

**Zeitschrift:** Wohnen  
**Band:** 42 (1967)  
**Heft:** 6

**Artikel:** Die Schaffung eines neuen Bodenrechts  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-103735>

### **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:** 19.10.2024

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

## Die Schaffung eines neuen Bodenrechts

Referat von Nationalrat Dr. A. Muheim, Luzern, anlässlich der Jahrestagung des Schweizerischen Verbandes für Wohnungswesen vom 6. und 7. Mai 1967 in Luzern

### Die Bodenfrage — ein brennendes Problem



Die Dynamik unserer Zeit hat die Bodenfrage zum brennenden Problem unseres Landes gemacht. Die stürmische Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft stellt die heutige Regelung des Bodenrechts in Frage. Die sich rasch wandelnde Umwelt ruft nach einer Anpassung der Rechtsordnung. Das wirtschaftliche Wachstum, die Zunahme der Bevölkerung, die Steigerung des Lebensstandards, die immer grösser werdende Motorisierung haben

die Nachfrage nach Boden stark erhöht. Es braucht immer mehr Fläche unseres Landes für die Errichtung von Arbeitsstätten und Wohnsiedlungen, für den Verkehr und für die Erholung. Die Wohnbevölkerung der Schweiz hat sich in den letzten 100 Jahren mehr als verdoppelt und wird in den nächsten 50 Jahren auf gegen 10 Millionen Menschen ansteigen. Aber der Raum, der dieser wachsenden Bevölkerung zum Leben zur Verfügung stand und steht, war immer gleich gross und wird auch in Zukunft nicht grösser werden. Solange die Schweizer nicht als Raumfahrer einen Teil des Weltalls erobern, sondern noch mit beiden Beinen auf dem Boden unseres irdischen Territoriums stehen, werden sich innerhalb der gleichen Grenzen immer mehr Menschen zusammendrängen müssen. Es muss durch eine sinnvolle Bodenordnung dafür gesorgt werden, dass das Zusammenleben vieler Menschen auf engem Raum erträglich ist und bleibt.

### Eine vernünftige Raumordnung tut not!

Diese Aufgabe, eine vernünftige Raumordnung zu gewährleisten, fällt dem Recht zu. Das Bodenrecht hat den Zugang und das Verhältnis der Menschen zum Boden zu regeln. Dabei geht es aber nicht nur um die Beziehung einer Person zu einem Stück Land. Es ist bis heute zu wenig beachtet worden, dass das Bodenrecht auch das Verhältnis des Eigentümers zu den Mitmenschen und zur Allgemeinheit umfasst. Neben der Individualfunktion hat das Grundeigentum auch eine soziale Funktion, die für das Zusammenleben der Menschen von ausschlaggebender Bedeutung ist. Es entspricht moderner, sozialer Auffassung, dass der Boden nicht nur für einzelne, sondern für alle da ist, dass das Grundeigentum auch soziale Verpflichtungen hat. Diese Ansicht wird auch in päpstlichen Rundschreiben der letzten Zeit vertreten.

Wenn man die Ergebnisse der heutigen Bodenordnung in Betracht zieht, kann man sich der Einsicht kaum verschliessen, dass die Nachteile zahlreich und gross sind. Im Mittelalter war das Nutzungsrecht des einzelnen am Boden eingebettet in feste Bindungen an die Familie oder Sippe, an die Markgenossenschaft oder die Grundherrschaft. Diese Gebundenheit des Grundeigentums wurde durch die Freiheitsideen der Französischen Revolution beseitigt. Grund und Boden wurde zu einer Ware gemacht, über die der Eigentümer völlig frei verfügen kann. Es wurde aber dabei ganz übersehen, dass das Land nicht vermehrbar, sondern ein Monopolgut ist.

