

Für eine umfassende Bodenrechtsreform

Autor(en): **Guggenheim, Thomas C.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **54 (1974-1975)**

Heft 8: **Raumplanung Schweiz 1974 : Fragen, Perspektiven, Konsequenzen**

PDF erstellt am: **18.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162988>

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.

Das Bodenrecht rührt an die Grundlagen jeder gesellschaftlichen Ordnung. Es darf nicht allein aus der Sicht der Teuerungskämpfung 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.

- *Reform* des geltenden Bodenrechts. Der einzelne Grundeigentümer erhält sein heutiges Grundeigentum insoweit gewährleistet, als er ein Bedürfnis nachweisen kann. Die in der Bundesverfassung verankerte Eigentumsgarantie bleibt als Institutsgarantie erhalten. Andererseits werden Nachteile der geltenden Bodenordnung beseitigt: Das Gemeinwesen bestimmt die Nutzung, der Grundeigentümer hat keinen oder nur wenig Anspruch auf Wertzuwachsgewinne an Grund und Boden.
- *Korrektur* der geltenden Bestimmungen. Es werden nur die schlimmsten Auswüchse des geltenden Bodenrechts behoben. Vor allem werden unberührt gelassen: Eine gegenüber andern Wertanlagen gesteigerte Grundrente sowie die Sicherung von möglichen Inflationsverlusten.

Möglichkeit Nummer eins, die Verstaatlichung oder Kommunalisierung von Grund und Boden, setzt eine grundsätzliche Änderung unserer Gesellschaftsstruktur voraus. Dies kommt schon darin zum Ausdruck, dass die in der Bundesverfassung und in den meisten kantonalen Verfassungen verankerte Eigentumsgarantie verschwinden müsste. Politisch betrachtet liesse sich eine Verstaatlichung nur unter revolutionären Voraussetzungen verwirklichen. Nur wenige in unserem Lande erachten eine Verstaatlichung von Grund und Boden als zweckmässig. Meiner Ansicht nach würde sie einen Rückschritt bedeuten. Sie würde nämlich zumindest vorübergehend alle wirtschaftliche Tätigkeit lähmen.

Reformen und Korrekturen können im Rahmen unserer Gesellschaftsordnung erfolgen. Ich befasse mich deshalb ausschliesslich mit Möglichkeiten, die in dieser Richtung gehen.

Bodenrente

Unter Grund- oder Bodenrente verstehen wir gemeinhin den Anteil, den ein Grundeigentümer dem Arbeitsertrag anderer für sich wegnimmt. Einzige Legitimation hiefür ist, dass einer Grund und Boden zu Eigentum hat. Dies berechtigt ihn, nach unserer Rechtsordnung, vom Einkommen anderer für sich etwas zu beanspruchen. Die Grundrente erhöht sich mit der intensiveren Nutzung. So wirft der Mietzins bebauter Grundstücke den höchsten Ertrag ab, wobei sich mit jeder Steigerung der Bebauungsintensität der Ertrag nochmals verbessert.

Uns interessieren vor allem folgende Bestandteile der Bodenrente:

- a) Die eigentlichen Bodenrenten, bezogen auf das Grundeigentum allein. Sie stellen Monopolrenten dar, da sie nur den wenigen zugute kom-

men, die Boden zu Eigentum haben. Die Eigentümer profitieren davon, dass in unserer Wirtschaftsordnung der Boden Marktgut, Ware und als solche Kapital ist. Die Nachfrage übersteigt dabei ständig das knappe Angebot (Verknappungen des Angebotes sind typische Erscheinungen für Monopole; daher sind alle Vorschläge zur Vergrösserung des Angebotes an Grund und Boden mit marktwirtschaftlichen Mitteln illusorisch).

- b) Die Verzinsung des in den Boden zur Realisierung der baulichen Nutzung investierten Kapitals. Hierzu gehören u. a. Aufwendungen für Planungen sowie die Kosten der Infrastruktur.

Die unter lit. b) aufgeführten Investitionen lassen sich in der Regel betragsmässig ermitteln. Dabei dürfen wir jeweilen bei Nachprüfungen anhand konkreter Beispiele feststellen, dass von der Öffentlichkeit in Grund und Boden investiertes Kapital grossenteils den Grundeigentümern zugute kommt und ihre bereits aufgrund der Monopolstellung erzielte Rente nochmals steigert. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass das geltende System der Grundeigentümerbeiträge die Grundeigentümer begünstigt. Diese werden nicht entsprechend den von ihnen hervorgerufenen Kosten belastet. Dieser Zustand könnte bereits heute ohne weitere Schwierigkeiten behoben werden. Es genügt, entsprechende Grundeigentümerbeiträge zu fordern. Die Entwürfe zum Raumplanungsgesetz und zum Wohnbaugesetz enthalten Massnahmen in dieser Richtung. Leider werden aber die Grundeigentümerbeiträge auch inskünftig nicht hundert Prozent der Investitionen der Öffentlichkeit in Planungen und Infrastruktur decken. Auch nach Inkrafttreten beider Gesetze wird der Steuerzahler den Grundeigentümern finanzielle Geschenke machen, wie dies bereits heute der Fall ist.

