

Planung und Rechtsordnung

Autor(en): **Meyer-Fröhlich, H.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **10 (1953)**

Heft 6

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-781768>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Planung und Rechtsordnung

Ausbau der Rechtsgrundlagen

In diesem Titel kommt zumindest ein Zweifel des Planers zum Ausdruck, ob er für die Verwirklichung seiner Pläne denn auch über die erforderlichen Rechtsgrundlagen verfüge. Deshalb müssen diese Pläne der Planer, die *Landesplanung*, einleitend kurz geschildert werden. Aus der Fülle der Definition ergibt sich als wesentliche Aufgabestellung:

Sicherung der Entwicklungsmöglichkeiten der Volksgemeinschaft.

Zur Erreichung dieses Zieles will die Landesplanung, vorab unter dem Eindruck der immer augenfälliger werdenden Landknappheit, den Gebrauch des Bodens und die Ausnützung der Bodenwerte auf möglichst weite Sicht vorausschauend ordnen. Damit dieses Planen sinnvoll wird, müssen die gewonnenen Erkenntnisse natürlich auch verwirklicht, nötigenfalls erzwungen werden können. Dafür braucht der Planer die Hilfe des Rechtes. Die Landesplanung kann somit ihre Verwirklichung nur im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung finden, sie muss sich dieser unterordnen.

Dies stellt den Planer vor die entscheidende Frage, ob dann seine Planung in ihrer Gesamtkonzeption noch verwirklicht werden kann; mit andern Worten: Wie lässt sich die Landesplanung in die schweizerische Rechtsordnung einbauen?

Die Ideen der Landesplanung sind von begeisterten, leidenschaftlich ums Wohl unseres Landes, unseres Volkes besorgten Männern getragen; davon darf trotz aller Kritik, die besonders der Jurist üben muss, ausgegangen werden. Das Streben nach neuen, nach idealen Verhältnissen, wird sich aber stets am Gewordenen stossen. Das ist der Grund, warum die Landesplanung nicht einfach in die bestehende Rechtsordnung eingebaut werden kann, ohne dass auf manches, das dem Planer wesentlich ist, verzichtet wird.

Die Verfügung über Grund und Boden kann nur im Rahmen eines bestimmten Wirtschaftssystems und auf dem Boden bestimmter staatsrechtlicher Grundanschauungen geordnet werden. In der Schweiz hat sich also jede Landesplanung dem System der freien arbeitsteiligen Marktwirtschaft und des Privateigentums unterzuordnen oder sich ihm zum mindesten so anzupassen, dass Marktwirtschaft und Privateigentum sinnvoll fortbestehen können¹.

Von Begeisterung und Idealismus getragen scheint man in den Kreisen der Planer an dieser Tatsache leider etwas vorbei gesehen zu haben, was bei der Verwirklichung der Postulate der Landesplanung zeitweise zu einem gewissen Malaise geführt hat. Grund dafür war vorab, dass sich die Juristen nicht bedingungslos den Forderungen der Landesplaner anschlossen, sondern die Achtung vor den

bestehenden schweizerischen staats- und privatrechtlichen Grundanschauungen ihrer Stellungnahme zugrunde legten und diese Grundanschauungen der Landesplanung überordneten.

Dieser hier absichtlich betonte Gegensatz ist aber bei näherer Betrachtung nicht so gross. Sowohl die Landesplaner wie die Juristen wollen das Wohl unseres Volkes. Sie wollen der Allgemeinheit dienen, im öffentlichen Interesse handeln.

Was ist nun aber im öffentlichen Interesse, was dient dem Wohl der Allgemeinheit? Näher darauf einzutreten würde den Rahmen dieser Betrachtung sprengen und soll auch Berufeneren vorbehalten bleiben. Hier müssen die folgenden Bemerkungen genügen:

Die schweizerische Rechtsordnung und das schweizerische Wirtschaftssystem ist das Ergebnis einer Entwicklung und nicht das Produkt revolutionärer Wandlungen, dies trotz, oder vielmehr gerade weil der politische Souverän bei uns das gesamte Volk ist und dieses die letzten Entscheidungen traf und auch weiterhin treffen soll. Dieser Gegebenheit muss jeder Bürger, sei er nun Landesplaner oder Jurist, Rechnung tragen. Im öffentlichen Interesse kann daher nur ein ruhiges Wachsen unserer Rechtsordnung, unseres Wirtschaftssystems sein, das zudem die Zustimmung des Souveräns findet. Es widerspricht meines Erachtens unserer schweizerischen Staatsauffassung, wenn versucht wird, dem Volk aus «öffentlichem Interesse» etwas gegen seinen Willen aufzuzwingen. Unsere Regierungen, unsere öffentlichen Verwaltungen haben nicht wie z. B. die Landesväter im absolutistischen Deutschland des 18. und 19. Jahrhunderts zu bestimmen, was dem Volke nützt und frommt, sondern sie sind lediglich ausführende Organe.

