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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 17 (1960)

Heft: 4

Artikel: Die Bodenspekulation aus der Sicht der Landesplanung

Autor: Jenny, Franz

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782748

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: 13.07.2025

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

Juli/August 17. Jahrgang Nr. 4

Plan Landesplanung

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung • Revue suisse d'urbanisme • Fachorgan für kommunale Bau- und Planungsfragen

Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung · Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz · Offizielles Organ der Föderation Europäischer Gewässerschutz (FEG) Erscheint 6mal jährlich

Redaktioneller Teil der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

Redaktion: Prof. Dr. E. Winkler, Institut f. Landesplanung an d. ETH, Zürich 6, Tel. (051) 32 73 30
Redaktions-Sekretariat: Dr. H. E. Vogel, Kürbergstrasse 19, Zürich 49, Tel. (051) 56 88 78

Die Bodenspekulation aus der Sicht der Landesplanung*

Von Prof. Dr. Franz Jenny, Luzern

A. Einleitung

Zwischen den Bestrebungen der Landesplanung und der Beschäftigung der Bodenspekulanten bestehen zahlreiche Berührungspunkte. Wo sie liegen und inwiefern die Bodenspekulation mit den Bemühungen der Landesplanung in Gegensatz geraten kann, darüber soll im folgenden orientiert werden.

I. Unter dem Begriff der *Landesplanung im materiellen Sinne* sind die Massnahmen zusammenzufassen, die eine optimale Nutzung des Bodens in ökonomischer und ideeller Hinsicht zur physischen und moralischen Gesunderhaltung des Volkes bezwecken. Der Boden ist volkswirtschaftlich betrachtet ein Produktionsfaktor. Er ist Rohstoff für die ökonomische Betätigung des Menschen, aber auch Mittel zur Beschaffung des Wohnraumes. Fassen wir beide zusammen, so bildet der Boden das unentbehrliche Element für den Lebensraum eines Volkes. Da der nutzbare Boden nicht vermehrbar ist, jedenfalls nicht im gleichen Verhältnis wie die Zunahme der Bevölkerung es erfordern würde, so ergibt sich das Gebot der optimalen ökonomischen Nutzung von selber. Dieses Gebot wird noch dadurch verschärft, dass einerseits der Kulturboden stetig abnimmt, anderseits aber ausser dem Wachstum der Bevölkerung eine Lockerung der Wohndichte als Begleiterscheinung des höheren Lebensstandards eine Ausdehnung des zur Befriedigung des Wohnraumes notwendigen Landes nach sich zieht. Die Bevölkerung der Schweiz ist vom Jahre 1850 bis 1960 von 2 392 740 auf rund 5 160 000 angewachsen; die produktive Bodenfläche der Schweiz hat sich dagegen verkleinert und betrug 1952 noch 31 553 km². Der landwirtschaftlich genutzte Boden ist von 1905 bis 1946 um rund 50 000 ha enger geworden, was nicht verwunderlich sein kann, wenn man bedenkt, dass die mit der Bevölkerungszunahme verbundene Mehrbeanspruchung von Land für die Erweiterung von Verkehrs-, Werk-, Wohn- und Erholungsraum beinahe ausschliesslich auf Kosten des landwirtschaftlich bebauten Areals ging. Diese gegenrichtige Entwicklung zwischen Volk und Landfläche ist wohl eine der wichtigsten Ursachen, die einer Landesplanung rief und ihre Bedeutung und Wertung stärkte. Im Grunde will sie ja nichts anderes als eine Koordinierung aller Bestrebungen, die auf eine rationelle Auswertung des unserem Volke noch zur Verfügung stehenden beschränkten Lebensraumes ausgerichtet sind.

II. Wie und wodurch kann nun aber die *Bodenspekulation* mit diesen Bestrebungen in Widerstreit geraten? Die Antwort auf diese Frage liegt nicht ohne weiteres auf der Hand. Dass Reibungsflächen vorhanden sein müssen, lässt sich wohl am Interesse ablesen, das die Landesplanung der Bodenspekulation entgegenbringt. Denn würden hier nicht zwei Interessenkreise vorliegen, die sich nicht in Einklang bringen lassen, würde sich die eine mit der anderen kaum befassen. Ein Interesse in positiver Richtung könnte jedenfalls nicht in Betracht fallen. Wir werden wohl an die Lösung dieser Frage näher herankommen, wenn wir den Begriff der Bodenspekulation bestimmt haben.

1. Volkswirtschaftlich betrachtet ist Spekulation eine Tätigkeit, die die Preisunterschiede und Zufälligkeiten der Marktwirtschaft zu Gewinnzwecken ausnützt, ohne Rücksicht auf die volkswirtschaftliche Nützlichkeit der getätigten Umsätze. Das treibende Motiv einer solchen Tätigkeit ist der *Gewinn.* Nach der allgemein vertretenen Auffassung steht hinter der spekulativen Betätigung die Gewinnabsicht. Wir werden später sehen, ob dieses Merkmal genügt, um jede Art von Bodenspekulation zu erfassen. Es ist wohl denkbar, dass der «Gewinn» nicht in einem sofort realisierten Geldertrag zutage tritt. Zum Begriff der Spekulation genügt m. E. das Erzielen eines Vermögensvorteiles aus der Differenz zwischen Einstandspreis und Verkaufspreis, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob sich diese Differenz in einem zeitlich kürzeren oder längeren Ablauf entwickelt. Von der allgemeinen Spekulation unterscheidet sich die *Bodenspekulation* dem Objekte nach, indem die gewinnstreberische Tätigkeit auf den Umsatz von Boden abzielt, also einer Mangelware, die für die wirtschaft-

* Referat, gehalten an der Vorstandssitzung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung vom 20. April 1960 in Bern.

liche und unter Umständen sogar physische Existenz eines Volkes von überragender Bedeutung ist.

2. Nun darf *nicht jeder Umsatz* von Gütern, der einen Gewinn abwirft, als spekulativ bezeichnet werden. Sonst wäre auch die Handelstätigkeit eine Spekulation, da sie auf den Umsatz von Waren gerichtet ist, der einen Ertrag abwirft, wobei nicht gesagt sein soll, dass nicht mitunter auch diese Tätigkeit spekulativ ausgeübt werden kann, was in Notzeiten, wenn eine bestimmte Warengattung rar wird, vorkommen dürfte. Gerade in der gewinnstreberischen Ausnützung einer selten gewordenen Ware zeigt sich die moralisch anrüchige Seite der Spekulation. Dabei ist das *Mass des Gewinnes* entscheidend, was zum Spekulationsbegriffe gehört.

Wie nicht jeder gewinnbringende Güterumsatz im allgemeinen als Spekulation betrachtet werden darf, so auch nicht jeder Handel mit Boden, der einen Gewinn erzielt. Das Mass des Gewinnes prägt hier ebenfalls das kennzeichnende Merkmal. Ein rein nominieller, die Unkosten des Verkäufers ausgleichender und eine allfällige Währungsentwertung, die zwischen dem Ankauf und dem Verkauf eingetreten ist, kompensierender Gewinn genügt nicht, um den Tatbestand der Bodenspekulation zu erfüllen. Die Spekulation zielt darüber hinaus, sie will einen *realen Gewinn,* der über die Entschädigung für Bemühungen und Aufwendungen hinausgeht. Eine normale Gewinnmarge wird man auch dem Bodenhandel zubilligen. Wo der Gewinn aber darüber hinausgeht, wird die Tätigkeit zur *reinen* Bodenspekulation, die mit Recht als «Sumpfblüte der Hochkonjunktur» bezeichnet worden ist. Der reale spekulative Gewinn fällt dem Spekulanten ohne wirtschaftliche *Gegenleistung,* z. B. eine Arbeitsleistung, in den Schoss, weshalb ihm der Geruch des Unverdienten anhaftet. Der reale Gewinn wird ausschliesslich einer zwischen Kauf und Verkauf des Bodens zu erwartenden Preissteigerung verdankt. Sie kann auch schon vorher eingetreten sein, in welchem Falle der Geschäftspartner des Spekulanten der ihm fehlenden Markttransparenz zum Opfer fällt. Auf diese Preissteigerung richtet sich die Absicht des Spekulanten; sie will er sich zunutze machen.

