Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 46 (1966-1967)
Heft: 5

Artikel: Bodenrecht und Landesplanung
Autor: Winterberger, Gerhard
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-161881

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: 02.07.2025

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

d'ouvriers étrangers que de Tessinois à parler italien, ceci ne simplifie pas la position de l'italien comme troisième langue nationale, bien au contraire: voici encore un problème aux incidences linguistiques qu'on a tort de ne considérer que sous son seul aspect économique. Que malgré ces handicaps, la loyauté de la Suisse italienne à l'égard de la Confédération ait été sans failles, nous le devons encore à cet héritage commun de civilisation politique qui la lie à la Suisse, alors que, politiquement, depuis un siècle qu'il existe, l'Etat national italien n'a jamais eu de quoi attirer les Tessinois et les Grisons de langue italienne.

Voici donc, résumées en quelques traits un peu grossiers, les données de départ d'une discussion des incidences politiques de la pluralité linguistique en Suisse. J'ai tenu surtout à insister sur la nature secondaire de ces incidences: il est bien évident que, du fait d'une pluralité linguistique, des problèmes de tout ordre — déséquilibres économiques, isolement géographique, différences confessionnelles — peuvent ou ont pu se teinter de malaises entre communautés de langue différente; mais non seulement dans aucun cas le problème concret n'a été d'origine linguistique, mais surtout, du fait de l'imbrication des solidarités et des antagonismes divers, dans aucun cas un tel problème n'a pu être posé globalement en termes d'oppositions entre groupes linguistiques. Plutôt que d'incidences politiques du plurilinguisme en Suisse, il faudrait donc parler d'incidences des problèmes politiques sur ce plurilinguisme, ou mieux encore de la façon fort compliquée dont se reflètent les problèmes structurels politiques, économiques et autres dans les relations entre familles linguistiques du pays. Ce n'est que par cette façon d'envisager les choses que nous échapperons au danger, si fréquent dans des débats de cet ordre, d'inventer un problème en le supposant posé.

Bodenrecht und Landesplanung

GERHARD WINTERBERGER

Die sozialistische Bodenrechtsinitiative

Die Bodenfrage gehört zu den bedeutendsten innenpolitischen Problemen, mit welchen sich die schweizerische Öffentlichkeit in den letzten Jahren auseinandergesetzt hat. Es ist damit zu rechnen, daß dies in Zukunft noch in gesteigertem Maße der Fall sein wird. Anlaß dazu bot die Bodenrechtsinitiative

der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, die am 10. Juli 1963 eingereicht worden ist und welche die Aufnahme des folgenden Art. 31 sexies in die Bundesverfassung vorsieht:

«1. Der Bund trifft unter Mitwirkung der Kantone Maßnahmen zur Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückpreise, zur Verhütung von Wohnungsnot und zur Förderung einer der Volksgesundheit und der schweizerischen Volkswirtschaft dienenden Landes-, Regional- und Ortsplanung.

2. Zur Erfüllung dieser Zwecke steht dem Bund und den Kantonen das Recht zu, bei Verkäufen von Grundstücken zwischen Privaten ein Vorkaufsrecht auszuüben sowie Grundstücke gegen Entschädigung zu enteignen.

3. Das Nähere bestimmt das Gesetz, das innert dreier Jahre nach Annahme dieses Verfassungsartikels zu erlassen ist.»

Das Volksbegehren will also dem Bund und den Kantonen ein unbeschränktes gesetzliches Vorkaufsrecht und ein ebenso unbeschränktes Enteignungsrecht verschaffen, und zwar erstens zur Manipulierung der Bodenpreise und zur Bekämpfung der Spekulation, zweitens zum Zwecke einer aktiven sozialen Wohnungspolitik und drittens zur Förderung der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Die Einräumung eines derartig umfassenden Rechtes zugunsten der öffentlichen Hand in bezug auf das Privateigentum würde eine *Aushöhlung des Eigentumsrechtes* bedeuten. Es wäre der Anfang zur Sozialisierung des Bodens, der unausgesprochenen Zielsetzung der Bodenrechtsinitiative. Die Anerkennung des Privateigentums — und dieses schließt auch dasjenige an Grund und Boden ein — gehört aber zu den tragenden Säulen unserer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die anvisierte Verstaatlichung von Grund und Boden würde auch andere Freiheitsrechte, wie die Niederlassungsfreiheit und die Handels- und Gewerbefreiheit und zuletzt die politische Freiheit, aufs schwerste beeinträchtigen. Es würde sich die alte Erfahrung bewahrheiten, daß die Freiheit *unteilbar* ist. Die Erkenntnis dieser Zusammenhänge hat beispielsweise Rudolf Sohm, den angesehenen Professor für römisches Recht in Leipzig, zur Formulierung bewogen, daß im Privateigentum die Magna Charta der öffentlichen Freiheit verankert sei.

