

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

Band: 22 (1965)

Heft: 4

Artikel: Güterzusammenlegung und Revision des landwirtschaftlichen Bodenrechtes

Autor: Neukomm, W.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782839>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.10.2024

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

Güterzusammenlegung und Revision des landwirtschaftlichen Bodenrechtes

Von Dr.-Ing. agr. W. Neukomm, Vizedirektor des Schweizerischen Bauernverbandes, Brugg

Mehr als irgendein Zweig der Volkswirtschaft ist die Landwirtschaft mit Grund und Boden verbunden, aber auch den Naturgesetzen unterworfen. Mögen Schulung und Kenntnisse des Bauernstandes verbessert und damit die Methoden der Bebauung vervollkommen werden, Grundelement der Urproduktion bleibt stets das ihr zur Verfügung stehende Land mit seiner verschiedenartigen Beschaffenheit und Fruchtbarkeit in Verbindung mit den Einflüssen der Jahreszeiten im Wechsel von Sonne, Regen, Wärme und Frost. Die in der Natur selbst begründeten Faktoren lassen sich nicht ändern und wir wissen, dass diese natürlichen Produktionsbedingungen für eine rationelle Bodenbewirtschaftung nicht nur Vorteile bieten. Um so mehr ist es Pflicht und Aufgabe unserer Gesellschaft, durch gesetzgeberische und technische Massnahmen die Voraussetzungen für eine Steigerung der Ertragsfähigkeit unseres Bodens zu schaffen und zu fördern. Meine Aufgabe wird es sein, Sie kurz über die Zielsetzungen einer bäuerlichen Bodenpolitik im Dienste eines gesunden und leistungsfähigen Bauernstandes zu orientieren.

Die Errungenschaften der vergangenen Jahrhunderte im Kampf um die politische und wirtschaftliche Gleichberechtigung des Bauernstandes äusserten sich zu Beginn dieses Jahrhunderts im Privateigentum an Grund und Boden mit der vollen Verfügungsfreiheit. Es galt als Ausdruck des Eigentumsbegriffes und demgemäss als ideale und konsequente Lösung, dass der Bauer über sein Land frei verfügen, es verkaufen, aufteilen und beliebig hoch mit Pfandrechten belasten konnte. Der Gefahren dieser uneingeschränkten Freiheit war man sich damals kaum bewusst, und man schenkte ihnen begreiflicherweise auch keine Beachtung. Die Folgen waren eine oft weitgehende Gütersplittterung und zum Teil die Ueberschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen, deren Nachteile gerade unsere Generation wirtschaftlich schwer belasten.

Eine erste Korrektur dieser damals verständlichen, aber langfristig verfehlten Bodenpolitik erfolgte im Jahre 1912 mit der Aufnahme des bäuerlichen Erbrechtes in das Schweizerische Zivilgesetzbuch. Damit wurde dem fähigen Erben das Recht auf ungeteilte Zuweisung des Erbgutes zum Ertragswert zuerkannt, vorausgesetzt, dass es sich um eine wirtschaftliche Einheit handelte. Dieses nur fakultative Recht hatte sich im Laufe der Jahrzehnte im Unterlande eingelebt, findet dagegen noch heute nur mühsam Zugang im Berggebiet mit der stark traditionsgebundenen, aber völlig unzeitgemässen Realteilung.