3. Zur Typologie der reinen Bodenspekulation mögen hier einige Formen erwähnt werden.

a) Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch wird unter Spekulation der Erwerb eines Wirtschaftsgutes verstanden, in der Absicht, es bei sich bietender Gelegenheit, möglichst bald, mit Gewinn zu veräussern. Diesen Begriff hat auch das Bundesgericht der Auslegung von Art. 19, Abs. 1, lit. a des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes zugrunde gelegt (BGE 83 I 313; Pra *46,* S. 477).

b) Baufähiges Land wird in einem grösseren Umkreis aufgekauft oder vom Urbesitzer in eine Immobiliengesellschaft eingebracht und festgehalten, bis eine Knappheit an Baugrundstücken entsteht, wodurch der Bodenpreis hierfür in die Höhe getrieben wird, was dann beim späteren Verkaufe einen um so grösseren Gewinn abwirft.

c) Mit dem Aufkauf von Boden in der Umgebung von sich entwickelnden Wohnzentren wird eine Einflussnahme auf die Gestaltung des Bebauungsplanes und der Bauordnung beabsichtigt.

d) Der Aufkauf von Land geschieht in der Absicht, den Boden später zu parzellieren und so den Bodenpreis und den Gewinn in die Höhe zu treiben.

Vom Standpunkt der Landesplanung aus sind vor allem die unter lit. c) und d) erwähnten Vorgänge von nachteiligem Interesse. Aber auch die anderen Erscheinungsformen können eine Beeinträchtigung der Ziele einer Landesplanung nach sich ziehen. Diese Folge ist vorzüglich dann gegeben, wenn bei der Durchführung von planerischen Massnahmen den Grundeigentümern von der Oeffentlichkeit eine Entschädigung ausgerichtet werden müsste, wie etwa in Verbindung mit einer dauernden Nutzungsbeschränkung bei einer Zoneneinteilung.

4. Neben der reinen oder unproduktiven Bodenspekulation gibt es aber auch eine *produktive Bodenspekulation.* Diese ist insofern produktiv, als sie der Befriedigung eines voraussehbaren wirklichen Bedarfes dient. Sie finden wir im Falle des Erwerbes von baureifem Boden, um es der Ueberbauung mit Wohngebäuden oder Industriebauten zuzuführen, indem das Land mit Strassen und Kanalisationen durchzogen, aufgeteilt und mit Gebäuden besetzt wird. Sind es Wohngebäude, so können diese zum Zwecke des Verkaufes an einen zukünftigen Bewohner, wie beim Eigenheim, errichtet werden. Es können aber auch Mietshäuser sein, die einer bestehenden oder voraussehbaren Wohnungsknappheit steuern sollen. Das industrielle Unternehmen erwirbt sich Boden, um bei einer konjunkturellen Entwicklung den Produktionsbetrieb erweitern zu können. Zu diesen Fällen einer produktiven Bodenspekulation können wir auch den Landerwerb im Sinne einer Bodenreservepolitik der öffentlichen Hand rechnen. Neben anderen Zwecken kann sie gleiche oder ähnliche Ziele verfolgen.

5. Nach der landläufigen Auffassung wird die Gewinnabsicht als wesentlicher Bestandteil des Spekulationsbegriffes angeführt. Da diese *subjektive Seite als Internum* der handelnden Personen nur in seltenen Fällen oder meist schwer beweisbar ist, so taugt eine Definition der Bodenspekulanten mit diesem so umschriebenen Bestandteil nicht für eine Verwendbarkeit im juristischen Bereich. Und wenn man, wie in Art. 19, Abs. 1, lit. a) EGG, noch verlangt, dass der Erwerb «offensichtlich zum Zwecke der Spekulation . . .» getätigt werden müsse, so ist mit einer derartigen Umschreibung der Gewinn- oder der Spekulationsabsicht praktisch erst recht nichts anzufangen, was die bisherige Praxis dargetan haben dürfte. Eine Rechtsnorm, die den Begriff der Spekulation für die Anwendungspraxis brauchbar machen will, muss sich auf die Umschreibung objektiver Tatbestandsmerkmale beschränken, die das Vorliegen einer Spekula-

tion im Sinne einer gesetzlichen Vermutung festlegen. Dies liesse sich u. E. in der Weise durchführen, dass man lediglich auf die zeitliche Spanne zwischen Kauf und Verkauf und die Höhe des Gewinnes Gewicht legen würde. Wie wir gesehen haben, ist ja gerade das Mass der Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis ein Merkmal für das Vorliegen einer spekulativen Tätigkeit. Ob man einen massvollen Gewinn mit den persönlichen Bemühungen oder mit den mit der Umsatztätigkeit allenfalls verbundenen Risiken rechtfertigen will, mag hier dahingestellt bleiben. Jedenfalls sind die Kosten des Erwerbes und die Aufwendungen während des Besitzes zu den Einstandskosten zuzurechnen und fallen für die Gewinnrechnung ausser Betracht. Dass das Gewinnstreben in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung dem in der Wirtschaft tätigen Menschen subsumiert werden darf, bedarf wohl keines Beweises. Das Gewinnstreben ist dem Menschen nun einmal angeboren. An sich ist es durchaus berechtigt und einwandfrei[1]. Dass es ins Masslose entarten kann, hat es mit anderen menschlichen Trieben gemeinsam. Es kommt eben auch hier auf das Mass und die Ordnung an. Lediglich das abstrakte Erwerbs- oder Gewinnstreben, das keine Grenze kennt und dem es gleichgültig ist, ob es Werte schafft oder nur Güter umsetzt ohne schöpferische Leistung durch eine Tätigkeit im Interesse des Gemeinwohles oder der Volkswirtschaft, wie z. B. durch Arbeit, darf wohl als verpönt bezeichnet werden.

