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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 16 (1959)

Heft: 6

Artikel: Bodenpolitik der Gemeinde von der Orts- oder Stadtplanung aus betrachtet

Autor: Real, Werner H.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783641

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: 10.12.2025

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

Bodenpolitik der Gemeinde von der Orts- oder Stadtplanung aus betrachtet

Von Dr. Werner H. Real, Stadtplanarchitekt, Winterthur

Erwerb, Verkauf, Tausch, Landabgabe im Baurecht, Umwandlung von realisierbaren in unrealisierbare Liegenschaften durch die Gemeinde oder alle mehr oder weniger intensiv betriebenen Massnahmen der öffentlichen Hand am Boden, werden als Bodenpolitik der Gemeinde bezeichnet. Jeder grössere Industriebetrieb, jede grössere private Baugenossenschaft, jeder Liegenschaftenhändler, jede Immobiliengesellschaft betreiben ebenfalls Bodenpolitik, aber mit anderen Zielen. Da die Bodenpolitik, vor allem aber die kommunale, in enger Beziehung zur Orts- oder Stadtplanung steht und von deren Ausübung weitgehend die Verwirklichung der Planung abhängt, so beobachtet der Planer mit grossem Interesse die Bestrebungen, die Erfolge und das Misslingen in der kommunalen Bodenpolitik und der damit zusammenhängenden Probleme, wie Preisbildung, gesetzlich gegebene Möglichkeiten, aber auch die Aktivität der gemeindlichen Bodenpolitik.

Die folgenden Ausführungen setzen sich mit den Fragen des Landbedarfs einer Gemeinde, den Problemen der eigentlichen Bodenpolitik und mit dem Einfluss der Orts- und Stadtplanung auf die kommunale Bodenpolitik auseinander.

I. Wozu benötigt überhaupt eine Gemeinde Land?

Im allgemeinen ist sich der Bürger gar nicht bewusst, dass eine Gemeinde Land benötigt und wenn schon, wozu und wie gross diese Flächen sein sollen. Die drei folgenden Hauptgattungen enthalten einen Katalog jenes Bodens, der für verschiedene öffentliche Zwecke und Bedürfnisse nötig ist.

1. Boden für gemeindeeigene Bedürfnisse, öffentliche Bauten der Verwaltung

Rathaus, Stadthaus
Verwaltungsgebäude
Wasserversorgung (Werkstätten, Lagerplätze, Grundwasserfassung, Reservoire, Filteranlagen usw.)
Elektrizitätswerk (Werkstätten, Unterzentralen, Transformerstationen, Schaltkabinen usw.)
Gaswerk (Lagerplätze, Gasentgiftungsanlage usw.)
Strasseninspektorat (Werkhof, Lagerplätze, Split- und Sandplätze usw.)
Kläranlage und Kehrichtverwertungsanlagen
Verkehrsbetriebe (Depots, Wartehallen usw.)
Feuerwehrgebäude
Stadtgärtnerei (Gewächshäuser, Pflanzflächen, Schaugarten usw.)

2. Land für allgemeine, öffentliche Bedürfnisse

a) Bauten, wie
Kinderkrippen
Kindergarten
Schulen aller Art, Turnhallen
Sportbauten (Hallen, Kunsteisbahn usw.)
Schwimmbäder, Hallenschwimmbad
Kirchliche Bauten
Kinder-, Alters- und Pflegeheime
Krankenhäuser
Abdankungshallen, Krematorien
Museen aller Art, Ausstellungshallen

b) übriges, zweckgebundenes Land, wie
Spiel- und Sportplätze
Allmenden, Bäder
Schiessplätze
Trenngürtel
Landschaftsschutz (Waldränder, Bachläufe, Aussichtspunkte und Spazierwege usw.)
Familiengärten, Pünten
Schülergärten
Grünanlagen, Parkanlagen
Oeffentliche Wege, Strassen und Plätze, Autoparkplätze
Chilbiplätze, Brunnenplätze usw.

3. Land für Wohnbau- und Siedlungspolitik

Der zürcherische alt Regierungsrat Dr. P. Corrodi führte zur Wohnungs- und Siedlungspolitik aus: «Was zunächst die Wohnungspolitik anbetrifft, so ist die Erstellung von Wohnungen grundsätzlich Sache der privaten Wirtschaft, der es im allgemeinen überlassen ist, das Gleichgewicht zwischen Wohnungsnachfrage und -angebot herzustellen. Der Kanton baut daher nicht selbst. Staat und Gemeinde dürfen sich aber nach neueren Auffassungen nicht desinteressieren.» ([1], Seite 49.) Um aber überhaupt Wohnungen erstellen zu können, bedarf es erschlossenen und baureifen Landes. Wenn auch die Gemeinde nicht als Bauherrschaft auftritt, so sollte jede wachsame Gemeinde Landhandel tätigen, um baureifes Land an private Bauinteressenten abgeben zu können, um aber auch eine ungesunde Spekulation zu verhindern und endlich, um eine mässigende Einflussnahme auf die Entwicklung der Bodenpreise durch Weiterverkauf oder Abgabe im Baurecht von Boden an einzelne oder genossenschaftliche Bauinteressenten ausüben zu können. Dazu bedarf die Gemeinde eines genügenden Vorrates an billigem Land. Setzt eine kommunale aktive Bodenpolitik zu spät ein, das heisst, wenn die Bodenpreise im Steigen begriffen sind, so kann die Gemeinde das Land nur noch zu teuren Preisen erwerben. Es ist ihr dann nicht mehr möglich, billiges Land für Bauzwecke abzugeben. Diese Aufgabe der kommunalen Bodenpolitik wird zwar von weiten Kreisen der Grundeigentümer bestritten, indem sie das freie Spiel der