Die haltlose, unkontrollierte und unvernünftige Verschuldung im Ersten Weltkrieg zeigte ihre verheerende Wirkung in der Krise der dreissiger Jahre, die laufende Notmassnahmen des Bundes und der Kantone notwendig machte. Im Zweiten Weltkrieg wurden die Lehren aus diesen Erfahrungen gezogen. Das Kriegsnotrecht beschränkte die zulässige Verschuldung auf 125 % des Ertragswertes, und diese Bestimmung ist 1947 in die ordentliche Gesetzgebung übernommen worden. Der Liegenschaftenhandel wurde der kantonalen Genehmigungspflicht unterstellt, mit dem Ziele, nichtlandwirtschaftliche Interessenten vom Erwerb landwirtschaftlicher Heimwesen auszuschliessen und den zulässigen Kaufpreis auf 130 % des Ertragswertes zu limitieren. Bei aller Kritik verfehlte dieses Kriegsnotrecht seine Wirkung nicht, doch waren die Bemühungen umsonst, die Genehmigungspflicht von Liegenschaftskäufen mit Preisbegrenzung in das ordentliche Nachkriegsbodenrecht von 1953 hinüberzuretten. Das Bundesgesetz zur Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes, das am 1. Januar 1953 das Kriegsnotrecht ablöste, trägt wohl einen schönen Titel, ist aber — abgesehen vom Vorkaufsrecht der Angehörigen des Verkäufers und der zehnjährigen Sperrfrist für Wiederverkauf von Land — ohne Inhalt und Wirkung. Es vermochte in dem Konjunkturgeschehen der vergangenen Jahrzehnte den Boden in keiner Weise vor seiner Verschandelung und Verschacherung zu schützen. Als blosse Handelsware ist der Boden zum Spielball der Spekulanten geworden, die Sucht nach Geld lockerte die Bindung zwischen Familie und Betrieb, die Baulandpsychose griff in den Bauernhäusern um sich, mit der Folge unüberlegter Verkäufe und einer wahllosen Ueberbauung unserer Landschaft. Die Preisgestaltung im landwirtschaftlichen Liegenschaftenverkehr entbehrte mehr und mehr einer vernünftigen Relation zur Zinsfähigkeit des Bodens bei landwirtschaftlicher Nutzung. Ist es darum verwunderlich, wenn sich beim familieninternen Handwechsel auf der Grundlage des Ertragswertes von seiten der Miterben immer mehr Schwierigkeiten einstellen, wenn ferner die junge, tüchtige Bauerngeneration ohne besondere finanzielle Mittel auf dem freien Markt keine Liegenschaften mehr zu Eigentum erwerben kann und wenn sich die Grundeigentümer aus Angst vor für sie unvorteilhaften Tauschgeschäften nur mühsam zu einer Güterregulierung bereifinden?

Es ist höchste Zeit, uns bewusst zu werden, dass diese fehlgeleitete Bodenpolitik unter dem Deckman-

tel der Freiheit sich schlecht verträgt mit der Staatsmaxime der immerwährenden Neutralität auf der Grundlage der militärischen und wirtschaftlichen Selbstverteidigung sowie dem verfassungsmässig verankerten Willen des Schweizervolkes zur Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft und eines gesunden Bauernstandes. Heute ernähren wir unser 5,5-Millionen-Volk zu 60 % aus eigenem Grund und Boden. Die Bevölkerung wächst, und zwar nach wohlwollenden Schätzungen auf etwa 10 Millionen in ungefähr drei Generationen. Diese Mehrbevölkerung braucht Platz zum Arbeiten und zum Wohnen. Planer haben errechnet, dass bei rationeller Verwendung des Baugrundes dazu weniger als 100 000 ha Kulturland, das heisst nicht einmal ein Zehntel des heute noch intensiv genutzten Landes, notwendig sein werden. Behauptungen, wonach die hochentwickelte Schweiz auf dem besten Weg voranschreite, ein Land ohne Bauern zu werden, entbehren also bei vernünftiger Raumnutzung der Realität.

Wir versuchten, die Leistungskraft der Landwirtschaft im Zeitalter des 10-Millionen-Schweizervolkes abzuschätzen. Unter der Annahme, dass uns weniger, aber der bessere und ein regulierter Boden zur Verfügung stehen wird und dass die Bewirtschaftung dieses Landes weiterhin auf der Grundlage gesunder bäuerlicher Familienbetriebe erfolgen kann, kommen wir zum Schluss, dass wir dank einer weiteren Leistungssteigerung dereinst unser Volk mit fast doppelter Bevölkerungszahl noch zu 40 bis 50 % aus eigener Produktion versorgen können.

Diese Schätzungen setzen nicht nur eine rationelle Nutzung des landwirtschaftlichen Bodens, sondern auch des Baugrundes voraus. Sie verlieren aber ihre Gültigkeit, wenn wir der heutigen Entwicklung tatenlos den Lauf lassen. Wir müssen ganz einfach zu unserem Boden als einem lebensnotwendigen, aber unvermehrten nationalen Gut mehr Sorge tragen, und in diesem Sinne sind schon seit zehn Jahren im Parlament und in der Öffentlichkeit Aufrufe ergangen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement als die zuständige Bundesstelle hat 1959 die Revision des bäuerlichen Bodenrechtes eingeleitet. Im Jahre 1963 ist den Kantonen und Wirtschaftsverbänden ein Gesetzesentwurf einer Expertenkommission zur Stellungnahme zugeleitet worden. Die Vertreter der Spitzenverbände der Arbeitgeberorganisationen nahmen diese Gelegenheit zum Anlass, einen Gegenterwurf mit allerdings den gleichen gesetzgeberischen Schwerpunkten auszuarbeiten.

