

Das neue Bodenrecht

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **27 (1947-1948)**

Heft 10

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159567>

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 NEUE BODENRECHT

VON * * *

Die Ausgangslage

Eben erst ist das *Entschuldungsgesetz* in Kraft getreten und wieder sieht sich der Bundesgesetzgeber veranlaßt, den Boden und dessen rechtliche Ordnung zum Gegenstand seiner Bemühungen zu machen. Das scheint um so verwunderlicher, als jenes Gesetz wichtige Postulate in die Tat umsetzte. Außer der Durchführung der Entschuldung selbst, einer einmaligen, zeitlich begrenzten Aktion, enthält es in seinem 3. Teil dauernde Maßnahmen zur Verhütung einer neuen Verschuldung. Dazu gehören neben der bereits bekannten *Sperrfrist* eine *strengere Fassung des bäuerlichen Erbrechtes* und die sogenannte *Verschuldungsgrenze*. Das sind Neuerungen und Eingriffe, die in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen sind. Sie ersetzen für weite Gebiete unseres Landes, nämlich für den gesamten bäuerlichen Grundbesitz, das ordentliche Sachen- und Erbrecht durch eine Sonderregelung. Ihr erstes Ziel heißt Verhinderung einer Neuverschuldung, ihr weiteres: *Festigung und Erhaltung des bäuerlichen Bodens*. Sie stehen damit wenn auch nicht direkt so doch indirekt im Dienste jener Idee, die nun die neuen Wirtschaftsartikel von verfassungswegen verkünden und dem Gesetzgeber auszuführen zur Pflicht machen: die «Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes», wie es in Art. 31 bis, Abs. 3, lit. b heißt. Durch diese Verfassungsbestimmung ist dem Bodenproblem der gleiche Rang eingeräumt wie der wirtschaftlichen Sicherung des Bauernstandes, währenddem frühere Verlautbarungen sowohl der Behörden wie des Bauernverbandes noch den Eindruck hatten aufkommen lassen, mit dem Entschuldungsgesetz sei die Revision des Bodenrechtes auf lange hinaus abgeschlossen.

So umfaßt nun die *Expertenkommission* für die Vorbereitung der Landwirtschaftsgesetzgebung unter ihren elf Sektionen auch eine bodenrechtliche, und es liegen bereits *Departementalentwürfe* zu einem *Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes* vor.

Welche *Tatsachen und Überlegungen* rechtfertigen den Erlaß eines solchen Gesetzes?

Die *Betriebszählung 1939*, deren Ergebnisse gegen Ende des Krieges bekannt wurden, zeigte, daß die landwirtschaftliche Bodenfläche seit 1905 erheblich, wenn auch nicht übermäßig, nämlich um 6,6 %, zurückgegangen war. Die einzige Ursache dafür liegt in der

Vergrößerung der Wohnbaufläche; nutzbares Land liegt in der Schweiz nicht brach. Daß sich im gleichen Zeitraum auch die landwirtschaftliche Bevölkerung stark verminderte, nämlich um 16 %, und daß die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe gegenüber 1905 um rund 33 000 (13,7 %), gegenüber 1929 um rund 8000 kleiner ist, hat zwar mannigfache Ursachen, dürfte zur Hauptsache aber auf die zunehmende Industrialisierung einerseits, die Konzentration des Grundbesitzes durch Arrondierung andererseits zurückzuführen sein. Erinnern wir ferner daran, daß der Nutzeffekt der schweizerischen Landwirtschaft, trotz der Verminderung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, im Verhältnis gestiegen ist, daß in der Schweiz die öffentliche Hand einen beträchtlichen Teil des landwirtschaftlichen Bodens besitzt, daß seit 1929 rund 4000 neue Pachtbetriebe entstanden sind, daß im Pachtwesen aber der Besitz der Nichtlandwirte viel geringer ist als man meinte, und daß schließlich die sogenannte Zupacht einen breiten Raum einnimmt.