Kräfte, wie bezüglich Bodenpreis und Ausnutzung sowie bezüglich der freien Wahl des Zeitpunktes für einen Handel lieber sehen würden.

Die Sachlage auf dem Bodenmarkt spiegelt sich seit geraumer Zeit in drei typischen Vorkommnissen in der Praxis der Bauämter:

a) Einem Baulustigen gelingt es weder für Geld noch für gute Worte, überhaupt eine Parzelle für seine Bauabsicht zu erwerben. Baureifes Land ist wohl vorhanden, aber der Eigentümer will aus irgendwelchen Gründen einfach nicht verkaufen. Der verzweifelte Bauinteressent gelangt an die Verwaltung, damit sie ihm Möglichkeiten zeige, wo er Land finden könne, oder er ersucht um Abgabe eines passenden Grundstückes aus dem städtischen Vorrat.

b) Es sind wohl private Baulandreserven vorhanden, aber der Eigentümer fordert einen überhöhten, oft untragbaren Preis. Wenn die Nachfrage nach Bauland gross ist und diese Art Boden ausgesprochene Mangelware wird, dann verlangen die Landeigentümer skrupellos Preise, die den normalen Verkehrswert weit übersteigen. Der Käufer argumentiert dann gegenüber der Baubehörde, dass eine Rendite überhaupt nur noch entstehen könne, wenn das Land besser ausgenützt und eine höhere, massivere Ueberbauung zugestanden werde. Die Folge ist, dass scheinbar wegen zu hoher Landpreise nicht mehr nach Bauordnung gebaut werden könne. Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, dass der Käufer in seinem Entscheid frei war, ob er das Land zu diesem oder jenem Preis erstehen wollte oder nicht. Der Kauflustige hat ja nicht bei der Verwaltung gefragt, welches die vernünftige Höhe des Bodenpreises sei. Die Baubehörde hat deshalb gar keine Veranlassung, überzahlte Bodenpreise durch eine bauliche Mehrausnutzung zu sanktionieren!

c) Es ist wohl Land zu tragbaren, teils sogar zu scheinbar günstigen Preisen erhältlich, aber es ist noch nicht baureif erschlossen, weil Strassen, Werkleitungen und Kanalisation noch nicht erstellt sind.

Die Folgen sind in den beiden letztgenannten Fällen die gleichen: Der Baulustige spielt das öffentliche Interesse, nämlich die Behebung der Wohnungsnot durch Neubauten, gegen das andere, ebenso wichtige öffentliche Interesse, der Beachtung der Planungsgrundlagen aus — und die Baugenehmigungsbehörde kapituliert oft, einfach deshalb, weil die Gemeinde mit mangelhafter Bodenpolitik, mit ungenügenden Landreserven aus der momentanen Situation keinen andern Ausweg sieht.

Die Zusammenstellung unter vorstehenden Ziff. 1, 2 und 3 erhebt nicht Anspruch auf Vollständigkeit. Sie soll lediglich darlegen, dass jede Gemeinde, insbesondere aber jede wachsende Stadt eine erheblich grosse Landfläche vom gesamten Gemeindegebiet für alle natürlich sich zeigenden Ansprüche benötigt. Diese Erkenntnis ist nicht erst heute gefunden worden, sie wird aber von Gemeinde zu Gemeinde, ja von Staat zu Staat verschieden ausgewertet. Eine kommunale Bodenpolitik wurde zu jeder Zeit mehr oder weniger aktiv betrieben. Sie wird immer dann aktuell, wenn die Bodenpreise spekulativ gesteigert sind, was unter anderem durch eine starke Bevölkerungszunahme eintritt. Die Bewegung auf dem Gebiet der baulichen Ausdehnung einer Stadt zeigt sich übrigens auch in der jährlichen Vermehrung der Parzellen, das heisst der Aufsplitterung des Grundeigentums.

Nach Angabe des Vermessungsbüros beträgt zum Beispiel die Gesamtfläche von Winterthur 6795,64 ha mit total 20 441 Grundstücken am Jahresende 1958. Die Vermehrung der Parzellenzahl betrug, ohne Berücksichtigung der Verminderung durch Zusammenlegungen von hauptsächlich landwirtschaftlichen Grundstücken in den Jahren 1949 bis 1958: Zunahme der Parzellen um 139, 138, 216, 76, 155, 119, 171, 126, 185, 241. In den letzten Jahren vermehrte sich die Grundstückzahl daher jährlich um durchschnittlich 156.

II. Einfluss der Orts- und Stadtplanung auf die kommunale Bodenpolitik

Wenn man Planung als Zuordnung des Bodens nach den verschiedenen Gesichtspunkten zum bestmöglichen Nutzeffekt definiert, dann müssen in jedem Nutzungsplan ([2], Seite 96 ff. und Seite 114) so und so viele Grundstücke ausgeschieden werden, deren privates Eigentum sich den Bedürfnissen der Allgemeinheit unterordnen muss. Es handelt sich dabei sowohl um genau bestimmbare (vgl. Ziff. 2 und 2a vorstehend) als auch um ideelle Grössen (vgl. Ziff. 2b und 3 vorstehend), die für jede Gegebenheit in ihrer Ausdehnung festgelegt werden können. Für eine Gemeinde mit 20 000 Einwohnern und beispielsweise 400 ha Totalfläche werden folgende Bodenflächen benötigt, die ins Eigentum der Gemeinde zu überführen sind ([2], Seite 104):

	m²
1. Schulhäuser	103 000
2. Kirchliche Bauten	6 500
3. Grünanlagen, etwa	60 000
4. Schiessplatz	28 000
5. Friedhöfe	39 000
6. Spiel- und Sportplätze	140 000
7. Gartenschwimmbad	15 000
8. Lagerplätze für Strasseninspektorat	5 000
	396 500

oder rund 10 % des Gemeindegebietes.

Dabei sind die Flächen für öffentliche Strassen (ca. 330 000 m²) und jene für Amtsgebäude, Trenngürtel, Freihaltezonen, Landschaftsschutz, Vorgelände vor Waldrändern usw. sowie jene für die Wohnbau- und Siedlungspolitik noch nicht eingerechnet. Diese umfassen erfahrungsgemäss eine Fläche von 25 bis 40 % des Gemeindegebietes, so dass die gesamte von der Gemeinde zu erwerbende Fläche *zwischen 35 und 50 Prozent* des Gesamtgemeindegebietes betragen wird. Die diesen Drittel bis diese Hälfte des ganzen Gemeindegebietes umfassende Fläche erscheint aus der

Planung heraus gegeben und begründet. Für den nicht eingeweihten Bürger aber wirkt sie ungeheuer gross.

Das Hauptproblem in der Orts- und Stadtplanung besteht in der Durchführung, in der Willensbildung, das in Wirklichkeit umzusetzen, was auf dem Papier geplant worden ist. Es ist nicht damit getan, idealste Nutzungsarten in Ueberbauungsstudien, in städtebaulich grosszügigen Modellen auszuscheiden, ohne Berücksichtigung der notwendigen übrigen Gegebenheiten wie Freihaltezonen sowie ohne Angaben der Realisierbarkeit unter Beachtung der vorhandenen Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden. Es ist aber auch nicht mit genehmigten Bebauungsplänen, Bauordnungen und Zonenplänen getan. Es ist viel wichtiger, den Boden in die Hand derjenigen überführen zu können, die gewillt sind, die vernünftig geplante Nutzung zu verwirklichen. Dies wäre wohl auf privater Basis möglich, kommt aber selten zustande, weil einerseits der Grundeigentümer nicht zu einem solchen Vorgehen einwilligt und anderseits die gesetzlichen Grundlagen für einen Zwang fehlen.

Selbst wenn allmählich die dringend notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Ausscheidung dieser unter Ziff. 2, 2a und 2b erwähnten zweckbestimmten Bodenflächen geschaffen sind, wozu beispielsweise die durch Volksabstimmung vom 24. Mai 1959 genehmigte Revision des kantonal-zürcherischen Baugesetzes wenigstens einige neue Rechtssätze gegeben hat, so wäre es unverständlich, mit der Bodenpolitik so lange zuzuwarten, bis einerseits weitere Rechtssätze, wie zum Beispiel für die vorsorgliche Enteignung, geschaffen sind und anderseits mit dem Landerwerb so lange zu warten, bis ein öffentliches Werk einmal dringend erstellt werden muss. Die letzte Möglichkeit, privates Land in die öffentliche Hand zu überführen, liegt wohl immer noch in der zwangsmässigen Enteignung. Auf diese abstellen zu wollen, ist aber vor allem in jenen Gemeinden nicht empfehlenswert, in denen die konservative Meinung noch vorherrscht, eine Enteignung sei unmoralisch! Zudem ist eine Expropriation für den Grundeigentümer wie für die Verwaltung nicht vorteilhaft. Der Grundeigentümer läuft Gefahr, dass die Schätzungskommission den Bodenpreis nicht in der von ihm erhofften Höhe bestimmt und anderseits muss der Expropriat entsprechend der seit der Planung eingetretenen Steigerung der Bodenpreise einen höheren Wert bezahlen als wenn der Erwerb in einem früheren Zeitpunkte hätte erfolgen können. Wohl erzielt der Expropriant einen höheren Preis, aber die Ueberlegung ist erst dann vollständig, wenn berücksichtigt wird, dass die Verwaltung ja Treuhänderin jedes einzelnen Steuerzahlers — auch des Expropriaten — sein muss. Mit andern Worten bedeutet dies, dass jeder Steuerpflichtige einen minderen oder höheren Anteil an Steuern erbringen muss, je nachdem, wie in einer Gemeinde gehaushaltet wird. Der Steueransatz in einer Gemeinde wird um so höher sein, je höhere Preise von der Verwaltung zum Beispiel für das von der Oeffentlichkeit benötigte Land bezahlt werden müssen.

Der freiheitsliebende Schweizer ist Individualist und glaubt oft, von der Verwaltung, vom Staate weit unabhängiger leben und entscheiden zu können als dies in Wirklichkeit möglich ist. Aber gerade die eben angestellten Ueberlegungen zeigen zum Beispiel, wie eng das private Wohlergehen unter anderem auch von einer gesunden Bodenpolitik der Gemeinde abhängt.

III. Vom Wert und Preis des Bodens

Wo Boden Ware ist, wird bald erkannt, dass er die sicherste Ware darstellt; er wird durch keine neue Erfindung wertlos; dieser Ware kann man nicht Konkurrenz machen, indem man Boden durch irgendwelche Produktion vermehrt oder an den Ort des Bedarfs transportiert. Aus dieser Erkenntnis entstand die *Bodenspekulation*. Spekulation aber ist nichts anderes als Handeln unter Voraussicht künftig eintretender Umstände (3, § 44). Unter Bodenspekulation wird, anders ausgedrückt, jede Massnahme verstanden, die zum Ziele hat, dem Boden einen künstlichen Mehrwert zu verschaffen und damit eine Steigerung der Grundrente zu erzielen. Da der Landhandel auf eine ungewisse Zukunft gerichtet ist, kommt jedem Kauf oder Verkauf mehr oder weniger Spekulationscharakter zu. Je grösser die Vorratshaltung ist, desto mehr Möglichkeiten bieten sich, Land zurückzubehalten oder abzustossen und sich damit den Marktverhältnissen anzupassen. Die Gemeinde als Eigentümerin grosser Bodenvorräte kann diese daher wirksam beeinflussen. Jeder private oder kommunale Landhandel wirkt so lange als Vergleichspreis auf das Preisniveau ein, bis ein weiterer Handel einen neuen Preis bestimmt. Das Preisniveau bleibt dann mehr oder weniger konstant, wenn die kommunale Bodenpolitik über längere Zeit stetig und zielbewusst fortgeführt wird. Dadurch stabilisieren sich die Grundstückpreise und ihre spekulative Entwicklung wird gebremst. Viele Grundeigentümer sehen jedoch in diesen Bestrebungen eine unerwünschte Einmischung in ihre persönliche Willensbildung und ihre Handelsfreiheit.

Einige in der Bodenpolitik immer wieder verwendete Begriffe bedürfen einer Erläuterung. Unter *Bodenpreis* versteht man den Rohlandwert des nackten Bodens. Die *Grundrente* ist der wirkliche oder mögliche Ertrag, den ein Stück Land ergibt ohne Aufwendung und Kapital des Eigentümers ([4], Band II, Seite 684). Nach Ricardo [5] ist die Grundrente jener Teil des Bodenertrages, der dem Grundbesitzer (Grundeigentümer) für die Benutzung der ursprünglichen und unzerstörbaren Kräfte des Bodens gezahlt wird. Die Bewegung der Grundrente zeigt sich in dem Preis des nackten Bodens, der nichts anderes ist, als die Kapitalisierung der Grundrente. Die Grundrente wird in der Regel vor allem durch die Nachfrage und in zweiter Linie durch das Angebot bestimmt. Wo die Nachfrage am grössten ist, das heisst wo die meisten Menschen in Städten zusammengeballt leben oder arbeiten, wird deshalb die Grundrente am höchsten

sein. Alle Vorteile der dichteren Bevölkerung und der dadurch ermöglichten Arbeitsteilung und Absatzmöglichkeit der Produkte, alle Aufwendungen für erhöhte Rechtssicherheit, Bildung und Gesundheit der Bevölkerung rufen Grundrenten hervor. Daher erzeugt jeder Bau einer Schule, einer Kirche, eines Spitals usw. sowie die Anlage von Schmuckplätzen, von Parkanlagen usw. Grundrente. Wenn jedoch die Wertsteigerung des Bodens, die ohne Arbeits- und Kapitalaufwand auf das Grundstück eintritt, nicht für die Gesamtheit nutzbar gemacht wird, dann entsteht unumgänglich der Ruf nach Bodenreform ([4], Band I, Seite 559 ff.).

Unter *Ertragswert* versteht man den kapitalisierten Rohertrag aus Produktion auf oder im Boden (landwirtschaftliches Land, Bergbau, Kiesausbeutung, Steinbruch usw.) oder aus Miete und Pacht (mit Gebäuden überstelltes Land). Als Ertragswert eines landwirtschaftlichen Grundstückes gilt der zu 4 % kapitalisierte Reinertrag, den das Grundstück im Durchschnitt der letzten 30 Jahre abgeworfen hat (7, Art. 6). Bei Wohn- und Geschäftshäusern gilt der Ertragswert aus dem zu 6 bis 7 % kapitalisierten Rohertrag der drei der Veranlagungsperiode vorangegangener Jahre berechnet. Nach Hägi ([6], Seite 21) «wertet die Ertragswertschätzung ein Gut nach seiner Rente. Sie beruht auf der Uebertragung des Verhältnisses zwischen Zins und Kapital im Darlehensverkehr auf das Verhältnis zwischen Ertrag und Wert des Gutes, für welches der Ertragswert bestimmt wird».

Der *Anlage-* oder *Realwert* einer Liegenschaft setzt sich zusammen aus Bodenpreis und Kosten des Bauwerkes unter Berücksichtigung der Altersentwertung sowie des Baukostenindexes im Erstellungszeitpunkt.

Nach verschiedenen Entscheiden des zürcherischen Obergerichtes (vgl. «Zürcher Blätter für Rechtsprechung», z. B. Bd. 39, Nr. 31; Bd. 41, Nr. 55) ist der *Verkehrswert* jener Wert, den ein Grundstück im wirtschaftlichen Tauschverkehr, bei Kauf und Verkauf für jedermann hat. Er lässt sich nicht mit mathematischer Sicherheit bestimmen, sondern ist Sache der Schätzung. Escher kommentiert den Verkehrswert wie folgt ([8], Art. 617): «Verkehrswert ist der Marktwert eines Grundstückes, er entspricht dem Kaufpreis, der unter normalen Verhältnissen erzielt werden könnte. Erkenntnisquellen des Verkehrswertes sind vor allem Verkäufe, welche in der näheren Umgebung bezüglich ähnlicher Grundstücke stattgefunden haben, wobei natürlich die trennenden Umstände mitzuberücksichtigen sind. So kommen nicht in Betracht besondere Liebhaberpreise, die einmal bezahlt worden sind oder persönliche Eigenschaften des Verkäufers, welche die Rendite des Grundstückes über die objektive Möglichkeit hinaus gesteigert haben.»

Affektions-, *Liebhaber-* und *Spekulationswerte* sind endlich persönliche, individuelle Wertschätzungen, die dem Boden einen künstlichen Mehrwert zu verschaffen suchen.

IV. Die Praxis der kommunalen Bodenpolitik

Durch die Planung werden jene Grundstücke ausgeschieden, die von der Gemeinde erworben werden müssen. Bereits im generellen Plan über die Gesamtkonzeption, detaillierter im Nutzungsplan, vor allem aber in den Teilbebauungsplänen sind jene Flächen bezeichnet, die in die Bodenpolitik einbezogen werden müssen. Sobald diese Pläne aufgestellt sind, haben sie zusammengefasst als vorläufig verwaltungsinterner Richtplan der mit dem Landhandel beauftragten Dienststelle als Programm zu dienen. Nach diesem sind überall im Gemeindegebiet die notwendigen freihändigen Käufe zu versuchen. Gelingt es nicht, jene Grundstücke ins Eigentum der Gemeinde zu überführen, die nach Flächennutzungsplan für einen bestimmten Zweck vorgesehen sind, so ist der Kauf möglichst benachbarter Parzellen zu erstreben. Diese können später, bei aktueller Durchführung des öffentlichen Werkes, abgetauscht werden, damit die richtige Situation der öffentlichen Anlage oder Baute trotzdem erreicht werden kann. Da diese Landkäufe mit der Finanzlage einer Gemeinde in Einklang gebracht werden müssen, so reguliert sich die Tätigkeit und der Umfang des Landhandels von selbst. Die Möglichkeiten sind aber voll auszuschöpfen, denn was heute an Land nicht gekauft wird, erfordert in der Zukunft höhere Preise. Wirksam können diese Geschäfte durch enge Zusammenarbeit von Liegenschaftenverwaltung und Stadtplanung unterstützt werden. Durch die Bauauskunft gelangt das Bauamt oft frühzeitig zur Kenntnis, wo ein Grundeigentümer Land verkaufen will. Dieses Wissen führt aber vielfach zu einem wichtigen Landkauf durch die Gemeinde.