Wenn ich Ihnen eine mögliche Synthese dieser beiden Vorlagen, die heute zur Diskussion stehen, zu geben versuche, so gehen beide Entwürfe von der Erkenntnis aus, dass einem landwirtschaftlichen Bodenrecht nur der langfristig landwirtschaftlich nutzbare Boden unterstellt werden kann und für das Wachstum unserer Wirtschaft zum voraus die erforderliche Baulandreserve für eine mehr oder weniger lange Entwicklungsphase ausgenommen werden muss. Die im Expertenentwurf vorgeschlagene Dreiteilung

unseres Wirtschaftsraumes in Bau-, Uebergangs- und Landwirtschaftszonen, welche als Grundlage einer möglichst wirksamen Güterregulierung die besten Voraussetzungen geschaffen hätte, scheint politisch nicht haltbar zu sein. Im Vordergrund steht darum die Schaffung von Bau- und Landwirtschaftszonen, wobei die Ausführung den Kantonen mit Delegationsrecht an die Gemeinden übertragen wird. Der Bauzone ist das Land für eine zeitlich überblickbare Bauentwicklung im Laufe mindestens einer Generation zuzuordnen. Die Fristbemessung ist noch umstritten, indem die Spitzenverbände eine weitere, die Expertenkommission eher eine engere Bauzone anstreben. Aus der Sicht der Zusammenlegung unseres ländlichen Grundbesitzes darf der Bauzonenring nicht zu weit gespannt werden, wobei wir im Einzelfalle allerdings auf die schon geschaffene Siedlungsweise Rücksicht zu nehmen haben, die vielfach zu einer grosszügigeren Zonenregelung zwingt.

Um von Anfang an eine wirksame Ordnung in der Nutzung und im Handel im ländlichen Gebiet sicherzustellen, ist die von der Expertenkommission vorgeschlagene bundesrechtliche Subsidiärlösung in das Gesetz aufzunehmen. Nach dieser gilt in den Gemeinden, die vorläufig noch über keinen Zonenplan verfügen, automatisch das überbaute sowie das leicht und räumlich deutlich abgrenzbare, erschlossene, voll baureife Land als Baugebiet. Alles übrige Land ist Landwirtschaftsgebiet und ist der entsprechenden landwirtschaftlichen Gesetzgebung unterstellt. Für rund 40 % unserer Gemeinden ohne wesentliche Bautätigkeit genügt vorläufig eine solche Regelung, um willkürliche, der Gegend fremde Entwicklungen aufzuhalten. Demgegenüber werden die Gemeinden mit lebhaftem Wachstum zur Schaffung der grosszügigeren Ordnung mit Bau- und Landwirtschaftszonen angehalten, und jeder Gemeinde bleibt der Weg zur Lenkung eines geordneten Wachstums offen.

Wir geben uns Rechenschaft darüber, dass die Zonenregelung die Grundlage bildet, um langfristig unsern Boden optimal nutzen zu können. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn wohl eine Landreserve für die zukünftige Ueberbauung ausgeschieden wird, das Land ausserhalb der Bauzone bzw. des Baugebietes aber grundsätzlich der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten und einer entsprechenden Gesetzgebung unterstellt wird.

Es hat darum die Meinung, dass die Landwirtschaftszone als geschlossenes landwirtschaftliches Wirtschaftsgebiet für eine rationelle Landbebauung erhalten bleiben soll, mit der Auflage, dass darin — abgesehen von Ausnahmen auf Grund schützenswerter Interessen oder aus wichtigen Gründen — nur land- und forstwirtschaftliche Bauten zugelassen werden. Damit könnten langfristig noch rund 1 Million Hektaren intensiv nutzbarer Wies- und Ackerboden vor den für die rationelle Bewirtschaftung verhängnisvollen Streubausiedlungen verschont werden und für die Güterregulierung, insbesondere auch für die Aus-

siedlung unserer Höfe, würden klare Ansatzpunkte geschaffen.

Dieser Stopp einer wahllosen Ueberbauung unserer Kulturlandschaft, der im landwirtschaftlichen Gebiet bereits eine Preisberuhigung bringen dürfte, muss noch mit einer weiteren Bestimmung ergänzt werden, um den landwirtschaftlichen Boden dem Bewirtschafter als Existenz- und Lebensgrundlage zu erhalten. Das Prinzip, dass der landwirtschaftliche Boden grundsätzlich dem gehören soll, der ihn bebaut, hat in beiden Vorlagen Anerkennung gefunden. Die Reihenfolge im Vorrecht auf landwirtschaftlichen Bodenerwerb ist wie folgt vorgesehen:

In erster Linie steht den Nachkommen des Verkäufers, soweit sie die Liegenschaft selber bewirtschaften wollen, ein Vorkaufsrecht auf ganze Heimwesen oder auf wesentliche Teile davon zum Schätzwert zu. Sodann sollen bestehende Güterzusammenlegungs- und ähnliche Körperschaften zum Zwecke der Bodenverbesserung in ihrem Wirkungskreis ein Vorkaufsrecht an Grundstücken haben, die am Unternehmen beteiligt sind. Es besteht aber die Auflage, dass dieser so erworbene Boden der Vergrößerung erhaltungswürdiger Klein- und Mittelbetriebe oder der Schaffung bäuerlicher Siedlungen dienen soll. Wir wollen diese Bestimmung in ihrer Wirksamkeit nicht überschätzen; sie kann aber bei gegebenen Verhältnissen zur Schaffung von Masseland nützlich sein.

