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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 8 (1951)

Heft: 3

Artikel: Die Zusammenlegung und Landesplanung im Lichte des geltenden Rechtes

Autor: Hablützel, Jakob

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783013

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: 15.07.2025

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

Jakob Hablützel

Die Zusammenlegung und Landesplanung im Lichte des geltenden Rechtes

Die Massnahmen, welche unter der Bezeichnung «Landesplanung» zusammengefasst werden, lassen sich nicht durchführen ohne Eingriffe in die vom Zivilgesetzbuch umschriebenen Rechte der Grundeigentümer. Wie weit der Staat mit diesen Eingriffen gehen darf und wo er vor dem Privateigentum Halt machen muss, ist wohl die wichtigste Rechtsfrage, welche sich für den Landesplaner stellt. Hauptsächlich wird ihn interessieren, wie es sich in dieser Beziehung mit den Kantonen verhält, die in der Schweiz die eigentlichen Träger der Landesplanung sind. Der Bund befasst sich seltener mit derartigen Aufgaben.

Die Ermächtigung der Kantone, zum Zwecke der Landesplanung in das Grundeigentum einzugreifen, lässt sich aus dem Artikel 2 des Zivilgesetzbuches ableiten, welcher sagt, dass die Kantone in ihren öffentlichrechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt werden. Diese Ermächtigung ist aber nicht unbegrenzt, sondern es sind ihr durch das Verfassungsrecht drei Schranken gesetzt. Die erste besteht darin, dass kantonale Eingriffe in das Eigentumsrecht nur für Zwecke des öffentlichen Wohles zugelassen werden. Dieses Erfordernis wird für die Landesplanung gewöhnlich kein Hindernis sein; denn die Sorge für eine zweckmässige Verwendung von Grund und Boden ist von allgemeinem Interesse.

Die zweite Schranke verunmöglicht es den Kantonen, dem Eigentümer seinen Grund und Boden ohne Entschädigung zu entziehen. Solange die Kantone sich mit blossen Eigentumsbeschränkungen begnügen, z. B. feuerpolizeiliche Vorschriften erlassen oder die Einhaltung von Grenzabständen für Bauten vorschreiben, werden sie dem Eigentümer für den daraus entstehenden Nachteil nicht entschädigungspflichtig. Wenn sie aber weitergehen und das Eigentum für Zwecke des öffentlichen Wohles an sich ziehen, müssen sie den Wert des von ihnen beanspruchten Bodens voll ersetzen. Dieser Grundsatz ist auch ausgedehnt worden auf den Fall der sogenannten enteignungsähnlichen Verfügungsbeschränkung, d. h. einer Beschränkung, welche dem Eigentümer das Land zwar nicht entzieht, ihn aber in der Benützung desselben so sehr einschränkt, dass die Wirkung einem Entzug des Eigentums nahe kommt. Schwierig ist die Grenzziehung zwischen den gewöhnlichen und den enteignungsähnlichen Verfügungsbeschränkungen. Man hat sich grosse Mühe gegeben, hiefür ein allgemein gültiges Merkmal zu finden, hat aber einsehen müssen, dass es kein solches gibt. Das bedeutet, dass bei der Ueberprüfung der Frage, ob eine Verfügungsbeschränkung mehr oder weniger enteignungsähnlich ist, dem Empfinden des Richters ein weiter Spielraum gelassen ist.

Das Erfordernis, dass für den Entzug des Eigentums und für die Auferlegung enteignungsähnlicher Verfügungsbeschränkungen voller Ersatz zu leisten ist, ist für die Landesplanung von grosser praktischer Bedeutung; denn dadurch werden viele Massnahmen so sehr verteuert, dass auf deren Ausführung verzichtet werden muss. Es ist daher schon die Frage aufgeworfen worden, ob nicht bei der Bemessung der Entschädigung ein Einsehen zu tun und auf den Grundsatz der vollen Entschädigung zurückzukommen sei. Wie sich die Gerichtspraxis in Zukunft zu diesen Anregungen stellen wird, bleibt abzuwarten.

