

9473

Bericht
des Bundesrates an die Bundesversammlung
über ein Volksbegehren gegen die Bodenspekulation

(Vom 31. Mai 1966)

Herr Präsident,
 Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen nachstehend unseren Bericht über das Volksbegehren gegen die Bodenspekulation vorzulegen. Dieses Volksbegehren ist am 10. Juli 1963 von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund mit 131 152 gültigen Unterschriften der Bundeskanzlei eingereicht worden. Es hat folgenden Wortlaut (wobei der deutsche Text massgebend ist):

«Art. 31^{sexies}

1. Der Bund trifft unter Mitwirkung der Kantone Massnahmen zur Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise, 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 drei Jahren nach Annahme dieses Verfassungsartikels zu erlassen ist.»

Das Volksbegehren enthält eine Klausel, wonach es zugunsten eines Gegenvorschlages der Bundesversammlung oder vorbehaltlos zurückgezogen werden kann.

Wir haben das Zustandekommen des Volksbegehrens durch Beschluss vom 1. August 1963 (BBl 1963 II 269) festgestellt.

Da es sich um ein formuliertes Volksbegehren handelt, haben die eidgenössischen Räte gemäss Artikel 27, Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (AS 1962, 773) innerhalb dreier Jahre nach der Einreichung des Begehrens darüber Beschluss zu fassen, ob sie der Initiative zustimmen oder nicht. Der Bundesrat ist gehalten, der Bundesversammlung seinen Bericht und Antrag spätestens ein Jahr vor Ablauf dieser Frist zu unterbreiten (Art. 29, Abs. 1 des zitierten Gesetzes). Die Berichterstattungsfrist für den Bundesrat wäre am 9. Juli 1965 abgelaufen. Die Räte verlängerten aber beide Fristen um ein Jahr.

I

Vorbemerkungen

Nach Artikel 24, Absatz 1 des zitierten Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 3 des Initiativengesetzes vom 23. März 1962 hat die Bundesversammlung das Volksbegehren ungültig zu erklären, wenn sie feststellt, dass die Erfordernisse von Artikel 121, Absatz 3 oder 4 der Bundesverfassung nicht erfüllt sind. Diese Erfordernisse betreffen die Einheit der Materie und die Einheit der Form.

1. Was die letzte Voraussetzung anbelangt, so ist sie offensichtlich erfüllt, da das Volksbegehren ausschliesslich in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt wurde.

2. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Punkten eines Volksbegehrens ein innerer Zusammenhang besteht (Art. 3, Abs. 2 des Initiativengesetzes). Mit dieser gesetzlichen Umschreibung ist allerdings, wie im Nationalrat vom Sprecher des Bundesrates festgestellt wurde, nicht sehr viel zur Auslegung von Artikel 121, Absatz 3 der Bundesverfassung gewonnen (Sten. Bull. NR 1961, 310).

Die vorliegende Initiative verfolgt drei verschiedene Zwecke:

- a. Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise;
- b. Verhütung von Wohnungsnot;
- c. Förderung einer der Volksgesundheit und der schweizerischen Volkswirtschaft dienenden Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Im Schrifttum wird die Ansicht vertreten, entscheidend für die Einheit der Materie sei die einheitliche Zwecksetzung, wobei der Zweck hinreichend begrenzt und konkretisiert sein müsse (Manfred Beat Kuhn, Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung, Diss. Zürich 1956). Da der vorliegende Text des Volksbegehrens gleich drei Zielsetzungen aufweist, könnte es im Lichte dieser Lehre zweifelhaft sein, ob die Einheit der Materie gewahrt ist. Selbst wenn man diese Einheit in der bodenrechtlichen Zielsetzung erblicken will, so scheinen doch die Massnahmen hinsichtlich Landes-, Regional- und Ortsplanung über die Zweckumschreibung der übrigen Aufgaben, die von der Initiative gefordert werden, hinauszugehen.

