Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 51 (1959)

Heft: 12

Artikel: Massnahmen zur Bekämpfung der Bodenspekulation

Autor: Jucker, Waldemar

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-353918

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: 11.12.2025

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

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: «BILDUNGSARBEIT» UND «GESETZ UND RECHT»

HEFT 12 - DEZEMBER 1959 - 51. JAHRGANG

Maßnahmen zur Bekämpfung der Bodenspekulation

Wir publizieren nachstehend die Stellungnahme des Schweiz. Gewerkschaftsbundes zum Bericht einer vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission, die sich mit dem Problem der Bodenspekulation zu befassen hatte.

Das Wohnen gehört zu den elementarsten Bedürfnissen des Menschen. Die Familien der unteren Einkommensgruppen verfügen, besonders soweit sie minderjährige Kinder haben, auch in unserem Lande und heute noch nicht über genügend Wohnraum. Dies kommt weitgehend daher, daß das Niveau der Mietpreise in Neubauten tendenziell rascher steigt als der Index der Verbraucherpreise. Dabei spielen zwei Faktoren eine besondere Rolle: die – verglichen mit der Industrie – langsame Produktivitätszunahme im Baugewerbe und die *unaufhörliche Steigerung der Bodenpreise.*

Die fortwährende Steigerung der Bodenpreise und damit der Grundrente ist *mehr* als nur ein materielles Problem; sie stellt eine *soziale und kulturelle Gefahr* dar. Bei der Prüfung der Frage, wie dieser verhängnisvollen Entwicklung begegnet werden könne, darf eine vorausschauende Politik sich nicht nur darauf beschränken, eine optimale Zuwachsrate des Volkseinkommens herbeizuführen; sie muß vielmehr auch versuchen, die Nachteile der beschleunigten Industrialisierung, Verstädterung und Bevölkerungsvermehrung innert möglichst enger Grenzen zu halten.

Die Nationalbank hat in einem ihrer Berichte die Bodenspekulation als «Sumpfblüte der Hockonjunktur» bezeichnet. Diese Charakterisierung trifft voll und ganz zu, und die Verhältnisse auf dem Grundstückmarkt bedürfen dringend einer Korrektur.

Problemstellung

Die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission hatte den Auftrag, sich vor allem mit der Frage der Bodenspekulation zu befassen. Da es nicht nur die spekulativen Auswüchse im Grundstückhandel sind, die wirtschaftlich und sozial zu Bedenken Anlaß

geben, sondern die Preissteigerung für Boden ganz allgemein, halten wir dafür, daß die den Experten gestellte Aufgabe zu eng umschrieben war. Man müßte vom *Bodenproblem als Ganzes* ausgehen, um abzuklären, welche Maßnahmen der Bund eventuell treffen könnte, die geeignet wären, den Preisauftrieb für Grund und Boden und damit auch die Bodenspekulation zu dämpfen. Dabei sollten die Gesichtspunkte der *Landes-, Regional- und Ortsplanung* in den Vordergrund gestellt werden.

Schon wiederholt erfolgten in der Vergangenheit beim Bund Vorstöße in dieser Richtung. Hier sei nur an die Eingabe des Bundes Schweizerischer Architekten an das Eidgenössische Departement des Innern vom Jahre 1935, an das Postulat Reinhard von 1945 und an den Vorstoß von Nationalrat Meili (1941) für einen Bundesbeitrag an die schweizerische Landesplanungskommission erinnert. Seinerzeit entschied sich der Bundesrat auch dafür, den Delegierten für Arbeitsbeschaffung gewissermaßen im Nebenamt noch zum Delegierten für Landesplanung zu ernennen.

Die Probleme der Landes- und Regionalplanung und der Bodennutzung sind schon so oft beschrieben worden [1], daß wir uns hier kurz fassen können.