6. Unter Berücksichtigung der bisherigen Betrachtungen kann *die Bodenspekulation* etwa wie folgt *umschrieben* werden: *Sie umfasst den gewinnstreberischen Kauf und Verkauf von Grundstücken und eigentumsvermittelnden Rechten daran zwecks Ausnützung der Preissteigerung zwischen Erwerb und Veräusserung des Grundstückes oder zwecks gewinnbringender Verwertung seiner Nutzung, soweit der Gewinn nicht bloss normale Handelsmarge ist oder eine Kaufkraftverminderung der Währung ausgleicht.*

Diese Definition hat die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ernannte Studienkommission zur Vorprüfung der Postulate der Nationalräte Spühler und Freimüller betreffend Bekämpfung der Bodenspekulation in ihren Bericht vom 11. Dezember 1958 aufgenommen. Wenn nicht nur der gewinnstreberische Umsatz von Eigentum, sondern überdies auch jener von eigentumsvermittelnden Rechten und die gewinnbringende Verwertung der Nutzung von Grund und Boden in die Begriffsumschreibung einbezogen wurden, so geschah es im Hinblick darauf, dass nicht nur jener Umsatz spekulativ abgebogen werden kann, sondern auch mit eigentumsvermittelnden Rechten, wie z. B. mit dem Kaufsrecht, Bodenspekulation getrieben zu werden vermag. Zu spekulativen Zwecken lässt sich der Boden ebenso dadurch verwenden, dass der Spekulant ihn für sich behält, jedoch nicht selber bewirtschaftet, sondern die Nutzung einem anderen überlässt und die Steigerung der Grundrente als Nutzungsberechtigter in Form höherer, und zwar wiederum real höherer, Zinsleistungen einstreicht, was durch Einräumung eines Nutzungsrechtes durch Miete oder Pacht, namentlich aber durch ein Baurecht, möglich ist. In diesem Lichte betrachtet kann auch der Bodenerwerb zu Kapitalanlagezwecken als Bodenspekulation gewertet werden[2]. Auch hier ist das Mass entscheidend. Wenn jemand Grund und Boden zusammenkauft, um sich gegen eine Entwertung seines nominellen Vermögens zu schützen, und dies über ein normales Mass hinaus praktiziert, so schädigt er die Volkswirtschaft nicht weniger als der Spekulant im engeren Sinne, indem er den ohnehin knapp gewordenen Boden noch rarer macht und so der Preissteigerung Vorschub leistet. Dass man de lege lata dieser Erscheinung bei der Anwendung der nach Sinn und Wortlaut unglücklichen Bestimmung des Art. 19 EGG nicht gerecht zu werden vermochte, ist verständlich. De lege ferenda wird man aber nicht umhin können, in dieser Beziehung eine Korrektur anzubringen. Ohne den Mut zu einer gewissen Aenderung der Bodenpolitik wird man einer Eindämmung der Bodenpreissteigerung nicht beikommen. Ohne Dämpfung dieser Preissteigerung lässt sich aber auch das Krebsübel der Bodenspekulation in seinem ganzen Umfange und in seinen Begleiterscheinungen nicht aus der Welt schaffen. Jede Ursache, die eine Bodenpreiserhöhung bewirkt, ist zu bekämpfen oder zu neutralisieren. Ob diese durch den reinen Bodenspekulanten gesetzt wird oder durch den Kapitalanlagekäufer, bleibt sich im Effekt und dem Wesen nach gleich.

B. Bodenspekulation und Bodenpreis

I. Wir haben gesehen, dass die Bodenspekulation auf der gewinnstreberischen Ausnützung einer Bodenpreissteigerung beruht, die zwischen dem Ankauf bzw. Erwerb und dem Verkauf eingetreten ist oder vom Käufer erwartet wird. Die Bodenpreissteigerung ist demnach eine *Voraussetzung für das Vorkommen und Entstehen einer Bodenspekulation.* Sie folgt jener wie ein Schatten. Wenn es möglich wäre, die Steigerung der Bodenrente und damit auch des Bodenpreises auszuschalten, so würde die Bodenspekulation ohne weiteres verschwinden, da ihr das Wasser abgegraben würde. Sie gedeiht denn auch am besten und stärksten in Zeiten der Hochkonjunktur, die eben bei freier Preisentwicklung auch eine Steigerung der Bodenpreise zur Folge hat. In Zeiten der Rezession oder einer Deflation verschwindet sie und nimmt auch die finanzielle Existenz einiger Bodenspekulanten gleich mit, wie die Erfahrungen in der Kreditenge der Jahre 1957/58 in den Zentren einer masslosen Bodenspekulation ja gezeigt haben. In der Krisenzeit der dreissiger Jahre bestand das Problem der Bodenspekulation

[1] S. auch Oswald von *Nell-Breuning,* Kapitalismus und gerechter Lohn, Band 67 der Herder-Bücherei, Freiburg i. B. 1960, Seite 59.

[2] Vgl. auch *Jenny,* «Die Grundzüge des bäuerlichen Bodenrechts», in ZBGR *30,* 306 ff. und das «Gesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes» in SJZ *49,* Heft 3/4, 1953.

nicht. Davon hörte man nichts. Mit dem Boden lässt sich eben nicht à la baisse spekulieren, sondern nur à la hausse. Wer hier à la baisse spekulieren will, kauft eben nicht und wartet zu. Da der Boden aber die Eigenschaft hat, dass sein Wert à la longue stets steigt und seine Preiskurve bloss vorübergehend sinkt, so kann ein Anlagekapitalist in der Krisenzeit Boden aufkaufen, um ihn später nach der Aenderung der Preiskurve mit einem übersetzten Gewinn zu verkaufen, und so den Tatbestand der Bodenspekulation setzen, der dann erst nach dem Ende der Krise in Erscheinung tritt.

II. Aus dem Umstand, dass die Bodenspekulation eine Bodenpreissteigerung zum Nachteil der Volkswirtschaft und zum individuellen Vorteil ungerechtfertigt ausnützt, darf aber nicht der Schluss gezogen werden, dass die Bodenpreissteigerung die Ursache und die Bodenspekulation ihre Folge seien. Die erstere ist für die zweite lediglich die begriffliche und auch die tatsächliche Voraussetzung. Damit die Steigerung der Bodenpreise in spekulativer Weise ausgenützt wird, ist neben dem «laisser faire laisser aller» noch eine *besondere Einstellung der handelnden Menschen erforderlich,* nämlich ein über ein tragbares Mass hinausgehendes *Gewinnstreben.* Wenn man den Bodenhandel der Handels- und Gewerbefreiheit unterstellt, so wird man der Bodenspekulation wohl nie beikommen, es wäre denn, dass man die Steigerung der Bodenpreise verhindern könnte. Solange eine Umstellung in der Bodenpolitik abgelehnt wird, wird man dies auch gar nicht können. Es dürfte eine der segenreichsten Aufgaben der Landesplanung sein, den Boden für eine derartige Umstellung vorzubereiten oder zu ebnen. Ich weiss, dass man sich in dieser Hinsicht auf der Ebene des Wunschdenkens und des Seinsollenden bewegt. Auf lange Sicht kann hier lediglich die Prognose gestellt werden, dass bei einem Treibenlassen der Dinge der Boden immer teurer wird, da er infolge der stetigen Ausdehnung des für Wohn-, Verkehrs-, Arbeits- und Erholungsräume benötigten Landes immer rarer und knapper wird, bis eine Grenze erreicht wird, die nicht mehr unterschritten werden darf, sollen Wirtschaft und Volk eine ihrer wesentlichen Existenzgrundlagen nicht verlieren. Dass die Bodenpreissteigerung auch einen Einfluss auf die Preisspirale ausüben dürfte, bedarf wohl kaum einer näheren Erörterung. Es mag in diesem Zusammenhange bloss an die Relationen zwischen Bodenpreis, Mietzins und Lohnentwicklung hingedeutet werden.

