

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 54 (1974-1975)
Heft: 8: Raumplanung Schweiz 1974 : Fragen, Perspektiven, Konsequenzen

Artikel: Bodenrechtsdiskussion und -gesetzgebung : der Stand 1974
Autor: Schürmann, Leo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-162987>

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: 15.03.2025

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

Bodenrechtsdiskussion und -gesetzgebung: der Stand 1974

Die verfassungsrechtliche und gesetzgeberische Lage

Im September 1969 haben Volk und Stände zwei Verfassungsartikel über die Eigentumsgarantie und die Raumplanung mit eher knappen Mehrheiten angenommen. Die beiden Artikel behandeln in relativ umfassender Weise das Thema «Bodenrecht». Einerseits bestätigt der Art. 22^{ter} das Privateigentum als Grundrecht im klassischen Sinne, erklärt aber gleichzeitig Bund und Kantone als zuständig, Beschränkungen des Eigentums im öffentlichen Interesse vorzunehmen, wobei Entschädigung zu leisten ist, falls die Beschränkung einer Enteignung gleichkommt. Der Art. 22^{quater} gibt erstmals in der Geschichte des Bundesstaates der Eidgenossenschaft die Befugnis, Grundsätze «über die geordnete Besiedelung des Landes und die zweckmässige Nutzung des Bodens» zu erlassen. Durchgeführt wird die solcherweise umschriebene «Raumplanung» durch die Kantone.

Den Entwurf zu einem Ausführungserlass zu diesen Verfassungsartikeln legte der Bundesrat am 31. Mai 1972 mit seiner Botschaft für ein Bundesgesetz über die Raumplanung vor; das Gesetz ist am 4. Oktober 1974 vom Parlament verabschiedet worden.

Die Verfassungsartikel einerseits und das Ausführungsgesetz andererseits stellen in Verbindung mit dem geltenden kantonalen Bau- und Planungsrecht – das in den letzten Jahren in bemerkenswerter Weise neu gestaltet worden ist, wobei der eidgenössische Entwurf massgeblichen Einfluss ausübte, indem sich die Kantone weithin daran orientierten – einen Grundbestand an Normen dar, der als modern und fortschrittlich gelten darf. Die Zielsetzung des Art. 22^{quater} BV reicht weit und gewährleistet eine Raumplanung, die zwar in den Kantonen verankert ist, die jedoch nach eidgenössischen Begriffen und Vorstellungen abzuwandeln sein wird. Das Raumplanungsgesetz bietet mit seinen Planungsvorschriften und dem Instrumentarium, das es zur Verfügung stellt, Gewähr für die zeitgerechte Durchführung der Planungen. Der Verfassungsauftrag wird mit Hilfe dieses Gesetzes und der kantonalen Ausführungserlasse sichergestellt.

Die Schwierigkeit der eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung lag darin, einerseits die Eigentumsgarantie, die absolut ist, zu respektieren, an-

derseits den Anforderungen der Raumplanung Genüge zu leisten, ohne dass Entschädigungsfolgen in einem Ausmass in Kauf genommen wurden, die nicht hätten honoriert werden können. Die parlamentarischen Beratungen haben gezeigt, dass dieses Ziel weitgehend erreicht worden ist. Dem Eigentum werden Beschränkungen auferlegt, die ins Gewicht fallen; in Art. 35 des Gesetzes wird gegen die Landhortung sogar die Enteignung als zulässig bezeichnet; in Art. 37 wird ganz allgemein für Mehrwerte, die durch planerische Vorkehren entstehen, eine Abschöpfung vorgeschrieben. Für die Durchführung des Gesetzes sind Fristen von fünf Jahren für die Richtpläne und von drei Jahren für die Nutzungspläne gesetzt, wobei durch Übergangsbestimmungen dafür Sorge getragen ist, dass in der Zwischenzeit keine Entwicklungen stattfinden können, die der Zielsetzung des Gesetzes zuwiderlaufen. Durch den dringlichen Beschluss vom März 1972 über Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung sind in der gleichen Absicht Schutz- und Erholungsgebiete vor der Überbauung bis auf weiteres bewahrt worden.