Die zunehmende Bevölkerung, deren Wohnraumnachfrage pro Kopf mit wachsendem Lebensstandard zunimmt, sowie die fortschreitende Industrialisierung vergrößern die Bodennachfrage in den Städten und Industriegemeinden. Der landwirtschaftlich nutzbare Boden wird dabei durch Streusiedlungen oft entwertet und überproportional vermindert. Anderseits entsteht eine starke Nachfragekonzentration nach Boden für Geschäftsbauten in den Siedlungskernen, während in den Rand- und Vorortszonen der Wohnungsbau sich alle irgendwie erhältlichen Grundstücke zu sichern sucht. Die Folgen dieser Entwicklung sind in dem Exposé, das Prof. Böhler für die Preiskontrollkommission ausarbeitete, wie folgt umschrieben:

> In den Großstädten ist der Zudrang der Bevölkerung so groß, daß angesichts der schwindenden Landreserven eine Sättigung des Bedarfs und damit die Enstehung einer namhaften Leerwohnungsreserve nur im Fall einer Depression zu erwarten ist... Darum ist bei günstiger Konjunkturlage und ohne eine radikale Aenderung in der Verkehrs-, Siedlungs- und Steuerpolitik die Wiederherstellung eines größeren Leerwohnungsbestandes selbst in den Vororten nicht zu erwarten.

Von Regionalplanern befürwortete Eingriffe

Die Möglichkeiten, diese ungeordnete Bodennachfrage zu kanalisieren, sind in der schweizerischen Regionalplanungsliteratur seit

---

[1] Vgl. aus letzter Zeit zum Beispiel «Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik» und das Exposé von Prof. Böhler vom 11. Juni 1959 zuhanden der Preiskontrollkommission.

Jahren erörtert worden. Dabei wurde besonders im Kanton und in der Stadt Zürich, wo die Verhältnisse zuerst Eingriffe notwendig machten, in Zusammenarbeit mit der ETH eine wertvolle Abklärungsarbeit geleistet. Zum Teil hat sie ihren Niederschlag auch in kantonalen und kommunalen Rechtssätzen gefunden. Es hat sich dabei eine Art schweizerische *Regionalplanungsdoktrine* herausentwickelt.

Die Hauptergebnisse lassen sich etwa folgendermaßen zusammenfassen:

1. Wohn- und Industriezonen sind zu trennen.
2. Abgesehen von den innerstädtischen Grundflächen sind um die größeren Gemeinwesen Grüngürtel zu legen, damit das regellose Wachstum der größeren Städte und das Ineinanderwachsen mit angrenzenden Gemeinden verhindert werden kann. Dadurch läßt sich auch eine übersteigerte Konzentration der Nachfrage in den Siedlungskernen vermeiden, und die Verkehrsströme können eher bewältigt werden. Auf diese Weise wird der übersetzten Spekulation mit zentral gelegenem Boden die Spitze gebrochen.
3. In der gleichen Wirtschaftsagglomeration oder eventuell in bisher vernachlässigten Regionen gelegene Kleinstädte können als neue Wachstumskerne benutzt werden. Der Bevölkerungs- und Industriezuwachs sollte womöglich in diese Gebiete gelenkt werden. Die Fragen der Erschließung, des Transportwesens, der öffentlichen Dienste, kurz all das, was man neuerdings als Infrastruktur bezeichnet, ließe sich so zu tragbaren Kosten bewältigen. Es entstünden dabei auch regionale Arbeitsmärkte mit einer genügend vielgestaltigen Industrie- und Nachfragestruktur. Wohl würden auch in diesen neuen Regionalzentren die Bodenpreise steigen, vermutlich aber doch kein großstädtisches Niveau erreichen.
4. Durch diese Dekonzentration der Bodennachfrage weg von den Großstädten und ihren Randzonen und einer vernünftigen Rekonzentration auf neue Regionalkerne wird eine Schonung des landwirtschaftlich genutzten Bodens erreicht, so daß auch die Landwirtschaft ein Interesse an dieser Reform des städtischen Siedlungswesens hat. Darüber hinaus müßten jedoch Zonen, die von nichtlandwirtschaftlichen Bauten freibleiben sollten, mit einem Bauverbot belegt werden können.

Die Ideen der Regionalplaner scheinen, vom ökonomisch betont liberalen Standpunkt aus gesehen, geradezu revolutionär, weil sie die *Verfügungsrechte des Bodeneigentümers weitgehend beschränken.* Historisch betrachtet, sind sie jedoch nicht so unerhört. Schon die übervölkerten griechischen Städte des Alterstums haben sich durch *Ent-*

lastungsstädte Luft zu schaffen versucht. In der schweizerischen Siedlungsgeschichte ist es zu ähnlichen Vorgängen gekommen. Das Forstgesetz von 1902 brachte einen segensreichen Eingriff, der ebenfalls zur extremen Auslegung des Privateigentums im Widerspruch stand. Die Vorschläge des Regionalplanes laufen deshalb nicht unbedingt der schweizerischen Tradition zuwider. Wenn Prof. Gutersohn ausführt: «Uneingeschränkte Verfügungsgewalt des Besitzers über sein Grundeigentum ist auf die Dauer nicht mehr tragbar; überspitztes Eigentumsrecht wird zum Unrecht gegenüber den Mitmenschen»[2], äußert er nur Gedanken, die in der schweizerischen Rechtsgeschichte immer wieder vertreten und angewandt worden sind.

