

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

**Band:** 22 (1965)

**Heft:** 4

**Artikel:** Güterzusammenlegung, Revision des Bodenrechts und Planung in rechtlicher Sicht

**Autor:** Ursprung, J.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-782844>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 06.10.2024

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

# Güterzusammenlegung, Revision des Bodenrechts und Planung in rechtlicher Sicht

Von Oberrichter Dr. iur. J. Ursprung, Suhr AG

## I.

In einem Zeitpunkt, wo es noch unklar ist, wie das neue Bodenrecht einmal aussehen wird, wo man insbesondere noch nicht weiss, ob es, entsprechend dem Vorentwurf V der Eidgenössischen Justizabteilung Landwirtschafts-, Uebergangs- und Bauzonen, oder, gemäss dem Gegenentwurf der Spitzenverbände der Privatwirtschaft nur Landwirtschafts- und Bauzonen aufweisen wird, in einem Zeitpunkt schliesslich, wo man sich darüber streitet, ob für eine Zoneneinteilung überhaupt die verfassungsmässige Grundlage gegeben sei oder nicht, ist es nicht leicht, zum Tagungsthema zu sprechen.

Einigkeit herrscht zwar über die Frage, dass unser Bodenrecht revisionsbedürftig ist. Uneinig ist man dagegen darüber, wieweit die Eingriffe in das Privateigentum gehen sollen. Ich kann mir vorstellen, dass es zweckmässig wäre, diese Materie wenigstens teilweise kantonal zu regeln, nachdem die Verhältnisse von Kanton zu Kanton verschieden sind. Vielleicht käme man so eher zum Ziel. In rechtlicher Beziehung dürften sich bei einer solchen Lösung keine Schwierigkeiten ergeben. Das Bundesgericht hat wiederholt ausgesprochen, dass die gesetzliche Grundlage für eine Zoneneinteilung klar und deutlich sein müsse, wenn die darauf beruhenden Baubeschränkungen ausserordentlich einschneidend seien und wesentlich über das in der Schweiz gewohnte Mass hinausgingen. Es hat weiter gesagt, dass die gesetzliche Grundlage vorhanden sei, wenn das kantonale Gesetzesrecht sich so auslegen lasse, dass darauf die im Baureglement einer Gemeinde vorgesehenen Eigentumsbeschränkungen abgestützt werden können (BGE 89 I 188 ff). Zulässig erklärt wurde so zum Beispiel die Bestimmung in einem bernischen Baureglement, wonach die Landwirtschaftszone der «land- und forstwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten» sei und «nichtlandwirtschaftliche Bauten nur bewilligt werden, wenn keine Beeinträchtigung von Landschaftsbild, landwirtschaftlicher Nutzung und späterer Planungsmöglichkeit daraus entsteht». Anerkannt wurde auch, dass es im öffentlichen Interesse liege, die Streubauweise zu verhindern und der Landwirtschaft diejenigen Parzellen vorzubehalten, die sich für die landwirtschaftliche Nutzung am besten eignen.

Möge nun die Frage vom Bund oder von den Kantonen geregelt werden, nötig scheint mir, so oder so, eine rasche Behandlung dieses Problems zu sein. Je länger man zuwartet, desto schwieriger wird es, hier eine Lösung zu finden.

## II.

Was erwarten Landwirt, Planer und Güterregulierungsfachmann von einer Landwirtschaftszone?

1. Es muss einmal ganz *klar* gesagt sein, ob und gegebenenfalls was für Bauten darin zulässig sind. Die Fassung im Entwurf der Spitzenverbände, wonach «in der Landwirtschaftszone nur beim Vorliegen schützenswerter Interessen andere als der Land- und Forstwirtschaft dienende Bauten erstellt» werden dürfen, scheint mir in bezug auf die Klarheit Wünsche offenzulassen, räumt sie doch dem Vollzug einen zu weiten Ermessensspielraum ein. Mindestens sollten nur beim Vorliegen schützenswerter *öffentlicher* Interessen Ausnahmen vom grundsätzlichen Bauverbot für nichtland- und forstwirtschaftliche Bauten bewilligt werden können.

2. Die Landwirtschaftszone muss dasjenige Land umfassen, *welches für die landwirtschaftliche Nutzung geeignet ist*. Abzulehnen wäre eine Regelung, die einfach diejenigen Gebiete der Landwirtschaftszone zuweisen möchte, welche sich nicht für die Ueberbauung eignen oder nur aus Gründen des Natur- oder Heimatschutzes grün erhalten werden sollen. Die Ausscheidung der Landwirtschaftszonen muss, mit andern Worten, vom landwirtschaftlichen Gesichtspunkt aus erfolgen, was eine Uebereinstimmung mit andern Bestrebungen, zum Beispiel des Natur- und Heimatschutzes, natürlich nicht ausschliesst.

3. Die Einweisung in eine Landwirtschaftszone darf für das Gemeinwesen keine Entschädigungskonsequenzen haben, weil dies die Ausscheidung zum vornherein verunmöglichen müsste.

4. Mit der Ausscheidung der Landwirtschaftszonen allein sind die damit zusammenhängenden Fragen aber nicht gelöst. Eine Landwirtschaftszone lässt sich auf die Dauer nur halten, wenn es sich wirtschaftlich lohnt, darin Landwirtschaft zu betreiben. Die Landwirtschaftszonen müssen, mit andern Worten, rationell bewirtschaftet werden können, und es muss im Rahmen des Möglichen und des Vertretbaren die Garantie für kostendeckende Preise der erzeugten landwirtschaftlichen Produkte gegeben sein. Die Landwirtschaftszone ist nicht nur ein planerisches und bodenrechtliches, sondern ebenso sehr ein wirtschaftliches Problem.

5. Es sind nun aber nicht nur Vorschriften nötig, was in der Landwirtschaftszone zu tun und zu unterlassen ist, sondern es sind auch Massnahmen zu treffen, die eine Landhortung in der *Bauzone* verhindern oder erschweren. Die Erfahrung lehrt nämlich, dass vielerorts heute schon in Bauzonen kein Land käuflich ist, obschon genügend erschlossenes Land vorhanden ist. Es wird verlangt, dass die Allgemeinheit noch mehr Land erschliesse, um das Angebot zu erhöhen. Man verspricht sich so ein Sinken der Baulandpreise. Ich teile diese Hoffnung nicht, wenigstens so lange nicht, als verschiedene Steuerrechte zur Landhortung geradezu einladen und auch die Verlegung

der Erschliessungskosten auf die Eigentümer erst in dem Moment erfolgt, wo das Land überbaut wird. Solange keine Gewähr dafür besteht, dass das in die Bauzone einbezogene Land, soweit es nicht Bestandteil existenzfähiger landwirtschaftlicher Betriebe ist, der Ueberbauung zu vernünftigen Preisen nicht zugeführt werden kann, wird sich jede bodenrechtliche Massnahme als ungenügend erweisen, wird jede Landwirtschaftszone zu gross und jede Bauzone zu klein sein. So lange werden für den Bodenverbesserungsfachmann unklare Verhältnisse vorliegen.

### III.

Wie wird die Landwirtschaftszone, die Bauzone — und zwar gleichgültig, ob sie sich auf eidgenössisches, kantonales oder kommunales Recht stützen — und eventuell Land, das zwischen den beiden genannten Zonen liegt, in der Güterzusammenlegung zu behandeln sein?

1. Es wird sich aufdrängen, *verschiedene Perimeter* festzulegen, die sich auf die Zugehörigkeit des Landes zu den entsprechenden Zonen stützen. Eine solche Lösung drängt sich meines Erachtens namentlich im Hinblick auf die unterschiedlichen Verkehrswerte auf. Das Bundesgericht hat schon im Jahre 1958 in nicht veröffentlichten Entscheid in Sachen Heinis gegen Regierungsrat Baselland ausgeführt, dass in der Zone eines Bebauungsplanes gelegene Parzellen und solche, die voraussichtlich auf lange Dauer nur landwirtschaftlich genutzt werden, nicht ohne Verkennung von Wortlaut und Sinn des Gesetzes als «Grundstücke von gleicher Gattung» betrachtet werden können. Das gleiche müsse gelten, so hat es in einem neuen Urteil vom 2. Dezember 1964 in Sachen S. gegen Bodenverbesserungskommission Aargau dargetan, wenn keine Bauzone bestehe, für das Land aber im Hinblick auf die Eignung zur Ueberbauung Baulandpreise bezahlt werden, die den Ertragswert weit übersteigen. Dieser Entscheid macht es meines Erachtens für die Zukunft fraglich, ob in Regulierungsperimetern mit grossen Verkehrswertdifferenzen unbesehen nach rein landwirtschaftlichen Gesichtspunkten wird bonitiert und zugeteilt werden können. Jedenfalls ist eine sehr sorgfältige Prüfung dieser Frage im Einzelfall nicht zu umgehen, ob nun eine Zoneneinteilung besteht oder nicht. Die Einteilung in verschiedene Perimeter (Bauerperimeter, Uebergangszone und Landwirtschaftszone) zum Beispiel im Sinne der Aargauer Lösung (Verordnung über Bodenverbesserungen § 71), wonach die Umteilung von Ansprüchen von einem Perimeter in den andern ohne Zustimmung der Berechtigten nicht statthaft wäre, dürfte die Lösung dieses Problems erleichtern. Dabei übersehe ich die Nachteile einer solchen Regelung, die insbesondere in einer Beeinträchtigung der Arrondierung liegen, nicht. Veränderte Verhältnisse rufen indessen auch hier nach neuen Lösungen.

