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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 13 (1956)

Heft: 1

Artikel: Bodenpolitik und Landesplanung

Autor: Kaufmann, O.K.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783276

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

Bodenpolitik und Landesplanung

Vortrag am Fortbildungskurs für Landesplanung im Rahmen der 100-Jahr-Feier der ETH

Von Prof. Dr. O. K. Kaufmann, St. Gallen

I. Verfassungsmässiger Rahmen

Unter Bodenpolitik verstehen wir alle Formen des Eingreifens der öffentlichen Hand in den Grundstückverkehr und die Grundeigentumsnutzung der Privaten. Die Landesplanung will der öffentlichen Hand die *Grundlagen* vermitteln, damit ihre Bodenpolitik sich nicht in mehr oder weniger zufälligen — oft dilettantischen — Interventionen bei konkreten Mißständen erschöpft, sondern von *leitenden Grundgedanken* beherrscht ist. Um solche Grundgedanken herauszuarbeiten, bedarf es eines *universellen* Blickes für die vielfältigsten geographischen, soziologischen, wirtschaftlichen und technischen Zusammenhänge. Die Klärung dieser Grundgedanken ist dabei durchaus eine Frage des *privaten* Einsatzes der Planer und der sie unterstützenden Organisationen; zur Verwirklichung im Rahmen der Bodenpolitik braucht es jedoch notwendigerweise die öffentliche Hand, die über die nötigen politischen Machtmittel zur Durchsetzung verfügt.

Wo immer die öffentliche Hand — Bund, Kanton, Gemeinde — tätig wird, muss diese Tätigkeit auf *Rechtsgrundlagen* beruhen. Die Gesamtheit der Rechtsgrundsätze, die uns im Zusammenhang interessieren, zerfallen in zwei grosse Gruppen:

a) Rechtsvorschriften, die die Freiheit des Bürgers, insbesondere des Grundeigentümers beschränken — das Bodenrecht im eigentlichen Sinne einschliesslich des Baurechts und des landwirtschaftlichen Bodenrechts;

b) Rechtssätze, die die öffentliche Hand zu einem bestimmten *Tun* ermächtigen: zum Ankauf von Land, zur Gewährung besonderer Steuervergünstigungen an neue Industrien, zum Bau neuer Verkehrswege, neuer Bildungszentren usw., ohne dass dadurch die Freiheit der Bürger beschränkt wird.

Die Bodenpolitik der öffentlichen Hand muss mit beiden Mitteln arbeiten: mit «*Vorschriften*» und mit «*Massnahmen*». Die Durchführung einer Massnahme kostet unter Umständen mehr als die Durchsetzung von Vorschriften, aber die Durchführung der Massnahmen stösst auf weniger psychologische Widerstände. Ausgangspunkt aller Betrachtungen bildet nun die Tatsache, dass nicht nur alle Vorschriften gesetzmässig und verfassungsmässig sein müssen, sondern auch alle *Massnahmen;* während für den Privaten die *Freiheit* die Regel und die Bindung die Ausnahme ist, gilt für die öffentliche Hand das Gegenteil: der Grundsatz ist die Bindung, die *Beschränkung* der Kompetenzen, und nur im Rahmen der Kompetenzen gibt es eine gewisse Freiheit des Ermessens. Bund, Kantone und Gemeinden haben somit nur *beschränkte* Mittel, um die Ziele der Landesplanung zu verwirklichen, und *diese Beschränkung liegt im Wesen der rechtsstaatlichen Demokratie;* totalitäre Staaten, die eine solche Beschränkung der Staatsmacht nicht kennen, sind deshalb den rechtsstaatlichen Demokratien in der Durchführung grosszügiger Planungsaufgaben unbestreitbar überlegen. Doch in der Schweiz wollen auch die überzeugten Vorkämpfer der Landesplanung ihre Ziele nur im Rahmen unserer rechtsstaatlichen Demokratie verwirklichen und bejahen zum vorneherein die dadurch bedingte Beschränkung der Mittel; Landesplanung ist daher nur möglich im Rahmen der verfassungsmässigen Grundprinzipien unseres Staatswesens, insbesondere nur im Rahmen *der Niederlassungsfreiheit, der Eigentumsgarantie, der demokratischen und föderalistischen Grundstruktur unseres Landes.*

Dieser verfassungsmässige Rahmen ist bereits durch den Vortrag von Prof. *Liver* an der ETH-Tagung für Landesplanung im Jahre 1943, durch die hervorragenden Referate von *Reichlin* und *Béguin* am Juristentag in Engelberg und durch die vielbeachtete Arbeit von PD *W. Schaumann* über die Landesplanung im schweizerischen, französischen und englischen Recht gründlich geklärt worden. An dieser Stelle können höchstens die feststehenden Grundsätze wieder einmal knapp zusammengefasst werden.

Die *Niederlassungsfreiheit* garantiert die freie Wahl des Wohnsitzes und die freie Wahl des Arbeitsplatzes; die Zuwanderung zu den Großstädten kann deshalb niemals mit Zwangsvorschriften gebremst werden; es kann sich höchstens darum handeln, einen *Anreiz* zu geben, damit der Einzelne seinen Wohnsitz oder den Standort seines Unternehmens dort wählt, wo dies vom Standpunkt der Regional- oder Landesplanung aus befriedigt; *Zwangs*vorschriften auf diesem Gebiete können höchstens dazu dienen, innerhalb einer Gemeinde Bau- und Industriezonen auszuscheiden. Ganz anders der totalitäre Staat, wo die Umsiedlung als durchaus normales Mittel der Landesplanung erscheint.

Auch die *Eigentumsgarantie,* so wie sie in unsern Kantonsverfassungen enthalten ist, wird wohl allgemein anerkannt. Dabei wird bekanntlich überall der oberste Grundsatz: «Das Privateigentum ist unverletzlich», stark eingeschränkt durch die folgenden Bestimmungen, die zwei Möglichkeiten vorsehen:

a) den Entzug des Eigentums gegen volle Entschädigung;

b) die gesetzliche Beschränkung der Eigentumsfreiheit ohne Entschädigung.