Von Regionalplanern ist die Ansicht vertreten worden, mit dem Bau der Nationalstraßen biete sich eine einzigartige Gelegenheit, ihre Dezentralisierungsideen zu verwirklichen. Diese seit dem Bau der Eisenbahnen wichtigste Umgestaltung des schweizerischen Transportwesens sollte daher nicht ungenutzt gelassen werden. Auch wir glauben, daß dies mit ein Grund ist, das Bodenproblem in seiner Gesamtheit zu überprüfen.

Bund, Kantone und Gemeinden

Während man in den dreißiger Jahren vorwiegend von Landesplanung sprach und an eine *zentralistische* Lösung dachte, geht es heute in erster Linie um die *Regional- und Quartierplanung*. Die vorherrschende Meinung scheint zu sein, daß der überwiegende Teil der Planung und ihrer Verwirklichung vor allem von den Kantonen oder von Zweckverbänden erfüllt werden könne, die durch Kantone und Gemeinden zu bilden wären.

Auch wir sind der Auffassung, daß unter den heutigen Bevölkerungsverhältnissen und den gegenwärtigen politischen Gegebenheiten ein großer Teil der Aufgaben auf kommunaler und regionaler Ebene gelöst werden kann. Dies schließt jedoch nicht aus, daß der Bund diese Bestrebungen stärker unterstützt, als er dies bisher getan hat. Als der Schweizerische Juristenverein im Jahre 1947 Fragen der Landesplanung diskutierte, wurde schon damals die Meinung geäußert, der Bund solle vor allem seine Subventionspolitik mehr in den Dienst der Landesplanung stellen. Insbesondere der zweite Referent, *Georges Béguin*, vertrat darüber hinaus die Ansicht, die Fragen der öffentlich-rechtlichen Beschränkung des privaten Grundeigentums müßten abgeklärt werden, damit die Behörden nicht durch unzureichende Kompetenzen oder durch finanziell untragbare Entschädigungsansprüche in ihren Planungs-

---

[2] ETH, «Kultur- und Staatswissenschaftliche Schriften», Heft 104, S. 18.

möglichkeiten zu stark beschnitten würden [3]. Das Postulat Freimüller trägt deutlich Züge, die in derselben Richtung zeigen.

*

Im folgenden möchten wir auf jene Fragen eingehen, die unter Umständen eine Mitwirkung des Bundes wünschbar erscheinen lassen. Wir sind uns dessen wohl bewußt, daß wir das Problem in keiner Weise erschöpfend oder abschließend behandeln können und daß es sich dabei lediglich um Anregungen handelt, die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement gründlicher abgeklärt werden sollten.

Zonenplanung

Die Ausscheidung von Wohn- und Industriezonen, die Begrenzung der Höhe der Bauwerke und die Regelung der Grenzabstände bieten in der Regel keine großen finanziellen oder rechtlichen Schwierigkeiten. Einerseits sind die Preise für Industrie- und Wohnland im allgemeinen ungefähr gleichwertig, anderseits dürften die Baupolizeikompetenzen der Kantone und Gemeinden ausreichend sein.

Für Grünzonen ist kaum bestritten, daß der Eigentümer das Heimfallrecht ausüben und sich enteignen lassen kann. Die finanziellen Konsequenzen sind für das Gemeinwesen im großen und ganzen tragbar, da es sich um flächenmäßig begrenzte Gebiete handelt.