Die Bodenrechtsinitiative berührt eigentlich vier verschiedene Sachgebiete, deren Regelung auf Bundesebene bereits in Gang gekommen sind, nämlich die bundesrechtliche Verankerung der Landesplanung, die Revision des bäuerlichen Bodenrechts, die Maßnahmen gegen die Bodenpreissteigerung und die Bodenspekulation und die Förderung des Wohnungsbaus. Letztere wurde in Angriff genommen; das Gesetz vom 19. März 1965 über Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus ist am 1. März 1966 in Kraft getreten. Die drei erstgenannten Bestrebungen kollidieren mit dem Prinzip der Anerkennung und der Garantie der Eigentums- und Vertragsfreiheit. Während das private

Eigentum in allen Kantonsverfassungen — mit Ausnahme derjenigen des Kantons Tessin — ausdrücklich garantiert ist, ist es in der schweizerischen Bundesverfassung nicht wörtlich aufgeführt. Nach allgemeiner Auffassung und nach neuer Rechtssprechung des Bundesgerichtes bildet es aber dennoch ein ungeschriebenes Grundrecht der Bundesverfassung und verpflichtet damit auch den Bundesgesetzgeber.

Die Eigentumsgarantie ist eine Bestandesgarantie, und es wird ihr in Ergänzung dazu auch der Charakter einer Institutsgarantie zugesprochen. Es liegt auf der Hand und bedarf keiner weiteren Begründung, daß die sozialistische Bodenrechtsinitiative sowohl gegen die Bestandesgarantie als auch gegen die Institutsgarantie verstößt. *Sollte sie in der Volksabstimmung angenommen werden, so würde das Privateigentum an Grund und Boden im wahrsten Sinne des Wortes aus den Angeln gehoben.* Damit wäre ein wesentlicher Grundsatz unserer geltenden Rechtsordnung beseitigt und die liberale Gestaltung unserer Lebensverhältnisse auch auf andern Gebieten mehr als nur in Frage gestellt.

Sofern der Initiative im Sinne der heutigen Rechtsauffassung und nach Maßgabe des geltenden Expropriationsrechts nachgelebt würde, wäre vielleicht in der unmittelbaren Zukunft die Gefahr noch nicht groß, daß sich Bund und Kantone in erheblichem Umfang ins Eigentum des Bodens zu setzen vermöchten. Es würden die finanziellen Mittel zur Erfüllung der Entschädigungspflicht fehlen, um einen raschen Enteignungsprozeß durchzuführen. Im Initiativtext ist aber die Kompetenz der öffentlichen Hand, vom Vorkauf oder von der Enteignung Gebrauch zu machen, weit gefaßt. Da außerdem die Grundsätze für die Entschädigung fehlen, ist zu befürchten, daß der Staat im Laufe der Zeit bei der Ausübung des Vorkaufs- und Enteignungsrechts Entschädigungen ausrichten würde, die den wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht mehr Rechnung tragen würden. Die Initiative könnte demnach der künftigen Schaffung von Rechtsgrundlagen für Enteignungen mit ungenügender Entschädigung Vorschub leisten.

Nach dem Geschäftsverkehrsgesetz hat der Bundesrat der Bundesversammlung spätestens ein Jahr vor Ablauf der vorgeschriebenen drei Jahre, innert welchen ein Volksbegehren von den eidgenössischen Räten zu behandeln ist, Bericht zu erstatten. Der Bundesrat hat in der Junisession 1965 an die Räte das von diesen gutgeheißene Gesuch gestellt, im Sinne von Art. 29, Abs. 3, des Geschäftsverkehrsgesetzes die Frist zur Berichterstattung um ein Jahr zu verlängern, nachdem eine vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vorgeschlagene Ergänzung von Art. 23 BV — also ein erster Gegenvorschlag — im Vernehmlassungsverfahren keinen Anklang gefunden hatte. Schon damals hatten der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins und der Schweizerische Gewerbeverband empfohlen, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Der Bundesrat rechnete aber offenbar damit, daß ein Gegenvorschlag mit weitgehendem Entgegenkommen an die

Initianten diese zum Rückzug ihres Volksbegehrens bewegen werde, um so mehr als sich die Sozialdemokratische Partei und der Gewerkschaftsbund bereit erklärten, über einen Gegenvorschlag zu diskutieren.

