Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie = Revue technique suisse des mensurations, du génie rural et de la photogrammétrie

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessungswesen und Kulturtechnik = Société suisse de la mensuration et du génie rural

Band: 58 (1960)

Heft: 12

Artikel: Die Anwendung des kantonalen Rechtes im Rahmen des Nationalstrassengesetzes

Autor: Kuttler, A. / Bachmann, E.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-216120

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: 14.07.2025

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

Die Anwendung des kantonalen Rechtes im Rahmen des Nationalstraßengesetzes

Auszug aus einem Vortrag von Dr. A. Kuttler, Sekretär des Baudepartements Basel, mit einigen Ergänzungen von *E. Bachmann,* dipl. Ing.

Die Berührungspunkte zwischen dem Bundesrecht, das für den Nationalstraßenbau geschaffen wurde, und dem kantonalen Bau- und Straßenrecht sind naturgemäß im Gebiete der Dörfer und Städte, die durchfahren werden müssen, besonders eng. Hier wird Bauland betroffen, in dem große wirtschaftliche Werte investiert sind, die durch die Festsetzung von Projektierungszonen bis auf fünf Jahre brach gelegt werden können. Hier sind die Auswirkungen auf das städtische Straßennetz und die bestehende Bebauung intensiv und damit die Kollisionsmöglichkeiten mit dem Straßen- und Baurecht der Kantone und Gemeinden vielgestaltig. Müssen zufolge der Expreßstraßen nicht nur einzelne Gebäude, sondern Häuserzeilen oder ganze Baublöcke abgebrochen werden, so ist das Bedürfnis nach einer wirtschaftlichen Neueinteilung des Bodens, die eine vernünftige Neuüberbauung ermöglicht, besonders groß.

Zur Sicherung der Planung wie des späteren Landerwerbes für den Straßenbau sieht das Nationalstraßengesetz zur vorsorglichen Freihaltung des Straßenraumes die Errichtung von *Projektierungszonen* vor. Das Eidgenössische Departement des Innern kann nach Anhören der Kantone derartige Zonen festlegen. Stehen den Kantonen auf Grund ihrer Baugesetzgebung eigene Rechtsmittel zur Verfügung, um den gleichen Zweck zu verwirklichen, so wird das Departement, wie den Ausführungen der bundesrätlichen Botschaft entnommen werden kann, auf die Festlegung von Projektierungszonen verzichten. Artikel 14 Absatz 2 lautet: «Wo die Projektierungszonen nach dem kantonalen Recht gesichert werden können, bleibt dessen Anwendung vorbehalten.»

Der beschlossene Wortlaut birgt allerdings die Gefahr in sich, zu einer zu engen Gesetzesauslegung zu führen, weil er lediglich von «Projektierungszonen» spricht und die Anwendung des kantonalen Rechtes insoweit vorbehält, als es die Projektierungszonen sichert. Hieraus könnte der irrtümliche Schluß gezogen werden, das kantonale Recht müsse die Institution der Projektierungszonen im Sinne des Bundesgesetzes kennen. Ein derartiger Schluß würde jedoch der Auffassung der bundesrätlichen Botschaft widersprechen. Das kantonale Recht soll anwendbar bleiben, soweit es Institutionen kennt, die dem gleichen Zwecke wie die Projektierungszonen dienen, nämlich der Gewährleistung der Freihaltung des künftigen Straßenraumes.

Daß verständlicherweise Unterschiede zwischen der kantonalen Regelung und den Bestimmungen des Bundesgesetzes bestehen, darf kein Grund dafür sein, das Bundesrecht anwenden zu wollen. Der Meinung des Gesetzgebers entspricht es vielmehr, daß dem kantonalen Recht der Vorzug eingeräumt werden soll, weil es um Institutionen geht, die dem Publi-

kum bereits bekannt sind und die Kantone möglicherweise rascher und zweckmäßiger arbeiten können.