Doch zurück zum Juristen: Seine Pflicht ist, sofern er sich positiv zur Idee der Landesplanung einstellt, mit dem Planer *zusammenzuarbeiten*. Dabei hat er dem Planer vor allem andern immer wieder die Tatsache in Erinnerung zu rufen, dass die Planung dem öffentlichen Interesse zu dienen, nicht aber dieses zu bestimmen hat. Er hat weiter darüber zu wachen, dass sich der Planer im Stadium des Planens dessen bewusst bleibt und dass im Stadium der Verwirklichung die Rechtsordnung geachtet und nicht, wo es anders nicht geht, durch Hintertürchen versucht wird, das zu erreichen, was die geltende Rechtsordnung dem Planer eigentlich versagt. Nichts schadet der Planung mehr als solche Versuche. Ich bin der festen Ueberzeugung, dass die Schweizer grundsätzlich die Idee der Landesplanung bejahen. Es sind nur einzelne konkrete Auswirkungen, die nicht allgemein Zustimmung finden, weil sie zu sehr gegen das unserer Rechtsordnung zugrunde liegende Privateigentum verstossen. Es wäre falsch, diese Ablehnung einfach als Auswirkung ungesunder spekulativer Einzelinteressenten abzutun, wenn auch solche immer wieder zu Tage treten.

In dieser in grossen Zügen und ganz allgemein skizzierten Tätigkeit des Juristen liegt auch die Prüfung der Möglichkeiten der Verwirklichung der Planung. Erneut ist festzuhalten:

¹ Reichling, Rechtsfragen der Landesplanung, S. 229a.

Die Verwirklichung der Planung muss immer im Rahmen der Rechtsordnung erfolgen.

Die zahlreichen, planerische Massnahmen betreffenden Entscheidungen des Bundesgerichts haben mit unmissverständlicher Deutlichkeit gezeigt, dass es anders nicht geht. Es stellen sich also dem Juristen die Fragen:

Wie weit kann die Planung im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung verwirklicht werden?
Wie kann die Weiterentwicklung der bestehenden Rechtsordnung in einem den Postulaten der Landesplanung günstigen Sinne gefördert werden?

Die bestehende Rechtsordnung enthält zahlreiche Bestimmungen, die Kompetenzen zur Erreichung planerischer Massnahmen im Sinne der Landesplanung begründen. Die nachfolgende kurze Zusammenfassung will nur einen gedrängten Überblick anhand der wichtigsten Erlasse geben und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit². Es soll aber nicht verhehlt werden, dass diese Kompetenzen nicht immer so weit reichen, wie es sich der Landesplaner wünschen möchte. Vorausgeschickt sei weiter, dass der immer wieder angerufene Artikel 702 ZGB nach feststehender Lehre und Praxis keine Kompetenzen begründet, sondern lediglich deklaratorischen Charakter hat.

Die Kompetenz des Bundes zur Verkehrsplanung ist vorhanden im Bereiche der Eisenbahn (BV Art. 26), der Schifffahrt (BV Art. 24^{ter}) und des Luftverkehrs (BV Art. 37^{ter}), in allerdings recht beschränktem Masse für Strassen (BV Art. 37 und 37^{bis} Abs. II) sowie für die Post und die gesamte technische Uebermittlung (BV Art. 36).

Ausgedehnte Kompetenzen hat der Bund für die Nutzbarmachung der Wasserkräfte und der Elektrizitätswirtschaft (BV Art. 24^{bis}). Weniger weit reichen seine Befugnisse auf dem Gebiete der Wasserbau- und Forstpolizei (BV Art. 24).

