Zeitschrift: Schweizerische Bauzeitung

Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine

Band: 92 (1974)

Heft: 26: SIA-Heft, Nr. 6/1974: Raum- und Landschaftsplanung; Geschäftsbericht 1973 des SIA

Artikel: Grundsätzliche Fragen des Bodenrechts: Zusammenfassung eines Podiumsgesprächs zwischen M. Baschung, Stellvertreter des Delegierten für Raumplanung, Bern, Dr. R. Stüdeli, Direktor der Schweiz. Vereinigung für Landesplanung, Bern, und L. Nessi, Architekt ...

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-72403

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

ailleurs des terrains qui ne se prêtent absolument pas à la construction, notamment en raison de leur situation: ainsi une parcelle située dans un couloir d'avalanches.

Le législateur conscient toutefois de la situation délicate de l'agriculture, ce d'autant plus que celle-ci est appelée à contribuer de façon considérable aux objectifs de l'aménagement du territoire, a prévu une compensation économique en sa faveur. En effet, le territoire agricole assure sans nul doute une fonction importante dans la protection des paysages typiques, dans la conservation des zones de délassement et dans la préservation de l'équilibre écologique. Le territoire forestier a, de par sa nature, le même rôle que le territoire agricole et il est naturel qu'il bénéficie, tout comme ce dernier, d'une compensation économique, ce qui du reste a été reconnu par le Conseil national.

Outre la compensation économique, la loi prévoit le versement d'indemnités à l'adresse de collectivités et d'exploitants dont les territoires ou les bien-fonds sont mis à contribution de façon intolérable par les fonctions de délassement. Ainsi le propriétaire dont la forêt est souillée régulièrement et de façon excessive par les pique-niqueurs du dimanche, aura la possibilité d'être indemnisé afin d'alléger les charges d'entretien de sa forêt.

Il faut souligner qu'en définitive l'agriculteur tire un intérêt indéniable de la délimitation du territoire agricole, car il pourra enfin compter sur un statut stable de son sol et éviter ainsi de se trouver subitement confronté avec les problèmes de la spéculation.

Comme l'aménagement du territoire est réellement une tâche hardie et de grande envergure, son exécution va entraîner des dépenses considérables. Les premiers touchés sont évidemment les cantons en tant que responsables de l'aménagement de leur territoire. Pensons surtout, ici, à l'obligation incombant à la collectivité d'équiper les zones à bâtir. Certes des contribution pourront être réclamées auprès des bénéficiaires de l'équipement; n'empêche que les charges dans ce domaine resteront considérables.

L'aménagement du territoire doit faire face à trois sortes de dépenses. Celles qui concernent tout d'abord l'élaboration des plans d'aménagement sont évaluées à environ 40 millions de francs par année, la moitié à peu près étant à la charge de la Confédération. Ce montant ne comprend pas les frais relatifs à l'exécution des plans sectoriels de la Confédération et des cantons. Il y a ensuite les dépenses concernant les travaux d'infrastructure découlant des plans qui représenteront selon l'Institut ORL entre le 17 et 20% du produit social brut. Il ne faut pas oublier enfin les dépenses découlant des indemnités qui devront être versées à l'occasion de l'exécution des plans d'aménagement. Là aucun pronostic n'est possible; il importe toutefois de distinguer celles résultant de la compensation économique en faveur de l'agriculture et de la sylviculture et les indemnités pour contributions excessives aux fonctions de délassement, de celles occasionnées par l'indemnisation pour expropriation formelle et matérielle.

Pour que les cantons parviennent à supporter ces charges très lourdres, la loi a prévu toute une série de mesures d'encouragement. Nous citerons les contributions à l'aménagement du territoire pouvant s'élever jusqu'à 50% des frais et même au-delà pour des tâches d'aménagement d'importance nationale ou intéressant plusieurs cantons, les subventions accordées à toute élaboration de plans et de conceptions du développement, les prêts ou cautionnements à l'équipement de terrains destinés à la construction dans le sens du projet de loi, ainsi que les prêts ou cautionnements à la construction de conduites, de routes et chemins desservant les territoires à équiper, au soutien d'entreprises de transports publics desservant ces territoires, à l'acquisition de terrains à titre préventif ou à la constitution de réserves de terrains en vue d'atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire. De plus, la Confédération encourage la recherche, l'enseignement et la formation en matière d'aménagement.