Neben einer sachlichen und grundsätzlichen Aufklärung der Gemeinde übt bereits die Organisation der mit Bodenpolitik beauftragten Instanz einen Einfluss auf die Durchführung der aktiven Bodenpolitik einer Gemeinde aus. In kleineren Gemeinden obliegt dem ganzen Gemeinderat, vorwiegend aber dem Gemeinderatsschreiber die Ausübung der kommunalen Bodenpolitik. In städtischen Gemeinden werden die mit der Bodenpolitik in Zusammenhang stehenden Geschäfte von eigenen Dienstabteilungen, Liegenschaftenverwaltung oder Güteramt vorbereitet. Jedes Geschäft wird durch den Stadtrat bzw. den Gemeinderat behandelt und entschieden. Ist der Abteilungsvorsteher gleichzeitig Stadtrat, so liegt es in seinem Ermessen, ob ein Geschäft überhaupt zur Behandlung gelangt oder nicht. Dies kann aber in der Bodenpolitik zu gleichen Mißständen führen, indem zu wenig Land gekauft wird, wie sie anderseits durch die Politik einer Gemeinde herbeigeführt werden, wenn nach einseitiger Vermehrung der Finanzen aus der Bilanz der Bodengeschäfte tendiert wird, indem man zuviel Land mit zu hohen Preisen verkauft.

In der Stadtgemeinde Winterthur, mit rund 77 000 Einwohnern, sind nach Geschäftsberichten des Stadtrates folgende Grundstücke durch die Stadt an- bzw. verkauft worden, wobei sich das städtische Eigentum (als Bilanz) um folgende Flächen vermehrte:

Jahr	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
Parzellenzahl							
Ankauf	42	50	37	49	70	60	83
Verkauf	43	23	38	32	42	50	37
Zusammen	85	73	75	81	112	110	120
Zuwachs in Hektaren	+ 11,88	+ 32,6	— 3,41	+ 15,43	+ 14,97	+ 14,80	+ 24,49

Wächst eine Stadtgemeinde rascher, so nimmt auch Zahl und Umfang und somit die Bedeutung der Bodenpolitikgeschäfte zu.

Die Ausgabenbefugnisse sind in den einzelnen Gemeinden verschieden. Sie hängen von Bevölkerungszahl, von deren Zunahme und der dadurch verursachten Veränderung und Entwicklung der Verhältnisse auf dem Liegenschaftenmarkt ab.

In Winterthur steht dem Grossen Gemeinderat zu ([9], § 31, Ziff. 13): «Ankauf, Verkauf oder Tausch von Liegenschaften im Werte von über 30 000 Franken im einzelnen Falle» und dem Stadtrate ([9], § 37, Ziff. 7) «Ankauf, Verkauf oder Tausch von Liegenschaften im Werte bis zu 30 000 Franken.» Diese Ausgabenbefugnisse sind durch Gemeindeabstimmung vom 26. Januar 1958 auf je 65 000 Franken erhöht worden.

Die Bedeutung dieser Ansätze mag an folgendem Beispiel ersichtlich sein. Die Stadt Winterthur hatte sich zur Realisierung eines vom Grossen Gemeinderat beschlossenen Trenngürtels zwischen Stadtquartier und ehemaligem Vorort Seen mit dem nötigen Landerwerb zu befassen. 77 Grundstücke, die 35 Grundeigentümern gehörten, sollten so rasch wie möglich in die öffentliche Hand überführt werden. Im Jahre 1956 befanden sich erst deren acht im Eigentum der Stadt. In drei Jahren konnten 56 Parzellen für rund 4 010 000 Franken erworben und sieben Grundstücke mit unbefristeten Vorkaufsrechten zugunsten der Stadtgemeinde belegt werden. Mit hauptsächlich drei Grundeigentümern konnte trotz allen Bemühungen mangels gesetzlicher Rechtssätze nichts erreicht werden. Wären die Kompetenzen des Stadtrates höher bemessen gewesen, so hätte nicht der grösste Teil dieser Geschäfte durch den Grossen Gemeinderat bewilligt werden müssen. Dies erschwerte nicht nur die ganze Aktion, sondern verzögerte den Ablauf der Geschäfte wesentlich. Des weitern scheut sich der Verkäufer erfahrungsgemäss, der öffentlichen Kritik ausgesetzt zu werden und ist daher mit einem Verkauf seines Landes zurückhaltend.