### Unheilvolle Folgen der Bodenfreiheit

Diese Verabsolutierung der Bodenfreiheit, diese Kommerzialisierung des Bodens hatte Folgen, die für unser Land und

Volk verhängnisvoll und nachteilig sind. Die Freiheit der hypothekarischen Belastung führte zu einer riesigen Bodenverschuldung, deren grösste Härten durch eine Entschuldungsaktion des Bundes gemildert werden mussten. Die Freiheit, den Boden beliebig zu teilen, führte zu einer Bodenzersplitterung, die eine rationelle Bewirtschaftung ausschloss. Mit kostspieligen Güterzusammenlegungen und Meliorationen versuchen Bund und Kanton, diese Schäden zu beheben.

Vor allem ist seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine enorme Steigerung der Bodenpreise im Gange, die weit über die Geldentwertung hinausgeht. Sie beträgt in städtischen Gebieten das Zehn- bis Zwanzigfache der Vorkriegspreise. Neben anderen Ursachen hat auch die Spekulation mit Grund und Boden einen erheblichen Teil zu diesem Preisauftrieb beigetragen. Dadurch wurden natürlich die Mietzinse und damit die ganze Lebenshaltung wesentlich verteuert. Dieser übermässige Anstieg der Bodenpreise führte dazu, dass sich der Haus- und Bodenbesitz immer mehr bei anonymen Immobiliengesellschaften zusammenballte. Es bildete sich Grossgrundbesitz, währenddem der einzelne Bürger immer weniger in der Lage ist, ein Stück Boden zu erwerben und ein eigenes Haus zu erstellen. Es fand und findet eine zunehmende Entpersönlichung des Grundeigentums statt.

Und endlich kann nicht übersehen werden, wie planlos unser Boden verwendet wird, indem nur nach den privaten Interessen und ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit Land verkauft und bebaut wird. Jeder baut dort, wo es ihm gerade am besten passt. Diese Streubauweise hat eine Verschwendung unseres knappen Bodens und eine ungenügende oder unwirtschaftliche Erschliessung und viele andere Nachteile zur Folge. Für die Überbauung und Nutzung unseres dicht besiedelten Landes fehlt es offensichtlich an einer vernünftigen Planung.

Die *Bodenverteuerung*, die *Planlosigkeit* in der Überbauung des Bodens und die *Entpersönlichung* des Eigentums sind Erscheinungen, die sich für Land und Volk je länger, desto mehr als Nachteile auswirken und gebieterisch nach Abhilfe rufen. Auch aus bäuerlichen Kreisen ertönt der Ruf nach besserem Schutz des landwirtschaftlichen Bodens, da sich das Bundesgesetz zur Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes von 1951 als völlig wirkungslos erwies, um spekulative Landverkäufe zu verhindern. Es wird heute die Einführung der Landwirtschaftszone gefordert.

### Wohin ein hemmungsloser Bodenegoismus führt

Alle diese für Land und Volk nachteiligen Erscheinungen sind zur Hauptsache auf unsere heutige Bodenordnung zurückzuführen. Eine allzu schrankenlose Freiheit des einzelnen an Grund und Boden hat einen hemmungslosen Bodenegoismus ermöglicht, der auf die berechtigten Anliegen der Gemeinschaft keine Rücksicht nimmt. Das bestehende Bodenrecht missachtet nicht nur die soziale Funktion des Grundeigentums, sondern verfälscht im Grunde genommen auch die individuelle Zielsetzung, weil – trotz formellem Recht eines jeden zum Erwerb von Land – in Wirklichkeit der grossen Mehrheit unseres Volkes der Zugang zum Boden verunmöglicht ist. Der Mensch, seine Person und seine Würde sollten aber das Ziel unserer Rechtsordnung sein.