Bei den unter lit. a) aufgeführten Monopolrenten wird meistens eine Unterteilung in einen konkurrenznotwendigen Normalgewinn und eine über einem Normalgewinn liegende Rendite als zulässig erachtet. Ich schliesse mich dieser Auffassung nicht an. Die Lage eines Grundstückes, Art und Grad der möglichen baulichen Nutzung sind wesentliche Kriterien bereits dafür, was unter einem Normalgewinn verstanden werden müsste. Damit würde aber, wie dies bereits heute der Fall ist, die Grundrente weiterhin das Gesicht unserer Städte bestimmen und von jeder Planung die intensivste Nutzung des Raumes fordern. Der Verdrängungsprozess in den Städten würde fortgesetzt, und die Planung würde weiterhin bis in die Architektur der einzelnen Bauten hinein zu einer Funktion der Grundrente herabsinken. Es ist doch heute die Qualität des Bodens als Ware, als Kapital, unterstützt durch ein entsprechendes Bodenrecht, die eine vernünftige Raumplanung ungeheuer erschwert, da jede Planung sich dem

Grundsatz der möglichst ungehemmten Nutzung des Kapitalobjektes Boden konfrontiert sieht.

Verschlimmert wird die ganze Situation dadurch, dass in Grund und Boden investierte Mittel als inflationssicher gelten. Das Grundeigentum genießt gegenüber jeder andern Vermögensanlage ein Privileg und schliesst erhebliche Investitionsrisiken aus.

Vorschläge für eine neue Bodenordnung

Eine Reform der heutigen Bodenordnung könnte entweder dadurch erfolgen, dass die Bodenrenten zumindest teilweise zugunsten der öffentlichen Hand erfasst werden oder aber indem Eingriffe in die Eigentumsordnung getätigt werden.

Bezüglich der Erfassung der Bodenrenten werden folgende Vorkehren erwogen:

1. Es sind die öffentlichen Investitionen in die Planung und die Infrastruktur voll zu erfassen und von den jeweiligen Grundeigentümern zurückzufordern. Wie bereits erwähnt, weisen die Gesetzesentwürfe Raumplanung und Wohnungsbau entsprechende Ansätze auf. Erhebliche Gewinne werden aber auch inskünftig den Grundeigentümern aufgrund öffentlicher Investitionen in Grund und Boden verbleiben.
2. Die Bodenrenten sind durch steuerliche Massnahmen abzuschöpfen.

Diese Forderung wird immer wieder erhoben und es existieren auch verschiedene Modelle, wie dieses Postulat verwirklicht werden könnte. An sich wäre denkbar, die Bodenrente bis zu hundert Prozent mit steuerlichen Vorkehren zu erfassen. Bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts hat der deutsche Sozialreformer Damaschke vorgeschlagen, die Bodenrente derart abzuschöpfen, dass dem Grundeigentümer nur noch der Gegenwert des landwirtschaftlichen Ertragswertes bliebe. In dieser Richtung bewegt sich der von einer freisinnigen Arbeitsgruppe unterbreitete Reformvorschlag.

Stärkere Eingriffe in die Eigentumsordnung erweisen sich dort als unumgänglich, wo die Rechte der Allgemeinheit an der Festlegung von Art und Grad der Bodennutzung und deren Folgen verstärkt und die Allgemeinheit vermehrt am Bodenwert beteiligt werden sollen. Dies hat zur Folge, dass der Eigentumsbegriff durch Massnahmen auf Verfassungs- und Gesetzesebene neu definiert wird. In dieser Richtung laufen die Vorschläge der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz. Das Eigentum Privater an Grund und Boden würde nur noch die Rechte und Befugnisse umfassen, die nicht