Kein Gegenvorschlag zur sozialistischen Bodenrechtsinitiative

Am 1. Oktober 1965 unterbreitete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement folgenden Entwurf zu einem Gegenvorschlag:

Artikel 22ter der Bundesverfassung:

[1] Das Privateigentum ist in den Schranken der Rechtsordnung gewährleistet.

[2] Der Bund und die Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung das private Eigentum im öffentlichen Interesse beschränken. Solche Beschränkungen begründen in der Regel keine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens. Wenn jedoch die Beschränkungen den Eigentümer besonders hart treffen, ist Entschädigung zu leisten, soweit die Bundesgesetzgebung keine andere Ordnung aufstellt. Die Entschädigung ist unter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen zu bestimmen.

[3] Der Bund schafft die Grundlagen einer zweckmäßigen Besiedelung des Landes und Nutzung des Bodens. Er fördert deren Verwirklichung in Zusammenarbeit mit den Kantonen.

Der Gegenvorschlag verfolgt drei Zielsetzungen:

— Die Initianten zum Rückzug ihrer Initiative zu bewegen, indem man ihnen weitgehend entgegenkommt.

— Die Schaffung eines Verfassungszusatzes, damit über die Ausscheidung von Zonen (Landwirtschaftszonen, Bauzonen, Freihaltezonen) legiferiert werden kann.

— Die Verankerung der Landesplanung in der Verfassung, beziehungsweise die Ermöglichung von Planungskompetenzen für den Bund.

Es kann darauf verzichtet werden, diesen Entwurf zu einem Gegenvorschlag kritisch würdigend zu erläutern. Seine Tragweite ist schwer überschaubar und allzu unbestimmt. Es wäre sogar möglich, daß auf Grund des Entwurfs je nach der Regelung und der Interpretation auf der Gesetzesstufe der Einbruch in das privatwirtschaftliche System noch gravierender wäre als auf Grund des Textes der sozialdemokratischen Initiative.

Die Wirtschaft hat den Entwurf abgelehnt. Sie hat wiederum mit Nachdruck die Auffassung vertreten, daß die sozialistische Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen sei. *Es sollte vorerst eine innenpolitische Bereinigung herbeigeführt werden.* Heute liegt eine ähnliche Situation vor wie seinerzeit bei der

Initiative «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit». Damals wurde auch eine Flurbereinigung vollzogen und erst nachher erfolgte der Erlaß der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung. Es ist grundsätzlich falsch, einem politischen Vorstoß, der auf eine Änderung der Wirtschafts- und Rechtsordnung hinausläuft, auf halbem Wege entgegenzukommen, damit ein Rückzug der Initiative erreicht wird. Wenn dieses Verfahren Schule machen sollte, so wären auf allen Gebieten Vorstösse und Initiativen denkbar, die ihren Urhebern mit Konzessionen zu Lasten unserer Wirtschaftsordnung abgekauft werden müßten. Es würde dies ein Mißbrauch des Initiativrechts nicht nur seitens der Postulanten, sondern auch seitens der Behörden bedeuten.