Praktisch bedeutet dies, dass die Eigentumsfreiheit im wesentlichen nur nach Massgabe der Gesetzgebung garantiert ist; bei allen tiefen Eingriffen in die Eigentumsfreiheit, die sich einer Enteignung nähern *(sogenannte expropriationsähnliche Tatbestände)*, besteht jedoch die öffentlichrechtliche Entschädigungspflicht. Unsere Kantonsverfassungen geben mit Bezug auf die Eigentumsbeschränkungen dem kantonalen Gesetzgeber ziemlich weitgehende Möglichkeiten; nicht die Verfassung, sondern der Wille des demokratischen Gesetzgebers entscheidet somit im wesentlichen über das Mass der Eigentumsfreiheit. Dabei wird man annehmen dürfen, dass der *Gesetzgeber* in *Grenzfällen* zwischen den entschädigungslosen Eigentumsbeschränkungen und den expropriationsähnlichen Tatbeständen mit voller Entschädigungspflicht einen Mittelweg einschlagen kann und statt dem «alles oder nichts» auch nur eine *angemessene* Entschädigung vorsehen kann. Dies rechtfertigt sich vor allem dann, wenn die Eigentumsbeschränkung ziemlich schwer ist, aber anderseits so Viele trifft, dass kein expropriationsähnlicher Tatbestand im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis vorliegt.

Diese Elastizität der verfassungsmässigen Eigentumsordnung ist wertvoll in Zeiten, in denen unsere gesamte Gesellschaftsordnung starke Strukturwandlungen durchmacht. Sie ermöglicht es, neue Gemeinschaftsaufgaben ohne Verfassungsänderung zu verwirklichen. Unerlässlich ist jedoch immer die Schaffung *entsprechender gesetzlicher Grundlagen* und das Festhalten an der Entschädigungspflicht bei besonderen Opfern, die einzelnen Grundeigentümern auferlegt werden. Dabei entspricht es unserer demokratischen Haltung, dass das Volk keine «Blankochecks ausstellt»; es stimmt nur Gesetzen zu, deren Folgen überblickbar sind.

Wenn wir zu unserer Staatsform stehen, müssen wir auch ihre Schattenseiten in Kauf nehmen. Die Demokratie ist eine *träge* Staatsform; «es dauert eine Generation, bis ein Gedanke ins Volk dringt», und solange dies nicht geschehen ist, sind der Verwaltung die Hände gebunden — durch die Fesseln der *fehlenden* Gesetze! Gerade im Bodenrecht macht die Liebe zum eigenen Flecken Erde die meisten Grundeigentümer zu Vorkämpfern der Grundeigentumsfreiheit, und Beschränkungen dieser Freiheit finden deshalb vor dem Souverän nur Gnade, wenn sie *scharf umrissen* sind und die *Unerlässlichkeit der Massnahme* allgemein einleuchtet.

Wenn deshalb die Anhänger der Landesplanung beim Souverän Erfolg haben wollen, ist die erste und wichtigste Voraussetzung, dass die Landesplaner sich untereinander auf ganz *konkrete Mindestforderungen* einigen können, die unserm Souverän einleuchten — und dieser Souverän ist kein «aufgeklärter Mensch», sondern eben unser Volk mit all seinen Stärken und Schwächen. Ein Führer, ein Monarch oder ein Parlament sind leichter für landesplanerische Ideale zu gewinnen als unser Stimmvolk!

Auf keinen Fall geht es jedoch an, in alte Gesetze neue Gedanken hineinzuinterpretieren, um ohne die Zustimmung des Volkes zu den neuen Forderungen durchzukommen. Ein Heimatschutzgesetz kann nun einmal nicht genügen, um auch abseits von besonderen Naturschönheiten wie Seeufern und Aussichtspunkten «Grünzonen» auf dem Verordnungswege festzulegen. Dies wäre nicht Auslegung, sondern Umgehung des Gesetzes.

Soweit jedoch eine klare gesetzliche Grundlage besteht, sind im öffentlichen Interesse auch weitgehende gesetzliche Eigentumsbeschränkungen zulässig ohne Entschädigungspflicht. Grundlegend sind noch immer die Ausführungen des Bundesgerichts in BGE 69 I 241 (1943) und im Urteil Greuter kontra Wil und Kanton St. Gallen (1946) (S. Béguin, «Zeitschrift für Schweizerisches Recht», 1947, 419 e). Danach liegt ein sogenannter expropriationsähnlicher Tatbestand nur vor «(a) wenn *entweder* dem Eigentümer ein *bisher* rechtmässig ausgeübter und wirtschaftlich verwerteter Gebrauch der Sache *untersagt* wird, (b) *oder* wenn das Verbot die Benützung der Sache in *ausserordentlich hohem Masse* einschränkt und dabei ausnahmsweise ein *einziger* oder nur *einzelne wenige* so getroffen werden, dass sie ein allzu grosses Opfer zugunsten des Gemeinwesens tragen müssten, sofern sie keine Entschädigung erhalten». Es geht selbstverständlich nicht an, ein seit Jahren betriebenes lärmendes Gewerbe ohne Entschädigung zu schliessen, weil mittlerweile in der Umgebung ein Wohnquartier entstanden ist (Fall a). Eine Gemeinde kann auch nicht den Park eines Grundeigentümers ohne Entschädigung mit einem «vorläufigen Bauverbot auf unbestimmte Zeit» belegen, weil ihn die Gemeinde vielleicht später einmal erwerben möchte (Fall b), selbst wenn der Wortlaut des einschlägigen kantonalen Gesetzes an sich ein Bauverbot gestatten würde. Mit Bezug auf die heiklen Grenzfälle muss auf die zitierte einschlägige juristische Literatur verwiesen werden. Meines Erachtens wird diese Entschädigungspflicht — bei gegebener gesetzlicher Grundlage für die Eigentumsbeschränkung — vom Bundesgericht nicht überspannt. Wenn wir bestimmte öffentliche Interessen schützen wollen, müssen wir auch bereit sein, dafür finanzielle Opfer zu bringen, sofern sie für gerechtfertigte Entschädigungen notwendig sind. An diesen Forderungen der Eigentumsgarantie darf nicht gerüttelt werden.

