

# Ziele und Zielkonflikte der schweizerischen Bodenpolitik

Autor(en): **Wachter, D.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK =  
Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **92 (1994)**

Heft 5

PDF erstellt am: **18.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-235070>

## **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.

## Ziele und Zielkonflikte der schweizerischen Bodenpolitik

D. Wachter

Nach mehreren Jahrzehnten staatlicher bodenpolitischer Aktivität stellt der Boden bzw. die Bodennutzung einen der am höchsten regulierten Rechtsbereiche dar. Das Spektrum bodenpolitischer Handlungsfelder und Massnahmen ist beträchtlich. Eines der wichtigsten bodenpolitischen Instrumente stellt zweifellos die Raumplanung dar, die zuweilen gar mit der Bodenpolitik gleichgesetzt wird. Daneben gibt es aber auch bodenpolitische Aktivitäten bzw. Massnahmen in den Bereichen Bodenrechtspolitik, Steuer- und Abgabepolitik, Wohnbauförderung, Preisbildung in bodenrelevanten Märkten (Wohnungs-, Agrarmarkt), Umwelt- und Verkehrspolitik.

*Après plusieurs décennies de politique foncière publique, le sol, respectivement l'usage qu'on en fait, présente un des secteurs les plus réglementés en matière de droit. L'éventail des possibilités d'action dans le domaine foncier et des mesures correspondantes est très étendu. L'aménagement du territoire est sans aucun doute l'un des instruments les plus importants de la politique foncière, au point qu'il peut presque être assimilé à la politique foncière elle-même. Mais il existe, à part cela, d'autres activités de politique foncière, d'autres mesures dans les domaines du droit foncier, de la politique fiscale et de taxation, de l'aide à la construction de logements, de la formation des prix dans les marchés qui dépendent du sol (logement, marché agricole) de l'environnement et du trafic.*

Im Rahmen der aktuellen Deregulierungs- und Liberalisierungsdebatte in Wirtschaft und Politik wird auch in der Schweiz zunehmend eine Lockerung der staatlichen Regulierungen auf dem Bodenmarkt gefordert. Viele Deregulierungsforderungen sind zweifellos berechtigt. Gleichwohl besteht allerdings heute die Gefahr, dass «das Kind mit dem Bade ausgeschüttet» wird, wenn auch sinnvolle und zweckmässige staatliche Eingriffe in den Bodenmarkt in Frage gestellt werden. Ich will hier einige Überlegungen aus bodenökonomischer Sicht anstellen, wie im Zeitalter marktwirtschaftlicher Reformen eine Bodenmarktpolitik auszugestalten wäre, die sich am Leitbild einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft orientiert. Dabei stütze ich mich insbesondere auf mein kürzlich veröffentlichtes Buch «Bodenmarktpolitik» ab [1], in dem ich vor dem Hintergrund der Deregulierungsdiskussion einerseits eine Reihe bodenökonomischer Grundlagen aufbereitete und andererseits bodenpolitische Handlungsmöglichkeiten des Staates kritisch beleuchtete.

### Die bodenpolitischen Ziele der Schweiz

Zunächst empfiehlt es sich aber, sich die Ziele der schweizerischen Bodenpolitik zu vergegenwärtigen. Bodenpolitisch motivierte Aktivitäten des Staates bedürfen einer verfassungsmässigen Grundlage, und gleichzeitig reflektieren sich die politischen Zielsetzungen des Landes in der Verfassung. Zur Darstellung des schwei-

zerischen bodenpolitischen Zielsystems stütze ich mich deshalb hier weitgehend auf die schweizerische Bundesverfassung ab. Die Bundesverfassung (BV) enthält allerdings kein geschlossenes bodenpolitisches Konzept, sondern eine historisch gewachsene Vielzahl einzelner bodenrechtlich relevanter Bestimmungen. Aus diesen Verfassungsbestimmungen und

unter Einbezug des zentralen Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) können dennoch die wesentlichen Ziele der schweizerischen Bodenpolitik abgeleitet werden. Dabei handelt es sich bei den im nebenstehenden Kasten aufgeführten bodenpolitischen Zielen nicht um eine Hierarchie von Zielen, sondern um gleichrangige Ziele. Ich unterscheide sieben allokativen Ziele (hier geht es um die Verwendung des Bodens für diesen oder jenen Zweck) und drei distributive Ziele (hier geht es um Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung).