Art. 23 der Bundesverfassung:

«Dem Bunde steht das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben, auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentlichen Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen. Zu diesem Zwecke ist er auch befugt, gegen volle Entschädigung das Recht der Expropriation geltend zu machen. Die näheren Bestimmungen hierüber bleiben der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

Die Bundesversammlung kann die Errichtung öffentlicher Werke untersagen, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen.»

ist nicht nur als *Generalklausel* von Bedeutung, deren Tragweite allerdings nicht überschätzt werden darf, sondern vor allem wegen der Bestimmung, dass eine *Enteignung* nur gegen volle Entschädigung zulässig ist. Das ist übrigens die einzige Stelle in unserer Bundesverfassung, wo wenigstens indirekt vom Privateigentum die Rede ist. Damit erweist sich

² Vgl. die ausführlichere Aufzählung bei Reichling, a. a. O. S. 238 ff.

die Eigentumsgarantie als ganz selbstverständlich vorauszusetzendes, garantiertes Individualrecht.

BV Art. 31^{bis} Abs. III lit. b ermächtigt den Bund, wenn es das Gesamtinteresse erfordert, Vorschriften zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen *Landwirtschaft* zu erlassen; in diesem Zusammenhang sind auch die Art. 23^{bis} (Getreideversorgung) und Art. 32^{bis} (Alkoholmonopol) zu stellen.

Von den *kantonalen Gesetzen* enthalten vor allem die das *Bau- und Strassenwesen* regelnden Gesetze, weiter auch Forst-, Wasserbau- und Landwirtschaftsgesetze für die Landesplanung wichtige Kompetenznormen. Besonders wichtig sind aber die *Enteignungsgesetze*, die wiederum in unmissverständlicher Weise die grundlegende Bedeutung und Schutzwürdigkeit des Privateigentums zum Ausdruck bringen.

Die Planung will die Entwicklungsmöglichkeiten des Volkes sichern. Die Interessen des Einzelnen haben deshalb zurückzutreten. Die Verwirklichung der Landesplanung setzt somit Eigentumsbeschränkungen voraus. Deshalb sind für die Planung neben den Enteignungsgesetzen diejenigen Rechtssätze am wichtigsten, die Grundlage für *öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen* bilden können. Solche Eigentumsbeschränkungen haben jedoch vor der Eigentumsgarantie nur Bestand, wenn sie

- a) auf gesetzlicher Grundlage beruhen;
- b) einem anerkannten öffentlichen Interesse entsprechen;
- c) nicht einer Enteignung gleichkommen, ansonst sie nur gegen volle Entschädigung zulässig sind.

Wie weit die Planung nun auf Grund der heute vorhandenen Kompetenznormen verwirklicht werden kann, muss in jedem konkreten Einzelfall abgeklärt werden. Wegleitend muss dabei die nun mehrfach bestätigte Auffassung des Bundesgerichtes sein, das absolute Klarheit und Unzweideutigkeit der gesetzlichen Grundlage verlangt, sobald die Eigentumsbeschränkungen «weit über das hinausgehen, was in der Schweiz bisher als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung gebräuchlich war» (BGE 74 I 147, 76 I 329, 77 I 211). Wirklich neues, für den Planer Wesentliches durfte also im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung kaum erreicht werden, wenn auch noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind.

Damit stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten einer *Weiterentwicklung der bestehenden Rechtsordnung*.

Naheliegend ist die Schaffung weiterer Kompetenznormen für Gebiete, wo diese bis heute noch fehlten. Als Beispiel sei auf die gegenwärtig vor den eidgenössischen Räten liegende Vorlage über den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Schaffung eines neuen Artikels der Bundesverfassung hingewiesen. Auch in dieser Richtung sind zweifellos noch nicht alle Möglichkeiten genutzt.

Etwas grundsätzlich Neues wäre jedoch, wenn die Auffassung über das Eigentum als solches in einem für die Landesplanung günstigen Sinn weiter-

entwickelt werden könnte. Ausgangspunkt bei der Prüfung dieser Möglichkeit muss der heutige *zivilrechtliche Eigentumsbegriff* sein (Art. 641 ZGB):

Wer Eigentümer einer Sache ist, kann in den Schranken der Rechtsordnung über sie nach seinem Belieben verfügen.

