Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 66 (1947)

Artikel: Rechtsfragen der Landesplanung

Autor: Reichlin, Paul

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896470

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: 28.03.2026

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

Rechtsfragen der Landesplanung

Referat von

Dr. Paul Reichlin

Staatsschreiber des Kantons Schwyz

INHALTSÜBERSICHT

Seite

I. Kapitel: Begriff, Tragweite und Technik der Landesplanung 172a
§ 1. Vom Wort zum Wesen 172a
§ 2. Landesplanung als nationales Problem 181a
§ 3. Landesplanung als technische Aufgabe 190a
II. Kapitel: Start und Etappen der Landesplanung im Ausland und in der Schweiz 199a
§ 4. Beispiele im Ausland 199a
§ 5. Kleine helvetische Landesplanungschronik 205a
III. Kapitel: Landesplanung und Recht — Präliminarien, Problematisches und Prinzipielles 219a
§ 6. Allgemeines, Einwände und Vorbehalte 219a
§ 7. Landesplanung, Politik und Recht 228a
§ 8. Landesplanung, Privatwirtschaft und Eigentum 233a
IV. Kapitel: Die Quellen des Landesplanungsrechts . . . 238a
§ 9. Bundesrecht 239a
§ 10. Kantonales Recht 257a
§ 11. Gemeinderecht 278a
V. Kapitel: Die Rechtsordnung des Planens 280a
§ 12. Die Organisation 280a
§ 13. Die Koordination der Planungsaufgaben 285a
§ 14. Die Koordination der Planungsmittel 296a
VI. Kapitel: Die Ausmarchung der Kompetenzen 337a
§ 15. Bund und Kantone 337a
§ 16. Kantone und Gemeinden 342a

Vorbemerkungen

1. Die Referenten haben eine gewisse Arbeitsteilung als geboten erachtet. Die Quellen des Landesplanungsrechts werden hauptsächlich im deutschen Referat dargestellt. Das Problem einer Ausdehnung der Bundeskompetenzen wird hauptsächlich im französischen Referat behandelt.

2. Im vorliegenden Referat werden die von der Konferenz der schweizerischen Staatsschreiber genehmigten juristischen Abkürzungen (ZBl *47*, 1946, 420) verwendet.

Erstes Kapitel

Begriff, Tragweite und Technik der Landesplanung

§ 1. Vom Wort zum Wesen

I.

Wer das Wort «Landesplanung» geprägt hat, ist nicht abgeklärt. Doch weisen alle Indizien darauf hin, daß es reichsdeutschen Ursprungs ist und im zweiten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts in Gebrauch kam. 1929 findet sich in einem deutschen Lexikon erstmals ein Artikel über Landesplanung[1]. In Dudens Wörterbuch der deutschen Sprache wurde es 1942 aufgenommen[2].

In der Schweiz hat die Idee der Landesplanung zwischen 1920 und 1930 zuerst im französischen Sprachgebiet Anhänger und Verfechter gefunden[3]. In deutscher Sprache berichtete Armin Meili 1933 erstmals über Landesplanung[4]. An der Landesausstellung 1939 gab es eine Abteilung «Planen, Bauen, Wohnen», in welcher die Landesplanung

---

[1] Staatslexikon der *Görres-Gesellschaft*, 5. Aufl. III, Sp. 771. In dem ein Jahr früher erschienenen Band III des Handwörterbuches der Rechtswissenschaft von Fritz *Stier-Somlo* und Alexander *Elster* ist das Wort «Landesplanung» noch nicht enthalten.

[2] *Der Große Duden*, Rechtschreibung der deutschen Sprache und der Fremdwörter, 12. neu bearbeitete und erweiterte Auflage für die Schweiz, Zürich 1942. Die 11., 1934 in Leipzig erschienene Auflage hat das Wort noch nicht. Auch Richard *Pekrun*, Das Deutsche Wort, Rechtschreibung und Erklärung des deutschen Wortschatzes sowie der Fremdwörter, Leipzig 1934, und Th. *Mathias*, Das neue deutsche Wörterbuch, 8. Aufl., Leipzig 1940, führen das Wort Landesplanung nicht auf.

[3] Vgl. darüber § 5/I.

[4] *Meili*, Allgemeines über Landesplanung, Die Autostraße, *2* (1933) 17.

einen wichtigen Platz einnahm[5], und durch die das Wort und das, was damit gemeint war, wohl erstmals breitesten Kreisen des Schweizervolkes vertraut wurde.

In der eidgenössischen Gesetzsammlung erscheint der Ausdruck «Landesplanung» erstmals in Art. 2 Abs. 2 des BRB vom 29. Juli 1942 über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit[6]. Im Bundesblatt findet er sich zuerst im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 7. November 1944 zu einer Solothurner Standesinitiative[7].

II.

Versucht man vom Wort zum Begriff der Landesplanung vorzustoßen, so geht man am besten von den beiden Bestandteilen des Wortes aus.

1. Es handelt sich um eine Tätigkeit, die auf das Land, den Boden, Bezug hat. Land bezeichnet dabei nicht ein beliebiges Stück Boden, sondern deutet auf eine räumliche Ausdehnung hin, die auf keinen Fall nur ein einzelnes Grundstück begreift und im Endergebnis das ganze Land (Staatsgebiet) erfaßt. Doch sind kleinere Planungseinheiten nicht nur denkbar, sondern aus politischen und administrativen Gründen und aus Rücksichten der Arbeitsteilung üblich. Auf diese kleinern Planungseinheiten weisen die Ausdrücke «Ortsplanung» und «Regionalplanung» hin. Sie bezeichnen etwas, was sich von der Landesplanung nicht der Sache nach, sondern nur durch engere räumliche Begrenzung des Arbeitsgebietes unterscheidet[8]. Immerhin

---

[5] Darüber Peter *Meyer*, Die Schweiz im Spiegel der Landesausstellung, II 62 ff.

[6] AS *58* 717.

[7] BBl *1944* 1301 ff.

[8] In Deutschland bezeichnet Landesplanung den räumlichen Gegensatz zur Reichsplanung. Landesplanung besagt dort Ähnliches wie bei uns der Ausdruck «Regionalplanung». In der Schweiz wird der Ausdruck Landesplanung ausnahmsweise auch im Sinne eines Gegensatzes zur Stadtplanung gebraucht. Vgl. *Lodewig*, Grundzüge

bringt die räumliche Begrenzung des Planungsgebietes natürlicherweise auch eine sachliche Begrenzung der Planungsaufgabe mit sich.

Im Französischen bezeichnet der Ausdruck «urbanisme», der durch seinen Wortstamm auf den Städtebau und die Stadtplanung hinweist, die Landesplanung, die Regionalplanung und die Ortsplanung[9]. Um den Unterschied der räumlichen Ausdehnung hervorzuheben, braucht der Franzose die Ausdrücke «aménagement» oder «équipement» in Verbindung mit den Eigenschaftswörtern «national», «régional» oder «local». Der italienische Ausdruck lautet: «Piano di sistemazione nazionale — regionale — locale».

Innerhalb des abgesteckten Raumes befaßt sich die Landesplanung mit der gesamten Bodenfläche und mit allem, was ihren Gebrauch betrifft. Und da mit der Benützung von Grund und Boden sozusagen die gesamte Wirtschaft zusammenhängt, ist es unvermeidlich, daß Landesplanung und Wirtschaft zueinander in intensiver Wechselwirkung stehen. Das gilt namentlich für die gesamte Verkehrswirtschaft, die Land- und Forstwirtschaft, das Siedlungswesen, die Ausbeutung mineralischer Bodenschätze und der Wasserkräfte. Der Entscheid darüber, wo und was für Straßen, Bahnen und Wasserkraftwerke gebaut werden, präjudiziert die Entwicklung von Industrie, Gewerbe und Handel. Der Entschluß, die Landwirtschaft in ihrem Bestande zu erhalten und die Ackerfläche nicht unter ein bestimmtes Mindestmaß absinken zu lassen, kann nicht nur durch Vorschriften über die Bodennutzung erreicht werden, er erheischt oft auch eine bestimmte staatliche

---

der schweizerischen Regionalplanung, in der Festschrift der ETH zum SIA-Jubiläum, Zürich 1937, 77; H. *Peter*, Regional- und Landesplanung mit besonderer Berücksichtigung des Zürichseegebietes, 1941, 3.

[9] Plan *1* (1944) 2. Auch der deutsche Ausdruck Landesplanung wird oft — besonders auch in der vorliegenden Arbeit — ohne Rücksicht auf die räumliche Begrenzung des Planungsgebietes gebraucht.

Subventions- und Zollpolitik, wirkt sich via Brot- und Milchpreis auf die ganzen Lebenshaltungskosten aus, ist damit ein Faktor ersten Ranges für die Kalkulation von Preis und Lohn und beeinflußt die Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrie. Die Bodenpreise in der Stadt und damit auch die Mietzinse für den städtischen Wohn- und Werkraum sind zum guten Teil eine Funktion der Bauordnungen. Praktisch bedeutet das, daß mit einer entsprechend gesteuerten Landesplanung die gesamte Wirtschaftsordnung des Landes dirigiert werden könnte. Es gibt daher auch eine Ansicht, die dahin geht, daß Landesplanung «zwangsläufig immer auch Wirtschaftsplanung» sei, «weil der Boden — ihr Mittel und Zweck — ein Wirtschaftsgut und besonders ein wichtiges Produktionsmittel darstellt»[10].

2. Planen bedeutet: Künftiges vorausschauen und ordnen. Das Künftige ist in unserm Fall der Gebrauch des Bodens und die Ausnützung der Bodenwerte, seien sie von der Natur gegeben oder durch Menschenhand geschaffen, seien sie bereits erschlossen, bekannt oder noch unentdeckt, seien sie materieller oder ideeller Art. Die Planung macht sich zur Aufgabe, die Summe dieser Bodenwerte dem Menschen dienstbar zu machen und ihre Ausbeutung mit optimalem Nutzeffekt sicherzustellen.

So verstandenes Planen betreibt jeder vernünftige Grundeigentümer. Der Unterschied seines Planens zur Landesplanung liegt zunächst in der Beschränkung auf den Bereich seines Grundeigentums und die Zeit seiner Nutzung sowie in der Rücksichtnahme auf persönliche Verhältnisse. Der Grundeigentümer plant (wenn er nicht zufällig ein öffentliches Gemeinwesen ist) eigennützig, so wie es sein eigener Vorteil oder der Vorteil seiner nächsten Angehörigen ratsam erscheinen läßt. Dabei spielen rein persönliche und momentane Verhältnisse (Begabung, Lebens-

[10] So z.B. *Derron*, Planung und Eigentum, im Plan *3* (1946) 153, *derselbe*, Begriff und Organisation der Landesplanung, im Plan *1* (1944) 5.

alter, Gesundheit, Familienstand, Liebhaberei, Vermögen und dgl.) des Eigentümers zumeist eine wesentliche Rolle. Auch wenn eine juristische Person Eigentümerin ist, sind solche den natürlichen Personen eigentümliche Momente oft deutlich wirksam.

Der Landesplaner plant gemeinnützig, weiträumig und zeitlich auf möglichst weite Sicht[11]. Persönliche Umstände bleiben außerhalb seiner Betrachtung. Die Planungseinheiten werden nach geographischen Gesichtspunkten abgegrenzt, nicht nach dem Interessenbereich einzelner Grundeigentümer. Durch die Zusammenfassung einer großen Zahl von Grundstücken zur Planungseinheit treten die Sonderinteressen der Grundeigentümer zurück. Gesichtspunkte, die der einzelne wenig oder gar nicht beachtet, können dem Planer im Hinblick auf die Gesamtdisposition des Planungsgebietes als wichtig erscheinen — oder umgekehrt.

III.

Es ist möglich, daß die öffentlichen Interessen sich mit denen der Grundeigentümer decken, oder daß sie sich wenigstens koordinieren lassen. Es ist aber auch möglich, daß sie sich widerstreiten. Der Landesplaner nimmt das bewußt in Kauf. Wohl erworbene Privatrechte werden vom Planer vorab dort und deshalb beachtet, wo und weil sie ihm hinderlich sind. Vielfach sind sie für ihn ein zu beseitigendes Übel[12].

---

[11] Diese drei wichtigen Momente kommen nicht zum Ausdruck, wenn man Landesplanung einfach als die «Planung und Nutzung von Grund und Boden» definiert, wie z. B. *Meili* es tut (Landesplanung in der Schweiz, 2).

[12] «Es handelt sich im Grunde genommen um nichts anderes, als um *ein Stück Planwirtschaft*, das dem überbordenden und wertvollste Güter zerstörenden Individualismus einer zuletzt fast anarchischen Periode entgegengesetzt ist. Es geht darum, das bauliche Gesicht der Heimat nicht durch Bodenspekulation, die Bodenrente, sondern durch das Bedürfnis aller, besonders auch der kommenden Geschlechter bestimmen zu lassen.» Ernst *Reinhard*, in «Straße und Verkehr», *27* (1941) 189 (Nr. 1 der Beilage «Landes-, Regional- und Ortsplanung»).

Der mögliche und in manchem Bereich unvermeidliche Widerstreit von privatem und öffentlichem Interesse ist eines der wichtigsten Rechtsprobleme der Landesplanung. Der Widerstreit wäre rein akademisch, wenn die Planer sich darauf beschränken wollten, Wunschzettel zu verfassen und Empfehlungen zu formulieren, deren Erfüllung den Betroffenen schließlich anheimgestellt wäre. Damit aber will der Planer sich nicht begnügen. Das im öffentlichen Interesse Geplante soll auch gegen den Willen des ungezähmten Widerspenstigen durchgesetzt werden. Alle Planer, ob sie es eingestehen oder nicht, streben darnach, das unter dem Gesichtspunkte des gemeinen Nutzens als richtig Erkannte auch gegenüber dem schlechter (oder besser) informierten Träger privater Rechte durchzusetzen. Der Planer verlangt die Preisgabe oder Beschränkung privaten Rechtes überall da, wo es dem von ihm definierten (wirklichen oder vermeintlichen) öffentlichen Wohl im Wege steht.

Der Planer will also nicht nur vorausschauen, sondern auch lenken. Und da, wo die Planung zur Lenkung wird, setzt die Initialzündung zwischen Landesplanung und Recht ein[13].

Faßt man das Vorstehende zusammen, so kann man den Begriff der Landesplanung umschreiben als die Summe der technischen und rechtlichen Vorkehren, mit denen die Nutzung des Bodens weiträumig und auf möglichst weite Sicht geordnet werden soll, so zwar, daß die ideellen und materiellen Werte des Bodens, die in der Naturlandschaft vorhandenen und die durch Umgestaltung zur Kulturlandschaft erschlossenen oder geschaffenen, der Volksgemeinschaft möglichst ungeschmälert zugute kommen[14].

---

[13] «Un plan national d'aménagement doit être basé sur des textes légaux. Faute d'être sanctionné par les lois, le plan, si excellent soit-il, n'est que projet sans valeur effective.» E. *Virieux*, im Plan *1* (1944) 3.

[14] Ähnlich P. *Liver*, Landesplanung als rechtspolitisches Problem, ETH-Tagung für Landesplanung, 1943, 138, ebenso in einem (nicht gedruckten) Referat vom 9. Februar 1944 im Vorstand der

In dieser Definition ist das Kollektivinteresse an der Bodennutzung herausgestellt. Der «ideale räumliche Ausgleich individueller und kollektiver Interessen», der anderswo als Begriffsmerkmal genannt wird[15], ist bewußt weggelassen. Entweder gehen nämlich die individuellen Interessen mit den kollektiven parallel, dann bedarf es keines Ausgleichs, oder sie divergieren, dann ist ein Entscheid fällig. Werden dabei die kollektiven Interessen den individuellen vorgezogen, so besteht überhaupt kein Ausgleich; werden die kollektiven den individuellen geopfert, so besteht weder ein Ausgleich, noch handelt es sich um Landesplanung. Werden die beiden Interessen je teilweise geopfert, so ist der Ausgleich weder vom einen noch vom andern Standpunkte aus ideal. Man läßt daher diesen «idealen Ausgleich», so versöhnlich er klingt, und so dekorativ er sich ausnimmt, besser weg. Die Rücksicht auf wohl erworbene Rechte und private Interessen gehört nicht zum Wesen der Landesplanung, wohl aber ist sie ein nicht wegdenkbarer Bestandteil schweizerischer Rechtskultur. Es ist daher ein Hauptanliegen der vorliegenden Arbeit, zu prüfen und vorzuschlagen, wie das im öffentlichen Interesse Geplante unter Schonung berechtigter Einzelinteressen ermöglicht, gefördert oder vollzogen werden soll.

IV.

Versucht man sich klarzumachen, was die so definierte Landesplanung von den traditionellen Planungen unterscheidet, so ist zunächst klar, daß es weder die Gemein-

---

schweizerischen Vereinigung für Landesplanung. Übereinstimmend *H. Huber*, in einem (nicht gedruckten) Gutachten über Planung und Eigentumsgarantie vom 22. Mai 1944, Abschnitt B.

[15] So *Derron*: «Die Landesplanung setzt sich zur Aufgabe, die verschiedenen Arten der Inanspruchnahme des Landes harmonisch zu ordnen, das heißt so zu gestalten, daß ein idealer räumlicher Ausgleich individueller und kollektiver Interessen herbeigeführt und dadurch die ideellen und materiellen Werte, die in der natürlichen Landschaft liegen oder durch ihre Umgestaltung zur Kulturlandschaft entstehen, optimal genutzt werden können.» Begriff und Organisation der Landesplanung, Plan *1* (1944) 5.

nützigkeit noch die Weiträumigkeit sein kann. Immer hat es Planungen gegeben, die an den Grundstückgrenzen und am Interessenbereich einzelner oder mehrerer Grundeigentümer nicht haltmachten. Man denke an das Netz der Straßen und Bahnen.

Auch die zeitliche Voraussicht gibt kein brauchbares Unterscheidungsmerkmal. Man hat auch früher für die Zukunft geplant. Man hat sich angestrengt, den Ablauf der Entwicklung zu ermessen, und man hat sich oft geirrt. Keiner der heutigen Landesplaner hat Gewähr dafür, daß ihm nicht dasselbe passiert. Alle Voraussichten über die Zukunft sind hypothetisch.

Das wesentliche Merkmal der Landesplanung ist der Wille zum System und zur Koordination. Ihr Ausgangspunkt ist die Erkenntnis der allgemeinen Interdependenz der verschiedenen Bodennutzungen und die Bereitschaft, sie planmäßig zu erforschen und die beste zu verwirklichen. Bevor ein einzelnes Bedürfnis nach einer Verkehrsanlage, einem Platz, einem Gebäude, einem Kraftwerk oder dgl. sich meldet, oder zum mindesten, bevor dieses einzelne Bedürfnis — vielleicht auf Kosten anderer, ebenso wichtiger, aber momentan latenter Anliegen — befriedigt wird, sollen alle möglichen Bodennutzungen in Betracht gezogen und gegeneinander abgewogen sein. Es soll nicht sein Bewenden damit haben, daß bei der Planung eines einzelnen Vorhabens bloß beiläufig auch noch die übrigen Interessen berücksichtigt werden, die zufällig und offenkundig koinzidieren.

Ausgangspunkt der traditionellen Planung ist regelmäßig der Entschluß eines Eigentümers oder eines öffentlichen Bauherrn, mit einem Stück Boden etwas Bestimmtes anzufangen, ein Gebäude, eine Straße, eine Bahn, ein Kraftwerk zu bauen[16]. Ausgangspunkt der Landesplanung

[16] «Solcherweise wurden bis heute die verschiedensten Gestaltungsaufgaben, wie Schaffung eines Bahn- oder Straßennetzes, eines Bauzonenplans oder einer landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung einzeln (horizontal) geplant, ... gestaltet und ausgeführt.

ist der Entschluß, die — vom Standpunkte des öffentlichen Interesses aus — bestmögliche Bodennutzung systematisch zu erforschen und sicherzustellen. Die bestmögliche Bodennutzung ist die, welche — quantitativ — möglichst viele öffentliche Interessen oder — qualitativ — die wichtigsten oder das überragende Interesse auf Kosten aller übrigen verwirklicht. Bei der traditionellen Planung bestimmt der zum voraus gefaßte Entschluß das, was geplant wird, bei der Landesplanung muß der Entschluß über die Verwendung des Bodens das Ergebnis einer systematisch durchgeführten Erforschung aller möglichen Bodennutzungen sein.

Damit schälen sich drei Elemente der Landesplanung als Kennzeichen gegenüber der bisherigen Planung heraus:

a) die umfassende und intensive Erforschung der überhaupt möglichen Bodennutzungen,

b) die Bewertung der gefundenen Ergebnisse an den Erfordernissen des öffentlichen Wohls,

c) die Koordination der Ergebnisse zum quantitativ oder qualitativ höchstmöglichen Nutzeffekt.

Die Landesplanung befaßt sich demnach mit allen Fragen der Gewinnung von Bodenschätzen, der landwirtschaftlichen Nutzung, der ländlichen und städtischen Besiedlung, der industriellen Bebauung, des Verkehrs, der Erholungsflächen, des Natur- und Heimatschutzes[17]. Sie ist weder mit der Agrarplanung noch mit der Siedlungsplanung noch mit der Industrieplanung noch mit der Verkehrsplanung noch mit dem Heimatschutz identisch.

Die Folge war oft ein störendes Überschneiden der Einzelpläne, mangelnder Interessenausgleich und unrationelle Doppelspurigkeiten, ... kostspielige Verkehrsanlagen am falschen Orte, unnötige Verschandelung des Landschaftsbildes, unwirtschaftliche Boden- und Energienutzung, unzweckmäßige Bebauung usw.» *Derron*, Plan *1* (1944) 5.

[17] *Peter*, Regional- und Landesplanung mit besonderer Berücksichtigung des Zürichseegebietes, 1941, 4.

Sie ist das alles zusammengenommen: die Summe der möglichen Einzelplanungen[18].

Das Aufeinanderabstimmen mehrerer Einzelpläne derselben Gattung für verschiedene Orte (zum Beispiel die Koordination der Straßenpläne verschiedener Kantone) nennt man Horizontalplanung (Planung in die Breite). Das Aufeinanderabstimmen der Einzelpläne verschiedener Gattung für denselben Ort (zum Beispiel die Koordination eines landwirtschaftlichen Nutzungsplanes mit einem Bebauungsplan und einem Verkehrsplan) nennt man Vertikalplanung[19]. Die Koordination der im Vertikalplan zusammengefaßten Einzelpläne ergibt den Gesamtplan. Ziel der Landesplanung ist die Aufstellung und Durchsetzung von Gesamtplänen für das ganze Staatsgebiet, soweit es nutzbar ist.

Die Koordination wird damit zur zentralen Funktion der Landesplanung[20]. Sie muß vollzogen werden: zuerst innerhalb der Elemente der einzelnen räumlich begrenzten Gesamtpläne, das zweite Mal zur Zusammenordnung der Gesamtpläne. Erst durch diese Koordination entsteht das große Ganze, der Landesplan.

§ 2. Landesplanung als nationales Problem

I.

In der Schweiz hat die Diskussion um die Landesplanung ungefähr in der Mitte zwischen den beiden Weltkriegen eingesetzt. Es war die Periode, in der die Beschaffung von Arbeitsgelegenheiten eine Hauptaufgabe des Wohlfahrtstaates bildete. Die Landesplanung wurde als Mittel der Arbeitsbeschaffung betrachtet. Wäre sie nur das,

---

[18] *Gutersohn*, Harmonie in der Landschaft, Heft Nr. 1 der Schriftenreihe der schweizerischen Vereinigung für Landesplanung.

[19] *Derron*, Plan *1* (1944) 5/6.

[20] Übereinstimmend *Derron*, Planung und Eigentum, Plan *3* (1946) 153; *Meili*, ETH-Tagung für Landesplanung, 6.

so hätte sie seit dem Moment, wo jede arbeitsfähige Hand gesucht ist, aus Abschied und Traktanden fallen müssen. Daß das nicht der Fall war, deutet daraufhin, daß es sich um etwas handeln muß, was nicht nur mit Arbeitsbeschaffung zu tun hat.

Es handelt sich in der Tat um ein nationales Problem, um das Problem des Haushaltens mit dem schweizerischen Lebensraum. Der haushälterische Gebrauch unseres Bodens ist eine Existenzfrage. 4 266 000 Leute siedeln auf 41 295 km² Bodenfläche. Ungefähr 33 000 km² sind nutzbar. Das ergibt im Durchschnitt 133 Einwohner auf den km² produktiven Areals und 0,75 ha je Kopf. Die Schweiz gehört damit zu den dichtest besiedelten Ländern der Erde. 1850 betrug die Wohnbevölkerung 2 393 000 Personen. In den letzten 100 Jahren hat sich also die Volkszahl fast verdoppelt. Unser Territorium ist aber gleich geblieben. Zugenommen — und zwar in Proportion zur Volkszahl — hat aber die Beanspruchung des Bodens für den Bau von Wohnungen, für die Anlage gewerblicher und industrieller Betriebe und die Erstellung öffentlicher Gebäude. Bahn, Auto und Flugzeug haben die Anlage eines Verkehrsnetzes erfordert, das gewaltige Bodenflächen absorbiert. Für die Anlage von Stauseen sind ganze Dörfer und Talschaften unter Wasser gesetzt worden.

Eine weitere Verknappung des Bodens ist mit Sicherheit vorauszusehen. Ohne planmäßiges Haushalten mit dieser Mangelware besteht keine Gewähr dafür, daß die legitimen Bodenbedürfnisse des ganzen Volkes auf die Dauer befriedigt werden können. Der Boden ist Wohnraum, Arbeitsplatz und Rohstoff zugleich. Er ist unvermehrbar und unersetzlich. Von der Art seiner Ausnützung hängt sehr stark die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Schweiz ab; und wie sehr die politische Unabhängigkeit damit verflochten ist, bedarf keines Kommentars.

Was die angewachsene Bevölkerung in den letzten 100 Jahren an Wohnraum, Werkraum, Verkehrsraum und Erholungsraum neu benötigte, ist sozusagen ausschließlich

auf Kosten des landwirtschaftlich genutzten Bodens gegangen. Unser Nährraum ist kleiner geworden. Seit 1905 sind 25 000 Landwirtschaftsbetriebe mit rund 50 000 ha nutzbarer Bodenfläche (Fläche des Kantons Obwalden: 47 000 ha) verschwunden[1]. Der landwirtschaftlich genutzte Boden reichte 1850 noch aus, um die Bevölkerung der Schweiz daraus zu verproviantieren[2]. 1939 waren noch 11 208 km² landwirtschaftlich genutzt[3]. Davon waren aber nur 209 300 ha offenes Ackerland. Bis zum Jahr 1945 wurde die Ackerfläche auf 355 290 ha gesteigert[4]. Um dieses Ergebnis zu erreichen, wurden während der Kriegszeit 75 000 ha Land melioriert und 12 000 ha Wald gerodet.

Die landwirtschaftliche Bevölkerung der Schweiz betrug 1888 1 076 700, 1920 954 854, 1941 866 700 Leute[5]. 1888 waren es 36,90 %, 1920 24,61 % und 1941 20,32 % der Gesamtbevölkerung. Ihnen stehen 3 400 000 Angehörige aller übrigen Berufsgruppen gegenüber. Wenn heute noch $^2/_3$ unserer Wohnbevölkerung aus eigenem Boden ernährt werden können, so nur deshalb, weil die Bewirtschaftung gewaltig intensiviert wurde[6].

Daß die Erhaltung und Festigung eines leistungsfähigen und leistungsfreudigen Bauernstandes ein staatspolitisches Problem von überragender Bedeutung ist, bedarf nach den

---

[1] Schweizerische Regional- und Landesplanung, Bericht der schweizerischen Landesplanungskommission an das eidgenössische Militärdepartement, 15.

[2] *Lodewig*, in der Festschrift der ETH zum SIA-Jubiläum 1942, 78.

[3] Band 6 der eidgenössischen Betriebszählung 1939, 1945, S. 42*.

[4] Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1945, 161. Im Jahr 1946 ging die Ackerfläche auf 343 000 ha zurück (BBl *1947* I 1255).

[5] Zur Landwirtschaft ist auch der Rebbau gerechnet, nicht aber die Forstwirtschaft. In den angegebenen Zahlen sind die Erwerbstätigen und ihre nicht erwerbstätigen Angehörigen enthalten.

[6] *Vital*, Innenkolonisation und Landesplanung, Agrarpolitische Revue *2* (1946) 490 ff.

Erfahrungen der letzten Jahre keiner Erklärung[7]. Erste — nicht einzige — Bedingung dafür ist, daß die Urproduktion Boden hat, genügend Boden und nicht irgendwelchen Boden, sondern Land, das nach Lage und Beschaffenheit eine rentable Bewirtschaftung zuläßt[8].

Das bedeutet, daß die übrigen Ansprüche an den Boden rationiert werden müssen, und daß im Ausmaß der unvermeidlichen Landverluste wo immer möglich Realersatz für den ausfallenden Nährraum durch Innenkolonisation[9] beschafft werden muß. Noch immer gibt es große Landreserven in der Schweiz, die zu intensiver Bewirtschaftung und zur Schaffung bäuerlicher Siedlungen hergerichtet werden können.

Wenn ich sage, daß die übrigen Ansprüche an den Boden rationiert werden müssen, so heißt das, sie seien auf das vernünftige und notwendige Maß zu beschränken, in diesem Ausmaß aber unbedingt zu erfüllen. Die Proportion zwischen Volkszahl und Staatsgebiet ist bei uns derart, daß das Schweizervolk nur bei intensiver Entwicklung von

---

[7] Der Bundesrat stellt fest: «Eine weitere Abwanderung aus der Landwirtschaft ist sowohl aus staatspolitischen als auch aus ernährungs- und wirtschaftspolitischen Überlegungen unerwünscht.» BBl *1947* I 1256. Vgl. auch M. *Werner*, Zur Frage der Landwirtschaftszonen, im Plan *3* (1946) 67 ff.

[8] *Lodewig* berichtet, daß bei Basel die fruchtbarsten Böden von 70 cm Humusmächtigkeit überbaut wurden, während Gärtner und Bauern sich in geringer Entfernung mit 20 cm Humusschicht begnügen müssen. Festschrift der ETH für den SIA, 79.

[9] Vgl. darüber namentlich die Schriften von H. *Bernhard*: Die Innenkolonisation der Schweiz (1919), Die Förderung der Innenkolonisation durch den Bund — Grundlagen zu einem eidgenössischen Siedlungsgesetz (1920), Ein schweizerischer Kataster für Innenkolonisation (1926), Die Ausnützung der letzten Kolonisierungsmöglichkeiten in der Schweiz als dringliche Gegenwartsaufgabe (1934), Die geographischen Gesichtspunkte in der Rationalisierung des landwirtschaftlichen Wirtschaftsraumes in der Schweiz (1940). Schriften der schweizerischen Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft Nr. 2, 9, 29, 47, 64.

Industrie, Handel, Gewerbe und Verkehr leben kann. Sie alle erfüllen unersetzliche Funktionen in unserer Volkswirtschaft. Die Bemessung und Beschaffung des für sie erforderlichen Bodens darf nicht mehr ausschließlich dem Zufall, der Spekulation und der Kapitalkraft der besonders Begüterten anheimgestellt sein. Und vor allem muß vermieden werden, daß das der Landwirtschaft dienende Land zerstückelt wird. Willkürlich eingestreute Wohnhäuser und Industrieanlagen erschweren die landwirtschaftliche Bebauung und sind unweigerlich der Anfang ihres Endes[10].

Für den Bestand und die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft ist auch die Ausbeutung unserer Wasserkräfte und sonstiger Bodenschätze von eminenter Bedeutung. Wenn dabei den Wasserkräften eine Sonderstellung eingeräumt wird, so deshalb, weil sie — rein quantitativ — alle übrigen bisher bekannten Bodenschätze unseres Landes bei weitem übertreffen, und weil sie in besonderm Maße geeignet sind, unsere Abhängigkeit vom Importgut Kohle zu lockern.

II.

Ein Problem besonderer Art betrifft die Verteilung der Bevölkerung innerhalb des Staatsgebietes. 1850 wohnten 154 000 Leute (= 6,44 % der damaligen Wohnbevölkerung) in der Stadt. 1941 zählten die Städte 1 402 000 Einwohner (= 32,86 % der Wohnbevölkerung), davon die großen Städte Zürich, Basel, Bern und Genf allein 753 000 (= 17,65 % der Wohnbevölkerung), wobei die Bevölkerung der mit den Stadtgebieten zusammengewachsenen, aber nicht eingemeindeten Ortschaften nicht einbezogen ist. Ein instruktives Beispiel für das Ausmaß der Verstädterung liefert der Kanton Zürich, dessen Bevölkerung sich seit dem Jahr 1836 verdreifacht hat. Im gleichen Zeitraum hat sich die Bevöl-

[10] Vgl. darüber die schlüssigen Ausführungen von *Gschwind*, Planwirtschaft oder Landesplanung?, Schweizerische Rundschau, *43* (1943/44) 330 ff., besonders 333 ff.

kerung der Städte Zürich und Winterthur vervierzehnfacht[11]. Diese Bevölkerungsanhäufung in den Städten und den stadtnahen Gebieten ist im wesentlichen die Folge einer «rasenden Entwicklung großer Industriezentren», die um die Mitte des letzten Jahrhunderts herum einsetzte[12]. Maschine und Eisenbahn schienen ein neues Zeitalter zu eröffnen. Um die zuwandernden Massen des «Zuges nach der Stadt» aufnehmen zu können, mußten die Städte in entsprechendem Tempo vergrößert werden. Erst hinterher wurde man gewahr, was für Missetaten dabei verübt wurden, an was alles man noch hätte denken sollen. Heute steht man vielfach vor einer «heillos verwirrten Situation»[13]. Die Einsicht, daß man sich von der überstürzten Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat überraschen lassen, verstärkt sich. Gewisse Tatsachen lassen sich nicht wegdisputieren. Die übermäßig intensive Ausnützung des städtischen Wohnraumes hat Brutstätten der Tuberkulose und sonstiger Seuchen entstehen lassen. An den frühern Stadträndern und in den anschließenden Gebieten haben sich ganze Rudel von Mietkasernen und weitere städtische Wohnkolonien verschiedenster Art angesammelt. Kleine einzelstehende

---

[11] *Corrodi*, Kantonale Wohnungs- und Siedlungspolitik, in Band 4 der Veröffentlichungen der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, 1944, 49 ff., besonders 54.

[12] *Meili*, Landesplanung in der Schweiz, 3. Die gleiche Abhandlung ist unter dem Titel «Das Siedlungsproblem im Rahmen der Landesplanung» in Band 4 der Veröffentlichungen der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, 1944, 36 ff. abgedruckt, jedoch ohne Abbildungen. Siehe auch *Nägeli*, Kommunale Boden- und Siedlungspolitik, im gleichen Band, 58 ff.

[13] Peter *Meyer*, in dem Werk «Die Schweiz im Spiegel der Landesausstellung», II 62. Zur Illustration mag etwa die sarkastische Mär eines Architekten über die Entstehung von Lausanne dienen: «Satan survole une magnifique contrée; il porte un sac rempli de maisons. Soudain, par hasard, le sac s'ouvre, et les maisons déringolent sur les collines au-dessus d'un beau lac. C'est ainsi que Lausanne fut formée.» H. R. *Von der Mühll*, Légendes et urbanisme, im Journal de la Construction de la Suisse Romande, *4* (1929) 77.

Wohnhäuser oder Gruppen von Wohnhäusern sind von Hochbauten durchsetzt, Wohnquartiere mit Fabrikgebieten verschachtelt. Kostbare Seeuferstrecken tragen Industrieanlagen, die auf keine Wasserverbindung angewiesen sind, aber die Landschaft verunstalten[14]. Natürliche Ansatzstellen großer Verkehrsadern sind durch dichte Überbauung verstopft[15]. Straßen und Bahnen stehen vielfach in Disproportion zum Verkehrsvolumen. Kurorte sind mit einem Gürtel von Industrieanlagen eingepanzert, Landschaftsbilder von einmaligem Schönheitswert, historische Gedenkstätten und Baudenkmäler verschandelt. Große Flächen besonders fruchtbaren Landes sind unter den Asphaltdecken und dem Kies der Hinterhöfe von Stadterweiterungen zugedeckt[16]. Jedes neue Baugespann bedeutet eine weitere Verknappung des Bodens.

Die planmäßige Verteilung von Wohn- und Werkraum über das ganze Land ist daher ein Anliegen ersten Ranges. Das Wachstum der Städte muß wieder in Proportion kommen zum Wachstum des Volkes. Vor allem ist es ungesund, wenn der Bevölkerungszuwachs in der Stadt auf Kosten einer Entvölkerung der andern Landesteile, namentlich

---

[14] Landschaftsschutz am Zürichsee auf Grund der Untersuche der Seeufer und Bachläufe, Die Regionalplanung im Kanton Zürich, Heft 2, 1944.

[15] «Nach wenigen Jahren schon erwiesen sich die Straßenführungen und Straßenbreiten als ungenügend, wenn nicht überhaupt als falsch angelegt. Die Anschlüsse der ältern Stadtteile stimmten nicht überein, und weder auf die Einpassung ins Ganze, noch auf spätere Erweiterungen war Bedacht genommen worden. Es begann jenes kostspielige Flickwerk — auf den Stadtplanbureaux werden immer wieder Baulinien eingetragen und Straßendurchbrüche geplant. Expropriationen, Abbrüche, Neu- und Umbauten, Änderungen an Leitungen und Tramgeleisen sind an der Tagesordnung.» *Meili*, Landesplanung in der Schweiz, *5*. Siehe auch *Reinhard*, in «Straße und Verkehr», *27* (1941) 190, *Steiner*, in «Straße und Verkehr», *33* (1947) 55.

[16] *Lodewig*, Festschrift der ETH für den SIA, 79; *derselbe*, Schweizerische Technische Zeitschrift, *16* (1941) 391.

der Gebirgsgegenden, geht[17]. Ist es nötig, an die Erfahrungen des Luftkriegs zu erinnern? Aber auch — und vor allem — aus zwingenden Gründen ethischer, sozialer, hygienischer und wirtschaftlicher Art sollte verhindert werden, daß immer weitere Volksmassen sich in den Städten stauen[18]. Die Landflucht ist eines der Phänomene, die mit seltener Einmütigkeit als schädlich betrachtet werden. Will man aber verhindern, daß die Verstädterung ad infinitum weitergehe, so muß durch eine planvolle Aufteilung der Wohn- und Werkräume und durch eine gute Disposition der Verkehrsmittel[19] dafür gesorgt sein, daß der Großteil der nicht landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung auch nicht darauf angewiesen ist, in der Stadt zu wohnen. Die gleichen Maßnahmen dienen auch dazu, dem Bauern die

---

[17] Vgl. den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 14. September 1930 zur Motion Baumberger über die Entvölkerung der Gebirgsgegenden (BBl *1930* II 597 ff.). — Die Bevölkerung der Gebirgsgegenden im Sinne der Verdienstersatzordnung hat von 1930 bis 1941 um 8117 Personen abgenommen. Im selben Zeitraum hat die gesamtschweizerische Bevölkerung um 190 144 Leute zugenommen. Der prozentuale Anteil der Gebirgsbevölkerung an der Gesamteinwohnerzahl der Schweiz betrug 1888 20,8%, 1930 16%, 1941 15,1% (BBl *1947* I 1257). — Nach Art. 2 Abs. 3 der Verfügung des EMD über die Förderung der Wohnbautätigkeit vom 5. Oktober 1945 (AS *61* 858) wird der Bau von Wohnungen, «die der Verhinderung der Landflucht dienen», besonders gefördert. Dieselbe Bestimmung findet sich in Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs zu einem BB über Maßnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit (BBl *1947* II 19).

[18] Diese Gründe sind vor allem bei *Röpke*, Civitas humana, 2. Aufl. 1946, 284 ff., eindrucksvoll dargelegt. Siehe auch *Gschwind*, Schweizerische Rundschau *43* (1943/44) 337 ff. und die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ausrichtung finanzieller Beihilfen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Gebirgsbauern, vom 18. April 1947, BBl *1947* I 1253 ff., besonders 1257.

[19] Vgl. Die Verkehrsmittel im Dienst der Wohn- und Siedlungspolitik, Heft 3 der Veröffentlichungen der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, 1944.

günstige Verbindung mit der Stadt, der wichtigsten Abnehmerin seiner Produkte, herzustellen[20].

Für den Stadtmenschen ist eine interne Auflockerung der Stadt wichtig. Grüne Oasen im Stadtgebiet und Naturlandschaften in Stadtnähe gehören zu den unerläßlichen Requisiten städtischer Gesundheitspflege.

Eine durchgreifende Koordination ist ohne Planung unmöglich. Am Anfang jeder Ordnung ist der Plan.

III.

Das alles hat auch eine finanzielle Tragweite, die heute nicht übersehen werden kann. Wenn es nämlich richtig ist, daß der «unaufhörlich ausbessernde Städtebau» (der nur einen Ausschnitt des Problems darstellt) bei uns in den letzten 50 Jahren Aufwendungen verschlungen hat, «die den Kosten eines Krieges gleichkommen»[21], so erhält damit im Zeitalter einer nie dagewesenen Verschuldung des Bundes und des Großteils der übrigen öffentlichen Gemeinwesen auch die finanzielle Tragweite der Landesplanung einen Akzent, der es rechtfertigt und dazu nötigt, ihr den Rang eines nationalen Problems einzuräumen[22]. Und wenn nun darnach getrachtet wird, den Volkszuwachs vorab in den Dörfern und kleinern Städten unterzubringen, so muß auch darnach getrachtet werden, daß das grausame Spiel von Bau, Umbau, Vergrößerung, Abbruch und Neubau von Kanalisationen, Straßen und Verkehrsmitteln aller Art hier nicht von neuem beginne.

Auch in einem Teil des schweizerischen Kraftübertragungsnetzes und des Eisenbahnnetzes ist namhaftes Volks-

---

[20] «Der Städter sollte naturverbundener — nicht in der Steinwüste der Stadt kaserniert — leben, und der Bauer sollte durch eine bessere soziale und siedlungstechnische Zuordnung zur Stadt deren Vorteile mehr nützen können, als das bisher der Fall war.» *Lodewig*, Schweizerische Technische Zeitschrift, *16* (1941) 391.

[21] *Meili*, Landesplanung in der Schweiz, 5.

[22] Vgl. *Gschwind*, Schweizerische Rundschau, *43* (1943/44) 336.

vermögen nutzlos vertan[23]. Es muß dafür gesorgt werden, daß diese Fehlinvestitionen an Boden und Geld in einer Periode des Baues unzähliger Seilbähnlein, Skilifte und dgl. nicht Urständ feiern.

Es gibt Leute, die behaupten, bis in die jüngste Vergangenheit sei überhaupt alles planlos vor sich gegangen, auch solche, die den heutigen Zustand als Chaos bezeichnen[24]. Das mag zwar übertrieben sein, aber ein Prozentsatz Wahrheit steckt darin. Sicher ist, daß die Mangelware Boden in der Schweiz jeden Tag rarer wird. Die Einteilung des schweizerischen Wohn- und Wirtschaftsraumes und die Nutzbarmachung der darin beschlossenen Bodenschätze, Naturkräfte und sonstigen Werte ist daher ein nationales Problem ersten Ranges. Es ist undenkbar, daß ein Staat, der Schokolade, Konfitüre und Konfiseriewaren bei zeitweiser Verknappung rationiert, von der dauernden Verknappung des Lebensraumes seiner Bevölkerung einfach Kenntnis nimmt und es dem Zufall, der Einsicht der Einsichtigen und der Profitsucht der Egoisten überläßt, was mit dem Boden geschehen soll.

§ 3. Landesplanung als technische Aufgabe.

I.

Wie ein Plan aussehen muß, damit er für eine Ausnützung des Schweizer Bodens mit optimalem Nutzeffekt Gewähr leistet, das hat in erster Linie der Techniker zu sagen.

---

[23] Nähere Angaben darüber bei *Meili*, Landesplanung in der Schweiz, 5 ff., und im Votum *Klaus*, Verhandlungen des Kantonsrates von Solothurn 1943, 272 ff.

[24] «Seit 1840 ist der Ausbau unseres Landes chaotischen Wegen gefolgt.» *Meili*, Landesplanung in der Schweiz, 12. «Die Nationalplanung ist das Mittel, ... um eine Wiederholung der zufälligen chaotischen Schädigungen von Stadt und Land, wie sie die Freihandelszeit erzeugte, zu verhindern.» *Lodewig*, Festschrift der ETH zum SIA-Jubiläum, 78.

Und um es zu sagen, benötigt er vorab ein Inventar dessen, was ist. Er kann es von der Geographie sozusagen gebrauchsfertig beziehen[1]. Es muß ihm den Zustand des Bodens innerhalb der rotweißen Grenzpfähle, alle einigermaßen bedeutsamen Aktiven und Passiven, die von Natur vorhandenen und die durch Kultur geschaffenen, angeben[2]. Zu den von der Natur gegebenen gehört alles, was der Boden ohne menschliches Zutun birgt, trägt oder hervorbringt: Mineralien, Erze, Wasser, Heilquellen, Berg und Tal, Fels und Firn, fruchtbares, urbarisierbares und unbebaubares Land, ebenso (als besonders wichtigen, von der Natur gegebenen Faktor der Bodenausnützung) das Klima, überhaupt alles, was Inhalt, Form und Beschaffenheit der Naturlandschaft bestimmt.

In gleicher Weise ist zu erheben, was durch menschliches Zutun an der Naturlandschaft gepflegt und verändert, aus ihr gemacht oder auf sie gestellt wurde: Feld und Flur, Wald und Weide, Wiesen und Äcker, gebändigte Wasserläufe und ausgenützte Wasserkräfte, Siedlungen zum Wohnen und Arbeiten, namentlich Dörfer und Städte, die Verkehrsadern, Stätten und Bauten, die durch historische Ereignisse oder besondern Schönheitswert ausgezeichnet sind; ebenso die Passivposten der Kulturlandschaft: mißratene Siedlungen, abbruchreife Altstadtquartiere, ver-

---

[1] Über die Bedeutung der Geographie für die Landesplanung z. B. *Gutersohn*, Geographie und Landesplanung, Heft 31 der kultur- und staatswissenschaftlichen Schriften der ETH, 1942; *derselbe*, Harmonie in der Landschaft, Heft 1 der Schriftenfolge der schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, 11 ff.; *Boesch*, Geographie und Planung in USA und England, Plan *1* (1944) 59 ff.

[2] In der Sprache der Planer ausgedrückt: «die analytische Feststellung aller die Nutzung des Grund und Bodens beeinflussenden Faktoren von den Naturgegebenheiten bis zu den Auswirkungen der Bevölkerungsbewegung». *Corrodi*, in Vorarbeiten für eine Regionalplanung im Zürcher Oberland. Die Regionalplanung im Kanton Zürich, Heft 1, 3. Eine Übersicht über das, was zu den Planungsgrundlagen gehört, gibt *Lodewig*, Schweizerische Technische Zeitschrift, *16* (1941) 393 ff.

schandelte Landschaftsbilder und geschichtliche Stätten, verrestaurierte Baudenkmäler, disproportionierte oder sonst unzweckmäßige Verkehrsanlagen und dgl.

Der Planer sichtet dieses mixtum compositum von Natur und Kultur, von Wert und Unwert. Das Ergebnis wird in einem Inventarplan dargestellt und von einer Bilanz begleitet, in welcher Aktiven und Passiven voneinander abgezählt sind und mit dem gefundenen Ausnützungspotential der gezogene Nutzen verglichen ist. Das ist eine komplizierte Arbeit. Denn der Planer findet im Objekt seiner Untersuchung Wert und Unwert in engster, oft unlösbarer räumlicher Verschachtelung und in den mannigfaltigsten Legierungen vor. Was als Wohn- oder Werkraum wertvoll oder wenigstens von etwelchem Nutzen ist, kann zugleich einen Greuel im Landschaftsbild und ein Verkehrshindernis darstellen. Industriebetriebe an einem Kurort können Wirtschaftsfaktoren ersten Ranges sein. Steinbrüche, Wunden im Antlitz der Heimat, sind aus dem Arbeitsprozeß des Landes nicht wegzudenken; sie sind auch nicht leicht dislozierbar. Ähnliches gilt von den Kiesbaggereien in unsern Seen, die die Landschaft verunzieren und den Fischbestand schädigen. Ödland, Gehölze und Gebüschfluren, für die landwirtschaftliche Bodenbebauung scheinbar wertlos, erfüllen als Wohnstätten nützlicher Tiere und als klimabildende Faktoren im Haushalt der Natur eine Funktion, die oft übersehen wird[3]. Unglücklich angelegte Wohnstätten und solche mit zu wenig Luft, Licht und Sonne sind immer noch besser als gar keine.

Das sind nur ein paar Beispiele dafür, wie eng oft Wert

---

[3] Vgl. hierüber z. B. Natur- und Landschaftsschutz im Kanton Zürich und seine Rechtsquellen, 5/6, 8/10; *Daeniker*, Die Bedeutung der ökologischen Zusammenhänge für die Meliorationen, im Jahrbuch vom Zürichsee, *6* (1943/44) 27 ff.; *Ammann*, Die Gestaltung der Landschaft bei Meliorationen, Plan *1* (1944) 63; *Weber*, Windschutzanlagen in der Schweiz, Plan *1* (1944) 76 ff.; *Brodtbeck*, Baum und Strauch in der Planung, Plan *1* (1944) 84 ff.; *derselbe*, Weicher Uferverbau, Plan *3* (1946) 35 ff.

und Unwert zusammengewachsen oder miteinander vermischt sind. Der Planer hat diesen Wirrwarr zu entwirren, Plus und Minus wertend gegeneinander abzuwägen, dann erst kommt er zu einer Diagnose des Seienden. Und diese Diagnose ist unerläßlich für seine Hauptaufgabe, die Prognose des Seinsollenden. Die Prognose besteht in dem Programm einer unter dem Gesichtspunkt des optimalen Nutzeffektes vollzogenen Einteilung des Bodens in verschiedene Räume oder Zonen, die der anorganischen oder der organischen Urproduktion, der industriellen Produktion, dem Wohnbedarf und der Erholung reserviert werden, der Koordination und innern Gliederung dieser Räume und ihrer Erschließung durch geeignete Verkehrsanlagen. Dabei stellen sich dem Techniker weitere Schwierigkeiten entgegen, vorab die Ungewißheit darüber, was in der Zukunft als gut und schlecht, nötig oder nützlich, überflüssig oder schädlich befunden werden wird. Die Hierarchie der Werte, die schon für die Gegenwart schwer zu bestimmen ist, muß unter künftigen, nicht oder doch nur teilweise übersehbaren Verhältnissen beurteilt werden. Interessen des Heimatschutzes, des Wohnbaues, der Volksernährung, der Arbeitsbeschaffung, der Industrie, des Verkehrs streiten unter sich und mit dem Privateigentum um den Primat oder zum mindesten um angemessene Rücksichtnahme. Kleinere Vorteile müssen höhern Interessen, Angenehmes muß dem Nützlichen, auch Nützliches dem Notwendigen geopfert werden. Widerstreitende Interessen müssen womöglich koordiniert, geldwerte Vorteile oft gegen immaterielle Werte abgewogen werden.