Nach Fleiner-Giacometti (Bundesstaatsrecht, S. 732) ist der innere Zusammenhang gegeben, wenn die vorgeschlagenen Massnahmen in einer logischen Beziehung zueinander stehen, die eine also die andere logischerweise zur Folge hat, oder wenn die eine geplante Massnahme notwendiges Mittel für die Anwendbarkeit der andern ist. Man kann sich fragen, ob das Volksbegehren diesen Anforderungen genügt. Doch wurde diese Auffassung, die Giacometti schon in der Schweizerischen Juristenzeitung Band 32 (1935) Seite 93 vertreten hatte, vom Bundesrat bereits in BBl 1939, I 537 als zu eng bezeichnet: sie würde zu einer empfindlichen Einschränkung des Initiativrechts führen und umfassende, grosszügige Vorschläge verunmöglichen. Der Bundesrat wies daraufhin, dass es auch bei Vorlagen, die nur einen Grundsatz und einen Ausführ-

ungsmodus vorschlagen, möglich ist, dass ein Bürger mit einem Teil der Vorlage einverstanden und mit einem anderen Teil nicht einverstanden ist und dass man sich in Abwägung der Vor- und Nachteile für oder gegen den Vorschlag entscheiden muss.

Die Praxis der Bundesversammlung ist im allgemeinen geneigt, auch bei Verfassungsinitiativen mit verschiedenen Zwecksetzungen trotzdem einen «inneren Zusammenhang» zu sehen und deshalb die Einheit der Materie zu bejahen. Im Bericht des Bundesrates über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau wird darauf hingewiesen, dass noch nie eine Initiative wegen mangelnder Einheit der Materie ungültig erklärt wurde (BBl 1954 I 736); in einem einzigen Fall haben die Räte eine Aufteilung der Initiative in zwei Fragen vorgenommen (BBl 1921 III 335). Zwar hätten nach der Ansicht des Bundesrates in der Botschaft vom 25. April 1960 zum Initiativengesetz (BBl 1960 I 1440) vier Initiativen wegen mangelnder Einheit der Materie nichtig erklärt werden sollen; die Räte hatten es jedoch vorgezogen, den Begriff der Einheit der Materie ausdehnend auszulegen, um die mit der Ungültigerklärung verbundenen Nachteile, insbesondere die Desavouierung von Initianten, zu vermeiden. Dies ist freilich eine rein politische Argumentation.

Im vorliegenden Falle kann ein innerer Zusammenhang zwischen den verschiedenen Zielen und Mitteln, die das Volksbegehren aufführt, höchstens insofern bejaht werden, als die Initianten dem Bunde weitgehende neue Kompetenzen auf dem Gebiete des Bodenrechts geben wollen.

Wohl verfolgen sie dabei mehrere Ziele; doch sind die beiden von ihnen hauptsächlich vorgeschlagenen Rechtsinstitute – gesetzliches Vorkaufsrecht und erweitertes Enteignungsrecht – unter sich eng verwandt, und sie können tatsächlich bei entsprechender Ausgestaltung in den Dienst der drei Zielsetzungen gestellt werden.

Trotz den Bedenken, die man im vorliegenden Falle über die Frage haben könnte, ob die Einheit der Materie beachtet wurde, lassen sich diese mit Rücksicht auf die bisherige Praxis der Bundesbehörden zerstreuen. Auch wenn ein innerer Zusammenhang zwischen der Zielsetzung der Landes-, Regional- und Ortsplanung mit den beiden anderen Zielen des Initiativbegehrens nicht ohne weiteres ersichtlich ist, so führt das doch nicht zwingend zum Schluss, das Begehren müsse wegen Fehlens der Einheit der Materie als ungültig erklärt werden.

Aus den vorgehenden Erwägungen gelangten wir, vor allem im Hinblick auf die bisherige Praxis der Bundesbehörden, zum Schlusse, die Einheit der Materie sei zu bejahen. Insbesondere erinnern wir daran, dass für die Beachtung der Einheit der Materie eine gesetzliche Vermutung insofern vorliegt, als nach Artikel 24, Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes eine Volksinitiative als gültig zu betrachten ist, wenn bei Differenzen der Rat, der die Gültigkeit bejaht hat, seinen Beschluss bestätigt. In letzter Linie wird es Aufgabe der Bundesversammlung sein, die Frage zu entscheiden.

II

Einleitung

1. Die Bodenverteuerung, die seit der Jahrhundertmitte immer stärkere Formen annahm und in einer erheblichen Steigerung der Kaufpreise für Grundstücke in den Städten und Agglomerationsbezirken zum Ausdruck kam, löste bei den um das zukünftige Wohl des Schweizervolkes besorgten Bürgern eine zunehmende Bedrückung aus. Mit der Ausdehnung dieser Erscheinung auf weitere Gebiete des Landes erfasste die Sorge um eine Abwehr der nachteiligen Folgen dieser Entwicklung immer weitere Volkskreise. Die Sorge fand denn auch ihren Niederschlag in den kantonalen und eidgenössischen Ratssälen.