Angesichts der unerfreulichen Auswirkungen des bestehenden Bodenrechts ist es nicht verwunderlich, dass sich da und dort Stimmen erheben, die eine radikale Änderung der Eigentumsordnung verlangen, indem sämtlicher Boden unter die Herrschaft der Allgemeinheit, des Staates oder der Gemeinden gestellt wird. Durch eine Verstaatlichung von Grund und Boden würde aber das Bodenproblem in keiner Weise gelöst, sondern nur auf den Kopf gestellt, und an die Stelle der schrankenlosen Bodenfreiheit des Individuums würde die unbeschränkte Herrschaft der Gemeinschaft treten, wobei die Rechte des Menschen sehr leicht unter die Räder kämen. Und wenn auch dem einzelnen Nutzungsrechte am Grundeigentum eingeräumt werden sollten, dann würde der

spannungsvolle Gegensatz zwischen Allgemeinwohl und Privatinteresse mit umgekehrtem Vorzeichen wieder aufleben. Es kann für unsere schweizerischen Verhältnisse sicher keine extreme Neuordnung des Bodenrechtes in Frage kommen. Gerade wenn man eine echt freiheitliche Bodenordnung erreichen will, wird man – so paradox das klingen mag – die allzu grosse Bodenfreiheit des einzelnen im Interesse des Allgemeinwohls einschränken müssen. Bei der Lösung des Bodenproblems geht es darum, die Freiheit Weniger zu beschränken, damit sich die Freiheit Vieler entfalten kann. Mit andern Worten gesagt: Die soziale Pflichtigkeit des Grundeigentums muss in unserem Recht verstärkt werden.

### **Bestrebungen für ein neues, soziales Bodenrecht**

Die Bestrebungen für ein neues, soziales Bodenrecht gehen auf Jahre zurück, ohne dass bis jetzt Entscheidendes erreicht worden wäre. In den Jahren 1955 und 1956 haben die Nationalräte Freimüller und Spühler zwei Postulate eingereicht, in denen Massnahmen gegen die Boden- und Häuserspekulation gefordert wurden. Der Bundesrat setzte eine Studienkommission ein, die Ende 1958 einen Bericht abliefern sollte. Dieser enthält verschiedene Vorschläge zur Verhinderung von ungerechtfertigten Bodenpreissteigerungen. Als der Bundesrat aber nichts weiter unternahm, beschlossen die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schweizerische Gewerkschaftsbund im Jahre 1962, gemeinsam eine Volksinitiative gegen die Bodenspekulation zu lancieren. Diese wurde 1963 mit über 131 000 Unterschriften eingereicht. Die eidgenössischen Räte haben dieses Volksbegehren letztes Jahr behandelt und empfehlen mehrheitlich Volk und Ständen die Verwerfung desselben. Die Volksabstimmung ist auf den 2. Juli 1967 angesetzt. Im Hinblick auf diesen bevorstehenden eidgenössischen Urnengang möchte ich mich mit diesem Volksbegehren etwas näher befassen.

### **Ziele des Volksbegehrens**

Bei den parlamentarischen Beratungen über die sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Initiative konnte man nicht bestreiten, dass es sich bei der Bodenfrage um ein echtes, ja ein brennendes Problem handelt, das dringend einer Lösung bedarf. Welches sind nun die Ziele dieses Volksbegehrens? Es verlangt

1. Massnahmen gegen eine ungerechtfertigte Steigerung der Grundstückspreise,
2. die Förderung der Landes-, Regional- und Ortsplanung,
3. Massnahmen zur Verhütung von Wohnungsnot.

Im bundesrätlichen Bericht zum Volksbegehren werden diese drei Ziele ausdrücklich anerkannt. Die Initiative will eine Verfassungsgrundlage schaffen, die eine moderne Bodenpolitik im weitern Sinne, eine bessere Nutzung des Bodens und eine Bekämpfung des Auftriebs der Bodenpreise erlaubt. Die eidgenössischen Räte haben im Jahre 1965 ein Bundesgesetz über die Förderung des Wohnungsbaues verabschiedet, das sich auf den Familienschutzartikel der Bundesverfassung stützt. Wenn auch im Hinblick auf die grosszügige Aktion des Bundes «Ein Dach über dem Kopf» eine spezielle Verfassungsgrundlage für den Wohnungsbau heute nicht mehr so dringend erscheint, so ist sie aber keineswegs überflüssig.

