Aufstellung und Ergänzung gemeinsamer Bebauungspläne, sowie genereller Kanalisationsprogramme einzelner oder aller Gemeinden je nach Bedürfnis, die Beratung der Verbandsgemeinden und deren Vertretung gegenüber den kantonalen Behörden in allen Fragen der Regionalplanung.

Er kann weitere Aufgaben auf dem Gebiete der Orts- und Regionalplanung übernehmen.»

In den Kantonen Zug und Baselland, die vor kurzem neue Baugesetze erlassen haben, kann der Regierungsrat in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Regionalpläne aufstellen.<sup>14</sup> Im Kanton Zug soll der Regionalplan namentlich die wichtigsten Verkehrslinien, die Grundlagen für die Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung sowie die Ableitung der Abwasser, die Ausscheidung der Wohn- und Industriegebiete, die für öffentliche Werke und Freiflächen erforderlichen Areale sowie die einstweilen vorwiegend landwirtschaftlich zu nutzenden Gebiete enthalten. Die Zonen- und Baulinienpläne der Gemeinden haben sich dem Regionalplan anzupassen.

Da viele Aufgaben innerhalb einer Gemeinde nicht oder nicht optimal gelöst werden können, gewinnt die Regionalplanung ständig an Bedeutung.<sup>15</sup> Unseres Wissens können aber bisher sämtliche regionalen Zusammenschlüsse von Gemeinden nur Richtpläne und Empfehlungen ausarbeiten, ohne für die Gemeinden und die Grundeigentümer verbindliche Anordnungen zu treffen.

#### 5. Orts- und Stadtplanung

In unserem Land haben auf dem Gebiete der Landesplanung die Ortsplanungen die grössten Erfolge zu verzeichnen. Sie teilen für alle verbindlich das nichtbewaldete Gebiet, dessen Ueberbauung nicht aus besonderen Gründen (z. B. Steinschlag und Lawinengefahr) faktisch unmöglich ist, in Bauzonen verschiedener Nutzung und in das übrige, vorab der Landwirtschaft dienende Gebiet ein.<sup>16</sup> <sup>17</sup>

Ortsplanungen bedürfen in allen Kantonen der Genehmigung durch eine kantonale Behörde, in der Regel den Regierungsrat, um Rechtskraft zu erhalten. Dabei ist die Frage besonders bedeutsam, ob der Kanton die Ortsplanung nur auf Rechtmässigkeit oder auch auf Zweckmässigkeit hin überprüfen darf.<sup>18</sup>

#### 6. Quartierplanung und Gesamtüberbauungen

Je nach dem kantonalen Recht können Quartierplanungen und Gesamtüberbauungen die vorgesehene Ueberbauung eines Quartieres oder eines grösseren Grundstückes (z. B.

über 5000 m<sup>2</sup>) detaillierter, allenfalls sogar abweichend von der Ortsplanung regeln.<sup>19</sup>

#### III. Die Eigentumsgarantie

Der Mensch braucht nicht nur Boden zum Wohnen, sondern für das Leben in der Gemeinschaft schlechthin. Nach Berechnungen muss die öffentliche Hand in einer Stadt von 30 000 bis 40 000 Einwohnern für öffentliche Zwecke, für das Leben der Gemeinschaft, pro Kopf der Bevölkerung gleichviel Boden zur Verfügung halten wie für das Wohnen, nämlich etwa 60 m<sup>2</sup> pro Person.<sup>20</sup> Die Bodenpreise spielen in der Rechnung der Gemeinden, der Kantone und des Bundes eine bedeutsame Rolle. Sie sind so sehr in die Höhe geklettert, dass die Gestaltung von Bodenpolitik und Bodenrecht zum drängenden Problem der Gegenwart<sup>21</sup>, zur Schicksalsfrage unserer Zeit<sup>22</sup> geworden ist.