Diese Formulierung besagt, dass der Eigentumsinhalt durch die Rechtsordnung in toto bestimmt wird, also nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten enthält, wobei diese Pflichten dem Eigentümer zum Teil auch im Interesse der Allgemeinheit auferlegt werden. Hieraus ergibt sich auch ein stetiger Wandel der Eigentumsinhalte infolge der fortwährenden Aenderung des öffentlichen Rechtes, denn der Gesetzgeber kann den Eigentumsinhalt modifizieren, um neu auftauchende Bedürfnisse zu befriedigen. Nach Haab bestehen aber immerhin gewisse Schranken. Er bejaht eine sog. Institutsgarantie, «dass an körperlichen Sachen ein Privatrecht möglich sein muss, das den Namen Eigentum verdient, bei dem also die Beschränkungen der Herrschaftsbefugnisse die Ausnahme bilden», dort, wo das Eigentum gewährleistet wird, so dass also die Kantone nicht durch öffentlich-rechtliche Vorschriften das Eigentum seines Inhaltes berauben können³; es sei denn durch eine Verfassungsrevision.

Für die Landesplanung wesentlich ist die Feststellung, dass eine Modifizierung des Eigentumsbegriffes als möglich erklärt wird, sofern dies die neuauftauchenden Bedürfnisse fordern. Der absolutistische Eigentumsbegriff des 19. Jahrhunderts ist

³ Kommentar zum ZGB, N. 61 zu Art. 641.

ja vom schweizerischen Gesetzgeber schon nicht mehr rein ins ZGB aufgenommen worden, gelten doch hier die «Schranken der Rechtsordnung» zweifellos als zum Eigentumsbegriff gehörend, der damit bereits als sozialrechtlich stark gefärbt erscheint⁴.

Mit gewissen, der Landesplanung günstigen Wandlungen darf also gerechnet werden. Ein solcher neuer Eigentumsbegriff muss aber wachsen. Diese Wandlung kann nicht etwa so erzwungen werden, dass immer wieder versucht wird, ob einschneidende, zur Verwirklichung von Planungen aber notwendige Eigentumsbeschränkungen nicht doch endlich geschützt würden. Dagegen kann diese Wandlung sehr wohl gefördert werden durch unermüdliche Aufklärung über Wesen, Zweck und Notwendigkeit der Landesplanung und damit über die Notwendigkeit einer grösseren sozialen Bindung des Eigentums. Dieser Aufklärung soll auch das schon heute in weiten Kreisen anerkannte Interesse der Allgemeinheit nutzbar gemacht werden. Ohne Verfassungsänderung jedoch wird sich jede Wandlung des Eigentumsbegriffes im Rahmen des Systems des Privateigentums halten müssen.

Auch innerhalb dieses Systems des Privatrechtes dürfte es also möglich sein, die Verwirklichung der Landesplanung noch wesentlich weiter zu fördern, als dies heute schon der Fall ist. Das Problem einer Verfassungsänderung aber ist eine politische Angelegenheit, und soll daher hier nicht angeschnitten werden.

⁴ Jenny, Wandlungen des Eigentumsbegriffes, «Zeitschrift für schweiz. Recht», 51 nF, S. 23 ff.

PD Dr. E. Winkler, ETH, Zürich

Gedanken zur Ausbildung des Landesplaners

Unter den zahlreichen Fragen, welche die Landesplanung aufgibt, ist die der Ausbildung ihrer Fachleute zweifellos ein Zentralproblem. Wird doch primär von ihrer Arbeit, auch wenn sie letzten Endes vom Souverän durch Abstimmung genehmigt und realisiert werden muss, der positive oder negative Erfolg der Planung bestimmt, der seinerseits von der Qualität der Planer selbst abhängt. Wenn deshalb — mindestens für unser Land — das *Fehlen* einer *systematischen* Ausbildung von Landesplanern, das heisst einer Vollschulung mit Diplomabschluss an einer Hochschule feststellbar

ist, mag dies zunächst als Vernachlässigung einer — im Blick auf Ziele und Bedeutung der Landesplanung im Rahmen der menschlichen Gesellschaft wichtigen — Aufgabe der Schule überhaupt erscheinen. Indes ist es in Wirklichkeit nicht so sehr der keineswegs negativen Einstellung der zuständigen Behörden zur Planung zuzuschreiben, dass bisher ein besonderes Lehrfach Landesplanung mit Diplomierungsmöglichkeit nicht geschaffen worden ist. Vielmehr war daran die Tatsache massgebend, dass Landesplanung selbst sowohl in Theorie, als auch in Praxis trotz ihrer faktischen Notwendigkeit und Dringlichkeit noch problematischen Charakter trägt. Dieser Status kommt etwa darin zum Ausdruck, dass der Behauptung: Landesplaner seien möglich und nötig, die Gegenthese gegenübergestellt wird, das Thema der Landesplanung: