

Raumplanung und Eigentumsordnung. II.

Autor(en): **Pawlowsky, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **50 (1971)**

Heft 10

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-338417>

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.

Raumplanung und Eigentumsordnung (II) *

Zur planmässigen Gebietseinteilung können Landumlegungen und Güterzusammenlegungen von Amtes wegen angeordnet und, als letzte Möglichkeit, kann enteignet werden. Die Enteignung eines Grundstückes soll insbesondere auch dann möglich sein, wenn im betreffenden Gebiet das Angebot an baureifem Land ungenügend ist und der Eigentümer, trotz angemessener Frist, das Grundstück nicht der Überbauung zuführt. Bereits bevor konkrete Pläne vorliegen, können Planungszonen verfügt werden.

Der Bund seinerseits ist verpflichtet, auch für seine Tätigkeiten Gesamtpläne aufzustellen, zum Beispiel einen Gesamtverkehrsplan und einen Gesamtplan der Wassernutzung. Er kann die Forschung und Lehre auf dem Gebiet der Raumplanung finanziell fördern und sich mit Beiträgen, Darlehen und Bürgschaften an den Kosten der Planungs- und Erschliessungsmassnahmen der Kantone beteiligen. Diese Beteiligung kann entzogen werden, wenn der Kanton seine raumplanerischen Pflichten nicht erfüllt.

5. Enteignung und theoretische Grundlagen der Entschädigungspflicht

Das Eigentumsrecht am Boden kann nach dem Gesetzesentwurf zum Zweck der Einzonung erheblich eingeschränkt werden; als Neuheit besteht zudem in Bauzonen ein Bauzwang. Bemerkenswert ist auch, dass die Einteilung von Grundstücken in das Land- und Forstwirtschaftsgebiet keine materielle Enteignung darstellen soll. Wollte man auch hier möglicherweise in der Zukunft entgangene Gewinne entschädigen, so wäre dies bereits von der finanziellen Seite her zum Scheitern verurteilt. Der Grundsatz wird ohnehin relativiert, indem jene Einzelfälle vorbehalten bleiben, bei denen «auf Grund besonderer Umstände» angenommen werden müsse, die Zuteilung zum Nichtbaugebiet komme einer materiellen Enteignung gleich. Es wird somit den Gerichten überlassen, darüber zu entscheiden, wo «besondere Umstände» vorliegen. Bei einer grosszügigen Gerichtspraxis würden bei Ausscheidungen ins Nichtbaugebiet dennoch Entschädigungsforderungen auf den Staat zukommen, die – zumindest in bar – unbezahlbar wären. Zudem wird sich erst herausstellen müssen, ob nicht schon durch die Pflicht der vollen Entschädigung zum Verkehrswert (Art. 57 Gesetzesentwurf) der unter die materielle Enteignung fallenden Grundstücke die Durchsetzung einer Raumordnung illusorisch wird. Nur schon die als potentielle Schutz- und Erholungszonen genannten Fluss- und Seeufer, die sich in privater Hand befinden und zum Teil erschlossen und bebaut sind, wieder der Allgemeinheit zugänglich zu ma-

* Vgl. «Profil» 9/1971, S. 265 f.

chen, würde die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand übersteigen.

Die Entschädigungspflicht findet ihre Grundlage und Rechtfertigung in einem normativen Konzept, das im 18. Jahrhundert, in einer Zeit der Emanzipation des Bürgertums gegenüber dem absolutistischen Staat, entwickelt wurde. In dieser Zeit der Kodifizierung des bürgerlichen Privatrechts und der Geburt der bürgerlichen, individualistischen Wirtschaftstheorie sowie der Befestigung des Rechts auf privates Eigentum als Voraussetzung weiterer Individualrechte definierte der Soziologe und Wirtschaftswissenschaftler Vilfredo Pareto die nach ihm benannte Norm des Pareto-Optimums. Diese direkt aus dem Idealmodell der Marktwirtschaft hervorgehende Vorstellung ist gekennzeichnet durch einen Gesellschaftszustand, in dem kein Individuum seine wirtschaftliche Position mehr verbessern kann, ohne dadurch mindestens ein anderes Individuum zu schädigen. Auf Grund dieser Normvorstellung sind wirtschafts- und gesellschaftspolitische Massnahmen nur dann zu befürworten, wenn sie mindestens einem Individuum Nutzen bringen, ohne jemand anders zu schädigen. Wird aber jemand geschädigt, muss volle Kompensation geleistet werden.

Das Pareto-Optimum ist eine Idealvorstellung; ihm liegen die idealen – nicht erfüllten – Voraussetzungen des Modells der freien Konkurrenzwirtschaft zugrunde, deren Ergebnis optimal in bezug auf die Bedürfnisbefriedigung der Menschen sei. Sind aber die Modellvoraussetzungen nicht gegeben, ist auch das Pareto-Optimum als Grundlage einer Entschädigungspflicht nicht mehr aufrecht zu erhalten. Eine dieser idealen Voraussetzungen ist die einer optimalen, das heisst gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung. Ist diese in Wirklichkeit nicht vorhanden, können entschädigungslose Umverteilungen durchaus erwünscht sein. Wird nun die Idealvorstellung missbraucht und – unbeschadet der nicht erfüllten Voraussetzungen – als Aussage über die Wirklichkeit dargestellt, so erhält sie die konservative Funktion der Rechtfertigung des gerade herrschenden Zustandes. Irgendein Ergebnis des Marktprozesses kann dabei als optimal definiert und eine Pflicht zur vollen Entschädigung von beispielsweise Grundeigentümern abgeleitet werden. Dass eine solche Pflicht nicht aus idealen Konzeptionen, wie etwa dem Pareto-Optimum, abgeleitet werden kann, zeigt schon die Tatsache, dass längst nicht alle durch staatliche Eingriffe geschädigten Menschen auch Kompensation erhalten. Wer Kompensation erhält und wer nicht, ist letztlich keine Frage der Gerechtigkeit, sondern der politischen Macht.

6. Privates Eigentum oder Eigentum des Staates?

Konkret zum Zusammenhang Eigentum–Raumplanung drängen sich zwei Fragen auf:

- Durch die Einzonung werden einige Grundeigentümer durch das öffentliche Interesse geschädigt, andere realisieren ohne eigenes Zutun

einen Gewinn. Als Vertreter des öffentlichen Interesses muss der Staat dem Geschädigten Kompensation leisten; eine besondere Besteuerung derjenigen Grundbesitzer, die durch öffentliche Massnahmen gewinnen, ist aber nicht vorgesehen. Falls überhaupt Entschädigung geleistet werden soll, warum wird die daraus resultierende riesige Finanzlast des Staates nicht durch eine Einzonungsgewinnsteuer vermindert?

- Es liesse sich auch fragen, ob nicht die Zuteilung zum Bau- oder Nichtbaugelände überhaupt vom Tatbestand der materiellen Enteignung getrennt oder ob nicht letztlich das Eigentum an Grund und Boden in Staatshand übergeführt werden sollte.

Zur Beantwortung dieser letzten – zugegeben hypothetischen – Frage soll auf die Darstellung realistischer Zwischenformen verzichtet und einmal privates Eigentum und Eigentum des Staates an Grund und Boden gegeneinander abgewogen werden. Unabhängig von unreflektierten ideologischen Positionen ist zu untersuchen, ob das Recht auf privates Eigentum die ihm heute zugeordneten Funktionen erfüllt. Dass weder die Formel: «la propriété, c'est le vol» noch die Beschwörung der Heiligkeit des Privateigentums ewige Geltung beanspruchen können, zeigt die historische Stellung des Eigentumsrechts: es hat in einer vergangenen Epoche seine Funktion als Voraussetzung der Individualrechte des gebildeten Bürgers gehabt; es kann in einer andern Epoche, in der diese Rechte nunmehr allen Menschen zugesprochen werden, in Konflikt mit einzelnen von ihnen treten.

Das Institut des Eigentums hat im wesentlichen drei Funktionen:

- Privates Eigentum ist in gewisser Masse Grundlage der individuellen Freiheit.
- Die Durchsetzung von Eigentumsrechten (gleich, ob privaten oder staatlichen) ist eine Voraussetzung der Preisbildung durch Angebot und Nachfrage. Erst auf Grund des Eigentums können allfällige Interessen vom Genuss einer Ware ausgeschlossen und ein Preis für sie verlangt werden. Das Eigentumsrecht dient also über den Preis einer wirtschaftlichen Verwendung knapper Produktionsfaktoren (Funktion der effizienten Allokation).
- Das Eigentum in Form von Vermögen ist Einkommensquelle und damit Determinante der Einkommensverteilung.

Das Recht auf Eigentum an verschiedenen Gütern ist zu differenzieren. Wir können zwischen dem Eigentum an Konsumgütern (zum Beispiel Nahrung, Kleidung, Behausung, Fernsehapparat, Automobil usw.), dem Eigentum an Produktionsgütern (zum Beispiel Fabrikanlagen) und dem Eigentum an nicht vermehrbarem Gut «Boden» unterscheiden. Die Frage lautet: Ist privates Eigentum an Grund und Boden notwendige und hinreichende Bedingung zur Erfüllung der genannten Funktionen?

Das Recht auf Eigentum an den beiden ersten, vermehrbaren Arten von Gütern erfüllt im bestehenden marktwirtschaftlichen System seine

Funktionen leidlich gut. Es sorgt für einen Raum materieller Freiheit des einzelnen und für eine einigermaßen effiziente Allokation. Negative Auswirkungen einer einseitigen Vermögens- auf die Einkommensverteilung können durch steuerliche Massnahmen und eine breitere Streuung des Eigentums am Produktivvermögen korrigiert werden. Die dritte Kategorie des privaten Eigentums hingegen – Grundeigentum – erscheint weder als notwendige noch als hinreichende Bedingung für die Sicherung persönlicher Freiheit und die optimale Allokation des Faktors «Boden».

Das Privateigentum am Boden ist keine notwendige Grundlage individueller Freiheit, da dem Vermögenden neben dem Boden genügend andere Anlagemöglichkeiten offen bleiben. Sie ist auch keine hinreichende Bedingung für die Freiheit des Bodeneigentümers, da gerade die private Aufsplitterung des Bodens und seine extrem ungleiche Verteilung gesellschaftliche Zustände schaffen können, die diese Freiheit bedrohen.

Wegen der langfristigen Unvermehrbarkeit des Bodens hat das private Eigentum unerwünschte Verteilungswirkungen. Die Grundeigentümer als Gruppe sind im Besitz eines natürlichen Monopols. Da praktisch jede Tätigkeit Raum beansprucht und die Bevölkerung und das Volkseinkommen wachsen, steht einem langfristig unvermehrbar Angebot eine ständig steigende Nachfrage gegenüber. Der Bodeneigentümer braucht nur zu warten, und ohne sein Zutun wächst der Wert seines Vermögens und seiner Erträge. Der Bodenpreis ist kein eigentlicher Wettbewerbspreis mehr, sondern besteht zum grossen Teil aus einer Monopolrente. Es wäre deshalb im Sinne einer gerechten Einkommensverteilung, wenn anstelle weniger Privateigentümer der Staat als Vertreter des ganzen Volkes den Monopolgewinn in Anspruch nähme. Auch stünde es ihm frei, sich nicht wie ein Privater gewinnmaximierend zu verhalten und, je nach Zielsetzung, bei gewissen Verwendungsarten des Bodens auf die Monopolrente zu verzichten.

Es wird oft eingewendet, dass die Funktion der effizienten Allokation vom Staat nicht erfüllt werden könne; anstelle des effizienten Marktsystems würde der Staat das Schlangestehen und die Vetternwirtschaft setzen. Dieser Einwand ist nicht stichhaltig; denn auch für die Allokationsfunktion ist das *private* Eigentum weder notwendig noch hinreichend. Dass es keine hinreichende Voraussetzung ist, beweist die Notwendigkeit der Raumplanung selbst. Gerade wegen seines Versagens des auf Privateigentum beruhenden Marktsystems hat sich die Nutzung des Bodens nicht in Übereinstimmung mit gesellschaftspolitischen Zielen entwickelt. Es ist ein Versagen des privaten Bodenmarktes, dass durch Streusiedlungen Land unwirtschaftlich genutzt wird, dass unwiederbringliche Landschaften verbaut werden, dass es nicht gelingen will, menschenfreundliche Städte zu erhalten oder zu bauen.

Das private Eigentum ist auch keine notwendige Voraussetzung der effizienten Nutzung des Bodens; denn Eigentumsform, Nutzungsart und

Allokationsmechanismen sind nicht notwendig miteinander verknüpft. Der Staat wird nicht allen Boden selber verwenden können, sondern das Nutzungsrecht eines grossen Teils wieder an Private verteilen. Für diese Aufteilung von Nutzungsrechten gibt es zahlreiche Allokationsmethoden, derer sich der Staat bedienen kann: Neben der Vetternwirtschaft und der diktatorischen Zuteilung gibt es die Methoden des Marktes, der demokratischen Entscheidung, der Versteigerung, der Lotterie, des Verhandeln, der Tradition und der Sitte. Keines dieser Allokationssysteme ist a priori vorzuziehen, und in jeder Lage sind ihre Vor- und Nachteile abzuwägen. Da nicht Privateigentum, sondern Eigentum an sich Voraussetzung für eine Preisbildung ist, kann sich der Staat ohne weiteres marktwirtschaftlich verhalten und zum Beispiel Nutzungsrechte an den Meistbietenden verkaufen. Im Gegensatz zum privaten Eigentümer ist aber seine Möglichkeit grösser, bei der Zuteilung von Nutzungsrechten gesellschaftspolitische Ziele zu berücksichtigen.

Sozialismus ist für mich kein Zauberwort, so wenig wie *Freisinn*, was buchstäblich ein feines Wort wäre. Als Wähler, der keiner Partei angehört, ist man nicht von vornherein für oder gegen eine Partei; hingegen bin ich gegen die Katastrophe, die sich abzeichnet in unserer Landschaft und in unseren Städten und Vorstädten und Dörfern. Wem gehört eigentlich die Luft? Alle Parteien reden jetzt vom Umweltschutz. Wer soll da geschützt werden vor wem? Ich hätte auch fragen können: Wem gehört eigentlich die Erde? Das weiss man; daher gibt es kaum einen Umweltschutz und keinesfalls eine Umwelt-Gestaltung (was allein eine Lösung bringen könnte) ohne ein neues Bodenrecht. Max Frisch