im Widerspruch zu den höher zu wertenden Interessen der Allgemeinheit stehen. Letztlich heisst dies nichts anderes als mit der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums ernst zu machen. Es genügt aber nicht, den Begriff der Sozialpflichtigkeit zu institutionalisieren, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland geschehen ist, sondern er muss zugleich mit einem rechtlich erzwingbaren Inhalt erfüllt werden. Dementsprechend muss das Grundeigentum in ein Verfügungseigentum und in ein Nutzungseigentum aufgespalten werden. Das Verfügungseigentum beinhaltet dabei die ausschliesslich der Allgemeinheit und damit dem Gesamtinteresse vorbehaltene Bestimmung von Art und Grad der Bodennutzung. Die Verfügung über diese Bodennutzung ist dabei in die Hände der Gemeinden, wo überkommunale oder regionale Interessen es rechtfertigen, in die der entsprechenden Gebietskörperschaften (Kantone, Bund) zu legen. Dem Privaten verbleibt das Nutzungseigentum. Es wird ihm gemäss einer Prioritäten- und einer Verfahrensordnung verliehen oder konzessioniert. Die Nutzungseigentümer können ihre Nutzungsrechte im Rahmen, wie er durch Verfassung und Gesetz gegeben ist, frei ausüben. Ein Entzug des Nutzungsrechts erfolgt, wenn die Nutzung dem übergeordneten Nutzungsplan des Verfügungseigentümers nicht mehr entspricht. Entschädigt werden in einem solchen Fall die effektiv getätigten und nachgewiesenen Investitionen, allenfalls der Ertrags- oder der Steuerwert. Vererbung von Nutzungsrechten und Handänderungen unter Nutzungseigentümern bleiben gewährleistet. Damit bleiben de facto viele der heutigen Eigentumsverhältnisse bestehen, insbesondere bleiben Eigentümer von Einfamilienhäusern und einzelnen Wohnungen unberührt.

Es hat sich bereits jetzt gezeigt, dass die Aufteilung des Grundeigentums in ein Verfügungseigentum und ein Nutzungseigentum hohe politische Wellen zu werfen vermag. Die kantonalen Baugesetze, kommunale Bauordnungen, der dringliche Bundesbeschluss auf dem Gebiet der Raumplanung und der Entwurf zum Raumplanungsgesetz haben jedoch einen solchen Weg vorgezeichnet. Er ist deshalb keineswegs revolutionär. Jedes Raumplanungsgesetz, sei es baupolizeirechtlicher oder planungsrechtlicher Natur, entzieht heute dem privaten Grundeigentümer wesentliche Befugnisse seiner Nutzungsfreiheit.

Schlussbemerkung

Weite Kreise sind sich einig darüber, dass bezüglich unserer Bodenordnung etwas geschehen muss. Über das Wie, das Was und das Wann wird jedoch noch heftig gezankt.

Oft wird vergessen, dass unser geltendes Bodenrecht noch keine zweihundert Jahre alt ist. Es entstand in einer Zeit, da die persönliche Freiheit über alles andere gesetzt wurde. Aus einem falsch interpretierten Freiheitsdenken heraus wurden dabei die Grundeigentümer begünstigt. Dies zeigte sich recht deutlich in jüngster Zeit einer rapiden Bevölkerungszunahme. Heute herrscht insbesondere in den Agglomerationen eine immer anonym werdende Minderheit über die Masse der Mieter.

Korrekturen an unserer Bodenordnung vermögen kaum zu befriedigen und schaffen nicht Abhilfe. Nötig ist meines Erachtens eine umfassende Bodenreform. Die Vorschläge der Sozialdemokratischen Partei bieten hiezu erste praktische Modelle. Sie müssen indessen in wesentlichen Punkten noch konkretisiert, in einigen neu überdacht werden.

MARTIN LENDI

Raumplanung in einer liberalen Gesellschaftsordnung

Mit der Planung verbinden sich heute Erwartungen. In der Regel sind sie hochgesteckt. Man erwartet von ihr die Bewältigung so schwerwiegender Probleme wie der Knappheit des Bodens oder der fehlenden Finanzen und umfassender sogar die Überwindung des Mangels an Ressourcen schlechthin. Noch weitergehender soll die Planung ein Mittel sein, Probleme und Konflikte, in welchen Lebensbereichen sie auch immer auftreten, zu bewältigen. So spricht man heute von geplanter Politik und versucht mit diesem Begriff die Forderung aufzustellen, das politische Geschehen, das in kleinen wie in grossen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Konflikten ausweglos verstrickt zu sein scheint, unter Zuhilfenahme der Planung konfliktverarbeitend und damit erfolgreich zu machen. Auch im privaten, und zwar sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im privatpersönlichen Bereich verbinden sich mit der Planung hohe Erwartungen. Die Unternehmungsplanung, die Personalplanung, die Vermögensplanung usw.,