Bei alldem muß der Planer die Imponderabilien der demokratischen Willensbildung, die finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Gemeinwesen und die geltende Rechtsordnung in seine Überlegungen einbeziehen. Und immer muß er damit rechnen, daß ein paar technische Neuerungen seine ganzen Pläne über den Haufen werfen können. Darum ist die Arbeit des planenden Technikers ein opus perpetuum, ein «korrigierendes und anhaltendes Wir-

ken», das sich veränderten Verhältnissen geschmeidig anpassen muß, eine Arbeit, die nie fertig wird[4].

Aber auch wenn es ausgemacht ist, was für Interessen hier und jetzt prävalieren sollen, welche mitberücksichtigt und welche geopfert oder doch teilweise preisgegeben werden sollen, ist die Planung kein technisches Rechenexempel, das nur eine richtige Lösung ergäbe. Sie ist eine künstlerische Aufgabe par excellence, für die der erfindungsreiche, mit schöpferischer Kraft begabte Techniker vielfältige Lösungen finden kann[5]. Am Start seiner Arbeit ist das, was von Natur aus gegeben ist: geographische Lage, Relief, Boden, Klima, Wasserhaushalt, Vegetation und dgl. Zuerst wird kolloziert, was seiner Natur nach standortgebunden ist, zum Beispiel Festungen, Bergwerke, Wasserwerke, Steinbrüche, Sandgruben, Ziegeleien, Torfausbeutungsbetriebe, Papierfabriken, Zementfabriken und dgl. Sie sind von der Form und Beschaffenheit des Bodens und der Wasserläufe derart abhängig, daß sie nicht nach Belieben dislociert werden können[6]. Standortgebunden sind auch Kurorte, die durch Heilquellen, Klima, Höhenlage und andere landschaftliche Besonderheiten an einen bestimmten Platz verwiesen sind. Schon innerhalb der standortgebundenen Anlagen verdrängen oder beeinträchtigen sich manche gegenseitig, so daß Auslese, Klassierung und mancher Verzicht unvermeidlich sind. Gegenwärtig ausgenützte Bodenwerte kommen in Wettstreit mit unausgenützten, denen für die Zukunft ein überragendes Landesinteresse zukommen kann.

Die natürlichen Standortbindungen sind jedoch in vielen Fällen kaum größer als die «normative Kraft des Faktischen», die sich im Bestand kapitalintensiver An-

---

[4] *Meili*, ETH-Tagung für Landesplanung, 6; *Gutersohn*, Harmonie in der Landschaft, 33.

[5] *Derron*, im Plan *1* (1944) 6; *Rapp*, im Plan *3* (1946) 122.

[6] Über das Standortproblem siehe *Meili*, Die Autostraße, *2* (1933) 19, ferner (mit speziellem Hinweis auf die Ziegeleien) *Steiner*, in «Straße und Verkehr», *33* (1947) 58 ff.

lagen, namentlich von Industrieanlagen mit großer Belegschaft ausdrückt. Man denke etwa an den heutigen Zustand von Baden, wo der Industriegürtel um die Bäderstadt für jeden Planer einen mindestens ebenso bedeutsamen Tatbestand darstellt wie die Thermalquellen.

Jede Planung, die nicht einfach utopische Wunschbilder produzieren will, muß sich mit einem Minimum an Eingriffen in den Bestand des Gewordenen begnügen und vor allem darnach trachten, offensichtliche Fehlentwicklungen für die Zukunft zu vermeiden. Der Planer mus daher seinen Idealplan auf seine technische, finanzielle und rechtliche Realisierbarkeit nachprüfen und in einem Real- oder Richtplan jene Retuschen vornehmen, die erforderlich sind, um das Planungsergebnis durchführbar zu machen [7].

II.

Wie die Techniker mit all den erwähnten Schwierigkeiten fertig werden, das müssen sie zuerst unter sich ausmachen. Es muß anerkannt werden, daß in dieser Hinsicht schon große Arbeit geleistet wurde [8]. Eine eigentliche technische Planungsdoktrin ist im Aufbau begriffen.

Angesichts der Komplexität der Aufgabe haben sich die Planer das alte Rezept des «divide et impera» zu eigen gemacht. Eine Arbeitsteilung kann nach sachlichen, räumlichen oder zeitlichen Gesichtspunkten vollzogen werden [9].

---

[7] «So muß der gegenwärtige Zustand die Ausgangsstellung für die Landesplanung bilden. Nur wo grobe Fehlleistungen einer gesunden Weiterentwicklung im Wege stehen, darf amputiert werden, *sofern die wirtschaftliche Bilanz es gestattet.*» *Meili*, ETH-Tagung für Landesplanung, 6.

[8] Siehe namentlich die Vorträge der ETH-Tagung für Landesplanung vom 1. bis 3. Oktober 1942. Druckausgabe sämtlicher Referate, Zürich, 1943. Ferner die Zeitschrift «Plan» (seit 1944).

[9] Siehe zum folgenden *Gutersohn*, Harmonie in der Landschaft, Nr. 1 der Schriftenfolge der schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, 38 ff.

1. Die sachliche Aufteilung der Planungsarbeit ergibt die Unterscheidung von Teilplanung und Gesamtplanung. Die Aufstellung eines Gesamtplanes kann sachlich in verschiedene Komponenten, wie zum Beispiel den Wohnungsplan, den Verkehrsplan, den Industrieplan, den Landwirtschaftsplan und dgl., zerlegt werden. Jeder Teilplan kann aber nur dann den erstrebten optimalen Nutzen anzeigen, wenn er als sinnvoller Teil eines Gesamtplanes erscheint[10].

Zeichnet man die einzelnen Teilpläne auf je eine Karte ein und denkt man sich diese Karten transparent übereinandergelegt, so ergibt ein Blick vertikal durch die Schichten eine Synopsis der Teilpläne. Werden auf dem derart gewonnenen Vertikalplan die Korrelationen der einzelnen Teilpläne bereinigt und die Planungselemente aufeinander abgestimmt, so ergibt sich daraus der Gesamtplan.

2. Die Planung kann sich auf das ganze Land oder nur auf einzelne Landesteile beziehen. Je nach der räumlichen Ausdehnung des Plans unterscheidet der Techniker Ortsplanung, Regionalplanung und Landesplanung. Der Techniker vermeidet bewußt Bezeichnungen wie «Gemeindeplanung» und «Kantonsplanung». Er will sich die Möglichkeit offen behalten, die Gemeinde- und Kantonsgrenzen zu überschneiden, wo technische Rücksichten das erfordern; doch wird er, wo nicht zwingende Gründe dagegen sprechen, schon aus Gründen administrativer Vereinfachung auf die Gemeinde- und Kantonsgrenzen Rücksicht nehmen. Eine Überschneidung der Grenzen kann erforderlich werden, wo städtische Siedelungen über die politischen Grenzen des Stadtgebietes hinauswachsen, oder wo «natürliche» Wirtschaftseinheiten die Kantonsgrenzen schneiden[11]. So sind zum Beispiel die Region Zürichsee-Limmattal, die sich über das Gebiet von vier Kantonen erstreckt, und die Region

---

[10] *Meili*, Die Autostraße, *2* (1933) 18.

[11] Über die Abgrenzung der Regionen z. B. *Lodewig*, Schweizerische Technische Zeitschrift, *16* (1941) 391/2; *Gutersohn*, Zur Frage der Planungsregionen, Plan *1* (1944) 7 ff.

von Stadt und Landschaft Basel einheitlich geplant worden[12].

Die Ortspläne werden zu Regionalplänen vereinigt; die Zusammenfassung der Regionalpläne ergibt den Landesplan. Dabei ist aber der Landesplan nicht einfach die Summe aus einer bloßen Addition der Regionalpläne. Ihre sinnvolle Zusammenfassung erfordert eine durchgreifende Koordination, wobei es nicht ausgeschlossen ist, daß im Interesse des größern Ganzen Teile geändert und neu bearbeitet werden müssen.

3. Der Faktor Zeit spielt eine wichtige Rolle bei der Beurteilung der Frage, was und wo zuerst und in welcher Reihenfolge geplant werden soll[13]. Die materielle Dringlichkeit wird damit im wesentlichen zum Kriterium der zeitlichen Aufeinanderfolge der einzelnen Planungsarbeiten[14].

III.

Der fertige Gesamtplan, sei es ein solcher für das ganze Land, für einzelne Regionen oder bestimmte Orte, ist ein Rationierungsprogramm für die Ausnützung des Bodens im gesamten Plangebiet[15]. In ihm sind die Interessen des Heimatschutzes, der Bodenbewirtschaftung, der Verteilung von Stadt und Dorf, der Kollokation von Wohnbauten und Industriegebieten, der Nahrungs-, Holz- und Energiepro-

---

[12] Darüber *Peter*, Grundlagen zur Regionalplanung Zürichsee-Limmattal, in «Straße und Verkehr», 1939, Nr. 18, 9 ff.; *Trüdinger* und *Arnold*, Regionalplan Baselstadt + Baselland, herausgegeben von der Baudirektion des Kantons Basellandschaft, 1947.

[13] Die ebenfalls auf Grund des Faktors Zeit gemachte Unterscheidung von Kolonisations- und Kulturlandschaftsplanung (*Gutersohn*, Harmonie in der Landschaft, 38, 49 ff.) ist für die Schweiz kaum von Bedeutung.

[14] So zwang z. B. die Gefahr einer Infiltration von Wohnbauten in noch rein erhaltene Industriegebiete der Stadt Zürich, die Industrieplanung vorwegzunehmen. Vgl. *Steiner*, Schweizerische Bauzeitung (1946) 178; *derselbe*, Straße und Verkehr, *33* (1947) 60/61.

[15] Über die technischen Gesichtspunkte, die dabei in Betracht fallen, z. B. *Lodewig*, in der Festschrift der ETH zum SIA-Jubiläum, 79 ff.

duktion, der wirtschaftlichen und militärischen Landesverteidigung so berücksichtigt, gegeneinander abgewogen, verteilt und koordiniert, daß das Resultat den Zweck der Planung erreicht, also den optimalen Nutzen anzeigt. Der Plan ist kein Entwurf, nach dem sofort gebaut und gewirtschaftet werden soll, sondern lediglich ein Programm, das — positiv — die gegenwärtige und künftige Ausnützung des Bodens ermöglichen und — negativ — das Bauen und Wirtschaften am falschen Ort verhindern soll[16].

Vergleicht man den Tatbestand, von dem der Planer ausgeht, mit dem Zustand, den er im Plane als Ziel aufstellt, so ergibt sich daraus das Pensum dessen, was verwirklicht werden soll:

1. Wo Ausgangszustand und Plan übereinstimmen, besteht die weitere Aufgabe der Landesplanung lediglich darin, den gegenwärtigen Zustand der Naturlandschaft oder dessen, was Menschenhand aus ihr gemacht hat, zu bewahren. Das ist — technisch — der einfachste Fall.

2. Wo Ausgangszustand und Plan nicht übereinstimmen, ist ein Doppeltes denkbar, je nachdem das Vorhandene sich in den Plan der künftigen Ordnung einfügen oder nicht einfügen läßt.

a) Es kann sich zunächst darum handeln, eine noch wenig berührte Naturlandschaft oder eine noch nicht restlos ausgenützte Kulturlandschaft weiter zu erschließen, sie neuen Aufgaben und Bedürfnissen dienstbar zu machen, ohne daß bereits Vorhandenes beseitigt oder verändert werden muß. Hier besteht die Aufgabe des planenden Technikers darin, die künftige Ausnützung der noch verfügbaren Bodenflächen oder Bodenwerte so zu disponieren, daß das Künftige sich ins Bestehende organisch einfügt und mit ihm zu einer sinnvollen Einheit zusammenwächst. Diese Einheit bezeichnet der Planer als Harmonie in der Landschaft[17].

---

[16] *Meili*, Die Autostraße, *2* (1933) 18.

[17] Vgl. darüber namentlich *Gutersohn*, Harmonie in der Landschaft.

b) Erweist sich die bisherige Ausnützung des Bodens als unrichtig, so muß der Neugestaltung eine eigentliche Reform vorausgehen. Bestehendes muß verschwinden oder wenigstens teilweise beseitigt werden, um dem als richtig erkannten Neuen Platz zu machen.

Zweites Kapitel

Start und Etappen der Landesplanung im Ausland und in der Schweiz

§ 4. Beispiele im Ausland

I. England

Idee und Praxis der Landesplanung haben sich in England — offenbar als Reaktion gegen die gewaltigen Zusammenballungen von Industrie- und Wohnzentren im Süden des Landes — zuerst durchgesetzt. Schrittmacherin der Planungsidee ist die 1889 gegründete «Town- and Country-Planning-Association» und ihre Zeitschrift «Town- and Country-Planning».

Ein 1919 erlassenes, 1932 revidiertes Housing- and Town-Planning-Gesetz hat den Gemeinden die Befugnis zur Planung der unüberbauten Flächen verliehen[1]. In den Jahren 1940 und 1942 haben drei von der englischen Regierung eingesetzte Kommissionen in drei Berichten die mit dem Ausbau der Landesplanung in England zusammenhängenden Probleme erörtert[2]. Es handelt sich um folgende Berichte:

---

[1] Vgl. darüber und zum folgenden *Trüdinger*, Die Bodenfrage in der heutigen englischen Landesplanung, Plan *2* (1945) 9 ff.; *Giedion*, Blick nach England, im Plan *4* (1947) 2 ff.; Max *Werner*, Entwicklung von Planungsgesetzgebung und Bodenreform in England, im Plan *4* (1947) 7 ff. Weitere Literaturangaben bei *Röpke*, Civitas humana, 2. Aufl., 293, sowie im Plan *4* (1947) 28 ff.

[2] *Trüdinger*, Barlow-, Uthwatt- und Scott-Report, im Plan *2* (1945) 15 ff.

Barlow Report:	Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population, 1940;
Scott Report:	Report of the Committee on Land Utilisation in Rural Areas, 1942;
Uthwatt Report:	Final Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment, 1942.

Am 25. Mai 1943 nahm das Parlament ein Town- and Country-Planning-Gesetz an. Es betrifft namentlich die Gebiete, über die von den Lokalbehörden auf Grund des Gesetzes von 1932 nicht geplant wird. Es sieht vor, daß die Verwendung jeder Art Boden in England und Wales planmäßig geregelt werde und daß jede Änderung im Gebrauch des Bodens verhindert werden kann, bevor das scheme in Rechtskraft tritt.

Ein Town- and Country-Planning-Act 1944 und das New Towns Act 1946 betreffen den Wiederaufbau in den durch den Krieg geschädigten Städten und Ortschaften und den Bau neuer Städte.

Im Januar 1947 unterbreitete die Regierung dem Parlament ein neues Town- and Country-Planning-Bill, das die Bodenspekulation verhindern und eine großzügige, nicht mehr durch Gemeindegrenzen behinderte Planung ermöglichen und durchsetzen soll[3]. In einem Explanatory Memorandum werden die Mängel des bisherigen Rechts erörtert und die vorgeschlagenen Änderungen begründet. Darnach bestehen die Hauptmängel des bisherigen Systems in folgendem:

a) Es ist zu starr. Rechtskräftige Pläne können nur durch ein beschwerliches Verfahren geändert werden.

b) Es ist zu ortsgebunden. Jede Lokalbehörde hat ohne Rücksicht auf die Nachbargemeinde für sich allein geplant, ein Mangel, der durch die im Gesetz von 1932 vorgesehenen

---

[3] Vgl. *Trüdinger*, Bemerkungen zum Town- and Country-Planning-Act 1947, Plan *4* (1947) 10.

Regionalplanungskommissionen (Executive Joint-Committees) nur ungenügend gemildert wurde.

c) Die Lokalbehörden waren bisher nicht verpflichtet, sondern nur ermächtigt, zu planen.

d) Nach bisherigem Recht war es, und zwar nur mit Schwierigkeiten, möglich, den schlechten Gebrauch des Bodens zu untersagen, nicht aber, den guten Gebrauch sicherzustellen.

Das neue Gesetz soll diese Mängel beheben. Es läßt dem Grundeigentümer nur noch den gegenwärtigen Gebrauchswert des Bodens (existing use value) und nimmt ihm die Chance einer Wertvermehrung durch einen profitableren Gebrauch (development value). Der Grundeigentümer ist auch künftig frei im Gebrauch seines Bodens, soweit es den Interessen der Allgemeinheit nicht widerspricht. Wird ihm eine Änderung der Bodennutzung nicht gestattet, so erhält er grundsätzlich keine Entschädigung; wird sie ihm gestattet und erhält das Land dadurch einen Wertzuwachs, so wird er weggesteuert (development charge). Dem Grundeigentümer geht also das Development value verloren. Die Regierung sieht aber ein, daß damit in vielen Fällen eine große Unbilligkeit entstehen wird, und nimmt daher für den Anfang 300 Millionen Pfund Sterling fürVergütungen an besonders geschädigte Grundeigentümer in Aussicht. Ein Central Land-Board hat die Funktion einer Ausgleichskasse, in die künftig der Wertzuwachs abgeschöpft und aus der begründete Ersatzleistungen finanziert werden.

II. Frankreich

Das erste Landesplanungsgesetz wurde am 14. März 1919 erlassen, 1924 und 1935 revidiert. Die heute geltende, unter dem Vichy-Regime ergangene Loi d'urbanisme trägt das Datum des 15. Juni 1943[4]. Sie setzt einen Délégué national pour l'équipement national zur Koordination aller

[4] Dazu *Virieux*, La législation de l'urbanisme en France, Plan *2* (1945) 29 ff.

Landesplanungsaufgaben ein. Ihm ist für jedes Departement ein Inspecteur général d'urbarnisme beigegeben. Dem Délégué national assistiert ein konsultatives Comité national d'urbanisme, dem Inspecteur général eine konsultative Kommission in jedem Departement.

Benachbarte Gemeinden werden zu Planungsgruppen zusammengefasst. Die Pläne bedürfen der Genehmigung des Conseil d'Etat. Von der Genehmigung an dürfen keine Bauten mehr erstellt werden, welche die Ausführung des Plans behindern. Vorsorgliche Maßnahmen sind schon vorher zulässig. Wird der Plan nicht ausgeführt, so können die betroffenen Eigentümer nach Ablauf von 15 Jahren verlangen, daß ihr Grundeigentum enteignet werde. Andernfalls sind sie in der Verfügung ihres Bodens wieder frei.

Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern oder an besonderer Lage (zum Beispiel Badeorte) und zerstörte Ortschaften und andere Gemeinden, wenn sie zu einem groupement d'urbanisme gehören, können zur Aufstellung von Ortsplänen verhalten werden. Für «communes sinistrées» sind Ausnahmen zulässig. Für die Region von Paris bestehen besondere Vorschriften und Behörden.

Der Staat trägt alle Kosten «entraînées par l'établissement des projets d'aménagement». Grundeigentumsbeschränkungen sind vorgesehen, Bodenzerstückelungen bewilligungsbedürftig. Gebiete, auf denen ein Bauverbot besteht, können zusammengelegt werden. Keine Bauten dürfen ohne Bewilligung erstellt werden (vorbehalten minderwichtige Arbeiten in kleinen Ortschaften). Die Bewilligung für Privatbauten erteilt die Präfektur, für öffentliche Bauten der Delegierte für Landesplanung.

III. Deutschland

Das erste Landesplanungsgesetz ist das Gesetz vom 5. Mai 1920 über den Siedlungsverband Ruhrkohlen-Bezirk. Es schuf einen interkommunalen Zweckverband zur Aufstellung, Sicherung und Durchführung eines einheit-

lichen Nutzungsplans für die 3800 km² messende Fläche des rheinisch-westfälischen Industriegebietes. Es enthält Nutzungsvorschriften zur Förderung des Wohnbaues, des Verkehrs, des Bergbaues und der Landwirtschaft, die gegenüber widerstrebenden Gemeinden, Unternehmungen und Einzelpersonen zwangsweise durchgeführt werden.

1931 wurde im «Reichsarbeitsblatt» ein «Referentenentwurf für ein Reichsstädtebaugesetz» publiziert. Es war in Wirklichkeit ein Entwurf für ein umfassendes Reichsplanungsgesetz, das die land- und forstwirtschaftlichen Flächen, die Verkehrsflächen, Bauflächen, Industrieflächen, Grünflächen und Bergbauflächen im ganzen Reichsgebiet unterscheidet und betrifft.

Am 3. Juli 1934 erging das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens und am 26. Juni 1935 ein Reichsnaturschutzgesetz.

Im Frühjahr 1935 wurde die «Reichsstelle zur Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand» errichtet, die noch im gleichen Jahr in «Reichsstelle für Raumordnung» umbenannt wurde[5]. Diese erließ am 12. Februar 1936 eine Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung. Für die technische Planung wurden 23 Landesplanungskommissionen bestellt. Die Exekutivgewalt wurde besondern Planungsbehörden übertragen, die den Oberpräsidenten der preußischen Provinzen und den Reichsstatthaltern der Länder beigegeben wurden. Beide Instanzen wurden durch Personalunion zusammengefaßt: Der Vorsitzende der Planungsgemeinschaft war zugleich Präsident der Planungsbehörde. Die Planungsgemeinschaften und -behörden wurden einer Reichsplanungsgemeinschaft untergeordnet mit einer Reichsstelle für Raumplanung an der Spitze.

IV. Andere Länder

Die *USA* liefern mit ihrem Planungsexperiment im Gebiete des Tennesseeflusses ein Exempel, das nach Or-

[5] Plan *1* (1944) 117.

ganisation, Tempo, Intensität der Wirkung und räumlicher Ausdehnung die Sage von den unbegrenzten Möglichkeiten dieses Landes zu bestätigen scheint. Im Zeitraum von 12 Jahren wurde ein Gebiet von 42 000 Quadratmeilen — eine Bodenfläche von der Größe Englands — «völlig verwandelt»[6].

Holland hat 1941, während der deutschen Besetzung, ein Amt für Landesplanung errichtet[7].

In *Belgien* steht ein Landesplanungsgesetz beim Parlament in Beratung (Entwurf des Ministeriums der öffentlichen Bauten vom 23. Oktober 1946, Motivenbericht dazu vom 29. Oktober 1946).. Für die Übergangszeit gilt ein Arrêté-loi concernant l'urbanisation vom 2. Dezember 1946.

Schweden verpflichtet durch sein Städtebaugesetz alle Städte und die übrigen Ortschaften mit erhöhter Bautätigkeit zum Erlaß von Bebauungsplänen mit Ausscheidung von Nutzungszonen[8].

In *Polen*, das sich infolge der durch den Krieg angerichteten großen Verwüstungen vor besonders schwere Probleme gestellt sieht, ist die Landesplanung durch ein Regierungsdekret vom 2. April 1946 geordnet[9].

In *Rußland* erleichtert die Zusammenfassung des gesamten Grundbesitzes in der Hand des Staates eine großzügige Planung. Im ersten 5-Jahresplan (1928—1932) war eine starke Industrialisierung, die Erneuerung und Neuanlage von Städten und Siedlungen und der Umbau der Landwirtschaft instradiert worden. Im zweiten 5-Jahresplan und seither wurde die Koordination der Planungs-

---

[6] *Furrer*, Verwirklichte Planung in USA, Plan *2* (1945) 42.

[7] Vgl. *Bakker Schut*, Nationaal plan en streekplan, 1943, wo auch die gesetzlichen Erlasse abgedruckt sind.

[8] *Zietzschmann*, Plan *2* (1945) 2 ff.

[9] *Garlinsky*, Planung in Polen, Plan *3* (1946) 89 ff., wo auch das Regierungsdekret vom 2. April 1946 teilweise im Wortlaut wiedergegeben ist. Eine englische Übersetzung des Dekretes findet sich in der vom polnischen Wiederaufbau-Ministerium herausgegebenen Schrift Physical Planning and Housing in Poland 1946.

elemente intensiviert, verschiedene Regionalplanungen sind durchgeführt oder begonnen[10].

Die *Türkische Republik* hat in den 23 Jahren ihres Bestandes große Anstrengungen für die Entwicklung des Straßenbaues und der Verkehrsmittel, des Wasserbaues, der Orts- und Stadtplanung, der Neuanlage industrieller Betriebe und der Erschließung von Bodenschätzen unternommen. Die tiefere Koordination dieser Anstrengungen steht noch bevor[11].

[10] *Schmidt*, Aufgaben und Methodik der Regionalplanung in der UdSSR, Plan *2* (1945) 39 ff.

[11] *Egli*, Landesplanung und Städtebau in der Türkei, Plan *2* (1945) 33 ff.

§ 5. Kleine helvetische Landesplanungschronik

I.

1. Im Jahr 1927 führte der Architekt H. Robert Von der Mühll in einem Artikel über «Technique et Urbanisme» im «Journal de la Construction de la Suisse Romande»[1] u. a. aus:

«Il est désormais impossible de négliger le rapport d'une maison avec la rue, ni celui de la rue avec le quartier, du quartier lui-même avec la ville, de la ville tout entière avec le pays... En prenant conscience des possibilités du pays, on peut connaître la destination d'une ville, et d'après cela établir l'allure du quartier, et ensuite la tenue d'une rue et par déduction, le format des maisons.»

In einer Reihe weiterer Artikel behandelte derselbe Verfasser in derselben Zeitschrift die Notwendigkeit einer allgemeinen Planung und die damit zusammenhängenden ästhetischen und praktischen Probleme[2]. Das Thema wurde von verschiedenen westschweizerischen Autoren, speziell

[1] Journal de la Construction de la Suisse Romande, *2* (1927) 169 ff.

[2] Urbanisme et esthétique, *3* (1928) 217 ff.; Légende et urbanisme *4* (1929) 77 ff.; Urbanisme, *5* (1930) 277 ff. Kleiner Auszug aus diesen Arbeiten im Plan *3* (1946) 33/34.

von dem Genfer Stadtarchitekten Hoechel und vom Waadtländer Kantonsbaumeister Virieux, aufgenommen.

Im deutschschweizerischen Sprachgebiet eröffnete Armin Meili 1933 die Diskussion mit einem Artikel «Allgemeines über Landesplanung»[3]. Darin bezeichnete er «die Gestaltung des Milieus vom Kleinen bis zum Großen» als Aufgabe einer dringend notwendigen «systematischen Landesplanung». «Wir brauchen Pläne, die bestimmen, über welche Gebiete die landwirtschaftliche Produktion, die Industrie, die Städte und die ländliche Ansiedelung verfügen können.» Der Autor verlangte eine «einheitliche Landesplanung durch den Bund» und ein eidgenössisches «Amt für Landesplanung» und bemerkte dazu, daß dies «den föderalistischen Grundriß des Staates nicht gefährden» würde. «Die Organisation der Arbeit könnte von privaten Verbänden geleistet, würde aber besser vom Bunde auf dem Wege der Gesetzgebung dekretiert werden.» « Ob die geforderte Landesplanung unter das Kapitel Planwirtschaft fällt und ob sie damit die freie Entwicklung mehr oder weniger hemmen würde, kann in diesem Stadium noch nicht vorausgesehen werden.»

Die damit eröffnete Diskussion um die Landesplanung wurde in der Folge vorab von dem Basler Architekten F. Lodewig[4] und dem Zürcher Kantonsbaumeister Heinrich Peter[5] fortgesetzt.

1941 schlug der Berner Baudirektor Ernst Reinhard in einem Artikel über Landesplanung und Arbeitsbeschaffung[6] Zweckverbände für Gemeinden, die zusammen ein

---

[3] Die Autostraße, *2* (1933) 17 ff.

[4] Grundzüge der schweizerischen Regionalplanung, in der Festschrift der ETH zur Jahrhundertfeier des SIA, 1937, 77; Regionalplanung, in der Schweizerischen Technischen Zeitschrift, *16* (1941) 391.

[5] Landesplanung in der Schweiz, «Das Werk», *22* (1935) 188ff.; Grundlagen zur Regionalplanung Zürichsee-Limmattal, Straße und Verkehr, *25* (1935) Nr. 18; Regional- und Landesplanung mit besonderer Berücksichtigung des Zürichseegebietes, 1941.

[6] Straße und Verkehr, *27* (1941) 189 ff.

einheitliches Siedlungsgebiet bilden, vor, namentlich für Städte mit ihren Vororten. «Die Grundlage zu dieser neuen Ordnung könnte geschaffen werden durch ein eidgenössisches Landesplanungsgesetz, in welchem den Gemeinden für die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet gewisse Rahmenvorschriften gemacht werden könnten, soweit diese gegen einen nicht klar sehenden Föderalismus möglich ist.» Im gleichen Jahr faßte auch Armin Meili seine Ideen und Vorschläge zur Landesplanung nochmals zusammen [7]. Der Autor führte u. a. aus, zur Zusammenfassung und einheitlichen Durchführung der bisher geleisteten Vorarbeiten bedürfe es «einer überparteilichen Instanz und der Schaffung von gesetzlich verankerten Rechten und Pflichten der Kantone und Gemeinden . . . Wohl gibt es im einzelnen ein gut ausgebautes Nachbarrecht, aber noch besteht kein solches für die Gemeinden und Kantone unter sich. Es wird die Arbeit von Juristen sein, zu prüfen, wie weit die im OR enthaltenen Bestimmungen durch die Landesplanung beeinflußt werden und gegebenenfalls einer Revision bedürfen.»

2. Bevor dieser Appell an die Juristen erging, hatte eine Reihe technischer Fachverbände das Thema aufgegriffen. Als erster gelangte 1935 der Bund schweizerischer Architekten mit einer Eingabe [8] an das eidgenössische Departement des Innern, «um die Nutzung von Grund und Boden sowie die damit zusammenhängenden Fragen der Besiedelung der Freiflächen und des Verkehrs im Sinne einer möglichst hohen Ökonomie zu regeln». Es wurde darauf hingewiesen, daß hierbei der Ausgleich zwischen Stadt und Land, «die Überwindung des übermäßigen konzentrischen Anwach-

---

[7] Landesplanung in der Schweiz, Sonderdruck aus der NZZ. Der Aufsatz ist — ohne Abbildungen — in Band 4 der Veröffentlichungen der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Die Wohn- und Siedlungspolitik der Kantone und Gemeinden, 1944, 36 ff., unter dem Titel «Das Siedlungsproblem im Rahmen des Landesplanung» nachgedruckt.

[8] Text der Eingabe im «Werk», *22* (1935) 191/92.

sens der Städte einen wichtigen Gesichtspunkt» bilde. Die Eingabe verwies weiter auf die willkürliche Zersplitterung der Siedlungsgebiete, die starke Zunahme des Verkehrs, namentlich des Pendelverkehrs zwischen Wohn- und Arbeitsstätten, die Erschwerung der landwirtschaftlichen Nutzung im nähern Umkreis der Städte, die Zerstörung großer Werte durch spekulative, «in größerem Maße betrachtet aber doch planlose Industrieanlagen» an ungeeigneten Orten, die Mißstände bei der Abwasserbeseitigung und dgl. Im Bereiche des Verkehrswesens seien allzuoft «die besten Lösungen an den großen Schwierigkeiten der ungenügenden gesetzlichen Bestimmungen und der zufälligen Abgrenzung der Kompetenzbereiche» gescheitert. Insbesondere fehle «eine übergeordnete Instanz, welche geeignete Lösungen vorschlagen, überprüfen und mit Nachdruck verfechten» könne. Der Bund sollte eine «Stelle für Landesplanung» schaffen, welche dem eidgenössischen Statistischen Amt angegliedert werden könnte, und die die Grundlagen für die Landesplanung zu beschaffen und zu bearbeiten hätte.

Die Vereinigung schweizerischer Straßenfachmänner hatte ihrer Zeitschrift «Straße und Verkehr» schon 1930 eine ständige Beilage «Bebauungspläne und Quartierpläne» beigegeben[9]. Diese wurde ab 1941 unter dem Titel der «Landes-, Regional- und Ortsplanung» weitergeführt[10]. Ihre Nachfolgerin ist die seit 1944 erscheinende Zeitschrift «Plan, Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung/Revue suisse d'urbanisme»[11].

1937 hatte sich auf Initiative des schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins und des Bundes schwei-

---

[9] Redaktor: Architekt K. *Hippenmeyer*, Chef des Bebauungsplanbüros der Stadt Zürich.

[10] Redaktor: P. *Trüdinger*, Stadtplanarchitekt, Basel. Vgl. dessen Skizze zu einem Redaktionsprogramm, in «Straße und Verkehr», *27* (1941) 179.

[11] Schriftleitung: E. F. *Burckhardt*, Architekt, Zürich, Dr. L. *Derron*, Erlenbach, P. *Trüdinger*, Stadtplanarchitekt, Basel.

zerischer Architekten unter dem Vorsitze des Architekten K. Hippenmeyer eine schweizerische Landesplanungskommission konstituiert, der u. a. der schweizerische Städteverband, der schweizerische Bauernverband, die schweizerische Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft, die eidgenössische landwirtschaftliche Versuchsanstalt in Oerlikon, der schweizerische Forstverein, die forstwirtschaftliche Zentralstelle der Schweiz, die schweizerische Vereinigung für Heimatschutz, die ETH sowie eine Reihe städtischer und kantonaler Bauverwaltungen angehörten[12]. Diese Landesplanungskommission erstattete dem eidgenössischen Militärdepartement im Dezember 1942 einen umfassenden Bericht über die schweizerische Regional- und Landesplanung, der 1943 vom Delegierten für Arbeitsbeschaffung mit zahlreichen Planbeilagen veröffentlicht wurde[13]. Die Landesplanungskommission erweiterte sich 1943 zur «Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung» (Association Suisse pour le plan d'aménagement national — Assoziazione svizzera per il piano di sistemazione nazionale). Sie ist ein Verein im Sinne der Art. 60 ff. ZGB. Nach den Statuten vom 15. Oktober 1943 besteht ihr Zweck in der «Förderung der Landes- und Regionalplanung durch eigene Studien und durch enge Zusammenarbeit mit den Verwaltungsstellen der Kantone und Gemeinden, die sich mit Fragen der Planung und Nutzung von Grund und Boden zu befassen haben, sowie mit wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Institutionen und Organisationen». Sie kann zu diesem Zweck namentlich auch Regionalplanungskommissionen einsetzen. Die Vereinigung unterhält ein Zentralbureau in Zürich[14] und bestreitet ihre Ausgaben aus Jahresbeiträgen der Mitglieder und aus Zuwendungen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft.

---

[12] Über die Tätigkeit der Kommission berichtet H. *Peter*, ETH-Tagung für Landesplanung, 1943, 2 ff.

[13] Schriftenreihe zur Frage der Arbeitsbeschaffung, Volkswirtschaftliche Reihe Nr. 2.

[14] Plan *1* (1944) 69.

Der Vereinigung gehören — neben den Mitgliedern der frühern Landesplanungskommission — eine Reihe weiterer Verbände und Personen sowie die große Mehrzahl der Kantone und zahlreiche Gemeinden als Mitglieder an[15]. Der Bund subventionierte die Vereinigung 1943 mit 10 000 Fr., 1944 bis 1946 mit 25 000 Fr. jährlich. Die Kantone bezahlen einen Jahresbeitrag von 1 Rappen je Kopf der Wohnbevölkerung. Regionalplanungsgruppen sind gegründet worden für Graubünden, die Nordostschweiz, die Zentralschweiz, die Nordwestschweiz, die Westschweiz sowie die Kantone Bern, Wallis und Tessin[16]. Die Vereinigung hat in zahlreichen Kursen Idee und Praxis der Landesplanung weitern Kreisen nahe zu bringen versucht.[17]

3. Für die tiefere Erforschung der Probleme einer schweizerischen Landesplanung setzt sich in besonderer Weise die ETH ein. Sie bestellte aus ihrem Lehrkörper 1941 einen «Arbeitsausschuß für Landesplanung der ETH»[18] und führte im Oktober 1942 einen dreitägigen Kurs für Landesplanung durch. Die gedruckte Sammlung der über 30 Referate[19] dieses Kurses gehört zum Instruktivsten, was man über Landesplanung lesen kann. Dort befaßten sich auch drei Juristen mit den Rechtsfragen der Landesplanung[20].

---

[15] Vgl. *Steiger*, Der organisatorische Aufbau der schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Plan *1* (1944) 15/16.

[16] Plan *1* (1944) 70, 94, 118, 143; *2* (1945) 26, 27, 51, 99; *3* (1946) 58/59, 119, 182.

[17] Plan *2* (1945) 99; *3* (1946) 1 ff., 30, 31, 86, 119, 181; *4* (1947) 30, 33 ff.

[18] Siehe namentlich auch die Schriften von Prof. Dr. H. *Gutersohn*, speziell dessen Antrittsvorlesung über Geographie und Landesplanung, Heft 31 der kultur- und staatswissenschaftlichen Schriften der ETH, 1942, Harmonie in der Landschaft — Wesen und Ziel der Landesplanung, Heft 1 der Schriftenfolge der schweizerischen Vereinigung für Landesplanung.

[19] ETH-Tagung für Landesplanung, Vorträge, Zürich 1943.

[20] *Liver*, Landesplanung als rechtspolitisches Problem, 138 ff.; *Derron*, Voraussetzungen und Grundlagen einer rechtlichen Ordnung der Straßenplanung, 60 ff.; *Sigg*, Baugesetz und Landesplanung, 119 ff.

Auch in der Folge haben sich einzelne Juristen gelegentlich zu Planungsproblemen geäußert[21].

II.

1. In der Bundesversammlung brachte Nationalrat Armin Meili die Landesplanung im März 1941 erstmals aufs Tapet, um einen Bundesbeitrag für die schweizerische Landesplanungskommission zu erwirken. Dieser Beitrag diente im wesentlichen zur Errichtung eines Zentralbureaus, das den bereits erwähnten Bericht der schweizerischen Landesplanungskommission über die schweizerische Regional- und Landesplanung verfaßte. Der Vorsteher des eidgenössischen Militärdepartements, Bundesrat Kobelt, nahm am 4. Juni 1941 das zuerst als Motion eingereichte, dann in ein Postulat umgewandelte Begehren entgegen, wobei er die Stellung des Bundesrates zur Landesplanung wie folgt zusammenfaßte:

«1. Der Bund ist bereit, die Bestrebungen zu vermehrter Planmäßigkeit bei der Bebauung und Überbauung des Landes zu unterstützen.

2. Er hat das Zentralbureau für Landesplanung bereits finanziell unterstützt und ist bereit, weitere Unterstützung zu gewähren. Über das Ausmaß dieser weiteren Unterstützung kann erst entschieden werden, wenn das von dieser Kommission einverlangte Arbeitsprogramm vorliegt.

---

[21] Siehe namentlich *Derron*, Landesplanungsrecht, in «Landes-, Regional- und Ortsplanung» (Beilage zur Zeitschrift «Straße und Verkehr»), *12* (1942) 1 ff.; *derselbe*, Begriff und Organisation der Landesplanung, Plan *1* (1944) 5; *derselbe*, Der Interessenausgleich als Hauptaufgabe der Landesplanung, Plan *2* (1945) 79; *derselbe*, Planung und Eigentum, Plan *3* (1946) 153; *Huber*, Nutzungspläne und Eigentumsgarantie, SJZ *41* 313 ff.; *Sigg*, Die Verankerung der Regional- und Ortsplanung im zürcherischen Baugesetz, Plan *1* (1944) 112; *derselbe*, Die Rechtsgrundlagen der Orts- und Regionalplanung im Kanton Zürich, ZBl *48* (1947) 145 ff.; *Buser*, Baupolizei, Sachenrecht und Grundbuch, ZBl *48* (1947) 57 ff. und 89 ff.; *Béguin*, Le droit et l'urbanisme en Suisse, Plan *4* (1947) 57 ff.

3. Zentralbureau und Regionalbureaux für Landesplanung können nützliche Arbeit leisten hauptsächlich durch Aufstellen von Vorschlägen, durch Aufklärung, Beratung und Mitarbeit mit den Behörden.
4. Die wichtigste Maßnahme der Landes- und Regionalplanung liegt in der Koordinierung der mit Bauaufgaben und Arbeitsbeschaffung beauftragten Ämter des Bundes, der Kantone und Gemeinden, unter Heranziehung der Wirtschaftsgruppen und in Zusammenarbeit mit den privaten Planungsbureaux.
5. Der eidgenössische Delegierte für Arbeitsbeschaffung ist zugleich Delegierter für die Fragen der Landesplanung.
6. Die bestehende Gesetzgebung gibt im allgemeinen die nötigen Befugnisse, um auf dem Gebiete der Landesplanung die allgemeinen Interessen zu wahren. Im Falle des Bedarfes kann und soll sie erweitert werden[22].»

2. Am 29. Juli 1942 erließ der Bundesrat seinen Vollmachtenbeschluß über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit[23], dessen Art. 2 wie folgt lautet:

«Der Bund stellt einen Gesamtplan zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf, der die Arbeitsmöglichkeiten auf den verschiedenen Gebieten der Wirtschaft aufzeigt. Der Plan hat von den Bedürfnissen des Landes ausgehend, den selbständig und unselbständig Erwerbenden in Industrie, Gewerbe, Handel und Landwirtschaft, unter Einschluß der freien, technischen und künstlerischen Berufe, nach Möglichkeit Arbeitsgelegenheiten zu verschaffen.

Dem Gesamtplan sind die ordentlichen und außerordentlichen Arbeiten und Aufträge des Bundes, der Kantone, der Gemeinden, anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften sowie von Verbänden und Unternehmungen einzuordnen. *Dabei ist den Grundsätzen der allgemeinen Landesplanung nach Möglichkeit Rechnung zu tragen.*

Der Plan ist auf lange Sicht aufzustellen, den veränderten Verhältnissen fortlaufend anzupassen und nach Maßgabe seiner Durchführung zu ergänzen.»

Durch diese Vorschriften werden die Grundsätze der allgemeinen Landesplanung in einem Erlaß des Bundes-

---

[22] Schweizerische Regional- und Landesplanung, Bericht der schweizerischen Landesplanungskommission an das eidgenössische Militärdepartement, 1943, 10.

[23] AS *58* 717.

rechts erstmals erwähnt und zugleich zum Kriterium der schweizerischen Arbeitsbeschaffungspolitik gemacht[24]. Es handelt sich allerdings um einen Vollmachtenbeschluß, der lediglich für die Kriegskrisenzeit bestimmt ist. Die «Kriegskrise», auf welche der Beschluß hinzielt, heißt Arbeitslosigkeit[25]. Sie ist bisher nicht eingetreten. Trotzdem bedeutet dieser Beschluß eine wichtige Etappe im schweizerischen Landesplanungsrecht, einmal deshalb, weil der Bundesrat damit die «Grundsätze der allgemeinen Landesplanung» als Maximen der Landespolitik anerkennt, und zum andern deshalb, weil der Bundesrat selber diesen Beschluß als «auf lange Sicht» maßgebende Grundlage seiner Wirtschaftspolitik — mindestens bis zur Revision der Wirtschaftsartikel der BV — betrachtete[26].

3. Am 27. Mai 1943 richtete der Solothurner Kantonsrat eine Initiative gemäß Art. 93 Abs. 2 BV an die Bundes-

---

[24] Nach Art. 2 Abs. 3 der Verfügung Nr. 3 des EMD zur Regelung der Arbeitsbeschaffung während der Kriegskrisenzeit (Förderung der Wohnbautätigkeit) vom 5. Oktober 1945 (AS *61* 858) ist bei der Subventionierung von Wohnbauten durch den Bund «den Gesichtspunkten der Landes-, Regional- und Ortsplanung nach Möglichkeit Rechnung zu tragen».

[25] Vgl. BBl *1942* 752 ff.

[26] Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über sämtliche in Kraft stehenden Beschlüsse und Maßnahmen, die auf Grund der außerordentlichen Vollmachten gefaßt wurden, sowie über das vorgeschlagene Schicksal dieser Beschlüsse, vom 10. Dezember 1945 (BBl *1945* II 559 ff.). Darin wird ausgeführt, eine Aufhebung des BRB vom 29. Juli 1942 «dürfte solange nicht angezeigt sein, als die Wirtschaftsartikel nicht angenommen sein werden oder nicht eine andere Grundlage geschaffen worden ist, die dem Bund das Recht und die Pflicht zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gibt» (614). Damit tendierte der Bundesrat m. E. über das zulässige Ziel hinaus. Es war kaum richtig, die Zeit der «Kriegskrise» zum vorneherein mit der Zeit bis zur Revision der Wirtschaftsartikel gleichzusetzen und einen Vollmachtenbeschluß, der *nur* zur Bekämpfung einer *durch den Krieg verursachten* Arbeitslosigkeit dienen darf, generell als Grundlage der Arbeitsbeschaffung bis zur Verfassungsrevision zu deklarieren.

versammlung mit dem Begehren, es seien «einheitliche und verbindliche Grundlagen zu schaffen für ein gesamtschweizerisches Verkehrsnetz, welches die interkantonalen Eisenbahn-, Schiffahrts-, Flug- und Straßenverkehrsanlagen und die elektrischen Kraftübertragungsleitungen umfaßt». Die Initiative verlangte keine Änderung der verfassungsmäßigen Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen. Es wurde lediglich die Auffassung vertreten, daß eine umfassende Förderung der Landes- und Regionalplanung durch die Kantone die Festlegung eines schweizerischen Verkehrsnetzes durch den Bund zur Voraussetzung habe. Eine eidgenössische Verkehrsplanung sei nötig und möglich ohne zentralistisches Landesplanungsrecht[27].

Der Bundesrat hat der Bundesversammlung in einem Bericht vom 7. November 1944 «über die Standesinitiative des Kantons Solothurn betreffend Landesplanungsmaßnahmen»[28] dargelegt, «daß die vom Kanton Solothurn vorgeschlagene Aufstellung eines verbindlichen Programms der Verkehrsraumgestaltung durch den Bund nur in bestimmten, durch die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse gezogenen Grenzen möglich ist. Innert diesen Grenzen haben die Grundsätze der Landesplanung in der Tätigkeit der dem Bundesrat unterstellten Amtsstellen bisher schon Beachtung gefunden und werden in Zukunft vermehrte Bedeutung erhalten.»

Aus der Begründung des Bundesrates mag folgendes rekapituliert werden: Der Delegierte für Arbeitsbeschaffung ist auch zum Delegierten für Landesplanung ernannt worden. Auf seinen Vorschlag ist eine Koordinationskom-

---

[27] Siehe dazu den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 16. April 1943 an den Kantonsrat von Solothurn über den Verwaltungsauftrag betreffend Förderung der Regional- und Landesplanung und über ein entsprechendes Initiativbegehren an die eidgenössischen Räte, und die Verhandlungen des Kantonsrates von Solothurn, *1943* 265 ff.; *1944* 16 ff., 701 ff.

[28] BBl *1944* 1301 ff.

mission zur Überwachung der Verteilung der Arbeitsbeschaffungskredite auf dem Gebiete des Verkehrswesens geschaffen worden.

Die Routen des Durchgangsverkehrs zu Land, zu Wasser und in der Luft sind mit ihren Anlagen gewissermaßen das feste Gerüst für die Regional- und Landesplanung der Kantone. Sie können nur unter Förderung und entscheidender Mitwirkung des Bundes geplant werden. Ein eidgenössischer Plan der Verkehrslinien und Verkehrsanlagen bildet aber nur dann eine sichere Grundlage für die Kantone, wenn dafür Gewähr besteht, daß er durchgesetzt wird. Das bedingt in tatsächlicher Hinsicht die Abklärung zahlreicher (auch internationaler) Zusammenhänge und in rechtlicher Hinsicht eine besondere Kompetenz des Bundes.

Die Kompetenz des Bundes ist vorhanden im Bereich des *Eisenbahnwesens* (Art. 26 BV), sowohl bezüglich des Eisenbahnnetzes des Bundes als auch der andern Bahnen. Mit einer Planung neuer Verkehrslinien in erheblichem Umfange ist nicht zu rechnen. Für die Landes- und Regionalplanung sind namentlich auch Bahnbauten von mehr lokaler Bedeutung wichtig (Regelung von Linien auf kurze Strecken, Verlegung und Erweiterung von Bahnhöfen und dgl.). Dafür können Pläne jedoch nur aufgestellt werden, wenn wenigstens generelle Projekte ausgearbeitet sind, wobei künftige Abänderungen vorbehalten werden müßten. Die Planung könnte vorläufig nur in der Aufstellung eines generellen Programmes bestehen.

Auch für die *Schiffahrt* ist die Kompetenz des Bundes gegeben (Art. 24ter BV), aber bisher noch nicht ausgenützt worden. Erst nach Abklärung der internationalen Anschlüsse können die Schiffahrtswege im Landesinnern festgelegt werden; vorläufig sind lediglich Projektierungsarbeiten möglich. Dabei wird den Anforderungen der Landesplanung Rechnung getragen.

Auch für den *Luftverkehr* ist die Kompetenz des Bundes gegeben (Art. 37ter BV). Der Entwurf eines BG über die

Luftfahrt liegt vor[29]. Ein verbindlicher Gesamtplan kann erst nach Abklärung der internationalen Anschlüsse erstellt werden. Das Studium der Flugplatzprojekte ist im Gang[30], die Verständigung zwischen dem Bund und den mitbeteiligten Gemeinwesen und Organisationen angebahnt.

Im *Straßenwesen* hat der Bund nur die Oberaufsicht über jene Straßen und Brücken, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat (Art. 37 BV). Das sind vor allem die Straßen und Brücken, die dem Postverkehr und militärischen Zwecken dienen. Der Bund ist aber nicht kompetent, den Kantonen oder Gemeinden den Bau neuer und den Ausbau bestehender Straßen vorzuschreiben. Der Bund kann daher — ohne vorherige Verfassungsrevision — in diesem Bereich kein verbindliches Programm erstellen, wohl aber kann er durch Bundesbeiträge und Subventionsbedingungen «den größten Planungserfolg herbeiführen».

Elektrische Kraftübertragungsleitungen baut der Bund nicht selber. In einem Programm des Bundes kann nicht zum voraus festgelegt werden, welche Leitungen zu bauen und wie sie anzulegen seien. Eine Planung in diesem Sinne wäre nur im Zusammenhang mit einer planmäßigen Lenkung und Nutzbarmachung der Wasserkräfte möglich, wofür indessen ausreichende rechtliche Grundlagen fehlen. Ein verbindlicher Plan für den Bau von elektrischen Kraftübertragungsleitungen kann deshalb nicht aufgestellt werden. Der Bundesrat hat aber als Erteiler des Enteignungsrechtes und als Plangenehmigungsbehörde Gelegenheit, auf die Gestaltung solcher Leitungen einzuwirken.

Allgemein hat der Bund Gelegenheit, bei der Ausrichtung von Bundesbeiträgen nach Art. 23 BV oder auf Grund

---

[29] Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines BG über die Luftfahrt vom 23. März 1945 (BBl *1945* I 341 ff.).

[30] Vgl. BB über den Ausbau der Zivilflugplätze vom 22. Juni 1945 (AS *61* 881) und die Botschaft des Bundesrates vom 13. Februar 1945 (BBl *1945* I 155 ff.).

des BRB vom 29. Juli 1942 die «Grundsätze der Landesplanung durchzusetzen».

Diesem Bericht des Bundesrates haben 1945 beide Kammern der Bundesversammlung zugestimmt[31].