Hingegen sind die beiden andern Ziele des Volksbegehrens nach wie vor von höchster Dringlichkeit: Man hat zwar geltend gemacht, dass wegen der Konjunkturdämpfungsbeschlüsse der Preisauflauf beim Boden zum Erliegen gekommen sei und die Spekulanten kalte Füsse bekommen hätten. Ein angesehenen schweizerischer Immobilienfonds, an welchem Kantonalbanken beteiligt sind, hat demgegenüber in seinem Jahresbericht für 1966 festgestellt, dass die Bodenpreissteigerungen trotz abgekühlter Konjunktur weitergehen. Angesichts des ohnehin überhöhten Preisniveaus ist ein weiterer spekulativer oder ungerechtfertigter Anstieg im Interesse der Bauherren und der Mieter durch geeignete Massnahmen zu

verhindern. Dies um so mehr, als der Ständerat die Einführung einer Sperrfrist für den Verkauf von Bauland, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen worden war, leider abgelehnt hat.

Von grösster Aktualität ist ebenfalls die Forderung der Landes-, Regional- und Ortsplanung. Sie ist zweifellos das Kernstück des zu schaffenden Bodenrechtes. Bei der Landesplanung geht es um eine sinnvolle Gestaltung des Lebensraumes für unser Volk. Die bestmögliche Nutzung unseres immer knapper werdenden Bodens darf nicht mehr dem freien Belieben Privater oder lokaler Behörden überlassen werden. Eine Landesplanung soll dem Individuum und den menschlichen Gemeinschaften die besten Entwicklungsmöglichkeiten sichern und Fehlleistungen, wie sie heute zum Teil vorliegen, verhüten. Die Besiedlung und Nutzung unseres Landes muss von Bund und Kantonen zweckmässig geordnet werden, es müssen Landwirtschafts-, Bau- und Erholungszonen ausgeschieden werden, wenn nicht ein Zustand entstehen soll, der für die Menschen und die Wirtschaft unhaltbar und unerträglich wird.

Die Verhandlungen im Nationalrat haben gezeigt, dass die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung für die Landes- und Regionalplanung weniger bestritten wird als Massnahmen gegen die Bodenpreissteigerung. Wenn aber die Bodenfrage gründlich und wirksam gelöst werden soll, dann sind Vorkehren gegen den Preisauflauf und die Bodenspekulation unerlässlich. Es kann um so weniger davon abgesehen werden, weil die Ausscheidung des Landes in eine Landwirtschafts- und Bauzone in der letzteren eher eine preissteigernde Wirkung haben dürfte. Die Zielsetzung ist daher unteilbar: Zonenplanung und Tiefhaltung der Bodenpreise.

### **Verkaufs- und Enteignungsrecht gegen Entschädigung**

Wenn die Ziele des Volksbegehrens auch noch mehr oder weniger überzeugende Zustimmung finden, so richten sich die Angriffe der Gegner besonders gegen die in der Initiative ausdrücklich genannten Mittel, das gesetzliche Vorkaufsrecht und das Enteignungsrecht gegen Entschädigung durch den Bund und die Kantone. Dabei wird fälschlicherweise immer wieder behauptet, das seien die beiden einzigen oder doch die primären Mittel, mit denen nach der Initiative die Ziele erreicht werden sollen. Das trifft aber keineswegs zu, sondern das Vorkaufsrecht und das Enteignungsrecht dürfen nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur dann zur Anwendung kommen, wenn die anderen Mittel nicht zum Ziele führen. Da es sich aber um einschneidende Mittel handelt, müssen sie in der Verfassung erwähnt werden.