Schliesslich ist festzuhalten an der *föderalistischen Struktur* unseres Staatswesens, d. h. am weitgehenden *Selbstbestimmungsrecht* der *Kantone* und der *Gemeinden*. Kantonale Hoheit und Gemeindeautonomie sind Wesenszüge unserer Eidgenossenschaft. Nach dieser föderalistischen Ord-

nung ist der Erlass *öffentlichrechtlicher Eigentumsbeschränkungen* grundsätzlich *Sache der Kantone.* Wohl spricht Art. 702 ZGB auch von öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen des Bundes, doch kommen solche nur im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeit des Bundes in Betracht, also z. B. aus militärischen Gründen, für Telegraphen- und Telephonleitungen — grundsätzlich ist die Wahrung der öffentlichen Interessen bei der *Nutzung* des Grundeigentums nach wie vor Sache des *kantonalen* Gesetzgebers.

Etwas schwieriger ist die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen mit Bezug auf die *Rechtsgeschäfte des Grundstückverkehrs.* Die revidierten Wirtschaftsartikel haben dem *Bund* die Kompetenzen übertragen, «zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes» den landwirtschaftlichen Grundstückverkehr zu beschränken; der Bund hat daraufhin im BG über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes von 1951 (EGG) Vorkaufsrechte für die nächsten Verwandten angeführt (Art. 6 ff.), im übrigen jedoch seine neue Kompetenz den Kantonen in dem Sinne delegiert, dass sie aus drei Gründen: Bodenspekulation, Güteraufkauf und Güterschlächterei, ein *Einspracheverfahren* gegen unerwünschte Veräusserungen von landwirtschaftlichen Liegenschaften einführen können (Art. 19 BG über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes von 1951); darauf ist noch zurückzukommen. Die Verfassung hätte die Einführung des Einspracheverfahrens in der ganzen Schweiz erlaubt; aber mit Rücksicht auf die «Stimmung» des Souveräns, des Volkes, musste man sich mit der kantonsweisen Einführung begnügen.

Fraglich ist, ob die *Kantone* im öffentlichen Interesse noch andere Beschränkungen des Grundstückverkehrs durch Gesetz einführen könnten, z. B. ein *öffentlichrechtliches Vorkaufsrecht der Gemeinden* bei Grundstückveräusserungen zur Beschaffung von «Landreserven»; auf Grund eines solchen Vorkaufsrechts könnten dann die Gemeinden in den Vertrag zwischen den Privaten eintreten, wenn die Gemeindebehörden dies wollten; dadurch würde die kommunale Bodenpolitik erleichtert, anderseits die Vertragsfreiheit zusätzlich beschränkt. Trotz der Vereinheitlichung des Bundeszivilrechts sind die Kantone in ihren öffentlichrechtlichen Befugnissen grundsätzlich nicht beschränkt worden (Art. 6 ZGB). Wenn also der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden dieses Institut zur Verfügung stellen würde, müsste es wohl auch vom Bundesgericht anerkannt werden (vgl. vor allem BGE 73 I 228, wonach sich der kantonale Gesetzgeber im Rahmen seiner öffentlichrechtlichen Befugnisse auch zivilrechtlicher Mittel bedienen kann, sofern die kantonalen Vorschriften auf haltbaren Gründen des öffentlichen Wohls beruhen und dem Sinn und Geist des Bundeszivilrechts nicht widersprechen).

Meines Erachtens kann durchaus an der heutigen Ordnung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen festgehalten werden. Es scheint mir insbesondere *nicht notwendig,* dem Bund durch eine *Verfassungsrevision* eine neue besondere und umfassende Kompetenz auf dem Gebiete der Landesplanung einzuräumen. Es wäre sehr schwer zu sagen, was in einer solchen Kompetenz alles enthalten wäre. Entscheidend ist, dass der Bund überall dort, wo er heute schon verfassungsmässig zuständig ist, die Interessen der Landesplanung berücksichtigt; dazu braucht es aber keinen neuen Verfassungsartikel. Insbesondere kann der Bund überall dort, wo er öffentliche Werke errichtet oder unterstützt (Art. 23 BV), die Berücksichtigung bestimmter Forderungen der Landesplanung zur Bedingung machen. Dies gilt vor allem für das Strassennetz. Ferner ist es Sache der SBB, beim Ausbau ihres Schienennetzes und ihrer Bahnhöfe die Gedanken der Landesplanung mitzuberücksichtigen. Art. 23 BV bietet meines Erachtens auch eine ausreichende Massnahme für den einfachen Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1950 (AS 1950, 1495), durch den der Vereinigung für Landesplanung ein Beitrag gewährt wird an Forschungsarbeiten, die für den Bund bei der Erfüllung seiner verfassungsmässigen Aufgaben von Interesse sind. Insbesondere ist zu beachten, dass die Verhältnisse bei der Landesplanung wesentlich anders liegen als beim Gewässerschutz. Dort geht es um ein ganz konkretes Ziel, das mit bestimmten, den Bürgern und Gemeinden auferlegten Pflichten zu verwirklichen ist; dementsprechend erliess der Bund die Vorschriften, und die Kantone haben die zum Vollzug nötigen Massnahmen zu ergreifen (Art. 24quater BV, BG über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen vom 16. 3. 1955). Bei der Landesplanung ist die Problemstellung viel umfassender: sie prüft generell die sinnvolle Ausnützung unseres Territoriums, und die Ergebnisse sind mehr oder weniger konkrete Forderungen, die dann im Rahmen der Baupolizei, der Verkehrspolitik, der Agrarpolitik von den entsprechenden Trägern dieser verschiedenen Tätigkeitsbereiche der öffentlichen Hand verwirklicht werden müssen.

Sicher bewirkt der föderalistische Aufbau unseres Staatswesens im Verhältnis Bund - Kanton und Kanton - Gemeinde immer wieder Komplikationen der Rechtsetzung und Komplikationen der Durchführung; aber auch hier überwiegen meines Erachtens die Vorteile im Grossen gegenüber den Nachteilen im Einzelnen.