Von den Zielsetzungen der sozialistischen Initiative werden die kollektivistischen Eingriffe (unbeschränktes Vorkaufsrecht und unbeschränktes Enteignungsrecht) seitens der Wirtschaft und des Großteils des Bürgertums ohnehin abgelehnt. Die Bekämpfung der Bodenspekulation und in einem gewissen Sinne auch der Bodenpreissteigerung ist möglich im Rahmen des bestehenden Verfassungsrechts — desgleichen die Bekämpfung des Wohnungsmangels. Es bestehen bereits Möglichkeiten, bodenpolitische Maßnahmen zu treffen, die keine Verfassungsänderung voraussetzen. Die *Bodenpreissteigerung* in der Schweiz ist vor allem darauf zurückzuführen, daß einem unveränderten oder sich sogar verringernden Bodenangebot eine infolge der Bevölkerungsvermehrung, des Wirtschaftswachstums und der Einkommensverbesserung stetig zunehmende Nachfrage gegenübersteht. Die inflatorischen Tendenzen der letzten Jahre, die Geldwertverschlechterung, führten zu einer Flucht in die Sachwerte, wodurch das Verhältnis des Angebots von und der Nachfrage nach Boden eine weitere Verschärfung erfuhr. Die eigentliche Bodenspekulation wird in ihrer preissteigernden Wirkung im allgemeinen stark überschätzt. Es hat sich als Tatsache erwiesen, daß die Bodenspekulation bedeutend mehr die Folge als die Ursache der Bodenpreissteigerung ist. Im Jahre 1965 war die Bodenspekulation im Abklingen begriffen. Der Anstieg der Liegenschaftenpreise ist weitgehend zum Stillstand gekommen; in einigen Gebieten haben sie sogar leicht sinkende Tendenz. Steigende Bodenpreise haben aber auch eine volkswirtschaftliche Funktion zu erfüllen: Sie zwingen immer mehr zu einer sparsamen Verwendung des vorhandenen Bodens. *Um einer künftigen kräftigen Bodenpreissteigerung entgegenzuwirken, bedarf es einerseits einer Zügelung der Nachfrage und anderseits einer Erhöhung des Angebots.* Stichwortartig lassen sich diese Maßnahmen, die keiner Verfassungsänderung bedürfen, wie folgt umschreiben: Marktkonforme Vorkehren gegen die Konjunkturüberhitzung; Zurückhaltung bei der Kreditgewährung für den Bodenerwerb; sparsamere Ausnützung des Bodens durch die öffentliche Hand und seitens Privater (Modernisierung der Bauvorschriften, aber ohne Beeinträchtigung anderer wichtiger, zum Beispiel hygienischer und städtebaulicher Ziele); Realisierung der Orts- und Regionalplanung; bessere Erschließung von Bauland; private

und staatliche Förderung der Dezentralisierung der Wohngebiete (Errichtung von Mittelschulen auf dem Land, Finanzausgleich, Ausbau des Vorortsverkehrs). Als völlig verfehlte Maßnahmen abzulehnen sind direkte Preisvorschriften. Diese würden die Inflation der Bodenpreise nur künstlich zurückstauen (mit erhöhtem Nachfrageüberhang, Schwarzzahlungen, Zuteilungsschwierigkeiten, Zurückhaltung des Angebots) und müßten zwangsläufig zu Umgehungen aller Art führen.

Besonders wichtig ist jedoch eine *Politik der monetären Disziplin.* In zutreffender Weise kommt deshalb eine Kommission der Studiengesellschaft für Wirtschafts- und Sozialfragen auf Grund eines Referates von Professor Hugo Sieber zum Schluß, daß wer ohne Rücksicht auf die Kaufkraft des Frankens forciertes Wachstum der Wirtschaft zum obersten Ziel der Wirtschaftspolitik erhebt, unkonsequent ist, wenn er nicht als Folge dieser Entwicklung ein Ansteigen der Bodenpreise in Kauf zu nehmen gewillt ist. Im weiteren wird mit Nachdruck darauf aufmerksam gemacht, daß Eingriffe in die Verfügungsfreiheit des Bodens an der Belastung der Mieter, Pächter und Baurechtsnehmer durch die steigende Grundrente — von willkürlich Begünstigten abgesehen — nichts ändert, jedoch einen massiven, nicht rückgängig zu machenden Einbruch ins Prinzip des Privateigentums bedeuten müßte.