Wenn man die Entwicklung der Bodenpreise dem Spiel von Angebot und Nachfrage unterstellt, so kann sich die Preiskurve ja nur nach oben bewegen. Denn mit der zunehmenden Knappheit des zur wirtschaftlichen Nutzung verfügbaren Bodens muss das Angebot stetig sinken, während die Nachfrage ohne Unterbruch ansteigt, jedenfalls so lange, als eine Vermehrung des nutzbaren Bodens nicht in der gleichen Proportionalität gehalten werden kann mit der Zunahme der Bevölkerung und der industriellen Bedürfnisse, was praktisch für unser Land nicht möglich ist. Lediglich eine wirtschaftliche Krise könnte die Nachfrage sinken lassen. Doch wird man kaum sagen wollen, dass eine Krise das normale Korrekturmittel für eine richtig geordnete Wirtschaft sein kann. Man darf vielleicht auch die etwas häretisch anmutende Frage aufwerfen, ob denn die Preisbildungsregel von Angebot und Nachfrage auf den Boden mit Fug und Recht zur Anwendung gebracht werde. Sollte diese Regel nicht eher nur dann Geltung haben, wenn das der Bedarfsbefriedigung dienende Gut frei reproduzierbar ist, was eben beim Boden nicht zutrifft?

III. Wagt man an eine Umstellung in der Bodenpolitik nicht heranzugehen, und ich glaube, dass die Zeit dazu nicht reif ist, so wird man sich mit der stetigen Steigerung der Bodenpreise so oder so abfinden müssen. Mit dieser Konzeption ist dann aber leider das Phänomen der Bodenspekulation in Kauf zu nehmen. Eine Umstellung der Menschen zu erwarten, wäre wohl eine Illusion, wenn es sich um Interessen des Erwerbes und des Vermögens handelt. Um den Bodenspekulanten das Handwerk zu legen, wäre mit Verbotsvorschriften allein wenig zu erreichen, da die Versuchung zu einem spekulativen Gewinn gar leicht selbst den Nichtspekulanten zum Spekulanten zu machen vermag. Immerhin mag es eine auffallende Erscheinung sein, dass der Zinswucher vom Strafgesetz erfasst wird, nicht aber der Bodenwucher, der in seinen Konsequenzen für das gemeinsame Wohl ebenso schädlich ist, wenn nicht mehr, als jener. Mit der zunehmenden Bodenknappheit kann ja auch eine Notlage ausgebeutet werden. Um die Bodenspekulation von der ideellen Seite zu bekämpfen, wäre eine Stärkung der wirtschaftlichen Moral erstes Erfordernis und eine entsprechende Stärkung des Charakters der Bodeneigentümer, die das Gegengewicht zur Versuchung der Ausbeutung einer Bodenpreissteigerung zu schaffen vermöchten. Dieser moralische Imperativ hat aber wohl nur im Wunschdenken einen Nährboden.

Da keine oder wohl zu schwache Zeichen für eine Umstellung der Bodenpolitik real sichtbar sind, die geeignet sein könnte, der konstanten Erhöhung der Bodenpreise entgegenzuwirken, und von der ideellen Seite auch keine Hilfe zur Ausschaltung einer Bodenspekulation zu erwarten ist, so bleibt eben keine andere Lösung erfindlich, als die Bodenspekulation in ihren Erscheinungsformen zu bekämpfen. Es ist klar, dass diese lediglich eine *Symptom-Therapie* bedeutet. Sie ist aber der einzige Weg, der offen steht, um die grössten Auswüchse repressiv zu erfassen. Die bereits erwähnte Studienkommission hat eine Reihe solcher Massnahmen aufgezeigt, die mehr oder weniger geeignet sein können, die Bodenspekulation zu bekämpfen oder wenigstens zu erschweren. Dass es sich dabei nur um Palliativmittel handeln kann, war der Kommission nicht entgangen. Nachdem schon diese Vorschläge in interessierten Kreisen auf Ablehnung gestossen sind, so wäre es einer Sisyphusarbeit gleich-

gekommen, hätte sie radikalere Mittel ausfindig machen wollen, die eine Aenderung der Verfassung und eine bodenpolitische Umstellung vorausgesetzt hätten.

C. Massnahmen gegen die Bodenspekulation

I. Das sicherste Mittel, um der Bodenspekulation das Wasser abzugraben, würde darin bestehen, dass die Preisentwicklung von der *Angebotsseite* her gezügelt würde. Wäre der Boden frei vermehrbar, so müsste diese Massnahme an vorderster Stelle stehen. Denn wenn die Bodenpreissteigerung durch eine Angebotsvermehrung unter Druck gehalten werden könnte, so dürfte auch das Spiel von Angebot und Nachfrage als Preisbildungsregel der freien Entfaltung anheimgestellt bleiben. Da aber nach den natürlichen Gegebenheiten die freie Vermehrbarkeit des Bodens ausgeschlossen ist, so fällt dieses Mittel zum voraus ausser Betracht. Wir müssen uns daher nach anderen, dem Wirkgrad nach schwächeren Massnahmen umsehen.

II. Von einer *Konzessionierung der Liegenschaftsvermittlung,* um mit der schwächsten Massnahme zu beginnen, ist nicht viel zu erwarten. Wohl wird dieses Institut mitunter zu einer spekulativen Tätigkeit missbraucht, so bei Mäkleraufträgen des Verkäufers mit der Klausel, dass der Vermittler neben der ortsüblichen Provision noch am erzielbaren Mehrerlös partizipieren kann. Weniger spekulativ indiziert, wenn auch nicht weniger unerwünscht sind die Schiedgerichtsklauseln, die wohl kaum im Interesse des Auftraggebers mit offensichtlicher Vorliebe in Grundstückmäklerverträgen Aufnahme finden. Gestützt auf Art. 31, Abs. 2 BV bleibt es den Kantonen vorbehalten, gewerbepolizeiliche Bestimmungen über die Ausübung des Mäklergewerbes aufzustellen, was ihnen die Befugnis geben dürfte, Missbräuche mit diesem Institut der Liegenschaftsvermittlung abzustellen. Für die Liegenschaftenvermittlung im landwirtschaftlichen Bereiche hat das Bundesgesetz vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes, Art. 22, eine Pflicht zum Erlasse von Vorschriften über die gewerbsmässige Vermittlung von Verträgen über landwirtschaftliche Liegenschaften aufgestellt.

III. Um vor allem der besonders ominösen kurzfristigen Bodenspekulation zu begegnen, ist schon wiederholt die Aufstellung einer *Sperrfrist* angeregt worden, d. h. ein Verbot, eine Liegenschaft vor Ablauf einer bestimmten Frist wieder zu verkaufen. Wir kennen dieses Rechtsinstitut für landwirtschaftliche Grundstücke schon seit dem Beschluss des Bundesrates vom 16. Oktober 1936[3], der eine Abänderung von Art. 218 OR brachte, die vom Art. 95 des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 1940 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen und zuletzt durch Art. 50 EGG übernommen und damit zum Dauerrecht erhoben wurde. Die Erfahrungen, die damit gemacht wurden, werden in der überwiegenden Mehrheit als günstig bezeichnet. Ob sich die gleiche Massnahme aber auch für nichtlandwirtschaftliche Liegenschaften ebenso eignen würde, steht auf einem anderen Blatte. Die Sperrfrist will vorzüglich die *Stabilität* in den Eigentumsverhältnissen fördern. Bei den nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken spielt diese aber nicht die gleiche Rolle wie beim landwirtschaftlichen Grundbesitz. Abgesehen von den Umgehungsmanövern durch Einschaltung von Strohmännern, Gründung von Immobilien-Aktiengesellschaften und der Flucht in den aussergrundbuchlichen Verkehr wird von dieser Massnahme eher eine Verengerung des Angebotes und damit eine Verstärkung der Preissteigerung befürchtet. Und wenn die nicht vermeidbare Möglichkeit zur Erteilung von Ausnahmebewilligungen lax gehandhabt würde, so stumpft sich dieses Mittel ohne weiteres zur Untauglichkeit ab. Wird sie auf die nicht überbauten Grundstücke beschränkt, so dürfte ihre Wirksamkeit erst recht bescheiden sein. Zudem wäre der Weg zu ihrer legalen Umgehung sehr weit geöffnet. Es versteht sich wohl auch von selber, dass dem Bauunternehmer, der Bauland zur Errichtung von Wohnungen erwirbt, die Bewilligung zu einer früheren Veräusserung vorbehalten werden müsste, wenn eine Beeinträchtigung des Wohnungsbaues vermieden werden will, was für Orte von Wohnungsknappheit unerwünscht sein müsste.