Diese Ergebnisse der Enquête sind an sich nicht alarmierend und hätten allein kaum genug Anlaß zur Inangriffnahme einer neuen Bodenrechtsgesetzgebung geboten, wenn auch dazu kommt, daß ein *Volksbegehren aus dem Jahre 1943* aus Kreisen um den Möscherger Bund den Schutz des Bodens durch Verhinderung der Bodenspekulation verlangt.

Was die Entwicklung beschleunigte, war die *Kriegszeit*. Schon nach der Frankenabwertung hatte ein verstärkter Zug zum Boden eingesetzt. Landwirtschaftliche Güter wurden trotz der bescheidenen Rendite eine beliebte Kapitalanlage. Diese Tendenz verschärfte sich mit dem Beginn der Mobilisation aus Gründen der Selbstversorgung und weil der Boden, wie immer im Krieg, mehr Sicherheit zu bieten schien. Schon im Jahre 1940 erließ der Bundesrat vollmachtenrechtlich einen Beschluß über Maßnahmen betr. die Bodenspekulation und die Überschuldung sowie zum Schutze der Pächter (*BMB*). Das Kernstück dieses Beschlusses, der noch heute gilt, bildet die *Genehmigungspflicht* für die Übereignung landwirtschaftlicher Grundstücke, verbunden mit einer Preiskontrolle und einem prinzipiellen Ausschluß der Nichtlandwirte vom Bodenerwerb. Diese Maßnahme, die schon am Ende des ersten Weltkrieges während kurzer Zeit gegolten hatte, war diesmal viel großzügiger und ganz grundsätzlich konzipiert und verleugnete eine gewisse doktrinäre Note nicht. Es war eben nicht ganz ohne Einfluß, daß inzwischen ein *deutsches Erbhofgesetz* erlassen worden war, und daß in Deutschland auch sonstige landwirtschaftliche Gesetze galten, die in mancher Hinsicht als Vorbilder, wenn nicht gar als vorbildlich empfunden wurden. Der BMB bot so gleichzeitig Gelegenheit, unter den heutigen Verhältnissen die Möglichkeiten eines neuen Agrarrechtes auszuprobieren.

Die *Nachfrage nach Boden* dürfte sich in den Nachkriegsjahren, zumal im Gefolge einer schleichenden Inflation, nicht so rasch normalisieren, wenn sie überhaupt je wieder auf das frühere Maß zurückgeht. Rechnet man dazu die Bedürfnisse des Verkehrs, des Wohnungsbaus und von Handel und Industrie, welche die Grenzen der Ortschaften weiter in das ländliche Gebiet hinaus vorschieben werden, so kann man *die Gefahr einer bedenklichen Verknappung unseres landwirtschaftlich nutzbaren Bodens* und einer *unerwünschten soziologischen Umschichtung im landwirtschaftlichen Grundbesitz durch ein übermäßiges Infiltrieren nichtbäuerlicher Kreise* nicht mehr wegdiskutieren.

Das muß den Gesetzgeber, und zwar den Bundesgesetzgeber, auf den Plan rufen. Nicht wegen des Bodens allein (wir könnten ja schließlich ein Industrieland werden, in welchem der Landwirtschaft nur nebensächliche Bedeutung zukäme), sondern wegen der Konsequenzen, die eine solche Verknappung für das Land, seine Wirtschaft im ganzen und die Existenzmöglichkeiten der schweizerischen Landwirtschaft im besonderen hat. Der Schweiz ist in diesem Jahrhundert ernsthaft die Aufgabe gestellt, geeignete Vorkehrungen zu treffen zur Erhaltung ihrer landwirtschaftlichen Bevölkerung im heutigen Verhältnis von bloß noch 20% der Gesamtbevölkerung. Dieses Ziel ist unbestritten und drängt sich aus den mannigfachsten staats- und wirtschaftspolitischen Gründen auf; das bäuerliche Element ist als beharrender und staaterhaltender Faktor in der schweizerischen Politik nicht zu entbehren, und eine 100%ige Industrialisierung wäre wegen der erhöhten Krisenempfindlichkeit und der Versorgungsmöglichkeiten im Kriegsfall nachteilig, ja gefährlich. Das Ziel ist seit der Annahme der Wirtschaftsartikel zu einer *Verfassungsaufgabe* geworden.