### Zielkonflikte

Bei der Betrachtung der zehn teilweise recht unterschiedlichen Ziele wird schnell deutlich, dass zwischen den Zielen der Bodenpolitik beträchtliche Zielkonflikte auftreten können, sowohl innerhalb des allokativen oder des distributiven Bereichs als auch zwischen allokativen und distributiven Zielen (Abb. 1).

- So kann eine übermässige Beachtung des Zieles «Schaffung räumlicher Voraussetzungen für die Wirtschaft» die häuslicherische Bodennutzung, die natürlichen Lebensgrundlagen, das Agrarland oder die Siedlungsqualität beeinträchtigen.
- Die Förderung der Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes, z.B. Massnahmen zur Verflüssigung des Baulandangebotes, kann die ökologischen Bodenfunktionen gefährden oder die Siedlungsqualität verringern.

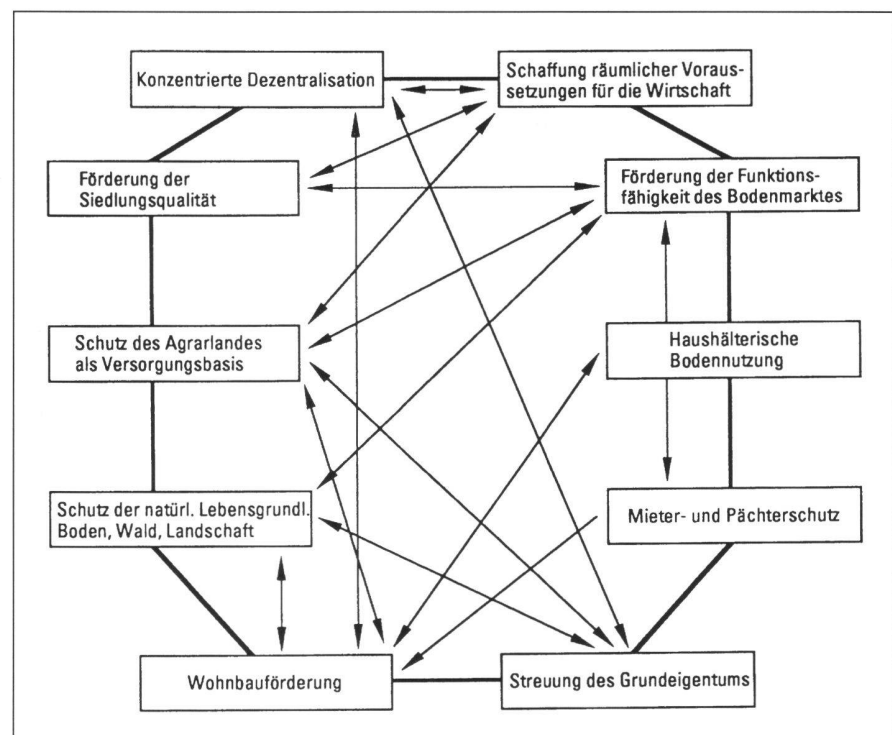


Abb. 1: Mögliche Zielkonflikte der Bodenpolitik (Quelle: Wachter 1993, 115).