II. Aktive Bodenpolitik

Das schweizerische Kulturland — zirka 10 000 Quadratkilometer — ist ein *knapp* gewordenes Gut. Bei extremer Knappheit eines lebenswichtigen Gutes bleibt zur Bekämpfung hemmungsloser Preistreibereien nur die «Rationierung» — die Auf-

teilung und Zuteilung der Güter durch die staatliche Planwirtschaft. Vor allem die *Freiwirtschafter* glauben, dass in der Schweiz bereits dieses Stadium der Knappheit erreicht sei, und treten deshalb für Zuteilung von Land nach Massgabe der sozialen Bedürfnisse — unabhängig vom Preismechanismus — ein. Dies bedingt ein «Bodenamt», eine Boden-Zuteilungsbehörde mit entsprechenden Befugnissen. Die herrschende Meinung fürchtet mit Recht, dass das Ermessen einer solchen Zuteilungsbehörde naturnotwendig zu Willkürlichkeiten führt, und will deshalb am Prinzip der Uebereignung durch privatrechtlichen Vertrag festhalten. Wir dürfen dem Staat keine Aufgaben überbinden, deren Durchführung die Fähigkeiten und Kräfte der Beamten und Behördenmitglieder übersteigt. Niemand ist gegen Beeinflussungen gefeit, und jede gutgemeinte Neuerung, die die *Gefahr* von Willkür oder gar Korruption mit sich bringt, muss als *Illusion* entlarvt werden. Volle Vertragsfreiheit anderseits bedingt Freiheit in der Wahl des Vertragspartners (des Käufers, Verkäufers), Freiheit in der Bestimmung des Vertragsgegenstandes — freie Wahl des Grundstückes — und Freiheit bezüglich der Gegenleistung — des Preises —, oder einfacher gesagt: der Eigentümer kann verkaufen, wem er will, soviel Land, wie er will, und zu welchem Preis er will. Allein bei einer solchen vollen Freiheit fürchten wir, dass gewisse Handänderungen abgeschlossen werden, die allgemein als unerwünscht gelten. So versucht man, einen Mittelweg zu gehen — *Beschneidung der Freiheit* und Verhinderung von bestimmten unerwünschten Eigentumsübertragungen, die das Gesetz *abschliessend* umschreibt —, auch wenn diese Massnahme für die direkt Beteiligten, die endlich handelseinig geworden sind, immer als eine unerfreuliche Einmischung des Staates erscheint.

a) *«Bekämpfung der Bodenspekulation» und Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes*

Bei den heutigen bodenpolitischen Massnahmen steht der Ruf nach *«Bekämpfung der Bodenspekulation»* an erster Stelle. Das Schlagwort bedarf zunächst der begrifflichen Bestimmung: aller Handel beruht auf dem Prinzip der Weiterveräusserung mit Gewinn, schliesst somit ein spekulatives Moment in sich. Verpönt werden kann deshalb die Spekulation nur dann, wenn aus einem *Zwischenhandel*, der keine volkswirtschaftliche Funktion erfüllt, schwere volkswirtschaftliche Nachteile erwachsen. Dabei gilt es wohl grundsätzlich zu unterscheiden zwischen der Spekulation mit städtischem Boden und mit landwirtschaftlichem Boden. Bei der Bodenspekulation mit städtischem, voll baureifem Boden oder mit überbauten Liegenschaften realisiert der Zwischenhändler einen Gewinn meist dadurch, dass er den Markt wesentlich besser kennt als der ursprüngliche Verkäufer und der definitive Käufer; würden sich die beiden schon kennen, so käme ja der Kauf direkt zustande. Bei einer langfristigen Spekulation handelt es sich zudem nur um eine Form der Kapitalanlage, bei der auf einen entsprechenden laufenden Ertrag verzichtet wird, um einen um so höheren Liquidationsgewinn zu erzielen. Die öffentliche Hand bekämpft bei uns solche Zwischengeschäfte nicht — sie wären auch schwer auszuschalten —, sie beteiligt sich vielmehr meistens am Zwischengewinn mit der Grundstückgewinnsteuer. Unter dem Gesichtspunkt der Landesplanung ist dieser Zwischenhandel mit städtischem Boden nicht von zentraler Bedeutung. Dagegen kann die Bodenspekulation mit *landwirtschaftlichem* Grund und Boden — mit nicht baureifem Land — die Landesplanung stark erschweren. Wenn gewisse Personen beginnen, Grundstücke aufzukaufen, deren Ueberbaung in nächster Zukunft noch nicht beabsichtigt ist, so führt dies zu einer generellen Steigerung der Grundstückpreise in der ganzen Gegend. Es wird in der Meinung der Grundeigentümer Land zu «Bauland», das diesen Titel noch lange nicht verdient.

Heute stehen allerdings bei der Bekämpfung der Bodenspekulation *agrarpolitische* Ueberlegungen im Vordergrund; Gesichtspunkte der Landesplanung werden höchstens am Rande mitberücksichtigt. Meist wird argumentiert, *eine Steigerung der Bodenpreise übertrage sich auf eine Steigerung der Produktenpreise.* Dieses Argument darf nicht überschätzt werden: von den gesamten Produktionskosten macht die Verzinsung des Aktivkapitals zirka 15 % aus; davon die Verzinsung des Landgutkapitals (Boden, Gebäulichkeiten, Pflanzen) zirka drei Viertel = 12 %. Von sämtlichen landwirtschaftlichen Heimwesen wechseln zirka zwei Drittel im Erbgang oder durch Uebergabe zu Lebzeiten die Hand, wobei der Anrechnungswert sich grundsätzlich unabhängig von den steigenden Verkaufspreisen (Verkehrswert) nach dem *Ertragswert* oder dem *Schätzungswert* richtet (Art. 620 ZGB, Art. 12 BG über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes). Nur zirka ein Drittel wird freihändig verkauft. Selbst wenn bei diesen Freihandverkäufen eine durchschnittliche Steigerung aller Kaufpreise um volle 50 % einträte, würden trotzdem die durchschnittlichen Produktionskosten gesamthaft um nicht mehr als zirka 3 % gesteigert. Ganz anders sehen jedoch die Zahlen aus für den einzelnen Landwirt, der wegen der in seiner Gegend einsetzenden Steigerung der Bodenpreise für jede zugekaufte Parzelle einen überhöhten Preis bezahlen müsste. Für ihn deckt sich sein Gesamtreinertrag ungefähr mit den Zinsansprüchen des gesamten Aktivkapitals (1950/1952: Durchschnittsreinertrag der Buchhaltungsbetriebe Fr. 335.— pro Hektare, Durchschnittszinsansprüche des Aktivkapitals Fr. 355.—). Bei einer Steigerung der Preise für Boden und Gebäulichkeiten um 50 %

beträgt der benötigte Mehrzins zirka Fr. 120.— je Hektare, das macht bei gleichbleibenden Agrarpreisen *ein volles Drittel des Reinertrages* aus; muss ein entsprechender Mehrpreis als Fremdkapital verzinst werden, so wird dadurch das *landwirtschaftliche Einkommen um ein Siebentel gekürzt.*