Umstritten ist jedoch, *wieweit* Eigentümer von mehr oder weniger permanent als Landwirtschaftszone erklärtem Land Anspruch auf Entschädigung haben, besonders wenn es sich um Gebiete handelt, mit deren Erschließung als Wohngebiet in absehbarer Zeit gerechnet werden könnte. Die Bildung von Streusiedlungen in vorwiegend ländlichen Gebieten läßt sich oft zur Not vielleicht noch verhindern, indem die Gemeinde Beiträge an die Straßen-, Wasser- und Kanalisationskosten verweigert. Viel schwieriger ist es, das Weiterwachsen und Ineinanderwachsen von Städten und angrenzenden Gemeinden zu verhindern, weil die Erschließungskosten dort geringer sind, so daß diese von privaten Bauherren leichter getragen werden können. Wären die Behörden gezwungen, diese als Sperrgürtel gedachten Landwirtschaftszonen zu Baulandpreisen zu übernehmen, so würden die Dezentralisierungsideen aus finanziellen Gründen weitgehend undurchführbar, sofern die Gemeinden nicht seit Jahrzehnten Bauerngüter aufgekauft haben. Hier besteht unseres Erachtens ein Gebiet, auf dem der Bund im Rahmen der Subventionspolitik helfend eingreifen könnte.

Die Landwirtschaft erhält seit Jahren Subventionen, die sich auf Hunderte von Millionen Franken belaufen. Alles deutet darauf hin, daß diese im Rahmen des geplanten Rationalisierungspro-

---

[3] «Zeitschrift für schweizerisches Recht», 1947, Heft 2.

gramms in der Form von Investitionsbeihilfen usw. noch ansteigen werden. Der Bund sollte unserer Meinung nach an alle individuell gewährten Subventionen die Bedingung knüpfen, daß der Empfänger darauf verzichtet, gegen Behörden (Kantone, Gemeinden, Zweckverbände zur Regionalplanung) Entschädigungsansprüche geltend zu machen, die seine Grundstücke auf bestimmte Zeit zur Landwirtschaftszone erklären und mit einem Bauverbot für nichtlandwirtschaftliche Bauten belegen.

Weigert sich ein Landwirt, eine derartige Verpflichtung zu unterzeichnen, so sollte er *keinen* Anspruch auf Subventionen haben. Dies würde sich schon deshalb rechtfertigen, weil nicht einzusehen ist, weshalb ein Betrieb mit Bundesgeldern subventioniert werden soll, wenn doch damit gerechnet werden muß, daß der Eigentümer in absehbarer Zeit daran denkt, seinen gesamten Besitz oder doch Teile davon als Bauland zu verkaufen. Ohne eine solche Verpflichtung wird die Subvention wirtschaftlich zu einem Wartegeld für potentielle Bodenspekulanten, das angebotsverknappend wirkt. Wir haben ohnehin das Gefühl, daß auch die generelle Subventionspolitik bereits eine derartige Nebenwirkung hat. Die im Mittelland für landwirtschaftlichen Boden bezahlten Preise liegen bekanntlich im internationalen Vergleich außerordentlich hoch. Derartige Subventionsbedingungen dürften wahrscheinlich ebenfalls dazu beitragen, den Preisauftrieb für Bauernhöfe zu dämpfen.

Da der Umfang der zukünftigen Rationalisierungsbeihilfen noch nicht feststeht, läßt sich nicht abschätzen, wieweit eine derartige Subventionspraxis genügen würde, um in den kritischen Mittellandgebieten zu ausreichenden Landwirtschaftszonen zu kommen. Sollte sich zeigen, daß vor allem Alpen- und Voralpengebiete unterstützt würden, das Mittelland dagegen nicht sehr intensiv einbezogen würde, so sollte abgeklärt werden, wieweit der Bund gesetzgeberische Maßnahmen ergreifen müßte, um landwirtschaftliche Freihaltezonen zu schaffen, ähnlich wie der Waldbestand durch das Forstgesetz gesichert wurde. Auf jeden Fall möchten wir auf die Feststellungen von Prof. Gutersohn hinweisen, daß «die sukzessive Entwicklung jenes nur durch eingestreute Wälder aufgelockerten Stadtungetüms nach bisheriger Gesetzgebung nicht verhindert wird». Prof. Gutersohn deckt einen der wunden Punkte auf, wenn er sagt, daß zum Beispiel in Ortsplänen ausgeschiedene Freihaltezonen nur für beschränkte Zeit gesichert sind und vor Bundesgericht nur bedingt geschützt werden. Nach seiner Auffassung sollten in einem nationalen Gesamtplan, der ein kategorisches «bis hierher und nicht weiter» enthält, Schutzzonen ausgeschieden werden [4].