Die dritte den Kantonen gesetzte Schranke ist das Erfordernis, dass die Eingriffe in das Eigentumsrecht eine gesetzliche Grundlage haben müssen. Auch dieses Erfordernis ist für die Landesplanung von grosser praktischer Bedeutung; denn die kantonale Gesetzgebung trägt den neuesten Ansichten über Landesplanung vielfach noch nicht Rechnung. So kann es dann kommen, dass als notwendig erachtete Massnahmen unterbleiben müssen, weil sie in der kantonalen Gesetzgebung nicht vorgesehen sind. Das hat z. B. der Kanton Zürich erfahren, als er Landwirtschaftszonen einführen wollte und das Bundesgericht fand, dass im kantonalen Baugesetz von solchen nicht die Rede sei.

Zur Landesplanung gehört auch die Güterzusammenlegung. Auch sie greift in das Recht des Grundeigentümers ein und auch für sie gelten daher die drei schon erwähnten Schranken. Wie bei der Landesplanung überhaupt wird auch bei der Güterzusammenlegung das erste Erfordernis in der Regel erfüllt sein; denn die Behebung der Güterzersplitterung ist als Zweck des öffentlichen Wohles anerkannt. Auch dem zweiten Erfordernis, wonach für den Entzug des Eigentums Entschädigung zu leiten ist, ist bei der Güterzusammenlegung in der Regel Genüge getan. Dem Grundbesitzer wird zwar das von ihm eingeworfene Land entzogen, doch erhält er hiefür eine Entschädigung in Form von anderem Land oder — soweit das ausnahmsweise nicht möglich ist — von Geld. Allerdings wird vom Zuteilungsanspruch regelmässig ein Abzug gemacht für die sogenannten gemeinsamen Anlagen, doch kann auch für diesen Teil des eingeworfenen Grundbesitzes nicht von einem entschädigungslosen Entzug gesprochen werden. Hier liegt die Entschädigung im Recht auf die Benützung der vom Unternehmen erstellten gemeinsamen Anlagen. Fraglicher ist, ob sich der Grundbesitzer weitere Abzüge gefallen lassen muss, wie sie in der Praxis gelegentlich gemacht werden, um Massenland zu erhalten, das zur Ergänzung der Zuteilungsansprüche von Kleinbetrieben verwendet oder zur Erstellung von Schulhäusern, Spitälern oder Durchgangsstrassen usw. an den Staat oder an Gemeinden abgetreten werden kann. Für derartige Abzüge erhält der Grundeigentümer kein neues Land und kein Geld und auch keine seinem Betrieb dienenden gemeinsamen Anlagen. In der Regel wird allerdings das Unternehmen für das von ihm weitergegebene Massenland eine Entschädigung erhalten, die indirekt auch dem einzelnen beteiligten Grundbesitzer — z. B. in Form einer Verminderung seines Kostenanteiles — zugute kommt. Soweit das zu-

trifft, kann wohl nicht von einem entschädigungslosen und daher verfassungswidrigen Entzug von Eigentum die Rede sein.

Ein origineller Weg zur Beschaffung von Massenland ist das sogenannte Mehrwertsverfahren, das in einigen Kantonen Anwendung findet, wenn mit einer Güterzusammenlegung eine Entwässerung verbunden wird. Das Land wird zunächst in unentwässertem Zustand bonitiert; nachher werden die Meliorationskosten, soweit sie nicht durch Bundes- und Staatsbeiträge gedeckt sind, auf das entwässerte Gebiet verlegt und als sogenannter Mehrwert zum Bonitierungswert hinzugeschlagen. Von dem auf diese Weise erhöhten Zuteilungsanspruch beansprucht nun aber das Unternehmen einen Teil (30 oder 40 %) für sich und übernimmt dafür einen entsprechenden Teil der Meliorationskosten. Das Verfahren läuft also darauf hinaus, dass das Unternehmen die Entwässerungskosten nur zum Teil in Form von Geld vom Schuldner einzieht und sich für den andern Teil in Form von Land bezahlt macht. Da der Eigentümer von einem entsprechenden Teil der Meliorationskosten entlastet wird, kann die teilweise Beanspruchung des Neuzuteilungsanspruches durch das Unternehmen nicht als entschädigungsloser Entzug des Eigentums behandelt werden. Von diesem Standpunkt aus betrachtet ist somit gegen das Mehrwertverfahren nichts einzuwenden.

Damit ist allerdings dessen rechtliche Zulässigkeit noch nicht dargetan. Dazu ist notwendig, dass es auch dem dritten Erfordernis genügt, d. h. dass es in der Gesetzgebung eine Grundlage hat. Ob das zutrifft, ist anhand der kantonalen Gesetzgebung zu entscheiden. Diese erwähnt das Mehrwertsverfahren meines Wissens nirgends ausdrücklich, doch sind die Vorschriften über die Kostenteilung gewöhnlich so allgemein gehalten, dass den ausführenden Organen viel Spielraum gelassen werden muss und dass es nicht ausgeschlossen erscheint, den Bezug von Meliorationskosten in Form von Land als dem Ermessen dieser Organe anheim gestellt zu betrachten.