Für die städtischen Verhältnisse erscheint sodann die klare Ordnung der Entschädigungsfrage als erwünschte Präzision. An die Regel, daß jede Beschränkung des Grundeigentums zur Entschädigung verpflichtet, wenn sie in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommt, sind die Kantone auf Grund der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie gebunden. Wenn das kantonale Recht einem Eigentümer zumutet, vom Zeitpunkt der Einreichung eines Baubegehrens an eine bestimmte Zeit (1 bis 2 Jahre) zuzuwarten, bis er die Baubewilligung erhält, so liegt in dieser Beschränkung noch kein enteignungsähnlicher Eingriff. Soweit jedoch auf längere Zeit nicht gebaut werden darf, liegt in städtischen Verhältnissen im allgemeinen ein schwerwiegender Eingriff vor. Die Auffassung, die in der bundesrätlichen Botschaft vertreten wird, wonach der Tatbestand der Enteignung generell nicht erfüllt sei, wenn die Eigentumsbeschränkung höchstens fünf Jahre dauere, scheint uns für städtische Verhältnisse fraglich zu sein. Das Bundesgericht hat ausdrücklich festgestellt, daß nur im Einzelfall beurteilt werden könne, ob eine Bausperre eine enteignungsähnliche Maßnahme darstelle.

Mit der Genehmigung des Ausführungsprojektes, indem beidseits der projektierten Straße *Baulinien* festzusetzen sind, wird sodann eine endgültige Sicherung des Straßenraumes erreicht, wie sie das kantonale Recht in gleichem Sinne durch die Genehmigung der Linien erreicht. Das Bundesgesetz beschränkt sich auf Mindestanforderungen zur Sicherung des Straßenraumes. Bauliche Maßnahmen innerhalb der Baulinien verbietet es nur so weit, als die in den Ausführungsprojekten zu wahrenden öffentlichen Interessen verletzt werden; die strengeren Bestimmungen des kantonalen Rechtes werden ausdrücklich vorbehalten. (Art. 24.) Dank dieser Regelung kann das kantonale Recht unter Vorbehalt der Mindestanforderungen des Bundesgesetzes die Baulinie der Nationalstraßen in bezug auf ihre baurechtliche Wirkung den Baulinien des kantonalen Rechts gleichstellen. Dies ist für die städtischen Verhältnisse von großer praktischer Bedeutung. Es müßte zu Unklarheiten führen, wenn neben den Baulinien des kantonalen Rechtes inskünftig Baulinien des Bundesrechtes mit anderer Rechtswirkung beständen. Entsprechen jedoch die an die Baulinien des kantonalen Rechtes geknüpften Wirkungen den Mindestanforderungen des Bundesgesetzes – wie dies in verschiedenen Kantonen der Fall ist –, so können die Kantone Baugesuche innerhalb der Baulinien nach ihren kantonalen Baugesetzen beurteilen.

Wie in der Botschaft weiter ausgeführt wird, schlägt das Nationalstraßengesetz hinsichtlich des Landerwerbes neue Wege ein. Es sieht vor, daß das erforderliche Land, sofern ein freihändiger Erwerb außer Betracht fällt, im *Landumlegungs-* oder *Enteignungsverfahren* erworben werden muß.

Im Gesetzesentwurf wurden die beiden Verfahren einander als gleichgeordnet gegenübergestellt, in der Botschaft jedoch gesagt, daß entsprechend der Richtlinie in Art. 36 der Bundesverfassung der für den Stra-

ßenbau erforderliche Boden vornehmlich im Landumlegungsverfahren beschafft werden soll. Zu beachten ist, daß sich diese Richtlinie nicht nur auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Boden, sondern auch auf Bauland bezieht.