Die Spitzenverbände der Wirtschaft vertraten die Auffassung, daß der Bundesrat mit der Ablehnung der Bodenrechtsinitiative die Zusicherung abzugeben hätte, daß der Fragenkomplex «Bodenrecht und Landesplanung» in umfassender Weise geprüft und daß innert absehbarer Frist Vorschläge für eine tragbare Lösung unterbreitet werden sollen. Eine Ablehnung der Initiative soll nicht heißen, daß auf dem Gebiete des Bodenrechts (Landes- und Regionalplanung, bäuerliches Bodenrecht) nichts geschehen soll. Die konstruktive Mitwirkung der Wirtschaft an einer Revision des Bodenrechts ist in Aussicht gestellt worden. *Eine allfällige Verfassungsbestimmung müßte jedoch unbeeinflußt von der Bodenrechtsinitiative und dem durch sie geschaffenen Zeitdruck vorbereitet werden.* Diese Meinung wurde auch von einigen Kantonen vertreten. Demgegenüber traten die meisten Parteien und die Eidgenössische Expertenkommission für Fragen der Landesplanung für einen Gegenvorschlag ein. Allerdings liegt von keiner Seite eine vorbehaltlose Zustimmung zum Gegenvorschlag des Justizdepartementes vor. Es wurden vielmehr rund zwanzig neue Vorschläge innerhalb der Vernehmlassungsfrist für einen Verfassungszusatz eingereicht.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte Ablehnung der Initiative empfohlen und gleichzeitig eine entsprechende Zusicherung abgegeben, daß der Fragenkomplex «Bodenrecht und Landesplanung» weiter verfolgt werde. Er nimmt also ein Vorgehen in Aussicht, wie es auch der Wirtschaft als zweckmäßig erscheint. Es hat sich gezeigt, daß der ganze Sachbereich heute weder wissenschaftlich geklärt, noch den mei-

nungsbildenden Organen genügend vertraut, inhaltlich faßbar und in den Konsequenzen übersehbar ist, so daß man heute noch nicht in der Lage ist, einen Verfassungszusatz zu formulieren, welcher die Lösung der Bodenprobleme im Sinne unserer Wirtschaftsordnung erlaubt. Man müßte aber auch wissen, was auf der Gesetzesstufe geordnet werden soll. Aus einem allfälligen Verfassungsartikel sollte klar hervorgehen, *was für neue bodenrechtliche Kompetenzen dem Bund und den Kantonen eingeräumt werden.* Ferner sollte bei bodenrechtlichen Beschränkungen klar erkennbar sein, ob und in welchem Maße hierfür Entschädigung zu leisten ist.

Hier gehen aber die Meinungen noch weit auseinander. Bei zahlreichen Entwürfen zu Gegenvorschlägen hat man — abgesehen von denjenigen der Linkskreise und der Planer — nicht den Eindruck, daß ihre Verfasser sich darüber im klaren sind, wie der Fragenkomplex «Bodenrecht und Landesplanung» auf der Gesetzesstufe zu ordnen wäre. Faktisch wird es um zwei Probleme gehen: einerseits um die *Revision des bäuerlichen Bodenrechts* und anderseits um die Frage einer *Verankerung der Landes- und Regionalplanung.*

Das bäuerliche Bodenrecht

Beide Fragenkomplexe hängen aber in einem gewissen Sinne zusammen. So gehört die Schaffung von Bauzonen und Landwirtschaftszonen zu den Herzstücken jeglicher Landes-, Regional- und Ortsplanung. Ohne Landwirtschaftszone läßt sich beispielsweise eine Eindämmung der Streubauweise und damit eine Siedelungsplanung nicht erreichen. Die Streubauweise hat nicht nur zu unrationeller Besiedelung landwirtschaftlich wertvollen Bodens geführt, sondern auch über die Preise und Regeln des Baulandmarktes die bäuerlichen Böden in preislicher Hinsicht unterwandert. Nach Ansicht ihrer Befürworter liegt der Vorteil der Landwirtschaftszone darin, daß dem landwirtschaftlichen Boden der potentielle Baulandcharakter genommen wird. Damit soll verhindert werden, daß die Bodenpreise immer stärker und schneller ansteigen. Der Bodenmarkt sollte sich in diesen Gebieten wieder vermehrt den landwirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen. Dabei ist allerdings zu beachten, daß auch bei rein landwirtschaftlich genutztem Boden in den Landwirtschaftszonen die höhern Agrarpreise und die Steigerung des landwirtschaftlichen Einkommens zu erhöhten Bodenpreisen führen. Die Bodenpreise wurden auch durch die Nachfrage aus bäuerlichen Kreisen um so höher getrieben, als sogenannte Grenzbetriebe, infolge der staatlichen Preispolitik, mitgeschleppt werden und je mehr der Bauer gezwungen ist, seinen Betrieb zu arrondieren, um seine Maschinen und Arbeitskräfte optimal einzusetzen. Daneben spielen bei der Preisbildung bäuerlicher Böden auch die Kreditverhältnisse und der Grad der Hypothekarverschuldung eine maßgebende Rolle.