Die heute allgemein beobachtete Steigerung der landwirtschaftlichen Bodenpreise ist nun allerdings zu einem wesentlichen Teil auf Umstände zurückzuführen, die von der Bodenspekulation unabhängig sind: die stark gestiegenen Baukosten bewirken eine natürliche Aufwertung der bestehenden Gebäulichkeiten, und die Hintanhaltung von «offiziellen» Preissteigerungen durch die kriegswirtschaftlichen Höchstpreisvorschriften für landwirtschaftliches Land führte nach dem Wegfall dieser Vorschriften naturnotwendig zu einer teilweisen Anpassung der Bodenpreise an den gesunkenen Kaufwert des Frankens. Man soll also die Dinge nicht dramatisieren; sicher ist jedoch, dass der *Zwischenhandel* mit landwirtschaftlichem, noch nicht baureifem Land zu einer *zusätzlichen Steigerung der landwirtschaftlichen Bodenpreise* führt; bei gleichbleibenden Produzentenpreisen kann dies zu empfindlichen Kürzungen der landwirtschaftlichen Einkommen führen.

Das BG über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes von 1951 (EGG) ist ein erster Versuch des Bundesgesetzgebers, sich mit diesen Problemen auseinanderzusetzen. Festzuhalten ist zunächst, dass es sich nur auf landwirtschaftliche Grundstücke bezieht; voll baureife Grundstücke fallen nicht mehr darunter. Zwei Institute sind in unserem Zusammenhang von Bedeutung:

1. Das *Vorkaufsrecht* der zur Selbstbewirtschaftung bereiten Nachkommen zum *Schätzungswert,* wenn der Eigentümer einen «wesentlichen Teil» seines Heimwesens verkauft; wenn also der Vater dem Werben eines «Zwischenhändlers» oder irgend eines Käufers erliegt, kann der in der Landwirtschaft tätige Sohn — sofern er Geld hat oder sich verschaffen kann — das Geschäft durchkreuzen und unabhängig vom Preis, den der Zwischenhändler bietet, die Uebertragung der verkauften Landstücke auf sich verlangen — zum Schätzungswert —; der Vater hat kein Rücktrittsrecht. Diese Grundidee ist gut, so sehr sonst das neu eingeführte Vorkaufsrecht Anlass zur Kritik gibt.
2. Das *Einspracheverfahren der öffentlichen Verwaltung,* das die Kantone einführen können bei offensichtlicher Spekulation oder bei offensichtlichem «Güteraufkauf» sowie bei einer Güterzerstückelung, die nicht aus wichtigen Gründen gerechtfertigt werden kann.

Sofern man die Erhaltung des bäuerlichen Eigenbesitzes als eine Aufgabe der Landesplanung ansieht, wird man die Zielsetzungen dieses Gesetzes bejahen, gleichzeitig aber bedauern, dass dieses Gesetz nicht *sorgfältiger* durchgearbeitet wurde; das Gesetz ist leider noch typische «Nachkriegsware» und soll auch noch einmal überholt werden. Um das Gesetz brauchbar zu machen, müsste vor allem die *Beweislast* umgekehrt werden; der Käufer, der nicht selbst Landwirt ist und das Grundstück nicht selbst bewirtschaften will, müsste beweisen, dass der beabsichtigte Kauf eine volkswirtschaftliche Funktion erfüllt; ferner müssten Sicherungen eingebaut werden, um zu verhindern, dass durch allzu einfache Tarnungen der Spekulationscharakter verwischt wird. In den einzelnen Kantonen wird schon unter dem heutigen Gesetz die Umkehr der Beweislast de facto gehandhabt, doch frägt es sich, ob hier nicht gelegentlich die gesetzliche Ermächtigung überschritten wird. Auf alle Fälle kommt man aber mit dem EGG nur offensichtlichen Spekulationskäufen und klaren Fällen von «Güteraufkäufen» bei. Es gibt deshalb *nur sehr beschränkte Möglichkeiten, direkt auf die Ueberbauung der Landschaft Einfluss zu nehmen.* Der Kauf einzelner Bauplätze zur Ueberbauung durch den Käufer fällt nie unter das Gesetz, auch wenn dadurch bäuerliche Heimwesen ihre Existenzgrundlage verlieren.

b) *Landwirtschaftszonen*

Besondere Rechtsgrundlagen zur Lenkung der Ueberbauung, insbesondere zur Schaffung von eigentlichen Landwirtschaftszonen müssen deshalb *unabhängig vom EGG* geschaffen werden — und zwar ist dies, wie ausgeführt, *Sache der Kantone.* Das Bundesgericht hat — meines Erachtens mit Recht— alle Versuche in die Schranken gewiesen, auf dem *blossen Verordnungswege* ohne klare gesetzliche Grundlage Landwirtschaftszonen zu schaffen (BGE 74 I 156, 77 I 218, 78 I 427, 79 I 228, 81 I 29); es geht nicht an, nachträglich durch eine «extensive Interpretation» Gedanken in die kantonalen Baugesetze hineinzutragen, an die beim Erlass niemand gedacht hat. Ebenso können — wie bereits erwähnt — kantonale Heimatschutzgesetze nur angerufen werden, wenn wirklich besondere Naturschönheiten auf dem Spiel stehen (Bundesgericht i. S. S. W. kontra Regierungsrat Zürich und Gemeinde Maur am Greifensee, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1941, 344).

Erstmals hat nun der *Kanton Aargau* den Stier an den Hörnern gepackt und versucht, eine klare, gesetzliche Grundlage für solche Landwirtschaftszonen zu schaffen: «Zur Erhaltung der Landwirtschaft, zur Bekämpfung der Bodenspekulation sowie zur Förderung der Orts- und Regionalplanung kann der Grosse Rat auf Antrag des Gemeinderates Landwirtschaftszonen festlegen»; nötigenfalls kann auch der Regierungsrat von sich aus Antrag stellen. Diese Bestimmung findet sich im Entwurf zum Einführungsgesetz zum EGG; der Kanton Aargau hat bis jetzt mit dem Erlass eines solchen