Neue Überlegungen

Obwohl der Verfassungsartikel keine breite Zustimmung gefunden hat, in landwirtschaftlichen Kreisen immer wieder Widerstand zu spüren ist und vorab die Bergkantone nachdrücklich auf einen volkswirtschaftlichen Ausgleich drängen, ist seit etwa zwei Jahren in interessierten Kreisen, vorab den politischen Parteien¹, offensichtlich ausgelöst durch die Bodenpreissteigerungen der Hochkonjunktur, eine neue bodenrechtliche Diskussion in Gang gekommen. Die Fälle, wo enorme Gewinne aus Landverkäufen entstanden, häuften sich. Die Mietzinse gerieten in den Sog der Preissteigerungen, wenn auch zufolge der tiefen Hypothekarzinsen im allgemeinen nur mässig. Es waren und sind die direkten und indirekten Gewinne aus der Bodenrente, die ein Ärgernis sind und das Bedürfnis nach radikaleren Lösungen wecken, als sie das Raumplanungsgesetz vorsieht.

Die Vorschläge lassen sich nach zwei Gesichtspunkten gruppieren: entweder wird versucht, das Angebot oder aber die Nachfrage zu beeinflussen. Die Methoden sind verschiedenartig und umfassen fiskalische, interventionistische und spezifisch rechtliche Vorkehren.

Einflussnahme auf das Angebot

Der Boden ist knapp, besonders Land, das für die Überbauung geeignet und hierfür erschlossen ist. Das Raumplanungsgesetz bezweckt, einerseits

durch Konzentration der Überbauung die Infrastrukturkosten zu reduzieren, andererseits durch Förderung der Erschliessung das Angebot an baureifem Land auszuweiten. Man kann davon eine Beruhigung der Preisentwicklung erwarten.

Der Entwurf steht mit diesem Konzept allein da. Keiner der neueren Diskussionsbeiträge enthält Ansätze oder Vorschläge zur Verbesserung des Angebotes. Sie gehen durchwegs auf eine Beschränkung der Nachfrage aus, offensichtlich weil dieser Weg leichter gangbar ist. Darin gelangt aber, wie zum vornherein festzustellen ist, eine gewisse Einseitigkeit der Konzepte zum Ausdruck. Auch soweit durch fiskalische Belastungen Mittel für planerische Zwecke und für die Erschliessung flüssig gemacht werden sollen, bildet die Angebotsvermehrung keinen inhärenten Bestandteil der Vorschläge, wie sie beispielsweise der 3. Teil des Raumplanungsgesetzes über die Förderung der Infrastruktur in Verbindung mit Grundeigentumsbeiträgen und Mehrwertabschöpfung enthält.

Beeinflussung der Nachfrage

Der durch die Inflation geförderte Drang nach Grundbesitz bewirkt ein Übermass an Nachfrage, was den Gedanken nahelegt, Vorkehren zu deren Eindämmung zu treffen. Es handelt sich hierbei um einen Gesichtspunkt, der in den geltenden Bodenrechtsartikeln nicht berücksichtigt ist und auch nicht berücksichtigt werden konnte, weil die Befugnis, die geordnete Besiedelung des Landes und die zweckmässige Nutzung des Bodens grundsätzlich zu regeln, keine Kompetenz zu wirtschaftspolitischen Massnahmen, etwa im Sinne der Einschränkung der Handels- und Gewerbe-freiheit, umfasst. Sie ist eine ausschliesslich normative, koordinierende und fördernde. Es ist daher richtig, dass die Bemühungen um andere Lösungen des Bodenproblems auf der *Verfassungsstufe* ansetzen. Bezeichnenderweise sind sie denn auch im Kern wirtschaftsordnender Natur.