Die Frage der Gesetzmässigkeit stellt sich auch mit Bezug auf eine weitere Vorkehrung, deren Einführung die Praktiker neuerdings in Erwägung ziehen. Es kommt nämlich vor, dass sich kurz nach Durchführung einer Güterzusammenlegung Gelegenheit bietet, ein neu übernommenes Grundstück mit grossem Gewinn als Bauland oder zu gewerblichen Zwecken zu verwerten. Da sich der frühere Eigentümer, der seinen Grund und Boden zum landwirtschaftlichen Bonitierungswert hat abtreten müssen, in solchen Fällen benachteiligt fühlt, möchte man sich damit helfen, dass man dem Uebernehmer die Pflicht auferlegt, von dem innerhalb zehn Jahren nach der Uebernahme der Liegenschaft erzielten Gewinn dem früheren Eigentümer einen je nach der Dauer des Neubesitzes gestaffelten Anteil abzutreten.

Die bisherige versuchsweise Anwendung dieses «zeitlich gestaffelten Wertausgleiches» zeigt, dass die Vorkehrung dem Gerechtigkeitsempfinden der Grundeigentümer durchaus entspricht. Es wäre aber zu wünschen, dass die geschilderte Gewinnteilung zwischen altem und neuem Grundeigentümer im kantonalen Recht verankert würde.

Voten zum Vortragskurs über Güterzusammenlegungen

vom 12.—13. April 1951 an der ETH in Zürich

Votum von Hans Härry

Für die Notwendigkeit der Durchführung der Güterzusammenlegungen, vor allem auch der raschen Durchführung der Zusammenlegungen, sind vorwiegend betriebswirtschaftliche und bevölkerungspolitische Gründe massgebend. Daneben steht aber das Zusammenlegungsproblem auch in engem Zusammenhang mit dem Immobiliensachenrecht, mit der Einrichtung geordneter und gesicherter Rechtszustände über das Grundeigentum.

Seit der Einführung des Schweiz. Zivilgesetzbuches soll das Grundbuch den dinglichen Rechtsbestand für jedes Grundstück zum Ausdruck bringen. Der Grundbuchplan als Bestandteil des Grundbuches gibt auf die denkbar beste Weise die Grundstückbeschreibung. Mit der Vermarkung werden die Grundstücke als Teile der Erdoberfläche, als Gegenstände der Rechtsgeschäfte, abgegrenzt. Wer mit dem Grundeigentum zu tun hat, bezeichnet die Grundbucheinrichtung als einen der wesentlichsten Fortschritte, die das ZGB gebracht hat.

Wir vergessen aber oft, dass diese Rechtsordnung über grosse und wirtschaftlich wichtige Teile unseres Landes erst eine papierene, erst in den Gesetzen und Verordnungen niedergelegte ist, weil das neue eidgenössische Grundbuch und die vor der Grundbuchanlage auszuführende Grundbuchvermessung und Vermarkung noch fehlten. Als im Jahre 1917 der Bundesrat den allgemeinen Plan über die Durchführung der Grundbuchvermessung erliess, wurde eine Ausführungsdauer von 60 Jahren festgesetzt, so dass im Jahre 1978 mit der Fertigstellung des Werkes gerechnet werden durfte. Heute ist über 45 % der zu vermessenden Fläche der Grundbuchplan vorhanden, während über 55 %, nämlich über rund 21 500 km², die Vermarkung, Vermessung und Grundbuchanlage noch auszuführen sind. Die Erfüllung dieser Aufgabe bis zum Jahre 1978 wäre technisch durchaus möglich, um so mehr, als mindestens 14 000 km² der noch zu bearbeitenden Fläche Berg- und Alpwirtschaftsgebiete sind, für deren Vermessung uns heute als sehr leistungsfähige und billige Vermessungsmethode die Luftphotogrammetrie zur Verfügung steht. Der Erreichung dieses Zieles steht jedoch als grosses Hindernis die Notwendigkeit der vorgängigen Durchführung der Güterzusammenlegungen entgegen. Wir können den Wunsch der Ver-