Die Schwierigkeiten

Die Aufgabe wird dadurch kompliziert und heikel, daß bei der Durchführung *vitalste Interessen weitester Kreise* betroffen werden. Auch stehen *grundsätzliche rechtspolitische Fragen* zur Diskussion. Den Interessen des bäuerlichen Produzenten, der für seine Produkte sichere Preise und ausgiebigen Schutz vor der ausländischen Konkurrenz wünscht, stehen die Interessen des Konsumenten gegenüber, der eher einführen und als Gegenleistung seine industriellen Erzeugnisse ausführen möchte. Der Bundesgesetzgeber kennt diese *Interessengegensätze*, und er wird klugerweise gar nicht erst versuchen, die Agrargesetzgebung in einer Form zu verwirklichen, die nach einer Standesordnung aussähe. Es wäre verfehlt, das neue Agrarrecht hinter geschlossenen Türen, unter Ausschluß aller nicht bäuerlichen Kreise

und damit auch aller nichtbäuerlichen Interessen, zu konstruieren. Jede wirtschaftliche Planung im landwirtschaftlichen Gebiet hat sofort und bis in alle Verästelungen hinaus ihre Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft des Landes. Ob wir 300 000 ha offenes Ackerland beibehalten, ob wir Preisausgleichskassen errichten, ob wir den Import drosseln, ob wir den Zuckerrübenbau forcieren usw., das alles tangiert direkt oder indirekt die Chancen und die Verhältnisse der anderen Wirtschaftszweige.

So auch das Bodenrecht. Wir werden kein Erbhofgesetz erlassen können, das den landwirtschaftlich nutzbaren Boden dem Bauern als Selbstbewirtschafter reserviert. Wir werden auch nicht so kurzweg vorschreiben können, daß das Land nicht mehr für nichtlandwirtschaftliche Zwecke verwendet werden dürfe. Wir werden schließlich auch nicht gewisse Prinzipien unseres Rechtes auf die Seite schieben und, den Blick nur auf das erstrebte Ziel gerichtet, Maßnahmen erlassen dürfen, die im Effekt nur Übereignung des Landes an den Staat zur Folge hätten. *Das Privateigentum am bäuerlichen Boden* darf nicht in Frage gestellt, die Verfügungsbefugnis des Landwirtes darf nicht gänzlich aufgehoben werden. Die neue Bindung, die nach der früheren und sicher falschen Lockerung aller Bindungen wieder kommen muß, ja in mancher Hinsicht schon da ist, darf nicht zu einer Fessel werden, die den Bauern kettet. Es gilt, feinere Methoden zu finden.

Die Erfahrungen mit dem kriegswirtschaftlichen Bodenrecht

Was der BMB brachte, war für seine Zeit zweckmäßig. Als die Nahrung rationiert war, mußten und durften auch der Nahrungsraum, der Besitz und die Handänderung daran kontrolliert werden. Die Genehmigung von Verkäufen und Käufen und von Pfandbelastungen über landwirtschaftlichen Grund und Boden war nötig und angebracht. Der gewisse Ausschluß der Nichtlandwirte, den der BMB anstrebte, konnte damit begründet werden, daß es darum ging, die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse nicht dadurch zu gefährden, daß durch ein allzu starkes Aufkommen von Pächterbetrieben ein Ausfall entstand. Auch die Preiskontrolle war damit einigermaßen gerechtfertigt.

Die Mängel des kriegswirtschaftlichen Bodenrechtes traten jedoch bald zutage. Die direkte Preiskontrolle war ein Schlag ins Wasser. Es ist notorisch, daß die verkündeten Kaufpreise durch *Trinkgelder und Draufgelder* korrigiert werden. Der Versuch, die Überzahlung des landwirtschaftlichen Bodens zu verhindern, scheiterte. Es zeigte sich, daß auf diesem Wege der Preis des landwirtschaftlichen Bodens nicht auf dem gesetzlich gewünschten Niveau des

Ertragswertes zuzüglich maximal 30 % stabilisiert werden konnte. Auch der Ausschluß der Nichtlandwirte war zu radikal gedacht gewesen. Mancher Eigentümer konnte seinen Betrieb nicht mehr halten, weil kapitalkräftige Liebhaber nicht einspringen durften. Und wenn sie es doch taten, dann mußte zu fiktiven Geschäften und zum *Stroh-männerwesen* gegriffen werden — was nicht nur nicht erbaulich war, sondern sich auf das Geschäftsleben demoralisierend auswirkte.