Dem Volksbegehren wird ganz besonders vorgeworfen, dass es ein allgemeines und unbeschränktes Vorkaufs- und Enteignungsrecht einführen wolle. Davon kann aber keine Rede sein, vielmehr kann aus verfassungsrechtlichen und praktischen Erwägungen nur ein spezielles und beschränktes Vorkaufsrecht in Frage kommen. Die Initiative behält ausdrücklich den Erlass eines Ausführungsgesetzes vor, das die Voraussetzungen für Vorkaufs- und Enteignungsrecht näher zu umschreiben hat. Diese Mittel kommen in Betracht für Grundstücke, die in Strassen-, Bebauungs- oder Zonenplänen für öffentliche Zwecke bestimmt sind, oder für unbebaute Grundstücke in Wohn- und Industriezonen.

### **Gegen die Bodenspekulation und -hortung**

Ein so durch Gesetz ausgestaltetes Vorkaufs- und Enteignungsrecht wären wirksame Bodenordnungsinstrumente, durch welche der spekulative Erwerb oder die Hortung ausgeschaltet und Bauland der Erschliessung und Überbauung zugeführt werden könnte. Wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass gerade in Gebieten mit Bauland- und Wohnungsmangel dadurch das Angebot an Bauland stark erhöht würde. Es könnten zum Beispiel in der Stadt Zürich auf dem unüberbauten Land der Wohnbauzone noch 130 000 Personen

angesiedelt werden, wenn es für Bauzwecke zur Verfügung gestellt würde. Die Vereinigung für Landesplanung fordert seit Jahren, dass die Gemeinwesen möglichst viel Boden erwerben sollten, um ihn zu erschliessen und an Dritte zur Nutzung weiterzugeben. Sie ist der Auffassung, dass eine Erweiterung des Enteignungsrechts und ein begrenztes gesetzliches Vorkaufsrecht notwendig sind, um dem Gemeinwesen eine aktive Bodenpolitik zu ermöglichen. Auch Professor Jagmetti, ETH, bejaht einen Ausbau dieser Instrumente, da das Gemeinwesen zur Durchführung der Planung das benötigte Land durch ein Vorkaufsrecht oder Enteignung zu erwerben in der Lage sein muss, wenn es nicht anders geht.

#### Verstaatlichung des Bodens?

Es muss mit aller Deutlichkeit hervorgehoben werden, dass das Vorkaufsrecht und das Enteignungsrecht nur zwei Mittel sind, um die Ziele eines modernen Bodenrechts erreichen zu können, nämlich die Bodenpreise tiefzuhalten und die Landes- und Regionalplanung zu fördern. Die Gegner der Initiative versuchen nämlich immer wieder, fälschlicherweise das Vorkaufs- und Enteignungsrecht als die Ziele der Initiative hinzustellen, um den Teufel der Bodenverstaatlichung an die Wand malen zu können.

Eine Verstaatlichung des Bodens ist aber nicht nur nicht das Ziel des Volksbegehrens, sondern könnte mit dessen Annahme auch unmöglich erreicht werden. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung ist nämlich nicht direkt anwendbar, sondern bedarf nach dem Initiativtext zur Ausführung eines Gesetzes. Beim Erlass dieses Gesetzes wäre aber einzig und allein das massgebend, was die Bundesversammlung als gesetzgebende Behörde beschliesst und was die Bürgerschaft bei einem allfälligen Referendum gutheisst.

Diese Überlegungen zeigen, dass es auch bei Annahme der Volksinitiative praktisch und politisch ein Ding der Unmöglichkeit wäre, den Schweizerboden zu verstaatlichen.

#### Warum kein Gegenvorschlag des Bundesrates?

Ebensowenig trifft es zu, dass die Bodenrechtsinitiative das Privateigentum an Grund und Boden aufhebe oder aufheben wolle. Ganz abgesehen davon, dass eine Enteignung nur in den im zu erlassenden Gesetz genannten Fällen von öffentlichem Interesse in Frage kommt, darf sie nach dem Wortlaut der Initiative nur gegen Entschädigung erfolgen. Wie gross die Entschädigung sein soll, kann aber nicht in der Verfassung bestimmt werden, sondern ist im Ausführungsgesetz näher zu umschreiben.