Es mag dahingestellt bleiben, ob der Bund in der vom genannten Fachmann befürworteten Weise vorzugehen habe oder ob Eingriffe

---

[4] Kultur- und Staatswissenschaftliche Schriften der ETH», Heft 104, S. 10 ff.

im Rahmen der Subventionspolitik genügen. Dringend notwendig aber ist es, daß der Bund so rasch als möglich das ganze Problem eingehend untersucht und prüft, welche Maßnahmen sich auf Bundesebene aufdrängen. Dabei sollte bei der Behandlung der Entschädigungsfrage berücksichtigt werden, daß die Landwirtschaft laufend große Subventionen erhält und deshalb kaum große Entschädigungen für permanent als Landwirtschaftszone erklärtes Land erwarten kann.

Entwicklungsgebiete

Die negative Planung allein genügt freilich nicht, um zu bewirken, daß die als Siedlungskerne in Aussicht genommenen Gemeinwesen sich in der gewünschten Richtung entwickeln. Es kann auch nicht die Rede davon sein, zum Beispiel Industrien zu zwingen, sich an bestimmten Orten niederzulassen. Aber die Kantone könnten gewisse Ortschaften als Entwicklungsgebiete bezeichnen und durch steuerliche Erleichterungen und andere Maßnahmen für wirtschaftliche Unternehmungen einen Anreiz dafür schaffen, jene Gebiete zu bevorzugen. Wir sind uns bewußt, daß dadurch ein ganzer Komplex von Fragen aufgeworfen wird, wie zum Beispiel der Finanzausgleich. Prof. Böhler hat dies im bereits zitierten Exposé ebenfalls angedeutet.

Wie könnte der Bund dazu beitragen, solche auf kantonalen Beschluß hin als Entwicklungsgebiete erklärte Zonen zu fördern? Die finanzkräftigeren Kantone, wie zum Beispiel Zürich, sind vermutlich in der Lage, ohne finanzielle Bundeshilfe auszukommen. Es ist jedoch nicht unbedingt gesagt, daß nur hochindustrielle Kantone derartige Zonen schaffen. Der Bericht über die Lage der Bergbevölkerung hat u. a. darauf hingewiesen, daß in wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten der Schweiz, vom landwirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet, eine Ueberbevölkerung herrscht, welche die durchschnittliche Betriebsgröße reduziert und eine extreme Bodenparzellierung fördert. Die Frage, ob hier nicht regionale Industriezentren bescheidenen Ausmaßes geschaffen werden sollten, wäre durchaus prüfenswert. Der Bund könnte diesen Bestrebungen seine Hilfe angedeihen lassen, indem er den Aufbau einer tragfähigen lokalen Infrastruktur finanziell unterstützt und eventuell über die Steuergesetzgebung die Ansiedlung von Industrien fördert. Auch die nicht standortgebundene Erzeugung von Atomkraft sollte es in absehbarer Zeit erleichtern, in dieser Richtung zu wirken.

Allerdings dürfte sich der Bund nicht darauf beschränken, als Voraussetzung für seine Hilfe nur auf kantonale Entscheide abzustellen; er müßte viel mehr an die Wahl der Standorte auf Ansuchen der Kantone hin mitbeteiligt werden, damit nicht eine Ueberzahl solcher Lokalzentren geschaffen würde, die sich gegenseitig derart konkurrenzieren, daß aus keinem etwas Rechtes würde. Indem der

Bund seine guten Dienste jedoch nur auf Ansuchen der Kantone hin zur Verfügung stellen würde, bliebe das föderalistische Prinzip gewahrt.

Baulandsicherung

Die Zonenplanung kann erreichen, daß Bauten bestimmten Charakters *nicht* ausgeführt werden. Sie genügt indessen nicht immer, um zu erwirken, daß *dort* gebaut wird, wo nach Meinung der Planungsbehörde auch tatsächlich Bauwerke der gewünschten Art entstehen sollten, sofern es sich nicht um öffentliche Werke handelt, für die das Expropriationsrecht unbestritten ist. Es ist deshalb schon oft der Gedanke geäußert worden, den Behörden sollte im Zusammenhang mit der Landes-, Regional- und Städteplanung und für den sozialen Wohnungsbau ein *Enteignungsrecht* eingeräumt werden. Das Postulat Freimüller übernahm in Litera *c* diese Gedankengänge.