Einführungsgesetzes zugewartet und legt dafür jetzt ein Gesetz vor, das mehr als nur ein Einführungsgesetz ist; die Landwirtschaftszonen treten *neben* das Einspracheverfahren und beruhen auf autonomem, nicht delegiertem kantonalem Recht. Nach dem Entwurf dürfen in der Landwirtschaftszone — von Ausnahmebewilligungen abgesehen — nur land- und forstwirtschaftliche Bauten errichtet werden; anderseits sollen die Landwirtschaftszonen bei der Ausrichtung von Bodenverbesserungsbeiträgen «in der Regel» begünstigt werden. Das Gesetz ist von der Kommission des Grossen Rates behandelt, kommt nun vor das Plenum des Grossen Rates und dann noch vor das Volk. Nach der Botschaft soll in Zukunft unterschieden werden:

— voll baureifes Land (fällt nicht unter das landwirtschaftliche Bodenrecht),
— Liegenschaften in der *Uebergangszone* (fallen unter das Einspracheverfahren und das landwirtschaftliche Vorkaufsrecht, sind dagegen nicht mit einem Bauverbot belastet),
— Liegenschaften in der *Landwirtschaftszone.*

Alles, was nicht in eine Landwirtschaftszone eingeteilt ist, gehört zur Uebergangszone. Geht das Gesetz durch, und kommen die Landwirtschaftszonen auch tatsächlich zustande, so wird damit praktisch in der Landwirtschaftszone nicht nur das Bauen, sondern schon das Aufkaufen des Landes zwecks späterer Weiterveräusserung als Bauland — ganz unabhängig vom Einspracheverfahren — verhindert.

Die eigentliche crux liegt bei der Abgrenzung der Zonen und bei der Entschädigungspflicht. Gewisse Härten lassen sich da nicht ganz vermeiden. Wollte man anderseits alle möglichen Nachteile, die die Einordnung eines Grundstücks in die Landwirtschaftszone vielleicht mit sich bringt, in blanker Münze entschädigen, so würde die Durchführung der Massnahme einfach unerschwinglich. Der Aargauer Gesetzesentwurf steht deshalb auf dem Standpunkt, dass der Wegfall blosser vager Gewinnaussichten bei noch nicht baureifem Land noch keinen entschädigungspflichtigen Verlust darstelle; eine Entschädigung wird deshalb nur bezahlt, wenn der Eigentümer bei einem Verkauf, verglichen mit dem seinerzeitigen Uebernahmepreis, einen Verlust erleidet. Die Entschädigung wird dementsprechend immer erst ausbezahlt, wenn es zum Verkauf kommt und der Verlust *realisiert* wird *. Diese Beschränkung der Entschädigungspflicht lässt sich meines Erachtens vertreten, weil voll baureife Grundstücke zum vornherein für die Landwirtschaftszone nicht in Betracht kommen, und weil zwischen der Bauzone und der Landwirtschaftszone häufig eine Uebergangszone liegen wird. Es sollte möglich sein, die Landwirtschaftszonen so zu umschreiben, dass eigentliche expropriationsähnliche Tatbestände vermieden werden. Bewährt sich das neue Gesetz, so dürfte der Kanton Aargau von andern Kantonen gefolgt werden. Dieses Vorgehen hat den grossen Vorteil gegenüber einem Bundesgesetz, dass in den einzelnen Kantonen *Erfahrungen* gesammelt werden können und zudem die Gesetze den Bedürfnissen der Gegend voll angepasst sind. Vereinzelt ist freilich den Kantonen das Recht zur Schaffung von Landwirtschaftszonen abgesprochen worden, jedoch meines Erachtens zu Unrecht. Wohl ist der Bund zur Regelung der Produktion, der Einfuhr und des Absetzens landwirtschaftlicher Erzeugnisse allein zuständig, im übrigen ergibt sich aber aus der Botschaft zu den revidierten Wirtschaftsartikeln, dass man die Kompetenzen der Kantone nicht beschneiden wollte («Bundesblatt» 1937 II 894).

c) *Was tun beim Fehlen besonderer Rechtsgrundlagen?*

Wo keine gesetzlichen Grundlagen für Bauverbote in Landwirtschaftszonen bestehen, versuchen die Gemeinden, durch Verweigerung der Kanalisationsanschlüsse auf die Bauentwicklung Einfluss zu nehmen. Dabei geht die Haupt-Rechtsfrage dahin, wie weit die Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit zur Erstellung entsprechender Leitungen verpflichtet sind. Abzulehnen ist die Auffassung, dass die Gemeinden völlig willkürlich auf Grund der Vertragsfreiheit z. B. die Belieferung mit Wasser oder Strom ablehnen können. Die Rechtstellung der Monopolbetriebe der Gemeinden zu ihren Abnehmern, gehört zu den stärkst umstrittenen Problemen des Wirtschaftsrechts; aber es ist meines Erachtens verwerflich, wenn die «technischen Betriebe» einer Gemeinde eine Baute verhindern, die die Gemeinde selbst auf Grund der geltenden Gesetzgebung nicht verhindern kann. Gesetzesumgehungen der öffentlichen Hand «im öffentlichen Interesse» sind ebenso abzulehnen wie Gesetzesumgehungen Privater aus Eigennutz — der Zweck heiligt eben die Mittel nicht! Aber die Gemeinde kann — wie das Bundesgericht in BGE 79 I 231 dargetan hat — die Zuleitung von Trinkwasser oder die Ableitung der Abwasser dann verweigern, wenn die Ueberbauung von Gebieten, die dafür von der Gemeinde nicht vorgesehen sind, zu einer Mehrbelastung der be-

---

* § 5 des Aargauer Gesetzes zu den bundesrechtlichen Bestimmungen über das landwirtschaftliche Bodenrecht und über die Landwirtschaftszonen:

Eine Entschädigungspflicht des Kantons besteht nur, wenn der Eigentümer bei der Veräusserung solcher Liegenschaften, verglichen mit dem seinerzeitigen Uebernahmepreis, mit Einschluss wertvermehrender Aufwendungen, einen Verlust erleidet und die Wertverminderung auf die Anordnung der Landwirtschaftszonen zurückzuführen ist.

Lag bei der Uebernahme vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes der Uebernahmepreis tiefer als der Schätzungswert im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes, oder erfolgte die Uebernahme erst nach dessen Inkrafttreten, so wird an Stelle des Uebernahmepreises der Schätzungswert im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes berücksichtigt.