a) Am konsequentesten ist dies der Fall beim *SP-Vorschlag*, wo zwischen *Verfügungs- und Nutzungsbefugnis* am Boden unterschieden und die erstere «in der Regel» in die Hand der Gemeinden gelegt, die letztere einlässlich und restriktiv geregelt wird: periodische Erhebung von Konzessionsgebühren für das Nutzungsrecht, Bemessung der Gebühren so, «dass die private Aneignung einer Grundrente verunmöglicht wird», Verleihung des Nutzungsrechts nach gesetzlichen Kriterien (prinzipieller Vorrang des Selbstbewirtschafters bei landwirtschaftlicher, industrieller, gewerblicher oder sonstiger kommerzieller Nutzung des Bodens, bei Wohnungen in erster Linie zugun-

sten des kollektiven und individuellen Eigennutzers, in zweiter Linie zugunsten von Personen, «welche die Anforderungen bezüglich Mietzins, Wohnqualität und Mietermitbestimmung erfüllen»); Verleihung neuer Nutzungsrechte an den Meistbietenden; Belassung bisheriger Eigentümer im Nutzungsrecht, «sofern und solange ihre Nutzung im Einklang mit dem Nutzungsplan steht und sie die Rahmenbedingungen erfüllen»; Vererbung von Nutzungsrechten und Handänderung unter Eigentümern sind zulässig, sofern die Selbstbewirtschaftung gewährleistet ist; will der Erbe oder der Erwerber das Nutzungsrecht nicht selber ausnutzen, fällt es gegen Entschädigung an die Gemeinde.

Es geht im vorliegenden Zusammenhang nicht darum, diese – in mancher Hinsicht revolutionären – Vorschläge in grundsätzlicher Weise zu würdigen. Dass sie zu einer strukturellen Veränderung des Eigentumsbegriffes führen, ist kaum zu bestreiten. Die Verfügungsmacht bildet nach herkömmlicher Auffassung einen unerlässlichen Bestandteil des privaten Eigentums auch an Grund und Boden. Die Auswirkungen einer Trennung der im einheitlichen Eigentumsbegriff liegenden Befugnisse sind notwendigerweise tiefgreifend, auch wenn man in Rechnung stellt, dass die Verfügungsmacht im geltenden und im künftigen Bau- und Planungsrecht aufs mannigfachste eingeschränkt ist. Diese Strukturreform wirkt an sich schon nachfragebeschränkend. Nicht nur verliert das Eigentum an Grund und Boden viel von seiner Attraktivität. Der Bedeutungsverlust resultiert zudem unmittelbar aus der enormen Einschränkung des möglichen Interessentenkreises, wie er im unbedingten Vorrang des Selbstbewirtschafters im weitesten Sinne begründet ist. Das Grundeigentum wird mit so vielen Auflagen verknüpft, dass es – in einem neuen Sinne – zu einem blossen Produktionsmittel wird. Trotz der Versteigerung von frei werdendem Nutzungseigentum ist eine Fruktifizierung des potentiellen Kapitals, das in jedem Grundeigentum steckt, zufolge der übrigen Beschränkungen verunmöglicht. Das ist an sich erwünscht, steht aber in diametralem Gegensatz zu den Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung und macht das Grundeigentum weitgehend zu einem Gegenstand *extra commercium*.

Ob es nötig sei, in der jetzigen historischen Situation eine so grundlegende Änderung vorzunehmen, ist auf der politischen Ebene zu entscheiden. Der SP-Vorschlag geht jedenfalls über das unmittelbare Ziel einer angemessenen Beschränkung der Nachfrage hinaus. Es gibt andere und mildere Massnahmen, um den gleichen Zweck zu erreichen. Als besonders eingreifend wird man die weitgehende Verunmöglichtung der Vererbung von Grund und Boden empfinden. Abgesehen davon, dass es ein Problem für sich sein wird, die Umgehung der diesbezüglichen Vorschriften zu verhindern, wird ein Zwang zur Selbstbewirtschaftung auch im Erbange ausgeübt, der die