In der Stadt Zürich ([10], Art. 32) hatte der Gemeinderat im Jahre 1933 Kompetenz für Ankauf, Verkauf oder Tausch von Liegenschaften 200 000 Franken für jeden Fall auszugeben. Diese Ausgabenbefugnisse wurden durch die Gemeindeabstimmung vom 9. Dezember 1956 wie folgt erhöht: «Ankauf von Liegenschaften im Wert von über 500 000 Franken, Verkauf und Tausch von Liegenschaften im Wert von über 200 000 Franken.» Nachdem sich die Liegenschaftenpreise seit 1933 im Durchschnitt mindestens verfünffacht haben, gelangte der Stadtrat erneut an den Gemeinderat mit folgendem Antrag: «Art. 32, lit. f der Gemeindeordnung vom 15. Januar 1933 (in der Fassung vom 9. Dezember 1956) wird wie folgt abgeändert: ‚Dem Gemeinderat steht zu: f) Ankauf von Liegenschaften im Wert von über 1 000 000 Franken, Verkauf oder Tausch von Liegenschaften im Wert von über 200 000 Franken.' In der Geschäftsordnung des Stadtrates vom 7. Februar 1934 (in der Fassung vom 26. September 1956) soll diese Abänderung in Art. 6, lit. a, Absatz 1 wie folgt berücksichtigt werden: ‚Weiter stehen dem Stadtrat insbesondere zu a) Absatz 1: Der Ankauf von Liegenschaften bis zu Beträgen von 1 000 000 Franken, der Verkauf oder Tausch von Liegenschaften bis zu Beträgen von 200 000 Franken'.»

Wenn in der Stadt Winterthur am Jahresende 1957 rund 255 ha oder 37,56 % des Gemeindegebietes, wovon 164 ha Wald = 24,15 % und 91 ha sonstiger Boden = 13,40 % mit lediglich 68 ha realisierbaren Flächen = 10,01 % des Gemeindegebietes im städtischen Eigentum standen, so sind dies zusammen etwas mehr als ein Drittel der Fläche des Gemeindegebietes. Dabei besteht heute ein ausgesprochener Mangel an baureifem Land für den Wohnungsbau.

Immer wieder stellt sich die Frage, ob das Ausmass an städtischem Land zu gross oder zu klein sei. Wenn man sich vergegenwärtigt, wie umfangreich die Bodenflächen zur Deckung der öffentlichen Bedürfnisse sind (vgl. Ziff. II, vorstehend), so wird es in der Schweiz wohl noch keine Gemeinde geben, die heute schon über alle durch die Planung, das heisst durch den Nutzungsplan ausgeschiedenen Flächen restlos verfügt. Dabei ist an eine Einflussnahme auf den ästhetischen Städtebau noch gar nicht gedacht. Denn auch dieser könnte durch eine städtische Bodenpolitik wirksam betrieben werden.

Gefährlich wird die kommunale Bodenpolitik dann, wenn die Finanzlage einer Gemeinde nur durch sie gebessert werden soll ([11], Seite 37 ff.). Es ist eine unbestrittene Erkenntnis, dass eine seriöse Orts- und Stadtplanung die sparsamste und eine wirtschaftlich gesunde Grundlage für den Gemeindehaushalt darstellt. Dies ist zum Beispiel für die Gemeinde Muttenz schon vor geraumer Zeit nachgewiesen worden ([12], Seite 67 ff.). Wenn aber eine Gemeindeverwaltung glaubt, aus der kommunalen Bodenpolitik die grösste Gewinnmöglichkeit zu ziehen, dann wird sie zum Spekulanten Nummer eins und zum gefährlichen Vorbild privater Baulustiger. Dies dürfte aber nicht opportun sein, zumal man ja mit kommunaler Bodenpolitik gerade der Spekulation begegnen möchte!

Bedenkliche Zustände für eine gesunde Boden-

politik bestehen aber dort, wo die Stimmbürger der Verwaltung die Zustimmung zu einem vernünftigen Landkauf versagen, wie zum Beispiel in Horgen, wo die Stimmberechtigten den Ankauf eines grösseren bäuerlichen Heimwesens ablehnten (vgl. Zeitungsnotizen vom 27. Januar 1959 über die Motion zur Bodenpolitik in der Gemeinde Horgen). Entweder waren die Stimmbürger über die Bodenpolitik der Gemeinde nicht genügend aufgeklärt oder sie sind — verhetzt oder berechtigterweise — gegen die Machenschaften der Gemeindeverwaltung misstrauisch geworden.

Endlich ist festzuhalten, dass die Bodenpolitik niemals zur völligen Kommunalisierung des Landes führen darf. Dies würde gegen unsere verfassungsmässigen Grundsätze verstossen.

Es liegt in der Natur der Bodenpolitik, dass eine Publizität der einzelnen Fälle die Aufgaben der mit dem Landhandel betrauten Dienstabteilungen nicht erleichtert, besonders nicht in Städten mit hohen Einwohnerzahlen und in Zeiten baulicher Hochkonjunktur. Dies bestätigte denn auch der Stadtrat von Zürich auf eine Anfrage über den städtischen Liegenschaftenbesitz von Gemeinderat Dr. Stampfli vom 1. Mai 1953 in seiner Antwort (vgl. Zeitungsnotizen der Zürcher Tageszeitungen sowie im «Tages-Anzeiger» Nr. 198, 61. Jahrgang, Blatt 3, vom 25. 8. 1953).