Für Liegenschaften, die in spekulativer Absicht übernommen wurden, besteht keine Entschädigungspflicht.

stehenden Leitungen führt, die ohne zusätzliche Leitungen nicht bewältigt werden kann. Dies trifft schon dann zu, wenn die Bauten, die nach der Anlage des Kanalisationsnetzes nicht vorgesehen sind, eine zusätzliche Belastung bewirken, die erst später untragbar wird, wenn einmal die Grundstücke, für die die Kanalisation bestimmt ist, überbaut sind.

Auch gewässerpolizeilich unerwünschte Lösungen, wie die Ableitung in Drainageleitungen oder die Anlegung von Sickerschächten, können abgelehnt werden. Sorgt dagegen der Bauherr für die Zuleitung des Trinkwassers und für Reinigung und Fortleitung der Abwasser auf eigene Kosten, so dass keine *polizeilichen* Gründe gegen das Bauvorhaben vorgebracht werden können, so kann *ohne* besondere gesetzliche Grundlagen die Baubewilligung nicht verweigert werden.

Die Frage ist durch das *Grossprojekt Ebmatingen-Maur*, das bereits Anlass zu einer Interpellation im Zürcher Kantonsrat gegeben hat, zurzeit in ein sehr akutes Stadium getreten. Nach diesem Projekt würde plötzlich durch die Initiative einer einzelnen Baugesellschaft ein ganzes Dorf entstehen, aber ohne Schulhaus und Kirche und ohne genügende Strassen- und Bahnverbindung. Vom Standpunkt der Landesplanung aus ist eine solche plötzliche Umwandlung der Struktur einer Landgemeinde unerwünscht, und die Gemeinde selbst rechnet damit, dass ihr durch die dort sich ansiedelnde Bevölkerung weit mehr Pflichten als Steuereinnahmen erwachsen. Trotzdem kann die öffentliche Hand das Bauvorhaben nur verhindern, wenn sie dafür eine gesetzliche Grundlage besitzt oder ein eindeutig polizeiwidriger Zustand entsteht. Der Einwand, man habe noch kein Gesetz, weil man bisher nie mit einer solchen Möglichkeit gerechnet habe, hält nicht stich. Niederlassungsfreiheit und Eigentumsgarantie schliessen die Möglichkeit in sich, dass ein Dorf in dieser Weise «überfallen» wird; weder eine Gemeindeordnung noch die kantonale Verwaltung können dies verhindern, wenn sie nicht der Gesetzgeber im Rahmen der Verfassung ermächtigt. Der Kanton Zürich hat es bisher abgelehnt, ein Einspracheverfahren gegen Güteraufkäufe einzuführen; dann muss man eben die Konsequenzen tragen. Naheliegend ist die Auffassung, wenn die Ueberbauung auf Grund des geltenden Rechts nicht verhindert werden könne, müsse von den Bauherren doch zum mindesten verlangt werden, dass sie die nötigen Gebäulichkeiten für die öffentlichen Dienste — vor allem Kindergärten und Schulen — der Gemeinde zur Verfügung stellen. Eine solche Forderung drängt sich vom ethischen Standpunkt aus auf, sie kann jedoch zwangsweise nur auf Grund einer besonderen gesetzlichen Grundlage durchgesetzt werden; denkbar wäre ein Gesetz, das die Gemeinden ermächtigen würde, die Ersteller von Großsiedlungen mit einer Sondersteuer zu belegen, wenn die Großsiedlung von der Gemeinde aussergewöhnliche Aufwendungen auf dem Gebiete des Schulwesens usw. erfordert. Dabei muss man sich bewusst sein, dass die Bauherren versuchen werden, eine solche zusätzliche Belastung auf die Mieter zu überwälzen; ob ihnen dies gelingt, hängt vom gesamten Wohnungsmarkt ab. Wichtig wäre auch, das Steuerobjekt — d. h. den Begriff «Erstellung von Großsiedlungen» — nicht zu weit zu fassen; denn es wäre durchaus unsozial, generell von den Erstellern neuer Wohnkolonien eine Sondersteuer zu erheben. Ein solches Steuergesetz müsste zudem *rasch* erlassen werden, damit das Steuerobjekt — die Errichtung der Großsiedlung — im vorliegenden Fall noch erfasst werden kann; das Bundesgericht lässt bekanntlich bei Steuergesetzen höchstens eine bescheidene Rückwirkung zu (BGE 47 I 15, 61 I 92, 77 I 183); anderseits darf es kein Gelegenheitsgesetz sein, das nur auf den einen Sonderfall zugeschnitten ist.

d) *Förderung der Dezentralisation der Großstadt*

Die Schwierigkeiten, das Volk für eine Aenderung der Gesetzgebung zu gewinnen, zeigen sich auch noch bei einem andern grossen Anliegen der Landesplanung: der bewussten Dezentralisation der Großstadtbildung durch die Förderung regionaler Zentren um die Großstadt herum, also z. B. Bekämpfung des stetigen Wachsens einer geschlossenen Großstadt wie Zürich durch die Förderung von Zentren wie Bülach, Winterthur, Wetzikon, Zug, Affoltern a. A. Auch die Schaffung einer Großsiedlung Ebmatingen-Maur ist eine Form der Dezentralisation, aber eben Dezentralisation am falschen Ort! Wir sind uns bewusst, dass der Handel, die öffentliche Verwaltung, die qualifizierten liberalen Berufe (Spezialärzte, Ingenieure, Architekten) in der Großstadt immer den besten Nährboden finden. Dagegen kann die Industrie bei den heutigen Telephon- und Verkehrsbedingungen sehr gut dezentralisiert werden. Doch kann der Staat höchstens einen Anreiz in der Richtung auf eine bestimmte Standortswahl ausüben. Entsprechende Anreize müssen aber weniger von der Bodenpolitik ausgehen als von der *Verkehrs-*, *Kultur-* und *Steuerpolitik*.

Gerade im Gebiete der Steuerpolitik stehen jedoch starke gegenseitige Rivalitäten zwischen den Stadtgemeinden und der «Landschaft» einer «aktiven» Siedlungspolitik entgegen.