Gegenüber den Bedenken gegen die Einführung einer Sperrfrist von etwa drei bis fünf Jahren mit einer Bewilligung zu einer vorzeitigen Veräusserung mag bemerkt werden, dass der Erfolg von der Art der Handhabung der Bewilligungspraxis abhängt. Bei kluger und speditiver Durchführung des Verfahrens würde eine Sperrfrist bestimmt eine wohltuende Wirkung gegen die Bodenspekulation entfalten. Dass auch dem Bauunternehmer die Einreichung eines Bewilligungsgesuches ebenso zumutbar sein dürfte wie einem Bauern, erscheint wohl nicht abwegig. Ob es nicht auch Bauunternehmer geben könnte, die spekulativ veranlagt sind und der Preissteigerung im Wohngrundstückmarkte Vorschub leisten, mag hier nicht weiter verfolgt werden. Dass mit einer Sperrfrist eine Einschränkung der Verfügungsfreiheit verbunden wäre, mag nebenbei erwähnt sein.

Trotz aller Bedenken dürfte die Einführung einer Sperrfrist wie für landwirtschaftliche, so auch für nichtlandwirtschaftliche Liegenschaften volkswirtschaftlich von Nutzen sein. Mit einer entsprechend ausgebildeten Ausnahme- und Bewilligungsbestimmung könnten die befürchteten Nachteile wirtschaftlicher Natur sicherlich aufgefangen werden.

IV. Die antispekulative Wirkung einer Sperrfrist liesse sich durch antispekulativ gezielte Massnahmen wie z. B. eine *Beschränkung des Bodenkredites* verstärken. Da der Bodenspekulant sein Gewerbe in der Regel nicht ohne Kredit zu betreiben vermag, zumal wenn ihm ein Riegel vor die kurzfristige Bodenspe-

[3] Vgl. dazu *Jenny*, «Die Sperrfrist im Verkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken», in ZBGR *18*, 165 ff.

kulation geschoben wird, so dürfte es auf der Hand liegen, dass kreditpolitische Beschränkungen die Bodenspekulation wenn nicht zu unterbinden, so doch fühlbar zu dämpfen vermöchten. Die Erfahrungen der Jahre 1957/58 geben hierüber ein deutliches Indiz. Zwei Möglichkeiten können hierbei ins Auge gefasst werden, je nachdem, ob man die Schranke im hypothekarischen oder für den allgemeinen Kredit ansetzen will.

1. Auf dem Gebiete des Hypothekarkreditwesens käme die Einführung einer *Pfandbelastungsgrenze* in Betracht, wie wir sie nach Art. 84 des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 1940 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen für einen beschränkten Objektskreis kennen. Für landwirtschaftliche Liegenschaften hat sich diese Massnahme bewährt. Sie ist damals allerdings nicht als antispekulative Massnahme konzipiert worden, sondern mit dem Ziele, eine neue Ueberschuldung der landwirtschaftlichen Liegenschaften zu verhüten. In ihrer Nebenwirkung mag sie wohl auch antispekulative Effekte mit sich bringen. Die Schwierigkeiten, die einer Einführung auf nichtlandwirtschaftliche Liegenschaften im Wege stehen, liegen auf einem anderen Gebiete. Bei den landwirtschaftlichen Liegenschaften liess sich die Grenze relativ leicht ziehen, indem sich für die Bewertung dieser Grundstücke das Ertragswertprinzip allgemein durchgesetzt hat. Für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke wäre aber ein anderer Masstab zu finden. Wenn man für Miet- und überbaute Liegenschaften eine Belastungsgrenze aus einer Kombination zwischen Bodenwert und Bauwert einerseits und Ertragswert anderseits festlegen könnte, so würde es doch schwer halten, für noch unüberbautes Bauland eine objektive Limite zu eruieren, es wäre denn, man wollte diese so tief ansetzen, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung wirtschaftlich schutzwürdiger Werte in Kauf genommen würde. Dann hätten auch die nicht spekulativ eingestellten Eigentümer darunter zu leiden. Damit ist gleichzeitig die grösste Schwäche einer Pfandbelastungsgrenze berührt. Wenn ihr auch ein Druck auf die Verkehrswerte nicht zum voraus abgesprochen werden kann, so würde ihr doch der Nachteil anhaften, wonach sie den gesamten nichtlandwirtschaftlichen Grundbesitz treffen würde, also auch denjenigen Eigentümer, dem jede spekulative Absicht ferne liegt. Dieser Gesichtspunkt wie auch die Schwierigkeiten ihrer Festlegung und nicht zuletzt die Zweifel an ihrer dem Aufwand entsprechenden Wirksamkeit mögen gegen die Einführung einer Belastungsgrenze entscheidend sein. Die Abneigung gegen diese Massnahme darf um so mehr ins Gewicht fallen, wenn andere, die Handels- und Gewerbefreiheit weniger einschränkende Mittel verfügbar sind, die das gleiche Ziel mit nicht geringeren Erfolgsaussichten erreichen dürften, die ja ohnehin eine notwendige Ergänzung zu einer Pfandbelastungsgrenze darstellen.

2. Würde dem Spekulanten der Weg zur Beschaffung von Fremdkapital durch eine Pfandbelastungsgrenze versperrt, so würde er sich dieses durch den teureren Mobiliar- oder den Personalkredit zu erwerben suchen, was im Falle der Ueberwälzungsmöglichkeit den Bodenpreis letzten Endes nur noch erhöhen würde. Man müsste daher notgedrungen eine ergänzende *kreditpolitische Massnahme* vorsehen. Die restriktive Kreditpolitik der Banken in den Jahren 1957/58 hat erfahrungsgemäss die Spekulation fühlbar eingedämmt, obschon ihr ein spezifisch antispekulatives Ziel ferne lag. Nun liesse sich diese Massnahme mit einer solchen Spitze durch eine *freiwillige Vereinbarung* unter den gewerbsmässigen Geldgebern ins Leben rufen, um den Spekulanten gegenüber den Kredit einzuschränken. Man denke dabei etwa an das Vorbild des im Jahre 1951 unter den Banken abgeschlossenen Gentlemen's Agreement über die Baufinanzierung, das bis zum Jahre 1957 in Kraft war. Wenn sich dabei eine geschlossene Front unter allen in Betracht fallenden Geldgebern herstellen liesse, so könnte gleichzeitig auch der Hypothekarkredit erfasst werden, so dass eine Kreditschranke privater Natur sowohl für diesen wie auch für den gewöhnlichen, nicht hypothekarischen Kredit auf einen Anhieb aufgerichtet werden könnte. Ob sich die Kreditinstitute, die Versicherungsgesellschaften, die Investmenttrusts und die grösseren Pensionskassen zu einer solchen Massnahme bereitfinden würden, steht allerdings auf einem anderen Blatte.