In den Verhandlungen der eigenössischen Räte wurde der Entwurf neu so präzisiert, daß – sofern ein freihändiger Erwerb nicht möglich ist – primär das *Landumlegungsverfahren* zur Anwendung kommen soll. Erst in zweiter Linie, wenn auch dieses Verfahren nicht zum Ziele führt, kommt das Enteignungsverfahren zum Zuge. Bei dieser neuen Fassung wurde in erster Linie an die Interessen der Landwirtschaft gedacht. Es scheint, daß man die weitgehenden Konsequenzen, die sich aus der Bevorzugung des Landumlegungsverfahrens für bebaute Gebiete ergeben, nicht klar gesehen hat. Zunächst ist das Verhältnis zu Art. 32 des Gesetzes, wonach die Kantone den Landerwerb besorgen und die hiefür anwendbare Erwerbsart bestimmen, nicht eindeutig. Wenn nämlich das Land in erster Linie im Landumlegungsverfahren erworben werden soll und die Kantone verpflichtet sind, das Umlegungsverfahren zu ordnen (Art. 45), so haben sie keine Wahl mehr. Natürlich ist es ohne weiteres möglich, das Umlegungsverfahren gesetzlich so zu ordnen, daß es immer zum Ziele führen wird. Sein Prinzip besteht im wesentlichen darin, daß der Landerwerb auf eine Mehrzahl von Eigentümern verteilt wird, so daß die direkt von der Straßenführung betroffenen Grundbesitzer Realersatz zu Lasten der übrigen in den Umlegungsblock einbezogenen Eigentümer erhalten. Die Anwendung des Enteignungsverfahrens käme somit kaum mehr in Frage. Mit einer derartigen Konsequenz hat der Gesetzgeber offenbar nicht gerechnet, sonst hätte er nicht ausdrücklich das Enteignungsverfahren zur Verfügung gestellt und den Kantonen die Kompetenz eingeräumt, die anwendbare Erwerbsart zu bestimmen.

Das Landumlegungsverfahren für landwirtschaftliche Gebiete ist bekannt, erprobt und hat sich auch beim Nationalstraßenbau, wie die guten Beispiele aus den Kantonen Bern, Waadt, Zürich, St. Gallen und andere zeigen, glänzend bewährt. Anders verhält es sich im städtischen Baugebiet. Hier will das Gesetz ebenfalls das Umlegungsverfahren einsetzen und erwähnt hiefür das dem baslerischen Straßengesetz entnommene Institut der «*Zonenexpropriation*».

Die wichtigsten Grundsätze dieser Zonenexpropriation, man würde hier besser von «Zonenumlegung» sprechen, sind folgende: Mit der Zonenexpropriation ist die Impropriation derjenigen Flächen bisheriger Allmend (öffentliche Straßen und Wege) verbunden, die gemäß dem neuen Straßenplan in den Baublock fallen. Desgleichen ist der Boden abzutreten, der zwischen den neuen Baulinien oder Straßenlinien liegt. Hier ist noch zu präzisieren, daß die meisten Städte zwischen Baulinie und Straßenlinie unterscheiden und nicht überall Baulinie und Straßenlinie zusammenfallen lassen. Darüber hinaus ist der öffentlichen Verwaltung auch der Boden abzutreten, der längs der Straße innerhalb einer Zone liegt, deren Tiefe und Abgrenzung von Fall zu Fall durch Beschluß des Großen Rates bestimmt wird. Für diese Abtretung wird der Eigentümer

nach den Enteignungsgrundsätzen voll entschädigt. Aus diesem Grunde verwendet das Gesetz den Ausdruck «Zonenexpropriation». Es geht von der Fiktion aus, der Eigentümer werde für die ganze in der Zone gelegene Liegenschaftsfläche einer vollen Enteignung unterworfen. Eine Fiktion ist dies deshalb, weil der Eigentümer einen *Übernahmeanspruch* für eine neue Parzelle innerhalb des neuen Baublockes erhält. Das Eigentum im Baublock geht *nicht* an den Staat über, es sei denn, der Eigentümer verzichte auf die Übernahme einer neuen Parzelle, was nur selten vorkommt. Es handelt sich daher in Wirklichkeit um den Abbruch bestehender Gebäude durch den Staat gegen Entschädigung nach Enteignungsgrundsätzen und sodann um eine Umlegung des Bodens.