4. Am 19. Dezember 1944 hat Nationalrat Ernst Reinhard im Nationalrat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird eingeladen, die verfassungsmäßigen und gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, welche die Durchführung der Landes-, Regional- und Gemeindeplanung einerseits, des Schutzes von Natur-, Bau- und Kunstdenkmälern andererseits ermöglichen.[32]»

Die Motion wurde, nachdem sie in ein Postulat umgewandelt worden war, vom Nationalrat im Dezember 1945 angenommen[33]. Der Bundesrat hat sich dazu noch nicht geäußert.

5. Aus der neuesten Vergangenheit sind noch das im März 1946 eingereichte und im Juni 1946 vom Nationalrat angenommene Postulat Freimüller über die Änderung der Vorschriften des ZGB über das *Baurecht*, «namentlich im Hinblick auf die Förderung des sozialen Wohnungsbaues[34], und zwei Erlasse des Bundesrates zu erwähnen: das Kreisschreiben an die Kantonsregierungen vom 7. August 1946 über die Ausarbeitung eines Plans für den *Ausbau der schweizerischen Wasserkräfte*[35] und die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung des Bundes an der *Aufstellung eines Ausbauplans der Gewässer* zwischen dem Genfersee und der Aaremündung in den Rhein, vom 1. April 1947[36].

---

[31] Übersicht der Verhandlungen der Bundesversammlung, Sommersession *1945* 8.

[32] Übersicht der Verhandlungen der Bundesversammlung, Wintersession *1944* 19.

[33] Übersicht der Verhandlungen der Bundesversammlung, Wintersession *1945* 23.

[34] Übersicht der Verhandlungen der Bundesversammlung, Frühjahrssession *1946* 16, Junisession *1946* 18.

[35] BBl *1946* II 1297 ff.

[36] BBl *1947* I 1125 ff.

III.

Die Kantone und Gemeinden haben schon frühzeitig begonnen, sich mit den Problemen der Landesplanung praktisch zu befassen. Dies zunächst dadurch, daß sie ihre Bauverwaltungen organisatorisch und technisch auf die durch die Landesplanung gestellten Aufgaben vorbereiteten. Fast alle größern und manche mittleren Städte richteten eigene Stadtplanbureaux ein, und den Stäben der kantonalen Baudirektionen, besonders der größern Kantone, wurden Ingenieure und Architekten zugeteilt, die sich speziell mit den Problemen der Landesplanung befassen.

Namentlich wurden aber auch die rechtlichen Grundlagen für die Durchsetzung der Planungsergebnisse ergänzt oder neu geschaffen. Das geschah namentlich durch verschiedene Revisionen der kantonalen Baugesetze, so in Genf (1929, 1932, 1940), Schaffhausen (1936), Basel-Stadt (1939), Tessin (1940), Baselland (1941), Waadt (1941, 1943, 1946), Zürich (1943)[37]. Im Kanton Solothurn ist eine Revision des Baugesetzes eingeleitet[38], ebenso in Zug[39].

Auch die Zusammenarbeit zwischen benachbarten Kantonen und Gemeinden wurde organisiert[40], und es wurden Zweckverbände zur einheitlichen Durchführung gemeinsamer Planungsaufgaben gegründet[41].

Auch die neuern städtischen Bauordnungen sind weit-

---

[37] Siehe das Verzeichnis zu § 10, II, Ziffer 2/d.

[38] Bericht des Baudepartementes vom 26. Mai 1945 über die Teilrevision des Baugesetzes vom 10. Juni 1906.

[39] Der Entwurf einer Fachkommission vom 9. August 1946 zu einem Baugesetz enthält in Abschnitt 2 (§§ 14 bis 51) eingehende Vorschriften über die Planung.

[40] Siehe namentlich die von der Baudirektion des Kantons Baselland 1947 herausgegebene Schrift: Regionalplan Baselstadt + Basellandschaft.

[41] Vgl. z. B. den Bericht und Antrag des Stadtrates von Luzern an den großen Stadtrat zuhanden der Einwohnergemeinde Luzern betreffend die Nutzungs- und Verkehrsplanung der Stadt Luzern und ihrer 7 Nachbargemeinden, vom 25. April 1946.

gehend in den Dienst der Planung gestellt, allen voran die Bauordnung der Stadt Zürich vom 23. Februar 1947.

Anfangs Mai 1947 lagen in der Schweiz rund 50 Orts- und Stadtpläne fertig vor. Über 500 befinden sich in Arbeit. Überdies sind 12 Regionalpläne in Ausführung begriffen.

Drittes Kapitel

Landesplanung und Recht — Präliminarien, Problematisches und Prinzipielles

§ 6. Allgemeines, Einwände und Vorbehalte

I.

Zwei Extreme sind denkbar. Entweder: Die Rechtsordnung läßt die Planer planen und überläßt es der Überzeugungskraft ihrer Argumente und der Einsicht und Willkür der Grundeigentümer und Bauherren, was sie beachten und nicht beachten wollen. Oder: Der Staat — und im Falle des Bundesstaates der Zentralstaat — macht aus der Landesplanung ein staatliches Monopol. Er bestimmt durch zwingendes Recht, wer planen soll, was geplant werden soll, wie und wann das Geplante zu vollstrecken sei.

Beide Extreme sind für die Schweiz nicht diskutabel. Die Regel des «laissez-faire, laissez-passer» nicht, weil der Boden — die unersetzliche und nicht vermehrbare Grundlage des Wohnens, der Arbeit, der Erholung und des Verkehrs — in der Schweiz derart rar und kostbar und für das Leben ihrer Einwohner so unentbehrlich ist, daß Verschleuderung, Mißwirtschaft und Schacher mit Boden und Bodengütern in kurzer Frist für die Wohlfahrt und auf weite Sicht sogar für die Existenz der Eidgenossenschaft ruinös sein könnte, zumal ihr jeder Gedanke räumlicher Expansionspolitik vollständig fremd ist.

Das Bundesmonopol ist nicht diskutabel, weil es einem völligen Bruch mit der schweizerischen Rechtstradition gleichkäme. Es müßte das bundesstaatliche Gefüge der Eidgenossenschaft sprengen, zum mindesten ernstlich bedrohen, und wäre, wenn nicht schon der totale Staat, so doch sicher der Anfang davon.

Die schweizerische Lösung muß zwischen den beiden Extremen liegen. Sie muß sich organisch in die bisherige Rechtsordnung einfügen. Sie darf keine der tragenden Säulen unserer Rechtsordnung — und zu ihnen gehören u. a. die föderalistische Struktur und das Privateigentum — beseitigen oder wesentlich schwächen. Dies um so weniger, als manche Planungsergebnisse unter den Technikern schon von Anfang an umstritten sind[1] und die meisten auf Hypothesen über künftige Entwicklungen und Bedürfnisse beruhen, die durch technische Fortschritte umgestürzt, erschüttert oder gegenstandslos werden können. Die Diskussion um die Erstellung weiterer großer Speicherwerke für die Erzeugung elektrischer Energie im Winter würde zum Beispiel gegenstandslos, wenn es gelänge, ein technisches Verfahren zu erfinden, um die im Sommer erzeugte Energie massenhaft und wohlfeil für den Winter aufzuspeichern.

II.

Vieles von dem, was die Planer heute als Chaos bezeichnen, ist das Ergebnis früherer Planung. Nur die Kriterien der Beurteilung haben sich geändert. Niemand kann die Gewähr dafür übernehmen, daß die heutigen Kriterien in 50 oder 100 Jahren noch gelten[2].

---

[1] Vgl. z. B. die kontroversen Postulate und Ergebnisse der an einem Planungskurs als Schulbeispiel behandelten Planung von Wohlen, Plan *3* (1946) 14 ff., oder die Differenzen über die Wiederaufbaupläne von Rotterdam, Plan *3* (1946) 101 und 166/67.

[2] «Spätere Generationen werden daher auch bei einer totalen Planwirtschaft immer wieder feststellen, daß die frühern Generationen ihnen ein Chaos hinterlassen haben, weil alle Ordnungsmaßstäbe immer relativ und historisch bleiben. — Es gibt in der Tat

Die mittelalterlichen Stadtsiedlungen wurden nicht planlos angelegt. Das Baupolizeirecht ist so alt wie unsere Städte. Wenn gewisse Altstadtquartiere heute abbruchreif sind, so nicht deswegen, weil sie planlos angelegt worden wären, sondern weil sich die Anschauungen über Wohnungshygiene geändert haben, und weil manche Straßen für eine Verkehrsentwicklung, die nicht vorausgesehen werden konnte, zu schmal geworden sind. Zutreffen mag, daß manche Stadtrandsiedlungen und auch ländliche Siedlungen heute den Eindruck machen, als sei planlos gebaut worden. Allein, auch das trifft nur mit Einschränkungen zu. Man schätzte den Vorteil der unmittelbaren Nähe von Wohnraum und Arbeitsplatz anders ein, als man Bahn und Straßenbahn, Motorfahrzeug und Fahrrad noch nicht à discrétion zur Verfügung hatte. Man sah auch die gesundheitlichen und sonstigen Nachteile der Industriebetriebe für die benachbarten Wohnsiedlungen nicht so wie heute, und man konnte die Ausdehnung dieser Anlagen und die Intensivierung ihrer Nachteile nicht vorausbestimmen. Für nicht vorhersehbare Entwicklungen läßt sich auch heute nichts planen.

Das Straßennetz und die Schienenwege unserer Bahnen sind geplante Anlagen. Man baute die Straßen da, wo ein Verkehrsbedürfnis sich regte, oft auch da, wo man den Verkehr künstlich hinleiten wollte. Genau wie heute. Man dimensionierte die Straßen so, daß sie das voraussichtliche Verkehrsvolumen aufnehmen konnten, es sei denn, daß Rücksichten auf den öffentlichen Haushalt ein sparsameres Bauen geboten. Und man führte die Durchgangsstraßen

---

nichts Inkonsequenteres als der hochtrabende Rationalismus, der nachträglich feststellt, daß man es vor 100 Jahren viel besser hätte machen können, und der nicht merkt, daß dasselbe von ihm selbst ebenso gesagt werden wird. Man wird daher — auch bei zentraler Wirtschafts- und Landesplanung — immer wieder ‚sinnlose' Eisenbahnanlagen, Wasserstraßen, Industriegebiete usw. feststellen.» *Böhler*, Wirtschaftsplanung und Landesplanung, ETH-Tagung für Landesplanung, 1942, S. 52.

planmäßig, nicht zufällig, mitten durch Städte und Dörfer[3]. Wenn die Straßen dem heutigen Verkehr nicht genügen, so nicht deshalb, weil sie planlos angelegt worden wären, sondern weil man die Entwicklung des Verkehrs und der Verkehrsmittel nicht voraussah.

Man baute die Bahnen da, wo man eine Rendite erwartete, oder wo man trotz der Unwahrscheinlichkeit einer Rendite dieses Verkehrsmittel haben wollte[4]. Im einen wie im andern Fall handelt es sich um geplante Anlagen[5].

Man wird einwenden, das seien Einzelplanungen gewesen, die eben die Fehlerhaftigkeit des bisherigen Systems aufzeigen. Aber dieser Einwand überzeugt nicht. Die Landesplanung baut sich aus Einzelplänen auf. Die Fehlerquellen summieren sich. Keine Zäsur kann die fortschreitende Bodennutzung abstoppen, bis die Planer ihre Einzelpläne zu Gesamtplänen koordiniert und aus hunderten von Gesamtplänen einen Landesplan — rein technisch eine immense Arbeit — erstellt haben werden. Das Leben geht weiter. Auf Grund von Einzelplänen werden auch künftig das Land bebaut, überbaut und besiedelt, die Verkehrsanlagen erweitert werden. Das geben übrigens auch

---

[3] Heute ist es ein Axiom vieler Landesplaner, daß die Durchgangsstraßen Städte und Dörfer entweder nur «tangieren» oder sie «in radikaler Weise umfahren» sollen. Vgl. z.B. *Schneider*, Die schweizerische Hauptverkehrsstraße: Ausbau bestehender Straßen oder Neubau? in «Straße und Verkehr», *33* (1947) 62 ff.; H. *Peter*, Regional- und Landesplanung, 21; *Trüdinger*, Der Ideenwettbewerb Olten und Umgebung, Plan *1* (1944) 26 ff., besonders 30; *Straßer*, Der Ideenwettbewerb für eine Planung im Gebiete des Verkehrsknotenpunktes Solothurn und Umgebung, Plan *1* (1944) 121 ff. Nach dem Bericht des eidgenössischen Oberbauinspektorates über den Ausbau des schweizerischen Hauptstraßennetzes, 1942, ist die Durchfahrung oder Umfahrung von Ortschaften ein «vielfach noch umstrittenes und schwer allgemein zu lösendes Problem des Straßenbaues» (S. 68).

[4] Dazu beispielsweise *Salis*, IV, 79 ff. (über das Schmalspurbahnnetz in Graubünden), namentlich 82 ff.

[5] Das gilt auch für die von *Meili*, Landesplanung in der Schweiz, 6 ff., kritisierten Anlagen.

die Landesplaner zu, nur verlangen sie, daß «alle Einzelfälle nicht mehr als solche, sondern als Etappen eines Gesamtplans» behandelt werden[6].

Das klingt sehr einleuchtend, ist aber kaum durchführbar; denn, um den Einzelfall als Etappe eines Gesamtplans zu behandeln, muß man den Gesamtplan schon haben, zum mindesten eine Konzeption seiner wesentlichen Elemente. Gerade das trifft aber — jedenfalls heute — in aller Regel nicht zu. Die Arbeit des technischen Planens im Sinne einer systematischen Erforschung und Koordination aller möglichen Bodennutzungen steckt erst in den Anfängen. Will man gleichwohl den Einzelfall als Etappe eines Gesamtplans behandeln, so muß man sich mit Hypothesen über die Ausgestaltung des künftigen Gesamtplans behelfen. In jeder Hypothese stecken wenigstens drei Unbekannte:

a) Art und Maß der künftigen Bedürfnisse,
b) die Entwicklung der Technik,
c) das Ergebnis der Koordination der gerade vorliegenden Einzelplanungen mit den übrigen Einzelplanungen gleicher und anderer Art.

Von diesen drei Unbekannten wirken die zwei ersten bei der Landesplanung genau gleich wie bei der Einzelplanung. Die dritte sollte durch die Landesplanung abgeklärt werden. Aber da die Unsicherheit über die künftigen Bedürfnisse und die technische Entwicklung fortbesteht, ist auch hinsichtlich der Koordination stets mit Änderungen zu rechnen.

Man kann also wohl versuchen, den Einzelplan als Etappe eines Gesamtplans zu gestalten, aber das Ergebnis ist immer ungewiß. Das Teilstück einer schweizerischen Verkehrsplanung (die wiederum nur ein Teilstück der Landesplanung ist), das im BB vom 22. Juni 1945 über den Ausbau der schweizerischen Zivilflugplätze behandelt

---

[6] *Meili*, Landesplanung in der Schweiz, 8.

wurde, ist gewiß mit aller Umsicht und Sorgfalt vorbereitet worden[7]. Aber niemand weiß, ob dieser Einzelplan in 50 Jahren als Etappe einer gesamthaften Landesplanung anerkannt oder als «geplantes Chaos»[8] verurteilt werden wird.

Damit soll nichts gegen die Landesplanung an sich gesagt sein, die wenigstens das Mögliche voraussehen, das Wahrscheinliche abklären und für sicher bestimmbare Entwicklungen die Bahn frei halten soll. Das Gesagte soll lediglich dazu dienen, die Grenzen, die einer solchen Tätigkeit natürlicherweise gesetzt sind, aufzuzeigen.

Dieser Grenzen muß sich der Jurist bewußt sein, wenn er sich schlüssig machen soll, ob und in welcher Weise das Recht in den Dienst der Landesplanung zu stellen sei.

III.

Zunächst wird es sich fragen, ob es nicht angebracht sei, die Techniker noch während einiger Zeit arbeiten zu lassen und mit rechtlichen Vorkehren so lange zuzuwarten, bis sie ihre Planungsergebnisse bereinigt haben, bis das von ihnen Geplante hinsichtlich seiner technischen Ausgestaltung, seiner finanziellen Tragweite, seiner organisatorischen Erfordernisse, seiner Vor- und Nachteile für das Privateigentum und seiner Zusammenhänge mit den übrigen Rechtsgütern derart abgeklärt ist, daß Wert und Wirkung dessen, was erreicht, vorgeschrieben und verboten, gegeben und genommen werden soll, verläßlich abgeschätzt werden können, bis die Planungsarbeit der Techniker so ausgereift ist, daß die Koordination der einzelnen Bodennutzungen — das zentrale Problem der Landesplanung — mit einiger Sicherheit zu beurteilen ist.

---

[7] AS *61* 881. Siehe die eingehenden Beratungen im Nationalrat (StenB 1945 1 ff.) und im Ständerat (StenB 1945 74 ff., 116 ff. und 127 ff.).

[8] Der Ausdruck findet sich bei *Böhler*, ETH-Tagung für Landesplanung, 53.

Diese Frage stellt sich sowohl hinsichtlich der Rechtsetzung als der Rechtsanwendung.

1. Auf keinen Fall darf es sich ereignen, daß die Planlosigkeit, die der heutige Techniker seinen Vorfahren der letzten 100 Jahre vorwirft, sich nun bei den Juristen fortsetzt. Das bedeutet vor allem *Zurückhaltung* beim *Erlaß neuer Rechtssätze.* Überkommene Rechtsgüter dürfen momentanen Hypothesen über künftige Entwicklungen nicht preisgegeben, was zum festen, dauernden Bestande schweizerischer Rechtsgüter gehört, darf der Landesplanung nicht geopfert werden. Und da Dauerhaftigkeit ein wesentliches Element einer guten Rechtsordnung ist — il n'y a pas de législation pire que celle qui change tous les trois mois — drängt sich die Erkenntnis vor, daß jetzt, am Ende des Vollmachtenregimes, vor der Getaltung neuen Rechtes unbedingt jene Reife des technischen Planens abgewartet und jene Erdauerung des rechtlichen Planens gefordert werden muß, die ein Ordnen auf weite Sicht — wie es dem Wesen der Landesplanung entspricht — gestattet.

Das gilt ganz besonders für den *Bund*, weil hier die am weitesten reichenden Zusammenhänge, die zugleich am schwersten gesamthaft zu überblicken sind, auf dem Spiel stehen.

Ganz abgesehen von den staatsrechtlichen und staatspolitischen Bedenken, die im letzten Kapitel zu erörtern sind, darf gesagt werden, daß die Zeit für ein eidgenössisches Landesplanungsrecht noch nicht gekommen ist. Die technischen Grundlagen dafür sind nicht vorhanden. Sie sind zurzeit nicht einmal vorhanden für größere Teilplanungen im Bereiche der bereits in die Bundeskompetenz überführten Materien[9]. Für ein eidgenössisches Landesplanungsrecht gäbe es heute nur eine Möglichkeit, die «Flucht in die Generalklauseln»[10]. Das wäre aber nichts

[9] Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Standesinitiative des Kantons Solothurn über Landesplanungsmaßnahmen vom 7. November 1944 (BBl *1944* 1301 ff.).

[10] Vgl. *Hedemann*, Die Flucht in die Generalklauseln, eine Gefahr für Recht und Staat, 1933.

anderes als ein Geständnis des Gesetzgebers, daß er das, was er ordnen will, nicht oder nicht ausreichend übersieht. Der Bundesgesetzgeber würde sich darauf beschränken, dem Bundesrat einen Sack voll Kompetenzen und ein paar Faustregeln zu übermitteln, deren Tragweite unabsehbar wäre. Eine solche Pauschalgesetzgebung entspräche den Traditionen der schweizerischen Demokratie in keiner Weise.

Ohne ein gewisses Kontingent von Generalklauseln kommt zwar keine Rechtsordnung aus. Ihre richtige und wichtige Funktion ist die eines Korrektivs dagegen, daß einzelne Vorschriften der Gesetze in besondern Fällen zu ungewollten und unbilligen Ergebnissen führen. Als allgemeines Konstruktionsprinzip eines schweizerischen Landesplanungsrechts wäre aber eine Beschränkung auf Generalklauseln unannehmbar[11]. Es wäre eine gesetzgeberisch verbrämte Abdankung des Gesetzgebers vor seiner eigenen Aufgabe. Das Referendum könnte nur gegenüber den

[11] Diese Ansicht wird bestärkt durch Art. 2 des BRB vom 29. Juli 1942, der die «Grundsätze der allgemeinen Landesplanung» zu einem Kriterium der schweizerischen Arbeitsbeschaffungspolitik in der Kriegskrisenzeit macht. Das ist so allgemein gesagt, daß man kaum ergründen kann, welches die Tragweite des Satzes ist. Insbesondere ist nicht ersichtlich, ob und in welchem Umfange unter Landesplanung auch Wirtschaftsplanung verstanden ist, eine Kardinalfrage, die in einem Erlaß des ordentlichen Bundesrechts und in einem Erlaß, der nicht nur Subventionsbedingungen enthält, keinesfalls offengelassen werden dürfte. Wohl ist der wirtschaftspolitische Zweck des Vollmachtenbeschlusses eindeutig: die Beschaffung von Arbeitsgelegenheit für die arbeitswilligen Hände, die infolge einer Kriegskrise sonst feiern müßten. Allein es ist kaum glaublich, daß dem Bunde damit die Bahn für *alle* wirtschaftspolitischen Maßnahmen freigegeben werden soll, die diesem Zwecke dienen könnten. — Ähnliches gilt auch gegenüber den «Gesichtspunkten der Landes-, Regional- und Ortsplanung», die nach Art. 2 Abs. 3 der Vf des EMD über die Förderung der Wohnbautätigkeit, vom 5. Oktober 1945, bei der Subventionierung von Wohnbauten durch den Bund zu beachten sind. Im Entwurf zu einem BB über Maßnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit (BBl *1947* II 19) figuriert diese Klausel nicht mehr.

Generalklauseln spielen, nicht aber gegen die materiell viel wichtigeren Ausführungserlasse.

Ein Anlaß für den raschen Ausbau eines eidgenössischen Landesplanungsrechtes besteht übrigens um so weniger, als die Bundesbehörden heute schon durch das Mittel der Subventionsbedingungen in ausgedehntestem Maße die Interessen der Landesplanung fördern können.

In den kleinern Bereichen der *Gemeinden und Kantone* sind die Verhältnisse heute schon viel besser überschaubar. Auch können die technischen Grundlagen für eine Orts- und Regionalplanung rascher beschafft werden. Zum Teil sind sie bereits vorhanden. Es entspricht auch der schweizerischen Rechtstradition, daß im kleinern Bereich zuerst erprobt wird, was später auf den größern übertragen werden soll. Die Kantone sind die politischen Versuchsfelder für die Eidgenossenschaft[12]. Die Landesplanung wird daher die größten Erfolge erzielen, wenn — zum mindesten vorerst — auf die lokale und regionale Planung das Hauptgewicht gelegt wird[13]. Dafür sprechen auch alle geographischen Voraussetzungen[14]. Dementsprechend wird auch der Aufbau und Ausbau eines schweizerischen Landesplanungsrechts richtigerweise von den Kantonen und Gemeinden ausgehen müssen. Ein Erfolg wird am ehesten bei stufenweisem Vorgehen erreichbar sein. Eine gesetzgeberische Behandlung von Gesamtplänen wird für die Gemeinden ohnehin kaum in Frage kommen, da ihre Kompetenzen sich im wesentlichen auf den Bereich des Baupolizeirechts beschränken[15]. Aber auch in den Kantonen wird besser stufenweise vorgegangen. Das entspricht dem Ablauf der technischen Planungsarbeit und trägt dem Umstand Rechnung, daß die einzelnen Planungsaufgaben in der Regel — Ausnahmen bestätigen sie — überhaupt nicht generell, sondern nur im Einzelfall bewertet und koordi-

[12] *Fleiner*, Bundesstaatsrecht, 24.
[13] *Böhler*, ETH-Tagung für Landesplanung, 53.
[14] *Gutersohn*, ETH-Tagung für Landesplanung, 11.
[15] Vgl. § 11.

niert werden können[16]. Aber auch referendumspolitische Überlegungen sprechen dafür. Bei der Vorlage von Gesamtplänen summieren sich die widerstrebenden Einzelinteressen, bei schrittweiser Auswertung teilen sie sich. So wird mit der Zeit ein System von rechtlichen Fixpunkten entstehen, in das behutsam, nach und nach, eine die Summe der Planungsmaterien erfassende Ordnung eingebaut werden kann.

2. Im Bereich der *Rechtsanwendung* sind die Schwierigkeiten wesentlich geringer. Wie im Kapitel IV gezeigt werden wird, besteht in Bund, Kantonen und Gemeinden heute schon ein weitverzweigtes Netz von Rechtssätzen, das in den Dienst der Landesplanung gestellt werden kann. Dieses Netz ist ziemlich dicht. Es reicht aus, um in sehr vielen Fällen zu verhindern, daß Tatbestände, die heute noch alle Möglichkeiten offenlassen, so verändert werden, daß damit die Auswertung künftiger Planungsergebnisse verunmöglicht oder wesentlich erschwert würde. Das ist vorerst das Wichtigste. Entsprechend dem Fortschritt der technischen Vorarbeiten sind dann auch positive Entscheide im Bereich der Wasserkraftnutzung, der Innenkolonisation, der Baupolizei, des Heimatschutzes und dgl. möglich.

§ 7. Landesplanung, Politik und Recht

Es wurde gezeigt, daß das zentrale Problem der Landesplanung und ihre Hauptschwierigkeit die Koordination ist. Für den Juristen ist das womöglich noch bedeutsamer als für den Techniker. Das Hauptproblem besteht darin, wie das, was die Planer wollen, verwirklicht und in die Gesamtkonzeption der schweizerischen Rechtsordnung eingebaut werden kann.

I.

Der Entscheid über die Nutzung von Grund und Boden ist für den Politiker eine Funktion der allgemeinen Wirt-

[16] Vgl. § 13.

schaftspolitik, für den Juristen ein Teil der ganzen Rechtsordnung. Die Landesplanung ist kein trojanisches Pferd. Sie ist nicht dazu da, die Stoßtruppen einer neuen Wirtschaftspolitik als Werkleute einer guten Bodennutzung verkleidet durch die Ringmauern der geltenden Rechtsordnung hindurchzubringen.

Ob die Handels- und Gewerbefreiheit beibehalten, abgeschafft oder eingeschränkt werden soll, darüber läßt sich unter Juristen wohl diskutieren, aber man darf den Entscheid über ihre Abschaffung oder Einschränkung nicht sozusagen unter der Tarnkappe der Landesplanung in die Rechtsordnung einschmuggeln. Man kann auch über das System des Privateigentums diskutieren, aber es wäre ein Unfug, es unter dem Vorwande der Landesplanung langsam auszuhöhlen, so daß es schließlich nur mehr eine Fassade nicht mehr vorhandener Befugnisse des sogenannten Eigentümers wäre.

Die Verfügung über Grund und Boden kann nur im Rahmen eines bestimmten Wirtschaftssystems und auf dem Boden bestimmter staatsrechtlicher Grundanschauungen geordnet werden. Diese Grundanschauungen selbst sind nicht Gegenstand, sondern Voraussetzung der Landesplanung.

In der Schweiz hat sich also jede Landesplanung dem System der freien arbeitsteiligen Marktwirtschaft und des Privateigentums unterzuordnen oder sich ihm zum mindesten so anzupassen, daß Marktwirtschaft und Privateigentum sinnvoll fortbestehen können.

Der Jurist muß daher Planungsvorschläge, deren Verwirklichung die Abschaffung des Privateigentums, des Zinses oder der Bodenrente oder die Einführung des Freigeldes zur Voraussetzung hätten[1], zum vornherein ablehnen, nicht deshalb, weil derartige Entwicklungen nicht fähig oder wert wären, diskutiert zu werden, sondern weil es sich um Probleme handelt, die zur allgemeinen Wirt-

---

[1] Vgl. z. B. *Bernoulli*, Die Stadt und ihr Boden, 1946.

schafts- und Rechtspolitik gehören und daher der Landesplanung logisch vorgehen. Es wäre verkehrt, sie von der Landesplanung her dirigieren oder manipulieren zu wollen. Die Landesplanung ist im Verhältnis zu ihnen nur ein Teilproblem, das die Hauptsache nicht präjudizieren kann, sondern durch sie präjudiziert wird.

Das gilt zum Beispiel auch bezüglich der Frage, wieviel Raum der landwirtschaftlichen Nutzung unbedingt erhalten bleiben müsse, und ob nach dem Ende der Kriegswirtschaft von Bundes wegen dafür gesorgt werden soll, daß wenigstens 300 000 ha Ackerfläche in der Schweiz offen bleiben[2]. Es handelt sich hier um Fragen der schweizerischen Wirtschaftspolitik. Der politische Souverän hat sie zu entscheiden. Sein Entscheid ist die *logische* (aber nicht historische) Voraussetzung für die Arbeit des Landesplaners.

Die Frage, ob und wie der Verkehr zwischen Schiene, Straße, Wasserstraße und Luftraum zweckmäßig verteilt werden soll, bezeichnet ein verkehrspolitisches Problem, das wiederum der politische Souverän zu entscheiden hat. Bis zu einem solchen Entscheid hat sich der Jurist im Hinblick auf dieses Problem auf den Boden der Verkehrsfreiheit zu stellen, wie sie durch die Ablehnung des Verkehrsteilungsgesetzes vom 28. September 1934[3], den Rückzug der Gütertransportinitiative von 1938[4] und die Verwerfung des Entwurfes zu einem Verkehrsteilungsartikel 23ter BV[5] durch Volk und Stände bekräftigt worden ist[6]. Die Frage, ob diese Freiheit nützlich oder schädlich, ob sie beizube-

---

[2] Vgl. BBl *1944* 222; *1945* II 523; *1947* I 1255.

[3] BBl *1934* III 347, *1935* I 906.

[4] BBl *1941* 1129, *1945* II 397.

[5] BBl *1943* 22, *1946* I 720.

[6] Vorbehältlich der Autotransportordnung, die den motorisierten *gewerbsmäßigen* Personen- und Gütertransport über die Straße konzessionspflichtig und die Erteilung der Konzession von einem Bedürfnis abhängig macht. BB über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Straßen, vom 30. September 1938 (AS *56* 1299), verlängert durch BB vom 22. Juni 1945 (AS *61* 404).

halten oder abzuschaffen sei, ist keine Frage der Landesplanung.

Das zuletzt erwähnte Beispiel enthält die Besonderheit, daß das politische Prinzip, dem sich der Planer unterordnen muß, sozusagen negativ aus einer Kette rechtsgeschichtlicher Ereignisse abzuleiten ist. In der Regel sind aber die öffentlichen Interessen, denen der Planer seine Arbeit unterzuordnen hat, in der Rechtsordnung positiv genannt. Das trifft einmal zu für alle Materien, für welche die BV die Aufstellung von Rechtssätzen durch den Bund vorsieht [7]. Damit ist erklärt, daß es sich um die Wahrnehmung öffentlicher Interessen handelt, denen überragende Bedeutung für die ganze Eidgenossenschaft zukommt. Es können aber auch andern Vorschriften der BV Anhaltspunkte entnommen werden. Wenn zum Beispiel die BV in Art. 85 Ziff. 6 und Art. 102 Ziff. 9 die Bundesversammlung und den Bundesrat dazu anhält, für die äußere Sicherheit und die Neutralität der Schweiz zu sorgen, so ist klar, daß damit nationale Rechtsgüter bezeichnet sind, auf die jede Landesplanung Rücksicht nehmen muß.

Die öffentlichen Interessen, denen die Landesplanung untergeordnet werden muß, können indessen nicht bloß in der BV definiert sein. In aller Regel ist es die einfache Bundesgesetzgebung, die Inhalt, Umfang, Tragweite und Konsequenzen der Verfassungssätze näher ausführt. Es ist aber auch möglich, daß einzelne öffentliche Interessen, die der Planer zu beachten hat, überhaupt erst in der einfachen Bundesgesetzgebung genannt werden. Das trifft zum Beispiel zu für den Natur- und Heimatschutz, den die BV nicht erwähnt, der aber im ZGB und in verschiedenen andern Erlassen des Bundesrechts als Rechtsgut anerkannt ist [8].

---

[7] Vgl. darüber § 9.

[8] Art. 702 ZGB, ferner der (auf keinen Verfassungsartikel gestützte) BB vom 30. Juni 1886 betreffend die Beteiligung des Bundes an den Betrebungen zur Erhaltung vaterländischer Altertümer (AS *9* 62), worin «zur Erhaltung, bzw. Erwerbung vater-

Summa summarum: Die Planung muß als Ganzes und in ihren Einzelheiten den durch das Recht der Eidgenossenschaft und der Kantone definierten öffentlichen Interessen untergeordnet und dienstbar gemacht werden.

II.

Die verfassungsrechtlich begründete logische Rangordnung steht dem Studium neuen Rechts nicht entgegen. Es ist durchaus nicht ausgeschlossen, daß im Zusammenhang mit der Planung die Frage aufgeworfen wird, ob Interessen, die durch das bisherige Recht noch nicht als öffentliche Interessen definiert sind, künftig als solche anerkannt werden sollen, ob nicht bestehende Rechtsinstitute zu ändern oder neue zu schaffen seien. Im Zusammenhang und als Ergebnis technischer Planungsarbeit können also auch rechtspolitische Postulate gestellt, geprüft und erörtert werden. Der Jurist hat dagegen nur einen Vorbehalt anzubringen: Diese Vorschläge dürfen, auch wenn sie auf abgeschlossenen und schlüssigen technischen Vorarbeiten beruhen, keinesfalls als vorweggenommene politische Entscheide aufgefaßt werden.

Der Techniker kann heute schon planen, was unter einer veränderten Rechtsordnung unternommen werden könnte oder sollte. Es ist möglich, daß gerade als Ergebnis des technischen Planens die Wünschbarkeit oder Notwendigkeit von Änderungen an der Rechtsordnung sich ergibt. Es gehört zum Beruf des Juristen, sich damit auseinanderzusetzen. Der Techniker kann die rechtspolitische Diskussion ankurbeln, Vorschläge machen und den Entscheid des

---

ländischer Altertümer» ein Jahreskredit von 50 000 Franken ausgesetzt ist, «sofern der jeweilige Stand der eidgenössischen Finanzen dies gestattet». Für die Landesplanung wichtig ist namentlich die dort vorgesehene Beteiligung des Bundes an Ausgrabungen und an der Erhaltung historisch und künstlerisch bedeutsamer Baudenkmäler (Art. 1 lit. b und c). Vgl. dazu das Reglement vom 9. März 1917 betreffend die Beteiligung des Bundes an den Bestrebungen zur Erhaltung historischer Kunstdenkmäler (AS *33* 139).

politischen Souveräns durch die Beschaffung geeigneter Grundlagen über die technischen und finanziellen Folgen bestimmter Vorschläge beeinflussen. Die Teilnahme des Technikers an der rechtspolitischen Diskussion ist unbestritten und erwünscht, und es ist natürlich, wenn er in dieser Diskussion das vorwärtstreibende Element darstellt.

Ebenso natürlich ist es, daß der Jurist eher als retardierendes Element wirkt. Die Marschroute der Landesplanung ist für den Techniker einfach ein Weg zu besserer Bodennutzung, ein Weg des Fortschritts. Für den Juristen ist es auch ein Weg zurück — zurück zum Polizeistaat. Es ist daher natürlich, daß der Jurist die Wegstrecke und das Ziel andern Sinnes mustert als der Techniker, und daß er die Rechtsgüter, die er am Ziel zu erreichen hofft, immer wieder mit denen vergleicht, die er mitnehmen kann, und denen, die er unterwegs zurücklassen muß.

Ist der Entscheid des politischen Souveräns einmal gefallen, dann ist für den Techniker und den Juristen der Marschbefehl verbindlich, nicht für immer, aber für so lange, als nicht ein späterer politischer Entscheid den frühern aufhebt.

§ 8. Landesplanung, Privatwirtschaft und Eigentum

Es gibt eine Auffassung, welche die Landesplanung als «ein Stück Planwirtschaft»[1] qualifiziert und sie damit als Bestandteil einer Wirtschaftsverfassung kennzeichnet, die am 18. Mai 1947 durch Volk und Stände abgelehnt worden ist. Wäre die Landesplanung *nur* als Bestandteil eines solchen Wirtschaftssystems denkbar, so müßte man sich fragen, ob es nicht verfehlt sei, die mit ihr zusammenhängenden Rechtsprobleme gerade jetzt zu erörtern. Aber auch dann, wenn es richtig wäre, daß die Landesplanung die Abschaf-

---

[1] So *Reinhard*, in «Straße und Verkehr», *27* (1941) 189 (vgl. das Zitat in N. 12 zu § 1) und vor allem auch *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl., 292, 308.

fung des Privateigentums an Grundstücken erheischt[2], wäre für den Juristen Anlaß zum Abbruch der Diskussion vorhanden.

Im einen wie im andern Fall wäre die Landesplanung lediglich eine Funktion eines Wirtschaftssystems, das vom politischen Souverän abgelehnt ist, und jede Diskussion über die Landesplanung wäre einfach eine Fortsetzung der Diskussion über dieses Wirtschaftssystem.

I.

Daß zwischen Landesplanung und Wirtschaft tatsächlich Zusammenhänge und Wechselwirkungen bestehen, ist unverkennbar[3]. Aber es ist ein Unterschied, ob man die Landesplanung als planwirtschaftliche Insel in einem Sy-

---

[2] *Bernoulli*, Die Stadt und ihr Boden, 1946; *derselbe*, Gartenstädte — endlich in Sicht?, Plan *3* (1946) 170 ff.; *derselbe*, Planung und Grundeigentum, Plan *4* (1947) 60.

[3] *Derron*, Plan *1* (1944) 5; *3* (1946) 153. Für völlige Trennung von Landesplanung und Wirtschaftsplanung z. B. *Steiger*, ETH-Tagung für Landesplanung, 113; *Sigg*, ZBl *48* (1947) 145. Der Zusammenhang ist indessen unlösbar, jedenfalls solange und soweit, als die vor 1939 durch dringliche Bundesbeschlüsse inaugurierte und seither durch Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates intensivierte Wirtschaftsplanung nicht völlig abgebaut ist. Man beachte zum Beispiel Art. 1 des BRB vom 1. Oktober 1940 über die Ausdehnung des Ackerbaues (AS *56* 1589), durch den das EVD «im Interesse der Sicherstellung der Lebens- und Futtermittelversorgung des Landes» ermächtigt wurde, «*Vorschriften über die Benützung des kulturfähigen Bodens* aufzustellen» und namentlich auch «das Ausmaß der ackerbaulichen Nutzung und der Selbstversorgung in landwirtschaftlichen Betrieben zu bestimmen und die Heranziehung von nicht landwirtschaftlich genutztem Land zu Kulturzwecken anzuordnen», ferner die im BRB über die Sicherstellung der Landesversorgung in der Kriegs- und Nachkriegszeit vom 4. Oktober 1944 (AS *60* 279) aufgezählten Erlasse und besonders auch Art. 3 dieses BRB. Solche oder ähnliche Vorschriften kann der Bund gestützt auf den neuen Art. 31bis BV, namentlich Abs. 3, lit. a, b und e, künftig im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren erlassen.

stem der arbeitsteiligen Marktwirtschaft[4] oder als Variante eines wohltemperierten staatlichen Interventionismus[5] auffaßt, oder sie als unlösbares und wesentliches Teilstück einer staatlich gelenkten Planwirtschaft betrachtet.

Nun ist folgendes zu beachten: Bei einem sehr großen Teil aller Landesplanungsmaßnahmen handelt es sich einfach um die Suche nach der zweckmäßigsten Erfüllung von Staatsaufgaben, die heute schon jenseits der Handels- und Gewerbefreiheit stehen. Man denke an die Wasserbau- und Forstpolizei, die Wasserkraftnutzung, die Ausnützung des Bergregals, an die Verkehrsanlagen der Kantone und Gemeinden, an die Rechtsordnung der Sachen im Gemeingebrauch und der öffentlichen Sachen, an den Betrieb der staatlichen und kommunalen Anstalten.

Aber auch für die übrigen Arten der Bodennutzung und des Wirtschaftens überhaupt gilt die Handels- und Gewerbefreiheit nicht schrankenlos. Die BV anerkennt sie wohl als Lebensprinzip der privaten Wirtschaft, hat sie aber durch ein ganzes Gehege von Schranken eingezäunt. Die revidierten Wirtschaftsartikel der BV bieten vollends so umfassende Fundamente für die Aufrichtung weiterer Schranken durch die einfache Bundesgesetzgebung, daß die Frage, ob und wie das Recht in den Dienst der Landesplanung gestellt werden kann, auf keinen Fall zum vorneherein von der Hand zu weisen ist. Das übrigens ganz besonders auch deshalb, weil — wie noch zu zeigen sein wird — die Ziele der Landesplanung nicht nur durch Gebote und Verbote über das Wirtschaften verwirklicht oder gefördert werden können. Das Recht hat noch eine Kollektion anderer Mittel, um eine für das ganze Volk vorteilhafte Ausnützung des Bodens und der Bodenwerte zu ermöglichen, zu fördern oder herbeizuführen.

---

[4] So *Röpke*, an den in N. 1 hievor zitierten Stellen.

[5] So *Böhler*, der lehrt, «daß das Optimum an Planmäßigkeit erreicht werden kann, wenn man die Mitte zwischen einem extremen Gehenlassen und einem extremen Planzielen einhält», ETH-Tagung für Landesplanung, 53.

II.

Das kann insbesondere auch geschehen, ohne daß das Privateigentum aufgehoben wird. Eine gewisse Parallele zum Kriegswirtschaftsrecht mag sich aufdrängen. Hier wie dort ging und geht es um den Gebrauch lebenswichtiger Mangelwaren. Die Produzenten und Eigentümer kriegswirtschaftlich rationierter Güter sind teilweise enteignet worden. Die für den eigenen Gebrauch benötigten Kontingente wurden ihnen belassen; was sie abliefern mußten, wurde zu einem rechten Preis bezahlt. Den Bauern wurde für einen Teil ihres Bodens ein bestimmter Gebrauch vorgeschrieben [6].

Auch bei der Landesplanung geht es darum, die Eigentümer zu veranlassen, daß sie den Boden so gebrauchen, wie es dem Gemeinwohl nicht abträglich, sondern förderlich ist. Dazu ist nicht nötig, den Boden denen, die ihn haben, wegzunehmen, das Eigentum daran in die öffentliche Hand überzuführen oder ihn neu zu verteilen und jedem gleich viel zuzuteilen. Und es darf sich auch nicht darum handeln, den Eigentümer zu einem Gebrauch des Bodens anzuhalten, der mit seinem eigenen wohlverstandenen Interesse unvereinbar wäre, es sei denn, daß dafür Schadenersatz geleistet wird.

Das Grundeigentum gab dem Eigentümer schon bisher keine schrankenlose Herrschaftsbefugnis über den Boden [7].

---

[6] Vgl. BRB über Beschlagnahme, Enteignung und Lieferungszwang, vom 25. Oktober 1940 (AS *56* 1683).

[7] «Es ist also nicht wahr, daß das Eigentum seiner ‚Idee' nach die absolute Verfügungsgewalt in sich schlösse. Ein Eigentum in solcher Gestalt kann die Gesellschaft nicht dulden und hat sie nie geduldet. — Die ‚Idee' des Eigentums kann nichts mit sich bringen, was mit der ‚Idee der Gesellschaft' in Widerspruch steht. Der Grundsatz der Unantastbarkeit des Eigentums heißt die Dahingabe der Gesellschaft an den Unverstand, Eigensinn und Trotz, an den schnödesten, fehlerhaftesten Egoismus des Einzelnen — ‚mag alles zugrunde gehen, wenn mir nur mein Haus, Land, Vieh bleibt!' Aber bleibt es dir in Wirklichkeit, du Kurzsichtiger? Die Gefahren, die allen drohen, drohen auch dir; die See, das Feuer,

Es ist namentlich in Form von Eigentumsbeschränkungen des öffentlichen Rechts mit einer Reihe sozialer Hypotheken belastet[8].

Damit soll nun keinesfalls ein üppiger Gebrauch öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen als Universalrezept für die Landesplanung befürwortet sein. Im Gegenteil. Ich sehe das nobile officium und den wesentlichen Beitrag des Juristen an die Landesplanung gerade darin, nach Rechtsbehelfen zu suchen, die ein Minimum von Eingriffen ins Privateigentum zur Folge haben. Das Grundeigentum ist für den Eigentümer nur so lange ein Rechtsgut, als er es zum eigenen Vorteil gebrauchen kann. Degradiert man ihn zum bloßen Verwalter, so wird es zur Last. Es verbleiben ihm dann als wesentlichste Attribute seines Rechts nur noch die Unterhaltspflicht und die Haftung für den guten Zustand des Grundeigentums (Art. 679 ZGB, Art. 58 OR). In einer Rechtsordnung, in der das Privateigentum einen Sinn haben soll, muß es im Prinzip Sache des Grundeigentümers bleiben, über die Nutzung seines Bodens selber zu befinden[9].

Das Landesplanungsrecht muß also, wo immer möglich, so gestaltet werden, daß der Eigentümer aus eigenem Entschluß dazu kommt, den Boden so zu gebrauchen, daß dem Gemeinwohl nicht nur kein Eintrag getan, sondern der durch die Planung erstrebte Zustand verwirklicht wird;

---

die Seuche, der Feind ereilen auch dich, im allgemeinen Ruin wirst auch du mitbegraben. — Die Interessen der Gesellschaft sind in Wahrheit deine eigenen, und wenn letztere in dein Eigentum beschränkend eingreift, so geschieht es ebensosehr deinet- als ihretwegen.» *Jhering*, Der Zweck im Recht, 5. Aufl., 408/9.

[8] Vgl. namentlich *Ruck*, Das Eigentum im schweizerischen Verwaltungsrecht, in der Festgabe für Paul Speiser, 1926, 16 ff.; *Jenny*, Wandlungen des Eigentumsbegriffs, ZSR neue Folge *51* (1932) 23 ff.; *Homberger*, zu Art. 641 N. 2—4, Vorbemerkungen zum 19. Titel N. 3; *Kaufmann*, Das neue ländliche Bodenrecht der Schweiz, 55 ff.

[9] Auch hier muß der Satz gelten: Commodum eius esse debet, cuius periculum est.

mit andern Worten, es muß versucht werden, das ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses Geplante mit solchen Rechtsvorteilen auszustatten, daß sie eine magnetische Kraft in den Bereich des Privateigentums ausstrahlen und der Eigentümer selber ein Interesse daran hat, den Gebrauch seines Bodens darnach einzurichten.

Die Erhaltung des Privateigentums ist auch für den staatlichen Planer ein Rechtsgut, das nicht leicht überschätzt werden kann, ein notwendiges Attribut der Freiheit[10]. Kein Eingriff darf tiefer gehen, als das öffentliche Wohl es unumgänglich erheischt[11]. Eingriffe, die den Eigentümer um den Genuß des Eigentums bringen, dürfen auch künftig nur gegen Schadloshaltung des betroffenen Eigentümers gestattet sein.

Viertes Kapitel

Die Quellen des Landesplanungsrechts

Es wäre reizvoll, ein Inventar von Rechtssätzen aus der Zeit vor 1848 zusammenzustellen, die damals schon in den Dienst einer Regional- oder Landesplanung hätten gestellt werden können und die tatsächlich auch zum Zweck einer guten Bodennutzung aufgestellt und durchgesetzt wurden.

Der verfügbare Raum gestattet es nicht. Er gestattet auch nicht, die Rechtsentwicklung seit 1848 in Bund und Kantonen auch nur summarisch darzustellen. Es kann nur

---

[10] Vgl. dazu *Oftinger*, Über den Zusammenhang von Privatrecht und Staatsstruktur, SJZ *37* 225 ff., besonders 227; *Kaufmann*, Bodenrecht, 59 ff.; *Hayek*, Der Weg zur Knechtschaft, 1946, 138; *Buser*, ZBl *48* (1947) 60; *Derron*, Plan *3* (1946) 153 ff.

[11] Es muß auch hier das allgemeine Prinzip der Verhältnismäßigkeit verwaltungsrechtlicher Eingriffe in die Privatrechtssphäre gelten. Vgl. *Fleiner*, Institutionen, 8. Aufl., 405; *Ruck*, in der Festgabe für Paul Speiser, 31/32; *derselbe*, Schweizerisches Verwaltungsrecht I, 42, 88.

das heute gültige Recht erwähnt werden, und auch dieses nicht vollständig.

Insbesondere werden beim Bundesrecht nur ganz ausnahmsweise die gestützt auf den BB vom 30. August 1939 über Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität[1] ergangenen Erlasse erwähnt. Das darf um so eher verantwortet werden, als dieses Vollmachtenrecht nun abzubauen ist[2] und für die Lösung von Zukunftsaufgaben — die Landesplanung ist eine solche — immer weniger in Betracht fällt[3].

Ganz besonders muß auch beim kantonalen Recht eine Auslese getroffen werden. So werden zum Beispiel beim Recht der öffentlichen Sachen nur die auf die Sachen im Gemeingebrauch und die Regalsachen bezüglichen Erlasse erwähnt. Aber auch das übrige einschlägige Recht kann nur summarisch und sehr fragmentarisch erwähnt werden. Die Darstellung würde sonst den verfügbaren Raum weit übersteigen. Sie wird aber auch bei dieser Beschränkung zeigen, in wie viele Bezirke des Lebens und der Rechtsordnung die Planung eingreift, und sie wird namentlich auch dartun, was für eine ausgedehnte Startpiste das geltende Recht den Landesplanern darbietet. Man kann aus ihren Kreisen immer wieder hören, das geltende Recht tauge nicht viel. Man überlege sich einmal die Ausgangsposition der Landesplaner, wenn es nicht da wäre.

§ 9. Bundesrecht

I.

Unter allen Planungsmaterien, die in den Wirkungsbereich des Bundesrechts eingerückt sind, hat der Bund die größten Kompetenzen im Bereich des *Verkehrswesens*.

---

[1] AS *55* 769.

[2] BB über den Abbau der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 6. Dezember 1945 (AS *61* 1049).

[3] Der wichtige Vollmachtenbeschluß vom 29. Juli 1942 über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit wurde in § 5/II, Ziff. 2 bereits behandelt.

1. Art. 37 Abs. 1 BV (= Art. 35 Abs. 1 der BV vom 12. Herbstmonat 1848) reserviert dem Bunde die «Oberaufsicht» über die Straßen und Brücken, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat[1].

1921 wird der Bund auf Grund des neu eingefügten Art. 37bis BV[2] zuständig zur Regelung des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs. Den Kantonen bleibt vorbehalten, diesen Verkehr «zu beschränken oder zu untersagen». Der Bund kann indessen «die für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendigen Straßen in vollem oder beschränktem Umfange offen erklären». Art. 2 des MFG vom 15. März 1932[3] wiederholt und präzisiert diesen Vorbehalt zugunsten des Bundes. Art. 3 MFG schränkt die Verfügungsgewalt der Kantone auch bezüglich der andern Straßen ein; die Kantone können darnach den Verkehr auf den andern Straßen nur «ganz untersagen oder zeitlich beschränken», wobei sie vorher den Bundesrat anhören sollen (Abs. 1). Die Kantone können für Straßenstrecken, «wo die Sicherheit des Verkehrs oder die Anlage der Straße es notwendig macht, weitere beschränkende Ausnahmen treffen». Solche Verfügungen können durch Beschwerde beim Bundesrat angefochten werden (Abs. 2). Für besondere Straßenverhältnisse bleibt eine örtliche Regelung durch polizeiliche Verkehrsvorschriften vorbehalten (Abs. 3)[4].