Da sich im Schatten der Bodenverteuerung das Auftreten einer Bodenspekulation immer deutlicher bemerkbar machte, wurde der Bundesrat durch Vorstösse im Nationalrat in der Form von zwei Postulaten (Postulat Spühler vom 25. März 1955 und Postulat Freimüller vom 3. Oktober 1956) zur Prüfung von Massnahmen eingeladen, um die schädliche Boden- und Häuserspekulation, die übermässige Bereicherung im Grundstückverkehr und die Preistreiberei zu bekämpfen. Das Justiz- und Polizeidepartement beauftragte hierauf eine Studienkommission, bestehend aus Prof. Dr. Franz Jenny (Luzern), Prof. Dr. Hugo Sieber (Muri/Bern) und Prof. Dr. Max Weber (Wabern/Bern), die Frage der Bodenspekulation nach ihrem Begriff und ihren Auswirkungen abzuklären und mögliche Massnahmen zu ihrer Verhinderung oder Eindämmung im Rahmen des geltenden Verfassungsrechtes vorzuschlagen. Diese Kommission fasste das Ergebnis ihrer Untersuchungen in einem Bericht vom 11. Dezember 1958 zusammen. Einer ihrer Vorschläge – die Ausdehnung der für die Weiterveräusserung landwirtschaftlicher Grundstücke anwendbaren Sperrfrist auf Bauland – war in den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Änderung der Vorschriften des Zivilgesetzbuches und des Obligationenrechtes betreffend das Baurecht und den Grundstückverkehr (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 9. April 1963; BBl 1963 I 969) übernommen worden. Diese Vorlage wurde von den eidgenössischen Räten angenommen, aber ohne die Sperrfrist für Bauland (AS 1965 445).

2. Indessen nahm die Entwicklung der Bodenverteuerung weiter zu und regte zu einem umfassenderen Studium von Abwehrmassnahmen an. So befassten sich die Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft an ihrer Jahrestagung vom 1. und 2. Juni 1962 in Zug (vgl. Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 2, Juni 1962, S. 121 ff.) und auch der Schweizerische Juristenverein an seiner Tagung in Zermatt vom 12./14. September 1964 mit dem Problem der Bodenverteuerung (vgl. die beiden Referate von Jean-François Aubert, *Du renchérissement foncier et de certaines questions qu'il pose au juriste*, und Alfred Kuttler, *Die Bodenverteuerung als Rechtsproblem*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1964 II S. 1 und 139). In den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Zürich verdichteten sich diese Bestrebungen zu Volksinitiativen, während der Landrat von Basel-Landschaft am 27. September 1962 eine Standesinitiative zur Schaffung der verfassungsmässigen Grundlagen be-

schloss, die es dem Bund und nötigenfalls den Kantonen erlauben sollen, die sozial und volkswirtschaftlich schädlichen Auswirkungen der Bodenspekulation zu bekämpfen. In den Jahren 1960 bis 1963 wurden in den eidgenössischen Räten eine Reihe von Motionen und Postulaten eingereicht und angenommen, die sich mit der Frage der Bekämpfung der Bodenspekulation und der Steigerung der Boden- und Liegenschaftspreise sowie einer weitsichtigen Bodenpolitik befassten. Es handelt sich um folgende Vorstösse:

- Postulat Nationalrat Welter vom 21. September 1960 über die Bekämpfung der Bodenspekulation;
- Postulat der Kommission des Nationalrates vom 8. Dezember 1960 über die Verhinderung einer ungesunden Preisentwicklung auf dem Grundstückmarkt;
- Postulat Nationalrat Steinmann vom 6. März 1962 über die Auswirkungen der anhaltenden Bodenpreissteigerung;
- Postulat Nationalrat Raissig vom 19. Juni 1963 über die statistische Erfassung der Bodenpreisentwicklung;
- Postulat Ständerat Dietschi vom 10. Juni 1963 über die Förderung der Landesplanung und die Erhaltung der privaten Eigentumsordnung;
- Postulat Nationalrat Leber vom 18. September 1963 gleichen Inhalts wie das Postulat Dietschi;
- Postulat Nationalrat Debétaz vom 11. Dezember 1963 über die Bekämpfung der Bodenspekulation;
- Postulat Nationalrat Schmid vom 19. Dezember 1963 über Bodenrecht und Landesplanung.