In ihrer grundlegenden Tendenz ist die schweizerische Rechtsordnung freiheitlich geprägt. Das private Eigentum ist eine ihrer Säulen.<sup>23</sup> Es wird in allen Kantonsverfassungen – mit Ausnahme derjenigen des Kantons Tessin – garantiert und gilt seit Jahren nach der bundesgerichtlichen Praxis als ungeschriebener Bestandteil der Bundesverfassung. Einerseits ist das Eigentum als Institut, andererseits in seinem Bestand garantiert. Beschränkungen des privaten Bodeneigentums sind daher nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig; sie müssen zudem im öffentlichen Interesse liegen und dürfen nur gegen volle Entschädigung erfolgen, wenn sie in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommen.<sup>24</sup>

Prof. A. Meier-Hayoz, Zürich, führte in einem Vortrag<sup>25</sup> wörtlich aus:

«Da ist zunächst der Punkt, der uns heute und morgen besonders beschäftigen soll: Die Planlosigkeit bei der Verwendung des Bodens, die fehlende Rücksichtnahme des einen Bodeneigentümers auf den anderen und die mangelnde Beachtung von Bedürfnissen der Gemeinschaft (etwa an der Reinhal tung des Wassers, der Sauberhaltung der Luft, der Erhaltung der Ruhe).<sup>26</sup> Oder ein zweiter

<sup>13</sup> Vgl. R. Rohr, Der Boden, ein Problem und seine Lösung, herausgegeben vom Redressement National, S. 124. Die Kantone Obwalden, Zug und Basel-Land haben inzwischen neue Baugesetze erlassen, während im Kanton Aargau ein bedeutungsvoller Entwurf vor liegt.

<sup>14</sup> Siehe Baugesetz des Kantons Zug vom 18. Mai 1967, §§ 36 und 37, Baugesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 18. Februar 1968, §§ 35-44.

<sup>15</sup> Vgl. J. P. Vouga, Regionalplanung in der Waadt, PLAN 1967, S. 84 ff.; A. Eglin, Die Regionalplanung im neuen Baugesetz des Kantons Basel-Land, PLAN 1968, S. 53 ff.

<sup>16</sup> Vgl. die Schrift der VLP, Unbewältigte Gegenwart, Strukturwandel und Finanzbedarf, November 1966, zur Abstimmung von Orts- und Finanzplanungen.

<sup>17</sup> Zur Stadtplanung vgl. Richtlinien des Institutes für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH (ORL-Institut), Blatt 511 521.

<sup>18</sup> Zur technischen Zweckmässigkeitsprüfung vgl. die erwähnten ORL-Richtlinien, Blätter 517 901 – 517 910.

<sup>19</sup> Baulandumlegungen im Rahmen von Quartierplanungen behandelt A. Kuttler, Die Bodenverteuerung als Rechtsproblem, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1964, S. 215 ff.

<sup>20</sup> Siehe die in Anm. 1 zitierte Schrift von R. Meyer, S. 9.

<sup>21</sup> Siehe die in Anm. 13 zitierte Schrift von R. Rohr, S. 7.

<sup>22</sup> VLP, Der Boden, Schicksalsfrage unserer Zeit, gesammelte Referate der Tagung vom 7./8. September 1961 (vergriffen).

<sup>23</sup> A. Meier-Hayoz, Manuskript eines im Jahre 1964 gehaltenen Vortrages über Sinn und Grenzen privaten Bodeneigentums.

<sup>24</sup> A. Meier-Hayoz und P. Rosenstock, Zum Problem der Grünzonen, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Bern 1967, S. 4 ff.

<sup>25</sup> Anderer Meinung W. Wichser in der «NZZ» Nr. 732 vom 25. Februar 1963, der u. a. schreibt: «Demgegenüber könnte man eigentlich hier schon die maliziöse Frage einschalten, was anderes denn eigentlich Bodenplanung hierzulande sei als Verfügung über fremdes Gut.» In der während der letzten Jahre veröffentlichten Literatur gibt es sonst u. W. wohl Gegner einzelner Massnahmen, aber keine grundsätzlichen Einwendungen gegen die Landesplanung.

Aspekt, der uns irre werden lässt am Wahrheitsgehalt jenes Satzes von der Richtigkeit, ja Unentbehrlichkeit privaten Eigentums am Boden: Die Bodenpreise sind so in die Höhe geklettert, dass nur wenige sich noch eigenes Land leisten können, um darauf zu wohnen und darauf ihren Beruf auszuüben. Um so mehr konzentriert sich das Eigentum am Boden bei einigen Grossgrundbesitzern...»