Mobilität der Gesellschaft nachhaltig beeinflussen wird. Der Wohnungsbau und die sonstige Verfügbarkeit von Grund und Boden, etwa für gewerblich-industrielle Zwecke, dürfte in einem Ausmass erschwert werden, das auf die wirtschaftliche Entwicklung nicht ohne Einfluss sein kann. Boden- und planungsrechtliche Massnahmen von so weitreichender Art sind zwangsläufig auch für die Wirtschaftsverfassung relevant. Der SP-Vorschlag strebt das Ziel der Nachfragebeschränkung so konsequent an, dass das Mittel zum Zwecke wird.

b) Der Vorschlag einer *FP-Studien-Gruppe* will die Nachfrage nach Grundeigentum durch *Ertragsbegrenzung* eindämmen. Alles Grundeigentum wird nach dem im massgeblichen Zeitpunkt geltenden Verkehrswert geschätzt, und zwar durch den Grundeigentümer selbst, dessen Schätzung aber im amtlichen Verfahren korrigiert werden kann. Der Verkehrswert erhöht sich nach der ersten Schätzung jährlich um die Hälfte der behördlich ausgewiesenen Teuerung, wofür der Lebenskostenindex massgebend sein soll. Die Grundstücke werden als Vermögen besteuert. Wer auf seinem eigenen Grundstück eine Wohnung nutzt, kann von dem für die Vermögenssteuer massgeblichen Verkehrswert einen gewissen Betrag abziehen; der Abzug erhöht sich nach dem Datum der Schätzung jährlich um die Hälfte der behördlich ausgewiesenen Teuerung. Für nicht überbaute, aber erschlossene Grundstücke gilt im wesentlichen das gleiche; nach Ablauf von einer Anzahl Jahren wird der Steuersatz progressiv erhöht, womit der Eigentümer Gelegenheit erhält, die Überbauung vorzunehmen. Wird ein Grundstück überbaut oder neu überbaut, erhöht sich der massgebliche Verkehrswert um die Anlagekosten. Für die von der Landwirtschaft genutzten Grundstücke werden diese Regeln entsprechend angepasst. Grundlegend für das Verständnis des Vorschlages ist die Ziff. 13. Darnach darf die Miete oder Pacht der geschätzten Liegenschaften lediglich einen Ertrag abwerfen, der den Zinssatz für erste Hypotheken der Kantonalbank im betreffenden Kanton um höchstens einen vom Bundesrat zu bestimmenden Prozentsatz übersteigt. Der Prozentsatz soll unter Berücksichtigung der Unterhalts- und Amortisationskosten und weiterer vom Grundeigentümer zu tragenden Lasten nicht unter 1½% und nicht über 3% liegen. Eine amtliche Kontrolle dieser Ertragsbegrenzungsvorschriften ist nicht vorgesehen. Dem Mieter oder Pächter steht aber ein Rückforderungsanspruch in bezug auf jede über den zulässigen Höchstbetrag hinaus bezahlte Entschädigung auf privatrechtlichem Wege offen. Der Verkaufspreis von Grundstücken selbst bleibt frei.

Auch dieser Vorschlag dürfte den Anreiz, Grundeigentum zu erwerben und zu besitzen, in starkem Masse beeinträchtigen. Im Ergebnis werden

die Miet- und Pachtzinse – auch für gewerblich-industrielle Liegenschaften – einer Kontrolle unterstellt. Ob der Aufwand für diesen Zweck nicht unverhältnismässig gross ist – Schätzung und privatrechtliche Rückforderungsansprüche – mag offen bleiben. Wesentlich ist, dass der Ertrag aus dem Grundeigentum limitiert wird.

In der Belastung des Grundeigentums durch Besteuerung nach dem Verkehrswert begegnet sich der Vorschlag mit anderen, die ebenfalls eine stärkere fiskalische Belastung anstreben. In der Bevorzugung des Selbstbewirtschafters besteht eine gewisse Übereinstimmung mit dem SP-Vorschlag.

c) Zahlreiche *weitere Vorschläge* operieren ausschliesslich mit *steuerlichen Massnahmen*. Im Vordergrund steht die konsequente Verkehrswertbesteuerung. *Rohr*, der eine verdienstvolle Zusammenstellung vorgenommen hat², unterscheidet folgende weitere Lösungen: Umgestaltung der Grundstückgewinnsteuer durch Reduktion oder Fallenlassen der Besitzdauerabzüge; Einführung einer verschärften Vermögenssteuer und einer separaten Baulandsteuer, in dem Sinne, dass erschlossenes Land zusätzlich belastet wird; Bodenwertzuwachssteuer, wonach in regelmässigen Abständen die Wertdifferenz als Einkommen besteuert wird; Besteuerung fiktiver Bodenerträge, indem die gemäss Nutzungszonen theoretisch erzielbaren Erträge als Einkommen zu versteuern sind.