---

[1] Vgl. zum folgenden *Derron*, Die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Straßenwesen, Berner Diss. 1934; *Fischer*, Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kantonen im Straßenwesen, Zürcher Diss. 1934.

[2] AS *37* 729. Eine Volksinitiative auf Revision des Art. 37bis BV wurde 1929 verworfen; vgl. BBl *1928* II 420 ff., AS *45* 268.

[3] NSR II Nr. 117, VV dazu Nr. 118. Siehe auch die V über die Straßensignalisation, vom 17. Oktober 1932 (AS *48* 534), abgeändert am 23. November 1934 (AS *50* 1340), 29. Januar 1935 (AS *51* 35) und 9. Juli 1946 (AS *62* 689).

[4] Diese Regelung für die «andern Straßen», namentlich Abs. 2, überschreitet den verfassungsmäßigen Kompetenzbereich des Bundes. Durch die Beschwerde an den Bundesrat wird auch bezüglich der Straßen, die nicht Durchgangsstraßen sind, der letzt-

Der Bundesrat hat bisher keinen Anlaß gehabt, ein Verzeichnis der Durchgangsstraßen aufzustellen, welche die Kantone gemäß Art. 2 MFG dem Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr offen halten müssen. Dagegen hat er, gestützt auf Art. 24 Abs. 2 und 27 Abs. 2 MFG, Verzeichnisse der Straßen, auf welchen Gesellschaftswagen bis zu 2,4 m Breite zirkulieren dürfen[5] und der Hauptstraßen mit Vortrittsrecht[6] herausgegeben. Dabei handelt es sich allerdings, wie sich aus der systematischen Stellung der erwähnten Artikel des MFG ergibt, lediglich um verkehrspolizeiliche Regeln. Allein implicite ist damit den Kantonen auch die Pflicht überbunden, die in den beiden Verzeichnissen aufgezählten Straßen dem Motorfahrzeugverkehr überhaupt offen zu halten.

Durch die mit allgemeinverbindlichem und dringlich erklärtem BB vom 30. September 1938 eingeführte, auf Art. 36, 34ter, 37bis und 41bis BV gestützte Autotransportordnung[7] ist der gewerbsmäßige Transport von Personen und Sachen auf öffentlichen Straßen von einer Bundeskonzession und die Erteilung der Konzession von einem Bedürfnisnachweis abhängig gemacht worden.

«Gestützt auf Art. 37bis BV» erging am 21. September 1928 der BB über die Ausrichtung von Bundesbeiträgen aus dem Ertrag des Benzinzolls an die Kantone für die

---

instanzliche Entscheid in die Hand des Bundesrates gelegt. Vgl. dazu *Strebel*, Kommentar zum MFG, Note 26 zu Art. 2/3.

[5] Das zurzeit gültige Verzeichnis wurde am 3. Juni 1938 erlassen (AS *54* 261), am 8. Dezember 1938 und 24. Juli 1939 geändert (AS *54* 859, *55* 656).

[6] BRB vom 26. März 1934 (AS *50* 255) mit Abänderungen vom 26. Januar 1937 (AS *53* 68), 21. Dezember 1939 (AS *55* 1517) und 9. Juli 1946 (AS *62* 691).

[7] AS *56* 1299, verlängert bis zum Inkrafttreten eines BG über den Verkehr mit Motorfahrzeugen, längstens bis Ende 1950 durch dringlichen BB vom 22. Juni 1945 (AS *61* 404). Siehe auch die beiden Botschaften des Bundesrates vom 18. Juni 1937 (BBl *1937* II 109 ff.) und 27. April 1945 (BBl *1945* I 485 ff.). Bezüglich der verfassungsmäßigen Grundlage auch BBl *1941* 1122.

«Automobilstraßen»[8]. Am 4. April 1935 faßte die Bundesversammlung «gestützt auf Art. 23 und 37bis BV» einen BB über den Ausbau der Straßen und des Straßennetzes im Alpengebiet[9], nach welchem der Bund «zur Förderung des Fremdenverkehrs und der Arbeitsbeschaffung» den Ausbau und den Neubau von Straßen im Alpengebiet «vorübergehend» unterstützt.

Als eigentliches Landesplanungsrecht qualifiziert sich der Vollmachtenbeschluß des Bundesrates vom 12. Januar 1945 über die Ermächtigung der Kantonsregierungen zum Erlaß baupolizeilicher Vorschriften betreffend den Ausbau der schweizerischen Hauptstraßen[10]. Durch ihn werden die Kantonsregierungen ermächtigt, «im Interesse der Linienführung» jener Durchgangs- und Zufahrtsstraßen, die während der Kriegskrisenzeit mit Hilfe von Bundesbeiträgen als Notstandsarbeiten ausgebaut werden, und im Interesse «der auf diesen Straßen zu erzielenden und dauernd zu erhaltenden Verkehrserleichterungen . . . auf dem Verordnungswege die erforderlichen baupolizeilichen Vorschriften zu erlassen».

2. Am 23. Christmonat 1872 erließ die Bundesversammlung ohne verfassungsmäßige Grundlage das BG über den Bau und Betrieb der *Eisenbahnen* auf dem Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft[11], durch welches die Zuständigkeit zur Konzessionierung von Eisenbahnunternehmungen an den Bund überging. Durch Art. 26 der 1874er BV wurde die Verfassungsgrundlage nachträglich

---

[8] AS *45* 1. Die Tragfähigkeit des Verfassungsfundamentes ist problematisch, vgl. darüber die Ausführungen des Bundesrates im BBl *1924* III 412 ff. und BBl *1927* II 206.

[9] AS *52* 117.

[10] AS *61* 37, dazu BBl *1945* II 569. Dieser BRB soll auf Ende 1947 aufgehoben werden. StenB StR *1947* 99.

[11] AS XI 1, V dazu vom 1. Hornung 1875 (AS *1* 241), abgeändert am 24. Januar 1905 (AS *21* 5). Die Enteignungsvorschriften dieser V sind durch das BG über die Enteignung vom 20. Juni 1930 ersetzt (NSR I Nr. 60), die Vorschriften über die Planvorlagen durch eine Spezialverordnung vom 23. Dezember 1932 (AS *49* 1).

geschaffen[12]. Aus der großen Zahl eisenbahnrechtlicher Erlasse seien als für die Landesplanung besonders bedeutsam genannt: das BG über die Rechtsverhältnisse der Verbindungsgeleise zwischen dem schweizerischen Eisenbahnnetz und gewerblichen Anstalten vom 19. Dezember 1874[13], das BG betreffend Handhabung der Bahnpolizei vom 18. Hornung 1878[14], das BG über Bau und Betrieb der schweizerischen Nebenbahnen vom 21. Dezember 1899[15], das BG über die schweizerischen Bundesbahnen vom 23. Juni 1944[16], das BG vom 2. Oktober 1919 über die Unterstützung von privaten Eisenbahn- und Dampfschifffahrtsunternehmungen zum Zwecke der Einführung des elektrischen Betriebes[17] und das BG vom 6. April 1939 über die Hilfeleistung an private Eisenbahn- und Schifffahrtsunternehmungen[18].

3. Durch den 1919 aufgenommenen Art. 24ter BV[19] ist der Bund zur Gesetzgebung über die *Schiffahrt* zuständig geworden. Das Ausführungsgesetz ist noch nicht ergangen. Der Bundesrat hat indessen schon am 18. Februar 1896, gestützt auf das Postregal, eine V über den Bau und Betrieb von Dampfschiffen und andern mit Motoren versehenen Schiffen auf den schweizerischen Gewässern[20] er-

---

[12] *Burckhardt*, Kommentar zur BV, 3. Aufl., 190.

[13] AS *1* 488.

[14] AS *3* 422.

[15] AS *18* 42, V dazu vom 19. März 1929 (AS *45* 173).

[16] AS *61* 785, VV dazu vom 15. Februar 1946 (AS *62* 275). Die beiden Vorläufer des heutigen Bundesbahngesetzes waren das BG vom 15. Oktober 1897 betreffend die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Verwaltung der schweizerischen Bundesbahnen (AS *16* 553) und das BG betreffend die Organisation und Verwaltung der schweizerischen Bundesbahnen vom 1. Februar 1923 (AS *39* 317).

[17] Dieses BG stützt sich im Ingreß auf keine Verfassungsgrundlage (AS *36* 17). In der Botschaft wird auf Art. 23 «eventuell in Verbindung mit Art. 26 BV» verwiesen (BBl *1919* II 143).

[18] AS *55* 1277.

[19] AS *35* 585.

[20] AS *15* 405.

lassen, die am 19. Dezember 1910 durch die V betreffend die Schiffahrt konzessionierter Unternehmungen auf schweizerischen Gewässern[21] ersetzt wurde[22].

In Art. 24 Abs. 1 und Art. 27 Abs. 1 des BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916[23] ist vorgesehen, daß die Schiffbarkeit der Gewässer durch Wasserwerkanlagen nicht gestört werden soll. Gestützt darauf wurden durch BRB vom 4. April 1923 die «schiffbaren und schiffbar zu machenden Gewässerstrekken» bezeichnet und geschützt[24]. Er teilt die Wasserwege in zwei Klassen ein. Zur 1. Klasse gehören der Rhein von Basel bis zum Bodensee und der alte Rheinlauf vom Bodensee bis St. Margrethen, die Aare von der Mündung in den Rhein bis zum Bielersee[25], die Zihl zwischen Bielersee und Neuenburgersee und die Rhone von der Landesgrenze bis zum Genfersee. Die übrigen Flüsse soll der Bundesrat in die 1. oder 2. Klasse einreihen, «wenn praktische Veranlassung dazu vorliegt» (Art. 3).

4. Durch Art. 37ter BV ist 1931 die Gesetzgebung über die *Luftschiffahrt* zur Bundessache gemacht worden[26]. Gestützt hierauf und unter Hinweis auf Art. 23 BV hat die Bundesversammlung am 22. Juni 1945 den BB über den Ausbau der schweizerischen Zivilflugplätze[27] gefaßt. Ein BG über die Luftfahrt steht in Vorbereitung[28].

---

[21] AS *26* 1493, Abänderungen vom 4. September 1926 (AS *42* 531) und 18. Dezember 1933 (AS *49* 995).

[22] Internationale Übereinkommen über die Schiffahrt auf Grenzgewässern siehe bei *Burckhardt*, Bundesrecht III Nr. 1163ff.

[23] NSR I Nr. 64.

[24] AS *39* 93.

[25] Über die Aufstellung eines Ausbauplanes der Gewässer zwischen dem Genfersee und der Aaremündung in den Rhein: BBl *1947* I 1125 ff.

[26] AS *37* 739.

[27] AS *61* 881; vgl. auch die Botschaft dazu vom 23. Februar 1945 (BBl *1945* I 155 ff.).

[28] Botschaft und Entwurf dazu im BBl *1945* 341 ff. Vgl. bezüglich der aktuellen Probleme des Luftrechtes die Referate von

5. Durch Art. 33 der 1848er BV ist die *Post* Bundessache geworden. Durch ein BG vom 23. Dezember 1851 ist — ohne verfassungsmäßige Grundlage — für den Bund «das ausschließliche Recht» vindiziert worden, «elektrische *Telegraphen* in der Schweiz zu errichten oder die Bewilligung derselben zu erteilen»[29].

Art. 36 der 1874er BV erklärt das *Post- und Telegraphenwesen* im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft als Bundessache. Durch das BG vom 27. Juni 1889 über das *Telephonwesen*[30] wurde festgestellt, daß die Errichtung und der Betrieb von Telephonanlagen «einen Teil des Telegraphenwesens (Art. 36 BV)» bilde. Im BG über den Telegraphen- und Telephonverkehr vom 14. Oktober 1922[31] wird das Telephonregal definiert als das ausschließliche Recht der Telegraphenverwaltung «Sende- und Empfangseinrichtungen sowie Anlagen jeder Art, die der elektrischen oder radioelektrischen Zeichen-, Bild- oder Lautübertragung dienen, zu erstellen oder zu betreiben»[32]. Das in Art. 36 BV genannte «Telegraphenwesen» ist also durch die einfache Bundesgesetzgebung auf Telephon und Radio ausgedehnt worden.

II.

Auch im Bereich der *Nutzbarmachung der Wasserkräfte und der Elektrizitätswirtschaft* hat der Bund ausgedehnte Kompetenzen.

1. Der 1908 angenommene Art. 24bis BV[33] räumt dem Bunde nicht nur die «Oberaufsicht» (Abs. 1), sondern eine

---

Oppikofer und *Archinard* am schweizerischen Juristentag 1946, ZSR neue Folge *65* 145a ff. und 233a ff.

[29] AS III 1.

[30] AS *11* 256.

[31] AS *39* 13.

[32] Siehe auch die VV I vom 1. Juni 1942 (AS *58* 549), die VV II (Telegraphenordnung) vom 30. Januar 1939 (AS *55* 197) und die VV III (Telephonordnung) vom 17. Dezember 1923 (AS *39* 497) mit mehreren Abänderungen.

[33] AS *25* 6.

ziemlich ausgedehnte Rechtsetzungsbefugnis «zur Wahrung der öffentlichen Interessen und zur Sicherung der zweckmäßigen Nutzbarmachung der Wasserkräfte» (Abs. 2) und über die zulässigen «Abgaben und Gebühren» (Abs. 6) ein. Überdies macht er den Bund zuständig zu eigentlichen Verfügungshandlungen, so für die Konzessionserteilung an interkantonalen Gewässern, wenn die beteiligten Kantone sich nicht einigen können, und an Gewässern, welche die Landesgrenze bilden (Abs. 2).

Art. 37bis BV ist durch das BG vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte[34] ausgeführt worden. Darin ist dem Bundesrat die Befugnis vorbehalten, nicht nur zu prüfen, ob bei Werken an ausschließlich kantonalen Gewässern die Rechtssätze des Bundes eingehalten werden, sondern auch darüber zu befinden, ob sie «ihrer generellen Anlage» nach «der zweckmäßigen Nutzbarmachung der Wasserkräfte entsprechen» (Art. 5 Abs. 3)[35].

2. Der letzte Absatz des Art. 24bis BV ermächtigt den Bund, «über die Fortleitung und die Abgabe elektrischer Energie» zu legiferieren. Die Regelung des Energietransportes hat 6 Jahre vor der Annahme des Verfassungsartikels das BG betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902[36] vorweggenommen.

---

[34] NSR I Nr. 64.

[35] Vgl. dazu das Kreisschreiben des Bundesrates vom 28. März 1918 (BBl *1918* I 493 ff.) und das Kreisschreiben vom 7. August 1946 über die Ausarbeitung eines Ausbauplanes der schweizerischen Wasserkräfte (BBl *1946* II 1297).

[36] AS *19* 259, mit Abänderungen durch das Ergänzungsgesetz zum BG über die Kranken- und Unfallversicherung vom 18. Juni 1915 (AS *31* 381), das BG über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (AS *47* 689) und das StGB vom 21. Dezember 1937 (AS *54* 757). Siehe auch die V über die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt elektrischer Schwachstromanlagen vom 7. Juli 1933 (AS *49* 611); V über die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt von elektrischen Starkstromanlagen vom 7. Juli 1933 (AS *49* 631), mit Abänderungen vom 21. Februar 1939 (AS *55* 296), 9. April 1942

Es wurde auf Grund der «Art. 23, 26, 36, 64 und 64bis BV» erlassen[37].

Die Gesetzgebung über die Abgabe der elektrischen Energie, das heißt das wirtschaftliche Verhältnis des Produzenten zum Abnehmer, steht noch aus[38].

III.

1. Bedeutend weniger weit als die «Oberaufsicht» des Bundes über die Wasserkräfte geht die «Oberaufsicht», die Art. 24 BV dem Bunde bezüglich der Wasserbau- und Forstpolizei einräumt[39]. Im Verfassungstext von 1874 war sie noch auf das «Hochgebirge» beschränkt (Abs. 1). Durch eine Verfassungsrevision wurde sie 1897 auf das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft ausgedehnt[40].

Diese Oberaufsicht enthält die Befugnis des Bundes zur Aufstellung von Rechtssätzen über die «Korrektion und Verbauung der Wildwasser und die Aufforstung ihrer Quellgebiete und deren Unterstützung durch Bundesbeiträge und von schützenden Bestimmungen zur Erhaltung dieser Werke und der schon vorhandenen Waldungen» (Abs. 2). Der Bund hat diese Kompetenz ausgenützt durch das BG über die Wasserbaupolizei im Hochgebirge vom

---

(AS *58* 353) und 29. Dezember 1943 (AS *60* 3); V über die Parallelführungen und Kreuzungen elektrischer Leitungen unter sich und mit Eisenbahnen vom 7. Juli 1933 (AS *49* 681); V über die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt der elektrischen Einrichtungen der Bahnen vom 7. Juli 1933 (AS *49* 700); V über die Vorlagen für elektrische Starkstromanlagen vom 26. Mai 1939 (AS *55* 500).

[37] Die zitierten Verfassungsartikel gaben nur die Grundlage für eine bundesgesetzliche Ordnung der elektrischen Bahn- und Telegraphenleitungen, nicht aber für andere elektrische Anlagen.

[38] *Burckhardt*, Kommentar zur BV, 3. Aufl., 182. Vgl. dazu *Hydro Electricus*, Die Sicherung einer genügenden Elektrizitätsversorgung, 1947.

[39] Vgl. dazu *Sträuli*, Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Gesetzgebung, Heft 34 der Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, 39 ff.

[40] AS *16* 339.

22. Brachmonat 1877[41] und das BG betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei, das am 24. Oktober 1876 in erster Auflage erging[42] und am 11. Oktober 1902[43] revidiert wurde.

2. Art. 25 BV ermächtigt den Bund zum Erlaß von Rechtssätzen «über die Ausübung der Fischerei und Jagd, namentlich zur Erhaltung des Hochwildes sowie zum Schutze der für die Land- und Forstwirtschaft nützlichen Vögel». Diese Kompetenz ist ausgenützt worden durch das BG über die Fischerei vom 18. September 1875[44], revidiert und ersetzt durch BG vom 21. Dezember 1888[45] und das BG über Jagd und Vogelschutz vom 24. Juni 1904[46], das durch das gleichnamige BG vom 10. Juni 1925[47] abgelöst wurde.

IV.

Die erwähnten Einzelkompetenzen des Bundes werden ergänzt und überhöht durch die Generalklausel des Art. 23 BV, der als Art. 21 mit dem gleichen Wortlaut schon in der BV vom 12. Herbstmonat 1848 stand. Abs. 1 ermächtigt den Bund generell, «im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines großen Teils derselben auf Kosten der Eidge-

---

[41] AS *3* 193, Abänderung vom 8. Oktober 1920 (AS *37* 45), VV vom 8. März 1879 (AS *4* 33). Seit der Verfassungsrevision von 1897 ist der Anwendungsbereich dieses BG, ohne daß seine Überschrift formell geändert worden wäre, auf das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft ausgedehnt worden. Vor dem Jahre 1874 hat der Bund die Gewässerkorrektionen ausschließlich auf Grund des Art. 21 der 1848er BV unterstützt.

[42] AS *2* 353.

[43] AS *19* 492, VV dazu vom 13. März 1903 (AS *19* 507).

[44] AS *2* 90.

[45] NSR II Nr. 129, VV dazu vom 3. Juni 1889 (NSR II Nr.130). Siehe auch die Spezialverordnung betreffend die Verunreinigung von Gewässern vom 17. April 1925 (NSR II Nr. 131).

[46] AS *20* 133.

[47] NSR II Nr. 127, VV vom 20. November 1925 (NSR II Nr. 128). Siehe auch V über die eidgenössischen Jagdbannbezirke und Wildasyle vom 7. August 1946 (AS *62* 733).

nossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen». Der Bund kann aber auch «die Errichtung öffentlicher Werke untersagen, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen» (Abs. 3). Neben der Landesverteidigung, auf welche diese negative Klausel besonders hinweist, waren es vorab Bestrebungen zur Sicherstellung des Postverkehrs, die zum Erlaß des Art. 23 BV Anlaß gaben[48]. Die häufigsten Anwendungsfälle des Art. 23 betreffen Bahnen[49], Straßen[50] und Gewässerkorrektionen. Art. 23 BV begründet für den Bund die Kompetenz, aber keine Pflicht, öffentliche Werke jeder Art zu subventionieren oder selber zu bauen, wo immer das «Interesse der Eidgenossenschaft oder eines großen Teils derselben» es angezeigt erscheinen läßt[51]. Art. 23 BV ermächtigt den Bund auch, bei solchen Werken die Subventionssätze über die in den Spezialgesetzen gezogenen Grenzen hinaus zu erhöhen. Das ist praktisch besonders bei größern Gewässerkorrektionen bedeutsam geworden. In Art. 9 Abs. 3 und 4 des BG über die Wasserbaupolizei vom 22. Brachmonat 1877 ist der Subventionssatz des Bundes auf 40 bis 50% des Kostenaufwandes beschränkt. Auf Grund des Art. 23 BV kann die Bundesversammlung für Werke, die die erwähnten Voraussetzungen erfüllen, höhere Bundesbeiträge leisten[52].

---

[48] *Burckhardt*, Kommentar zur BV, 3. Aufl., 316.

[49] *Salis*, Bundesrecht IV 60 ff.

[50] *Salis*, Bundesrecht IV 63 ff., BBl *1935* I 247/48.

[51] Ein öffentliches Werk des Bundes in diesem Sinne ist zum Beispiel die «Linthebene-Melioration», vgl. BG vom 3. Februar 1939 über die Melioration der Linthebene in den Kantonen Schwyz und St. Gallen (AS *56* 911). Das gleiche gilt auch für das Linthkorrektionswerk, wiewohl das Bundesgesetz betreffend die Unterhaltung des Linthwerkes vom 6. Christmonat 1867 (AS IX 208) den Art. 21 der 1848er BV im Ingreß nicht erwähnt.

[52] Vgl. z.B. BB über den Bundesbeitrag für die Rheinregulierung von der Illmündung bis zum Bodensee und die Erstellung eines Binnengewässerkanals von oberhalb Sennwald bis Bruggerhorn vom 27. März 1893 (AS *13* 552), ferner BBl *1893* I 760/61, *1928* I 873/4, *1943* 865.

Art. 23 BV ist für die Landesplanung auch insofern bedeutsam, als sein Abs. 2 die Enteignung nur «gegen volle Entschädigung» zuläßt. Dies ist der einzige Hinweis der BV auf die Eigentumsgarantie, die nach Lehre und Praxis als verfassungsmäßiges Individualrecht sanktioniert ist[53]. Die Enteignung für öffentliche Werke im Sinne des Art. 23 BV war ursprünglich geordnet im BG betreffend die Verbindlichkeit zur Abtretung von Privatrechten vom 1. Mai 1850[54], das nun durch das BG über die Enteignung vom 20. Juni 1930 ersetzt ist[55].

V.

Weitere Verfassungsartikel, Bundesgesetze und Verordnungen, welche die Bodennutzung und damit die Landesplanung direkt oder indirekt betreffen, sind:

1. Art. 20 Abs. 1 BV, die Militärorganisation vom 12. April 1907[56] (namentlich die Art. 30—33 und 203 Abs. 2), das Verwaltungsreglement für die schweizerische Armee vom 27. September 1885, besonders die revidierten Art. 204 ff. vom 19. Dezember 1946[57], der (auf Art. 85 Ziff. 6 BV gestützte) BB betreffend die Festungsgebiete vom 18. März 1937[58], die V über die Festungsgebiete und militärischen Anlagen vom 20. August 1945[59] und

[53] *Imboden*, Die Tragweite der verfassungsrechtlichen Garantie des Privateigentums, SJZ *40* 269 ff. und 292 ff. und die dort zitierte Literatur und Judikatur.

[54] AS I 319.

[55] NSR I Nr. 60. Siehe auch V für die eidgenössischen Schätzungskommissionen vom 22. Mai 1931 (NSR I Nr. 61), V über die Beurteilung von Schadenersatzansprüchen nach Art. 15 des Enteignungsgesetzes vom 22. Mai 1931 (NSR I Nr. 62) und V über die Gebühren und Entschädigungen im Enteignungsverfahren vom 3. November 1931 (AS *47* 740).

[56] NSR II Nr. 132.

[57] AS *8* 198; *62* 1067.

[58] AS *53* 162, abgeändert durch BRB vom 20. August 1945 (AS *61* 631).

[59] AS *61* 633. Dazu auch die Verfügung des EMD betr. Kennzeichnung von Festungsgebiet und militärischen Anlagen vom 5. Januar 1946 (AS *62* 113).

die V über Vermessungen in Festungsgebieten vom 28. August 1945[60] sowie der (gestützt auf Art. 85 Ziff. 6 und 7 BV ergangene) BB über die Förderung baulicher Maßnahmen im passiven Luftschutz vom 18. März 1937[61];

2. Art. 34 Abs. 1 BV, das BG über die Arbeit in den Fabriken vom 18. Juni 1914[62] und die Verordnung dazu vom 3. Oktober 1919[63] (namentlich Art. 5, 6 und 78 des Fabrikgesetzes, Art. 30 ff. und 47 ff. der V);

3. Art. 69 BV, das BG betreffend Maßnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien vom 2. Juni 1886[64], das BG über Maßnahmen zur Bekämpfung der Tuberkulose vom 13. Juni 1928[65] und die VV dazu vom 20. Juni 1930[66] (Wohnungshygiene) sowie das BG betreffend die Bekämpfung der Tierseuchen vom 13. Juni 1917[67] und die VV dazu vom 30. August 1920[68] (Märkte und Ausstellungen, Hausierhandel mit Tieren, Absperrung von Ställen, Gehöften, Weiden und Ortschaften und Einschränkung des Personenverkehrs bei Seuchenausbruch, Schlachthäuser, Kadaververwertungsanstalten, Abdeckereien und dgl.);

4. Art. 69bis BV, das BG über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 8. Dezember 1905 und besonders die dazu erlassenen Verordnungen,

---

[60] AS *61* 659.

[61] AS *53* 168. Siehe auch die V betr. die Förderung baulicher Maßnahmen im passiven Luftschutz, vom 24. August 1937 (AS *53* 760).

[62] NSR II Nr. 82.

[63] NSR II Nr. 83.

[64] NSR II Nr. 120. Konkurrierende Kompetenz der Kantone: BGE *23* II 1554, *40* I 164, *47* I 146, *49* I 366. Vgl. auch *Burckhardt*, Bundesrecht, III, Nr. 965/I.

[65] AS *44* 731.

[66] AS *46* 413.

[67] NSR II Nr. 121.

[68] AS *36* 521 mit Änderungen.

namentlich die V über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 26. Mai 1936[69] (z. B. Art. 261 betr. Trinkwasseranlagen) und die Fleischschauverordnung vom 26. August 1938[70] (Art. 34 ff. betr. Schlachthäuser und Schlachtlokale);

5. das Spielbankenverbot und die Beschränkung der «Unterhaltungsspiele in Kursälen» gemäß Art. 35 BV;

6. Art. 31ter und 32quater BV (Zulässigkeit der Bedürfnisklausel für das Gastwirtschaftsgewerbe[71] und den Alkoholverkauf, Verbot des Verkaufs geistiger Getränke im Umherziehen);

7. das Absinthverbot des Art. 32ter BV und des darauf gestützten BG vom 24. Juni 1910[72], das zwar kein Verbot der Anpflanzung des Wermutkrautes enthält, aber doch ähnlich wie ein solches Verbot wirkt;

8. Art. 34quinquies BV, dessen Abs. 3 den Bund ermächtigt, Bestimmungen zugunsten der Familie «auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens» (unter Vorbehalt der baupolizeilichen Bestimmungen der Kantone) zu unterstützen[73];

---

[69] NSR II Nr. 123.

[70] AS *54* 433.

[71] Zurzeit ist die Eröffnung und Erweiterung von Beherbergungsstätten noch vollmachtenrechtlich beschränkt, vgl. BRB über die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Beherbergungsstätten vom 20. Dezember 1946 (AS *62* 1089).

[72] AS *26* 1059.

[73] Bisher hat sich der Bund lediglich kraft Vollmachtenrechts mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot befaßt. Vgl. BRB betreffend Maßnahmen gegen die Wohnungsnot vom 15. Oktober 1941 (AS *57* 1148), abgeändert am 8. Februar 1946 (AS *62* 247) und Verfügung Nr. 3 des eidgenössischen Militärdepartementes zur Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit (Förderung der Wohnbautätigkeit) vom 5. Oktober 1945 (AS *61* 858). Siehe nunmehr die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Maßnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit vom 27. April 1947, BBl *1947* II 1 ff.

9. Art. 64 BV und eine Reihe der gestützt darauf erlassenen Gesetze, namentlich das SchKG[74], das ZGB[75], das OR[76] (besonders Art. 218, 218bis, 218ter, 296) und das BG über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen vom 12. Dezember 1940[77].

VI.

1. Für eines der wichtigsten Teilgebiete der Landesplanung, die Landwirtschfat, fehlte bisher ein breites, tragfähiges Verfassungsfundament zum Erlaß von Rechtssätzen durch den Bund. Es ist nun durch Art. 31bis, Abs. 3 lit. b BV am 6. Juli 1947 erstellt worden.

Der BB vom 27. Juni 1884 über die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund[78] stützte sich im Ingreß auf keinen Verfassungsartikel. Dasselbe gilt vom BG über die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund vom 22. Dezember 1893[79], das diesen BB ersetzt hat.

---

[74] NSR II Nr. 72. Von den Nebenerlassen namentlich die V über die Zwangsverwertung von Grundstücken vom 23. April 1920 (AS *36* 425), abgeändert am 19. Dezember 1923 (AS *40* 25).

[75] NSR I Nr. 14. Von den Nebenerlassen besonders die V über das Grundbuch vom 22. Februar 1910 (NSR I Nr. 22), die V betreffend die Grundbuchvermessungen vom 5. Januar 1934 (AS *50* 28), die Instruktion für die Triangulation IV. Ordnung vom 10. Juni 1919 (AS *35* 431) und die Instruktion für die Vermarkung und Parzellarvermessung vom 10. Juni 1919 (AS *35* 454).

[76] NSR I Nr. 29. Über die noch gültigen Bestimmungen der gestützt auf die Kriegsvollmachten des Bundesrates ergangenen Erlasse gegen die Bodenspekulation und zum Schutze der Pächter siehe BBl *1945* II 576, *1946* II 3.

[77] NSR I Nr. 26. Siehe auch die beiden V vom 16. November 1945 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen (NSR I Nr. 27) und über die Verhütung der Überschuldung landwirtschaftlicher Liegenschaften (NSR I Nr. 28).

[78] AS *7* 605.

[79] AS *14* 209, Abänderung vom 5. Oktober 1929 (AS *46* 5), VV vom 10. Juli 1894 (AS *14* 287), mit Abänderungen vom 1. Mai 1925 (AS *41* 274), 7. April 1930 (AS *46* 110), 14. August 1930 (AS *46* 481), 7. Juli 1931 (AS *47* 445) und 5. April 1940 (AS *56* 340). Durch

Es bildet die Grundlage für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen zur Förderung der Innenkolonisation, von Bodenverbesserungen, Weganlagen, Drahtseilriesen, Trinkwasserversorgungen in abgelegenen Gebieten, die Zuleitung von elektrischem Strom auf Bergheimwesen und dgl.[80]; seit der Revision von 1929 auch für die Erneuerung der Weinberge mit reblausfesten Reben[81].

2. Durch Verfassungsrevisionen von 1929 und 1930 ist für ein Teilgebiet der Landwirtschaft, die Förderung des Getreidebaues und des Tafelobstbaues, eine Verfassungsgrundlage geschaffen worden.

a) Nach dem 1929 in die BV eingefügten Artikel 23 bis[82] fördert der Bund «den Anbau von Brotgetreide im Inland, begünstigt die Züchtung und Beschaffung hochwertigen inländischen Saatgutes und unterstützt die Selbstversorgung unter besonderer Berücksichtigung der Gebirgsgegenden. Er übernimmt mahlfähiges Inlandgetreide zu einem Preise, der den Getreidebau ermöglicht. Die Müller können verpflichtet werden, dieses Getreide auf Grundlage der Marktpreise zu übernehmen» (Abs. 2). Der Bund sorgt auch für den Schutz und die Erhaltung des einheimischen Müllereigewerbes, ohne das das Inlandgetreide nicht verwertbar wäre (Abs. 3).

Durch BG vom 7. Juli 1932 ist die Getreideversorgung des Landes im Sinne dieser Verfassungsvorschrift geordnet worden[83].

Vollmachtenbeschluß des Bundesrates vom 11. Februar 1941 (AS *57* 137, *58* 294) sind die für die Landesplanung besonders wichtigen Bestimmungen über die Bodenverbesserungen teils suspendiert, teils erweitert worden.

[80] Vgl. *Burckhardt*, Bundesrecht V Nr. 3059 ff. und den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 14. November 1930 zur Motion Baumberger (BBl *1930* II 597 ff.).

[81] *Burckhardt*, Bundesrecht V Nr. 3064 ff.

[82] AS *45* 270.

[83] AS *49* 439, VV dazu vom 4. Juli 1933 (AS *49* 455), abgeändert am 14. September 1937 (AS *53* 801).

b) Der 1930 angenommene Monstreartikel 32bis BV[84] über das Alkoholmonopol sieht in Abs. 2 vor, die Bundesgesetzgebung habe «den Tafelobstbau und die Verwendung der inländischen Brennereistoffe als Nahrungs- und Futtermittel» zu fördern. Art. 24 des BG vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser[85] und die Art. 90—92 der VV dazu vom 19. Dezember 1932[86] führen ihn aus. Überdies stellte der Bundesrat durch besondere Beschlüsse seit 1936 alljährlich Kredite der eidgenössischen Alkoholverwaltung und des ordentlichen Bundesbudgets zur «Umstellung des Obstbaues auf Tafelobst und vollwertiges Mostobst» bereit[87].

3. Gestützt auf Art. 85 Ziff. 6 BV[88], welcher die Bundesversammlung u. a. für «Maßregeln für die äußere Sicherheit, für Behauptung der Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz» zuständig erklärt, ist das BG über die Sicherstellung des Landes mit lebenswichtigen Gütern vom 1. April 1938[89] ergangen, dessen Art. 4 den Bundesrat ermächtigt, «in unsichern Zeiten» unter Beitragsleistung des Bundes «für Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft eine vermehrte Produktion oder Nutzung» anzuordnen.

4. «In Anlehnung» an das soeben erwähnte BG und an das BG vom 22. Dezember 1893 über die Förderung der Landwirtschaft erließ die Bundesversammlung am 6. April

---

[84] AS *46* 402.

[85] AS *48* 425.

[86] AS *48* 841.

[87] Erstmals durch BRB vom 5. Oktober 1936 (AS *52* 762), letztmals durch BRB vom 1. November 1946 (AS *62* 945).

[88] Ob Art. 84 Ziff. 6 BV eine Kompetenzklausel für den Bundesgesetzgeber darstelle, ist umstritten; dagegen *Sträuli*, Kompetenzausscheidung, 2, *Favre*, StenB NR *1946* 176 ff., dafür *Burckhardt*, Kommentar zur BV, 3. Aufl. 678. Der Streit ist bezüglich der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern nicht mehr aktuell, da nunmehr Art. 31bis, Abs. 3, lit. e BV die Bundeskompetenz begründet.

[89] AS *54* 309.

1939 einen allgemeinverbindlichen, dringlichen BB über «Maßnahmen zur weitern Förderung des Ackerbaues»[90]. Art. 23bis BV und das Getreidegesetz von 1932 beziehen sich nur auf den Anbau von Brotgetreide. Durch den BB vom 6. April 1939 soll der Anbau von Futtergetreide, Kartoffeln, Zuckerrüben, Hülsenfrüchten, Öl- und Gespinstpflanzen, Hopfen, Tabak und dgl. in ähnlicher Weise gefördert werden. Ziel dieses BB ist es, die Ackerfläche zu vergrößern und dafür die Graswirtschaft und die Milchproduktion einzuschränken[91]. Dieser BB wurde nach Kriegsausbruch durch Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates ergänzt[92]. Auf ihm und dem ergänzenden Vollmachtenrecht beruht die während des letzten Krieges vollzogene Erweiterung des Getreidebaues.

5. Zur besondern Förderung des Zuckerrübenbaues in der Nachkriegszeit hat die Bundesversammlung am 28. Juni 1946 einen allgemeinverbindlichen, nicht dringlichen BB über die Ordnung der schweizerischen Zuckerwirtschaft[93]

---

[90] AS *55* 419, Abänderung vom 18. Oktober 1940 (AS *56* 1654), Verlängerungen durch Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates vom 17. März 1944 (AS *60* 193) und 3. November 1944 (AS *60* 721).

[91] Ausführungen hierüber in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 12. Dezember 1938 (BBl *1938* II 1055 ff.). Über die Milchproduzentenhilfe vgl. die BB vom 13. April 1933 (AS *49* 243) und 28. März 1934 (AS *50* 247), letztmals verlängert durch BRB über Milchproduktion und Milchversorgung vom 19. April 1940 (AS *56* 388). Vgl. auch BRB über die Sicherstellung der Landesversorgung mit Erzeugnissen der Landwirtschaft in der Kriegs- und Nachkriegszeit vom 3. November 1944 (AS *60* 721). Nach der Meinung des Bundesrates sollen diese Erlasse «auch in der Nachkriegszeit im großen und ganzen in Kraft bleiben» (BBl *1945* II 670).

[92] Siehe namentlich BRB über die Ausdehnung des Ackerbaues vom 1. Oktober 1940 (AS *56* 1589), BRB über außerordentliche Bodenverbesserungen zur Vermehrung der Lebensmittelerzeugung vom 11. Februar 1941 (AS *57* 137), abgeändert durch BRB vom 24. März 1942 (AS *58* 294).

[93] BBl *1946* II 804.

erlassen, dessen Verfassungsmäßigkeit angefochten[94] und gegen den das Referendum ergriffen wurde[95]. Ob er geltendes Recht werden wird, steht noch dahin.

---

[94] Vgl. darüber die Diskussion im NR, StenB *1946* 158 ff., und im StR, StenB *1946* 105 ff. Die Streitfrage ist seit dem Erlaß des Art. 31bis BV nicht mehr aktuell.

[95] BBl *1946* III 804.

§ 10. Kantonales Recht

Das für die Landesplanung bedeutsame kantonale Recht verteilt sich auf mehrere hundert Erlasse, die unmöglich aufgezählt werden können. Doch soll versucht werden, die wichtigsten Rechtssätze in ein paar Gruppen zusammenzufassen.

Eine erste Gruppe ergeben die Rechtssätze, welche sich auf die dem Privatrechtsverkehr entzogenen unbeweglichen Sachen beziehen: die Sachen im Gemeingebrauch[1] und die Regalsachen.

Die Sachen im Gemeingebrauch stehen in der Regel in niemandes Eigentum oder im Eigentum des Kantons, der Gemeinde oder sonst einer Körperschaft des öffentlichen Rechts[2]. Eine Kollision des öffentlichen Interesses mit entgegenstehendem Privateigentum kommt daher nur selten vor[3].

Bei den Regalsachen (Sachen, die durch einen Satz des öffentlichen Rechts[4] zum Gegenstand eines staatlichen Regals gemacht sind) behalten die Kantone sich, den Gemeinden oder Bezirken die Nutzung vor. Sie können diese Sachen entweder in eigener Regie nutzen oder sie — regelmäßig gegen Entgelt — Dritten durch Konzession zur

---

[1] Res, quae non in pecunia populi, sed in publico usu habeantur, ut est campus Martius (Dig. 18, 1, 6).

[2] Vgl. die Rechtsvermutung in Art. 664 Abs. 2 ZGB; SJZ *9* 303.

[3] Beispiel einer Ausnahme: BGE *71* I 433 ff.

[4] Es kann auch Gewohnheitsrecht sein: BGE *45* I 54.

Nutzung überlassen[5]. Bei dieser Kategorie öffentlicher Sachen ist die Gefahr von Konflikten zwischen privatem Grundeigentum und Regalträger groß[6].

Die zweite Gruppe bilden die Rechtssätze über die dem Privatrechtsverkehr freigegebenen Sachen. An ihnen konkurriert das öffentliche Recht der Kantone mit der Sachenrechtsordnung des ZGB[7]. Für die Landesplanung wichtig sind namentlich die Eigentumsbeschränkungen.

Die privatrechtlichen Eigentumsbeschränkungen sind zum Teil im ZGB geregelt (Art. 680 ff.), zum Teil dem kantonalen Recht vorbehalten, so in Art. 686 ZGB (Abstände bei Grabungen und Bauten und weitere Bauvorschriften), 688 ZGB (Pflanzabstände, überragende Äste und Wurzeln, Anries), Art. 695 (Wegrechte), Art. 697 Abs. 2 (Einfriedungen), Art. 699 (Betreten fremden Eigentums zur Ausübung der Jagd und Fischerei), Art. 709 (Benützung von Quellen, Brunnen und Bächen). Die privatrechtlichen Eigentumsbeschränkungen können durch Parteivereinbarung wegbedungen werden[8].

Bei den öffentlich-rechtlichen Beschränkungen des Grundeigentums trifft das nicht zu[9]. Art. 702 ZGB bestätigt, daß die Sachenrechtsordnung des ZGB «Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl» nicht ausschließt, namentlich betreffend die Bau-, Feuer- und

---

[5] BGE *44* I 169 und *63* II 297.

[6] Darüber hinsichtlich des Bergregals *Schmid*, SJZ *17* 105/6, und *Heß*, Das Bergrecht im Kanton Zürich, Beiträge zur schweizerischen Verwaltungskunde, 1926, 44 ff.

[7] Das gilt, allerdings in wesentlich geringerem Maße, auch für die öffentlichen Sachen, auf welche namentlich Art. 679 ZGB und Art. 58 OR auch anwendbar sind. Vgl. BGE *61* II 323 ff., *70* II 85 ff.

[8] Art. 680 Abs. 2 ZGB. *Petitpierre*, Restrictions légales de droit public à la propriété et expropriation, Thèse Lausanne 1939, 5; *Sigg*, ZBl *48* (1947) 148. Die privatrechtlichen Eigentumsbeschränkungen werden in der Folge übergangen.

[9] Art. 680 Abs. 3 ZGB. MBVR *43* (1945) 449. ZBl *37* (1936) 545/46. Eine Ausnahme ist zulässig, wo das Gesetz die Behörde zum Verzicht ermächtigt. ZBGR *25* (1946) 295.

Gesundheitspolizei, das Forst- und Straßenwesen, den Reckweg, die Errichtung von Grenzmarken und Vermessungszeichen, die Bodenverbesserungen, die Zerstückelung der Güter, die Zusammenlegung von ländlichen Fluren und von Baugebiet, die Erhaltung von Altertümern und Naturdenkmälern, die Sicherung der Landschaften und Aussichtspunkte vor Verunstaltung und den Schutz der Heilquellen[10].

Die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen tragen stets den Keim eines Konfliktes zwischen dem wirklichen oder vermeintlichen Recht des Eigentümers und dem öffentlichen Interesse in sich.

I. Gruppe: Rechtssätze über die dem Privatrechtsverkehr entzogenen Sachen

1. Sachen im Gemeingebrauch

a) Dazu gehören vorab die *herrenlosen* Sachen, die kraft ihrer natürlichen Beschaffenheit im Gemeingebrauch stehen, wie Bäche, Flüsse, Seen, angeschwemmtes Land,

---

[10] Wenn Art. 702 ZGB «dem Bunde, den Kantonen und den Gemeinden» die Befugnis öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen zuspricht, so wird damit dem Bunde, den Kantonen und den Gemeinden keine Kompetenz eingeräumt, die sie nicht ohnehin hätten. Art. 702 besagt nur, daß die Sachenrechtsordnung des ZGB dem Erlaß öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen nicht entgegensteht, gleichviel, ob sie durch Bundesrecht, kantonales Recht oder Gemeinderecht statuiert werden. Ob im Einzelfall der Bund zuständig sei, ist nach den Zuständigkeitsvorschriften der BV zu beurteilen. Darnach ist der Bund beispielsweise zuständig im Bereich der Wasserbaupolizei, der Forstpolizei und der Gesundheitspolizei auf Grund und im Rahmen der Art. 24 und 69 BV. Für die Kantone präzisiert Art. 702 nur das, was Art. 6 ZGB allgemein sagt (*Egger*, 2. Art. zu Art. 6 N. 2). Ob und wie weit die Gemeinde zuständig ist, entscheidet das kantonale Recht. Art. 702 ZGB hat daher nur deklatorische Bedeutung. *Haab*, zu Art. 702 N. 3 und 4; *Petitpierre*, Restrictions légales, 8 ff.; BGE *41* I 483 ff. (und die dort zitierte Literatur), *57* I 211/12, *64* I 208, *71* I 438. Anders noch BGE *39* I 565.

Gletscher, Felsen, Firnen und dgl. Das kantonale Recht bezeichnet diese Sachen[11], bestimmt ihre Grenzen[12], regelt deren Aneignung[13] und Eigentum[14], ordnet ihre Ausbeutung[15], die Benützung durch Gemeingebrauch[16] oder gesteigerten Gemeingebrauch[17] und bestimmt die Modalitäten der Einräumung von Sondernutzungsrechten[18]. Auch stellt es Polizeivorschriften für den Schutz dieser Sachen und die Abwendung von Schäden auf[19].

---

[11] Namentliche Aufzählung: ZG § 86 EG zum ZGB; generelle Bezeichnung: AR Art. 133 EG zum ZGB.

[12] BE Art. 77 Abs. 3 EG zum ZGB; SO SJZ *13* 391/92; TI SJZ *24* 85.

[13] Ausschluß von Aneignung oder Ersitzung während der Dauer des öffentlichen Gebrauchs: SO SJZ *13* 393; ZH § 28 des Baugesetzes vom 23. April 1893; GR Art. 130 EG zum ZGB. Zur Frage, wann eine Aneignung perfekt sei: BGE *41* II 659 ff.

[14] Art. 664 ZGB, dessen Abs. 1 die herrenlosen und öffentlichen Sachen «der Hoheit des Staates, in dessen Gebiet sie sich befinden», unterstellt, eröffnet drei Möglichkeiten:

a) Ausschluß jedes Eigentums, so zum Beispiel SZ § 200 EG zum ZGB;
b) Privateigentum des Staates, der Gemeinden oder anderer öffentlicher Körperschaften, zum Beispiel GR Art. 128/29 EG zum ZGB; AR § 82 EG zum ZGB; BE Art. 76 Abs. 1 EG zum ZGB für angeschwemmtes Land;
c) öffentliches Eigentum (domaine publique), ein Eigentum sui generis, in dem Sachherrschaft und Staatshoheit miteinander legiert sind. Vgl. z.B. VD Loi concernant l'attribution de la propriété des biens du domaine publique et des choses sans maître vom 17. Januar 1933; GE Art. 156 ff. des Règlement général concernant les travaux et les empiétements sur ou sous les voies publiques du Canton de Genève vom 27. Dezember 1932. Über das öffentliche Eigentum siehe namentlich Otto *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. II, 39 ff. Zur Eigentumsfrage überhaupt siehe die Kommentare zu Art. 664 ZGB: *Leemann*, N. 10 ff.; *Haab*, N. 13 und 17.

[15] Die kantonalen Rechte stellen oft für die Gewinnung von Sand, Kies und dgl. aus öffentlichen Gewässern eine Rangordnung der Bezugsberechtigten auf. In AR und ZG sind z.B. primär die Anstößer, sekundär der Staat zur Ausbeute befugt (AR Art. 137 EG zum ZGB; ZG § 87 EG zum ZGB). In OW sind es primär die Wuhrpflichtigen, sekundär die Gemeinden, subsidiär der Staat

b) Andere Rechtssätze betreffen die von *Menschenhand geschaffenen* Sachen im Gemeingebrauch, wie namentlich Straßen, Plätze, Brücken, öffentliche Brunnen und dgl., die Art. 664 Abs. 3 ZGB als «öffentliche Sachen» schlechthin den «herrenlosen Sachen» gegenüberstellt. Bei ihnen sind vorab Anlage, Bau und Unterhalt[20], die Benützung[21] und dabei wiederum der gesteigerte Gemeingebrauch und die Gewährung und Ausübung von Sondernutzungsrech-

---

(Art. 4 des G über Wasserbaupolizei, Wasserrechte und Gewässerkorrektionen vom 9. April 1877). TG gestattet die Ausbeute zuerst für den Unterhalt von Wuhren und Straßen, dann dem Anstößer für seinen Eigenbedarf, dann den übrigen Gemeindeeinwohnern und dann den Einwohnern anderer Gemeinden (§ 8 des G über die Korrektion und den Unterhalt der Gewässer vom 21. Mai 1895).

[16] Zum Beispiel Wasserschöpfen, Baden, Tränken, Schwemmen und Waschen in öffentlichen Gewässern (SH Art. 13 des G über die Gewässer vom 17. Januar 1870; AR Art. 136 EG zum ZGB).

[17] Zum Beispiel die gewerbsmäßige Ausbaggerung von Fluß- oder Seebecken (zum Beispiel SZ V über die Regelung des Baggereibetriebes im Zürcher Obersee vom 28. Dezember 1927).

[18] Zum Beispiel die Errichtung von Privatbauten im Flußbett für Fähren mit gewerbsmäßigem Betrieb (SH Art. 15 des G über die Gewässer vom 17. Januar 1870), Landauffüllungen und Bauten in Seen (NW V über Landanlagen und Bauten im Vierwaldstättersee vom 6. Februar 1926). Über die Wasserrechtskonzessionen siehe Ziff. 2/b hiernach.

[19] Zum Beispiel Verbot des Einwerfens von Materialien, Kehricht und dgl. in öffentliche Gewässer (SZ RRB über das Verbot der Ablagerung von Kehricht an Bächen, Flüssen und Seen und der Einleitung ungereinigter Abwässer in diese vom 20. Juli 1946; GL § 212 EG zum ZGB; SO V über die Reinhaltung der oberirdischen Gewässer und des Grundwassers vom 9. Oktober 1944), oder das Verbot des Flößens und Wasserstauens in reißenden Gewässern (UR Verbot der Flößerei in der Reuß und im Schächenbach vom 11. Februar 1901; NW § 34 Abs. 3 der VV vom 28. Dezember 1908 zum eidgenössischen Forstpolizeigesetz).

[20] Zum Beispiel ZH G betreffend das Straßenwesen vom 20. August 1893; BE G über den Bau und Unterhalt der Straßen vom 14. Oktober 1934; LU G betreffend das Straßenwesen vom 2. Dezember 1864/1. Juni 1886; SZ Straßenverordnung vom 27. April 1849, G über den Straßenausbau vom 28. November 1929, G über Staatsbeiträge an öffentliche Straßen vom 23. August 1946; OW

ten[22] sowie Polizeiverbote zur Abwendung von Schäden[23] Gegenstand rechtlicher Regelung.