Schon vor drei Jahren wurde der Vorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über den Schutz des bäuerlichen Grundbesitzes zur Vernehmlassung unterbreitet. Dieser entsprach weitgehend der Konzeption des Schweizerischen Bauernverbandes. Die Vorlage wurde von den nichtbäuerlichen Kreisen abgelehnt, da sie eine völlige Negierung der Interessen der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung und der Wirtschaft bedeutete und schwere Eingriffe in das Privateigentum vorsah. Durch die Zonenordnung, das Bauverbot, die Selbstbewirtschafterklausel und die Genehmigungspflicht sollte nicht nur ein bäuerliches Bodenmonopol geschaffen werden, welches die nichtbäuerliche Bevölkerung in ihren Rechten unerträglich eingeschränkt hätte, sondern dem Staat selber wären Interventionsmöglichkeiten übertragen worden, die einer faktischen Aushöhlung der Eigentumsgarantie gleichgekommen wären.

Da jedoch auch in nichtbäuerlichen Kreisen die Ansicht vertreten wird, daß eine befriedigende Lösung des bäuerlichen Bodenproblems eine der großen Aufgaben unserer Zeit darstellt, arbeitete eine Arbeitsgruppe der Spitzenverbände der Wirtschaft zusammen mit dem Schweizerischen Bauernverband einen *Gegenentwurf* aus, der im allgemeinen gut aufgenommen worden ist. Die Hauptpunkte dieses Gegenvorschlages lassen sich wie folgt zusammenfassen: Für die Einführung der Landwirtschaftszone und der Bauzone wird ein bundesrechtliches Obligatorium vorgesehen und den Kantonen hierfür, unter Delegationsmöglichkeit an die Gemeinden, eine Frist von fünf Jahren eingeräumt. Als Bauzonen sollen neben den bereits überbauten Gebieten diejenigen Bodenflächen ausgeschieden werden, die nach der voraussichtlichen langfristigen Entwicklung einer Gemeinde oder Region bei rationeller Verwendung als Bauland erforderlich sind. Auf das im Entwurf des Eidgenössischen Justizdepartements enthaltene absolute Bauverbot wird verzichtet. Bei Vorliegen schützenswerter Interessen dürfen auch andere als der Land- und Forstwirtschaft dienende Bauten erstellt werden. Den nichtbäuerlichen Kreisen wird grundsätzlich der Erwerb von landwirtschaftlichen Heimwesen in der Landwirtschaftszone einzig eingeschränkt durch ein gesetzliches Vorkaufsrecht des Selbstbewirtschafters, welches seinerseits an ziemlich enge Grenzen geknüpft ist. Ein Vorkaufsrecht ohne Preislimitierung nützt jedoch den Bauern wenig, da diese den Wettbewerb mit den nichtbäuerlichen Bodenkäufern nicht aushalten können. Der Gegenentwurf sieht daher vor, daß der Verkaufspreis durch eine kantonale Schätzungskommission festzulegen ist, wobei der Preis der Lage und den ortsüblichen Verkehrswerten Rechnung zu tragen hat. — Es ist mehrfach die Ansicht vertreten worden, daß die Weiterbehandlung des Problems auf dem von der Arbeitsgruppe aufgezeigten Weg zu erfolgen habe.

Das Eidgenössische Justizdepartement traute der Verfassungsmäßigkeit seines eigenen Entwurfes nicht recht und ließ deshalb durch den Berner

Staatsrechtler Professor Hans Huber ein Gutachten ausarbeiten. Das Gutachten Huber verneint die Zulässigkeit der bundesrechtlichen Schaffung von Zonen (Landwirtschaftszonen) ohne Verfassungsänderung. Die weitgehende Aufhebung der Baufreiheit in einer das ganze Land umfassenden Weise bedürfe nicht nur einer gesetzlichen, sondern einer Verfassungsgrundlage. Der Bund dürfe gesamtschweizerische Landwirtschaftszonen nur anordnen, wenn er zuvor in der Verfassung die Eigentumsgarantie lockert. Damit wird der Zusammenhang einer Revision des bäuerlichen Bodenrechts — sofern dieselbe gesamtschweizerische Landwirtschaftszonen anstrebt — mit der Schaffung eines bodenrechtlichen Verfassungszusatzes sichtbar.