Über die Auswirkungen solcher Massnahmen bestehen ausser in Deutschland, wo eine Zeitlang eine Baulandsteuer in Geltung stand, wenig sichere Anhaltspunkte. Der Eindruck herrscht vor – und die deutschen Erfahrungen scheinen das zu bestätigen –, dass jede Art stärkerer Besteuerung des Grundbesitzes für weite Schichten von Eigentümern mit mittleren und kleineren Einkommen nicht tragbar ist. Bisherige Eigentümer werden gefährdet, neue am Erwerb verhindert. Zudem kommt es – ohne rigorose Mieterschutzgesetzgebung – zur Überwälzung auf die Mietzinse, was zu politischen und sozialen Schwierigkeiten führt.

Realismus und Utopie im Bodenrecht

Sämtliche zur Diskussion gestellten Vorschläge sind zielkonform, politisch aber kaum oder sogar mit Sicherheit nicht durchführbar. Realistischerweise muss man sich folgendes vor Augen halten: Die Raumplanungsgesetzgebung wird zu einem neuen Verständnis und einem stärker als bisher dem Gesamtinteresse verpflichteten Grundeigentum führen. Es werden vielfältige Beschränkungen auferlegt, und es wird ein planerischer Prozess in Gang gesetzt, der zu einer Verdichtung des Siedlungsgebietes führen wird. Dieser Gesetzgebung und ihrem Vollzug sollte nunmehr eine Chance geboten werden. Vorläufig besteht kein Anlass, die Verfassungs-

und Gesetzesgrundlagen zu verändern oder auch nur zu ergänzen. Das scheint denn auch die Meinung jedenfalls der FP-Gruppe zu sein³.

Gleichzeitig entfalten konjunkturpolitische Massnahmen auch auf dem Bodensektor ihre Wirkung. Die Bodenpreise haben sich im Jahre 1974 deutlich stabilisiert; die Baukosten sind zum Teil rückläufig. Die Nachfrage nach Grund und Boden geht zurück, weil es an den Finanzierungsmöglichkeiten fehlt. Zwar besteht keine Bereitschaft der Eigentümer, billiger zu verkaufen; wichtiger ist, dass die Preise nicht mehr steigen.

Als drittes besteht eine Mieterschutzgesetzgebung, die, in Verbindung mit der Preisüberwachung bei den Hypothekarzinsen, preisdämpfende Folgen auf die Grundstückspreise entfaltet. Was auf dem Gebiet des Mietrechtes fehlt, ist der Schutz gegen missbräuchliche Kündigung. Die Stellung des Mieters ist zu verbessern, indem Kündigungen nur aus wichtigen Gründen sollten ausgesprochen werden dürfen. Die hängigen Mieterschutzinitiativen bestätigen, wie labil die Situation auf dem Gebiet des Mietwesens nach wie vor ist.

In einem spätern Zeitpunkt wird zu prüfen sein, ob nicht zusätzliche Massnahmen gegen die *Hortung von Bau- und Bauentwicklungsland* erforderlich seien. Das Raumplanungsgesetz visiert diesen Sachverhalt an, indem es unter qualifizierten Voraussetzungen die Enteignung vorsieht (Art. 35). Was trotz allem möglich ist, ist der Aufkauf von Land durch die Spekulation zum einzigen Zwecke, späteren Gewinn daraus zu ziehen. Die Mehrwertabschöpfung kann diesen Sachverhalt nur teilweise erfassen, da sie planerische Mehrwerte voraussetzt.