Schliesslich soll allen Selbstbewirtschaftern ein Vorrecht auf landwirtschaftlichen Bodenerwerb zukommen, indem eine zuständige kantonale Stelle den Kaufvertrag zu verweigern hätte, wenn

- a) der Erwerb des Eigentums nicht der unmittelbaren Selbstbewirtschaftung dient,
- b) der Preis in einem offensichtlichen Missverhältnis zum Ertragswert steht,
- c) der Erwerber bereits im Besitze so vieler landwirtschaftlicher Grundstücke ist, dass eine nach modernen Grundsätzen rationelle Bewirtschaftung möglich ist und die ihm und seiner Familie eine auskömmliche Existenz bieten.

Dieses generelle Vorrecht der Selbstbewirtschafter auf landwirtschaftlichen Bodenerwerb ist noch umstritten, indem die Spitzenverbände dieses nur den ortsansässigen Selbstbewirtschaftern für Liegenschaftskäufe im Einzugsgebiet der Gemeinde zuerkennen wollen.

Es hatte die Meinung, die noch bestehenden Differenzen in den beiden Entwürfen der Expertenkommission und der Spitzenverbände in einer erweiterten Expertenkommission endgültig zu bereinigen.

Diese mühsam im Laufe von fünf Jahren erarbeitete Vorlage mit den genannten Schwerpunkten der Zonenregelung, der Erhaltung geschlossener landwirtschaftlicher Wirtschaftsgebiete und dem Vorrecht der Selbstbewirtschafter auf Bodenerwerb stützt sich ab auf Art. 31^{bis} der Bundesverfassung. Dieser gibt dem Bund das Recht, zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes in der Gesetzgebung von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Die ganze Vorlage ist auf diese dringliche Zielsetzung ausgerichtet, und niemand in der Expertenkommission, in der namhafte Rechtswissenschaftler vertreten waren, zog die ausreichende Verfassungsgrundlage in Zweifel. Um so erstaunlicher, ja befremdender, wirkt es, wenn nach jahrelanger vorgetaner Arbeit das Eidgenössische Justizdepartement kürzlich erst das Gutachten eines Staatsrechtlers einholte, um die Verfassungsmässigkeit der Gesetzesvorlage zu überprüfen. Mit der Wortgewalt der Juristerei wird in diesem Gutachten dargelegt, dass zur Lösung dieser wahrhaft nationalen Aufgabe mit dem Ziele der Steigerung der Leistungskraft des ländlichen Raumes der gerade auf diesen Zweck zugeschnittene Art. 31^{bis} der Bundesverfassung nicht genüge. Den Bestimmungen des Vorentwurfes über Zonenordnung und das beschränkte Bauverbot in der Landwirtschaftszone fehle es an der erforderlichen verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes.

Durch diese neue Wendung der Dinge wird eine jahrelange Vorarbeit für eine geordnete landwirtschaftliche Bodenpolitik auf der Grundlage des Privateigentums in Frage gestellt. Dennoch gibt es keine Kapitulation, denn die Verantwortung unserer Generation in dieser Frage ist zu gross. Seien wir uns bewusst, dass der heutige Rechtszustand den Weg freigibt für eine Monopolstellung kapitalkräftiger Kreise im Bodenbesitz und damit die grosse Zahl der Besitzlosen zu einer Extremlösung mobilisiert, wie sie bereits mit der sozialdemokratischen Verfassungsinitiative, welche die Verstaatlichung von Grund und Boden einleiten könnte, angemeldet ist. Wir verkennen die Schwierigkeiten nicht, die uns besonders bei einer notwendigen Erarbeitung einer Verfassungsgrundlage zum Aufbau einer schweizerischen Lösung begegnen. Der materielle Egoismus wird sich mit geschickter Tarnung als Verteidiger der Freiheit aufspielen. Wir haben aber mit der Forderung nach einer Ordnung in der Freiheit für das Allgemeinwohl mehr zu bieten, und im Interesse der jungen Bauerngeneration und einer immer wieder geforderten rationellen Bodenbewirtschaftung wird und muss die Landwirtschaft an einer möglichst baldigen Lösung der Bodenrechtsfrage im Sinne der skizzierten Grundsätze festhalten.