Conclusion

Voilà à grands traits un aperçu du projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Cette nouvelle législation entraînera-t-elle la création d'un nouveau droit foncier? Il n'y a pas lieu de se prononcer ici. On peut toutefois affirmer qu'elle apparaît comme la synthèse nécessaire des droits et devoirs de chacun face à l'intérêt général, et que son intention profonde est finalement de favoriser un développement harmonieux de notre société et d'assurer dans la mesure du possible à chaque individu son plein épanouissement.

Grundsätzliche Fragen des Bodenrechts

DK 711.14

Zusammenfassung eines Podiumsgesprächs zwischen **M. Baschung**, Stellvertreter des Delegierten für Raumplanung, Bern, Dr. **R. Stüdeli**, Direktor der Schweiz. Vereinigung für Landesplanung, Bern, und **L. Nessi**, Architekt ETH, SIA, Lugano[1])

Stüdeli: Was ist Bodenrecht? Welche war die erste schweizerische Bodennutzungsordnung?

Baschung: Als Bodenrecht kann man die Ordnung der gesetzlichen Beziehungen des Menschen zum Boden verstehen. Die erste planerische Tat war das Eidg. Forstpolizeigesetz von 1902. Damals wurde dem Begriff der «materiellen Enteigung» noch wenig Beachtung geschenkt, weil der überwiegende Teil des Waldareals ohnehin im öffentlichen Besitz war.

Stüdeli: Die Frage der «Eigentumsgarantie» wurde 1902 nicht geprüft. Wie ist das heute mit der Rodungspraxis in jenen Kantonen vereinbar, die den Wald ungenügend schützen?

Nessi: Es besteht sicher eine Kluft zwischen dem gesetzlichen Konzept und der ausführenden Praxis.

Stüdeli: Die Rodungsbewilligungen werden mangelhaft begründet, weshalb sie auf ihre Rechtmässigkeit hin schwer beurteilt werden können. Wie steht es mit der übrigen Nutzungsordnung?

Baschung: Die Planungsaufgaben wurden bis jetzt von den Gemeinden mehr oder weniger gut wahrgenommen. Die Bürger waren bei Planungsentscheiden mitbeteiligt, wobei aber die Gemeindeinteressen nicht immer genügend wahrgenommen wurden. Die Kantone müssten deshalb stärker eingreifen (siehe das Beispiel der Oberengadiner Seenlandschaft). Die Gemeindeplanung ist ein Spiegel der politisch-wirtschaftlichen Interessen. Die Frage ist berechtigt, ob die Gemeinde heute noch in der Lage sei, die Aufgaben der Raumplanung zu erfüllen und insbesondere Entscheide der Nutzungsordnung zu treffen.

Stüdeli: Haben das Eidg. Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 und der dringliche Bundesbeschluss vom 17. März 1973 die Gemeindeautonomie ausgehöhlt?

Baschung: Der dringliche Bundesbeschluss war für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen unerlässlich. Der Bund hat dabei Grundsätze erlassen, und die Kantone haben diese vollzogen. Es wurden ihnen zwar Fristen gesetzt; sie konnten aber im übrigen sehr frei handeln. Der Bund hat die Pläne summarisch geprüft, aber keine Änderungen angeordnet. Dabei zeigte sich, dass das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden nicht überall gespielt hat.

[1]) Diese Zusammenfassung ist von den Organisatoren aufgrund eigener Notizen ausgearbeitet worden. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Stüdeli: Der dringliche Bundesbeschluss ist Notrecht, während das Gewässerschutzgesetz ordentliches Recht ist. Wie steht es mit dem Verhältnis der beiden Rechte zueinander? Die Zuweisung zur Bauzone bringt dem einen Eigentümer Nutzen, dem andern aber Schaden.

Baschung: Die Nutzung des Bodens wird mehr und mehr vom öffentlichen Bedürfnis bestimmt. Die Eigentumsgarantie schliesst kein Recht auf Bauen in sich. Das öffentliche Interesse entscheidet heute stärker als früher, wo gebaut oder nicht gebaut werden darf. Die Besteuerung des Grundeigentums sollte nach der Nutzungsmöglichkeit vorgenommen werden, aber die Mehrzahl der Kantone kennt keine solche differenzierte Besteuerung.