Zur Prüfung der in den genannten parlamentarischen Vorstössen und in der Ständesinitiative von Basel-Landschaft aufgeworfenen Fragen reaktivierte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die im Jahre 1957 eingesetzte Studienkommission Jenny-Sieber-Weber und erweiterte sie im Juli 1963 um zwei neue Mitglieder, nämlich Prof. Dr. Otto K. Kaufmann (St. Gallen), heute Bundesrichter, und Gemeindepräsident Notar Edouard Morand (Martigny). Dr. Gerhard Eggen vertrat als Fachmann für Bodenrechtsfragen die Eidgenössische Justizabteilung in der Kommission. Mit der veränderten Sachlage wurde auch die Aufgabe der Kommission in dem Sinne erweitert, dass eine Untersuchung der aktuellen Fragen auf dem Gebiete des Bodenrechts sowie der Bekämpfung der Bodenverteuerung gefordert wurde, wobei je nach dem Ergebnis der Arbeiten Empfehlungen zum Erlass von formulierten Rechtssätzen vorgelegt werden sollten. Als dann der Bundesrat am 1. August 1963 das Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes vom 10. Juli 1963 als formell zustande gekommen erklärt hatte, wurde die Kommission auch mit der Behandlung der damit zusammenhängenden Fragen betraut.

3. Nachdem die Kommission ihr Arbeitsprogramm aufgestellt und bereinigt hatte, beriet sie in ihren ersten Sitzungen die allgemeinen Gesichtspunkte der Bodenverteuerung. Da eine statistische Dokumentation über die Entwicklung der Bodenpreise nur in einem sehr beschränkten Umfange vorhanden war, gelangte die Kommission an das Eidgenössische Statistische Amt mit dem Ersuchen, die Frage zu prüfen, ob es nicht möglich wäre, binnen nützlicher Frist

eine, wenn auch auf einzelne wirtschaftlich bedeutende und für die Entwicklung der Bodenpreise belangvolle Gebiete beschränkte Erhebung durchzuführen. An zwei Sitzungen legte der Direktor des Amtes, Dr. h. c. A. Meli, die Schwierigkeiten einer solchen statistischen Ermittlung dar, erklärte sich jedoch bereit, eine repräsentative Erhebung nach Möglichkeit durchführen zu lassen. Nachdem sich die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung eingehend mit der Bodenrechtsfrage an der Tagung vom 7./8. September 1961 in Solothurn beschäftigt hatte (vgl. die unter dem Titel «Der Boden, Schicksalsfrage unserer Zeit» zusammengefassten Referate und die Publikation «Gedanken zum Bodenrecht und zur Bodenpolitik», Schriftenfolge Nr. 7, Herbst 1963), hielt es die Kommission für zweckmässig, dem Zentralsekretär der Vereinigung, Dr. R. Stüdeli (Zürich), Gelegenheit zu einem Referat und zu einer Diskussion über die Stellungnahme der Vereinigung zu geben.

Mit dem Beginn des Jahres 1964 befasste sich die Kommission vorzüglich mit dem Inhalt und den Zielen des Volksbegehrens gegen die Bodenspekulation, mit der Analyse der Initiative und den möglichen Konsequenzen der angestrebten Verfassungsrevision. Dabei wurden nach Referaten der Prof. Weber und Sieber, der eine Abhandlung «Die Bodenrechtsinitiative», Bern 1963, publiziert hat, eingehend dazu Stellung genommen. Später wurde Dr. Waldemar Jucker, Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Bern, ein Mitredaktor der Initiative, zur Darstellung des Sinnes und der Motive derselben eingeladen. Ferner nahm die Kommission den Bericht der Spezialkommission der Vereinigung Rechtsstaat und Individualrechte über die Stellungnahme zur Verfassungsinitiative gegen die Bodenspekulation und zur Schaffung eines neuen Bodenrechtes vom 23. Oktober 1963 zur Kenntnis und stellte das Instrumentarium einer schweizerischen Bodenpolitik nach geltendem Verfassungsrecht zur Diskussion (vgl. H.-P. Friedrich, Zur sozialdemokratischen Verfassungsinitiative betreffend Bekämpfung der Bodenspekulation, in *Wirtschaft und Recht*, Zürich 1964, S. 85 ff.). Obschon das geltende Recht in verschiedener Hinsicht Massnahmen zu einer Eindämmung der Bodenverteuerung und zur Erreichung anderer bodenpolitischer Ziele zulässt, gelangte die Kommission zum Ergebnis, dass der Kreis solcher Massnahmen durch eine Ergänzung der Bundesverfassung verstärkt werden sollte, was sie schliesslich zur Ausarbeitung des Entwurfes eines Gegenvorschlages zur Initiative führte.