2. Regalsachen

a) Die Rechtssätze über das *Bergwerksregal* betreffen die nutzbaren Rechte an Minerallagerstätten im Berginnern

---

Straßenverordnung vom 14. September 1935; GL Straßengesetz vom 3. Mai 1925; ZG Straßengesetz vom 1. Juli 1920; FR G über das Straßenwesen vom 24. Februar 1923; SO G über Bau und Unterhalt von Straßen vom 2. Dezember 1928, abgeändert am 28. Mai 1933; BS G über Anlegung und Korrektion von Straßen vom 14. Januar 1937, V zum G über Anlegung und Korrektion von Straßen vom 15. Juni 1937; BL G über das Straßenwesen vom 30. November 1916; AR Straßengesetz vom 24. April 1881/27. April 1884; AI G über das Straßenwesen vom 29. April 1934; SG G über das Straßenwesen vom 12. Februar 1930; GR Straßengesetz vom 20. Februar 1927; AG G über den Straßen-, Wasser- und Hochbau vom 23. März 1859; TG G über das Straßenwesen vom 25. Februar 1939; TI Legge sulla costruzione e manutenzione delle strade cantonali vom 13. März 1933; VS G über die Klassifikation, den Bau, den Unterhalt und die Polizei der Straßen vom 1. Februar 1933; NE Loi sur les routes vom 5. September 1933, abgeändert am 19. Mai 1936 und 20. Mai 1946; GE Loi générale sur les routes, la voirie etc. vom 15. Juni 1895, mit zahlreichen Änderungen.

[21] Eingehende Vorschriften zum Beispiel AG §§ 41 ff. des G über den Straßen-, Wasser- und Hochbau vom 23. März 1859.

[22] Darüber zum Beispiel GE Règlement général concernant les travaux et les empiétements sur ou sous les voies publiques du Canton de Genève vom 27. Dezember 1932; LU V betreffend Erstellung von Dolen, Wasserleitungen usw. auf Kantonsstraßengebiet vom 23. Dezember 1901. Ferner bezüglich der Aufstellung von Stangen und Masten, Geleiseanlagen, Transmissionen, Baugerüsten, Materialablagerungen und dgl. auf öffentlichen Straßen und Plätzen zum Beispiel GL §§ 9 ff. der VV vom 20. Januar 1926 zum Straßengesetz; BL § 27 des G über das Straßenwesen vom 30. November 1916. Siehe auch FR B betreffend Festsetzung der Abgaben für Ermächtigungen, welche auf Grund des G über das Straßenwesen erteilt werden, vom 18. Mai 1923.

[23] Zum Beispiel Verbot des Schleifens von Holz, Steinen und dgl. über die Straßen: ZG § 64 des Straßengesetzes vom 1. Juli 1920; GL § 23 der VV vom 20. Januar 1926 zum Straßengesetz.

(metallische Erze, Salze, Salzquellen, Fossilien, Brenn- und Leuchtstoffe, wie Schwefel, Kohle, Erdöle und dgl.), die ausschließlich dem Staate zustehen, ebenso die Bedingungen, unter denen Teilbefugnisse durch Konzession an Dritte zur Ausbeutung übertragen werden[24]. Die Mehrzahl der Kantone hat darüber spezielle Gesetze, andere regeln die Materie in ein paar Sätzen in den Einführungsgesetzen zum ZGB[25].

b) Das *Wasserregal* kann sich sowohl auf die Ausnützung der oberirdischen Wasserkräfte zur Energieproduktion als auch auf die Ausbeutung von Grundwasserströmen erstrecken.

Über die Wasserkraftnutzung, deren Regelung laut Art. 24bis Abs. 3 BV den Kantonen zusteht, haben sämtliche Kantone legiferiert[26]. Der wichtigste Inhalt dieser Gesetze besteht in der Umschreibung der Voraussetzungen, der Form, des Inhalts, der Bedingungen und der Wirkung von Wasserrechtskonzessionen. Wichtig sind auch die Vorbehalte des öffentlichen Rechts zugunsten wohlerworbener Privatrechte[27].

---

[24] BGE *44* I 168.

[25] Die kantonalen Rechte sind dargestellt bei *Schmid*, Das Bergrecht in der Schweiz, SJZ *17* 57 ff., besonders 63 ff. und 85 ff. Neuere Gesetze: NW G betreffend das Bergregal vom 30. April 1933; NE Loi sur les mines et les carrières vom 22. Mai 1935. Siehe auch *Couchepin*, Le droit minier en Suisse dans ses Rapports avec le Code civil. Berner Diss.; ferner *Heß*, Das Bergrecht des Kantons Zürich, Beiträge zur schweizerischen Verwaltungskunde, Heft 25, 1926.

[26] Verzeichnis der kantonalen Erlasse bei *Geiser, Abbühl und Bühlmann*, Kommentar zum BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, 1921, 261 ff. Seither ergangen: ZG G betreffend die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 16. Februar 1922; SO VV vom 21. Juli 1925 zum BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte; NW G über die Erhebung einer Wasserwerksteuer vom 28. April 1935.

[27] Zum Beispiel ZG § 132 EG zum ZGB; AR Art. 140 EG zum ZGB.

Über die Anzapfung und Ausbeutung der Grundwasserströme haben nur wenige Kantone legiferiert[28].

c) Das BG über Jagd und Vogelschutz vom 10. Juni 1926 überläßt es den Kantonen, die *Jagdberechtigung* und das *Jagdsystem* zu ordnen[29]. Sie verleihen die Befugnis zum Jagen durch Konzessionen, wobei in einer Gruppe von Kantonen das Patentsystem[30], in einer andern das Reviersystem[31] und in einer dritten Gruppe eine Kombination beider Systeme[32] eingeführt ist. Entsprechend dem Vorbehalt des Art. 699 Abs. 2 ZGB sind die Kantone auch zuständig, das Betreten fremden Eigentums zur Jagd zu

---

[28] Zum Beispiel ZH § 137bis EG zum ZGB und V über die Benutzung von Grundwasserstrecken und Grundwasserbecken vom 27. Oktober 1919; OW § 128bis EG zum ZGB; SO V über die Bewilligung von Wasserentnahmen aus dem öffentlichen Grundwasser vom 6. April 1945; SH §§ 1 bis 6 des Feuerschutzgesetzes vom 28. September 1931. Wichtige Rechtsquelle ist auch die Praxis. Sie hat die großen Grundwasserströme und Grundwasserbecken der Herrschaft des Art. 704 Abs. 3 ZGB entzogen und dem kantonalen Recht unterstellt mit der Begründung, beim Erlaß des ZGB seien Bedeutung und Mächtigkeit dieser Gewässer noch unbekannt gewesen. Vgl. namentlich BGE *55* I 397 ff., *65* II 143ff. und *68* II 14 ff. Siehe ferner *Hammer*, Beiträge zum schweizerischen Quellen- und Grundwasserrecht, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 196, Bern, 1942; *Wettstein*, Die Weiterentwicklung des Grundwasserrechts, ZBl *44* (1943) 19; *Schürmann*, Zum schweizerischen Grundwasserrecht, ZBl *46* (1945) 57 ff.

[29] Vgl. *Kägi*, Das schweizerische Jagdrecht, Diss. Zürich, 1911; *Meier*, Kantonales Jagdrecht und Bundeszivilrecht, SJZ *32* 327; *derselbe*, Der Träger des Jagdrechts im Kanton Aargau, ZBl *38* (1937) 401 ff.

[30] BE G über Jagd und Vogelschutz vom 30. Januar 1921; UR KVV vom 31. Mai 1939 zum BG über Jagd und Vogelschutz; SZ KVV vom 16. März 1927/3. Horner 1943 zum BG über Jagd und Vogelschutz; OW KVV vom 2. Juni 1938 zum BG über Jagd und Vogelschutz; NW Ausführungsverordnung vom 26. August 1926/19. Oktober 1935/8. Oktober 1938 zum BG über Jagd und Vogelschutz; GL Vollziehungsgesetz vom 2. Mai 1926 zum BG über Jagd und Vogelschutz; ZG G über Jagd und Vogelschutz vom 26. November 1945; AR Jagdgesetz vom 29. April 1928; AI Jagdverordnung vom 30. März 1926; SG Jagdgesetz vom 10. Februar

ordnen. In der Regel hat der Eigentümer den Zutritt nur zu dulden, wenn der Jäger keinen Schaden anrichtet oder den Schaden ersetzt[33].

d) Auch das BG über die Fischerei vom 21. Dezember 1888 ist in der Hauptsache ein Polizeigesetz. Die Kantone sind Träger des *Fischereiregals*. Sie bestimmen durch ihr öffentliches Recht den Inhalt und die Schranken des Regals, namentlich auch die Gewässer, auf welche es sich erstreckt. Die Befugnis zum Fischen wird durch staatliche Konzessionen, wie bei der Jagd, teils nach dem Patentsystem[34], teils nach dem Reviersystem[35], teils nach einem

---

1946; GR Jagdgesetz vom 25. Juli 1926/25. Juli 1943; TI Legge sulla caccia e sulla protezione degli uccelli vom 13. Juli 1926; VD Loi sur la chasse et la protection des oiseaux vom 11. Mai 1926; VS Vollziehungsdekret vom 19. Mai 1926 zum BG über Jagd und Vogelschutz; NE Loi sur la chasse et la protection des oiseaux vom 8. März 1926; GE Règlement sur la chasse vom 23. August 1939.

[31] ZH G über Jagd und Vogelschutz vom 12. Mai 1929; SO G über Jagd und Vogelschutz vom 6. Dezember 1931/15. Juli 1940; BS Jagdverordnung vom 7. September 1926; BL VV vom 15. Juli/30. August 1926 zum BG über Jagd und Vogelschutz; AG G über das Jagdwesen vom 23. Februar 1897.

[32] LU G über Jagd und Vogelschutz vom 14. Juli 1930; FR Jagdgesetz vom 10. Mai 1876/12. Mai 1880/20. Mai 1884/23. Mai 1890/26. November 1910, VV zu den Jagdgesetzen vom 10. August 1906; SH G über das Jagdwesen vom 7. Februar 1921; TG G über Jagd und Vogelschutz vom 10. April 1930.

[33] Zum Beispiel OW Art. 131 EG zum ZGB; NW § 133 EG zum ZGB; GL § 147 EG zum ZGB; SO § 272 EG zum ZGB; AR Art. 157 EG zum ZGB. Nach Art. 12 des BG über Jagd und Vogelschutz vom 10. Juni 1925 darf die Jagd nicht ausgeübt werden in Friedhöfen, ferner ohne Bewilligung des Besitzers nicht in Gebäuden und deren nächster Umgebung, in Baumschulen, Park- und Gartenanlagen sowie bis nach beendigter Ernte in Weinbergen, Garten- und Gemüsepflanzungen.

[34] OW VV vom 29. Dezember 1927/26. März 1934/1. Dezember 1942 zum BG über die Fischerei; GL Vollziehungsgesetz vom 6. Mai 1945 zum BG über die Fischerei; ZG KVV vom 17. Mai 1934 zum BG über die Fischerei; GR Fischereigesetz vom 5. März 1944; TI Fischereigesetze und -dekrete vom 16. Mai 1922/4. De-

gemischten System[36] vergeben. In einer Reihe von Kantonen ist das Fischen mit der Angelrute vom Ufer aus in einzelnen Gewässern, namentlich in Seen, vom Regal ausgenommen[37]. Eine wichtige Ausnahme vom Regal bilden auch die privatrechtlichen Fischereiberechtigungen (Fischenzen[38]).

---

zember 1922/31. Januar 1923/5. Mai 1926/27. Februar 1929/16. Januar 1930/29. Dezember 1944; VD Arrêté sur l'exercice de la pêche en 1947 vom 9. Dezember 1946; NE Loi sur la pêche vom 20. Februar 1945; GE Loi concernant la pêche vom 23. Februar 1889/4. Februar 1928/26. September 1931/4. März 1933/4. Dezember 1937 und Règlement de police sur la pêche vom 11. November 1938.

[35] SO KVV vom 7. April 1933/30. April 1935/16. Dezember 1941/23. März 1943/27. März 1944 zum BG über die Fischerei; BS Fischereiverordnung vom 14. Dezember 1942; AR V betreffend die Fischerei vom 15. November 1920; AG G über die Ausübung der Fischerei vom 15. Mai 1862, VV vom 18. August 1913/12. Mai 1916/28. Februar 1924/10. Oktober 1932/31. Dezember 1937 zum BG über die Fischerei.

[36] ZH G betreffend die Fischerei vom 29. März 1885, V dazu vom 8. April 1940; BE G über die Fischerei vom 14. Oktober 1934, VV dazu vom 8. Juli 1941; LU V über die Fischerei vom 18. Dezember 1942; UR VV vom 8. November 1945 zum BG über die Fischerei; SZ KVV vom 17. Januar 1922/19. Juli 1927/20. Juni 1937/28. Juni 1940/3. Februar 1943 zum BG über die Fischerei; NW KVV vom 6. April 1916 zum BG über die Fischerei; FR G über die Fischerei vom 3. Mai 1916/20. November 1940; BL VV vom 5. Oktober 1889 betreffend den Vollzug des BG über die Fischerei; SH V über die Fischerei vom 7. Dezember 1935; AI Fischereiverordnung vom 1. April 1921/29. März 1926/26. März 1935/2. Dezember 1937; SG KVV vom 14. September 1937 zum BG über die Fischerei; VS G über die Fischerei vom 14. Mai 1915, Ausführungsreglement dazu vom 20. Mai 1915/4. Mai 1926.

[37] Beispiele: ZH § 4 des Fischereigesetzes; BE Art. 2 Abs. 3 des Fischereigesetzes; UR § 2 Abs. 6 der KVV; SZ § 8 der KVV; OW Art. 4 Abs. 2 der KVV; NW Art. 3 Abs. 2 der KVV; SG Art. 2 Abs. 2 der KVV; VD Art. 28 und 29 des Beschlusses vom 9. Dezember 1946. Auch AG (BGE *41* I 154 ff.), SO und BS kennen das Freianglerrecht, doch haben die Personen, die es ausüben wollen, einen Ausweis gegen Bezahlung einer mäßigen Kanzleigebühr zu erwirken.

[38] Siehe darüber zum Beispiel *Winiker*, Die Fischereiverhält-

II. Gruppe: Rechtssätze über die dem Privatrechtsverkehr unterstellten Sachen

Je nach der Einwirkung auf das Privateigentum kann man diese Rechtssätze einteilen in solche, die einfach zur Erhaltung oder Steigerung des Sachwertes dienen, solche, die das Grundeigentum im öffentlichen Interesse beschränken oder belasten, und solche, die gestatten, es zu enteignen oder die Befugnisse des Eigentümers zeitweise zu suspendieren.

1. Rechtssätze zur Bewahrung oder Steigerung des Wertes der Grundstücke ohne Beschränkung des Grundeigentums. Hiezu gehören eine Reihe von Subventionsgesetzen, beispielsweise:

a) Vorschriften über Maßnahmen zur Abwehr der schädlichen Folgen von Hagelschlag und Frost[39];

b) Vorschriften zur Bekämpfung von Pflanzenschädlingen[40];

c) Vorschriften über die Ausrichtung von Staatsbeiträgen an Unternehmungen, welche den Bodenwert steigern, wie namentlich Entwässerungen, Bewässerungen, Räu-

---

nisse im Vierwaldstättersee, Diss. Bern 1908; *Iten*, Die ehemaligen Fischereirechte der Stadt Zug im Zugersee, Diss. Freiburg, 1920; *Zumbach*, Die Fischereirechte im Ägerisee, Diss. Freiburg, 1922; *Blöchlinger*, Ehemalige Fischereirechte des Zürichsees, Diss. Freiburg, 1923; *Leuthard*, Die Fischereirechte im Freiamt und Mellingen, Diss. Freiburg, 1938. Über die Rechtsnatur der Fischereigerechtigkeiten: SJZ *15* 278, Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden *1932* Nr. 77.

[39] ZH §§ 147/48 des G betreffend die Förderung der Landwirtschaft vom 24. September 1911; SZ KRB betreffend Unterstützung der Hagelversicherung vom 4. August 1896/26. November 1914; ZG § 29 des G betreffend Förderung der Landwirtschaft vom 7. April 1924.

[40] Beispiel: Konkordat über gemeinsame Maßregeln zur Bekämpfung der Maikäfer und Engerlinge vom 25. April 1870 (AS X 421).

mungen, Rutschverbauungen, Urbarisierungen, Güterzusammenlegungen, Stallsanierungen, die Erschließung abgelegenen Bodens durch Straßen, Wege oder Seilriesen, die Erstellung von Siedlungen in abgelegenen Gebieten, mit Einschluß der Zuleitung von Wasser, Licht und Kraft und dgl.[41].

2. Bei weitem umfangreicher ist die Gruppe von Rechtssätzen, welche die Benützung des Grundeigentums beschränken, sei es im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Staatsbeiträgen, um die der Eigentümer nachsucht, sei es durch Eigentumsbeschränkungen, die einfach von Gesetzes wegen eintreten. Man könnte diese Einschränkungen — wie die privatrechtlichen — einteilen in solche, die ein Unterlassen (non facere), ein Dulden (pati) oder ein positives Tun (facere) vorschreiben. Allein das Unterlassen, Dulden und Tun sind sehr oft so eng und mannigfaltig miteinander kombiniert, daß sich daraus hier kaum ein taugliches Einteilungsprinzip gewinnen ließe[42]. Es erscheint daher richtiger, einfach nach Materien einzuteilen, wiewohl dabei Überschneidungen kaum zu vermeiden sind. Wichtig sind vor allem:

---

[41] Beispiele: LU B über die Durchführung der Stallsanierungsaktion vom 12. November 1945, abgeändert am 5. September 1946; SZ G über Staatsbeiträge an landwirtschaftliche Meliorationsmaßnahmen vom 25. Januar 1946; OW V über die Ausrichtung von Staatsbeiträgen an Bodenverbesserungen vom 23. Februar 1929; NW G betreffend Unterstützung von Bodenverbesserungen vom 28. April 1946; GL §§ 6, 9 und 9bis des G betreffend die Förderung der Landwirtschaft vom 7. Mai 1893 in der Fassung vom 5. Mai 1929. Vielfach haben solche Subventionen Eigentumsbeschränkungen zur Folge, vgl. die in N. 48 und 49 hienach angegebenen Erlasse.

[42] Man denke an die Situation des Anstößers eines zu korrigierenden Wildbaches: Er muß Schutzbauten, die den Wasserstand verändern oder sein Grundstück zum Nachteil anderer Grundstücke schützen könnten, unterlassen (BGE *26* I 72 ff.), die Inanspruchnahme seines Bodens für eine einheitliche Verbauung dulden und daran Beiträge leisten (BGE *12* 441 ff.).

a) Rechtssätze, welche die Sicherung des Kulturlandes und der Siedlungsgebiete gegen Wasserschäden, Lawinen, Steinschläge und Erdrutsche betreffen, so namentlich die zur Ausführung und Ergänzung des BG über die Wasserbaupolizei vom 22. Juni 1877 durch die Kantone erlassenen Gesetze, welche die Eigentümer der an Wildbäche anstoßenden oder durch sie gefährdeten Grundstücke zu Anlage und Unterhalt von Wuhren und Schutzbauten verpflichten[43] und Staatsbeiträge daran vorsehen[44]; desgleichen die kantonalen Forstgesetze,

---

[43] In Rechtsprechung und Doktrin werden diese Pflichten zum Teil nicht als Eigentumsbeschränkungen anerkannt. Vgl. *Kirchhofer*, ZSR *58* (1939) 143; *Buser*, ZBl *48* (1947) 61. Siehe jedoch § 11 des schwyzerischen Ausführungsreglementes vom 7. September 1898 zur KVV zum eidgenössischen Wasserbaupolizeigesetz, wo ausdrücklich festgestellt ist, daß die Beitrags- und Unterhaltungspflicht «als dingliche Last auf der betreffenden Liegenschaft» hafte. Übereinstimmend TG: ZGBR *25* (1944) 100.

[44] ZH G betreffend die Korrektion, den Unterhalt und die Benutzung der Gewässer vom 15. Dezember 1901 (Neudruck Oktober 1936); BE G über den Unterhalt und die Korrektion der Gewässer und die Austrocknung von Mösern und andern Ländereien vom 3. April 1857 (Neudruck); LU G über die Wasserrechte vom 2. März 1875, B betreffend das Verbot der Erstellung von Ufermauern längs öffentlicher Flüsse vom 10. Dezember 1910 und V betreffend die Beitragspflichten im Wasser- und Straßenbau vom 22. Oktober 1913; UR VV vom 18. April 1883 zum BG betreffend die Wasserbaupolizei, V betreffend kantonale Unterstützungen der Verbauungen von Lawinen, Erdrutschen und Steinschlägen vom 30. Mai 1899, V über das Wuhrwesen vom 11. Februar 1901; SZ KVV vom 28. November 1879 zum BG über die Wasserbaupolizei; OW G über Wasserbaupolizei, Wasserrechte und Gewässerkorrektionen vom 9. April 1877/28. April 1907; NW VV vom 22. Juni 1877 zum BG über die Wasserbaupolizei; GL §§ 189 ff. EG zum ZGB; ZG § 117 EG zum ZGB; FR G über die Austrocknung der Moore, das Geraderichten und Eindämmen der Wasserläufe vom 10. Mai 1852, G über die Wasserpolizei vom 28. Hornung 1885; BL G über die Gewässer und die Wasserbaupolizei vom 9. Juni 1856; SH G über die Gewässer vom 17. Januar 1870 (Art. 34 ff.); AI VV vom 21. März 1892 zum BG über die Wasserbaupolizei; AR VV vom 19. März 1883 zum BG betreffend die Wasserbau-

durch die — in Ausführung und Ergänzung des BG betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902 — die Aufforstung der Einzugs- und Quellgebiete gefährlicher Wildwasser und vernäßter Halden und die dauernde Erhaltung der Schutzwälder geordnet wird, und die zur Hebung und Stabilisierung der Walderträge organisatorische und technische Vorschriften über Waldwirtschaft und Forstpolizei, die Anlage von Wegen und Schutzbauten, die zulässigen Holzschläge, Maßregeln gegen Brandgefahr und Insektenschäden und die Ausrichtung von Staatsbeiträgen an Aufforstungen, Verbauungen und Weganlagen, die Ausübung und Ablösung schädlicher Servituten und dgl. enthalten[45];

---

polizei; AG G über den Straßen-, Wasser- und Hochbau vom 23. März 1859 (§§ 92 ff.); TG G betreffend die Korrektion und den Unterhalt der öffentlichen Gewässer vom 21. Mai 1895 und §§ 56 ff. des Flurgesetzes vom 29. August 1875/3. Mai 1891; NE Loi sur les cours d'eau et sur les concessions hydrauliques vom 29. November 1869 und Décret concernant les travaux et le paiement des dépenses de corrections et d'endiquement des cours d'eau vom 26. April 1898.

[45] ZH G betreffend das Forstwesen vom 28. Juli 1907; BE G betreffend das Forstwesen vom 20. August 1905; LU KVV vom 12. Oktober 1907 zum BG betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei, mit Änderungen vom 7. März/16. Mai 1925; UR VV vom 9. Oktober 1911 zum BG betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei, mit Ergänzungen vom 30. Januar 1924; SZ KVV vom 24. November 1905 zum BG betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei, mit Änderungen vom 24. Juni 1924/23. Juli 1929; OW VV vom 13. Februar 1906 zum eidg. Forstgesetz, mit Änderungen vom 31. Mai 1924/26. Mai 1930; NW VV vom 28. Dezember 1908 zum BG betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei; GL Vollziehungsgesetz vom 6. Mai 1906 zum BG betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei, mit Änderung vom 4. Mai 1924; ZG Forstgesetz vom 16. Januar 1908; FR VV vom 18. Oktober 1904/7. Januar 1905 zum BG betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei, überdies gelten noch Teile des Code forestier vom 17. März 1853; SO G betreffend das Forstwesen vom 6. Dezember 1931; BL

b) Rechtssätze über den Schutz von Heilquellen[46] und zur Erhaltung des Wassers[47];

c) Rechtssätze, welche eine wirtschaftlich günstige Dimensionierung landwirtschaftlicher Grundstücke sowie eine quantitative und qualitative Steigerung der Bodenerträge bezwecken, besonders die Zerstückelungsverbote[48] einerseits, die Vorschriften über Güterzusammenle-

---

VV vom 3. Dezember 1903 zum BG betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei, abgeändert am 3. Juni 1924; SH Forstgesetz vom 16. Dezember 1904; AR VV vom 29. November 1906 zum BG betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei; AI KVV vom 22. März 1907 zum BG betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei, abgeändert am 25. November 1912; SG G über das Forstwesen vom 12. März 1906; GR Forstordnung vom 1. März 1905; AG Forstgesetz vom 29. Hornung 1860 und VV vom 2. Dezember 1905 zum BG betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei; TG VV vom 16. Juli 1945 zum BG betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei; TI Legge sulla polizia delle foreste vom 26. Juni 1912; VD Loi forestière vom 23. November 1904; VS Forstgesetz vom 11. Mai 1910; NE Loi forestière vom 31. Mai 1917, abgeändert am 31. Mai 1935 und 18. Februar 1946; GE Loi concernant la police des forêts vom 28. Februar 1906 und Règlement sur la police des forêts vom 5. Februar 1907.

[46] GR Art. 124 EG zum ZGB.

[47] Beispiele: SZ G über die Fortleitung von Quellen außer den Kanton vom 1. Dezember 1909; OW Art. 128 EG zum ZGB; NW § 132 EG zum ZGB und G betreffend die Ableitung von Quellen, Wasservorräten und elektrischer Energie außer den Kanton vom 28. April 1907; GL § 167 EG zum ZGB; SO § 278 EG zum ZGB; AR Art. 131/32 EG zum ZGB; SG Art. 189 EG zum ZGB; GR Art. 123 EG zum ZGB.

[48] LU § 108 EG zum ZGB; BL § 95 EG zum ZGB; SH Art. 102 EG zum ZGB; SG Art. 152 EG zum ZGB; GR Art. 102 EG zum ZGB; AG §§ 94 und 95 EG zum ZGB; TG § 94 EG zum ZGB; TI Art. 16, 32 und 37 della legge sul raggruppamento e permuta dei terreni vom 27. Dezember 1920 und Decreto esecutivo stabilente le misure minime per il frazionamento dei terreni vom 3. November 1921.

gungen und Bodenverbesserungen anderseits, namentlich auch mit Hilfe von Flurgenossenschaften[49];

d) Rechtssätze zur Erwirkung einer zweckmäßigen Einteilung von Baugebieten, wie etwa die zur Hauptsache

---

[49] ZH §§ 75 ff. des G betreffend Förderung der Landwirtschaft vom 24. September 1911; BE Art. 87 ff. EG zum ZGB; LU G betreffend die Unterstützung von Bodenverbesserungen vom 28. Januar 1908, V betreffend die Zusammenlegung landwirtschaftlicher Güter und Wälder nach Art. 703 ZGB vom 12. August 1922 und G betreffend Güterzusammenlegungen und Siedelungen vom 14. Juli 1930; UR §§ 107 ff. EG zum ZGB; SZ §§ 179 ff. EG zum ZGB; OW Art. 114 ff. EG zum ZGB; NW §§ 99 ff. EG zum ZGB; GL §§ 161 ff. EG zum ZGB; ZG G betreffend die Unterstützung von Bodenverbesserungen vom 20. Mai 1915; SO V betreffend Bodenverbesserungen und Güterzusammenlegungen vom 22. September 1937; BS §§ 178 und 179 EG zum ZGB; BL G betreffend die Feldregulierungen vom 2. September 1895, abgeändert am 30. November 1931 und 24. Januar 1946; SH Art. 104 ff. EG zum ZGB; AR Art. 118 ff. EG zum ZGB; AI Art. 117 ff. EG zum ZGB; SG Art. 156 ff. EG zum ZGB; GR V betreffend Bodenverbesserung und Güterzusammenlegung vom 10. November 1911; AG Flurgesetz vom 24. November 1875, Neuausgabe vom 27. März 1912 und §§ 96 ff. EG zum ZGB; TG §§ 97 ff. EG zum ZGB; TI Legge circa il promovimento dell' agricoltura vom 3. Dezember 1894, Art. 169 EG zum ZGB und Decreto legislativo sul raggruppamento e permuta dei terreni vom 27. Dezember 1920/2. August 1921; VD Loi sur les améliorations foncières de terrains agricoles et viticoles vom 21. Mai 1907/13. Mai 1931; VS G betreffend Beiträge für Bodenverbesserungen vom 13. November 1917, Art. 190 ff. EG zum ZGB und G über die Güterzusammenlegungen vom 13. Mai 1937; NE Loi concernant l'exécution et l'entretien des travaux d'améliorations foncières vom 14. Februar 1928; GE Loi sur les améliorations foncières vom 22. März 1930 und Règlement d'application vom 1. August 1930.

Verschiedene Kantone haben diese Vorschriften auf Grund des BRB über außerordentliche Bodenverbesserungen für die Lebensmittelerzeugung vom 11. Februar 1941 und 24. März 1942 (AS *57* 137, *58* 294) vorübergehend geändert. Beispiele: GL V über die Durchführung von Bodenverbesserungen vom 16. November 1942; NE Arrêté portant modification temporaire des articles 74, 77, 79, 87 und 89 et adjonction d'un article 94bis à la loi concernant l'introduction du code civil suisse vom 21. März 1941.

in den kantonalen Baugesetzen, zum Teil auch in andern Erlassen enthaltenen Vorschriften über die Zusammenlegung von Bauland, die innere Disposition von Stadt und Dorf, die Einteilung der Baugebiete in Quartiere, die Ausscheidung von Wohn- und Industriezonen, von gemischten Zonen (namentlich Wohn- und Gewerbezonen), Erholungs- und Verkehrsflächen (Haupt- und Nebenstraßen, Plätze und Wege), die Aufstellung von Bebauungsplänen, die Bestimmung von Bau- und Niveaulinien, die Anlage von Kanalisationen, die Festsetzung guter Proportionen zwischen Bodenfläche und Baukörper (Ausnützungskoeffizient, zulässige Anzahl der Stockwerke), die Abstände der Gebäude unter sich (geschlossene, offene oder gruppenweise geschlossene Bauweise) usw.[50];

---

[50] ZH Baugesetz vom 23. April 1893/16. Mai 1943; BE G betreffend die Aufstellung von Alignementsplänen und von baupolizeilichen Vorschriften durch die Gemeinden vom 19. April 1894 (Neudruck) und Dekret betreffend das Verfahren zur Erlangung von Baubewilligungen und zur Beurteilung von Einsprachen gegen Bauten vom 13. März 1900; LU Baugesetz vom 25. Mai 1931; SZ Baugesetz vom 1. Dezember 1899; NW Baugesetz vom 30. September 1874; ZG Baugesetz für die Stadtgemeinde Zug vom 27. November 1923; FR G über die Feuer- und Baupolizei vom 22. November 1945; SO G betreffend das Bauwesen vom 10. Juni 1906; BS Hochbautengesetz vom 11. Mai 1939; BL G betreffend das Bauwesen vom 15. Mai 1941; SH Baugesetz vom 8. September 1936; GR Baugesetz vom 6. Mai 1894; AG G über den Straßen-, Wasser- und Hochbau vom 23. März 1859; TI Legge edilizia vom 15. Januar 1940; VD Loi sur la police des constructions vom 5. Februar 1941 mit Änderungen vom 1. Dezember 1943 und 4. September 1946 und Règlement d'application vom 10. März 1944; VS G betreffend das Bauwesen vom 19. Mai 1924; NE Loi sur les constructions vom 26. März 1912, abgeändert am 28. Dezember 1935; GE Loi sur les constructions et les installations diverses vom 27. April 1940 und Règlement d'application vom 27. April 1940, Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités vom 9. März 1929, abgeändert am 8. Oktober 1932.

e) Rechtssätze über die Abwehr von Feuerschäden, namentlich über die mit Grundstücken verbundenen Beleuchtungs-, Koch- und Heizanlagen, die Kamine, die Isolierung elektrischer Leitungen in Gebäuden, die besondern Sicherheitsvorkehren in Häusern, wo Betriebe mit erhöhter Feuergefahr installiert sind, Bestimmungen über Brandmauern, Blitzschutzanlagen, Beschaffenheit der Haus- und Scheunendächer und dgl.[51];

f) Rechtssätze über die Abwehr von Gesundheitsschäden, namentlich Vorschriften über Ausmaß und Einrichtung von Versammlungslokalen, Wohnräumen, Wohnungen über Ställen, über die Anlage von Aborten, die unschädliche Ableitung häuslicher und gewerblicher Abwässer, die Anlage von Dünger- und Abfallgruben und die Vermeidung von Schäden infolge Rauch, Ruß, Staub, Ausdünstung, Lärm, Erschütterung, Hitze, Feuchtigkeit und dgl.[52];

g) Rechtssätze zur Sicherung des Verkehrs, namentlich Vorschriften über Bau- und Pflanzenabstände gegenüber Bahnen, Straßen und Wegen, über die Ableitung des Dachwassers, Schneerutschsicherungen auf Dächern, das Verbot von Einfriedigungen, die Menschen oder Tiere gefährden (Stacheldrahtzäune, Mauern mit Glasscherben), die Abzäunung offener Gruben, Kanäle,

---

[51] Diese Vorschriften sind vielfach in den Baugesetzen enthalten. Vgl. überdies zum Beispiel: ZH V betreffend die Feuerpolizei vom 31. Dezember 1910; LU G betreffend die Feuerpolizei vom 4. Dezember 1903; GL G über die Feuerpolizei vom 3. Mai 1931, abgeändert am 6. Mai 1945, VV dazu vom 2. Mai 1932; SH Feuerschutzgesetz vom 28. September 1931, V über die Feuerpolizei vom 6. Dezember 1939; SG G über die Feuerpolizei vom 25. November 1935; TG G betreffend die Feuerpolizei und das Löschwesen vom 14. März 1866; VS G betreffend die Feuerpolizei vom 19. Mai 1911. Siehe auch ZG Entwurf zu einem G über die Feuerpolizei und das Feuerlöschwesen, Ergebnis der 1. Beratung des Kantonsrates 1946/47.

[52] Diese Vorschriften sind in den Baugesetzen enthalten.

Brücken, Stege, Teiche, Wassersammler, Steinbrüche und dgl.[53];

h) Rechtssätze über die Erhaltung ästhetischer und sonstiger idealer Werte der Naturlandschaft, namentlich von Naturdenkmälern, Orts- und Landschaftsbildern, Aussichtspunkten, seltenen Pflanzen sowie zum Schutz von Kunstdenkmälern und historischen Stätten gegen Beseitigung oder Verschandelung durch Bauten, Reklametafeln und dgl.[54];

---

[53] Diese Vorschriften sind in der Regel in den Bau- und Straßengesetzen enthalten. Siehe überdies beispielsweise: betreffend Abstände UR § 82 EG zum ZGB, SZ § 151 Abs. 1 EG zum ZGB, OW Art. 139 EG zum ZGB, AR Art. 102 und 104 EG zum ZGB, AI Art. 89 und 114 Abs. 2 EG zum ZGB; betreffend Einfriedigungen: UR § 130 EG zum ZGB, SZ § 154 EG zum ZGB, OW Art. 105 Abs. 3 EG zum ZGB, NW § 98 EG zum ZGB, AR Art. 112 EG zum ZGB, AI Art. 115 EG zum ZGB, TG § 93 EG zum ZGB; betreffend Abzäunung: BE Art. 85 EG zum ZGB, AR Art. 111 EG zum ZGB.

[54] Diese Erlasse sind zum größten Teil bei *Schönenberger*, Band VII/1 bis 3 des Kommentars zum ZGB, Zürich 1939 und 1941, gesammelt. Vgl. überdies: ZH V zum Schutze des Greifensees vom 27. Juni 1941, V zum Schutze des Türlersees vom 3. Februar 1944 und V zum Schutze des Hüttnersees vom 21. Juni 1945; LU § 17 des Baugesetzes vom 25. Mai 1931 und Art. 115 Abs. 2 des Baugesetzes für die Stadt Luzern vom 26. November 1913, V zum Schutze des Sempachersees und seiner Ufer vom 18. Dezember 1944; UR V betreffend Natur- und Heimatschutz und für die Erhaltung der Altertümer und Kunstdenkmäler und die Förderung zeitgemäßer Kunst vom 8. November 1945; GL V über das Plakat- und Reklamewesen vom 26. November 1930; FR Arrêté concernant la protection de la flore fribourgeoise vom 1. Juli 1938, Arrêté concernant la conservation des monuments artistiques et historiques vom 3. Oktober 1936; SO V über den Natur- und Heimatschutz vom 7. November 1939; BS §§ 43 ff. der V zum EG zum ZGB in der rev. Fassung vom 7. Februar 1945; SH V über den Naturschutz vom 21. Mai 1946; AR V über den Naturschutz vom 25. März 1929, V über den Pflanzenschutz vom 30. November 1928; AI V über den Heimatschutz vom 27. November 1944; AG V zum Schutze des Hallwilersees und seiner Ufer vom 20. Juni 1935, V betreffend den Schutz seltener und schön blühender

i) Rechtssätze über die Duldung von Vermessungs- und Grenzzeichen, Nummernschildern, Straßentafeln und dgl.[55];

k) Vorschriften über die staatliche Förderung des Wohnungsbaues durch Ausrichtung von Staatsbeiträgen, Gewährung von niedrig verzinslichen oder unverzinslichen Darlehen, Abgabe von wohlfeilem Bauland und dgl.[56], wobei die Dispositionsbefugnis des Eigentümers

---

Pflanzen vom 29. Juli 1927, § 8 des G betreffend Besteuerung und Verbot von Reklamen vom 4. Dezember 1908, V über den Schutz von Altertümern und Baudenkmälern vom 14. Mai 1943; TG V betreffend Pflanzenschutz vom 8. April 1931; TI Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio vom 16. Januar 1940; NE Arrêté concernant la protection de la flore neuchâteloise vom 7. Mai 1943; GE Loi pour la conservation des Monuments et la protection des Sites vom 19. Juni 1920.

[55] Beispiele: BE Art. 86 EG zum ZGB; FR Art. 280 EG zum ZGB; BS §§ 20 und 21 des Hochbautengesetzes vom 11. Mai 1939; GR Art. 119 und 120 EG zum ZGB.

[56] ZH G über die Förderung des Wohnungsbaues vom 22. November 1942 und V über die Förderung des Wohnungsbaues vom 26. November 1942; BE V IV über die Arbeitsbeschaffung in der Nachkriegszeit (Förderung der Wohnbautätigkeit) vom 15. Januar 1946; LU V über die Subventionierung von Wohnbauten vom 6. Januar 1947, B über die Errichtung von landwirtschaftlichen Dienstbotenwohnungen vom 12. November 1945; OW V betreffend Förderung der Wohnbautätigkeit vom 22. März 1947; NW V über die Subventionierung von Wohnbauten vom 6. Juli 1946; GL V über die Ausrichtung von Beiträgen zur Förderung der Wohnbautätigkeit vom 17. Dezember 1945; ZG KRB über die Förderung der Wohnbautätigkeit vom 15. April 1946; FR B betreffend Subventionierung von Arbeiten zur Milderung der Wohnungsnot vom 21. März 1947; BS V betreffend Maßnahmen zur Milderung der Wohnungsnot durch Förderung der Wohnbautätigkeit vom 28. Februar 1946; SH RRB über die Förderung des Wohnungsbaues vom 30. Oktober 1945; AI Standeskommissionsbeschluß über die Ausrichtung von Beiträgen an Wohnungsbauten vom 30. März 1946; GR Ausführungsverordnung vom 23. Juni 1944 zum BRB betreffend Maßnahmen zur Milderung der Wohnungsnot; AG G über die Förderung der Wohnbautätigkeit vom

eingeschränkt wird (Mietzinsbeschränkungen, Ausschluß von Gewinnen beim Verkauf, Einräumung des Rechtes an Staat und Gemeinden, die Wohnbauten zum Selbstkostenpreis zu erwerben).

3. Die letzte Kategorie bilden die Rechtssätze über die Wegnahme des Privateigentums im öffentlichen Interesse durch Enteignung[57] und über die zeitlich und sachlich

---

23. Mai 1946, VV dazu vom 13. Dezember 1946; TG RRB über die Förderung des Wohnungsbaues vom 13. August 1946; TI Decreto esecutivo concernente la concessione di sussidi per la costruzione di alloggi vom 5. Dezember 1945; NE Décret concernant la participation de l'Etat et des communes à la construction de maisons d'habitation vom 15. April 1946.

[57] Beispiele: ZH G betreffend die Abtretung von Privatrechten vom 30. November 1879; BE G über Entziehung und Beschränkung des unbeweglichen Eigentums vom 3. September 1868; LU G über Entschädigungsleistungen bei Abtretung von Grund und Boden oder Gebäulichkeiten vom 24. Wintermonat 1830; UR Expropriationsgesetz vom 14. November 1861; SZ Expropriationsgesetz vom 1. Dezember 1870, Expropriationsgesetz über die Erstellung von größern Wasserwerkanlagen vom 12. März 1908; OW G über die Zwangsenteignung vom 9. April 1877; NW §§ 135 ff. EG zum ZGB; GL §§ 148 ff. EG zum ZGB; ZG G über die Abtretung von Privatrechten für die öffentlichen Zwecke an Staat und Gemeinden vom 30. Dezember 1863; FR G über die Enteignung zu gemeinnützigen Zwecken vom 30. Oktober 1849; BS G über Abtretung von Liegenschaften zum allgemeinen Nutzen vom 15. Juni 1837; SH G über Entziehung und Beschränkung des unbeweglichen Eigentums zu öffentlichen Zwecken vom 18. Dezember 1874; AR G betreffend die Zwangsabtretung vom 27. April 1902; AG G über Enteignungen zu öffentlichen Zwecken vom 22. Mai 1867; TG G über die Verbindlichkeit zur Abtretung von Privatrechten vom 6. Juni 1860; TI Expropriationsgesetz vom 16. Januar 1940; VD Loi sur l'expropriation pour cause d'intérêt public vom 22. November 1917, abgeändert am 23. Mai 1922; VS G betreffend Expropriationen zum Zwecke öffentlichen Nutzens vom 1. Christmonat 1887, ergänzt am 26. November 1900; NE Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique vom 21. April 1913; GE Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique vom 10. Juni 1933. — Zahlreiche weitere Expropriationsvorschriften finden sich u. a. in den Bau- und Straßengesetzen und in den Einführungsgesetzen zum ZGB.

begrenzte Suspension[58] des Grundeigentümers in der Verfügung über sein Eigentum.

[58] Beispiele: SO § 7 der V über die Sicherstellung der Linienführung der schweizerischen Durchgangs- und Zufahrtsstraßen vom 6. April 1945; OW Art. 135 EG zum ZGB; LU § 77 Abs. 1 des Baugesetzes vom 25. Mai 1931, dazu ZBl *45* (1944) 227 (vorsorglicher Baubann). Hieher gehören namentlich auch die Vorschriften der Kantone, die auf Grund des BRB vom 15. Oktober 1941 (AS *57* 1148) betreffend Maßnahmen gegen die Wohnungsnot die Requisition unbenützter Wohnräume zur Einquartierung obdachloser Personen und Familien eingeführt haben.

§ 11. Gemeinderecht

Einige Kantone haben Baugesetze erlassen, die nicht für das ganze Kantonsgebiet, sondern nur für ausgewählte Städte[1] oder sogar nur für einzelne Stadtteile[2] gültig sind. Den übrigen Gemeinden wird es anheimgestellt, sich ihnen freiwillig zu unterstellen. Die Unterstellung kann sich auf alle Bestimmungen des Gesetzes und auf alles Gebiet einer Gemeinde oder nur auf Teile von ihnen beziehen[3].

Mit kantonaler Ermächtigung haben auch zahlreiche Gemeinden Rechtssätze über die Nutzung des Bodens erlassen. Es würde den Rahmen dieser Arbeit weit überschreiten, wollte man ein auch nur annähernd vollständiges Inventar dieses Gemeinderechts hier zusammenstellen. Die wichtigsten dieser Erlasse sind wohl die Bauordnungen und die Baureglemente[4] mit Vorschriften über die Ein-

[1] Zum Beispiel LU Baugesetz für die Stadt Luzern vom 26. November 1913 (abgeändert durch Vollmachtenbeschluß vom 23. Juni 1943); ZG Baugesetz für die Stadtgemeinde Zug vom 27. November 1923.

[2] Beispiel: GE Loi sur les dispositions applicables aux constructions dans le quartier de la Haute-Ville et de ses abords vom 27. April 1940.

[3] So namentlich Zürich, Baugesetz vom 23. April 1893/16. Mai 1943. Vgl. dazu *Sigg*, ZBl *48* (1947) 146.

[4] Beispiele von Erlassen, die in den letzten 25 Jahren ergangen sind oder revidiert wurden: Zürich: Bauordnung vom 23. Februar 1947 (siehe dazu auch die Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat Nr. 439 vom 1. März 1946); Winterthur: Spezial-Bau-

teilung der Städte und Ortschaften in Zonen und Quartiere, den Schutz des Stadtbildes gegen Verschandelung durch unpassende Reklamen und dgl., Vorschriften über die Bebauung oder anderweitige Ausnützung des Bodens in den einzelnen Zonen, über Anlage und Unterhalt von Straßen, Plätzen und Grünflächen, Abstände und Höhenlage der Gebäude, die Gestaltung der Dächer, die Erteilung von Ausnahmebewilligungen usw.

---

ordnung für das Alpenblick-Areal vom 28. Juni 1945 und V zum Schutze des Stadt- und Landschaftsbildes vom 4. Oktober 1943; Küsnacht (ZH): Bauordnung vom 28. August 1927, Baubedingungen vom 22. März 1946, Richtlinien für die Einreichung und Behandlung von Baugesuchen vom 22. März 1946; Thalwil: Bauordnung vom 10. November 1936; Bern: Bauordnung der Stadt Bern vom 5. September 1928 und V über die Außenreklame in der Gemeinde Bern vom 21. August 1925; Biel: Bauordnung vom 17. Dezember 1936; Burgdorf: Bau- und Kanalisationsreglement vom 22. August 1932; Thun: Bauordnung vom 28. August 1942; Köniz: Bauordnung vom 1. Juli 1935; Porrentruy: Règlement d'urbanisme vom 27. August 1942; Moutier: Règlement de construction vom 28. Januar 1937; Glarus: Baureglement vom 5. Oktober 1933; Freiburg: Règlement sur les constructions vom 3. März 1932; Solothurn: Baureglement vom 24. Juni 1938; Wil: Baureglement vom 24. November 1942; Rapperswil: Baureglement vom 19. Februar 1936, Kanalisationsreglement vom 23. November 1934; St. Moritz: Bauordnung vom 25. November 1934; Lenzburg: Bauordnung vom 24. Juni 1931; Wohlen: Bauordnung vom 18. November 1929; Kreuzlingen: Reglement über das Bau- und Straßenwesen vom Mai 1944; Lugano: Regolamento edilizio vom 19. November 1943; Lausanne: Règlement concernant le plan d'extension vom 3. November 1942; Sierre: Règlement sur les constructions vom 28. Mai 1934, Règlement du Plan d'extension vom 22. Oktober 1934; Neuenburg: Règlement d'urbanisme vom 8. Februar 1943; Le Locle: Règlement sur les constructions vom 14. April 1930.

Im Kanton Waadt hat die kantonale Baudirektion 1944 ein Musterreglement für die Gemeinden entworfen, aus dem die Gemeinden entsprechend ihren örtlichen Verhältnissen die für sie passenden Bestimmungen auslesen können. Im Kanton Baselland hat der Regierungsrat am 3. Januar 1945 ein Normalbaureglement mit Minimalvorschriften erlassen, das für alle Gemeinden bis zum Erlaß eigener Baureglemente gilt.

Fünftes Kapitel

Die Rechtsordnung des Planens

§ 12. Die Organisation

I.

Die Organisation der Landesplanung muß eine Funktion ihrer Aufgabe sein. Ihre Aufgabe besteht in der Abklärung, Erforschung und Erfüllung öffentlicher Interessen. Die Landesplanung ist entweder eine öffentliche Aufgabe, oder sie ist sinnlos. In einer Rechtsordnung, zu deren wichtigstem Inventar das Privateigentum und das Prinzip der freien Wirtschaft gehören, muß es dem Eigentümer und jedem am Wirtschaftsprozeß Beteiligten anheimgestellt sein, die Ausnützung des eigenen Bodens zum eigenen Vorteil selber zu planen. Einer Organisation bedarf nur das Planen im öffentlichen Interesse.

Träger und Treuhänder der öffentlichen Aufgaben sind der Staat und die ihm untergeordneten Gebietskörperschaften. Es ist daher folgerichtig, daß sie die Organisationsmaßnahmen treffen, die für die Orts-, Regional- und Landesplanung erforderlich sind[1].

Die schweizerische Vereinigung für Landesplanung ist ein privatrechtlicher Verein. Dadurch, daß ihm zugleich mit Privatpersonen auch der Bund, die Kantone und andere öffentliche Gemeinwesen und Anstalten als Mitglieder angehören, ist er zwar als Körperschaft eigener Art mit sozusagen halböffentlichem Charakter gekennzeichnet. Dieses Mitgliederassortiment prädestiniert die Vereinigung in besonderer Weise zur Fortsetzung und Erfüllung der Aufgaben, die sie schon bisher betreut hat. Sie soll die Schrittmacherin der Planungsidee bleiben, das Studium und die Diskussion der technischen und rechtlichen Planungspro-

[1] Vgl. zum Folgenden die eingehenderen und teilweise abweichenden Vorschläge im Bericht der schweizerischen Landesplanungskommission, 11; ferner *Meili*, ETH-Tagung für Landesplanung, 9/10.

bleme anregen, fördern und vertiefen, den Ablauf der Ereignisse in Bund, Kantonen und Gemeinden verfolgen, Kritik üben, Vorschläge machen und Erfahrungen publizistisch auswerten. Sie kann auch, wie es zum Beispiel der schweizerische Ingenieur- und Architektenverein erfolgreich getan hat, auf Grund praktischer Erfahrungen «Normen» aufstellen, welche den Regierungen, den Parlamenten und dem Volke nützliche Hinweise über die zu fassenden Entschlüsse geben können. Je sorgfältiger sie das besorgt und je weitere Volkskreise sie für ihre Bestrebungen mobil zu machen vermag, um so besser wird sie diese informatorischen und konsultativen Aufgaben bewältigen können.

Keinesfalls aber kann die Vereinigung mit Dispositionsbefugnissen ausgerüstet werden. So wenig wie der schweizerische Juristenverein oder irgendein anderer Verein den verfassungsmäßigen Organen der staatlichen Willensbildung über die Gestaltung oder Anwendung der BV, des Zivilrechts, des Strafrechts oder anderer Rechtssätze etwas vorschreiben kann, so wenig kann das der schweizerischen Vereinigung für Landesplanung oder ihren Unterorganisationen für ihren Interessenbereich beschieden sein, zumal bei der Landesplanung Werte von höchster staatspolitischer Bedeutung auf dem Spiele stehen. Es wäre gerade wegen der großen Tragweite der Sache undiskutabel, Volk, Parlamente und Regierungen ihrer normalen verfassungsmäßigen Aufgabe zu entheben. Die Vereinigung kann den Bund, die Kantone und Gemeinden auch nicht der Aufgabe entheben, selber die dem Umfang ihrer Planungsaufgaben entsprechende Organisation zu schaffen.