Die Unterteilung in verschiedene Perimeter dürfte auch Schwierigkeiten zu beseitigen helfen, die da und dort durch Zuteilungen für regulierungsfremde

Zwecke entstehen könnten. In dieser Hinsicht ist vor kurzem ein Entscheid des Bundesgerichts ergangen (BGE 90 I 227), der nicht übersehen werden darf. Das Bundesgericht hat festgestellt, dass ein Entscheid, der auf unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen beruht, willkürlich sei und dem Art. 4 BV zuwiderlaufe. Demzufolge hat es eine Neuzuteilung für Postzwecke aufgehoben. Wenn, was unbedingt nötig ist, der Güterregulierung nicht nur landwirtschaftliche, sondern auch planerische Aufgaben zukommen sollen, wird im Hinblick auf den genannten Entscheid einer sorgfältigen Unterteilung der Perimeter alle Aufmerksamkeit zu schenken sein.

Ich bin im Vorstehenden davon ausgegangen, dass der Perimetererteilung die Einweisung des Landes in Zonen *vorausgeht*. Ich bin mir bewusst, dass man auch umgekehrt vorgehen kann, häufig umgekehrt vorgehen muss, namentlich dann, wenn die Ortsplanung der Güterregulierung hintennachhinkt. Ich glaube aber, dass die letztere Lösung mit Nachteilen verbunden ist, namentlich dann, wenn die Ortsplanung andere Wege geht als die Perimeterbildung der Bodenverbesserungsgenossenschaft. Das könnte für die beteiligten Grundeigentümer derartige Nachteile haben, dass sich eine Aenderung von Bonitierung und Neuzuteilung aufdrängt.

Die Unterteilung in verschiedene Perimeter lässt nicht nur eine differenzierte Lösung von Bonitierung und Neuzuteilung, sondern auch der Abzüge für gemeinsame Anlagen, der Subventionierung und der Handhabung des Parzellierungsverbotes zu. Die kurze, mir zur Verfügung stehende Zeit gestattet mir nicht, auf diese Punkte näher einzugehen, ich muss es vielmehr mit einem Hinweis bewenden lassen.

2. Verschiedene kantonale Bodenverbesserungsrechte (z. B. Aargau, § 89 VO) sehen vor, dass bei einer gewinnbringenden Veräusserung der Neuzuteilung der Veräusserer dem Eigentümer gemäss altem Besitzstand einen Teil des erzielten Gewinnes zu vergüten habe. Diese Regelung lehnt sich an das bäuerliche Erbrecht (Art. 619 ZGB) und das Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes (Art. 12 Abs. 5) an und hat sich im Hinblick auf das Auseinanderklaffen von Bonitierungswert und Verkehrswert aufgedrängt. Sie hat zweifellos das Zustandekommen von neuen Güterregulierungen begünstigt, sind doch vor der Geltungsdauer des Gewinnanteilsrechts unbestreitbar Härten vorgekommen. Aber auch das Gewinnanteilsrecht hat zwei Seiten: es kann im Baugebiet zur unerwünschten Hortung des Baulandes führen. De lege ferenda wird man wohl prüfen müssen, ob sich hier zeitgemässe Neuregelungen aufdrängen.