Allgemein stößt dieser Vorschlag auf starken Widerspruch, da er die von den meisten kantonalen Verfassungen und durch die Praxis des Bundesgerichts anerkannte Garantie des Privateigentums berührt. Es darf wohl auch angenommen werden, daß die große Mehrheit der schweizerischen Gemeinden, in denen die Siedlungsprobleme nicht jenes Ausmaß angenommen haben wie in den großstädtischen Agglomerationen, ein derartiges Recht vorderhand nicht braucht. Würden sich jedoch Kantone entschließen, das Wachstum der größten Städte durch um sie herum als Sperrgürtel gedachte Landwirtschaftszonen zu hemmen und den Bevölkerungszuwachs und neue Industrieanlagen in von uns der Einfachheit halber als sogenannte Entwicklungsgebiete bezeichnete Zonen zu lenken, so stellt sich die Frage etwas anders. Diese Entwicklungsgebiete wären nur dann in der Lage, ihre Funktion zu erfüllen, wenn Interessenten genügend Bau- oder Industrieland zur Verfügung gestellt werden kann. Bis zu einem gewissen Ausmaß wird es den Behörden möglich sein, durch Käufe auf dem offenen Markt dort zu Landreserven zu kommen.

Da das Land in diesen Zonen durch den Planungsentscheid vermutlich aufgewertet würde, ist es möglich, daß ein Teil der Bodeneigentümer nicht verkaufen will, und zwar in der Erwartung einer noch größeren zukünftigen Preissteigerung. Für diesen Fall müßte unseres Erachtens die Möglichkeit geschaffen werden, daß die öffentliche Hand durch Expropriation zu genügend Land kommt, damit sie eine ausreichende Landreserve erhält, die sie im Baurecht wieder an Private abgeben könnte. Das Enteignungsrecht für Land, das nicht zu öffentlichen Zwecken verwendet werden soll, könnte außerhalb der großstädtischen Gebiete auf diese Entwicklungsgebiete beschränkt werden. Die Kompetenz, eine Zone als Entwicklungsgebiet zu erklären, sollte aber den Kantonen vor-

behalten bleiben, damit sich schlußendlich nicht jede Gemeinde selbst als ein solches Gebiet deklarieren kann.

Der Eingriff ins Eigentumsrecht würde sich damit in tragbaren Grenzen halten und auf wenige Gebiete beschränken. Zudem könnten die Kantone lediglich dann Gebrauch davon machen, wenn sie systematisch Regionalplanung betreiben. Nur wenige Kantone, die entweder Großstädte besitzen oder wirtschaftlich unterentwickelt sind oder sich in rascher Industrialisierung befinden, würden vermutlich von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Allen Gemeinden vorbehaltlos ein Enteignungsrecht einzuräumen, erscheint vom Standpunkt der Landesplanung aus verfehlt. Gerade die Städte, die bereits eine soziologisch vernünftige Größe erreicht haben, könnten so in Versuchung geraten, die letzten verfügbaren Reserven zu erwerben, um noch mehr Leute in ihre Agglomeration hineinzupressen.

Es darf wohl ohne Uebertreibung gesagt werden, daß wegen vermeintlicher steuerpolitischer Vorzüge manche Städte darauf ausgehen oder dies doch bis vor kurzem taten, so viel Steuerzahler wie nur irgend möglich innerhalb ihrer Grenzen zu haben. Sie gingen von der kurzsichtigen Ueberlegung aus, damit die Steuererträge zu erhöhen. Dabei berücksichtigten sie unserer Ansicht nach zu wenig die zusätzlichen Kosten, welche die neuen Einwohner an öffentlichen Institutionen und vor allem hinsichtlich der Verkehrssanierung verursachen und die oft größer sind als die zusätzlichen Steuererträge. Man muß beinahe froh sein, wenn die steigenden Bodenpreise eine Bremse gegenüber einer derartigen Expansionspolitik darstellen.

Steuerpolitik

Im Zusammenhang mit den Baupolizeivorschriften und der Regionalplanung wird oft darauf hingewiesen, daß der Staat zwar für Entwertung von Eigentumsrechten durch Planungsentscheide einzustehen habe, sofern enteignungsähnliche Eingriffe erfolgen. Anderseits habe er aber nichts davon, wenn durch die Planung gewisse Gebiete aufgewertet werden. Es sei nur billig, daß der Staat nicht nur für den Minderwert Entschädigung zu leisten habe, sondern auch den Mehrwert erhalten sollte. In England wurde aus dieser Ueberlegung heraus zwar nicht der Boden, aber die sogenannten Entwicklungsrechte und Entwicklungswerte durch das Stadt- und Landesplanungsgesetz von 1947 verstaatlicht. Auch die konservative Regierung hat diese Gesetzgebung bisher nicht angetastet.