II.

Die wesentlichen Elemente einer Organisation der Landes-, Regional- und Ortsplanung sind Rechtssätze, Leute, Pläne und Geld.

1. Zunächst bedarf es eines Rechtssatzes, um die Planung überhaupt zu einem Bestandteil der gesetzmäßigen

Verwaltung zu machen. Wo für die Planungsaufgaben, deren Zusammenfassung die Landesplanung ergibt, bereits gesetzmäßig bestellte Ämter bestehen, genügt eine Verwaltungsverordnung (Dienstanweisung der obersten Verwaltungsbehörde), um die Koordination der Arbeit sicherzustellen. Das gilt für den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Ebenso genügt für die Planungsmaterien, die teilweise in die Bundeskompetenz überführt sind, eine Dienstanweisung des Bundesrates, um die Zusammenarbeit der beteiligten Bundesämter mit den kantonalen Verwaltungen herbeizuführen. Eine analoge Dienstanweisung der Kantonsregierungen genügt für die Zusammenarbeit der kantonalen Ämter mit den Gemeindeverwaltungen.

Für die interkantonale Zusammenarbeit steht der Konkordatsweg offen, sofern und soweit die Konferenzen der Baudirektoren, der Landwirtschaftsdirektoren, der Forstdirektoren und dgl. nicht ausreichen, um die Arbeiten zu koordinieren[2].

Für die interkommunale Zusammenarbeit ist der durch kantonalen Rechtssatz oder Vertrag gegründete Zweckverband das taugliche Mittel[3].

2. Ob in Bund, Kantonen und Gemeinden für die Planung besondere Beamte oder Delegierte mit eigenen administrativen Stäben zu bestellen seien, oder ob die Zusammenarbeit von den bereits bestehenden Ämtern sichergestellt werden kann, das ist eine Frage administrativer

---

[2] Die schweizerische Vereinigung für Landesplanung hat am 27. April 1946 der Baudirektorenkonferenz die Schaffung eines interkantonalen Konkordats für den Ausbau des schweizerischen Hauptstraßennetzes vorgeschlagen.

[3] Vgl. *Romer*, Natur und Bedeutung der Zweckverbände im schweizerischen Verwaltungsrecht, ZBl *45* (1944) 29 ff., 49 ff. *Feldmann*, Eingemeindungen und Zweckverbände, ZBl *35* (1934) 337 ff., besonders 497 ff. Beispiele: ZH § 8a des Baugesetzes in der rev. Fassung vom 16. Mai 1943; BL § 58 Abs. 4 des Baugesetzes vom 15. Mai 1941; VD Art. 20 des Baugesetzes vom 5. Februar 1941.

Zweckmäßigkeit. Zu ihrer Lösung kann der Jurist kaum viel mehr beitragen als das Begehren, die nachgerade erschreckliche Ausweitung des Verwaltungsapparates auf das unerläßliche Maß zu beschränken.

3. Die Pläne, das wichtigste Instrument und Ergebnis des Planens, sind in den Städten und Stadtkantonen teils schon vorhanden, teils in Ausführung begriffen, teils bestehen brauchbare Unterlagen dafür.

Die Pläne haben nach ihrer örtlichen Ausdehnung, ihrem sachlichen Inhalt und ihrer technischen Ausgestaltung auch verschiedene rechtliche Tragweite[4]. Wesentlich ist vor allem, ob sie etwas darstellen, was schon gegeben oder erst aufgegeben ist. Das ergibt den Unterschied von Inventarplänen und Gestaltungsplänen. Die Gestaltungspläne können als verwaltungsinterne Behelfsmittel behandelt werden[5]. Stattet man sie mit Rechtswirkungen aus, so werden sie zu eigentlichen Rechtssätzen. Die rechtliche Wirksamkeit kann beschränkt werden auf das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden[6], oder sie kann das Verhältnis des Gemeinwesens zum Bürger betreffen und den Charakter einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschrän-

---

[4] Vgl. dazu *Müller und Fehr*, Das Baupolizeirecht in der Schweiz, Heft 14 der Beiträge zur schweizerischen Verwaltungskunde, 1913, 34 ff.

[5] So zum Beispiel der in Art. 19 des Waadtländer Baugesetzes vorgesehene Plan directeur d'extension, von dem das Gesetz ausdrücklich feststellt: «Il ne comporte pour la commune aucune obligation et pour les propriétaires aucune limitation de leurs droits.» Analoge Vorschrift in Art. 6 der Genfer Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, vom 9. März 1929, für die «plans d'aménagement». Ebenso § 23 des Entwurfs vom 6. August 1946 zu einem neuen Baugesetz des Kantons Zug für die «Richtpläne». Auch der in § 5 des Zürcher Baugesetzes vom 23. April 1893 vorgesehene Bebauungsplan beschränkt das Grundeigentum nicht. ZBGR *28* (1947) 130.

[6] So zum Beispiel der Gesamtplan nach § 8b des Zürcher Baugesetzes. Vgl. *Sigg*, ZBl *48* (1947) 147.

kung annehmen[7]. Die beiden wichtigsten Elemente eines Gestaltungsplans sind der Verkehrsplan, der die dem Transport von Personen und Sachen reservierten Flächen angibt, und der allgemeine Nutzungsplan, der das Bauland von den der Land- und Forstwirtschaft reservierten Zonen scheidet. Die zahlreichen Differenzierungen der Baugesetze und namentlich der städtischen Bauordnungen innerhalb der Baulandzone sind erst von sekundärer Tragweite.

4. Zur Deckung des Geldbedarfs für die Landesplanung werden die öffentlichen Gemeinwesen zunächst die ordentlichen verfassungs- und gesetzmäßigen Einnahmequellen ihres Finanzhaushaltes in Anspruch nehmen müssen. Das gilt namentlich für die Bestreitung der Kosten des Verwaltungsapparates sowie für die Kosten der Erstellung und des Unterhalts öffentlicher Werke.

In Gemeinden, wo Tempo und Ausmaß der Überbauung und Industrialisierung Sofortmaßnahmen großen Umfangs und tiefe Eingriffe ins Privateigentum, wie namentlich Bauverbote und Enteignungen, unvermeidlich erscheinen lassen, wird auch die Erschließung besonderer Finanzquellen kaum zu umgehen sein. Das gilt namentlich dort, wo durch die Zoneneinteilung eine Gruppe von Grundeigentümern deutlich bevorteilt, eine andere Gruppe deutlich geschädigt wird. Hier ist es ein Gebot der Rechtsgleichheit und der Billigkeit, daß der Nutzen vom Begünstigten bezahlt, der Schaden dem Geschädigten ersetzt wird[8].

---

[7] So der in § 23 des Waadtländer Baugesetzes vorgesehene Plan d'extension oder der vom Großen Rat des Kantons BS am 1. Juni 1939 genehmigte Zonenplan zu § 4 des Hochbautengesetzes vom 11. Mai 1939, die Pläne zu den 3 Zürcher Verordnungen über den Schutz des Greifensees, des Türlersees und des Hüttnersees, vom 27. Juni 1941, 3. Februar 1944 und 21. Juni 1945, oder der in Art. 10 des Baugesetzes für die Stadt Luzern vom 26. November 1913 vorgesehene Bebauungsplan, ZBl *47* (1946) 165 ff. — Über die verschiedene rechtliche Tragweite der im Zürcher Baugesetz vorgesehenen Pläne: ZBl *45* (1944) 173 ff.

[8] Siehe zum Beispiel SO § 30 des Baugesetzes in der Fassung des revidierten Entwurfs vom 26. Mai 1945.

Dafür eignen sich vor allem Vorzugslast und Wertzuwachssteuer, die in Koordination zum Nutzungsplan eingeführt oder ausgebaut werden müssen, eventuell in Verbindung mit der Schaffung besonderer kantonaler und kommunaler Ausgleichskassen [9].

Vor allem wird es sich auch fragen, ob nicht zur Erhaltung des landwirtschaftlichen Areals Landreservekassen gebildet werden sollten, in die jeder Eigentümer, der von seinem landwirtschaftlich genutzten Boden Baulandparzellen abtrennt, Beiträge zu entrichten hätte. Diese Landreservekassen wären von der öffentlichen Hand zusätzlich zu speisen und die Gelder für Werke der Innenkolonisation zu verwenden. Die Beiträge der Grundeigentümer und der öffentlichen Hand zusammen müßten so dosiert sein, daß für das landwirtschaftliche Areal, das in Bauland umgewandelt wird, Realersatz durch Erschließung neuen Kulturlandes sichergestellt würde.

§ 13. Die Koordination der Planungsaufgaben

I.

1. Die verschiedenen «Ansprüche», die an den Boden gestellt werden, beruhen auf dem natürlichen Bedarf der Menschen nach Nahrung, Wohnung, Industrieraum, Erholungsraum, Wasserkraft, Verkehrsanlagen und dgl. Nur selten gelingt es, die Befriedigung der verschiedenen Bedürfnisse im gleichen Raum so leicht zu koordinieren wie etwa die Anforderungen der Hygiene und der Feuersicherheit im gleichen Gebäude oder wie Wasserbaupolizei, Wasserkraftnutzung, Flußschiffahrt und Fischerei beim

---

[9] Vorschlag von *Trüdinger* und *Arnold* im Regionalplan Basel-Stadt+Baselland, herausgegeben von der Baudirektion des Kantons Basellandschaft, 68.

gleichen Gewässer und der Energietransport über die Gewässer[1].

Oft schließen die verschiedenen Bodennutzungen sich gegenseitig aus. Dann muß entschieden werden, ob der Boden landwirtschaftlich genutzt, für den Wasserbau reserviert oder der industriellen Produktion dienstbar sein soll, ob in einem See Kies ausgebaggert oder der Fischbestand geschont werden soll, ob das Landschaftsbild oder der Steinbruch den Vorrang verdient. Je mehr solcher Interessen im gleichen Raum koinzidieren, um so schwieriger ist die Aufgabe. Hier ist es zunächst Sache des Technikers — von dem früher festgestellt wurde, daß er ein Künstler sein muß, um ein guter Planer zu sein —, dafür zu sorgen, daß von den vielen Interessen möglichst wenige preisgegeben und von den verschiedenartigen Interessen die qualitativ wertvollsten am besten erfüllt werden. Die Tätigkeit des Planers ist daher eine fortgesetzte Auswahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten. Sie erfordert eine sorgfältige Bewertung der Interessen, die sich gegenüberstehen. Dabei

---

[1] Nach dem BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 sind bei der Anlage von Wasserkraftwerken die wasserbaupolizeilichen Vorschriften zu beachten (Art. 17 Abs. 2); die Schiffbarkeit in dem Maße, wie sie besteht, darf nicht beeinträchtigt werden, und auch auf die künftige Entwicklung der Schiffahrt muß Rücksicht genommen werden (Art. 24 ff.); zum Schutze der Fischerei sind alle zweckmäßigen Maßnahmen zu treffen (Art. 23, ebenso Art. 6 des BG über die Fischerei vom 21. Dezember 1888. Art. 7 dieses Gesetzes sieht allerdings vor, daß besondere Vorrichtungen zum Schutze der Fischerei unterbleiben dürfen, «wo die daraus für die Benützung des Wassers entstehenden Hemmnisse oder die Kosten unverhältnismäßig groß sind».) Nach Art. 17 Abs. 3 der V über die elektrischen Schwachstromanlagen vom 7. Juli 1933 sind die Schwachstromanlagen so anzulegen, daß sie «der freien Durchfahrt der höchsten Teile der auf den Gewässern verkehrenden Schiffe nicht hinderlich sind». — Über den Zusammenhang von Flußschiffahrt und Wasserkraftnutzung siehe namentlich *Blattner*, Unsere schweizerischen Schiffahrtsprojekte, Plan *3* (1946) 132 ff.; *derselbe*, ETH-Tagung für Landesplanung, 41.

bleibt hier der Gegensatz der privaten zu den öffentlichen Interessen außer Betracht. Es handelt sich lediglich um die Auswahl der sich gegenseitig ausschließenden oder beeinträchtigenden öffentlichen Interessen. Aus der Bewertung dieser Interessen muß sich der Kollokationsplan ihrer Rangordnung ergeben.

2. Es gibt Techniker, die lehren, daß bis zum Aufkommen des Landesplanungsgedankens folgende Rangordnung der verschiedenen Bodennutzungen anerkannt war: 1. uneingeschränkte Bodennutzung, 2. Verkehr, 3. Industrie, 4. Land- und Forstwirtschaft, 5. Besiedelung, 6. Landschaftsbild. Diese Rangordnung soll umgekehrt werden: 1. Landschaftsbild, 2. Wohnung, 3. Land- und Forstwirtschaft, 4. Industrie, 5. Verkehr, 6. (als Ergebnis) zulässige Benützung des Bodens[2].

Eine tiefere Beschäftigung mit dem Problem hat indessen auch bei den Technikern die Erkenntnis reif werden lassen, daß die angegebene Rangordnung höchstens als «allgemeine Rahmenbedingung», keinesfalls aber als feste Maxime gelten könne, und daß je nach der Besiedlungsdichte und Besiedlungsart das Verkehrsnetz, die Landwirtschaft oder die Industrie vor den übrigen Planungsaufgaben präponderieren müsse[3].

II.

Für den Juristen frägt es sich, ob nicht die Rechtsordnung gewisse verbindliche Maßstäbe für die Bewertung liefere. Nach Art. 2 BV hat der Bund zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Förderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt. Dieser Programm-

---

[2] *Steiger*, ETH-Tagung für Landesplanung, 117. Siehe auch *Hofstetter*, in Band 4 der Veröffentlichungen der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule in St. Gallen, 140.

[3] *Gutersohn*, Harmonie in der Landschaft, 54 ff.

artikel grenzt nicht die Kompetenz zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten ab[4]; aber er besagt, wozu die schweizerische Eidgenossenschaft[5] da ist. Er stellt den Bestand der Eidgenossenschaft als unabhängiges Staatswesen an erste Stelle; dann folgt das, was zum Leben des Staatsvolkes so nötig ist, daß «Ruhe und Ordnung» davon abhangen; an dritter Stelle kommt die freie und gesicherte Entfaltung der Persönlichkeit im Rechtsstaat und an letzter Stelle die Erfüllung der Aufgaben, die geeignet sind, den Rechtsstaat zum Wohlfahrtsstaat zu erheben.

Versucht man, die Planungsaufgaben mit dieser Reihenfolge in Beziehung zu bringen, so läßt sich zunächst folgendes sagen: Beim dritten Glied — Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen — handelt es sich um die Rechtsstellung des Individuums gegenüber dem Staat. Dieser Gesichtspunkt ist wichtig bei der Auswahl der Planungsmittel, namentlich bei der Frage, wie weit und unter was für Bedingungen der Staat den Boden seiner Einwohner für die Landesplanung in Anspruch nehmen oder sie im Gebrauch des Bodens beschränken könne. Bei der Auswahl der Planungsaufgaben, also bei der Beurteilung der Frage, welchen Rang die öffentlichen Aufgaben unter sich einnehmen, läßt sich daraus keine Regel gewinnen, es sei denn die, daß in den seltenen Fällen völliger Äquivalenz der Aufgaben jene, die den geringern Eingriff ins Grundeigentum erfordert, prävalieren soll.

Von den in Art. 2 BV erwähnten Gesichtspunkten bleiben also für die Bewertung der Planungsaufgaben übrig:

---

[4] *Burckhardt*, Kommentar zur BV, 3. Aufl., 10.

[5] Art. 2 verwendet den Ausdruck «Bund». Damit ist aber nicht der Zentralstaat im Gegensatz zu den Gliedstaaten, sondern der Bundesstaat als Gesamtheit von Zentralstaat und Gliedstaaten bezeichnet. Vgl. *Nawiasky*, Bund und Eidgenossenschaft, SJZ *34* 117 ff. — *Kägi*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945, 131, qualifiziert Art. 2 BV als «Politische Zielformel»; daß Art. 2 deshalb ein «Nicht-Rechtssatz» sein soll, sehe ich nicht ein.

die militärische Landesverteidigung, die Wahrung von Ruhe und Ordnung und die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt. Eine Durchsicht des positiven Rechts gibt Anhaltspunkte dafür, daß diese Reihenfolge zugleich eine Rangordnung ist.

1. Die militärischen Interessen des Landes gehen allen andern Interessen vor. Dem scheint zwar Art. 23 Abs. 3 BV entgegenzustehen. Er besagt, daß die Bundesversammlung öffentliche Werke, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen, untersagen «kann». Allein damit kann unmöglich gemeint sein, die Bundesversammlung sei frei, die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft zu wahren oder nicht zu wahren. Daß sie sie wahren muß, ergibt sich schon — zum mindesten indirekt — aus Art. 16 Abs. 2 BV. Durch die Formulierung des Art. 23 Abs. 3 BV ist nur angedeutet, daß die Bundesversammlung einen Ermessensbereich hat, um die Intensität des militärischen Interesses im Einzelfall zu würdigen, besonders dort, wo es umstritten oder zweifelhaft ist. Ist aber ein erhebliches militärisches Interesse der Eidgenossenschaft klar erwiesen, so ist es unbedingt zu beachten. Es wäre unverständlich, dem Soldaten den Einsatz des Lebens zuzumuten, der Bundesversammlung aber den Gebrauch des Bodens gegen klar erwiesene Interessen der Landesverteidigung freizustellen. Es entspricht daher auch richtiger Auslegung, wenn — über den Wortlaut des Art. 23 Abs. 3 BV hinaus — auch private Werke verboten werden, die den militärischen Interessen des Landes zuwider sind[6]. In diesem Sinne sind die zahlreichen Vorschriften zu verstehen, welche die Bundesbehörden anweisen oder ermächtigen, im Hinblick auf die militärischen Interessen des Landes einen bestimmten Gebrauch des Bodens zuzulassen, vorzuschreiben oder zu verbieten. Die Art. 30—33 und Art. 203 Abs. 3 MO zeigen deutlich die Präponderanz des Landesverteidigungsinteresses gegenüber

[6] Vgl. *Burckhardt*, Bundesrecht IV Nr. 2256.

jeder andern Bodennutzung. Für die Zwecke der Landesverteidigung kann der Bund die Eisenbahnen und ihr gesamtes Betriebsmaterial in Anspruch nehmen und «beliebig» darüber verfügen [7]. Die militärischen Interessen sind zu beachten bei der Frage, was für Eisenbahnen konzessioniert oder saniert werden [8]. Die SBB haben der Landesverteidigung «zu dienen» [9]. Die Anlage weiterer kontinentaler Flughäfen ist nur zulässig, «wenn die Interessen der Landesverteidigung es erlauben» [10].

In Festungsgebieten überwiegt das militärische Interesse gegen alle andern Bodennutzungen, wie Flugverkehr, Jagd, Fischerei [11], Naturschutz [12], desgleichen gegen die Grundbuchvermessung [13]. Auch der in Art. 46 Abs. 3 des BG über die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vorgesehene Schutz der Gemeinden versagt gegenüber dem militärischen Interesse an einer bestimmten Stromzuleitung in ein Festungsgebiet [14].

2. Im Anschluß an die militärischen Interessen kommt alles, was für das Staatsvolk so nötig ist, daß es in «Ruhe und Ordnung» leben kann: die Sorge um Sicherheit, Gesundheit, Nahrung und Obdach.

---

[7] Art. 24 des BG über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. Christmonat 1872.

[8] Art. 3 Abs. 2 des vorher zitierten BG und Art. 1 des BG über die Hilfeleistung an private Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen vom 6. April 1939.

[9] Art. 3 des BG über die SBB vom 23. Juni 1944.

[10] Art. 1 lit. a des BB über den Ausbau der Zivilflugplätze vom 22. Juni 1945.

[11] Art. 2 ff. des BB betreffend die Festungsgebiete vom 18. März 1937/20. August 1945. Der Erlaubnisvorbehalt in Art. 7 des BB gilt nur für Fälle, wo die militärischen Interessen nicht gefährdet werden.

[12] Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden *1937* Nr. 140.

[13] Art. 11 der V über die Grundbuchvermessungen vom 5. Januar 1934, V über Vermessungen in Festungsgebieten vom 28. August 1945.

[14] *Burckhardt*, Bundesrecht V Nr. 3300 VI, wo die Landesverteidigung als «oberste Aufgabe des Bundes» bezeichnet wird.

a) Sicherheit: Zahlreiche Vorschriften, welche die «Sicherheit des Verkehrs» gewährleisten sollen, sind, jedenfalls in erster Linie, für die Sicherheit der Menschen da. Die Bahnen haben alle Vorkehren zu treffen, «welche jetzt oder künftig zur öffentlichen Sicherheit nötig befunden werden»[15]. Geleiseanschlüsse sind nur zulässig, wenn sie «ohne Gefährdung» des Betriebes möglich sind[16]. Die elektrischen Anlagen der Bahnen müssen die Sicherheit der Personen «gewährleisten»[17]. Starkstromanlagen müssen so beschaffen sein, daß eine Gefährdung von Personen «in allen Betriebsfällen» ausgeschlossen ist[18]. Im Straßenverkehr geht die Sicherheit der Personen dem Interesse an der freien Benützung der Straße vor, ebenso dem Interesse an der Anbringung von Straßenreklamen oder ästhetischen Rücksichten[19].

In diesen Zusammenhang gehören auch zahlreiche Vorschriften der Kantone über die sicherheitspolizeiliche Beschränkung des Grundeigentums[20].

b) Gesundheit: Der Gebrauch von Trinkwasseranlagen, die gesundheitsgefährliches Wasser liefern, ist bis zur Behebung der Gefahr «verboten»[21]. Räume, die der Verbreitung der Tuberkulose Vorschub leisten, können für den Wohngebrauch gesperrt, oder es kann ihr Gebrauch von der Erfüllung besonderer Bedingungen abhängig gemacht

---

[15] Art. 16 des BG über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. Christmonat 1872.

[16] Art. 1 des BG vom 19. Christmonat 1874 über die Rechtsverhältnisse der Verbindungsgeleise zwischen dem schweizerischen Eisenbahnnetz und gewerblichen Anstalten.

[17] Art. 3 der V über die elektrischen Einrichtungen der Bahnen vom 7. Juli 1933.

[18] Art. 4 der V über die elektrischen Starkstromanlagen vom 7. Juli 1933.

[19] Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 2 MFG; MBVR *42* (1944) 390/91 (Nr. 187).

[20] Siehe § 10 II Ziff. 2e und g.

[21] Art. 261 der V über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 26. Mai 1936.

werden[22]. Straßen und sonstige Verkehrsanlagen sind nur so zu benützen, daß keine ansteckenden Krankheiten verschleppt werden[23]. Aus Rücksicht auf die öffentliche Gesundheit dürfen Schlachthäuser nicht mit Wohnhäusern zusammengebaut werden[24]. Das kantonale Recht enthält zahlreiche baupolizeiliche Einschränkungen im Interesse der öffentlichen Gesundheit[25].

c) Nahrung: Die Sicherstellung der Getreideversorgung des Landes ist nach Art. 23bis BV Bundesaufgabe. Ist die Lebensmittelversorgung des Landes gefährdet, so kann der Bundesrat jede andere Bodennutzung zugunsten der Lebensmittelproduktion beschränken[26].

d) Wohnung: Dafür zu sorgen, daß jedermann ein Dach über dem Kopf hat, ist eine öffentliche Aufgabe, wenn und solange das Angebot an Wohnungen den Bedarf nicht deckt. Da die Gemeinden die Freizügigkeit nicht aufheben oder beschränken können, sind sie auf Grund des Art. 45 BV verpflichtet, den Einwohnern, die sonst obdachlos wären, eine Wohnung zu besorgen[27]. Zur Verhütung von Obdachlosigkeit sind staatliche Gebote und Verbote über den Gebrauch des Bodens zulässig[28]. Die Förderung des Wohn-

---

[22] Art. 42 der VV vom 20. Juni 1930 zum BG gegen die Tuberkulose.

[23] Art. 7 des BG über Maßnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien vom 2. Juli 1886.

[24] Art. 37 der Fleischschauverordnung vom 26. August 1938.

[25] Vgl. § 10 II Ziff. 2 f.

[26] Vgl. Art. 4 des BG über die Sicherstellung des Landes mit lebenswichtigen Gütern vom 1. April 1938, unter den zahlreichen kriegswirtschaftlichen Erlassen zum Beispiel Art. 1 des BRB über die Ausdehnung des Ackerbaues vom 1. Oktober 1940. Gegenüber dem Interesse an einer ausreichenden Ackerfläche verweist Art. 10bis des BRB über außerordentliche Bodenverbesserungen zum Zwecke der Lebensmittelversorgung (Fassung vom 24. März 1942) die Interessen des Naturschutzes sowie von Jagd und Fischerei in den zweiten Rang. Sie sind nur «nach Möglichkeit» zu wahren.

[27] BGE *49* I 338/39, ZBl *46* (1945) 418/19.

[28] BRB betreffend Maßnahmen gegen die Wohnungsnot vom 15. Oktober 1941/8. Februar 1946 und BRB über den Aufschub

baues zur Anpassung des Wohnungsvorrates an den Bedarf ist eine der wichtigsten Gegenwartsaufgaben der Gemeinden, der Kantone und des Bundes[29].

3. Die weitaus größte Gruppe der für die Landesplanung maßgeblichen Rechtssätze dient den Zielen des Wohlfahrtstaates. Hieher gehören vor allem die Wasserbau- und Forstpolizei, die Wasserkraftnutzung, das Verkehrswesen (soweit es sich nicht um Vorschriften für die Sicherheit und Gesundheit von Personen handelt), der Natur- und Heimatschutz und dgl. Für den Fall, daß diese öffentlichen Aufgaben untereinander kollidieren, ergeben sich aus der Gesetzgebung einige Anhaltspunkte für die Klassierung. Beispiele:

Die Erhaltung des schweizerischen Waldareals prävaliert im Prinzip gegenüber jeder andern Bodennutzung, die «gute Waldwirtschaft» gegenüber Nebennutzungen[30].

Aus einer Reihe bundesrechtlicher Erlasse ergibt sich, daß die Interessen des Natur- und Heimatschutzes gegenüber den Interessen an der Errichtung öffentlicher Werke in den zweiten Rang verwiesen sind[31]. Das gilt im Prinzip auch bei der Erstellung von Wasserkraftwerken[32]. Ebenso

---

von Umzugsterminen vom 28. Januar 1944. Vgl. dazu *Roos*, Die Bekämpfung der Obdachlosigkeit, MBVR *43* (1945) 368 ff.

[29] Die Zuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Art. 34 quinquies Abs. 3 BV. Vgl. Botschaft und Entwurf zu einem BB betreffend Maßnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit vom 29. April 1947 (BBl *1947* II 1 ff.).

[30] Art. 31, 21, 23 und 24 des BG betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902.

[31] Nach Art. 9 des BG über die Enteignung vom 20. Juni 1930 sind Naturschönheiten «nach Möglichkeit» zu schonen, und die Werke sind so auszuführen, daß sie das Landschaftsbild «möglichst wenig» stören. Eine ähnliche Vorschrift enthält Art. 12 der V über elektrische Schwachstromanlagen und Art. 72 der V über die elektrischen Starkstromanlagen, beide vom 7. Juli 1933. Nach Art. 3 Abs. 5 des BB vom 4. April 1935 ist beim Alpenstraßenbau dem Schutz und der Erhaltung des Landschaftsbildes «angemessen Rücksicht zu tragen».

[32] Art. 22 des BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916.

prävaliert die Wasserkraftnutzung gegenüber Wasserbezugsinteressen; sogar «im Umfange des dringenden Bedürfnisses» ist der Wasserbezug nur geschützt, soweit er die Benützung der Wasserkraft «nicht ernstlich gefährdet»[33]. Auch die Flößerei ist der Wasserkraftnutzung untergeordnet[34], desgleichen der Wasserbaupolizei[35].

Aus der Elektrizitätsgesetzgebung ergibt sich, daß der Stromtransport dem Interesse an andern Bodennutzungen vorgeht. Bei der Anlage von Schwachstromleitungen ist auf den Bestand unterirdischer Kanäle und Leitungen «möglichst» Rücksicht zu nehmen[36]. Hochspannungsleitungen längs Straßen und über öffentlichen Plätzen sind «tunlichst» zu vermeiden, über Gebäuden sind sie so anzulegen, daß sie bei allfälligen Bauarbeiten «möglichst wenig» hinderlich oder gefährlich sind[37].

Beim Gebrauch der Straßen und sonstiger Verkehrsanlagen ist das Interesse an der Bekämpfung von Tierseuchen wichtiger als das Interesse an ungestörtem Verkehr[38].

Das Interesse an der Erhaltung des Fischbestandes geht dem Interesse an der ungehinderten Ableitung von Abwässern vor[39].

Eine Reihe von Rechtssätzen ordnet die Rangordnung verschiedener Nutzungen der gleichen Gattung. So gebührt unter mehreren Kraftwerkprojekten der Vorrang dem, das «dem öffentlichen Wohl in größerem Maße dient, und wenn

---

[33] Art. 53 daselbst.

[34] Art. 28 daselbst.

[35] Art. 3 Abs. 3 des BG über die Wasserbaupolizei vom 23. Brachmonat 1877.

[36] Art. 7 Abs. 1 des BG über die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902.

[37] Art. 111 und 110 Abs. 3 der V über die Starkstromanlagen vom 7. Juli 1933.

[38] Art. 4 ff. des BG über die Bekämpfung von Tierseuchen vom 13. Juni 1917.

[39] Art. 21 des BG über die Fischerei vom 21. Dezember 1888 und Spezialverordnung dazu vom 17. April 1925.

sie darin einander gleichstehen, dem, mit welchem für die wirtschaftliche Ausnützung des Gewässers am besten gesorgt ist[40].

Bei den Eisenbahnen prävaliert der Fernverkehr gegenüber dem Ortsverkehr, der allgemeine Verkehr gegenüber dem Touristenverkehr[41], auf Bergpoststraßen der Postverkehr gegenüber dem übrigen Verkehr[42], auf Hauptstraßen mit Vortrittsrecht der Verkehr in der Längsrichtung gegenüber dem einmündenden und kreuzenden Verkehr[43].

III.

Es kann nicht unsere Aufgabe sein, ein vollständiges Verzeichnis derartiger gesetzlicher Hinweise auf die Rangordnung der Planungsaufgaben unter sich zu geben. Auch ein vollständiges Verzeichnis könnte keinesfalls die Annahme begründen, die Rangordnung sei durch die Gesetzgebung ein für allemal fixiert oder auch nur fixierbar. Immer wieder gilt es, in einem bestimmt umgrenzten Raum eine Synthese der verschiedenen öffentlichen Interessen zu versuchen und, wo das nicht gelingt, durch sorgfältige Abwägung der besondern Verhältnisse die Rangordnung zu bestimmen.

Die im vorigen Abschnitt gegebene Rangordnung kann nur als allgemeine Richtlinie gelten. Ein geringfügiges militärisches Interesse kann zum Beispiel gegenüber einem wichtigen Interesse an einer andern Bodennutzung einmal geopfert werden.

Vor allem ist folgendes zu beachten: Es sind unzählige Kollisionsfälle denkbar, wo Interessen der gleichen Gruppe

---

[40] Art. 41 des BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte.

[41] Art. 1 des BG vom 2. Oktober 1919 über die Unterstützung von privaten Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen zum Zwecke der Einführung des elektrischen Betriebes.

[42] BRB über den Wagenverkehr auf Bergpoststraßen vom 12. Juni 1936.

[43] Art. 27 Abs. 2 MFG.

miteinander konkurrieren, zum Beispiel Ackerbau gegen Wohnbau, Landwirtschaft gegen Forstwirtschaft, Kiesbaggerei gegen Fischerei, Heimatschutz gegen Wasserkraftnutzung. Es ist nicht möglich, diese Interessen generell gegeneinander abzuwägen. Das kann man nur hier und jetzt tun. In diesem Sinne erklärt zum Beispiel Art. 22 Abs. 1 des BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte: «Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.» Ob das allgemeine Interesse an Naturschönheiten überwiege, kann nur im Hinblick auf einen bestimmten Raum und auf ein bestimmtes Kraftwerkprojekt ermittelt werden.

Daher setzt sich die Landesplanung aus einer unendlichen Reihe von Rangordnungsentscheiden über abgegrenzte Räume zusammen. Diese Entscheide können durch Rechtssätze nur vorbereitet, nicht getroffen werden. Der Gesetzgeber kann die Rangordnung nur gattungsmäßig und in groben Konturen vorausbestimmen und damit die Grundlage dafür schaffen, daß der Entscheid im Einzelfall als Akt der gesetzmäßigen Verwaltung ergehen kann. Je genauer die geographischen Vorbedingungen erforscht, das Gewicht der einzelnen Planungsaufgaben abgewogen und die technischen Möglichkeiten abgeklärt sind, um so bessere Regeln kann er aufstellen. Aber er wird seine Aufgabe nie darin sehen können, eine erschöpfende, für jeden Sachverhalt zutreffende Rangordnung zu schaffen.

§ 14. Die Koordination der Planungsmittel

Spielt sich die Bewertung und Klassierung der Planungsaufgaben ausschließlich auf dem Parkett der öffentlichen Interessen ab, so rückt bei der Koordination der Planungsmittel, also bei der Auswahl der Rechtsbehelfe, die den Vollzug des im öffentlichen Interesse Geplanten ermöglichen, fördern oder sichern sollen, das Verhältnis des Staates zum Bürger in den Vordergrund des Interesses. Je

nach dem Gewicht, das der Freiheit des Bürgers im Vergleich zur geplanten Bodennutzung beigelegt wird, kann das Recht mehr aufs Ermöglichen und Fördern oder aufs Sichern und Erzwingen eingestellt werden. Dabei ist wohl möglich, nach der Wichtigkeit und Schwierigkeit der einzelnen Planungsaufgaben zu differenzieren und hier ein schwächeres, dort ein stärker wirkendes Mittel einzusetzen.

Als Ausgangspunkt scheint folgendes wichtig zu sein: Art. 2 BV erklärt den Schutz der Freiheit und die Rechte der Eidgenossen als Zweck des Bundes. Das ist m. E. ein verbindlicher Befehl für die Behörden des Bundes und der Kantone, Eingriffe in die Freiheit und die Rechte der Bürger auf das Mindestmaß zu beschränken. Das entspricht übrigens der ganzen Tradition des schweizerischen Rechtsstaates. Das verwaltungsrechtliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit polizeilicher Eingriffe in die Rechte des Bürgers ist ein Anwendungsfall des Art. 2 BV[1].

Die Anwendbarkeit des Prinzips dürfte kaum bestritten sein. Es besteht nur eine Schwierigkeit: Die Behelfe, die das Vermögen des Bürgers am wenigsten schmälern, sind zuweilen von schwacher Wirksamkeit oder sehr teuer; starkwirkende Eingriffe, namentlich öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die — richtig dosiert — den Staat scheinbar nichts kosten, sind besonders wirksam. Immerhin sind auch unter den andern Planungsmitteln sehr oft Kombinationen, deren Wirkung den öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen sehr nahe kommt, möglich.

Die Auswahl muß im Einzelfall nach sorgfältiger Abwägung der Interessen getroffen werden. Hier kann es sich nur darum handeln, eine Auslegeordnung der wichtigsten Planungsmittel zu machen, aus denen die Wahl im Einzelfall zu treffen ist.

---

[1] Es ist auch eine Konsequenz der Eigentumsgarantie, *Blumenstein*, MBVR *31* (1933) 422 ff. Beispiel einer Verletzung der Verhältnismäßigkeit: BGE *56* I 275 ff.

A. Planungsmittel, die ins Privateigentum nicht eingreifen

I.

Zu den Rechtsbehelfen, die in den Dienst der Landesplanung gestellt werden können, gehört vorab der «planmäßige» Gebrauch unbeweglicher öffentlicher Sachen. Ein sehr bedeutender Teil des Grundeigentums, namentlich in den Städten, befindet sich in öffentlicher Hand[2].

1. Zu einem beachtlichen Teil handelt es sich dabei um *Finanzvermögen*, also um Grundeigentum, das in jeder Hinsicht dem Privatrecht unterstellt ist. Das Gemeinwesen kann in seiner Eigenschaft als Privateigentümer dafür sorgen, daß jetzt und später auf dem ihm gehörenden Areal nichts unternommen wird, was einer guten Bodennutzung und dem Gemeinwohl abträglich wäre. Es kann frei bestimmen, welcher Boden überbaut oder nicht überbaut werden soll. Es kann, wie jeder andere Grundeigentümer, Land kaufen, verkaufen und tauschen. Bei der Veräußerung kann es durch Erstellung geeigneter Dienstbarkeiten, bei Miete und Pacht durch entsprechende Vertragsklauseln eine gute Bodennutzung sicherstellen und so eine wohlüberlegte, planmäßige Siedlungspolitik betreiben.

---

[2] Das Gebiet der Stadt Zürich mißt 8785,7 ha. Davon besitzt die Stadt 2241,8 ha (25,5%) zu Eigentum. Das Stadtgebiet von Bern mißt 5119,5 ha. Davon besitzt die Einwohnergemeinde 707 ha, die Burgergemeinde 1849 ha zu Eigentum. Einwohnergemeinde und Burgergemeinde zusammen besitzen 49,9% des Stadtgebietes. Das Stadtgebiet von Biel mißt 2158,5 ha. Davon sind Eigentum der Einwohnergemeinde 236,7 ha, der Bürgergemeinde 947,2 ha, zusammen 54,8% des Stadtgebietes. Dabei sind die im Eigentum des Bundes und der Kantone stehenden Bodenflächen der drei Städte nicht inbegriffen. Vgl. für das Ausmaß der Stadtgebiete: Nr. 13 der Statistitchen Mitteilungen des schweizerischen Städteverbandes, 1947, 1; für das Ausmaß des städtischen Grundeigentums: Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1945, 52, Statistisches Jahrbuch der Stadt Bern 1945/46, 101, Statistische Chronik der Stadt Biel 1945, 12. — In Basel-Stadt besaß die öffentliche Hand 1930 von 3706 ha Gesamtfläche 777 ha (*Salathin*, Boden- und Wohnverhältnisse in Basel, Basler Diss. 1938, 80/82).

Es kann Bauland namentlich auch nur im Baurecht (Art. 675 und 779 ZGB) vergeben, anstatt es zu verkaufen und im Baurechtsvertrag alle erforderlichen und nützlichen Vorbehalte für den Vollzug künftiger Planungsergebnisse anbringen. Das hat allerdings auch seine nicht unbeträchtlichen Tücken[3]. Ob das ein wirklicher Nachteil oder ein Vorteil sei, hängt davon ab, ob man es staatspolitisch als wünschenswert erachtet, daß die Städte der Neuzeit immer mehr die Rolle der mittelalterlichen Feudalherren übernehmen und ihre politische Macht mit einem ausgedehnten Landbesitz, auf dem ein Heer von Baupächtern siedelt, kumulieren.

Das rein privatrechtliche Regime des Finanzvermögens bedeutet allerdings auch, daß von diesem Grundeigentum aus nur in beschränktem Maße auf den Gebrauch des übrigen Bodens eingewirkt werden kann. Die nachbarrechtlichen Grundeigentumsbeschränkungen gelten für diese wie für andere Grundstücke. Als bloßer Privateigentümer muß das Gemeinwesen Durchleitungsrechte (Art. 691 ZGB), Notwegrechte (Art. 694 ZGB) und Notbrunnenrechte (Art. 710 ZGB) einräumen. Es kann dabei nur beschränkte Sicherungen für sich beanspruchen. Es hat wohl Anspruch darauf, daß bei der Einräumung von Notleitungsrechten «auf seine Interessen in billiger Weise Rücksicht genommen werde» (Art. 692 Abs. 1 ZGB). Der Notweg muß so angelegt werden, wie es ihm «am wenigsten schädlich» ist (Art. 694 Abs. 2 ZGB). Beim Notbrunnen ist «vorzugsweise auf das Interesse des zur Abgabe Verpflichteten Rücksicht zu nehmen» (Art. 710 Abs. 2 ZGB).

In Fällen, wo von einem Gemeinwesen gegenüber den Grundstücken seines Finanzvermögens solche Rechte verlangt werden, wird es bei der Berücksichtigung seiner Interessen mit Recht auch das Interesse an einer guten Orts-

[3] Darüber einläßlich *Klöti*, Das Baurecht des ZGB im Dienste kommunaler Boden- und Wohnungspolitik, Heft 52 der Statistik der Stadt Zürich 1943. Siehe auch die dort zitierte Literatur und Judikatur.

und Regionalplanung geltend machen. Allein, ob die Gewährung eines Leitungs-, Weg- oder Brunnenrechts zur Wahrung des in einem Orts- oder Regionalplan dargestellten öffentlichen Interesses verweigert werden könnte, erscheint sehr zweifelhaft[4], und namentlich wird kaum erzwungen werden können, daß auf dem Grundstück des Ansprechers überhaupt keine planwidrigen Bauten erstellt werden.

2. Wesentlich wirksamere Behelfe für die Durchsetzung von Orts- und Regionalplänen sind bei den Sachen des *Verwaltungsvermögens* vorhanden, vor allem bei den Sachen, die dem Betrieb einer *öffentlichen Anstalt* dienen. Die für die Landesplanung wichtigsten Anstalten sind die Gas- und Elektrizitätswerke, die Wasserversorgungen und die Abwässerkanalisationen. Durch eine plangemäße Disposition der Leitungsstränge kann die bauliche Entwicklung einer Ortschaft oder Region wirksam gelenkt werden. Es besteht bundesrechtlich keine Pflicht, daß solche Anstalten alle Einwohner einer Gemeinde bedienen[5]. Die Gemeinden können daher den Aktionsbereich solcher Anstalten frei bestimmen. Sie können deren Tätigkeit zum voraus auf einen Dorfkreis oder auf jenes Gebiet beschränken, das sie nach dem Ergebnis der Ortsplanung als Bauzone betrachten. Sie haben in der Formulierung der Abschlußbedin-

---

[4] Bei dem in BGE *58* I 236 ff. dargestellten Fall wurde das Durchleitungsrecht nicht gegenüber einer Sache des Finanzvermögens, sondern gegenüber einer öffentlichen Straße verlangt.

[5] In dem in BGE *42* I 180 ff. dargestellten Fall hat der Staatsrat des Kantons Neuenburg das Elektrizitätswerk von Le Locle zur Lieferung von Strom an eine Bewerberin verhalten, die sich weigerte, die vom frühern Grundeigentümer geschuldeten Installationskosten zu bezahlen. Das Bundesgericht hat festgestellt, daß der Entscheid des Staatsrates nicht gegen Bundesrecht verstoße. Es führt aber zu diesem Entscheid aus: «Sa décision, dans le cas particulier, ne préjuge nullement celle qu'il pourrait être appelé à rendre le jour où la commune aurait des motifs sérieux de refuser un abonnement onéreux pour elle.» — Siehe auch ZBl *31* (1930) 621/22.

gungen größte Freiheit. Rein fiskalische Interessen dürfen nicht entscheiden[6], wohl aber mitberücksichtigt werden[7]. Um so mehr muß es zulässig sein, das öffentliche Interesse an einer planmäßigen Ortsgestaltung bei der Abgrenzung des Aktionsbereichs der Anstalt und bei der Formulierung der Anschlußbedingungen zu berücksichtigen. Voraussetzung ist lediglich, daß dies durch einen Rechtssatz des Gemeinwesens, dem die Anstalt unterstellt ist, vorgeschrieben oder zugelassen wird[8]. Wo also das kantonale oder Gemeinderecht für diese Anstalten den Kontrahierungszwang allgemein vorschreibt[9], muß dies vorerst geändert werden.

3. Die Wirksamkeit einer solchen Regelung kann noch wesentlich gesteigert werden durch eine plangemäße Benützungsordnung der *Sachen im Gemeingebrauch*, vorab der Straßen, Plätze und Gewässer.

a) Das Netz der öffentlichen Straßen ist heute, besonders in den Gebieten, in denen eine Planung als dringend erscheint, derart dicht, daß, wo immer gebaut wird, die Einlage von Leitungen in Straßen und Plätze oder das Über-

---

[6] BGE *37* I 531.

[7] Daraus ist namentlich gefolgert worden, daß die Gemeinden die Stromabgabe davon abhängig machen dürfen, daß die Anlagen beim Abnehmer durch ihre eigenen Installateure oder durch solche, die von ihr anerkannt sind, durchgeführt werden. BGE *38* I 31 ff.; *39* I 187 ff.; *41* I 373 ff.; *47* I 242 ff. Das zuletzt genannte Urteil kritisiert *Fleiner*, Bundesstaatsrecht, 382, als «abscheuliches Exempel». Siehe auch *Burckhardt*, Bundesrecht II Nr. 422 I, ferner ZBl *37* (1936) 306, *41* (1940) 114 ff.

[8] Nach dem Entwurf vom 26. Mai 1945 zu einer Teilrevision des Solothurner Baugesetzes (§ 7 Ziff. 10) sollen die Gemeindebaureglemente enthalten: «Vorschriften über die mittelbare Erzwingung der Einhaltung der Zoneneinteilung, beispielsweise durch Verweigerung von Bausubventionen oder der Zufuhr von öffentlichen Leitungen (Kanalisation, elektrischer Strom, Wasser, Gas usw.) oder des Ausbaues bzw. der Übernahme von Zufahrtsstraßen in Gebieten, wo ein Bauvorhaben planwidrig ist.»

[9] Vgl. zum Beispiel ZBl *26* (1925) 229 ff.

spannen solcher Anlagen mit Leitungsdrähten kaum zu umgehen ist. Nun sind aber die Gemeinwesen nicht verpflichtet, die Sachen im Gemeingebrauch zu beliebiger Verwendung freizugeben. Wie weit ein Recht auf Benützung öffentlicher Straßen oder Plätze bestehe, entscheidet ausschließlich das kantonale Recht[10]. Den Gemeingebrauch übersteigende Nutzungen können die Gemeinwesen verweigern oder nur unter Bedingungen gestatten[11]. Insbesondere sind sie nicht gehalten, die Einlage von Leitungen in den Straßenkörper zu gestatten und ihre Straßen mit Leitungsdrähten anderer Elektrizitätswerke überspannen zu lassen[12]. Sie sind es erst recht nicht, wenn damit Anlagen, die einem rechtskräftig genehmigten Ort- oder Regionalplan widersprechen, bedient werden sollen.

Die Möglichkeiten sind damit nicht erschöpft. Durch die Regelung des Plakatanschlages an den öffentlichen Straßen und sonstigen Verkehrseinrichtungen können zum Beispiel die Interessen des Heimatschutzes wirksam wahrgenommen werden[13]. Polizeierlaubnisse für den gesteigerten Gemeingebrauch (Aufstellung von Kiosken und Marktständen, Bewilligung von Einfahrten für Garagen und dgl.) und Konzessionen für Sondernutzungen, wie etwa die Anlage von Rollbahngeleisen über Straßengebiet zum Betrieb

---

[10] BGE *52* I 85.

[11] BGE *66* I 9. Anwendung des Prinzips auf den Luftraum über einer öffentlichen Straße: ZBl *41* (1940) 450.

[12] Damit können die Gemeinden für ihre eigenen Werke ein *faktisches Monopol* herstellen. Vgl. für die elektrischen Verteilanlagen Art. 46 Abs. 3 des BG vom 24. Juni 1902 über die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen; dazu *Ruck*, Das faktische Monopol im schweizerischen Elektrizitätsrecht, in der Festgabe für Fritz Götzinger, Heft 10 der Basler Studien zur Rechtswissenschaft, 1935, 224 ff.; *Weber*, Das faktische Monopol der Gemeinden auf dem Gebiete der Elektrizitätswirtschaft, ZBl *43* (1942) 121 ff.; ferner BBl *1904* I 201 ff. Für die übrigen Anstalten siehe BGE *58* I 236 ff., 292 ff.; *40* I 188 ff.; *Salis*, II Nr. 761; vgl. auch *Oesch*, Die rechtliche Seite des Konkurrenzkampfes zwischen privat- und gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen, ZBl *34* (1933) 370 ff.

[13] Vgl. ZBl *32* (1931) 459 ff., *46* (1945) 390, *48* (1947) 188 ff.

von Steinbrüchen, Sandgruben und dgl., können «planmäßig» erteilt oder verweigert werden. Das Gemeinwesen hat es damit fast immer in der Hand, solche störende Betriebe dorthin zu verweisen, wo sie die übrigen Bodennutzungen und das Landschaftsbild am wenigsten beeinträchtigen.

b) Bei den herrenlosen Sachen, vorab den öffentlichen Gewässern, haben die Kantone wiederum alle Kompetenz, den Gemeingebrauch und die Sondernutzungen planmäßig zu gestalten, den Schilfbestand zu schonen, das Landschaftsbild zu bewahren, die Badeanstalten an den rechten Platz zu verweisen und Kiesbaggereien am falschen Ort zu verhindern. Das kantonale Recht bestimmt die Grenzen der öffentlichen Gewässer ungleich[14]. In jedem Fall aber bleiben an flachböschigen Gewässern, namentlich an Seen, wertvolle Uferstreifen, die nutzbar und in der Regel für Landauffüllungen und Bauten von Bootshäusern, Schiffsstegen, Ferienhäusern und dgl. sehr begehrt sind. Wo an solchem Boden nicht auf Grund eines besondern Rechtstitels Privateigentum nachgewiesen wird (Art. 664 Abs. 2 ZGB), disponieren die Kantone frei darüber. Bei klugem Gebrauch dieser Kompetenz ist es in den allermeisten Fällen möglich, unerwünschte, «planwidrige» Bauten vom Ufer fernzuhalten[15]. Durch geeignete Vorschriften über die Einleitung von Abwässern in das öffentliche Gewässer kann — ohne Eigentumsbeschränkung — auch der Ge-

---

[14] Mittlere Wasserstandslinie: SZ § 1 der V über den Verkauf von Strandboden vom 26. Januar 1878, ebenso TG BGE *56* I 256, TI SJZ *24* 85. Hochwassergrenze: BE § 77 Abs. 1 des EG zum ZGB. Ganze Uferböschung als Bestandteil des öffentlichen Gewässers: ZH, *Burckhardt*, Bundesrecht III 1073 II; SO SJZ *13* 391.

[15] Nach § 4 der schwyzerischen Strandbodenverordnung vom 26. Januar 1878 hat der Regierungsrat bei jedem Gesuche um Strandbodenabtretung zu prüfen, «ob die gewünschte Landanlage, Baute oder Auffüllung nicht die Sicherheit der Schiffahrt, den Wasserzu- oder -abfluß, die Anlage neuer Quais oder Straßen oder ein anderes öffentliches Interesse gefährde».

brauch und namentlich die Überbauung der anstoßenden Grundstücke beeinflußt werden[16].