- Eine übermässige Beachtung des Gebotes der haushälterischen Bodennutzung kann die Bedürfnisse der Wirtschaft und die Ziele im Wohnbaubereich tangieren.
- Ein überlässiger oder unzweckmässiger Mieterschutz, der die Rentabilität von Wohnungsmarktinvestitionen zu stark verringert oder den Liegenschaftshandel erschwert, kann den Wohnungsbau bremsen und den Bodenmarkt in seinen Funktionen stören.
- Eine forcierte Politik zur Streuung des Grundeigentums durch Neubau auf der grünen Wiese kann mit den Zielen der haushälterischen Bodennutzung, des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und des Agrarlandes in Konflikt geraten.
- Dasselbe gilt für die sozialpolitisch motivierte Wohnbauförderung.
- Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und des Agrarlandes führt zu einer Verknappung und Verteuerung des Bodens für Verwendungszwecke im Siedlungsbereich und kann damit seinerseits die wirtschaftlichen und wohnungspolitischen Ziele der Bodenpolitik stören.
- Eine Politik zur Förderung der Siedlungsqualität mittels übertriebener Eingriffe in die Entscheidungsbefugnisse der Grundeigentümer kann den Bodenmarkt so stark stören oder unterbinden, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft und die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes gefährdet werden.
- Für das Ziel der konzentrierten Dezentralisation von Besiedlung und wirtschaftlicher Entwicklung bestehen ähnliche Zielkonflikte wie für die haushälterische Bodennutzung oder den Schutz der agrarischen und ökologischen Bodenfunktionen.

## Grenzen der Deregulierung

Seit einiger Zeit werden vor dem Hintergrund dieser Zielkonflikte verstärkt Forderungen nach Deregulierung in der Bodenpolitik erhoben. Vertreter einzelner Zielbereiche der Bodenpolitik fühlen sich zu stark durch die Ansprüche anderer Zielbereiche eingeschränkt. Während es etliche Bereiche gibt, in denen die Regulationsdichte wohl gelockert werden könnte (z.B. Vorschriften im Bauwesen), bergen diese Forderungen auch bodenpolitische Gefahren in sich. Heute sollen ja insbesondere die ökologisch begründeten Eingriffe in den Bodenmarkt zurückgenommen werden (vgl. Motion Zimmerli im Zusammenhang mit dem Bauen ausserhalb der Bauzone oder Einschränkung des Beschwerderechtes der Umweltorganisationen).

Generell kann man vereinfachende Forderungen nach Deregulierung in dem Sinn kritisieren, dass in einer zunehmend komplexer werdenden Gesellschaft und in einem Land, in dem nach wie vor steigende Bevölkerungs- und Einkommenszahlen die Probleme der räumlichen Enge weiter verschärfen, notwendigerweise ein gewisser und vermutlich steigender Bedarf an Koordination und Regelungen besteht. Aus umwelt- und bodenökonomischer Sicht ist aber insbesondere auf die Rechtfertigung von Eingriffen in den Bodenmarkt zum Schutz von Natur und Landschaft hinzuweisen. Viele Natur- und Landschaftsgüter sind – ökonomisch gesprochen – sogenannte «öffentliche Güter». Öffentliche Güter sind im Gegensatz zu normalen, privaten Gütern durch das Problem der Nichtausschliessbarkeit vom Konsum (niemand, auch der Nichtzahlende, kann vom Konsum ausgeschlossen werden) und den gemeinsamen Konsum gekennzeichnet. Solche Güter werden vom Markt in nur ungenügender Menge oder gar nicht bereitgestellt. Hier muss der Staat durch entsprechende Eingriffe in den Bodenmarkt (z.B. Ausscheiden von Landschaftsschutzgebieten) dafür sorgen, dass ein grundlegendes Marktversagen des Bodenmarktes behoben wird [2].

## Bodenpolitische Folgerungen

In diesem abschliessenden Kapitel will ich als Synthese einige Eckpunkte einer bodenmarktpolitischen Strategie aufzeigen, die Handlungsvorschläge zur Bewältigung der Bodenmarktprobleme aufweist, welche der Notwendigkeit einer möglichst marktkonformen Bodenpolitik gerecht werden. Ich vertrete eine aktive Marktlösung für die Bodenmarktprobleme, die jedoch die Augen vor den Marktunvollkommenheiten und -versagen des Bodenmarktes nicht verschliesst, und die nicht mit staatlicher Inaktivität oder «laissez faire» gleichgesetzt werden kann.