Im Hinblick darauf, dass das Departement des Innern eine besondere Expertenkommission für Fragen der Landesplanung eingesetzt hatte, begnügte sich die Kommission des Justiz- und Polizeidepartementes damit, auf planerische Massnahmen nur insoweit hinzuweisen, als sie dem Zwecke einer Bekämpfung oder Eindämmung der Bodenpreisentwicklung dienen könnten. Sie schlug im Rahmen des vorgelegten Gegenentwurfes eine Bestimmung über die Landes-, Regional- und Ortsplanung vor. Da das Volksbegehren vom 10. Juli 1963 als angestrebtes Ziel auch die Landes-, Regional- und Ortsplanung nennt, erschien es der Kommission als zweckmässig, eine solche Bestimmung in den Rahmen ihres Gegenvorschlages einzubeziehen.

Die Studienkommission legte ihren ausführlichen Bericht dem Justiz- und Polizeidepartement am 15. Februar 1965 vor. Unser Bericht beruht weitgehend auf jenem der Studienkommission.

III

Das Problem der Bodenpreissteigerung

1. Die Preisgestaltung auf dem schweizerischen Bodenmarkt nahm im vergangenen Jahrzehnt eine Entwicklung, die zu schweren Bedenken Anlass geben muss. Ein steter Preisanstieg war in weiten Gebieten unseres Landes festzustellen. Die konjunkturdämpfenden Massnahmen des Bundes, vor allem auf dem Gebiete des Kreditwesens, haben wohl eine gewisse Abschwächung oder einen Stillstand dieser Entwicklung zu bewirken vermocht. Von einem Umschwung oder einer fühlbaren Rückbildung der Bodenpreise kann jedoch noch nicht gesprochen werden. Auch wirken verschiedene Faktoren langfristig im Sinne einer weiteren Verteuerung des Bodens.

2. Die schädlichen Auswirkungen sind unverkennbar. Der Kommissionsbericht vom 11. Dezember 1958 zählt eine Reihe von Gliedern dieser Kausalkette auf, wie die Verteuerung der Wohnungs- und Geschäftsmieten mit der weiteren Folge einer Erhöhung der Produktions- und Lebenshaltungskosten. Steigende Bodenpreise fressen sich störend in das ganze Preis- und Sozialgefüge hinein. In letzter Konsequenz lassen sich die Bewegungen der Preis- und Lohnspirale mit ihrer sozialen Unrast zu einem nicht unwesentlichen Teil auf das Steigen der Bodenpreise zurückführen, wenn es auch nicht möglich ist, diesen Einfluss grössenmässig festzustellen. Teurer Boden zwingt zu rationeller Ausnützung in Form von höheren Bauten. Je dichter und höher nach Baupolizeirecht gebaut werden darf, desto höher wird in der Regel auch der Preis für den Boden sein, der gefordert und in Kauf genommen wird. Insofern vermag ein Baupolizeirecht, das Hochhäuser zulässt, für sich allein eine Bodenpreissteigerung nicht immer oder nur teilweise wettzumachen. Die Zunahme des unpersönlichen Eigentums von juristischen Personen und Investment Trusts zulasten des persönlichen Eigentums führt zu einer Entpersönlichung von Grund und Boden. Dabei kann das Hochhaus als Zeichen für die Ausschaltung des individuellen städtischen Grundbesitzes und dessen Zusammenballung in Händen des anonymen und kollektiven Kapitals betrachtet werden. Im Umkreis der Städte werden Eigenheime für Arbeiter und Angestellte ein Traum der Vergangenheit sein, was staats- und bevölkerungspolitisch zu bedauern ist. Auch die Auswirkungen des neuen Stockwerkeigentums auf die Bodenpreisgestaltung dürften problematischer Natur sein. Wie Parzellierungen des Grundeigentums erfahrungsgemäss gezeigt haben, wird auch diese Form der Eigentumszersplitterung in die Vertikale eher eine preissteigernde Wirkung haben. Die Feststellung, auch das Klein- und Mittelgewerbe leide unter dem Preisauftrieb auf dem Grundstückmarkt und werde durch finanzkräftige Grossbetriebe verdrängt, ist nicht unbegründet. Es ist nicht zuletzt diese Entpersönlichung des Eigentums an Grund und Boden, die in einer Rechtsordnung, in deren Mittelpunkt die Ent-