Der Baublock wird in Parzellen eingeteilt, die zu seiner gesamten Fläche im gleichen Verhältnis stehen wie die früheren Parzellen zur Gesamtfläche der Zone. Die Übernahme der neuen Parzellen setzt voraus, daß die Eigentümer einen Übernahmepreis zu entrichten haben. Dieser Preis bestimmt sich nach dem Werte, den der Boden *nach* Durchführung der Straßenbaute und *nach* der Neuordnung der Grundstücke haben wird, das heißt dem *Verkehrswert* der straßenbereinigten neuen Parzelle. Er soll nicht niedriger sein als der Beitrag, den die Verwaltung für die Erwerbung der anstoßenden Straßenfläche aufwenden muß, vermehrt um den Anwänderbeitrag, den der Eigentümer an die Bodenerwerbung leisten muß. In Wirklichkeit ist der Preis wesentlich höher, da die Straßenkorrektion, die günstige Grundstückseinteilung und die in der Regel intensivere Nutzungsmöglichkeit zu einer erheblichen Wertsteigerung führt. Der Übernahmepreis wird mit dem Guthaben der Eigentümer – der Expropriationssumme – verrechnet.

Das Verfahren führt somit zu einem vollen Wertausgleich. Es ist sowohl für die Grundbesitzer (besser geformte Grundstücke, neue Gebäude) wie auch für die Verwaltung (städtebaulich einwandfreie Lösungen, billiger Landerwerb) von Interesse. Der Unterschied zwischen der Enteignung und dem Zonenexpropriationsverfahren (Umlegung) soll an einem Beispiel demonstriert werden.

Durch das mit 3–4geschossigen Wohn- und Geschäftshäusern überbaute Gebiet (Bild 1) wird eine Nationalstraße (Expreßstraße) geführt. Die bestehende Verkehrsstraße von 16 m Breite soll auf 24 m verbreitert werden. Die Baulinien (hier identisch mit Straßenlinien) sind bereits gezogen und genehmigt. Nach dem Enteignungsverfahren würde die Straßenkorrektion nach Beendigung der Arbeiten wie Bild 2 andeutet aussehen. Man müßte die stark angeschnittenen Liegenschaften erwerben, abreißen und dadurch die wenig schönen Hinterfassaden der bestehenden Bebauung freilegen. Die Geländezwickel zwischen den unangetasteten Grundstücken und den Baulinien bleiben brach liegen, in unserem Beispiel bei einem Bodenpreis von rund 1200 Franken pro Quadratmeter!

Betrachten wir nun das Zonenexpropriationsverfahren. Eine Zone von 20 bis 50 m Tiefe wird beidseitig der bestehenden Straße angenommen und dabei festgelegt, welche Bauten aus straßentechnischen oder städtebaulichen Erwägungen entfernt werden müssen. Diese Arbeit wird