Deshalb wäre zu überlegen, ob nicht – in Analogie zum bäuerlichen Bodenrecht und zu den Vorschriften gegen die Ausländerkäufe – der Erwerb von Grund und Boden durch Leute, die das lediglich zum Zwecke der Hortung und des Gewinnstrebens tun, zumindest zu erschweren, wo nicht zu verhindern sei. Das bäuerliche Bodenrecht weist den Weg. Dort gilt der Grundsatz, dass niemand mehr als *ein* landwirtschaftliches Heimwesen besitzen darf. Das Prinzip könnte verallgemeinert werden, wobei in der Ausführungsgesetzgebung der Fall des gewerbsmässigen Kaufes von Liegenschaften zum Zwecke der Überbauung normativ durchaus bewältigt werden könnte. Eine solche Verfassungsvorschrift müsste ungefähr folgendermassen lauten (Art. 22^{ter} bis BV):

«Das Grundeigentum besteht in der Befugnis, Grundstücke nach Massgabe der dafür geltenden Raumplanungsgrundsätze zu nutzen und in diesem Rahmen darüber zu verfügen.

Der Bund kann auf dem Wege der Gesetzgebung den Nachweis des Bedürfnisses für den Erwerb von Grundeigentum und die hierfür massgeblichen Voraussetzungen aufstellen.»

Das Bodenrecht rührt an die Grundlagen jeder gesellschaftlichen Ordnung. Es darf nicht allein aus der Sicht der Teuerungsbekämpfung oder der Verhinderung von unangemessenen Gewinnen heraus konzipiert werden, sondern ist in die grösseren Zusammenhänge der gesellschaftlich-historischen Entwicklung zu stellen.

Mehr Interventionismus auf diesem Gebiete führt zu keinen befriedigenden Lösungen, da der Staat und seine Behörden nicht in der Lage sind, die Zuteilung, sei es des Grundeigentums selbst oder der daraus fliessenden Nutzungsmöglichkeiten, gerecht vorzunehmen. Es bedarf vielmehr einer objektiven Ordnung, wie sie im Sachenrecht seit Jahrhunderten überliefert ist und sich im ganzen bewährt hat. Das Ziel muss sein, viele Eigentümer zu schaffen und hiefür die nötigen Rechtsformen und Rechtshilfen zur Verfügung zu stellen. Neue oder revidierte Institute, wie das Baurecht und das Stockwerkeigentum, stellen Vorleistungen dar. Die Wohnbauförderung des Bundes tritt ergänzend dazu. Man sollte gerechterweise anerkennen, dass Bund, Kantone und Privatwirtschaft schon viele Schritte in die richtige Richtung getan haben.

¹ Vgl. Politische Rundschau 2, 1973, mit Beiträgen zum Thema «Ein liberales Bodenrecht»; Guggenheim, Die Hasenjagd im Bodenrecht, 18 Grundsätze für die zweite SP-Bodenrechtsinitiative, in Berichterstattung über den SP-Parteitag vom 25./26. Mai 1974 in den AZ-Zeitungen; Rohr, Ak-

tuelle bodenpolitische Vorschläge, Referat vom 18. Juli 1974 in «Aktion freiheitliche Bodenordnung». – ² Vgl. zit. Vortrag, Anm. 1. – ³ Vgl. Kim, Raumplanung und Bodenrecht, Politische Rundschau, 2, 1973, S. 62.

THOMAS C. GUGGENHEIM

Für eine umfassende Bodenrechtsreform

Ausgangslage

Als Bodenreformer gehen wir davon aus, dass unser geltendes Bodenrecht als ungenügend betrachtet wird und eine Änderung erwünscht ist. In grundsätzlicher Hinsicht sind dabei drei Möglichkeiten gegeben:

— *Verstaatlichung* oder *Kommunalisierung* des Bodens: Das gesamte Eigentum an Grund und Boden wird in die öffentliche Hand übergeführt. Die Gemeinden (Einwohnergemeinden) werden Grundeigentümer.