faltung des Einzelnen stehen sollte, das Problem des Bodenpreises und der Bodennutzung zu einem staatspolitischen Postulat erster Ordnung macht (vgl. dazu Arthur Meier-Hayoz, Zum Bodenproblem, Schweizerische Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht, 1964, S. 21 ff.).

3. Die Preise für unüberbaute Grundstücke und für Abbruchobjekte stiegen fortlaufend. Das Bild, das die Statistik von der Bodenpreisentwicklung in der Schweiz vermitteln kann, ist leider sehr unvollständig (vgl. Kuttler, a. a. O., S. 141). Über eine gut ausgebaute Statistik des Grundbesitzwechsels, aus der sich bodenpreisstatistische Angaben gewinnen lassen, verfügen zurzeit nur die Kantone Zürich und Basel-Stadt sowie die Stadt Bern; die Preise beziehen sich auf unüberbauten Boden und zum Teil auf Abbruchobjekte.

In der Stadt Zürich war nach dem Zweiten Weltkrieg eine ständige Preissteigerung bis 1951 zu verzeichnen, worauf die Preise bis 1953 auf diesem Niveau verharrten. Die anschliessend fortgesetzte Zunahme der Durchschnittspreise erfuhr seit 1959 eine starke Beschleunigung. Hatte der Durchschnittspreis 1959 noch wenig mehr als das Sechsfache des Vorkriegspreises von etwas über 13 Franken betragen, so machte er vier Jahre später mit 170 Franken ungefähr das Dreizehnfache des Vorkriegsstandes aus. In der Stadt Basel stagnierten die Preise nach dem Kriege bis 1949. Hierauf setzte eine Aufwärtsbewegung ein, die sich 1953 und 1956 bis 1958 verlangsamte, von 1959 an beschleunigte. Der Durchschnittspreis betrug 1959 das Achtfache des Vorkriegspreises, 1962 mit 145 Franken das Vierzehn- bis Fünfzehnfache. In der Stadt Bern setzte die kontinuierliche Aufwärtsentwicklung sofort nach Kriegsende ein. Die Zunahme seit 1959 fiel aber bedeutend schwächer aus als in den beiden andern Städten.

Allgemein lässt sich sagen, dass mit zunehmender Überbauung der in jedem betrachteten Gebiete noch erhältliche Boden immer schlechter wird, wobei schlecht bedeutet: peripher gelegen, schwierig zu überbauen usw. Da nun die Mittelwerte der Handänderungsstatistik nicht die Entwicklung des Bodenwertes schlechthin, sondern nur die Entwicklung des Wertes des auf dem Markte noch erhältlichen Bodens ausweisen, ergibt sich aus der zunehmend ungünstigeren Zusammensetzung der umgesetzten Flächen eine scheinbare Verlangsamung der statistisch nachweisbaren Bodenpreisanstiege. Diese Statistik gibt daher die Preissteigerung des Bodens nur ungenügend wieder. Die Masse der jährlich umgesetzten Flächen noch unüberbauten Bodens wird zudem in den Städten immer geringer und dies nicht nur wegen des Schwindens der Landreserven, sondern auch wegen der Tendenz, hochwertigen Boden nur noch im Baurecht abzugeben.

Es ist wünschbar, dass die statistische Erfassung der Bodenpreisbewegung auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene ausgebaut wird (vgl. Sieber, Das Bodenpreisproblem, Zürich 1962, Nr. 6, S. 3). Eine gut ausgebaute Statistik des Grundeigentumswechsels kann verschiedenen Zwecken dienen. Unter anderem können ihr bodenpreisstatistische Aufschlüsse entnommen werden. In der bodenpolitischen Diskussion, die zurzeit im Gang und wohl noch lange nicht abgeschlossen ist, wird auf den Mangel an zuverlässigen sta-

tistischen Unterlagen immer wieder hingewiesen. So forderte Nationalrat Raissig in einem Postulat vom 6. März 1962, die Entwicklung der Bodenpreise seit Kriegsende untersuchen zu lassen. Es scheint nun aber, dass eine solche retrospektive Untersuchung fast nicht zu verwirklichen ist; denn die Umtriebe, die damit den überlasteten Grundbuchämtern zugemutet würden, sind zu gross. Es kann sich wohl nur darum handeln, in absehbarer Zukunft laufend über mehr bodenpreisstatistische Angaben zu verfügen, als dies im Augenblick der Fall ist.