Das sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Initiativbegehren wird kaum für sich in Anspruch nehmen, das Patentrezept für die dringende Lösung der Bodenfrage zu sein. Das ganze Problem ist viel zu komplex, als dass es mit einer Verfassungsbestimmung von drei Absätzen gelöst werden könnte. Da sich weite Kreise der Notwendigkeit einer Neuordnung des Bodenrechts nicht verschliessen konnten, wurde von Kommissionen, Behörden, Parteien und andern Körperschaften eine ganze Reihe von Gegenvorschlägen ausgearbeitet, von denen einige durchaus diskutabel gewesen wären. Die hinter der Initiative stehenden Organisationen haben ihre Verständigungsbereitschaft bis zum letzten unter Beweis gestellt. Der Bundesrat und auch die Bundesversammlung haben es aber bedauerlicherweise abgelehnt, dem Volksbegehren einen Gegenvorschlag entgegenzustellen. Der Bundesrat hat eine neue Arbeitsgruppe von Sachverständigen eingesetzt, um so rasch wie möglich einen für alle Kreise annehmbaren neuen Vorschlag für einen Verfassungsartikel über das Bodenrecht herauszuarbeiten. Dieser Vorentwurf liegt vor und ist nicht sehr weit vom Text der Volksinitiative entfernt. Er befindet sich gegenwärtig bei den politischen Parteien zur Vernehmlassung. Man wird sich aber nach der bisherigen Diskussion um die Bodenrechtsinitiative keiner Illusion hingeben dürfen, dass eine allen passende

Neuordnung des Bodenrechts so bald gefunden sein wird. Man wird daher am 2. Juli 1967 in völliger Ungewissheit darüber, wie dieser neueste Vorschlag schliesslich aussehen wird und ob er angenommen wird, über das Volksbegehren abstimmen. Die Initiative stellt nach meiner Auffassung eine gute und brauchbare Verfassungsgrundlage für die dringend notwendige Neuregelung des Bodenrechts dar. Eine wuchtige Verwerfung derselben würde einen schweren Rückschlag für die Bestrebungen auf eine moderne Landesplanung und Bodenordnung bedeuten.

#### Neue Eigentumsordnung und moderne Raumplanung

Die Lösung des Bodenproblems ist die Schicksalsfrage unserer Zeit. Die Zunahme der Bevölkerung und die Expansion der Wirtschaft, die auch in der nächsten Zeit weitergehen werden, lassen den Raum der Schweiz, in dem wir leben und arbeiten, immer kleiner werden. Wenn das Zusammenleben des Schweizervolkes in der Zukunft erträglich sein soll, dann müssen die privaten Grundeigentümer mehr Rücksichten und mehr Opfer gegenüber der Gemeinschaft auf sich nehmen, dann muss eine häuslicherische Gestaltung und Nutzung des Schweizerbodens gewährleistet werden. Eine neue, soziale Eigentumsordnung und eine moderne Raumplanung sind für die Schweiz von heute und erst recht von morgen unerlässlich. Es ist die Aufgabe unserer Generation, die soziale Funktion des Grundeigentums und seine gesellschaftlichen Verpflichtungen stärker als bisher zu betonen. Die Bodenfreiheit des einzelnen muss im Interesse aller eingeschränkt werden. Das Grundeigentum hat dem Gemeinwohl zu dienen.

Beim neuen Bodenrecht geht es um die Neugestaltung des Verhältnisses des einzelnen und der Allgemeinheit zum Boden, um eine Neuordnung des Zusammenlebens des Schweizervolkes in der Gegenwart und in der Zukunft in einem freien und sozialen Staat.

**SILENT GLISS-**  
**Montage**  
**schneller**  
**besser**  
**rationeller**

Wir beraten Sie gerne. Verlangen Sie ausführliche Unterlagen.

**SILENT GLISS®**  
GTP

Keller + Co. Metallwarenfabrik 3250 Lyss Tel. 032 84 27 42/43

10 d