### Siedlungsentwicklung nach innen

Der Konflikt zwischen Bodennutzungen im Siedlungsbereich und agrarischen bzw. ökologischen Bodennutzungen vermindert sich, wenn man sich die Nutzungsreserven im Siedlungsraum vergegenwärtigt. Siedlungsentwicklung nach innen heisst, die Nutzungsreserven und Verdichtungspotentiale im Siedlungsgebiet besser zu nutzen. Für eine Siedlungsentwicklung nach innen sind alle diejenigen Massnahmen von Interesse, die die Nutzungsintensivierung innerhalb des Siedlungsgebietes fördern und den Bodenmarkt verflüssigen. Dazu sind z.B. zu zählen: die Verkehrswertbesteuerung von Bauland bzw. Baulandsteuer zur Dynamisierung des Baulandangebotes, behutsame Liberalisierung von Bauvorschriften (z.B. Lok-

kerung der Ausnützungsziffer an mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen), Schaffung erhöhter Markttransparenz (Veröffentlichung von Eigentumsübertragungen und dergleichen) oder Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren.

### Siedlungsbegrenzung

Dieser Flexibilisierung, Verflüssigung und qualitativen Aufwertung der Bodennutzung im Siedlungsbereich muss aber zur Sicherstellung wichtiger bodenbeanspruchender öffentlicher Güter (insbesondere Umweltgüter) ein wirksamer Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wald und Landschaft sowie von ausreichend Agrarland entgegengestellt werden, da deren Inwertsetzung für Siedlungs- und Infrastrukturzwecke irreversibel ist und diese Güter für immer verloren gehen lässt. Siedlungsbegrenzung bedeutet die strikte Begrenzung des Baugebietes, die dem Bauen am Siedlungsrand ein Ende setzt und es vermehrt auf die Nutzungsreserven im Siedlungsraum ausrichtet. Siedlungsbegrenzung bedeutet, dass zu grosse Bauzonen verkleinert werden und das Siedlungsgebiet danach definitiv zu begrenzen ist. Um die Auswirkungen des verkleinerten Baulandangebotes auf die Bodenpreise zu verringern, ist das Angebot in den verbleibenden Bauzonen zu dynamisieren.

### Koordination und Steuerung der Raumnutzung

Eine Begrenzung des Siedlungsraumes und eine Deregulierung innerhalb desselben reichen nicht aus. Insbesondere wichtige Infrastrukturen und Wirtschaftsstandorte sind im Hinblick auf die Schaffung optimaler Voraussetzungen für die Wirtschaft aktiv zu bündeln und zu gestalten. Am sinnvollsten wäre eine Steuerung der Raumnutzung entlang des öffentlichen Verkehrsnetzes mit Wirtschaftsstandorten an wichtigen Verkehrsknotenpunkten.

### Räumliche Konzepte des Natur- und Landschaftsschutzes

Eine Politik der beschriebenen Art benötigt als wichtiges Element aber auch räumliche Natur- und Landschaftsschutzkonzepte. Für einen nachhaltigen Natur- und Landschaftsschutz genügt die Überlassung von Restflächen nicht. Es braucht dringend vernetzte naturnahe Gebiete, um eine Degradierung der Naturelemente aufgrund von Isolierung und fehlenden Austauschs zu vermindern.

### Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs

Heute sind die Anreize im Verkehr falsch gesetzt. Die Kostenunterdeckung namentlich des Strassenverkehrs (vor allem aufgrund der externen Umweltkosten) führt

zu einer übermässigen Nachfrage nach Verkehrsleistungen und fördert das Ausufern der Städte, die Sub- und Desurbanisierung sowie die funktionale Entmischung. Dadurch wird ein Konflikt mit den ökologischen und agrarischen Zielen der Bodenpolitik erzeugt. Die Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs stellt eine grundlegende Voraussetzung und Rahmenbedingung einer rationalen Bodenpolitik dar, ohne dass damit direkt in den Bodenmarkt regulierend eingegriffen wird.