Diese Schwierigkeiten wären aber nicht die einzigen. Soll der kreditpolitischen Massnahme ein antispekulativer Akzent verliehen werden, so müsste man dem Geldgeber auch die Kriterien mitgeben, damit er in jedem Einzelfalle beurteilen kann, ob der Gesuchsteller ein Bodenspekulant sei oder nicht. Im Falle von Notorietät wäre ein Urteil bald gemacht. Allein, es gibt auch verkappte Spekulanten, und zudem wäre der Weg über das Strohmännertum immer noch offen. Der «grosse» und gefährlichere Bodenspekulant würde auch kaum erfasst werden; denn entweder ist er kapitalkräftig und bedarf keines Fremdkapitals, oder er findet andere Kanäle der Geldbeschaffung.

V. Das wohl wirksamste Mittel zur Bekämpfung der Bodenspekulation wird von vielen in der Durchführung einer *Bodenreservepolitik* durch das Gemeinwesen erblickt. Mit einigen Vorbehalten kann dieser Auffassung zugestimmt werden. Zur Klarstellung des Begriffes soll zunächst festgelegt werden, dass von einer Bodenreservepolitik mit dem Ziel, einem Ansteigen der Bodenpreise zu begegnen, nur dann die Rede sein kann, wenn der Boden vom Gemeinwesen zu dem Zwecke erworben wird, ihn unter sichernden Bedingungen gegen Preissteigerungen zum Bau von Wohnungen mit sozial erträglichen Mietzinsen an Dritte wieder abzugeben. Die Anlage von Landreserven, die zur Verwirklichung öffentlicher Aufgaben früher oder später benötigt werden (z. B. für den Bau von Verwaltungs- oder Schulhäusern, für die

Anlage von Strassen und Erholungsplätzen usw.) fällt daher nicht in den Rahmen einer Bodenreservepolitik in dem hier in Frage stehenden Sinne. Denn diese Reservepolitik ist Aufgabe einer normalen, vorausschauenden Verwaltungstätigkeit der Behörden aller Gemeinwesen, nicht etwa bloss der Gemeinden, was zu betonen nicht nebensächlich sein dürfte, wenn der Satz vom «gouverner c'est prévoir» noch eine praktische Bedeutung haben soll. Tatsächlich dürfte diese «Bodenreservepolitik» von den meisten städtischen Gemeinwesen mit mehr oder weniger Erfolg geübt worden sein.

Die Erkenntnis, dass das Gemeinwesen eine weitergehende Bodenpolitik befolgen sollte, wenn sie dem Steigen der Bodenrente im und um das Weichbild einer Stadt entgegenwirken will, ist nicht eine neue Errungenschaft. Schon vor 65 Jahren hat die Stadt Ulm eine vorbildliche Bodenpolitik inauguriert mit dem Ziel, die Stadt solle möglichst viel eigenen Grund und Boden besitzen. Auch die grösseren Schweizer Städte haben seit einer Reihe von Jahren im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel Bodenreserven angelegt, um sie zu gegebener Zeit und mit den erforderlichen Kautelen für ortsplanerische Zwecke und zur Bekämpfung der Bodenspekulation zu verwenden. Als besonderes Beispiel dieser Art mag das Handeln der Stadt La Chaux-de-Fonds erwähnt werden. Diese hat in den Jahren 1945 bis 1959 Land im Umfange von rund 1 400 000 m² zum Preise von rund 2,5 Millionen Franken angekauft. Der Quadratmeter kam sie demnach auf Fr. 1.80 zu stehen. Davon hat sie im Laufe der 15 Jahre 530 000 m² zum Bau von Wohngebäuden, Einfamilienhäusern, von Garagen und industriellen und kommerziellen Bauten zu einem Preise von unter zwei Millionen Franken wieder verkauft. 21 000 m² Boden hat sie für den sozialen Wohnungsbau unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Gegenüber einer Bodenreservepolitik mit antispekulativem Ziele werden gerne folgende *Einwände* und *Bedenken* erhoben.

1. Zu einer solchen Politik sei es *zu spät.* Dagegen ist zu bemerken, dass dieser Einwand aus dem Tag geboren erscheint und des Blickes in die Zukunft ermangelt. Wie wir gesehen haben, steigt der Preis des Bodens in Gegenden, die einer wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung zugänglich sind, stetig und mit der zunehmenden Verknappung in einer eher steileren als flachen Kurve. In diesen Gebieten wird der Boden immer teurer. Es kann daher nie zu spät sein für ein Gemeinwesen, mit einer Bodenreservepolitik zu beginnen.

2. Gegen eine Bodenreservepolitik des Gemeinwesens wird gerne eingewendet, *sie treibe die Bodenpreise eher in die Höhe,* als dass sie preisdämpfend wirke. Indem das Gemeinwesen auf dem Liegenschaftsmarkt als Käufer auftrete, verengere es die Fläche des dem freien Handel noch zur Verfügung stehenden Bodens. Wenn man den Blick nur auf die Gegenwart einstellt und nicht in die fernere Zukunft richtet, so kann diesem Einwand ein Kern von Wahrheit nicht wohl abgesprochen werden. Allein, die antispekulative Wirkung darf von einer solchen Massnahme nicht sofort erwartet werden. Sie tritt erst dann ein, wenn das Gemeinwesen nach Durchlauf einer bestimmten Preissteigerung den früher und zu billigerem Preise erworbenen Boden zu Einstandspreisen für die ihm besonders vordringlichen, im Interesse des Gemeinwohls liegenden Zwecke abgibt, sei es zu Eigentum, sei es, was im Dienste des öffentlichen Wohles zweckmässiger sein dürfte, in der Form von Baurechten. Um eine preisdämpfende Wirkung zu erreichen, muss die Bodenreserve einen gewissen Umfang aufweisen, den herbeizuschaffen eine langfristige und vorausschauende Reservepolitik voraussetzt.

3. Ein weiterer Einwand lässt sich auf die Befürchtung zurückführen, die Bodenreservepolitik des Gemeinwesens *schmälere den Raum für das Privateigentum* an Grund und Boden. Diese Gefahr wird offenbar übertrieben eingeschätzt. Kein Gemeinwesen unseres Landes wird je in der Lage sein, den gesamten Boden innerhalb seiner Grenzen in sein Eigentum zu bringen. Und wenn sich eine Gefahr für das private Bodeneigentum abzeichnen sollte, so ist ihr Grund wohl doch nicht zuletzt in einer asozialen Ausnützung der Bodenrente, in ungerechtfertigter Preistreiberei und im Krebsübel der Bodenspekulation zu suchen, und nicht in Massnahmen, die diese Erscheinungen bekämpfen wollen und auf weite Sicht das Privateigentum an Grund und Boden zu wahren geeignet sein dürften.