4. Vor allem sind auch die *Regalien* ein wichtiges Planungsmittel. Bei der Handhabung des Wasserregals sind die Kantone bundesrechtlich verpflichtet, «zweckmäßig» zu handeln, also auf eine optimale Nutzung hin zu tendieren. Beim Bergregal werden sie es, schon wegen der Armut unseres Bodens an Erzen, aus eigenem Entschluß tun. Nichts hindert sie, die Konzession mit einem solchen Assortiment von Bedingungen und Auflagen zu garnieren, daß der Konzessionsnehmer gezwungen ist, das zu verwirklichen, was nach den Ergebnissen der Landesplanung als optimale Bodennutzung erscheint.

Das gilt auch für Jagd und Fischerei, wo die Kantone nicht nur durch zweckmäßige Polizeivorschriften über das Jagen und Fischen, sondern vor allem auch durch die Errichtung von Schonrevieren, Wildschutzreservaten und dgl. eine gute Bodennutzung erzwingen und das Gegenteil verhindern können[17].

5. Was für die Regalien gilt, gilt mutatis mutandis für jedes Unternehmen, das nur auf Grund einer staatlichen *Verleihung* ausgeübt werden kann, namentlich also für die Bahnen, die Schiffahrt, die Luftfahrt und den motorisierten gewerbsmäßigen Transport von Personen und Gütern über öffentliche Straßen.

II.

1. Zu den weitern Rechtsbehelfen, mit denen eine gute Bodennutzung ermöglicht oder gefördert werden kann, gehören vorab die *Subventionen und Subventionsbedingungen*. Durch die Gewährung oder Verweigerung von Staats-

---

[16] Die Kantone können auf Grund ihrer durch Art. 664 Abs. 1 ZGB anerkannten Hoheit dabei über Art. 21 des BG betreffend die Fischerei vom 21. Dezember 1888 und die Spezialverordnung dazu vom 17. April 1925 hinausgehen.

[17] BGE *42* I 195 ff.

beiträgen und durch die Aufstellung von geeigneten Subventionsbedingungen oder -auflagen, kann die Anlage von Straßen, Bachverbauungen, Bodenmeliorationen, Wohnbauten und dgl. in sehr wirksamer Weise gelenkt werden. Voraussetzung ist eine Fassung der Subventionsgesetze, die es gestattet, auf das Ergebnis der Planung Rücksicht zu nehmen, ohne daß das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung verletzt wird. Die Subventionsvoraussetzungen sind vielfach so allgemein formuliert, daß das ohne Schwierigkeit möglich ist. Ausgeführt und subventioniert werden sollen die «vom öffentlichen Interesse verlangten Verbauungen, Eindämmungen und Korrektionen»[18]. Bei der Anlage neuer Schutzwälder sowie bei Aufforstungen und Verbauungen in bestehenden Schutzwäldern ist die gute Bodennutzung schon begriffsmäßig vorausgesetzt, da jeder Wald, der Schutzwald ist, schon durch seinen Bestand eine notwendige Sicherheitsvorkehr gegen Bodenschäden darstellt[19]. Weganlagen in Schutzwäldern werden subventioniert, wenn sie «zweckentsprechend» sind[20]. Bei den Wohnbausubventionen ist «den Gesichtspunkten der Landes-, Regional- und Ortsplanungen Rechnung zu tragen». Diese Vorschrift läßt die Subventionsbehörden nach weitestem Ermessen walten. Namentlich können die Subventionen verweigert werden für Wohnbauten, die außerhalb abgegrenzter Bauzonen liegen; ja es steht nichts im Weg, sogar ganze Gebiete und Siedlungszentren von der Subventionierung auszuschließen und damit die Wohnbautätigkeit dorthin zu lenken, wo sie als beste Bodennutzung erscheint[21]. Auch bei der Subventionierung landwirtschaft-

---

[18] Art. 5 und 9 des BG über die Wasserbaupolizei vom 22. Juni 1877.

[19] Art. 3 Abs. 2 des BG betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902.

[20] Art. 25 und 46 desselben BG.

[21] Vgl. Art. 2 Abs. 3 der Vf des EMD vom 5. Oktober 1943, wo auch von der Bekämpfung der Landflucht die Rede ist. Zu beachten ist allerdings, daß jede Gemeinde infolge der Nieder-

licher Bodenmeliorationen (Entwässerungen, Bewässerungen, Güterstraßen und dgl.) ist «die Beschaffenheit und Wichtigkeit» des Unternehmens zu berücksichtigen[22].

Dazu kommt, daß in den erwähnten Fällen der Bund nur subventioniert, wenn auch der Kanton Beiträge leistet. Die Kantone aber sind frei, in ihren eigenen Gesetzen die Voraussetzungen für ihre Beiträge so zu umschreiben, daß die Interessen der Landesplanung dabei gewahrt werden[23]. Damit können sie auch die Bundesbeiträge kanalisieren und so die Wirkung ihrer eigenen Subventionsbedingungen verstärken.

2. Diese Möglichkeit besteht nicht bei einer Anzahl anderer Maßnahmen des Bundes, die darauf abzielen, den Betrieb der Landwirtschaft rentabel zu machen, den Ackerbau und den Obstbau zu fördern, die milchwirtschaftliche Produktion zu regeln, die Selbstversorgung der Landwirte zu fördern, die Landesversorgung aus eigenem Boden wenigstens teilweise sicherzustellen und die Landflucht abzubremsen. Hieher gehören zum Beispiel die *Abnahme- und Preisvorteilsgarantie* und die *Qualitätsprämie* für inländisches Brotgetreide und die *Mahlprämie* für das im Haushalt des Produzenten verbrauchte Getreide, die *Anbauprämie* für die Produzenten der übrigen Ackerfrüchte und die Maßnahmen zur Milchpreisstützung und zur Umstellung des *Obstbaues* auf Tafelobst und hochwertiges Wirtschafts-

---

lassungsfreiheit verpflichtet ist, ihren Einwohnern für Obdach zu sorgen (vgl. § 13/II, Ziff. 2 d). Aus diesem Grunde wäre es kaum richtig, etwa den Städten von einer bestimmten Größe an die Wohnbausubventionen zur Bekämpfung der Landflucht einfach zu sperren.

[22] Art. 9 lit. a des BG über die Förderung der Landwirtschaft vom 22. Dezember 1893.

[23] Diese Freiheit ist allerdings bei Bachverbauungen und Aufforstungen sehr relativ. Im Prinzip ist die Beitragspflicht bundesrechtlich geordnet. Vgl. Art. 5 des BG über die Wasserbaupolizei vom 22. Juni 1877 und Art. 37 des BG betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902.

obst[24]. Nachdem nun durch Art. 31bis BV ein tragfähiges Verfassungsfundament für eine umfassende Agrargesetzgebung erstellt ist, wird zu prüfen sein, wieviel von dem, was bisher jenseits der BV dekretiert wurde, im Interesse einer optimalen Bodennutzung weiter ausgebaut werden kann und soll, namentlich, ob nicht die Milchpreisstützung auf die durch Bodenbeschaffenheit und Lage für die Graswirtschaft prädestinierten Gebiete beschränkt und damit der Anreiz zum Ackerbau in den übrigen Gebieten verstärkt werden soll. Ferner, ob die gesamten staatlichen Interventionen nicht noch mehr als bisher auf die Förderung der Selbstversorgung der bäuerlichen Familien eingestellt werden sollen[25].

Die revidierten Wirtschaftsartikel der BV eröffnen vor allem auch die Möglichkeit, die auf Grund der Kriegsvollmachten erlassenen Vorschriften gegen die Spekulation mit landwirtschaftlichen Gütern ins ordentliche Bundesrecht überzuführen[26].

Nicht zum Inventar der *ordentlichen* Planungsmittel gehören Einfuhrverbote für landwirtschaftliche Produkte und Schutzzölle zur Stützung der Inlandpreise solcher Produkte; die Einfuhrverbote nicht, weil die Schweiz als Industriestaat in ganz besonderer Weise am freien internationalen Warenaustausch interessiert ist, die Schutzzölle nicht, weil Art. 29 BV sie für die «zum nötigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände» nur «unter außerordentlichen Umständen» und nur «vorübergehend» zuläßt.

3. Auch das *Steuerrecht* kann im Dienste der Landesplanung verwendet werden. Die Besteuerung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes zum Ertragswert, wie sie das

---

[24] Vgl. § 9/VI, Ziff. 2—5.

[25] Vgl. dazu namentlich *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl., 323 ff., besonders 339.

[26] Vgl. dazu die Verhandlungen des schweizerischen Juristenvereins 1945, namentlich die Referate von *Jenny* und *Guisan*, ZSR neue Folge *64* (1945) 219a ff. und 295a ff.

Wehrsteuerrecht vorsieht, ist im Prinzip in einer großen Anzahl von Kantonen eingeführt[27]. Nun werden aber im Wehrsteuerrecht nicht alle landwirtschaftlichen Grundstücke zum Ertragswert besteuert, sondern nur die, deren Verkehrswert im wesentlichen durch die landwirtschaftliche Nutzung bestimmt wird. Damit wird landwirtschaftlich genutztes Bauland ausgenommen[28].

Wird nun durch einen Orts- oder Regionalplan das Bauland gegenüber den Gebieten der Land- und Forstwirtschaft abgegrenzt, so gibt das nicht nur einen beachtlichen Hinweis für die Anwendung des Steuerrechts, sondern das Steuerrecht wird unter dieser Voraussetzung seinerseits zu einem Instrument der Landesplanung. Es gibt dem Eigentümer von Boden, der in der Baulandzone liegt, einen Anreiz, ihn auch wirklich als Bauland zu verwenden. Dieser Anreiz kann durch eine entsprechende Formulierung der Bewertungsvorschriften innert gewissen Grenzen «planmäßig» reguliert und intensiviert werden. Damit dient das Steuerrecht der Landesplanung noch in einem andern Sinne: Es wirkt einer übermäßigen Verteuerung des Bodens in der Bauzone entgegen. Je größere steuerrechtliche Vorteile der Eigentümer landwirtschaftlich genutzten Bodens in einer Bauzone genießt, desto lieber behält er ihn und desto teurer verkauft er ihn. Je mehr ihn die jährliche Steuerlast drückt, desto eher und wohlfeiler verkauft er ihn[29].

---

[27] Vgl. darüber Die Steuern in der Schweiz, bearbeitet von der eidgenössischen Steuerverwaltung, 1. Teil, Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen, 1947.

[28] BGE *72* I 212 ff. Vgl. SH Art. 12 Abs. 2 StG: «Für baureifes Land gilt, auch wenn es der Landwirtschaft dient, der Verkehrswert als Steuerwert.»

[29] Daß man sich bei jeder derartigen steuerrechtlichen Hilfsaktion zugunsten der Landesplanung vor fiskalischen Exzessen hüten muß, bedarf keines Kommentars. Im Kanton BL sollen 1929 zur gewaltsamen Erhöhung der Steuerkraft die Bauzonen überdimensioniert worden sein. *Trüdinger und Arnold*, Regionalplan Basel-Stadt + Baselland, 63.

Eine Kombination mit einer wohldosierten Mehrwertsteuer, die nur von der Differenz zwischen dem bisherigen Steuerwert und dem Verkaufswert zu erheben wäre, könnte die Wirkung noch verbessern. Je kleiner diese Differenz im Einzelfall ist, um so geringer ist die Steuer und um so größer der Anreiz zum Verkaufen. Werden dagegen in einer landwirtschaftlichen Zone Baulandparzellen verkauft, so wird die Differenz zwischen dem bisherigen Steuerwert und dem Verkaufswert größer. Dementsprechend wächst auch die Mehrwertsteuer und bremst damit den Anreiz zu solchen Verkäufen ab.

Daß die Wirkung derartiger fiskalischer Vorkehren für sich allein nur sehr bescheiden ist — ganz besonders auch wegen der vielen Möglichkeiten, sie zu umgehen, ist klar. In Kombination mit andern Behelfen können sie aber gleichwohl wirksam sein.

4. Ein wirksames Planungsmittel ist die Schaffung *rechtlicher Monopole*[30] für gewisse besondere Bodennutzungen, wie etwa die Plakatreklame[31]. Von geradezu überwältigender Wirkung wäre die Monopolisierung des Grundstückhandels in der öffentlichen Hand, so zwar, daß den Kantonen oder Gemeinden ein allgemeines Vorkaufsrecht für sämtliche Grundstücke, die überhaupt auf den Markt kommen, verschafft würde[32]. Im Zusammenhang mit den Problemen der Agrargesetzgebung ist dieser Gedanke auch in der Bundesversammlung diskutiert und als staatspoli-

---

[30] Über die grundsätzliche Zulässigkeit der Schaffung rechtlicher Monopole vgl. *Burckhardt*, Kommentar zur BV, 3. Aufl., 328 ff.; BGE *37* I 530; *38* I 52; *40* I 192. Offengelassen ist die Frage in BGE *58* I 299. Ablehnend *Fleiner*, Bundesstaatsrecht, 382; *Giacometti*, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 77.

[31] Beispiele: BGE *60* I 268 ff.; ZBl *32* (1931) 459 ff.

[32] Dieser Vorschlag ist in verschiedenen Varianten zunächst für die landwirtschaftlichen Grundstücke gemacht worden. Vgl. *Steinemann*, Die Verhinderung der landwirtschaftlichen Bodenverschuldung, 1936; *Bernhard*, Le problème de la surestimation des prix de la propriété rurale en Suisse, Diss. Lausanne 1943; ferner das Parteiprogramm «Die neue Schweiz», 1942, 9.

tisches Monstrum einhellig abgelehnt worden[33]. Er wäre, verallgemeinert, erst recht aussichtslos. Wenn ich ihn hier erwähne, so geschieht es nur deshalb, weil er in den Vorschlägen für die rechtliche Instrumentation der Landesplanung gelegentlich auftaucht[34].

5. Ein wesentlich schwächerer, aber kaum bedeutsamer Behelf wäre die Einführung des Erfordernisses einer *Polizeierlaubnis* für die Ausübung von Tätigkeiten, die mit der Bodennutzung in besonderm Zusammenhang stehen, wie zum Beispiel des gewerbsmäßigen Grundstückhandels[35] oder der Tätigkeit der Bauunternehmer, Plakatanschläger und Gärtner. Wer, wie der Referent, die polizeistaatliche Reglementitis helvetica als ein Übel betrachtet, hat schwer, Notwendigkeit und Nutzen einer solchen Maßnahme einzusehen.

Fraglich könnte noch sein, ob nicht für Tätigkeiten, die schon nach geltendem Recht nur mit besonderer Polizeierlaubnis ausgeübt werden dürfen, Rücksichten auf eine gute Bodennutzung bei der Erteilung oder Verweigerung der Erlaubnis beachtet werden könnten. Auch das geht kaum an. Jedenfalls könnte man beispielsweise den Patentzwang im Wirtschaftsgewerbe nicht landesplanerisch umdeuten. Die Bedürfnisklauseln der Wirtschaftsgesetze dienten bisher ausschließlich der Bekämpfung des Alkoholmißbrauchs[36]. Wo ein Bedürfnis nach einer Wirtschaft

---

[33] Vgl. *Kaufmann*, Bodenrecht, 194 ff.; *Jenny*, ZSR neue Folge *64* (1945) 253/54a.

[34] Vgl. zum Beispiel *Trüdinger und Arnold*, Regionalplan Basel-Stadt + Baselland, 66.

[35] In Art. 27 ff. des BRB vom 19. Januar 1940 gegen die Bodenspekulation und die Überschuldung sowie zum Schutze der Pächter ist die Liegenschaftsvermittlung Personen vorbehalten, denen hiefür eine «Konzession» erteilt ist. In Art. 22 ff. des Entwurfs vom November 1946 zu einem BG zur Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes ist vorgesehen, die Bewilligungspflicht ins ordentliche Recht überzuführen.

[36] BGE *41* I 46 ff.; *49* I 95 ff. Vgl. nunmehr auch Art. 31ter Abs. 1 BV.

besteht, muß ein Patent erteilt werden, gleichviel, ob ein Gebäude plangemäß oder planwidrig sei, sofern es sich überhaupt für diesen Gewerbebetrieb eignet. Durch plangemäße Lenkung des Bauens kann der Staat wohl verhindern, daß ein Bedürfnis am unrechten Ort entsteht. Aber ein am unrechten Ort schon vorhandenes Bedürfnis kann nicht wegen seiner Planwidrigkeit zur Verweigerung des Patentes führen.

B. Planungsmittel, die ins Privateigentum eingreifen

I.

Unter den Planungsmitteln, die ins Privateigentum eingreifen, fassen wir jene, die nur gegen volle Entschädigung des Eigentümers statthaft sind, zu einer ersten Gruppe zusammen.

1. Der stärkste Eingriff ist die *Enteignung*. Wenn sie in der Praxis oft nicht als das empfunden wird, so liegt es an ihren besondern Wirkungen auf seiten des Enteigners und des Enteigneten. Der Enteignete verliert wohl das Grundstück, aber er wird nicht ärmer. Er empfindet den starken Eingriff, der gegen volle Entschädigung[1] durchgeführt wird, oft weniger schmerzlich als einen weniger starken Eingriff, bei dem er den Schaden selber tragen muß. Und der Staat pflegt die Enteignung bei weitem sparsamer anzuwenden als Eingriffe, die er ohne Inanspruchnahme öffentlicher Gelder durchführen kann.

Die Enteignung ist das ordentliche Behelfsmittel des Staates zur Überprüfung des Privateigentums[2] oder be-

---

[1] Vgl. BGE *71* I 441.

[2] Das Wort Enteignung wird hier in dem engen, «klassischen» Sinne verstanden. Vgl. *Boßhardt*, Die Eigentumsgarantie, Zürcher Diss. 1930, 51 ff.; *Fleiner*, Institutionen, 8. Aufl., 294, 303, 308; *Kirchhofer*, Eigentumsgarantie, Eigentumsbeschränkung und Enteignung, ZSR neue Folge *58* (1939) 157/58; BGE *31* II 555/56. Daß es auch «Überführungen» gibt, die nicht Enteignung sind, sondern nur enteignungsähnlich wirken (*Kirchhofer*, 159/60), bleibt hier außer Betracht.

schränkter dinglicher Rechte[3] in die öffentliche Hand oder zur Bestellung beschränkter dinglicher Rechte[4] zugunsten des Gemeinwesens. Ausnahmsweise ist eine Enteignung «privatrechtlich» für «Unternehmungen des allgemeinen Wohles» zulässig[5], oder es sind Enteignungen des Staates zugunsten Dritter zulässig, so namentlich zugunsten eines Wasserrechtsbewerbers[6] oder zugunsten eines Enteigneten, um ihm an Stelle von Geld Realersatz zu leisten[7]. Gegenstand der Enteignung sind immer geldwerte Privatrechte[8]. Die Enteignung ist nur zulässig im öffentlichen Interesse und auf gesetzlicher Grundlage[9]. Die Entschädigung ist in Geld zu leisten, wo das Gesetz eine Sachleistung nicht ausdrücklich vorschreibt oder zuläßt[10].

Die Enteignung ist ein unentbehrliches Instrument für den Vollzug der Landesplanung überall da, wo Boden für die Errichtung öffentlicher Werke erworben werden muß. Sie ist aber eine nicht minder schnittige Waffe in der Hand des Privateigentümers, die ihm Schadloshaltung garantiert und die ihn in der Form des Heimschlagsrechts[11] davor

---

[3] Art. 47 des BG über die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902; BGE *57* I 382 ff.

[4] BGE *4* 611/12, *15* 743.

[5] Vgl. Art. 711/12 ZGB.

[6] Art. 19 des BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916.

[7] Vgl. Art. 4 lit. d, 8 und 18 des BG über die Enteignung vom 20. Juni 1930.

[8] *Imboden*, Die Tragweite der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie, SJZ *40* 269 ff.

[9] *Imboden*, SJZ *40* 293 ff.

[10] So ist zum Beispiel nach Art. 57 des Baugesetzes für die Stadt Luzern die Gemeinde berechtigt, «kleinere Landabschnitte, die sich bei der Durchführung von Enteignungen ergeben, dem Enteigneten an Zahlungsstatt zuzuteilen». Siehe auch Art. 711 Abs. 2 ZGB und Art. 47 Abs. 2 des BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916. — Vgl. *Derron*, L'indimnité d'expropriation, Diss. Lausanne 1945.

[11] Darüber *Müller und Fehr*, Das Baupolizeirecht der Schweiz, 42 ff.

schützt, daß ihn der Enteigner nach Wegnahme des besten Teils seines Grundeigentums in der Rolle eines Konservators von Bruchstücken sitzen läßt[12] oder ihn durch allzu massive Nutzungsbeschränkungen zum bloßen Bodenverwalter degradiert[13].

Das Durchschnittsalter der kantonalen Enteignungsgesetze ist sehr hoch[14]. Revisionen werden in den meisten Kantonen nicht zu umgehen sein, soll erreicht werden, daß die Enteignung als handliches Instrument der Planung verwendbar sei, dies namentlich dann, wenn die Möglichkeit der Enteignung für den Erwerb von Bauland für Wohnhäuser oder für nicht staatliche Werke der Innenkolonisation eingeführt werden müßte. Auch der Realersatz sollte ausgebaut werden können. Wo der Nachbar des Enteigneten einen Streifen Boden von einigen Metern Breite wohl entbehren kann, sollte es möglich sein, dem Enteigneten so viel Land zu verschaffen, daß es zusammen mit dem Rest des ihm verbliebenen Bodens wieder einen rechten Bauplatz ergibt.

2. Von wesentlich geringerer Bedeutung ist die *Beschlagnahme* (Requisition). Hier wird dem Betroffenen nicht das Eigentum, sondern nur der Gebrauch des Bodens entzogen, und zwar nicht endgültig, sondern auf Zeit. Auch bei der

---

[12] Vgl. zum Beispiel Art. 12 des BG über die Enteignung vom 20. Juni 1930; ZH § 29 Abs. 2 des Baugesetzes vom 23. April 1893; LU Art. 79 des Baugesetzes vom 25. Mai 1931 und Art. 56 des Baugesetzes für die Stadt Luzern vom 26. November 1913; VD Art. 23 des Enteignungsgesetzes vom 22. November 1917; GE Art. 7 des Enteignungsgesetzes vom 10. Juni 1933.

[13] So zum Beispiel Art. 30 des Waadtländer Baugesetzes vom 5. Februar 1941 für Grundstücke «dont la valeur dépend principalement de la possibilité d'y construire, lorsque l'utilisation en est rendue impossible ou gênée dans une trop large mesure par l'interdiction de construire». Dazu Revue de droit administratif et de droit fiscal *1* (1945) 195 ff. Ebenso § 50 Abs. 1 der Bauordnung der Stadt Zürich vom 23. Februar 1947 und § 34 des Zuger Baugesetzentwurfes vom 9. August 1946 für Grundstücke, welche durch die Anlage von Grünzonen unbebaubar werden.

[14] Vgl. die Zusammenstellung bei § 10/II, Ziff. 3.

Beschlagnahme ist der Eigentümer zu entschädigen. Beispiele: vorübergehende Inanspruchnahme von Boden für militärische Zwecke[15], Inanspruchnahme unbenützter Wohnräume zur Milderung der Wohnungsnot[16], Zwangspacht zur Sicherstellung einer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung in Zeiten der Lebensmittelknappheit[17]. Für die Landesplanung wichtiger ist die zeitlich beschränkte Inanspruchnahme von Boden für elektrische Leitungen, zum Beispiel während der Bauzeit eines öffentlichen Werkes[18] und die «vorübergehende Enteignung», namentlich für die Herbeischaffung und Ablagerung von Baustoffen für öffentliche Bauten[19]. In diesen Fällen kann die Beschlagnahme als subsidiäres Behelfsmittel im Dienste der Landesplanung in Betracht fallen.

3. Als subsidiäres Behelfsmittel ist auch das Gegenstück der Enteignung, die *Eigentumszuweisung* (Impropriation) zu erwähnen. Der Staat, der eine Straße oder sonst ein öffentliches Werk baut oder verlegt, behält sich die Befugnis vor, das dabei frei werdende Land dem nächstbesten Anstößer zuzuschlagen, und dieser ist verpflichtet, es zu Eigentum entgegenzunehmen und angemessen zu bezahlen[20]. Auch hier wird der Anstößer im Prinzip nicht geschädigt. Als selbständiges Planungsmittel kommt die Impropriation nicht in Frage.

4. Ein Planungsmittel erster Ordnung ist dagegen die *Güterzusammenlegung*[21], die eine rationelle Einteilung von

---

[15] Art. 33 und 203 Abs. 2 MO.

[16] Art. 13 ff. des BRB betreffend Maßnahmen gegen die Wohnungsnot vom 15. Oktober 1941.

[17] Art. 8 des BRB über die Ausdehnung des Ackerbaues vom 1. Oktober 1940. Dazu *Kaufmann*, Bodenrecht, 332.

[18] Art. 47 des BG über die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902.

[19] Art. 6 und Art. 4 lit. b des BG über die Enteignung vom 20. Juni 1930.

[20] Beispiel: BL § 71 des Baugesetzes vom 15. Mai 1941.

[21] Vgl. *Vogel*, Die rechtliche Struktur der Güterzusammenlegung in der Schweiz, Zürcher Diss. 1937; *Zollinger*, Die Güter-

zerstückelten oder sonst unzweckmäßig abgegrenzten Landparzellen zum Ziel hat. Sie ist als Flurbereinigung nach Art. 702/3 ZGB bei landwirtschaftlichen Grundstükken unter sich oder zur Zusammenlegung von wald- und landwirtschaftlichen Gütern vorgesehen und in vielen Kantonen nach Art. 703 Abs. 3 ZGB auch auf Baugebiete ausgedehnt worden[22]. Sie kann namentlich auf Grund entsprechender kantonaler Vorschriften auch angewandt werden zum Landabtausch im Grenzgebiet von Landwirtschafts- und Bauzonen. Jeder, der ein Stück Land hergibt, erhält wieder ein Stück Land von gleichem Werte. Allfällige Differenzen werden in Geld ausgeglichen. Das Prinzip der Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung bleibt gewahrt.

5. Am nächsten verwandt mit diesen Eingriffen sind die *öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen*, die dem *Empfänger einer staatlichen Subvention* auferlegt werden, und worin ihm ein bestimmter Gebrauch seines Eigentums vorgeschrieben wird, was namentlich bei Subventionen für landwirtschaftliche Meliorationen, für die Erneuerung von Rebbergen oder für den Bau von Wohnhäusern häufig oder regelmäßig zutrifft. Diese Eigentumsbeschränkungen drükken den Eigentümer nicht. Die Subvention wird ihm nur auf sein Gesuch hin ausgerichtet. Verzichtet er auf sie, so ist er im Gebrauch seines Eigentums frei. In der Regel ist die Subvention nicht nur ein vollständiger Wertausgleich für die Eigentumsbeschränkung, sondern eine eigentliche Prämie für den Gebrauch des Bodens, den der Eigentümer aus eigenem Entschluß unternimmt. Die Eigentumsbeschränkung ist nur dazu da, diesen Gebrauch auch für die

---

zusammenlegung im Kanton Bern, Berner Diss., Nr. 233 der Abhandlungen zum schweizerischen Recht, 1946.

[22] Beispiele: ZH §§ 23 ff. des Baugesetzes vom 23. April 1893; LU Art. 49 des Baugesetzes für die Stadt Luzern vom 26. November 1913; AG Art. 103 ff. EG zum ZGB; TG § 92 EG zum ZGB (vgl. BGE *64* I 205 ff.); VD Art. 50 des Baugesetzes vom 5. Februar 1941; VS Art. 37 des Baugesetzes vom 19. Mai 1924.

Zukunft sicherzustellen und zu verhindern, daß der Empfänger der Prämie mit dem Grundstück später Spekulationsgeschäfte macht[23]. Sie kann nach Art. 962 ZGB im Grundbuch angemerkt werden[24].

II.

1. Als letzte und sehr wichtige Kategorie der Planungsmittel sind nun noch die übrigen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen zu erörtern. Art. 702 ZGB zählt ihre Prototypen auf. Besonders wichtig sind sie wegen der Häufigkeit ihrer Anwendung und wegen der Intensität ihrer Wirkung. Für den Eigentümer sind sie oft auch besonders schmerzlich, weil auf seine Zustimmung nichts ankommt, und weil sie ihn (und auch seine Grundpfandgläubiger) mitunter spürbar schädigen. Im Prinzip muß der Eigentümer sich damit abfinden, ohne daß ihm Ersatz geleistet wird.

Die Eigentumsgarantien der Kantonsverfassungen[25] schützen nämlich den Eigentümer nicht gegen eine Minderung seiner Befugnisse. Sie sagen nicht, was das Eigen-

---

[23] Vgl. zum Beispiel § 5 des Zürcher G über die Förderung des Wohnbaues: «Bei Beteiligung des Staates am Wohnungsbau muß die Bauherrschaft öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anmerken lassen, durch welche die Benützung der Gebäude zu Wohnzwecken zu einem niedrigen Mietzins sichergestellt und jeder Gewinn beim Verkauf ausgeschlossen werden. Dem Staat oder der Gemeinde ist zu diesem Zweck das Recht einzuräumen, die Wohnbauten nötigenfalls zum Selbstkostenpreis zu erwerben. — Der Regierungsrat setzt im einzelnen Fall den Inhalt der Eigentumsbeschränkung fest.»

[24] Vgl. ZBGR *20* (1939) 169.

[25] Die Verfassungstexte sind zusammengestellt bei *Vogt*, Rechtmäßige Eingriffe des Staates in subjektive Privatrechte, Heft 26 der Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, 1910, 5 ff. Aus Art. 23 Abs. 2 BV ergibt sich, daß auch das Bundesrecht die Eigentumsgarantie zum mindesten voraussetzt. Vgl. *Ruck*, Eigentumsgarantie und Volkswirtschaft, in der Festgabe für Fritz Mangold, 1941, 217 ff., besonders 219/20.

tum sei. Art. 641 ZGB aber sagt, daß der Eigentümer einer Sache nur «in den Schranken der Rechtsordnung» über sie verfügen kann. Die Schranken der Rechtsordnung ergeben sich zum Teil aus dem ZGB, zum Teil aus dem öffentlichen Recht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden[26]. Der Inhalt des Eigentums ist für den Eigentümer gleich der Differenz zwischen der Summe der überhaupt möglichen Befugnisse und dem, was das Privatrecht und das öffentliche Recht davon wegnehmen. Und da das öffentliche Recht von Kanton zu Kanton, von Gemeinde zu Gemeinde, ja sogar innerhalb der Gemeinde von Quartier zu Quartier nicht gleichviel wegnimmt, ist der Gegenstand der Eigentumsgarantie ein Privatrecht von sehr unbestimmtem Inhalt.

Und doch: Sunt certi denique fines. Soll die Eigentumsgarantie nicht eine leere Formel ohne praktische Bedeutung sein, so muß dem Eigentümer in jedem Fall eine Notration von Befugnissen erhalten bleiben, die nicht angetastet werden darf, es sei denn, daß ihm für den Schaden Ersatz geleistet wird.

Aber auch diese Notration ist beim Grundeigentum nicht überall dieselbe. Sie ist in der Stadt anders als auf dem Lande, in der Ebene anders als in den Bergen. Das ist natürlich; denn die Möglichkeiten der Nutzung sind so verschieden wie der Boden selber. Das ist auch der Grund dafür, daß die Tragweite der Eigentumsgarantie mit einem allgemeinen Satze kaum umschrieben werden kann. Allgemein läßt sich nur folgendes sagen:

Öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Eigentums sind zulässig, wenn und soweit ein öffentliches Interesse dafür besteht[27], und wenn ein Rechtssatz des geschriebenen

---

[26] BGE *42* I 204, *47* II 511, *56* I 267, *60* I 271.

[27] BGE *41* I 483, *57* I 212, *60* I 271, *64* I 208; ZBl *41* (1940) 352; *Boßhardt*, Eigentumsgarantie, 119 ff. Von öffentlichem Interesse sind vor allem polizeiliche Gründe. Daß es aber *nur* polizeiliche Gründe sein dürfen, wie *Huber*, SJZ *41* 314, anzunehmen scheint, ist kaum richtig.

oder des Gewohnheitsrechts[28] sie vorschreibt oder erlaubt[29]. Rechtssatz ist eine allgemein verbindliche Vorschrift, die eine unbestimmte Mehrzahl gleichartiger Fälle betrifft, nicht nur einen Einzelfall oder einzelne aus einer Gruppe gleichartiger Fälle. Andernfalls würde es sich höchstens um einen in Gesetzesform gekleideten Verwaltungsakt handeln[30].

Ist die Schädigung des Eigentümers so groß, daß sie dem Entzug des Eigentums nahe kommt, für den Eigentümer also enteignungsähnlich wirkt, so ist der Eingriff zwar nicht unerlaubt, aber der Staat wird ersatzpflichtig. Man spricht dann etwa von « Quasi-Enteignung» oder «materieller» Enteignung.

2. Nun darf wohl das Bestreben, die knappen Bodenflächen des schweizerischen Staatsgebietes mit optimalem Nutzeffekt zu gebrauchen, unbedenklich als ein Anliegen von öffentlichem Interesse anerkannt werden. Ja man darf wohl sagen, es handle sich um ein nationales Anliegen erster Ordnung. Rechtssätze, die zur Wahrung dieses Interesses aufgestellt werden, dürfen also grundsätzlich die Verfügungsbefugnis des Eigentümers einschränken. Die Hauptfrage für die Landesplanung ist die, bei welcher Intensität des Eingriffes ein enteignungsähnlicher Tatbestand vorliegt, der Staat also entschädigungspflichtig wird; denn im Großen lassen sich nur Eigentumsbeschränkungen durchführen, die keine Entschädigungspflicht begründen.

---

[28] Dazu gehört beispielsweise die Pflicht, das Grundstück in einem polizeimäßigen, den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit entsprechenden Zustande zu halten. *Ruck*, Festgabe für Speiser, 29 ff., BGE *20* 796. In den neuern Baugesetzen ist diese Pflicht nun in der Regel formuliert.

[29] BGE *30* I 66, ZBl *40* (1939) 607/8. Wenn also das Gesetz keinen Bauabstand gegenüber Fußwegen vorschreibt, darf auch keiner verlangt werden, ZBGR *22* (1941) 271. Bedingungen und Auflagen zu einer Bauerlaubnis sind nur zulässig, soweit sie gesetzlich begründet sind, ZBGR *25* (1944) 94.

[30] MBVR *43* (1945) 250 und die zahlreichen dort zitierten Bundesgerichtsurteile.

Zur begrifflichen Erfassung des enteignungsähnlichen Tatbestandes sind zahlreiche Theorien aufgestellt worden[31]. Eine Durchsicht der Judikatur zeigt, daß sie alle in der Praxis ihre Spuren zurückgelassen haben, daß die Rechtsprechung sich aber keiner vorbehaltlos verschrieben, sondern immer wieder versucht hat, unter sorgfältiger Abwägung der konkreten privaten und öffentlichen Interessen eine gerechte Lösung zu finden. In Betracht fallen dabei namentlich Grad, Maß, Stärke und Tiefe des Eingriffs, ferner der größere oder kleinere Kreis der Betroffenen, der fiskalische oder wirtschaftliche Nutzen, den sich das Gemeinwesen verschafft, die rechtspolitische Bewertung der Befugnis, die entzogen wird, und die Stärke des öffentlichen Interesses, dem die Maßnahme dient[32]. Daß eine Rechtsprechung, die auf so viele Gesichtspunkte abstellt, im Verlaufe von Jahrzehnten auch manche Kurve macht, ist natürlich und vom Standpunkte der Rechtssicherheit aus bedauerlich. Allein deshalb ist sie nicht abzulehnen. Man wird sie richtigerweise nach ihrem Gesamtergebnis würdigen müssen. Das Gesamtergebnis ist durchaus positiv zu werten. Das Bundesgericht hat es verstanden, die verschiedenen Elemente in seiner Urteilsbildung nicht nur geschickt, sondern geradezu virtuos auszubalancieren. Nach seiner Rechtsprechung liegt ein enteignungsähnlicher Tatbestand immer dann vor, «wenn dem Eigentümer ein bisher rechtmäßig ausgeübter oder wirtschaftlich verwerteter Gebrauch der Sache untersagt wird, oder wenn das Verbot die Benützung der Sache in außerordentlich hohem und empfindlichem Maße einschränkt und dabei ausnahms-

---

[31] Vgl. die Darstellung bei *Kirchhofer*, ZSR neue Folge *58* (1939) 152 ff., *Petitpierre*, Restrictions légales de droit public à la propriété et expropriation, Diss. Lausanne 1939, 12 ff., 45 ff., *Braunschweiler*, Eingriffe in die freie Benutzung des Grundeigentums durch zwingendes kantonales Recht, Zürcher Diss. 1942, 41 ff.

[32] *Kirchhofer*, Eigentumsgarantie, Eigentumsbeschränkung und Enteignung, ZSR neue Folge *58* (1939) 139 ff., speziell 175 ff.; *Imboden*, SJZ *40* 295; *Huber*, SJZ *41* 315.

weise ein einziger oder nur einzelne wenige Eigentümer so getroffen werden, daß diese ein allzugroßes Opfer zugunsten des Gemeinwesens bringen müßten, wenn sie keine Entschädigung erhielten[33].»

Diese Formel erklärt zwei Kategorien von Eigentumsbeschränkungen als enteignungsähnlich:

a) Verbote, die dem Grundeigentümer einen rechtmäßig ausgeübten *oder* wirtschaftlich verwerteten Gebrauch des Bodens untersagen;

b) Verbote, welche die Benützung des Bodens stark einschränken *und* ausnahmsweise einen einzigen oder wenige Grundeigentümer so treffen, daß ihnen das Opfer ohne Entschädigung nicht zumutbar ist.

Hiezu ist folgendes zu bemerken: Daß die in lit. a und b umschriebenen Tatbestände enteignungsähnlich sind, ist (mit einem sofort zu machenden Vorbehalt zu lit. a) zweifellos. Unrichtig aber wäre es m. E., daraus zu schließen, daß *nur* diese Tatbestände enteignungsähnlich seien. Das wichtigste Merkmal des enteignungsähnlichen Tatbestandes ist die Intensität des Eingriffs[34]. Alles übrige sind Indizien und Akzessorien. Ist ein Eingriff *nicht intensiv*, so liegt kein enteignungsähnlicher Tatbestand vor[35], auch dann nicht, wenn dem Eigentümer ein bisher rechtmäßig ausgeübter Gebrauch des Bodens verwehrt wird. Das kommt in lit. a zu wenig klar zum Ausdruck. In lit. b ist die Intensität des Eingriffs richtig hervorgehoben, aber mit einer m. E. unwesentlichen Bedingung verkoppelt. Die

---

[33] BGE *69* I 242 und die zahlreichen dort zitierten Entscheide.

[34] «La garantie constitutionnelle sera méconnue *chaque fois* que, par l'ampleur de ses effets la limitation légale équivaut, dans le fond, à une expropriation.» Urteil Le Fort vom 3. Juni 1946, S. 25.

[35] Als nicht intensiv gilt ein zum Schutze des Landschaftsbildes erlassenes Verbot von Reklamen. Dem Eigentümer wird eine «relativ unwichtige Befugnis entzogen, die nicht zu den normalen Nutzungsmöglichkeiten des Grundeigentums gehört». *Kirchhofer*, ZSR neue Folge *58* (1939) 168; BGE *45* I 260/61, *60* I 271; ZBl *32* (1931) 464 ff., *34* (1933) 635 ff.

in lit. b umschriebenen Voraussetzungen bezeichnen nämlich eine Idealkonkurrenz von stark wirkender Eigentumsbeschränkung und Rechtsungleichheit. Der enteignungsähnliche Tatbestand wäre darnach wesentlich eine Kumulation von intensivem Eingriff in die Befugnisse des Eigentümers und rechtsungleicher Behandlung. Damit wäre aber die Eigentumsgarantie praktisch überhaupt wertlos. Sie wäre nur eine Funktion der Rechtsgleichheit[36], eine überflüssige Wiederholung dessen, was durch Art. 4 BV schon gewährleistet ist, sonst nichts[37]. Es bestände kein Hindernis, das Eigentum allgemein — unter Wahrung der Rechtsgleichheit — abzuschaffen, *ohne* Verletzung der Eigentumsgarantie.

Das kann unmöglich richtig sein. Eigentumsgarantie und Art. 4 BV schützen verschiedene Rechtsgüter. Die Eigentumsgarantie schützt den Bürger gegen den Entzug oder die ungebührliche Beschränkung seiner vermögenswerten Privatrechte; Art. 4 BV schützt ihn gegen Willkür und Rechtsmißbrauch. Art. 4 BV schützt gegen rechtswidrige Eingriffe der Staatsgewalt, die Eigentumsgarantie schützt auch gegen die vermögensrechtlichen Nachteile rechtmäßiger Eingriffe.

Ist der Eingriff so tief, daß er bei einem einzelnen oder bei wenigen Eigentümern als enteignungsähnlich anerkannt werden muß, so muß er es auch, wenn 100 oder 1000 Eigentümer betroffen werden. Der größere oder kleinere

---

[36] Das ist denn auch der Schluß, den *Petitpierre*, Restrictions légales, 45 ff., aus der Praxis des Bundesgerichts zieht.

[37] So wäre es möglich, sämtlichen noch nicht überbauten Boden in der Schweiz mit einem Bauverbot zu belegen. Den Eigentümern würde kein bisher rechtmäßig ausgeübter oder wirtschaftlich verwerteter Gebrauch entzogen (lit. a), und der Umstand, daß das Verbot eine sehr große Zahl von Eigentümern träfe, würde auch lit. b unanwendbar machen. Diese Konsequenz zieht *Sigg*, ZBl *48* (1947) 151, für alle land- und forstwirtschaftlich genutzten Bodenflächen, «wenn es sich um zusammenhängende, im Besitz einer Mehrzahl von Grundeigentümern liegende Gebiete handelt».

Kreis der Betroffenen kann nicht entscheiden. Man denke an den Tatbestand der wirklichen Enteignung. Ob man das Privateigentum einem Eigentümer oder 100 Eigentümern wegnimmt, ist gleichgültig. In jedem Fall ist der Entzug des Eigentums Enteignung. Nicht anders aber kann es sich beim enteignungsähnlichen Tatbestand verhalten. Ist der Eingriff tief, so ist er enteignungsähnlich, ist er bei 100 Eigentümern gleich tief, so ist er bei allen 100 enteignungsähnlich[38]. Multitudo non mutat speciem.

Vor allem halte ich es auch für unrichtig und gefährlich, im Zusammenhang mit dem Hinweis auf den großen Kreis der Beteiligten mit der Finanzkraft des Gemeinwesens zu argumentieren und damit, daß bei Anerkennung der Entschädigungspflicht ideale Aufgaben, wie zum Beispiel der Heimatschutz, nicht oder nur ungenügend erfüllt werden könnten[39]. Die Finanzkraft der öffentlichen Hand kann unmöglich ein Kriterium dafür abgeben, ob ein Eingriff enteignungsähnlich sei oder nicht. Sonst wäre die Konsequenz die, daß tiefe Eingriffe jedesmal dann nicht enteignungsähnlich wären, wenn sie so viele Eigentümer

---

[38] Diese Bemerkungen sind namentlich veranlaßt durch das Bundesgerichtsurteil vom 18. Juli 1941 i. S. Wettstein und Konsorten, wo die Verweigerung einer Bauerlaubnis für vier Weekendhäuschen in einer unberührten Naturlandschaft am Greifensee als nicht enteignungsähnlich befunden wurde mit dem Hinweis darauf, daß nicht nur die Rekurrenten, sondern eine große Zahl weiterer Grundeigentümer von der Sperre ebenfalls betroffen werden. Aus der Urteilsberatung ging hervor, daß das Bundesgericht den Sachverhalt als Grenzfall qualifizierte. Bericht darüber im ZBl *42* (1941) 342 ff. Der Text des Urteils ist publiziert in Landes-, Regional- und Ortsplanung *11* (1942) 41 ff. (Beilage zur Zeitschrift «Straße und Verkehr»).

[39] So das vorher zitierte Urteil Wettstein und Konsorten. Das dort vom Bundesgericht erwähnte Präjudiz, BGE *47* II 81, betraf einen völlig andern Tatbestand. Es handelte sich um die Frage, ob ein Wirt, dessen Wirtschaft im Festungsgebiet am Gotthard liegt, für eine *vorübergehende* Einschränkung des Straßenverkehrs während der Kriegsmobilmachung 1914/18 Schadenersatz von der Eidgenossenschaft fordern könne.

treffen, daß der Aufwand für die Entschädigung aller in Disproportion steht zu den Mitteln, die der Staat zur Verfügung hat. Auch hier scheint mir die Analogie zur wirklichen Enteignung durchaus schlüssig zu sein. Wenn der Staat das Geld für 100 Enteignungen nicht aufbringt, dann muß er sie unterlassen. Fehlt ihm das Geld für 100 enteignungsähnliche Eingriffe, so muß er sie ebenfalls unterlassen, es sei denn, daß vorher die Eigentumsgarantie abgeschafft wird. Solange sie aber besteht, kann unmöglich gesagt werden, 100 Eingriffe, die im Einzelfall enteignungsähnlich wären, seien es in ihrer Gesamtheit deshalb nicht, weil die Staatsfinanzen nicht reichen würden, um alle Geschädigten zu honorieren.

Man rettet sonst die Rechtsgleichheit um den Preis der Eigentumsgarantie, und man könnte so das Privateigentum unter Einhaltung der Rechtsgleichheit vollständig aushöhlen. Darf man das Privateigentum vieler entwerten, weil es viele sind, dann befindet sich das Privateigentum als Rechtsinstitut in Liquidation. Die Eigentumsgarantien der Kantonsverfassungen verblassen zu leeren Formeln und werden zum Objekt der Rechtshistoriker.

So *könnte* die Entwicklung verlaufen. Sie muß es nicht. Sie würde es, wenn eine integrale Verwirklichung der Planungsergebnisse durch das Mittel stark wirkender öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen durchgesetzt werden wollte, und wenn man diese ohne Rücksicht auf die Intensität des Eingriffs wegen der großen Zahl der betroffenen Grundeigentümer als nicht enteignungsähnlich qualifizieren wollte. Das Ende wäre die Sozialisierung des Privateigentums[40].

---

[40] *Huber*, SJZ *41* 314: «Eine objektive Nutzungsplanung, mit der im letzten Grunde der Wert des Bodens der Volksgemeinschaft zugeführt werden soll, ist notwendig eine gewisse Sozialisierung des Grundeigentums, also das Gegenteil einer bloßen Eigentumsbeschränkung . . . Um das einzusehen, braucht es eigentlich nur einen Blick auf den Plan irgendeiner Gemeinde, da wimmelt es von privaten Grundstücken, von denen nach der geltenden Staats-

3. Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die nicht enteignungsähnliche Tatbestände darstellen, bewirken die Rechtssätze, die eine geordnete Bebauung und Besiedlung des Bodens sicherstellen: das traditionelle Baupolizeirecht. Und was von den Vorschriften über das Bauen gilt, trifft — wenigstens im Prinzip — auch für die Vorschriften über die Nutzung des überbauten Bodens zu.

a) Als gewöhnliche Eigentumsbeschränkungen gelten namentlich die in den Baureglementen als Rechtssätze formulierten und in den Bebauungsplänen graphisch dargestellten Vorschriften über die Straßen, Plätze und Wege, die erstellt oder geändert werden sollen (Straßen- und Höhenlinien) die Baulinien, welche die Abstände oder Mindestabstände der Baukörper gegenüber Straßen, Wegen und Plätzen festlegen[41], die Niveaulinien, welche die Höhenlage der Privatbauten (vorab wegen der Schwemmkanalisationen) vorschreiben, Vorschriften über Grenzbereinigungen zur Herstellung von Grundstückgrenzen, die

---

und Wirtschaftsverfassung ein jedes seinen eigenen Herrn und Meister hat. Ihnen einen wesentlichen Teil ihrer Verfügung als Eigentümer zu entziehen und diese Verfügung zu zentralisieren und im Gesetz und im Plan zu objektivieren, das kann man nicht, ohne eben gegen das ihnen garantierte Eigentum zu verstoßen.» Vgl. auch *Oftinger*, SJZ *37* 244.

[41] BGE *2* 91 ff.: Abstand von 13,20 m von einer Privatstraße, deren spätere Übernahme als Gemeindestraße in Aussicht steht. In der Regel genügt die bloße Möglichkeit, daß eine Straße später Gemeindestraße wird, nicht, um den für Gemeindestraßen vorgeschriebenen Abstand zu verlangen (ZBl *45*, 1944, 198). In einem Urteil Wyß und von Wattenwyl, vom 26. Oktober 1944, erklärte das Bundesgericht Abstände von 15 und 17 m von einer stadtbernischen Nebenstraße als enteignungsähnlich (MBVR *43*, 1945, 241 ff.), desgleichen im Urteil Häuselmann, vom 17. Mai 1940, einen Abstand von 15 m von der Bahnhofstraße in Sumiswald (ZBl *41*, 1940, 306). Im nicht publizierten Urteil Le Fort vom 3. Juni 1946 wurden Abstände von 10 m südlich und 18 m nördlich der Hauptstraße Lausanne-Genf als nicht enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung anerkannt.

möglichst senkrecht zur Straßenachse stehen[42], Vorschriften über die Bauweise (offene, geschlossene oder gruppenweise geschlossene Bebauung[43]), über die Höhe der Gebäude[44], die Zahl der Stockwerke[45], die Länge der Gebäudefronten, das Verhältnis der Grundflächen zu den Baukörpern (mit Abstufungen für verschiedene Zonen und Quartiere), desgleichen Vorschriften zur Abwehr von Gesundheitsschäden und zur Wahrung der Feuersicherheit[46], über das Anbringen von Straßentafeln, Nummernschildern usw.[47] auf privaten Grundstücken, endlich Vorschriften gegen die Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbildes und zur Herstellung eines wohlgeordneten Aspektes der Siedlungen[48]. Fabriken und störende Gewerbebetriebe können in besondere Zonen verwiesen[49] oder durch die Erlaubnis intensiverer Überbauung dorthin «gelockt» werden[50].

Diese Gebote und Verbote begründen, trotzdem sie die Verfügungsbefugnis des Eigentümers stark begrenzen, keine Entschädigungspflicht des Staates, vor allem des-

---

[42] Zum Beispiel ZH § 18 des Baugesetzes vom 23. April 1893; ZBl *42* (1941) 301 ff.; *Müller und Fehr*, Das Baupolizeirecht der Schweiz, 55/56.

[43] BGE *30* I 59 ff.; ZBl *39* (1938) 161 ff.; Revue de droit administratif et de droit fiscal *1* (1945) 197/98.

[44] Revue de droit administratif et de droit fiscal *1* (1945) 198.

[45] ZBl *46* (1945) 343.

[46] BGE *36* I 691 ff.

[47] Revue de droit administratif et de droit fiscal *1* (1945) 199.

[48] Aus der sehr umfangreichen Praxis über Zulässigkeit und Voraussetzungen von Baubeschränkungen aus ästhetischen Gründen sind etwa zu beachten: ZBl *37* (1936) 108, *38* (1937) 71 ff., 186 ff., *39* (1938) 74 ff., *40* (1939) 584/85, *42* (1941) 329, *43* (1942) 392, *45* (1944) 124, 248, *47* (1946) 314; MBVR *42* (1944) 133, *43* (1945) 248/49; Revue de droit administratif et de droit fiscal *1* (1945) 200.