## Verteilungspolitik ohne Marktverzerrungen

Es sind verteilungspolitische Massnahmen zu suchen, die ohne Behinderung der allokativen Funktionen des Bodenmarktes durchgeführt werden können. Dabei steht im Siedlungsbereich der Wohnungsmarkt im Vordergrund. Es ist an die von Ökonomen immer wieder geübte Kritik an Eingriffen in den Preisbildungsprozess (z.B. mit Massnahmen des Mieterschutzes) zu erinnern, mit denen Marktverzerrungen und Ressourcenverschwendung erzeugt würden. Es wird deshalb von Ökonomen immer wieder gefordert, die Unterstützung sozial Schwacher nicht über Eingriffe in die Preisbildung vorzunehmen, sondern gesondert mittels Massnahmen der Subjekthilfe. Beim Wohnungsmarkt wäre dies z.B. das Wohngeld, das ganz gezielt nur die Bedürftigen befähigen würde, auf dem freien Wohnungsmarkt eine Wohnung zu finden, ohne dass damit Fehlallokationen auf dem Wohnungsmarkt verursacht würden.

## Förderung gemeinwirtschaftlicher Wohn- und Eigentumsformen

Es ist unbestritten, dass bei einer Ausgangslage mit tiefer Eigentümerquote weiterhin eine Wohnbau- und eine Eigentumsförderungs politik notwendig ist. Staatliche Förderungsanstrengungen dürfen unter den heutigen schweizerischen Bedingungen aber nicht schwergewichtig auf die Förderung von Alleineigentum an freistehenden Eigenheimen ausgerichtet werden. Die engen Raumverhältnisse in der Schweiz verbieten «Einfamilienhausteppiche» aus ökologischen Gründen als bodenpolitische Handlungsoption. Gemeinschaftliche Eigentumsformen wie Miteigentum oder Stockwerkeigentum sowie genossenschaftliches Eigentum stellen eine sinnvolle Alternative zum Alleineigentum dar. Sie bieten die geringsten Zielkonflikte mit den erhaltenden und ökologischen Zielen der Bodenpolitik. Deshalb verdienen gemeinschaftliche Wohnformen eine nachhaltige Förderung.

### Anmerkungen:

- [1] D. Wachter: Bodenmarktpolitik. Sozio-ökonomische Forschungen, Band 28, Paul Haupt Verlag, Bern 1993.
- [2] Vergl. Wachter (1993), S. 73–82 und 137–149.

Adresse des Verfassers:  
Dr. Daniel Wachter  
Geographisches Institut der Universität  
Zürich  
Abteilung Wirtschaftsgeographie  
Winterthurerstrasse 190  
CH-8057 Zürich

## Bodenpolitische Ziele der Schweiz

### Allokative Ziele

Haushälterische Bodennutzung (Art. 22<sup>quater</sup> BV; RPG)

Förderung der Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes (34<sup>sexies</sup> BV)

Schaffung räumlicher Voraussetzungen für die Wirtschaft (Art. 22<sup>quater</sup> BV; RPG)

Förderung der Siedlungsqualität (Art. 22<sup>quater</sup> BV; RPG)

Konzentrierte Dezentralisation von Besiedlung und wirtschaftlicher Entwicklung (Art. 22<sup>quater</sup> BV; RPG)

Schutz des Agrarlandes als Versorgungsbasis (Art. 31<sup>bis</sup> BV; RPG)

Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wald, Landschaft (Art. 24, 24<sup>sexies</sup>, 24<sup>septies</sup> BV; RPG)

### Distributive Ziele

Versorgung mit Wohnraum zu tragbaren Bedingungen (Art. 34<sup>sexies</sup> BV)

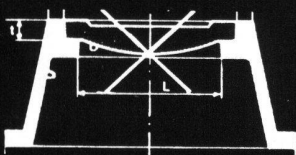
Streuung des Grundeigentums (Art. 34<sup>sexies</sup> BV)

Mieter- und Pächterschutz (Art. 31<sup>bis</sup>, 34<sup>septies</sup> BV)

Mehr Sicherheit im Strassenverkehr mit

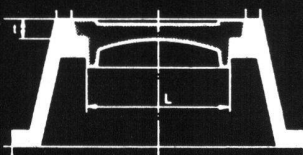
## Chrétien-Polygonkappen

Bisher:



Deckel nur eingelegt

Verbesserte Ausführung:



Deckel geführt



seit 1883

**Chrétien & Co.**  
Eisen- und Metallguss  
4410 Liestal

Tel. 061/921 56 56  
Fax 061/922 07 56