Anzukreiden ist dem kriegswirtschaftlichen Bodenrecht auch die Tatsache, daß viel *Willkür und Rechtsunsicherheit* bei der Genehmigung oder Nichtgenehmigung von Kaufverträgen vorkam. Die gesetzlichen Grundlagen waren schwankend. Die Genehmigungsbehörden — eigentliche staatliche Bodenämter — entschieden gleiches nicht immer gleich. Politische Überlegungen waren und sind ihnen nicht fremd. Heute darf man wohl feststellen, daß die Erfahrungen einer nun bald achtjährigen Praxis mit dem BMB nicht nur kein Vertrauen in das System der staatlichen Genehmigung geschaffen hat, sondern daß man viel eher davon weggekommen ist. Jedenfalls ist der Beweis nicht geleistet, daß das heutige System das non plus ultra auf diesem Gebiete wäre. Den Gesetzgeber entbindet nichts von der Pflicht, andere Lösungen zumindest zu prüfen, bevor er ernsthaft den Versuch unternimmt, das kriegswirtschaftliche Bodenrecht zu kodifizieren und in das ordentliche Recht einzubauen.

Die Vorentwürfe

Trotzdem macht es den Anschein, daß es dabei sein Bewenden haben soll. Sowohl ein *Entwurf von Prof. Oswald* vom Februar 1946 als auch ein *Entwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes* vom November 1946 wollen beide die Genehmigungspflicht beibehalten, der zweite Entwurf in der Weise, daß Verträge auf Übertragung des Eigentums an landwirtschaftlichen Grundstücken zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung der zuständigen Behörde bedürfen, und daß eine Reihe von Genehmigungs- und Verweigerungsgründen im Gesetz niedergelegt sind, wobei die letzteren an Bedeutung weit überwiegen. Die Genehmigung ist z. B. zu verweigern, wenn der Erwerbspreis bei Anrechnung allfälliger Nebenleistungen so hoch ist, «daß unter Berücksichtigung aller Umstände der Erwerber sein Auskommen aus dem Betrieb offensichtlich nicht zu finden vermag», oder wenn sich aus der bisherigen Tätigkeit und Lebensweise des Gesuchstellers ergibt, «daß er nicht imstande ist, den Betrieb dauernd ordnungsgemäß zu bewirtschaften» und was ähnlicher Kautschukbestimmungen mehr sind. Ferner werden Nichtlandwirte und Großlandwirte vom Erwerb landwirtschaftlichen Bodens prinzipiell ausgeschlossen; kommt

ein Nichtlandwirt trotzdem zum Besitz eines Heimwesens, so kann er verpflichtet werden, den Betrieb gesamthaft einer geeigneten Familie zu verpachten; der Verwalterbetrieb wird also verunmöglicht.

Man darf ohne Übertreibung sagen, daß diese Entwürfe sehr *extrem und doktrinär* sind. Sie übernehmen nicht nur das kriegswirtschaftliche Bodenrecht, sie verschärfen es sogar in etwelchem Maße nicht unwesentlich. Im übrigen statuieren sie eine ganz und gar illusorische Realersatzpflicht, indem sie einen Wunsch zu einem Rechtssatz machen und kurzweg dekretieren, das landwirtschaftliche Areal der Schweiz müsse nach Möglichkeit seinem Zwecke erhalten bleiben, ohne daß gesagt würde, wie das geschehen soll. Dagegen sind die Änderungen des Pachtrechtes und die Vorschriften über den Schutz gegen unwirtschaftliche Zwangsverwertungen (neues bäuerliches Nachlaßverfahren und Betriebsaufsicht) im Prinzip unbestritten, höchstens daß man sich fragen kann, ob angesichts der vielfältigen Hilfsmaßnahmen des Entschuldungsgesetzes schon jetzt ein neues bäuerliches Zwangsverwertungsrecht am Platze sei.