[49] BGE *5* 388 ff.

[50] Beispiel: Art. 12 ff. der Bauordnung für die Stadt Zürich, vom 23. Februar 1947. Vgl. *Steiner*, Die Industriebauten im Stadtorganismus, Straße und Verkehr *33* (1947) 54 ff., besonders 60.

halb, weil sie dem Eigentümer auch so große Vorteile bringen, daß dadurch der Schaden kompensiert oder zum mindesten zumutbar wird. Dadurch, daß jeder den Abstand von der Straße wahren, nur in bestimmte Höhe bauen und den Charakter des Quartiers nicht verletzen darf, gewinnt der Wert aller Grundstücke derselben Kategorie. Wer einen Bauplatz in einem Villenviertel hat, mag sich durch die Vorschriften über die Ausnützung des Baugrundes beengt fühlen, aber er hat doch ein eminentes Interesse daran, daß auch der Nachbar ihm keine Fabrik oder Mietkaserne vor die Nase stellen darf. Daher drücken solche Eigentumsbeschränkungen den Wert der Grundstücke zumeist überhaupt nicht, jedenfalls nicht ungebührlich herab. Gleiches gilt von den Vorschriften über die Feuer- und Gesundheitspolizei, was ohne weiteres starke Eingriffe in die Verfügungsbefugnis des Eigentümers rechtfertigt und erträglich macht[51].

Zur Handhabung aller dieser Beschränkungen hat das formelle Baupolizeirecht eine Reihe besonderer Institute ausgebildet, unter denen die Baubewilligung wohl das wichtigste ist. Darauf kann hier nicht eingegangen werden[52].

---

[51] Das gilt ganz besonders auch von den Vorschriften über die Abwässerbeseitigung, die wegen der Gefahr der Vergiftung des Grundwassers und der öffentlichen Gewässer überhaupt von kaum zu überschätzender Wichtigkeit ist. Aus diesem Grunde hätte ich keine Bedenken gegen ein vollständiges Verbot von Neubauten, die nicht an eine technisch einwandfreie Abwasserkanalisation angeschlossen werden können, ausgenommen Betriebe, wo die Abwässer aus Haus und Stall zur Düngung von Garten und Feldern verwendet werden. Vgl. zum Beispiel Art. 32 der Bauordnung Lenzburg vom 24. Juni 1931: «Neubauten dürfen nur auf Grundstücken errichtet werden, von denen aus die Abwässer entweder durch Anschluß an einen öffentlichen Kanal oder in einer andern unschädlichen und den gesundheitspolizeilichen Anforderungen genügenden Weise abgeleitet werden können.»

[52] Vgl. *Hottinger*, Die Baubedingung, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, neue Folge Heft *81* (1941); *Herter*, Baubewilligung und Baueinsprache nach zürcherischem Recht, Zürcher Diss. 1941; *Buser*, ZBl *48* (1947) 64/65.

b) Im Zusammenhang und als Folge der polizeilichen Vorschriften über das Bauen sind auch Nutzungsbeschränkungen der überbauten Grundstücke im öffentlichen Interesse zulässig. Sie ergeben sich zum Teil bereits aus der Ausscheidung besonderer Gebiete für Fabriken und störende Gewerbebetriebe und aus der Zoneneinteilung der überbauten und überbaubaren Gebiete überhaupt. Die Nutzungsbeschränkungen können aber auch weiter gehen und beispielsweise bestimmen, was für Räume aus Gründen der Gesundheitspolizei nicht bewohnt werden dürfen, ob Kellerräume für Ateliers verwendet werden dürfen[53], was auf Estrichen und Dachböden aus Gründen der Feuersicherheit nicht gelagert werden darf, was für Bauten als Garagen verwendet werden dürfen[54], ob auf einem Grundstück in einem Wohnviertel Kleintierzucht betrieben werden darf[55] usw. Wie alle Eigentumsbeschränkungen, dürfen diese Nutzungsbeschränkungen keinesfalls intensiver sein, als es das öffentliche Interesse erheischt. Es ginge daher m. E. zu weit, nicht störende Gewerbebetriebe, zum Beispiel Bäckereien, Spezereiläden, Coiffeurgeschäfte, Buchhandlungen, Buchbinderwerkstätten, kunstgewerbliche Ateliers und dgl.[56] aus den Wohnzonen zu verbannen.

4. Wohl die für die Landesplanung wichtigste und zugleich heikelste Frage ist die, ob es zulässig sei, durch öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen *das Bauen* in gewissen, durch einen Nutzungsplan bezeichneten Gebieten *überhaupt zu verbieten* oder zu verfügen, daß in einem als *Landwirtschaftszone* ausgeschiedenen Gebiet nur die für den Wohnbedarf des Landwirts, seiner Familie und des Gesindes und für den Betrieb der Landwirtschaft erforderlichen Bauten erstellt werden dürfen.

---

[53] ZBl *46* (1945) 287.

[54] ZBl *47* (1946) 314 ff.

[55] ZBl *45* (1944) 200.

[56] *Huber*, SJZ *41* 315. Über die Zulässigkeit eines Sattlereibetriebes in einer Wohnzone: ZBl *45* (1944) 199/200.

Dabei muß m. E. unterschieden werden zwischen Bauland und übrigem Boden einerseits und zwischen kurzfristigen, langfristigen und dauernden Verboten anderseits. Diese Unterscheidungen sind nötig, nicht weil der Baulandeigentümer etwa kraft seines Eigentumsrechts besondere Befugnisse hätte, die der Eigentümer andern Bodens nicht hat, sondern weil der im Bauverbot enthaltene Eingriff bei Bauland viel tiefer wirkt als anderswo. Man kann sich fragen, ob nicht noch weiter differenziert werden sollte, zum Beispiel nach der Intensität einer bereits vorhandenen Überbauung oder darnach, ob der Boden leicht, schwer oder gar nicht erschließbar ist. Wenn hier lediglich zwischen Bauland und anderm Boden differenziert wird, so geschieht es nicht deshalb, um feinere Abstufungen als belanglos abzutun, sondern um eine Ausgangsbasis zu gewinnen, von der aus im Einzelfall weiter differenziert werden kann.

a) *Bauland* ist das Gebiet, das ganz oder teilweise überbaut ist, das nach seiner Lage und Bodenbeschaffenheit sich zur Überbauung eignet und «nach der Erfahrung des Lebens und dem gewöhnlichen Lauf der Dinge in absehbarer Zeit überbaut werden wird»[57]. Bauland in diesem Sinne ist vorab Boden, der durch Straßen und sonstige Verkehrsmittel, Wasser- und Elektrizitätsleitungen, Kanalisationen und dgl. so erschlossen ist, daß Neubauten ohne Schwierigkeit durch die bestehenden Verkehrswege und Leitungsstränge bedient werden können; desgleichen der Boden, auf welchem Neubauten ohne wesentliche technische Schwierigkeiten und ohne übermäßigen Kostenaufwand an ein solches Verkehrs- und Leitungsnetz anschließbar sind. Die Grenze zwischen Bauland und übrigem Land wird kaum überall scharf zu ziehen sein. Zwischen Gebieten, die sicher Baulandcharakter haben, und Gebieten, die ihn sicher nicht haben, wird es Gebiete geben, wo die Abgrenzung schwierig ist[58].

---

[57] *Huber*, SJZ *41* 315.

[58] Das gilt zum Beispiel von dem im Bundesgerichtsurteil vom 18. Juli 1941 (i. S. Wettstein) erwähnten Boden am Greifensee.

α) Für Bauland wird man ohne Schwierigkeit eine kurzfristige Bausperre — als solche betrachte ich Bauverbote bis zu einem Jahr —, wie sie namentlich während der Vorbereitungszeit oder während der Revision eines Bebauungsplans vorgesehen und üblich sind[59], als nicht enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung qualifizieren. Man wird auch zugeben dürfen, daß ein ausnahmsweise länger andauerndes Bauverbot, wenn etwa die Einsprachen gegen einen aufgelegten Bebauungsplan bei ordnungsgemäßem Geschäftsgang nicht rasch genug erledigt werden können, noch keinen enteignungsähnlichen Tatbestand darstellt.

β) Wird aber ein Bauverbot auf längere Zeit erlassen — die kantonalen Baugesetze sehen für die Bebauungspläne vielfach eine Gültigkeitsdauer von 10 Jahren (mit der Möglichkeit der Verlängerung) vor[60] —, so wirkt es beim Eigentümer von Bauland ungefähr gleich wie eine Beschlagnahme, die regelmäßig nur gegen Entschädigung zulässig ist[61]. Die bisherige Nutzung des Bodens wird ihm allerdings nicht entzogen. Daß es sich aber gleichwohl um einen schweren Eingriff handelt, geht schon daraus hervor, daß das kantonale Recht dem Eigentümer von Boden, der auf diese Weise unbebaubar wird, Schadenersatz zusichert, allgemein[62] oder für den Fall, daß der Plan später nicht ausgeführt wird[63], oder ihm das Heimschlagsrecht gewährt,

---

[59] Beispiele: ZH §§ 20 und 129 des Baugesetzes vom 23. April 1893 (vgl. ZBl *45*, 1944, 468); BE § 14 des Alignementsgesetzes vom 19. April 1894 (vgl. MBVR *38*, 1940, 173); LU § 77 des Baugesetzes vom 25. Mai 1931 (vgl. ZBl *45*, 1944, 227); SH Art. 23 des Baugesetzes vom 8. September 1936.

[60] Beispiele: SO § 10 des Baugesetzes vom 10. Juni 1906/31. Oktober 1926; VD Art. 26 des Baugesetzes vom 5. Februar 1941; VS Art. 31 des Baugesetzes vom 19. Mai 1924.

[61] Siehe oben B/I, Ziff. 2.

[62] ZH § 30 Abs. 1 des Baugesetzes vom 23. April 1893.

[63] Beispiele: BL § 74 Abs. 2 des Baugesetzes vom 15. Mai 1941; VD Art. 31 des Baugesetzes vom 5. Februar 1941; LU § 74 Abs. 2 des Baugesetzes vom 25. Mai 1931 (nur für den Fall, daß der Eigentümer «bauliche Veranstaltungen» getroffen hat, die nach Maßgabe

sei es sofort nach Inkrafttreten des Bebauungsplans[64], sei es, wenn die Anlage binnen angemessener Frist nicht ausgeführt wird[65].

Die Einsicht, daß langfristige Bausperren einen starken, enteignungsähnlichen Eingriff in die Befugnisse des Eigentümers darstellen, hat sich also im kantonalen Recht bereits weitgehend durchgesetzt. Die ältere Praxis des Bundesgerichts qualifizierte allerdings die zehn oder mehr Jahre dauernde Blockade ganzer Bauplätze als gewöhnliche Eigentumsbeschränkung[66]. Die neuere Rechtsprechung ist in einem besonders krassen Fall davon abgerückt[67]. Als gewöhnliche Eigentumsbeschränkung gelten aber immer noch Bauverbote, auch ziemlich ausgedehnte und langfristige, wenn sie die Bebaubarkeit eines Grundstückes zwar empfindlich beeinträchtigen, aber nicht aufheben[68].

M. E. ist die Blockierung von Bauland, namentlich in einer Zeit allgemeiner Baukostenverteuerung, ein sehr

---

eines neuen Plans ganz oder teilweise beseitigt werden müssen oder ihren Nutzen verlieren).

[64] BE § 13 Abs. 2 des Alignementsgesetzes vom 19. April 1894; VS Art. 31 Ziff. 1 des Baugesetzes vom 19. Mai 1924.

[65] So GE nach 2 Jahren laut Art. 13 des G vom 9. März 1929/8. Oktober 1932 sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers et localités; ZH nach 5 Jahren laut § 29 Abs. 2 des Baugesetzes vom 23. April 1893; SH nach 10 Jahren nach Art. 18 Abs. 2 des Baugesetzes vom 8. September 1936, wobei aber Art. 17 Abs. 2 dem Eigentümer überdies Schadenersatz für jeden «nachweisbaren Nachteil» infolge der vorherigen Bausperre zusichert.

[66] BGE *17* 52 ff., *31* II 543. *Kirchhofer*, ZSR *58* (1939) 171/72, äußert Zweifel an der Richtigkeit dieser Rechtsprechung.

[67] BGE *69* I 234 ff., wo eine 10jährige Bausperre über 14 280 m² Bauland zu beurteilen war.

[68] So das nicht publizierte Urteil Le Fort vom 3. Juni 1946, wo die Bauverbote für 10 und 18 m breite Landstreifen südlich und nördlich der Hauptstraße Lausanne-Genf als nicht enteignungsähnlich behandelt wurden. Die Freihaltung dieser Streifen war mit dem Hinweis auf eine spätere Enteignung für den Ausbau der Straße durch Anlage einer zweiten Fahrbahn sowie von Radfahrwegen und Trottoirs gefordert worden.

starker, enteignungsähnlicher Eingriff, jedenfalls dann, wenn die Bebauung eines Grundstückes auf Jahre hinaus verhindert wird. Es entspricht auch der Billigkeit, daß das Gemeinwesen dem Eigentümer den Bauwert des Landes dann bezahlt, wenn es ihm das wertvollste Stück seiner Befugnisse wegnimmt und ihn nicht einfach damit vertröstet, das Land werde später enteignet, oder er bekomme eine Entschädigung, wenn der Plan aufgegeben werde. Wenn das Gemeinwesen die Anlage später nicht ausführt, so soll es das Risiko, das die von ihm verhängte Sperre bewirkt, gleich von Anfang an selber tragen und nicht dem Eigentümer nach Ablauf von zehn oder mehr Jahren den Nachweis dafür zumuten, welchen Schaden er erlitten hat, weil er nicht früher bauen konnte[69].

γ) Stellt schon ein langfristiges Bauverbot einen enteignungsähnlichen Tatbestand dar, so ist klar, daß das für ein unbefristetes, dauerndes Bauverbot erst recht und immer dann zutrifft, wenn ein ganzer Bauplatz oder gar ein größerer Teil eines ganzen Baugebietes von der Bebauung ausgeschlossen wird. Dies ist von der Praxis gegenüber Bauverboten, die aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes ergangen waren, wiederholt anerkannt worden[70]. Enteignungsähnlich wirkt namentlich auch eine

---

[69] Nimmt man diesen Standpunkt ein, so wird die Frage, ob bei der späteren Enteignung der durch das Bauverbot bewirkte Minderwert zu berücksichtigen sei, gegenstandslos. Andernfalls ist es klar, daß bei der spätern Bemessung der Enteignungsentschädigung der durch die vorherige Sperre bewirkte Minderwert nicht abgezogen werden darf. So auch *Petitpierre*, Restrictions légales, 57/58.

[70] Vgl. das nicht publizierte Urteil des Bundesgerichts Götschi vom 7. Juli 1933 (Bauverbot für ein im Vorgelände des Landenberges in Sarnen gelegenes Grundstück); Fachetti vom 7. Dezember 1934 (Bauverbot für einen Streifen von 50 m Tiefe zur Freihaltung des Blickes auf das Schloß Colombier); Fankhauser vom 11. Juli 1935 (Bauverbot für ein Wohnhaus am Südufer des Bielersees); ferner das im ZBl *38* (1937) 500 ff. auszugsweise wiedergegebene Urteil Bondeli vom 15. Oktober 1937 (Bauverbot für

Verfügung, durch welche eine ganze Straßenseite im Interesse des Heimatschutzes unter Bauverbot gestellt wird [71]. Nicht anders könnte es sich verhalten, wenn etwa zur Verhinderung der Bandbebauung an Fernverkehrsstraßen beide Straßenseiten unter Bausperre gestellt würden [72].

Bloße Eigentumsbeschränkung ist es dagegen, wenn Landparzellen, die sich wegen ihrer geringen Ausdehnung oder Lage ohnehin kaum oder nur schlecht zur Bebauung eignen, mit Bauverbot belegt werden [73], wenn bloß weitere An- und Aufbauten an bereits bestehenden Häusern verhindert werden [74] oder wenn — etwa aus Gründen des Heimatschutzes — die Bebaubarkeit eines Geländes nur beschränkt, aber nicht aufgehoben wird [75]. Die neueste Praxis des Bundesgerichts gestattet sehr empfindliche Eingriffe, die den enteignungsähnlichen Tatbestand zum mindesten

---

einen großen Teil der Grünhalde unter der Bundesterrasse in Bern). Siehe auch MBVR *31* (1933) 342 ff. und die Redaktionsbemerkung dazu (Bausperre zum Schutz des Heidenweges und der St.-Peters-Insel im Bielersee), ferner *Blumenstein*, Bauverbote aus ästhetischen Rücksichten, MBVR *31* (1933) 417 ff.

[71] Das wird auch in kantonalen G als enteignungsähnlich qualifiziert. Vgl. zum Beispiel BE § 13 Ziff. 3 des Alignementsgesetzes vom 19. April 1894; BL § 72 Abs. 6 des Baugesetzes vom 15. Mai 1941.

[72] Der Schutz der Fernverkehrsstraßen gegen Bandbebauung ist ein wichtiges Postulat der Landesplaner (vgl. zum Beispiel Plan *1*, 1944, 139). Es soll der mit der Bandbebauung einsetzende Lokalverkehr, der dem Sinn einer Fernverkehrsstraße zuwider ist, verhindert werden. Dieses Ziel läßt sich aber auch auf andere Weise erreichen, zum Beispiel dadurch, daß die Kantone, kraft ihrer Straßenhoheit, durch Rechtssatz den Verkehr von Pferdefuhrwerken und Handwagen auf Fernverkehrsstraßen überhaupt verbieten, und vor allem dadurch, daß sie die Einfahrt ab den anstoßenden Grundstücken verbieten oder kontingentieren.

[73] ZBJV *72* (1935) 746.

[74] Nicht publiziertes Bundesgerichtsurteil Cadola vom 19. Februar 1932; ferner ZBl *34* (1933) 128 ff.

[75] Zum Beispiel bei einer Verfügung, eine Villa innerhalb des vorhandenen Bauplatzes zurückzuversetzen. *Kirchhofer*, ZSR neue Folge *58* (1939) 168/69.

hart streifen[76]. Das soziale Element im Eigentum wird dabei gegenüber dem persönlichen Interesse des Eigentümers so stark betont, daß man sich fragen kann, ob die debita proportio zwischen den beiden Komponenten noch gewahrt sei.

b) Für *Boden ohne Baulandcharakter* ist zunächst klar, daß alle Beschränkungen der Baufreiheit, die für Bauland gewöhnliche Eigentumsbeschränkungen sind, ebenfalls und erst recht keinen enteignungsähnlichen Charakter aufweisen.

a) Über kurzfristige Baubeschränkungen ist daher nichts mehr auszuführen. Aber auch langfristige Bauverbote dürfen m. E. als bloße Eigentumsbeschränkung anerkannt werden. Der Eingriff geht hier viel weniger tief als beim Bauland. Immerhin sind alle Bauten vorzubehalten, die der Eigentümer für sich, seine Familie und sein Gesinde erstellen will und die zur Fortsetzung, Verbesserung und Intensivierung der bisherigen Bodennutzung erforderlich oder dienlich sind. Ein fünfjähriges Bauverbot für andere Bauten scheint mir erträglich und zumutbar, ebenso ein zehnjähriges Bauverbot, wenn ihm der Vorbehalt angefügt würde, daß der Eigentümer nach 5 Jahren eine Bauerlaubnis verlangen kann, wenn er dafür Gründe vorbringt, die für ihn und seine Familie wichtig sind.

Das dürfte in der Regel auch für die Bedürfnisse der Landesplanung genügen, da ja die Gestaltungspläne ohnehin in gewissen Zeitabständen revidiert und neuen Bedürfnissen angepaßt werden müssen. Damit kann erreicht werden, daß vorab der Boden in den Bauzonen ausgenützt wird, daß der landwirtschaftlich genutzte Boden nicht zerstückelt, dann aber, wenn der Bedarf an Bauland zu-

---

[76] So wurde im nicht veröffentlichten Urteil Le Fort vom 3. Juni 1946 ein Bauverbot für einen 21—33 m breiten Uferstreifen am Genfersee als nicht enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung anerkannt. Nach dem angefochtenen Beschluß des Staatsrates VD war der mit Bauverbot belegte Uferstreifen an der breitesten Stelle sogar 53 m breit.

nimmt, in arrondierten Parzellen zur Überbauung freigegeben wird.

β) Zu prüfen bleibt noch die Frage, ob ein dauerndes Bauverbot zulässig sei. Mit einem Anschein von Recht wird man auf Art. 31 des BG vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei hinweisen. Er verbietet die Verminderung des schweizerischen Waldareals[77], und er ermächtigt den Bundesrat und die Kantonsregierungen, für Rodungen in Schutzwäldern und andern Wäldern Realersatz zu verlangen[78]. Damit ist für nahezu $^1/_3$ des nutzbaren Bodens der Schweiz[79] ein bestimmter Gebrauch vorgeschrieben, und zwar ein Gebrauch, der in der Regel um ein Mehrfaches weniger profitabel ist als die landwirtschaftliche Nutzung. Also — könnte man weiter argumentieren — bedeutet ein analoges Verbot für die Landwirtschaft eine viel weniger einschneidende Beschränkung[80].

Allein es ist folgendes zu bedenken: Ein großer Teil unserer Wälder bedeckt Steilhänge, die nur mit ungebührlichem Aufwand an Zeit und Arbeitskraft anders als forstwirtschaftlich genutzt werden könnten. Für diesen Boden bedeutet die Nutzungsbeschränkung keine, jedenfalls keine unzumutbare Last. Wälder, die eine natürliche Schutzwehr gegen Hochwasser, Lawinen, Rüfen, Stein- und Eis-

---

[77] *Madelin*, Les restrictions légales au droit de propriété forestière privée, Diss. Paris 1905, namentlich 187 ff.

[78] Die Pflicht zur Ersatzaufforstung kann dem Waldeigentümer als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung auferlegt und im Grundbuch angemerkt werden. ZBGR *20* (1939) 1.

[79] Die Waldfläche der Schweiz betrug 1941 10255 km². Vgl. *Hummler*, Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Waldes und die volkswirtschaftliche Beurteilung der Waldrodungsfrage, Berner Diss. 1944, 63.

[80] *Howald*, Landesplanung und Landwirtschaft, ETH-Tagung für Landesplanung, 17 ff., fordert eine Erhaltung des landwirtschaftlichen Areals in dem Sinne, daß für ausfallenden landwirtschaftlichen Boden Realersatz durch Meliorationen zu beschaffen sei.

schläge bilden, schützen auch und zuerst das Eigentum des Waldeigentümers. Wenn sie daneben noch als Schutz für weiter unten gelegene Gebiete wirken, so liegt hier einer jener typischen Fälle vor, wo das Interesse des Eigentümers sich mit dem öffentlichen Interesse kombinieren läßt[81]. Der Bann ist nicht enteignungsähnlich.

Etwas anders verhält es sich bei den übrigen Wäldern. Hier kann die Nutzungsbeschränkung — soweit der Wald nicht einfach der Selbstversorgung des Eigentümers mit Holz oder als Windschutz für Getreidefelder und dgl. dient — tatsächlich eine stark wirkende Eigentumsbeschränkung darstellen. Eine vernünftige Handhabung des Erlaubnisvorbehaltes (Art. 31 Abs. 3 des BG) gestattet es jedoch, Unbilligkeiten zu vermeiden.

Beim landwirtschaftlich bebauten Boden ist der Sachverhalt wesentlich anders. Die Schutzfunktion des Waldes fehlt und damit auch ein mit dem öffentlichen Interesse übereinstimmendes Interesse des Eigentümers. Ein generelles und dauerndes Bauverbot für nichtlandwirtschaftliche Bauten wäre ein viel stärkerer Eingriff. Daß ein dauerndes Bauverbot überhaupt unzulässig sei, kann zwar nicht allgemein gesagt werden. Für Gebiete, die wegen ihrer Lage und Beschaffenheit sich überhaupt nicht zur Überbauung eignen, bedeutet ein dauerndes Bauverbot keinen Eingriff. Doch hätte eine solche Abzonung gar keinen Sinn. Eine Abzonung des nicht oder noch nicht zu überbauenden Bodens ist nur dort sinnvoll, wo mit der Möglichkeit einer Überbauung überhaupt zu rechnen ist. Soweit aber dies zutrifft, ist der Eingriff auch intensiv, enteignungsähnlich. Denn er nimmt dem Eigentümer die Möglichkeit, bei der Wahl der Nutzungsart sein eigenes Interesse an einer profitableren Nutzung überhaupt zu berücksichtigen. Das aber ist ein wesentliches Attribut der im Eigentum liegenden Befugnisse[82].

---

[81] Vgl. *Schädelin*, Wald unserer Heimat, 1941; ferner die vorher zitierte Diss. von Hummler.

[82] Vgl. *Blumenstein*, MBVR *31* (1933) 422.

5. Im Anschluß an das Bauverbot sind noch drei weitere Verbote zu erwähnen: das Verbot, eine Baute stehen zu lassen, das Verbot, eine Baute zu erweitern und das Verbot, eine Baute zu beseitigen.

a) Durch das Verbot, eine «planwidrige» Baute stehen zu lassen, wird dem Eigentümer ein bereits ausgeübter und wirtschaftlich verwerteter Gebrauch seines Bodens entzogen. Es handelt sich um einen jener typischen Fälle, die als enteignungsähnlich anerkannt sind[83]. Die kantonalen Baugesetze sehen hier übrigens in der Regel selber eine Entschädigung vor[84], es sei denn, daß der Bau schon bei seiner Erstellung entgegen Gesetz und rechtskräftigem Plan errichtet worden wäre[85], oder daß er wegen schlechten Unterhaltes eine öffentliche Gefahr darstellt[86].

b) Da die Beseitigung planwidriger Gebäude wegen der damit verbundenen Entschädigungspflicht nur ausnahmsweise praktikabel ist, sehen verschiedene Baugesetze vor, daß bereits bestehende planwidrige Bauten lediglich unterhalten, nicht aber erweitert werden dürfen[87]. Damit hofft

---

[83] *Kirchhofer*, ZSR neue Folge *58* (1939) 172. Dagegen ist es eine nicht enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung, wenn bei einem *vollständigen Umbau* eines Gebäudes verlangt wird, daß es auf den gesetzlichen Bauabstand zurückgesetzt werde. ZBl *47* (1946) 62.

[84] Beispiele: ZH § 122 des Baugesetzes vom 23. April 1893; VS Art. 35 Abs. 2 des Baugesetzes vom 19. Mai 1924.

[85] BE § 17 des Alignementsgesetzes vom 19. April 1894; LU § 93 des Baugesetzes vom 25. Mai 1931; VD Art. 120 Abs. 3 des Baugesetzes vom 5. Februar 1941.

[86] LU Art. 138 des Baugesetzes für die Stadt Luzern vom 26. November 1913; SH Art. 59 des Baugesetzes vom 8. September 1936; GE Art. 145 des Baugesetzes vom 27. April 1940; VD ZBl *42* (1941) 153 ff.

[87] ZH § 120 des Baugesetzes vom 23. April 1893; VD Art. 28 des Baugesetzes vom 5. Februar 1941, vgl. dazu Revue de droit administratif et de droit fiscal *1* (1945) 193 ff., *3* (1947) 105 ff.; VS Art. 34 des Baugesetzes vom 19. Mai 1924; GE Art. 12 Abs. 2 des G vom 9. März 1929/8. Oktober 1932 sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités.

man zu erreichen, daß der Eigentümer die planwidrige Bodennutzung früher oder später aus eigenem Entschluß aufgibt; namentlich wird damit gerechnet, daß industrielle Betriebe aus den Wohnquartieren dislozieren, wenn sie keine Gelegenheit haben, sich zu erweitern. Solche Vorschriften werden von den kantonalen Baugesetzen als nicht enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung behandelt. Das wird auch richtig sein. Dem Eigentümer wird der bisher ausgeübte, wirtschaftlich verwertete Gebrauch seines Grundeigentums nicht untersagt, und die Beschränkung bewirkt — wenigstens in der Regel — keine starke Verminderung des Bodenwertes.

c) Von besonderer Wichtigkeit — vorab im Interesse des Heimatschutzes — ist das Verbot, eine Baute abzubrechen. Hier handelt es sich um einen starken Eingriff ins Eigentum, der an Intensität ein vollständiges Bauverbot noch übertrifft. Der Eigentümer eines derart geschützten Gebäudes wird nicht nur in die Unmöglichkeit versetzt, seinen Boden so zu nützen, wie es seinem Interesse entspricht, sondern er ist dazu noch verpflichtet, das Gebäude in polizeigemäßem Zustande zu erhalten. Als Werkeigentümer haftet er nach Art. 58 OR für Schaden aus mangelhaftem Unterhalt. Daß es sich hier um einen enteignungsähnlichen Tatbestand handelt, kann nicht zweifelhaft sein [88].

Sechstes Kapitel

Die Ausmarchung der Kompetenzen

§ 15. Bund und Kantone

I.

1. Wie sich aus den §§ 9 und 10 ergibt, ist das heutige Landesplanungsrecht ein getreues Abbild jener durchaus nicht geradlinigen Kompetenzverteilung zwischen Bund

[88] Vgl. ZBl *48* (1947) 222 ff.: Verbot des Abbruchs der Kirche in Möriken.

und Kantonen, die dem schweizerischen Bundesstaatsrecht das Gepräge gibt. Neben Materien, über die der Bund allein gebietet (Bahnen, Schiffahrt, Luftfahrt, Post, Telegraph, Telephon, Radio) sind wichtige Domänen im Bereich des kantonalen Rechts verblieben (zum Beispiel das Baupolizeirecht[1], der Heimatschutz und dgl.); und dazwischen dehnt sich das weite Gebiet, wo die Rechtsetzung und Verwaltung der Kantone durch eine mehr oder weniger ausgebaute eidgenössische «Oberaufsicht» überwölbt ist (Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Forstpolizei, Wasserbaupolizei, Straßenverkehr und dgl.).

2. Erheischt die Landesplanung, daß an dieser Kompetenzverteilung etwas geändert wird? Namentlich, ist es nötig, die Kompetenzen des Bundes zu erweitern?

a) In § 6/III, Ziff. 1 ist dargelegt worden, daß die geographischen und technischen Voraussetzungen gegen eine Zentralisation der Landesplanung sprechen. Ja es ist sicher, daß wirkliche Planungsergebnisse um so rascher zu erwarten sind, je mehr die Planung dezentralisiert wird. Gleichwohl ist eine Koordination des Planens über die Kantonsgrenzen hinaus unerläßlich. Ohne sie bliebe die Landesplanung bestenfalls eine Summe lokaler und kantonaler Raumordnungen ohne durchgehenden Zusammenhang. Für die interkantonale Koordination ist das Konkordat das geeignete Instrument. Je geschickter die Kantone sich seiner bedienen, um so weniger wird sich ein Bedürfnis nach einer Verschiebung der Kompetenzgrenze einstellen oder durchsetzen können.

b) Ein solches Bedürfnis besteht übrigens um so weniger, als der Bund heute schon über eine ganze Kollektion wirksamer Mittel verfügt, um die kantonalen Anstrengungen auf dem Gebiete der Planung so weit zu koordinieren, daß

---

[1] Ihm ist auch der Bund für seine Bauten unterworfen, sofern nicht ein besonderer Rechtssatz (wie zum Beispiel Art. 164 Abs. 3 MO) ihn davon befreit. ZBl *47* (1946) 257, 534 ff.

das, was im einen Kanton planmäßig unternommen, vom andern nicht ebenso planmäßig durchkreuzt wird[2].

α) Die erste Kategorie dieser Mittel wird gebildet aus der Summe der eidgenössischen Rechtssätze, die auf die Planungsmaterien Bezug haben, und aus der Tätigkeit der Bundesbehörden und der ihnen unterstellten Ämter zur Durchsetzung dieser Rechtssätze, sei es, daß sie sie selber vollziehen, sei es, daß sie den einheitlichen Vollzug in den Kantonen überwachen.

β) Ein ganz besonders wirksames Mittel ist die Bundessubvention[3]. Das Bundesrecht sieht Bundesbeiträge für die mannigfachsten Arten und Änderungen der Bodennutzung vor, die unter irgendeinem Aspekt für den Bund besonders interessant sind. Durch den Bundesbeitrag bezahlt der Bund das Interesse der Eidgenossenschaft an dem, was die Kantone oder Dritte unternehmen. Bei der Definition dieses Interesses haben der Bundesrat und seine Departemente einen sehr weiten Ermessensbereich. Es bestehen fast unerschöpfliche Möglichkeiten, dieses Ermessen im Sinne der Landesplanung zu betätigen. Das Subventionssystem an sich mit seinen Vorzügen und Nachteilen steht hier nicht zur Diskussion. Jedenfalls aber besteht kein Hindernis, es der Planung dienstbar zu machen, *solange* es besteht.

Das gilt sowohl für Beiträge, die der Bund den Kantonen auf Grund des Art. 23 Abs. 1 BV oder sonstiger Rechtssätze leistet, als auch für Beiträge, die er mit oder ohne Vermittlung der Kantone an andere Bezüger ausrichtet. Die einzige Schranke liegt im Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung. Er darf daher weder Beiträge ausrichten, die gesetzlich nicht vorgeschrieben oder erlaubt

---

[2] Vgl. zum Folgenden *Liver*, Landesplanung als rechtspolitisches Problem, ETH-Tagung für Landesplanung, 138 ff., besonders 140 ff.

[3] Vgl. *Matti*, Die Bundessubventionen als Rechtsinstitut des schweizerischen Bundesrechts, Zürcher Diss. 1929.

sind[4], noch Bedingungen oder Auflagen stellen, die durch keinen Rechtssatz gedeckt wären.

γ) Wichtig und nützlich ist auch die administrative Gepflogenheit, daß der Bund sich durch seine Organe vielfach schon an den Vorarbeiten größerer Werke beteiligt, für die ein Bundesbeitrag später in Frage kommt[5]. Damit ist Gewähr geboten, daß die gesamtschweizerischen Interessen schon vom ersten Stadium des Projektierens an gewahrt werden, daß also die Bundesbehörden nicht erst hinterher, wenn das Projekt fertig ist, davon Kenntnis bekommen und Bedingungen stellen können.

δ) Schließlich bleibt dem Bunde noch die in Art. 23 Abs. 1 BV vorgesehene Möglichkeit, öffentliche Werke, die im Interesse der Eidgenossenschaft liegen und zu deren Ausführung die Kantone sich nicht bereit finden, selbst zu errichten[6]. Durch das Mittel der Anstaltspolizei kann er ihr Regime auch dauernd so gestalten, wie es der Landesplanung am meisten dienlich ist.

II.

1. Die in der BV vollzogene Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ist nicht irgendeine präkaristische Abkurung auf Abruf, sondern etwas höchst Wesenhaftes: die Organisation des Bundesstaates, eine Ordnung, die per definitionem dauerhaft sein muß[7]. Eine Revision der BV und eine Erweiterung der Bundeskompetenzen ist daher das letzte, was der Jurist im Dienste der

---

[4] BBl *1944* 1309.

[5] Vgl. etwa den Bericht des eidgenössischen Oberbauinspektorates an das eidgenössische Departement des Innern über den Ausbau des schweizerischen Hauptstraßennetzes, 1942.

[6] Das würde allerdings für ein eidgenössisches Elektrizitätswerk, das der Bund nicht für die SBB oder seine sonstigen Betriebe benötigt, nicht zutreffen, da Art. 24bis BV im Verhältnis zu Art. 23 BV Spezialrecht schafft. BBl *1945* II 92/93.

[7] Dazu *Kägi*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945, 51, 111.

Landesplanung planen kann. Wer immer eine Revision der BV zur Diskussion stellt, muß drei Voraussetzungen nachweisen:

a) daß die vorhandenen Bundeskompetenzen angewandt und erschöpft sind;
b) daß eine weitergehende Intervention des Bundes notwendig ist;
c) daß eine bloße Revision einfacher Bundesgesetze oder eidgenössischer Verordnungen nicht zum Ziel führt. Klar ist, daß dadurch dem Bunde keine *neuen* Kompetenzen übertragen werden können[8].

2. Ein Verfassungsartikel, der den Bund allgemein ermächtigen würde, Rechtssätze zur Förderung der Landesplanung zu erlassen oder — was fast dasselbe wäre — ihm die «Oberaufsicht» über die Landesplanung einräumte, käme im Effekt einer Totalrevision der BV nahe[9]. Er würde den Kompetenzbereich des Bundes mit einem Schlage auf die sämtlichen Materien, die mit der Bodennutzung verhängt sind, ausdehnen. Die Schranken, die der Bundesgewalt im Bereiche der Landwirtschaft, der Wasserkraftnutzung, der Wasserbau- und Forstpolizei, des Straßenverkehrs gesetzt sind, würden gesamthaft niedergelegt. Baupolizei und Heimatschutz würden Bundessache. Mehr noch: Der Bund würde für eine zum voraus gar nicht bestimmbare Zahl von Materien zuständig.

Mit einer solchen Prozedur würde eine eigentliche capitis diminutio an der kantonalen Souveränität vollzogen. Der Bundesstaat wäre an empfindlichster Stelle getroffen, die Handels- und Gewerbefreiheit nicht absehbaren Eingriffen preisgegeben.

Der Umstand, daß rein formalrechtlich einer solchen «kalten» Totalrevision der BV kaum beizukommen wäre, wenn sie im Bundeshaus ausgeheckt würde — Art. 121

---

[8] Vgl. zum Beispiel *Giacometti*, Die Lex Splugensis, SJZ *42* 113 ff.

[9] Vgl. dazu die vorher zitierte Schrift von *Kägi*, 163.

Abs. 3 BV bezieht sich nur auf Partialrevisionen, die durch Volksinitiative instradiert werden[10] —, rechtfertigt es, die staatspolitischen Bedenken dagegen um so stärker zu betonen. Es besteht indessen kein Grund zur Befürchtung, daß Bundesrat und Bundesversammlung dem Postulat Reinhard[11] just *die* Folge geben werden, die den Bundesstaat aus den Fugen höbe. Die Chancen der Annahme einer solchen Vorlage durch Volk und Stände wären übrigens denkbar schlecht.

Offen bleibt der Weg der wirklichen Partialrevision, wo immer sich ein wirkliches Bedürfnis dafür zeigt.

§ 16. Kantone und Gemeinden

I.

1. Die These, daß die Planung um so erfolgreicher sei, je mehr sie dezentralisiert wird, gilt nicht nur für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, sondern ebenso sehr innerhalb der Kantone. Die Gründe sind geographischer, technischer und politischer Art. Die große Verschiedenheit von Form und Substanz des Bodens innerhalb kleiner Räume zwingt dazu, die Bodennutzung stark zu differenzieren. Je kleiner das Planungsgebiet, desto kleiner ist die Planungsaufgabe, desto rascher sind Unterlagen beschafft, desto leichter werden Entschlüsse gefaßt, ausgeführt und finanziert. Gemeinden mit stabiler oder nur langsam wachsender Einwohnerzahl können sich Zeit lassen; Gemeinden, die in rascher Entwicklung betroffen sind, können die Planung dem Tempo ihrer Expansion anpassen.

Alles das wäre nicht möglich, wenn die Planung von den Kantonen zentralistisch organisiert, gesteuert und

---

[10] Die Praxis ist übrigens auch hier sehr nachgiebig. Vgl. BBl *1946* III 826; ferner *Giacometti*, Die Einheit der Materie als formelle Voraussetzung der Volksanregung auf Partialrevision der BV und die Kriseninitiative, SJZ *32* 93 ff.

[11] § 5/II, Ziff. 4.

vollzogen würde. Es ist auch psychologisch und staatspolitisch wichtig, daß die Entschlüsse über die Ortsgestaltung von den zunächst Betroffenen ausgehen. In den Gemeinden sind die Volksrechte am ausgedehntesten; die Planung erhält hier den solidesten demokratischen Unterbau.

Wollte man eine Faustregel über das Maß der Dezentralisation aufstellen, so müßte sie lauten: Alles, was lokal mindestens ebenso gut besorgt werden kann wie kantonal, soll den Gemeinden überlassen werden. Nun sind aber die Voraussetzungen für eine gute Besorgung von Planungsaufgaben nicht in allen Gemeinden gleich. Stadtgemeinden mit ausgebauten Verwaltungsstäben können Aufgaben bewältigen, die kleinen Landgemeinden nicht zugemutet werden dürften. Daher läßt es sich rechtfertigen, bei der Dezentralisation zu differenzieren.

2. Die Dezentralisation der Planung in die Gemeinden bedeutet, daß den Gemeindeorganen ein Kompetenzbereich zugewiesen wird, in dem sie selber Entschlüsse fassen und ausführen können. Sie bedeutet aber *nicht* notwendig, daß ihnen die Befugnis zum Erlaß von Rechtssätzen übertragen werden muß. Es ist möglich, daß der Kanton das gesamte — neben dem Bundesrecht erforderliche — Planungsrecht selber setzt. Rüstet er die Gemeinden mit einer beschränkten Rechtsetzungskompetenz aus, so muß darauf geachtet werden, daß die Befugnisse der Gemeinden nicht über das hinausgehen, was zur eigentlichen Ortsgestaltung gehört. Die Ortsplanung wäre ein durchaus verfehltes Mittel, um beispielsweise den Gemeinden eine eigene Landwirtschaftspolitik zu ermöglichen. Werden also die Gemeinden ermächtigt, in ihren Baureglementen Landwirtschaftszonen auszuscheiden, so könnte dies nur im Hinblick auf die Ortsgestaltung geschehen. Rechtssätze, welche die Bildung von Landwirtschaftszonen aus agrarpolitischen Gründen vorsähen, könnten richtigerweise von den Gemeinden nicht erlassen werden[1].

---

[1] Vgl. BBl *1937* II 894.

Zu den Materien, für welche den Gemeinden die Befugnis zur Rechtsetzung eingeräumt werden *kann*, gehören namentlich die örtliche Bau- und Straßenpolizei, der Heimatschutz und die öffentlichen Dienste, wie etwa Wasserversorgungen, Gas- und Elektrizitätswerke, Abwässerkanalisationen, Kehrichtabfuhr und dgl.

3. Soll die *Koordination* der Ortsplanungen nicht leiden, so ist es unerläßlich, daß der Kanton mitwirkt und kontrolliert. Durch das Mittel der Zweckverbände können die Gemeinden zwar ihre Anstrengungen bis zu einem gewissen Grade selber koordinieren. Doch dispensiert das, schon wegen der interkantonalen Anschlüsse, die Kantone keinesfalls von Mitarbeit und Kontrolle, der sie sich übrigens umso weniger entschlagen werden, als die meisten Gemeinden größere Planungsaufgaben ohne die finanzielle Mitwirkung der Kantone nicht verwirklichen können. Damit werden die Subvention und die Subventionsbedingung zu einem Koordinationsmittel, das im Verhältnis der Kantone zu den Gemeinden ähnlich wirkt wie im Verhältnis des Bundes zu den Kantonen.

II.

Die Kompetenzverteilung zwischen den Kantonen und Gemeinden ist sowohl hinsichtlich der Rechtsetzung als der Rechtsanwendung äußerst variabel.

1. Mit Ausnahme des Stadtstaates Basel und des Kantons Genf haben alle Kantone den Gemeinden Kompetenzen zur *Rechtsetzung* über einzelne Planungsmaterien, vor allem das Baupolizeirecht, eingeräumt. Namentlich sind die Gemeinden zum Erlaß von Bauordnungen und Bebauungsplänen zuständig[1a]. Kantonale Rechtssätze oder Bebauungspläne werden nur ganz ausnahmsweise aufgestellt, etwa für Gebiete, die wegen ihrer landschaftlichen

---

[1a] Vgl. *Bühler*, Zürcherische Gemeindebauordnungen, Zürcher Diss. 1932.

Schönheit eines besondern Schutzes bedürfen[2], oder für Gebiete, wo die bauliche Entwicklung eine über das Gebiet mehrerer Gemeinden hinausreichende einheitliche Regelung erfordert[3].

a) Die den Gemeinden eingeräumte Kompetenz ist in einer Reihe von Kantonen eine reine Befugnis: Die Gemeinden sind frei, sie zu gebrauchen oder nicht zu gebrauchen[4]. In andern Kantonen ist die Kompetenz zugleich Pflicht: Die Gemeinden sind gehalten, Rechtssätze zu erlassen, sei es schon auf Grund des Gesetzes[5], sei es auf speziellen Beschluß einer kantonalen Behörde[6].

b) Der Umfang der Gemeindekompetenz ist ebenfalls sehr verschieden abgestuft. Vielfach beschränkt sich das kantonale Recht auf eine bloße Kompetenzklausel[7], oder

---

[2] Vgl. etwa die drei Zürcher Verordnungen zum Schutze des Greifensees, des Türlersees und des Hüttnersees vom 27. Juni 1941, 3. Februar 1944 und 21. Juni 1945; LU V zum Schutze des Sempachersees und seiner Ufer vom 18. Dezember 1944; ZG §§ 6 ff. der V über Natur- und Heimatschutz vom 23. Februar 1946; AG V zum Schutze des Hallwilersees und seiner Ufer vom 29. Juni 1935, dazu das nicht publizierte Urteil des Bundesgerichts i. S. Beinwil, Birrwil, Boniswil, Meisterschwanden und Konsorten vom 15. Juli 1937.

[3] Beispiele: ZH § 8b des Baugesetzes vom 23. April 1893/16. Mai 1943; BL § 58 Abs. 4 des Baugesetzes vom 15. Mai 1941.

[4] Beispiele: BE § 1 des Alignementsgesetzes vom 19. April 1894; SZ § 1 des Baugesetzes vom 1. Dezember 1899; OW Art. 137 EG zum ZGB; NW §§ 148 und 148a EG zum ZGB; SG Art. 148 EG zum ZGB; GR Art. 1 des Baugesetzes vom 6. Mai 1924; AG §§ 103 ff. EG zum ZGB; TG § 92 EG zum ZGB.

[5] So beispielsweise ZG § 28 des Baugesetzentwurfs vom 9. August 1946 für alle Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern; VD Art. 2 des Baugesetzes vom 5. Februar 1941; NE Art. 6 des Baugesetzes vom 26. März 1912.

[6] Beispiele: ZG § 1 lit. c des Baugesetzes vom 23. April 1893; LU § 69 Abs. 1 des Baugesetzes vom 25. Mai 1931; BL § 58 Abs. 3 des Baugesetzes vom 15. Mai 1941; SH Art. 3 des Baugesetzes vom 8. September 1936; TI Art. 2 des Baugesetzes vom 15. Januar 1940; VS Art. 5 des Baugesetzes vom 19. Mai 1924.

[7] So beispielsweise OW, SG, GR und TG in den in N. 4 erwähnten Erlassen.

es stellt nur wenige allgemeine Regeln auf[8]. Andere Kantone erlassen selber einläßliche Rechtssätze, die als Minimalvorschriften gelten, hinter denen die Reglemente der Gemeinden nicht zurückbleiben dürfen, und zu denen sie nur Ausführungs- und Ergänzungsvorschriften erlassen können[9]. Wieder andere Kantone stellen Normalvorschriften auf und räumen den Gemeinden die Kompetenz ein, davon abzuweichen[10]. Verschiedentlich stellt das kantonale Recht die Materien fest, über welche die Gemeinden legiferieren müssen, und die, über welche sie legiferieren dürfen[11].

c) In der Regel ist die Genehmigung dieses Gemeinderechts durch die Kantonsregierung vorbehalten[12]. Ausnahmsweise ist dafür die Legislative zuständig[13]. Die Frage, ob die Genehmigungsbehörde nur die Rechtmäßigkeit oder auch die Zweckmäßigkeit der von den Gemeinden erlassenen Rechtssätze überprüfen könne, ist aus den Gesetzestexten nicht überall klar ersichtlich. Einzelne Gesetze stellen ausdrücklich fest, daß die Genehmigungsbehörde beides überprüfen darf[14].

2. Die *Rechtsanwendung* ist hinsichtlich des *Gemeinderechts* durchgehend so geordnet, daß in erster Instanz stets eine Gemeindebehörde verfügt und entscheidet. In letzter

---

[8] Nur Verfahrensvorschriften: SZ Baugesetz vom 1. Dezember 1899.

[9] Beispiele: SH Art. 2 und 4 Abs. 2 des Baugesetzes vom 8. September 1936; VD Art. 2 des Baugesetzes vom 5. Februar 1941; NE Art. 112 ff. des Baugesetzes vom 26. März 1912.

[10] Zum Beispiel ZH §§ 68 Abs. 1, 69 Abs. 2 und 79a des Baugesetzes vom 23. April 1893/16. Mai 1943.

[11] Beispiele: SZ §§ 2 und 3 des Baugesetzes vom 1. Dezember 1899; TI Art. 24 und 25 des Baugesetzes vom 15. Januar 1940; VS Art. 8 und 9 des Baugesetzes vom 19. Mai 1924.

[12] Keine Genehmigungspflicht besteht in NW und GR.

[13] AG § 104 Abs. 3 EG zum ZGB.

[14] So zum Beispiel TG § 92 Abs. 2 EG zum ZGB; NE Art. 16 und 17 des Baugesetzes vom 26. März 1912; für ZH siehe ZBl *45* (1944) 203; für BE MBVR *41* (1943) 270, *43* (1945) 131/32.

Instanz entscheidet eine kantonale Behörde; in den Kantonen, die kein Verwaltungsgericht haben, ist es regelmäßig der Regierungsrat.

In den Kantonen, wo die Gemeindeerlasse schon im Genehmigungsverfahren auf ihre Zweckmäßigkeit geprüft werden, steht der letzten kantonalen Instanz auch bei der Rechtsanwendung eine Ermessenskontrolle zu. Im Interesse einer durchgehenden Koordination der Planung ist die Ermessenskontrolle dringend erwünscht.

Auch für die Anwendung des *kantonalen* Rechts sind in der Regel die Gemeindebehörden als erste Instanzen vorgesehen. Nur ausnahmsweise, wo besondere Umstände es erheischen, trifft eine kantonale Instanz, zumeist etwa ein Departement, schon den ersten Entscheid[15]. Die letzte Instanz beurteilt hinsichtlich der vom Kanton erlassenen Rechtssätze neben den Rechtsfragen auch die Ermessensfragen überall da, wo ihr die Ermessensfragen nicht ausdrücklich entzogen sind.

Wie immer die Modalitäten dieser Kontrolle im Einzelnen geordnet sein mögen, ihre Aufgabe ist in allen Kantonen dieselbe: aus der Summe des Möglichen das Rechte zu finden, die notwendige Einheit in der Vielfalt zu wahren und ein Maximum von Freiheit in der Ordnung zu gewährleisten.

---

[15] So sind für die erstinstanzliche Bauerlaubnis in landschaftlich besonders geschützten Gebieten vielfach die kantonalen Baudirektionen zuständig. BE Art. 12/14 des Baudekretes vom 13. März 1900, ferner die in N. 2 erwähnten Erlasse. Nach § 9 der Zuger V über Natur- und Heimatschutz vom 23. Februar 1946 erteilt der Regierungsrat die Erlaubnis für Bauten am Zuger- und Ägerisee.