Diese Lösung scheint kaum im Widerspruch zu den Grundsätzen eines Rechtsstaates zu stehen, wie es in der schweizerischen Literatur oft behauptet wird. Auch in der Schweiz wird, wenn weitere Jahrzehnte der Bevölkerungsvermehrung hinter uns liegen, eine ähn-

liche Regelung angestrebt werden müssen. Vorläufig dürften derartige Vorschläge in unserem Land politisch noch auf starken Widerstand stoßen. Immerhin haben die Kantone innerhalb ihres Steuerrechts die Möglichkeit, die Grundstückgewinnsteuer so auszugestalten, daß eine ähnliche Wirkung wenigstens hinsichtlich des realisierten Mehrwertes erreicht werden kann.

Der Bund könnte sich vorerst darauf beschränken, von jenen Kantonen, denen er Beiträge für ihre Entwicklungsgebiete gewährt, zu verlangen, daß sie Maßnahmen treffen, um einen angemessenen Teil des mit Bundeshilfe geschaffenen Mehrwertes wegzusteuern.

Vorschläge des Expertenberichtes

Wir glauben, daß unsere Anregungen eher als der Expertenbericht einen Weg zeigen, wie den ärgsten Auswüchsen der Bodenspekulation in den Großstädten und den an sie angrenzenden Vororten Einhalt geboten werden könnte. Langfristig gesehen, dürfte ein derartiges Vorgehen den Preisauftrieb vermutlich wirksamer dämpfen als eine bloße Bekämpfung der Spekulationssymptome.

Wir geben uns jedoch darüber Rechenschaft, daß neben der langen Frist auch kurzfristige Interventionen ihre Berechtigung haben und äußern uns deshalb kurz zu einzelnen Vorschlägen der Expertenkommission:

a) Bezüglich des vertraglichen Kaufs- und Vorkaufsrechtes können wir uns der Meinung der Experten anschließen, daß sich eine Verlängerung der Frist von 10 Jahren auf 20 zugunsten öffentlicher Gemeinwesen verantworten ließe, vermutlich jedoch nur von beschränkter Wirkung wäre.

b) An das gesetzliche Kaufs- und Vorkaufsrecht will das Postulat Freimüller die Bestimmung knüpfen, daß der Uebernahmepreis von neutralen Experten zu bestimmen sei. Damit dürfte bezweckt werden, das Gemeinwesen davon zu befreien, Uebernahmepreise zu bezahlen, die durch tatsächlich erfolgte oder fingierte spekulative Angebote bereits hinaufgetrieben wurden.

Die Experten sind auf diesen Aspekt des Postulats Freimüller nur kursorisch eingetreten, trotzdem er unserer Meinung nach das Kernstück des Litera *b* darstellt. Ein bloßes Kaufrecht ohne eine derartige Preisfixierung würde gegenüber dem jetzigen Zustand kaum viel ändern, da es dem Gemeinwesen ja immer freisteht, sich auf dem offenen Markt um ein Grundstück zu bewerben.

Mit der Expertenkommission sind wir der Ansicht, daß ein unlimitiertes Vorkaufsrecht praktisch keine große Wirkung hätte. Ein limitiertes Kaufrecht dagegen scheint uns gegen die Rechtsgleichheit zu verstoßen. Dort, wo das Gemeinwesen von seinem Recht

Gebrauch machen würde, käme es zu einem Eingriff in die freie Preisbildung, während in allen andern Fällen die Marktregeln spielten. Der im Postulat angedeutete Gedanke der Preislimitierung könnte somit vom Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit aus am ehesten in der allgemeinen (englischen) Form verwirklicht werden, das heißt durch die Uebertragung der gesamten Entwicklungsrechte des Bodens (development rights) auf den Staat.

Enteignung

Die Experten schweigen sich in ihrem Bericht über das im Postulat Freimüller angeregte Enteignungsrecht für Zwecke der Regional- und Landesplanung aus. Als Instrument der Bodenreservepolitik lehnen sie es ab. Außerdem sind sie der Auffassung, daß die Ausdehnung des Enteignungsrechts vor allem eine Angelegenheit des kantonalen Rechts wäre.