Wir fügen bei, dass der Anteil der Kosten des Landvertriebs an den Gesamtkosten von Neubauten wesentlich gestiegen ist, so dass je nach der Marktsituation der hohe Bodenpreis die Mietzinse nach oben treibt.

Zahlreiche Vorstösse im Bund<sup>26</sup> und in den Kantonen für eine Änderung des Bodenrechtes haben zu keinem Ergebnis geführt. Volk und Stände haben das Volksbegehr der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes auf Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Art. 31 *sexies* am 2. Juli 1967 verworfen. Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung mit Botschaft vom 15. August 1967 eine Ergänzung der Bundesverfassung durch einen neuen Art. 22 *ter*, der in einem engen Zusammenhang mit dem schon erwähnten, neu vorgeschlagenen Art. 22 *quater* steht.

## 2. Formelle und materielle Enteignung

Formell ist eine Enteignung, wenn ein Grundeigentümer für öffentliche Interessen wie den Bau einer Strasse, eines Schulhauses, eines Spitals gegen seinen Willen Boden abtreten muss. Er hat Anspruch auf volle Entschädigung.<sup>27</sup> Nach der Praxis gelten solche Eigentumsbeschränkungen der öffentlichen Hand, die zwar keine formelle Enteignung sind, in ihrer Wirkung aber einer solchen gleichkommen, als materielle Enteignung. Die Grundeigentümer behalten ihr Grundeigentum, können dieses aber nur noch beschränkt nutzen; sie können z. B. ihren an sich baureifen Boden nicht mehr überbauen. Das Gemeinwesen hat in diesem Falle dem Grundeigentümer den Verkehrswert weniger den nach Abzug der Bauchance verbleibenden Restwert zu entschädigen. Der Verkehrswert wird von den Gerichten oft hoch, der Restwert zu tief bewertet.<sup>28</sup> Die Freihaltung und damit der Schutz schöner Landschaften durch die Öffentlichkeit wird daher zusehends schwieriger, wenn nach den massgebenden Kriterien der Tatbestand der materiellen Enteignung auch bei Land, das durch Strasse, Kanalisation und Wasserversorgung nicht oder nicht voll erschlossen wird, bejaht wird.<sup>29</sup>

## 3. Landwirtschaftszonen

Der Schweizer Bauer bestellt den weitaus teuersten Boden der Welt! Im Verwaltungsbericht 1962 der Landwirtschaftsdirektion des Kantons Bern wird festgestellt, dass die Kaufpreise landwirtschaftlicher Parzellen und mancher Heimwesen je länger, desto mehr durch die Baulandpreise beeinflusst werden. Das landwirtschaftliche Bodenproblem ist daher weit mehr ein Problem des Bodenpreises als der gesamthaft zur Verfügung stehenden Quantität, auch wenn wir der Erhaltung einer möglichst grossen Bodenfläche für die Landwirtschaft zur Erzeugung einheimischer Produkte vor allem für Kriegs- und Krisenzeiten grosse Bedeutung beimessen.<sup>30</sup>

Eine Trennung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes vom Baulandmarkt ist nötig, um den überhöhten landwirtschaftlichen Bodenpreisen zu begegnen. Die Bemühungen, Landwirtschaftszonen von Bundes wegen einzuführen, um dieses Ergebnis zu erreichen, blieben bisher ergebnislos.

## 4. Bauland

Nur allzu bekannt ist die Streubauweise, die mancherorts unheilvoll um sich greift. Sachlich richtig wäre es, nicht

land- oder forstwirtschaftliche Bauten nur noch auf erschlossenem, baureifem Land in Bauzonen zuzulassen. Das setzt aber voraus, dass zugleich für eine Verflüssigung des Baulandmarktes gesorgt wird, für eine Steigerung des Angebotes an Bauland und eine Verknappung der Nachfrage nach erschlossenem Boden, der nicht überbaut, sondern nur (vor allem als Geldanlage) gehortet wird.<sup>31</sup>