Im allgemeinen bedeutet die Bildung von Landwirtschaftszonen eine Beeinträchtigung des Bodeneigentums im Hinblick auf die Wahrung der Möglichkeit, das Land für Bauzwecke zu verwenden. Gesamtschweizerische Landwirtschaftszonen mit voller Entschädigung sind, abgesehen von enteignungsähnlichen Tatbeständen, nicht möglich. Die Kantone müßten sich allzu stark verschulden, wenn sie jeden Bauern dafür entschädigen müßten, daß sein Land den potentiellen Baulandcharakter verliert. Wie weit sich faktisch die Lockerung der Eigentumsgarantie in der Verfassung innerhalb der Landwirtschaftszone auswirkt, hängt davon ab, ob die Zone groß oder klein ausfällt, ob der Kreis der Selbstbewirtschafter, die ein allfälliges Vorkaufsrecht geltend machen können, eng oder weit gezogen ist, ob auch nichtlandwirtschaftliche Bauten in gewissem Umfang erstellt werden können und von welchen Grundsätzen sich die Schätzungskommission bei der Preisfestsetzung für Grundstücke zugunsten bäuerlicher Vorkaufsberechtigter vor allem in der Nähe der Bauzone leiten läßt, wenn die Bauchance näher rückt. Bevor man also an die Ausarbeitung eines allfälligen Verfassungszusatzes mit einer Lockerung der Eigentumsgarantie geht, sollte einmal Klarheit darüber bestehen, ob gesamtschweizerische Landwirtschaftszonen wünschbar sind, beziehungsweise ob die Kantone zur Schaffung von Landwirtschaftszonen gezwungen werden sollen. Zum andern müßte man wissen, welche Rechtsordnung in der Landwirtschaftszone Geltung haben soll beziehungsweise *nach welchen Grundsätzen eine Revision des bäuerlichen Bodenrechts angestrebt werden sollte.* Erst dann wird man sich Gedanken darüber machen können, wie weit sich eine Lockerung der Eigentumsgarantie in der Verfassung innerhalb der Landwirtschaftszone faktisch auswirken würde. Es ist aber schon heute offensichtlich, daß jede Zonenordnung beim Versuch ihrer Verwirklichung auf große Schwierigkeiten stoßen wird. Man hätte sorgfältig zu prüfen, ob eine Revision des bäuerlichen Bodenrechts und die Bildung von Landwirtschaftszonen den erwarteten und wünschbaren agrarpolitischen und landesplanerischen Effekt zeitigen und ob die dafür einzugehenden Bindungen beziehungsweise die Einschränkung des Eigentums an Boden sich rechtfertigen und in Kauf genommen werden können.

Die Landes- und Regionalplanung

In bezug auf die Landes- und Regionalplanung stellt sich die Frage, ob in der Verfassung ein Förderungsartikel oder eine Bundeskompetenz anzustreben ist. Dem Bund sind bereits Sachbereiche übertragen, bei denen er in eigener Kompetenz Teilplanungen bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Gesichtspunkte einer Gesamtplanung durchführen kann, sofern sich die Behörden der ihnen verfügbaren Mittel auch tatsächlich bedienen. Es betrifft dies folgende Gebiete: Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Kraftwerke, Atomenergie, Auftragsvergebung durch die Bundesverwaltung, subventionierter Wohnungsbau, subventionierte Planungs- und Projektierungsarbeiten, Straßenverkehr, Nationalstraßen, Wasserstraßen, Luftverkehr, Rohrleitung, Postautomobilverkehr, Eisenbahnen, Luftseilbahnen, berufliche Schulung, Radio und Fernsehen. Mancherorts ist aber die Durchführung einer Bundesplanung nicht möglich, weil wesentliche Inhalte der Landesplanung sowohl in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden wie auch in derjenigen des Bundes liegen.

Man hätte sorgfältig abzuklären, ob und wie die staatsrechtliche und staatspolitische Zuordnung von Aufgaben und Befugnissen geändert werden kann. Bisher ist es aber nicht gelungen, den Begriff des «kooperativen Föderalismus, das heißt die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden nach einem rationellen Plan», an der alle Träger der Planung teilhaben sollen, in befriedigender Weise zu konkretisieren. Die vom Eidgenössischen Departement des Innern eingesetzte Expertenkommission für Fragen der Landesplanung hat sogenannte Leitsätze einer Grundsatzgesetzgebung des Bundes auf dem Gebiete der Landesplanung entwickelt. Die Leitsätze gehen davon aus, daß dem Bund in einem Verfassungsartikel eine umfassende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete der Landesplanung übertragen wird.