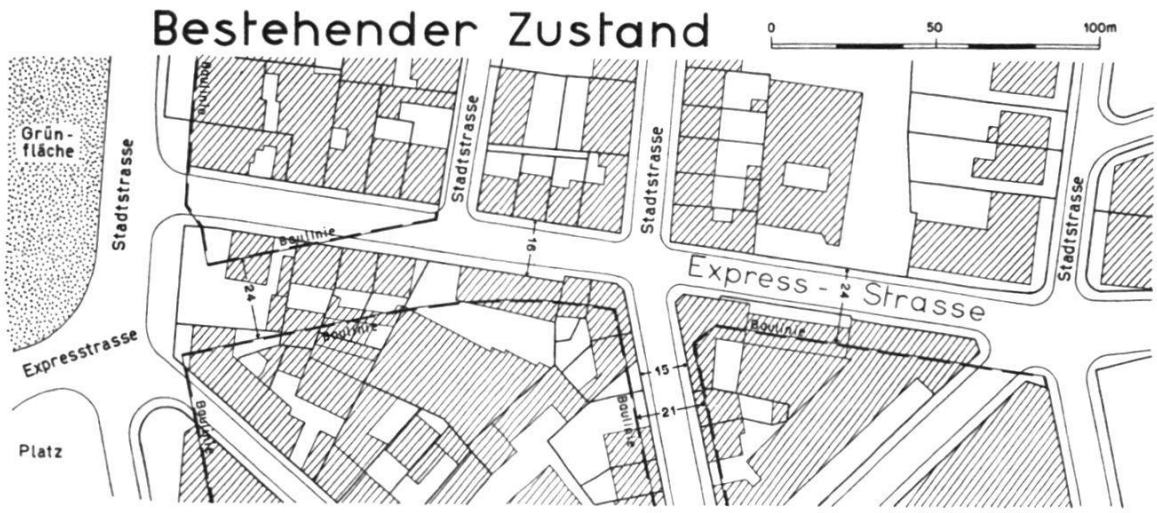

Bild 1. Eine Expreßstraße durchfährt ein Wohn- und Geschäftsquartier.

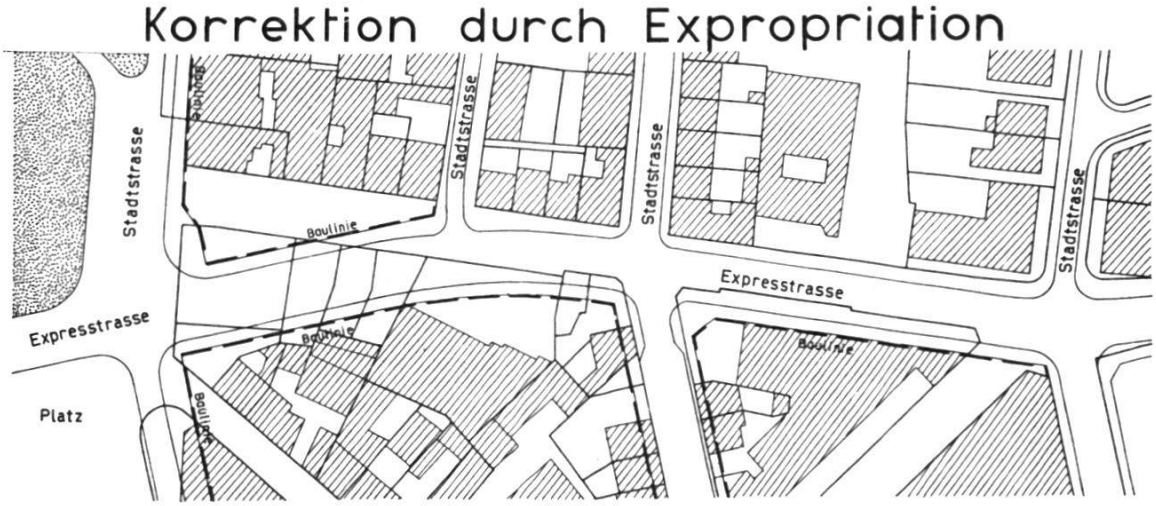

Bild 2. Die Straßenkorrektion wird mit Hilfe des Enteignungsverfahrens ausgeführt. Die angeschnittenen, hinter der Baulinie liegenden, nicht zur Überbauung geeigneten Landzwickel, müssen vom Staat erworben werden und werden lange Zeit brach liegen. Es entsteht ein unschönes Straßenbild.

am zweckmäßigsten durch ein Fachkollegium (Vermessungsfachleute, Hoch- und Tiefbauer, Finanzsachverständige) besorgt. Die Zeichnung 3 läßt erkennen, daß die nördliche Straßenfront weitgehend erhalten werden kann; nur der nordwestliche Baublock gegen den Platz wird in das Verfahren einbezogen. Auf der südlichen Straßenseite müssen alle an die Straße angrenzenden Grundstücke neu überbaut werden. Der Planungsentwurf sieht an der Nord-Südecke gegen den Platz zu ein Hochhaus vor (dunkle Quadrate), längs der Expreßstraße sind 5–7geschossige Geschäfts- und Wohnhäuser vorgesehen (eng gekreuzte Schraffur), während die locker gekreuzte Fläche eingeschossige Verbindungsbauten aller Art zuläßt. Die Zone wird auf Grund der genauen Erhebungen abgegrenzt, die darin verbleibenden Straßen- und Parzellenflächen wie auch die neuen