V. Schlussfolgerungen

In der Bodenpolitik wie beim Erlass von Bauordnungen besteht immer ein Widerstreit zwischen der freien Verfügbarkeit am privaten Eigentum und den öffentlichen, naturgemäss oft anders gerichteten Interessen und Bedürfnissen. Der von diesen betroffene Grundeigentümer wehrt sich verständlicherweise immer wieder gegen das dem Privatinteresse übergeordnete öffentliche Recht. Nach Art. 64 der Bundesverfassung ist der Bund zur Gesetzgebung des Zivilrechtes befugt. Der Private übersieht gerne, dass ein Eigentümer einer Sache nach Art. 641 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches nur in den Schranken der Rechtsordnung frei über sie verfügen kann. Nach zürcherischer Kantonsverfassung zum Beispiel schützt der Staat wohlerworbene Privatrechte. Gleichzeitig sind aber Zwangsabtretungen zulässig, wenn das öffentliche Wohl dies erheischt.

Die Bodenpolitik einer Gemeinde ist eine Aufgabe von grosser Bedeutung. Sie ist ein wichtiges Hilfsmittel zur Verwirklichung der Orts- und Stadtplanung. Die Frage nach dem gesunden Ausmass der Bodenpolitik zu beantworten, ist ausserordentlich schwer. Die von Ort zu Ort nach den Gegebenheiten verschiedenen Nutzungspläne vermögen nur zum Teil bestimmbare Grössenangaben zu geben. Als fixierte Grössen dienen zweifellos die genau bestimmbaren Flächen, wobei in erster Linie der Landkauf der Gemeinde sich nach den im Nutzungsplan und im Bebauungsplan ausgeschiedenen Parzellen für die öffentlichen Anlagen und Bauten, nebst jenen für Trenngürtel, Landschaftsschutz usw. auszurichten hat.

«Grundeigentum ist das stärkste, das königliche Freiheitsrecht, das in der Hand des Bürgers nur tragbar ist, soweit und solange es mit den Interessen der städtischen Gemeinschaft in Einklang steht. Er hat diesen Interessen im Kollisionsfalle bis zum Nullpunkt, das ist die Enteignung, zu weichen.» ([13], Seite 350.)

Die Durchführung einer Orts- oder Stadtplanung ist nicht nur primär von der gesellschaftlichen Willensbildung und dem Faktor «Zeit» abhängig, sondern auch von einer entsprechend ausgerichteten aktiven kommunalen Bodenpolitik, die rechtzeitig einsetzen muss. Diese darf aber nicht getragen sein vom Gedanken der Verstaatlichung des Bodens, sondern zur sozialen Wohlfahrt, zur Erhaltung und Förderung der Kultur des Wohnens im weitesten Sinne sowie überhaupt des Lebens in der Stadt. Sie soll nicht vom Gesichtspunkte der Rendite betrieben werden, sondern zur Schaffung einer Reserve, einer Vorsorge, um ein Planungsziel möglichst wirtschaftlich zu erreichen. Sie soll nicht von Trieben nach Machtvollkommenheit geleitet sein, sondern nach Ordnung streben, die erst grösstmögliche Freiheit gewährt.

Eine Gemeinde kann niemals jedem recht tun, aber sie kann und muss das im Interesse aller Notwendige tun.

Literaturverzeichnis

[1] Corrodi P.: Kantonale Wohnungs- und Siedlungspolitik, aus «Die Wohn- und Siedlungspolitik der Kantone und Gemeinden», Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule in St. Gallen, Einsiedeln/Köln 1944. — [2] Real W. H.: Stadtplanung, Bern 1950. — [3] Diehl K.: Theoretische Nationalökonomie, Jena 1927. — [4] Wasmuth's Lexikon der Baukunst, Berlin 1930. — [5] Ricardo D.: Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung, 3. Auflage, Berlin 1923. — [6] Hägi A.: Die Bewertung von Liegenschaften, Zürich 1945. — [7] Verfügung des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements betreffend die Bewertung der Grundstücke für die Wehrsteuer vom 12. Juni 1941. — [8] Escher A.: Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Erbrecht, Zürich 1943. — [9] Stadt Winterthur: Gemeindeordnung vom 10. April 1921. — [10] Stadt Zürich: Gemeindeordnung vom 15. Januar 1933. — [11] Stauffer Th.: Unterentfelden saniert mit Ortsplanung und kommunaler Bodenpolitik den Gemeindehaushalt, «Plan», 14. Jahrgang, Nr. 2, Solothurn, März/April 1957. — [12] Delegierter für Arbeitsbeschaffung: «Schweizerische Regional- und Landesplanung», Schriftenreihe zur Frage der Arbeitsbeschaffung, Volkswirtschaftliche Reihe Nr. 2, Zürich 1943. — [13] Wolff J.: Ist Enteignung unmoralisch? «Bauamt und Gemeindebau», 31. Jahrgang, Heft 11, Hannover, November 1958.