Demgegenüber haben die Kreise von Handel und Industrie die Auffassung vertreten, daß ein Verfassungszusatz sich im wesentlichen mit der Schaffung einer Grundlage für die Einführung von Zonen zu begnügen hätte (Landwirtschaftszonen, Bauzonen, Freihaltezonen). Im weitern wäre für die Landesplanung ein Förderungsartikel anzustreben. Die Planungsgesetzgebung sollte Sache der Kantone sein. Auf systemfremde kollektivistische Eingriffe (unlimitiertes Enteignungsrecht und unbeschränktes Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand) wäre zu verzichten.

Die Landesplanung ist zweifellos ein *echtes Problem*. Ein «Laisser aller» in der Bodenfrage wäre auf lange Sicht nicht zu verantworten, in Anbetracht des Umstandes, daß der Bedarf an Grund und Boden in manchen Landesgegenden derart gestiegen ist, daß sich eine eigentliche Bodenknappheit und Bodennot abzeichnet. Die Landes- und Regionalplanung darf aber keinesfalls einer zentralen Stelle übertragen werden. *Sie hat vielmehr unsere bundesstaatliche*

und föderalistische Struktur zu berücksichtigen, welche die Ordnung des Bauwesens durch Vorschriften den Kantonen und Gemeinden überläßt. Namentlich im kleinen Kreis der Gemeinde sind die Dinge noch überschaubar. Je weiter aber die für die Planung zuständigen Instanzen von ihrem Planungsobjekt entfernt sind, um so größer werden die Gefahren, die der Freiheit und dem Privateigentum von der Planung her drohen, beziehungsweise desto stärker und enger werden die Schranken der individuellen und genossenschaftlichen (kommunalen und kantonalen) Freiheit, der Gemeindeautonomie und der Souveränität der Kantone.

Auf jeden Fall sollte nicht Hand geboten werden zu voreiligen Formulierungen von Verfassungszusätzen, solange nicht eindeutig Klarheit darüber besteht, was auf dem Gebiete des Bodenrechts und der Landesplanung auf der Gesetzesstufe geschieht, beziehungsweise welche Bindungen dort einzugehen sind. Man hätte wie beim bäuerlichen Bodenrecht wiederum zu prüfen, ob die Zielsetzungen der Landesplanung wünschbar und erreichbar sind und welche Einschränkungen sie erfordern. Und dann wäre im einzelnen zu prüfen, ob und inwieweit derartigen Bindungen beigepflichtet werden kann, und ob sie sich rechtfertigen lassen. In der Bodenfrage muß sich die öffentliche Meinung vor ideologischen Trübungen der Probleme durch die Linkskreise und gewisse Planer vorsehen, damit es ihr nicht ergeht wie der Forelle in dem bekannten Schubertlied:

«Solang, so dacht ich, *Helle*
Dem Wasser nicht gebricht,
So fängt er die Forelle
Mit seiner Angel nicht.
Doch endlich ward dem Diebe
Die Zeit zu lang,
Er macht das Wasser tückisch trübe,
Und eh ich mich's versah,
Da zuckte seine Rute,
Das Fischlein zappelt dran;
Und ich mit regem Blute
Sah die Betrogne an.»

Der Verfasser möchte auf die folgenden Publikationen hinweisen, die sich mit dem Fragenkomplex befassen: Das Bodenproblem und die Eigentumsfreiheit. Separatdruck aus der «Neuen Zürcher Zeitung» mit Beiträgen von G. Winterberger, W. Neukomm, W. Rohner, K. Müller. Zürich 1965; A. Meier-Hayoz: Sinn und Grenzen privaten Bodeneigentums. Vortrag 1964; K. Eichenberger: Der Versuch zu neuem Verfassungsrecht für die Bodenordnung. NZZ Nr. 5555, 1965; R. Rohr: Der Boden, ein Problem und seine Lösung. Zürich 1966; H. Sieber: Die Bodenrechtsinitiative. Bern 1963; H. Sieber: Die Gegenvorschläge zur Bodenrechtsinitiative. NZZ Nrn. 1843 und 1856, 1966; G. Winterberger: Der unausgereifte Gegenvorschlag zur sozialistischen Bodenrechtsinitiative. NZZ Nr. 72, 1966.