4. Vielfach wird die Bodenreservepolitik der Gemeinden kritisiert mit dem Hinweis, dass sich das Gemeinwesen damit nur Land sichert, in der Abgabe aber sehr zurückhaltend und in der Regel abgeneigt sei, das Land zum Selbstkostenpreis wieder zu verkaufen. Es *fordere* nicht ungerne dafür wie ein Privater den *überhöhten Marktpreis,* so dass von einer Hemmung der Preissteigerung von dieser Seite nicht die Rede sein könne. Es ist leider nicht zu leugnen, dass es vorwiegend fiskalisch orientierte Kommunalverwaltungen gegeben hat und auch weiterhin geben wird, die glauben, wie ein privater Grundeigentümer die Steigerung der Bodenrente ausnützen zu sollen. Eine Landabgabe zum Selbstkostenpreis könne als versteckte Subvention angesehen werden und trage die Gefahr einer Verpolitisierung in sich. Es liegt auf der Hand, dass eine Bodenreservepolitik nach dieser Auffassung konzipiert keine Politik sein kann, die einer preissteigernden Entwicklung entgegenwirkt und die Bodenspekulation einzudämmen vermag. Hier liegt der Unterschied lediglich in der veränderten Weichenstellung für die Abschöpfung einer Bodenpreissteigerung. Statt dass diese in das private Portemonnaie übergeführt wird, geht sie in die Gemeindekasse. Eine richtig verstandene Bodenreservepolitik wird dagegen das Reserveland nicht mehr oder nur ausnahmsweise wieder in das private Eigentum überführen. Sonst wird gegebenenfalls die preissteigernde

Entwicklung nur zeitlich vorübergehend, und nicht dauernd gehemmt, was doch der Sinn einer weitausschauenden Bodenreservepolitik sein soll. Damit soll nicht gesagt sein, dass ein Gemeinwesen nicht zu besondern Zwecken, wie z. B. zu verkehrspolitischen oder ortsplanerischen Zwecken, eine Bodenreserve bloss vorübergehend anschaffen kann. Es mag hierbei an die Möglichkeit von Realersatzleistungen gedacht werden. Wesentlich dürfte für eine richtig verstandene und aktive Bodenreservepolitik doch sein, *den Bodenpreis nach Möglichkeit tief zu halten.* Und wenn dieses Ziel aus fiskalischen Erwägungen vernachlässigt wird, so lässt sich doch wohl die Gegenfrage stellen, ohne beschönigen zu wollen, weshalb die Abzweigung einer Bodenpreissteigerung in die Gemeinde- oder Staatskasse vom Standpunkt des öffentlichen Rechts aus betrachtet schlimmer sein soll als das Einstreichen eines Gewinnes durch den Bürger. Grundsätzlich möchte ich aber den Standpunkt mit allem Nachdruck vertreten, dass eine Bodenreservepolitik des Gemeinwesens sich nur dann rechtfertigen lässt, wenn sie das Ziel verfolgt, damit der Steigerung der Bodenpreise und der Bodenspekulation entgegenzuwirken, was bei einer Ausnützung der Preissteigerung wohl kaum der Fall sein kann.

5. Eine Bodenreservepolitik des Gemeinwesens lässt sich *in verschiedener Stärke ausgestalten.*

a) Die *einfache Form* hat den Vorteil, dass sie keine besondere gesetzliche Grundlage eidgenössischen Rechts erfordert. Die Gemeinde kann diese ausüben, so oft ihr zur Veräusserung gelangender Boden offeriert wird oder so oft sie von einer Verkaufsgelegenheit erfährt, sofern ihr die notwendigen Geldmittel zur Verfügung stehen. Ob zur konkreten Erwerbs- und Verwertungstätigkeit allenfalls die Bürgerschaft ihre Genehmigung abzugeben hat oder dagegen Einspruch erheben kann, ist eine Frage der Gemeindeorganisation der betreffenden Gemeinde. Eine vorsichtige und kluge Bodenreservepolitik wird dem wertmässigen Gleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung die zumutbare Aufmerksamkeit schenken, so dass aus ihr im Endergebnis keine materielle Mehrverschuldung resultieren wird. Der geleisteten Kaufzahlung steht der Wert des gekauften Reservelandes gegenüber, das dem Anlagevermögen der Gemeinde zugewiesen wird. Der Gemeinde dürfte es daher auch nicht schwer fallen, das erforderliche Geld auf dem Wege des Darleihens vom staatlichen Geldinstitut oder des öffentlichen Anleihens erhältlich zu machen. Besser ist es allerdings, wenn sie es aus dem Ueberschuss der ordentlichen Rechnung herauswirtschaftet.

Ist von der finanziellen Seite das Bedenken einer mangelnden Finanzkraft nicht allzu schwer zu nehmen, so kann sich eine Schwäche der freien Bodenreservepolitik im Innewerden von günstigen Kaufsgelegenheiten und unter Umständen in der Abneigung der Verkäufer, das Land dem Gemeinwesen zu verkaufen, zeigen. Mit der Aufstellung einer *Meldepflicht des Grundbuchamtes oder des Grundbuchgeometers,* ihnen zur Kenntnis gelangende Erwerbsmöglichkeiten der zuständigen Gemeindestelle namhaft zu machen, könnte man versucht sein, dieser Schwierigkeit zu begegnen. Diese Massnahme würde aber wohl kaum grossen Erfolg versprechen, da die Meldungen meist zu spät eintreffen würden. Wenn der Grundbuchverwalter von der Transaktion etwas erfährt, sind die Verhandlungen unter den Parteien, wenn nicht abgeschlossen, so doch so weit gediehen, dass ein Wechsel auf der Käuferseite nicht mehr genehm wäre. Dasselbe gilt auch für eine Meldepflicht des Geometers, der von einer beabsichtigten Eigentumsänderung nur bei den der Grundbuchanmeldung vorgehenden Zusammenlegungen oder Zerstückelungen in Kenntnis gesetzt wird. Abgesehen davon, dass hier leicht ein Leerlauf entstehen könnte, würde ein Einbruch in die Geheimhaltung des grundbuchlichen Verfahrens vom Verkehr kaum geschätzt werden. Eine aktive und umsichtige Gemeindeverwaltung wird einer solchen Krücke übrigens auch gar nicht bedürfen.

b) Eine Bodenreservepolitik liesse sich in Verbindung mit einigen Massnahmen rechtlicher Art wesentlich verstärken. Die *verstärkte Reservepolitik* könnte durch Erteilung eines Enteignungsrechtes, eines gesetzlichen Kaufs- und Vorkaufsrechtes sowie eines vertraglichen Kaufs- und Vorkaufsrechtes wirksam gefördert werden.

aa) Es dürfte ohne weiteres einleuchten, dass dem Gemeinwesen eine überaus starke Handhabe zur Durchsetzung einer aktiven Bodenreservepolitik gegeben würde, wenn ihm zu diesem Zwecke die Befugnis zuerkannt würde, sich das Eigentum an Boden in Entwicklungsgebieten auf dem *Expropriationswege anzueignen.* Es mag hier dahingestellt bleiben, ob die verfassungsrechtliche Grundlage nach Art. 23 BV zu einer dahingehenden Ergänzung des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung hinreichen würde. Selbst wenn man so weit gehen wollte, den Erwerb von Boden für den sozialen Wohnungsbau als eine Aufgabe des Gemeinwesens «für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke», die vom Bundesgesetzgeber anerkannt sind (Art. 1 und 3 EntG), betrachten wollte, so wäre dieser Eingriff wohl wenig erfolgversprechend, nachdem eine Enteignung nur gegen volle Entschädigung erfolgen kann (Art. 16 EntG). Das Gemeinwesen müsste demnach den vollen Verkehrswert zur Zeit der Enteignung ausrichten, was einer Bodenreservepolitik nicht unbedingt zuträglich sein könnte. Da die Aufgabe, den sozialen Wohnungsbau zu fördern, in erster Linie den Gemeinden zufällt, wäre es Sache des kantonalen Expropriationsgesetzgebers, ein derartiges Enteignungsrecht vorzusehen für Fälle, in denen dies notwendig wäre.

bb) Ein *gesetzliches Kaufsrecht* würde ein wirksames und scharfes Instrument zur Durchsetzung einer aktiven Bodenreservepolitik abgeben. Das dazu berechtigte Gemeinwesen könnte nach einem derartigen Rechte ein Zugrecht gegenüber jedem Eigen-

tümer von Grund und Boden innerhalb den Grenzen des Gemeinwesens ausüben. Wie und auf welchem Wege der zu zahlende Kaufpreis festzulegen wäre, bedürfte besonderer Abwägung und Regelung. Im Effekt käme ein gesetzliches Zugrecht auf eine Enteignung hinaus, was wieder die volle Entschädigung, d. h. die Zahlung des Verkehrswertes, voraussetzen müsste.