Stüdeli: Viele Leute haben Land gekauft in der Hoffnung, es könne als Bauland veräussert werden. Entsteht ein Entschädigungsanspruch für solches Land, das nicht bebaut werden darf? Kann dieser Anspruch durch Gewinnabschöpfung in der Bauzone oder durch Entschädigung für das Bauverbot befriedigt werden?

Nessi: Eine andere Möglichkeit besteht in der Grundstückumlegung, wodurch sämtliche Eigentümer eine Beteiligung in der Bauzone bekommen.

Baschung: Durch Gesamtmeliorationen kann für alle Grundeigentümer die Teilnahme am Grundstückgewinn gewahrt werden (Beteiligungsprinzip). Dieses Verfahren eignet sich vor allem im Berggebiet, wo eine Beteiligung unter Entflechtung der Interessen möglich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Landbesitzern in der Bauzone nicht nur Vorteile erwachsen, weil auch Gestaltungsanforderungen gestellt werden. Es gilt deshalb, auch die Belastung in der Bauzone zu verteilen.

Stüdeli: Sind durch alle diese Massnahmen nicht einfach starke Erhöhungen der Baulandpreise zu erwarten?

Baschung: Die Mehrwertabschöpfung wird abgewälzt, die Lasten aus der Zonierung ebenfalls. Dies führt — zusammen mit der Baulandverknappung — zu Bodenpreiserhöhungen. Als Mittel dagegen müsste genügend Land erschlossen, also das Baulandangebot vergrössert werden. Die Gemeinden sollten verpflichtet werden, das eingezonte Land zu erschliessen. Durch Erhebung von entsprechenden Erschliessungsbeiträgen bei den Bodeneigentümern würden sie zu einer raschen Überbauung gezwungen. Als letzte Massnahme käme die Enteignung in Frage (gemäss Art. 43 des Entwurfs zum Eidg. Raumplanungsgesetz). Wo sind aber die Mittel gegen die Überwälzung der Kosten?

Nessi: Die Bodenspekulation ist zu erschweren.

Stüdeli: Die grundsätzlichen Fragen des Bodenrechts sind mit dieser Aussprache nur angeschnitten worden, ein rein marktwirtschaftliches Bodenrecht vermag sicher nicht zu genügen; falsch wäre aber auch eine Verstaatlichung. Was nun also? Die Bodenpreise werden trotz allen Massnahmen steigen, weil es sich um ein beschränktes Gut handelt. Sicher ist der Ertrag des Bodens zu beschränken. Steuerlich darf der Bodenbesitz nicht weiter bevorzugt werden.

Zusammenfassung der Diskussion

Kälin W., Kantonsoberförster, Schwyz: Gemäss Raumplaunungsgesetzesentwurf sind grosse finanzielle Unterstützungen aller Art vorgesehen (Art. 55bis und 63). Man stellt sich vor, dass die notwendigen Gelder aus der Mehrwertabschöpfung fliessen werden. Aufgrund der Finanzstatistik des Kantons Schwyz wurden in den Jahren 1970/71 für rund 40 Mio Fr. Grundstücke verkauft. Würde man diesen Betrag als Mehrwertabschöpfung voll anrechnen, so wäre es trotzdem nur ein kleiner Teil der gemäss Raumplanungsgesetz vorgesehenen finanziellen Aufwendungen. Beispiel: Der Gewässerschutz kostet den Kanton Schwyz allein gegen 100 Mio Fr. Im weitern sind zwei Drittel des Kantonsgebiets aufgrund der landesplanerischen Leitbilder des ORL-Instituts Naherholungsgebiet, wofür gemäss Band I, Seite 328, des Schlussberichts Entschädigungen für den Ertragsverlust bzw. andere Beeinträchtigungen vorgesehen sind.

Baschung: Wenn eine Ordnung in der Schweiz notwendig ist, dann sind die entsprechenden Geldmittel ausfindig zu machen. Mit den heutigen Bundesmitteln kann diese Aufgabe nicht gelöst werden. Für die Erholungsgebiete genügt es, die bisherige Nutzung zu gewährleisten. Der volkswirtschaftliche Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft soll in der Ausführungsgesetzgebung näher geregelt werden. Die Mehrwertabschöpfung ist hingegen eine kantonale Angelegenheit.