Es lag mir daran, in meinen kurzen Ausführungen nicht nur auf einige Rechtsfragen, sondern vor allem auch auf die Komplexität von Bodenrecht, Bodenverbesserungswesen und Planung hinzuweisen. Es kann nur von Vorteil sein, diese Gebiete gemeinsam zu überdenken.

### Votum von Dr. G. Eggen, Chef des Eidg. Grundbuchamtes

Eine bundesrechtliche Landwirtschaftszone mit dem Verbot, andere als der Land- und Fortswirtschaft dienende Bauten zu errichten, wurde in der Expertenkommission des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes durch alt Ständerat Klöti und den Landesplaner Dr. Stüdeli vorgeschlagen. Prof. Meier-Hayoz zweifelte zwar an der Möglichkeit, solche Bauverbote ohne Entschädigung der Betroffenen aufzustellen, aber die Mehrheit der in der Kommission tätigen Juristen wies darauf hin, dass es sich um eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung handle, die allen Landwirten und nicht nur einzelnen wenigen unter ihnen durch das Gesetz auferlegt werde, und zwar unbestreitbar im allgemeinen öffentlichen Interesse. Der einzelne werde nicht mehr betroffen als zum Beispiel durch ein Höherbauverbot in einer städtischen Bauordnung oder einen Alignementsplan, die nach herrschender Lehre ohne Verletzung der verfassungsmässigen Eigentums-garantie ohne Entschädigung möglich seien.

Als im Vernehmlassungsverfahren die Verfassungsmässigkeit dieser Landwirtschaftszone auch von kantonaler Seite aus angezweifelt worden war, liess das Departement die Frage durch Prof. Hans Huber in Bern, einem Staatsrechtler der Serie A, begutachten, der in einer solchen Landwirtschaftszone eine Sozial-

entwertung des bäuerlichen Bodens erblickt, die zu ihrer Verwirklichung einer Aenderung der Bundesverfassung bedarf. Nach der Auffassung von Prof. Huber verböte es der Grundsatz der Einheit der Materie strikte, eine solche Verfassungsänderung etwa in einen allfälligen Gegenvorschlag des Bundesrates zu der hängigen Bodenrechtsinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes einzugliedern.

Es ist deshalb zu prüfen, ob das bäuerliche Bodenrecht ohne die Landwirtschaftszone weiterzubehalten sei. Sollten die interessierten Kreise an der Landwirtschaftszone festhalten, wofür die heutige Tagung gewichtige Gründe namhaft gemacht hat, so wird man untersuchen müssen, ob ein Verfassungsvorschlag neben der bereits hängigen Bodenrechtsinitiative Erfolg verspricht oder ob vielleicht ein Rückzug der Initiative zu einer Vereinigung von Anliegen derselben mit der Landwirtschaftszone führen könnte. Da die genannte Verfassungsinitiative insbesondere die Schaffung eines Landesplanungsartikels anstrebt und die Landwirtschaftszone ja ausgesprochen landesplanerischen Charakter hat, wird noch näher zu untersuchen sein, ob sich eine Eingliederung der Landwirtschaftszone in einen Gegenvorschlag des Bundesrates mit dem Grundsatz der Einheit der Materie nicht doch verträgt.

### Votum von Hans Aregger, Vorsteher des Amtes für Regionalplanung des Kantons Zürich

Die Zusammenarbeit zwischen der Regional- und Ortsplanung und der Güterzusammenlegung spielt im Kanton Zürich sehr gut. Zonen- und Strassenpläne werden auf die gegenseitigen Interessen abgestimmt. Landwirtschaftliche Siedlungen vermitteln der Regionalplanung ein wertvolles Indiz, wo für längere Zeit mit landwirtschaftlich beworbenen Flächen gerechnet werden darf. Gemeinsame Interessen ergeben sich auch bei der Ausscheidung von Freihaltegebieten aus

Gründen des Natur- und Heimatschutzes. Die Koordination der Interessen erfolgt sowohl über den verwaltungsinternen Planungsausschuss als auch über das Mitberichtverfahren bei der Vorprüfung und beim Erlass von Ortsplänen. Dazu kommen direkte Aussprachen bei besonderen Fällen. Für beide Teile ist lediglich zu wünschen, dass das Bodenrecht eine Ausgestaltung erfährt, die die gemeinsam erarbeiteten Dispositionen auch sichert.