Es ist allgemein bekannt, dass die Steuersätze z. B. in der Stadt Zürich wesentlich niedriger liegen als in den meisten Landgemeinden (von Zollikon, Küsnacht usw. abgesehen). Trotzdem im Kanton Zürich von 171 Gemeinden 132 am Finanzausgleich teilnehmen, liegt beim Gros der Landgemeinden der Steuerfuss zwischen 175 % und 225 % — gegen 148 % in der Stadt Zürich. Dabei ist schon die

Steuerkraft der *natürlichen* Personen in der Stadt grösser als auf dem Land:

1952 brachten die zirka 390 000 Einwohner (223 000 Steuerpflichtige) der Stadt Zürich 60 Millionen Franken Staatssteuern auf, die 320 000 Einwohner (155 000 Steuerpflichtige) der Landgemeinden dagegen nur 33 Mio Franken. Dazu kommt, dass (ebenfalls 1952) die Stadt Zürich den Sitz juristischer Personen mit insgesamt 1,7 Milliarden Franken Kapital bildete, während die Landgemeinden nur 390 Mio Franken steuerpflichtiges Kapital von juristischen Personen ausweisen konnten; die von den juristischen Personen abgelieferten Staatssteuern betrugen in der Stadt Zürich 15 Mio Franken, in den Landgemeinden 4,3 Mio Franken. Kein Wunder, dass die Stadt auch mit ihren Leistungen pro Einwohner grosszügiger sein kann — und zum Teil auch grosszügiger sein muss; sie gibt zirka 600 Franken pro Kopf aus, die Landgemeinden nur 410 Franken. Diese *Steuerstruktur* verstärkt geradezu den Sog nach der Großstadt; auch wenn zurzeit ein weiterer Ausbau des Finanzausgleichs erwogen wird, lässt sich doch die prinzipielle Besserstellung der städtischen Bevölkerung kaum mehr beseitigen; denn jedes Steuergesetz, das zu einer wesentlichen Mehrbelastung der steuerpflichtigen natürlichen Personen in der Stadt führen würde, dürfte verworfen werden.

Zu erwägen ist meines Erachtens nur eine Einflussnahme auf den Standort industrieller Neugründungen durch steuerrechtliche Vergünstigungen in der Art des Art. 24 des bernischen Gesetzes über die direkten Staats- und Gemeindesteuern von 1944. Die Vergünstigung muss befristet sein — in Bern kann man nicht über fünf Jahre hinausgehen. Im Kanton Bern darf sie nur gewährt werden, «wenn bedeutende Interessen der bernischen Volkswirtschaft es rechtfertigen, die Gründung oder Heranziehung eines Unternehmens zu ermöglichen. Die Vergünstigung muss ferner dahinfallen, sobald der Ertrag des Unternehmens eine angemessene Verzinsung des investierten Kapitals gestattet».

Eine solche Bestimmung ist zum mindesten ein Anfang: Man kann wohl auch «siedlungspolitische Gründe» zu den «volkswirtschaftlichen Interessen» zählen und somit das Gesetz auch in den Dienst der Siedlungspolitik stellen. Für eine wirklich aktive Siedlungspolitik sollte die Bestimmung freilich noch etwas anders gefasst werden; die Steuervergünstigung sollte zum mindesten für eine bestimmte Zeit die *Nachteile* kompensieren, die der Gründer des Unternehmens auf sich nimmt, wenn er sich bei der Standortswahl nicht nur nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten richtet, sondern auch auf die siedlungspolitischen Wünsche des Kantons Rücksicht nimmt.

Schlussbemerkungen

Der Landesplaner wird oft entmutigt, wenn das geltende positive Recht keine Handhabe bietet zur Durchsetzung seiner Pläne, und wenn die Schaffung neuen Rechts am Widerstand bestimmter Interessengruppen und an der Uninteressiertheit weiter Kreise scheitert. Der Jurist erscheint hier wie bei vielen anderen politischen Postulaten immer wieder als der «Bremser». Doch ist es nun einmal seine Pflicht, die Bremsen erst zu lösen, wenn der Gesetzgeber das Signal auf «freie Fahrt» stellt. Um so grösser ist die Freude, wenn es dann doch gelingt, in zäher und uneigennütziger Aufklärungsarbeit in einer Gemeinde oder in einem Kanton die Bevölkerung für einen Gedanken zu gewinnen. Diese Aufklärungsarbeit ist in der unmittelbaren Demokratie noch viel wichtiger als in irgend einem andern Staatswesen. Durch das immer wieder neue Aufzeigen von Beispielen falscher und richtiger Ausnützung der Landschaft muss der Sinn für die Beurteilung solcher Fragen geweckt und wach gehalten werden. Dabei gelingt manches auf freiwilliger Grundlage im kleinen, was im grossen zunächst nicht möglich ist; unser Volk lässt sich nun einmal weniger durch kluge, grosszügige Gedanken als durch *Erfahrungen* mit konkreten Versuchen überzeugen.

Literaturnachweis

ETH-Tagung für Landesplanung 1943.

Imboden, Die Tragweite der verfassungsmässigen Garantie des Privateigentums, Schweiz. Juristenzeitung 40 (1944), 269 ff.

Paul Reichlin und Georges Béguin, Rechtsfragen der Landesplanung, Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins, 1947, Zeitschrift für Schweiz. Recht, 1947, 171 a ff. 492 a ff.

Sigg, Die Rechtsgrundlagen der Orts- und Regionalplanung im Kanton Zürich, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1947, 145 ff.

Holzach, Oeffentlichkeitsrechtliche Eigentumsbeschränkung und expropriationsähnlicher Tatbestand, Diss., Zürich 1949.

Wilfried Schaumann, Die Landesplanung im schweizerischen, französischen und englischen Recht, Zürich, 1950 (mit umfassenden Literaturangaben).

Werder, Planung und Eigentumsgarantie, Schweizer Baublatt, 15. Juni 1951.

Die Bauplanung in Bund, Kantonen und Gemeinden, Vorträge des 71. Kurses der Schweiz. Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, 1952 (rechtlich vor allem die Vorträge von P. Reichlin und Max Hofstetter).

Karl Frei, Rechtsfragen der Regional- und Gesamtplanung im Kanton Zürich, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1951, 89 ff. und 121 ff. (vgl. auch «NZZ» vom 12. Februar 1953 unter dem Titel «Aktuelle Fragen der zürcherischen Orts- und Regionalplanung»).

Rechtsfragen der Landesplanung, «Plan» 1953, Nr. 4 (mit Beiträgen von Rolf Meyer, Hans Marti, A. Schellenberg, Gerold Meyer, W. Raissig).

Jörg Ursprung, Der Baulandbegriff nach dem ländlichen Bodenrecht, «Plan», September/Oktober 1955.