Nessi: Die nötigen Geldmittel sind durch eine andere Prioritätssetzung bei den öffentlichen Ausgaben ebenfalls zu finden.

Kälin: Gemäss Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes sind im Landwirtschaftsgebiet nur Bauten und Anlagen zulässig, die der landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Eine solche Bestimmung wirkt sich im ländlichen Raum sehr negativ aus; denn auch dort ist eine genügende Besiedlungsdichte erforderlich, um für das Verbleiben der ortsansässigen Bevölkerung bessere Voraussetzungen zu schaffen.

Baschung: Die Möglichkeiten des Bauens im Landwirtschaftsgebiet sind noch nicht endgültig geregelt. Es gilt, eine flexible Politik zu betreiben; die allgemeine Gewässerschutzverordnung wird diesbezüglich neu überdacht.

Stüdeli: Die Kleinsiedlung, der Weiler, soll lebensfähig erhalten bleiben.

Martin R., Landschaftsschutzplanung des Kantons Luzern: Wie werden das eingezonte und nichteingezonte Land besteuert?

Baschung: Im Kanton Schaffhausen besteht eine gute Regelung, wonach die Steuerschatzung nach erfolgter Einzonung neu festgelegt wird. Die Schatzung erfolgt nach dem landwirtschaftlichen Ertragswert, sofern ein zusammenhängender Hof vom Landwirt selbst bewirtschaftet wird und ihm eine genügende Erwerbsgrundlage bietet.

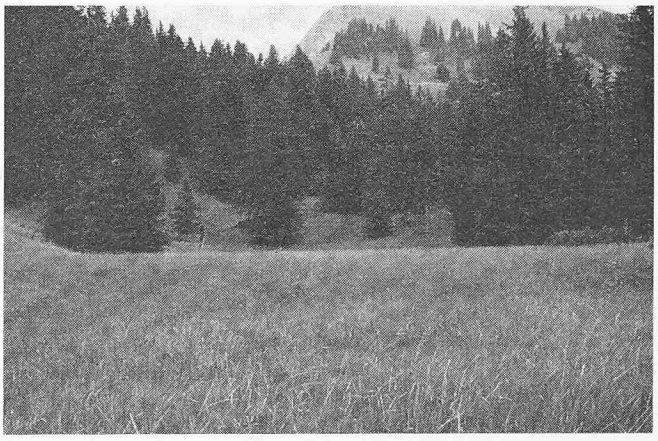
Stüdeli: Die Besteuerung zum landwirtschaftlichen Ertragswert könnte auch zugelassen werden, wenn das Grundstück mit einem unentgeltlichen Bauverbot zugunsten der Gemeinde belegt würde.

Weiss H., Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, Bern: Es besteht kein funktionsfähiger Bodenmarkt für Selbstbewirtschafter, und der landwirtschaftliche Boden ist nicht mehr zum Ertragswert erhältlich.

Baschung: Das landwirtschaftliche Bodenrecht wird gerade jetzt überprüft; dabei könnten die Belange der Raumplanung berücksichtigt werden. Mit der heutigen Gesetzgebung sind die anvisierten Ziele sicher nicht erreichbar.

Schnyder J., Forstadjunkt, Luzern: Hat der Wald ausser der Landschaftspflege in Zukunft auch noch eine wirtschaftliche Bedeutung?

Baschung: Das Interesse der Raumplanung am Wald ist sehr gross. Ein volkswirtschaftlicher Ausgleich ist deshalb auch zugunsten der Waldwirtschaft vorgesehen.

Krebs E., Dr., alt Oberforstmeister, Winterthur: Sicher gehören Wasser, Luft und Erholung zu unseren Lebensgrundlagen, aber auch der Rohstoff Holz wird in naher Zukunft zu einer unentbehrlichen Mangelware werden.

Geschützt in seinem Bestand und regionalen Verteilung ist gemäss Forstpolizeigesetz nicht nur der geschlossene Wald, sondern auch die für den ganzen Alpenraum typische und landschaftlich besonders attraktive Waldweide mit einem auch lockeren Baum- und Strauchbestand. Das Bild zeigt den Hochmoorkomplex in der Gross Folle (Glaubenbüelen). Im Vordergrund ist eine Carex limosa-Scheuchzeria palustris-Schlenke zu sehen; auf der Erhöhung im Hintergrund stockt das Sphagno-trichophoretum