Auch ein *limitiertes, gesetzliches Vorkaufsrecht* würde in seiner konkreten Regelung denselben Schwierigkeiten und Nachteilen begegnen. Mit neutralen Experten zur Feststellung des Kaufpreises wäre im einen wie im anderen Falle wenig Befriedigendes zu erreichen.

Gesetzt den Fall, man wollte ein gesetzliches Kaufs- und Vorkaufsrecht trotz den erwähnten Mängeln zur Stütze einer Bodenreservepolitik einführen, so wäre eine Revision der Bundesverfassung nicht zu umgehen. Denn aus Art. 31bis, Abs. 3 BV könnte der Bundesgesetzgeber die Befugnis dazu nicht herleiten, jedenfalls nicht soweit nichtlandwirtschaftliche Grundstücke betroffen werden sollen. Eine Vorlage zu einer Verfassungsrevision dürfte aber wenig Aussicht auf Erfolg haben.

cc) Als Mittel zur erleichterten Durchführung einer Bodenreservepolitik und zur Verstärkung ihrer Wirkung bleibt von den ohne eine wesentliche Aenderung von Gesetzesrecht möglichen Massnahmen die Anwendung des *vertraglichen Kaufs- und Vorkaufsrechtes* (Art. 681 und 783 ZGB) offen. Ihre Schwäche liegt in der fehlenden Bereitschaft der Grundeigentümer, ein solches Recht dem Gemeinwesen auf vertraglichem Wege einzuräumen. Einem Kaufsrecht oder einem sog. limitierten Vorkaufsrecht, d. h. einem Vorkaufsrecht mit zum voraus festgelegtem Kaufpreis, steht er meist ablehnend gegenüber, da er eine zwischen der Einräumung des Rechtes und der Ausübung mögliche Bodenpreissteigerung selber ausnützen und sie nicht dem Gemeinwesen überlassen will. Gerade in Entwicklungsgebieten — und Grundstücke in diesen kämen vorzugsweise in Betracht — weiss der Eigentümer, dem die Marktübersicht nicht abgeht, die Chance einer Wertsteigerung sehr wohl wahrzunehmen.

Eine besondere Schwäche dieser Rechtsinstitute im Dienste einer Bodenreservepolitik ist auch darin zu erblicken, dass der *Vormerkungsschutz* zur Sicherung gegen Dritterwerber auf zehn Jahre beschränkt ist (Art. 681, Abs. 3, und 683, Abs. 2 ZGB). Eine Revision des ZGB im Sinne einer Verlängerung dieser Frist auf 15 oder 20 Jahre würde allerdings kaum auf allzu grosse Schwierigkeiten stossen. Wenn man dieses Rechtsinstitut für eine Bodenreservepolitik des Gemeinwesens irgendwie tauglich gestalten wollte, müsste man den Vormerkungsschutz zugunsten des Gemeinwesens auf 20 Jahre ausdehnen, was aber wieder den Widerstand der «Antietatisten» provozieren würde, die sicherlich diese Aenderung des Zivilrechts auch für den privaten Bürger fordern möchten. Ob sich eine solche mit Rücksicht auf die praktische Bedeutungslosigkeit der Massnahme rechtfertigen würde, möchte ich sehr bezweifeln.

Wie man sieht, hat auch die Förderung einer aktiven Bodenreservepolitik durch das Gemeinwesen ihre Haken, Schwierigkeiten und Bedenken. Trotz alledem sollte man nicht zuletzt im Interesse einer Erleichterung der Bestrebungen zur Durchführung einer Orts- und Regionalplanung eine Aktivierung der Bodenreservepolitik befürworten und unterstützen. Als Instrument zur Realisierung solcher Bestrebungen ist sie von grossem Werte und vielleicht noch zu wenig gewürdigt. Eine Zoneneinteilung würde mit der Nutzbarmachung dieses Instrumentes wesentlich erleichtert, wie auch eine Planung im Verkehrswesen.

D. Schlussbetrachtungen

Werfen wir noch einen Blick auf die Zusammenhänge zwischen Landes-, Regional- und Ortsplanung und die Bodenspekulation, so dürfte kaum bestritten werden, dass sich jene um so leichter durchführen lässt, je weniger wertvoll der Boden ist, der von planerischen Massnahmen erfasst wird. Je teurer der Boden ist, um so weniger werden die Eigentümer bereit sein, zu den Beschränkungen, die eine Planung so oder anders mit sich bringt, ihre Zustimmung zu geben, die beim Mangel eines einheitlichen und geschlossenen Planungsrechtes ja meist nicht zu umgehen ist. Da die Bodenspekulation eine preiserhöhende Wirkung auslösen kann und tendenziell auch anstrebt und zudem nicht selten gerade in jenen Gebieten aufzutreten pflegt, die für eine Planung von Interesse und meist dazu auch reif sind, so kann man die Anteilnahme der Vereinigung für Landesplanung an den Bestrebungen zur Bekämpfung der Bodenspekulation wohl unschwer verstehen. Und wenn man dann noch bedenkt, dass landesplanerische Massnahmen ohne Eingriffe in das Eigentumsrecht durch Aufstellung von Eigentumsbeschränkungen, sei es im Verfügungsrecht, sei es im Nutzungsrecht, nicht wohl möglich sind, sollen sie eine Dauerwirkung haben, so muss das Interesse erst recht wach werden. Denn wenn man von der Auffassung nicht wegkommt, wonach solche Eingriffe einen *enteignungsähnlichen Tatbestand* erfüllen können, der das Gemeinwesen *entschädigungspflichtig* macht[4], so wird man leicht begreifen, dass das Uebel der Bodenspekulation mit seiner preistreibenden Nebenwirkung und den anderen für ein Planungsunternehmen nachteiligen Begleiterscheinungen auch in den Kreisen der Vereinigung zum Aufsehen mahnen musste.

Unsere Ausführungen dürften den Schluss nahelegen, dass es keine leichte Aufgabe sein wird, de lege lata und ohne eine Umstellung in der Bodenpolitik überhaupt, Massnahmen ausfindig zu machen und in Vorschlag zu bringen, die die Bodenspekulation *wirksam zu unterbinden vermöchten.*

---

[4]S. dazu *Reichlin*, «Rechtsfragen der Landesplanung», Referat am Schweizerischen Juristentag 1947 in ZSR nF 1947, S. 171a ff., spez. S. 318 a ff.