Kritik und Gegenprojekte

Die Kritik setzte unverzüglich und nachdrücklich ein. Am *schweizerischen Juristentag 1946* in Baden stießen die von Prof. Jenny vorgetragene Lehren, die im wesentlichen mit denjenigen der amtlichen Entwürfe übereinstimmten, bei der Mehrheit auf starke Ablehnung. Es wurden sehr grundsätzliche Einwände, hauptsächlich auch aus dem Geiste des schweizerischen Privatrechtes heraus, vorgetragen. Aber auch weitere Kreise, so wirtschaftliche Spitzenverbände, haben sich zum Wort gemeldet und die Entwürfe abgelehnt.

Glücklicherweise führte die Kritik zu einem *Gegenprojekt*, das, in der Zielsetzung mit den amtlichen Entwürfen einig, ganz andere technische Wege zur Verwirklichung beschreitet. Leitender Gedanke ist der *Ausbau des Vorkaufsrechtes des Selbstbewirtschafters*. Den gesetzlichen Erben, dem Pächter und solchen Dritten, die nicht bereits genügend landwirtschaftlichen Grund und Boden besitzen und das zum Verkauf stehende landwirtschaftliche Heimwesen zur Selbstbewirtschaftung übernehmen wollen, wird ein gesetzliches Vorkaufsrecht eingeräumt, das, falls es bestritten wird, was in den seltensten Fällen vorkommen dürfte, in *prozeßrechtlicher* Form geltend zu machen ist. Die gesetzlichen Erben und der Pächter können zum Ertragswert, Dritte zum Verkehrswert übernehmen.

Das Projekt ist fertig formuliert und liegt dem Departement vor. Es ist praktisch, wirkungsvoll und gewährleistet die Rechtssicherheit ungleich besser als das den Verwaltungsbehörden zur An-

wendung überlassene Genehmigungsrecht. Vor allem aber: *Es verwirklicht einen gesetzgeberischen Gedanken in einer privatrechtlichen Form und verhindert damit den Einbruch des öffentlichen Rechtes und der Bürokratie in ein weiteres Rechtsgebiet.* Statt ein neues Polizei- und Verwaltungsgesetz eine zeitgemäße Revision unserer Privatrechtskodifikationen! Was nützen das ZGB und OR, wenn sie an Bedeutung weit überholt werden durch ein Recht, das wohl geschrieben ist, aber ungleich mehr durch die Hand von Verwaltungsbehörden geformt wird?

Am 8. Dezember 1947 hat sich nun der Bundesrat selbst mit der Gestaltung des neuen Bodenrechtes befaßt und, wie der Presse zu entnehmen war, beschlossen, entgegen den ursprünglichen Entwürfen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes und der Expertenkommission auf die Genehmigungspflicht zu verzichten und den Räten statt dessen den Ausbau des Vorkaufsrechtes zu empfehlen; immerhin sollen die Kantone die Möglichkeit erhalten, für ihr Gebiet das Bewilligungsverfahren einzuführen. Damit ist ein *wichtiger und erfreulicher Vorentscheid* gefällt und man kann nur hoffen, daß das Parlament diese Linie fortsetzt und dazu kommt, im Interesse der Rechtseinheit das System des Vorkaufsrechtes obligatorisch zu erklären und keinerlei Konzessionen an das Polizeiverfahren zu machen.

Ausblick

Es ist eine begeisternde gesetzgeberische Aufgabe, *den Boden der Heimat zu erhalten.* Dafür eine organische Lösung zu finden, muß das Ziel sein. Wir glauben, daß der Weg dazu viel eher in der privatrechtlich-freiheitlichen als der etatistischen Richtung liegt. Die gesetzgeberischen Aufgaben unserer Zeit können nicht so bewältigt werden, daß nach der bequemsten, sondern daß nach der besten Lösung gesucht wird.