Wie wir bereits ausgeführt haben, ist das Enteignungsrecht mindestens für sogenannte Entwicklungsgebiete unerläßlich. Wir glauben aber, daß die Fortbildung des Rechts sich auf kantonalem Boden leichter bewerkstelligen ließe als auf Bundesebene. Immerhin wäre es wünschenswert, wenn der Bund abklärte, ob er selbst für Aufgaben der Landesplanung ein erweitertes gesetzliches Enteignungsrecht braucht. Diese Abklärung würde unserer Meinung nach am besten im Rahmen einer Gesamtuntersuchung über das Bodenproblem geschehen.

Im Interesse der Rechtsgleichheit wäre es dagegen wünschenswert, daß auf Bundesebene die Entschädigungsansprüche für permanent als Landwirtschaftszone bezeichnetes Land begrenzt werden. Jedenfalls hat die bisherige Praxis des Bundesgerichtes die Regionalplanung außerordentlich erschwert.

Sperrfrist

Die Experten sind der Auffassung, diese Frage lasse sich durch kantonales Recht regeln. Auch wir glauben, daß der Bund hier nicht tätig zu werden braucht, da Sperrfristen vermutlich nur in einer relativ kleinen Zahl von Städten notwendig wären.

Krediterschwerung und Pfandbelastungsgrenze

Der Nachteil derartiger Maßnahmen wäre, daß sie schwarze und weiße Schafe in derselben Weise treffen. Eine in Gründung begriffene Wohnbaugenossenschaft mit geringem Eigenkapital würde beispielsweise davon in gleicher Weise betroffen wie ein mehr oder weniger berufsmäßiger Grundstückspekulant. Die Spekulanten sind in den meisten Fällen den Banken und Versicherungsgesellschaften

bekannt, so daß sie es weitgehend in der Hand hätten, durch eine selektive Kreditkontrolle dämpfend zu wirken.

Eine *generelle, schematische* Kreditbegrenzung bringt überdies die Gefahr mit sich, eine unerwünschte Parzellierung des Bodens zu fördern. Wenn zum Beispiel einzelne Bauernhöfe in die Baulandzone geraten und eine Gesellschaft oder einzelne bereit wären, das ganze Areal zu erwerben, um eine Ueberbauung nach einheitlichen Gesichtspunkten zu sichern, könnte eine zu straffe Kreditbeschränkung derartige Vorhaben vereiteln. Dadurch würde eine einheitlich geplante Quartierüberbauung erheblich erschwert, was kaum im öffentlichen Interesse liegt.

Wir glauben deshalb, es sollte auf eine allgemeine, schematische Kreditbegrenzung verzichtet werden. Wohl könnten Nationalbank und Kantonalbanken im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit andern Finanzinstituten versuchen, im Sinne selektiver Maßnahmen gegen einzelne Preistreiber zu wirken. Derartige freiwillige Vereinbarungen dürften aber nur wirksam sein, wenn die allgemeine Kredit- und Fiskalpolitik eine übertriebene Geldflüssigkeit verhindert. Da der Fiskalpolitik des Bundes in dieser Richtung vorläufig enge Grenzen gezogen sind, sollte geprüft werden, ob nicht der Nationalbank größere Kompetenzen einzuräumen wären. Von allen europäischen Zentralbanken verfügt sie wahrscheinlich über die bescheidensten Zuständigkeiten.

Bausperrgebiete und Nationalstraßennetz

Das neue Straßennetz verbessert die Möglichkeit, Entwicklungsgebiete auszuscheiden. Gleichzeitig bringt es aber auch die Gefahr mit sich, daß im größten Umfang neue Streusiedlungen entstehen, die eine später einsetzende Landes- und Regionalplanung stark erschweren. Prof. Gutersohn hat deshalb angeregt, daß «gesetzliche Grundlagen für die Zonierung der durchschnittlichen Gebiete bereitgestellt werden». Am dringendsten dürfte dabei die Ausscheidung von Bausperrgebieten sein. Es wäre daher zu prüfen, ob nicht bereits vorgängig einer Gesamtuntersuchung des Bodenproblems Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollten, um irreparablen Schaden zu verhüten. Sollte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement Anregungen des Expertenberichts als Sofortmaßnahmen dem Parlament vorlegen, so beantragen wir, auch dieses Problem miteinzubeziehen.

Dr. Waldemar Jucker, Bern.