## 5. Indirekte Mittel

Wegen der langsamen Anpassung des Rechts an die veränderte Umwelt sind schon nicht wieder gutzumachende Schäden entstanden. Gemeinden und auch einzelne Kantone bemühen sich aber, auf indirektem Wege wenigstens im Gebiet ausserhalb der Bauzone, dem sogenannten übrigen Gemeindegebiet, nicht land- oder forstwirtschaftliche Bauten möglichst zu unterbinden. Bekannt geworden sind zwei Entscheide des Bundesgerichtes aus dem Jahre 1966<sup>32</sup>, in denen Erschliessungsvorschriften als mit der Eigentumsgarantie vereinbar erklärt wurden, die das Erstellen nicht landwirtschaftlicher Bauten im übrigen Gemeindegebiet erschweren oder verunmöglichen. Die Einführung solcher indirekter Mittel hält aber gewöhnlich sehr schwer, da sie bei den Stimmbürgern nicht beliebt sind. Eine direkte Regelung wäre zweifellos erwünscht.

In den letzten Jahren sind immer mehr Gemeinden dazu übergegangen, Boden zu kaufen. In manchen Fällen ist der Zweck, für den das Land erworben wird, zum voraus bestimmt. Gelegentlich sichern sich aber Gemeinden auch Boden, ohne zum voraus zu wissen, wofür sie ihn verwenden. Gemeinden gehen in letzter Zeit auch weiter. Sie erschliessen eingezontes Land nur, wenn Grundeigentümer die gesamten Erschliessungskosten beverschussen, oder wenn ihnen die unentgeltliche Abtretung des für Strassen, Trottoirs, Kinderspiel- und Sportplätze benötigten Landes zu gesichert wird.<sup>33</sup>

Die Gestaltung des Rechtes des Bundes, der Kantone und Gemeinden zu einem Instrument, das einen gerechten Ausgleich der öffentlichen und privaten Interessen in den Belangen der Landesplanung sicherstellt, ist eine der grössten und schwierigsten Aufgaben der kommenden Jahre. Der Einsatz, dieses Ziel zum Wohl der Menschen, der Einzelnen wie der Gemeinschaft, zu erreichen, lohnt sich.<sup>34</sup>

<sup>26</sup> Vgl. den in Anm. 9 zitierten Bericht, S. 25 ff.

<sup>27</sup> Siehe Art. 23 Bundesverfassung für Enteignungen durch den Bund.

<sup>28</sup> Vgl. die in Anm. 24 zitierte Schrift von A. Meier-Hayoz und P. Rosenstock, S. 110 f.

<sup>29</sup> Vgl. BGE 91 I 329, der einen erfreulichen Ansatz zu einer für den Landschaftsschutz günstigeren Rechtssprechung darstellt; vgl. die in Ziff. 24 zitierte Schrift von A. Meier-Hayoz und P. Rosenstock, S. 29 ff. Leider folgt das Zürcher Verwaltungsgericht im Entscheid in Sachen Gemeinde Kloten gegen R. Altöfer und Konsorten vom 29. März 1968 der neuen bundesgerichtlichen Praxis nicht! Vgl. im weiteren R. Stüdli, Erschliessung des Baulandes als Voraussetzung der Baubewilligung, in der «NZZ» Nr. 234 vom 19. Januar 1967.

<sup>30</sup> Vgl. G. Winterberger, W. Neukomm, W. Rohner und K. Müller in der von der «NZZ» 1965 herausgegebenen Schrift «Das Bodenproblem und die Eigentumsfreiheit».

<sup>31</sup> Vgl. die Schrift der VLP, Gedanken zum Bodenrecht und zur Bodenpolitik, 1963, S. 28 f., und Grundeigentümerbeiträge an Strassen, Abwasseranlagen und Wasserversorgungen, Juni 1967.

<sup>32</sup> BGE 92 I 369 ff. und BGE 92 I 503 ff.

<sup>33</sup> P. Rosenstock, Das Privatrecht als Instrument der Nutzungsplanung, in Schweiz. Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht, 1968, S. 156 und S. 161. Vgl. auch die Artikel «Wer mehr bezahlt, kann höher bauen» und «Nutzungsordnung, Landerwerbspolitik und private rechtliche Regelungen» im Pressedienst der VLP Nr. 141 vom 26. Juli 1968.

<sup>34</sup> Vgl. E. Küng, Grundeigentum und Raumplanung, in Wirtschaft und Recht, 1963, S. 271 pp., insbesondere S. 277.