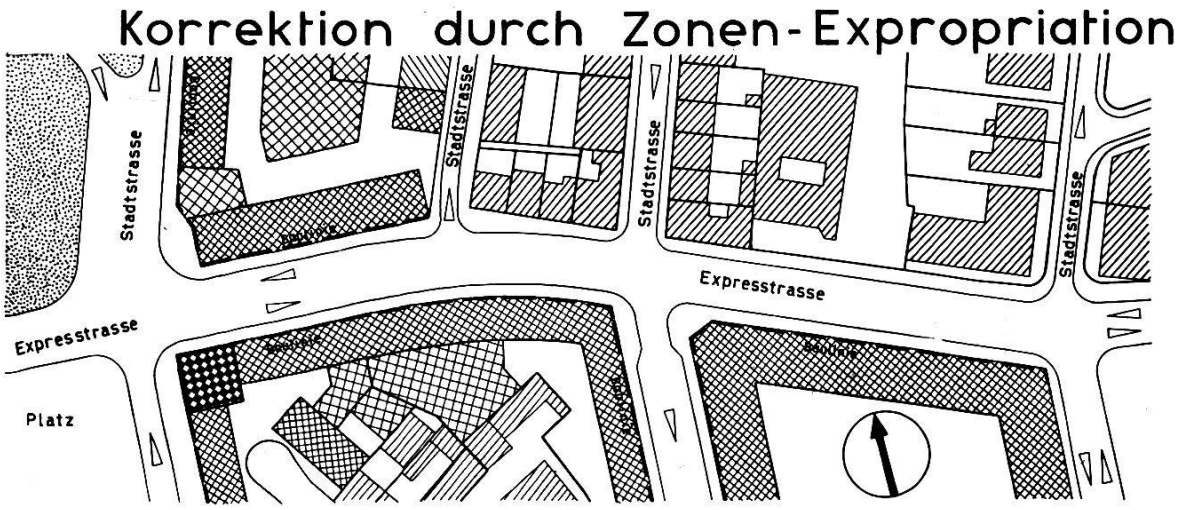

Bild 3. Die Straßenkorrektion wird zusammen mit einer Landumlegung (Zonenexpropriation) durchgeführt. Es entstehen wohlgeformte Grundstücke, die sogleich überbaut werden können.

Baugrundstücke und Straßenanteile ermittelt. Nach Festlegung der Verkehrswerte der Liegenschaften und allfälliger Inkonvenienzen beginnt der Abbruch der Bauten und fast gleichzeitig der Straßenbau. Anschließend erfolgt die Neuzuteilung der Parzellen, und die Privaten beginnen ihre Neubauten, im Rahmen des Bebauungsplanes, zu erstellen.

Ein solches Umlegungsverfahren ist aber nur anwendbar, wenn hiefür einheitliche gesetzliche Bestimmungen vorliegen. Eine Kombination von eidgenössischen und kantonalen Gesetzen führt zu keinem Ziel. Es wird also Sache der Kantone sein, ihre Gesetzgebung (sofern sie noch fehlt) in dieser Richtung zu ergänzen.

In seinem berühmten Kommentar zur Bundesgesetzgebung weist Walter Burckhardt mit treffenden Worten auf die Schwierigkeiten der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantone hin: «Die Kompetenzbereiche greifen so vielfach ineinander über, daß die Grenzlinie sehr gewunden wird und in der Praxis schwer zu erkennen ist. – Es ergibt sich daraus für Bund und Kantone die Notwendigkeit einer gewissen Nachgiebigkeit in der Ausübung ihrer beiderseitigen Kompetenzen. Soll ein so kompliziertes Getriebe wie der schweizerische Bundesstaat im Gange erhalten werden und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zu einem ersprießlichen Ergebnis führen, so bedarf das juristische Räderwerk dieses Tropfens Öl.»

Diese Mahnung gilt ganz besonders für das große Werk des Nationalstraßenbaues.