4. Wie im Kommissionsbericht von 1958 festgehalten wird, hat eine Untersuchung über die Ursachen der Bodenpreissteigerung von der Grundtatsache auszugehen, dass der Boden nicht vermehrbar ist. In unserem dichtbesiedelten Land ist der Boden knapp. Ausserdem ist vielfach eine ungenügende Erschliessung von Bauland festzustellen. Diese angebotsseitigen Tatsachen wirken für sich allein noch nicht preissteigernd. Zu einem Preisanstieg kommt es deswegen, weil neben dem beschränkten Bodenangebot nachfrageseitige Teuerungsfaktoren in Erscheinung treten, d. h., weil die Nachfrage nach Boden eine Steigerung erfährt. Als erster Grund ist die starke Bevölkerungsvermehrung anzuführen. Sie liesse eine Bodenpreissteigerung selbst dann in Erscheinung treten, wenn das übrige Preisniveau und die durchschnittliche Nachfrage auf den Kopf der Bevölkerung keine Erhöhung erfahren hätten. Selbstverständlich macht sich die bevölkerungsbedingte Preissteigerung im wesentlichen dort bemerkbar, wo die Volksvermehrung besonders in Erscheinung tritt. Das trifft in den Städten und andern Wirtschaftszentren mit einer Massierung von Menschen (Sieber, Bodenpreisproblem, S. 6), aber auch in Orten des Fremdenverkehrs zu. In den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg schritt der Verstärkerprozess in der Schweiz rapid fort. Die Zunahme der städtischen Bevölkerung betrug seit 1945 im Jahresdurchschnitt rund 50 000 Einwohner. Gleichzeitig fand eine Entvölkerung der landwirtschaftlichen Gebiete statt. Von den rund 5,3 Millionen Einwohnern des Landes leben über 3,2 Millionen in Städten, Agglomerationsgemeinden und Industriedörfern mit mehr als 5000 Einwohnern (vgl. Marti, Probleme des schweizerischen Städtebaus, in Archiv für Kommunalwissenschaften, Stuttgart 1964, S. 103). Einen weiteren Steigerungsfaktor bildet die mit den erwähnten Tatbeständen in Zusammenhang stehende verstärkte Nachfrage nach Boden zur Errichtung und Erweiterung von Fabriken, Geschäftshäusern, Verwaltungsgebäuden, Schulen und Strassenanlagen usw.

Neben den bis jetzt genannten Ursachen der Bodenpreissteigerung sei noch eine weitere, wichtige Spezialursache angeführt: Die fortdauernde Entwertung des Geldes. Wir haben es hier mit einem Faktor der Hochkonjunktur zu tun. Sie rief eine Flucht in die Boden- und in andere Realwerte wach. Die Angst vor weiterer Inflation akzentuierte diese Flucht. Dieses Sachwertdenken hat die fatale Wirkung, dass es den allgemeinen Preisanstieg verstärkt; was also ursprünglich Inflationsfolge war, wird so selbst wiederum zu einer Ursache der Inflation (Sieber, Was sagt der Nationalökonom dazu? Bern 1964, S. 31). Wenn die Stabilität des Geldwertes erreicht werden könnte, würde die Flucht in die Sachwerte an Schärfe verlieren und allmählich verschwinden.

5. Das Zusammenwirken der verschiedenen, im wesentlichen hier aufgeführten Faktoren treibt den Bodenpreis über den Anstieg des allgemeinen Preisniveaus hinaus. Verstärkend wirkt hierbei die Bodenspekulation, die in diesem überhitzten wirtschaftlichen Klima erfahrungsgemäss vorzüglich gedeiht. Ihre – teilweise auch überschätzte – Rolle erfuhr im Kommissionsbericht vom 11. Dezember 1958 eine eingehende Beleuchtung. Zusammenfassend sei hier angeführt, dass sie dort umschrieben wurde als «der gewinnstreberische Kauf und Verkauf von Grundstücken und eigentumsvermittelnden Rechten daran zwecks Ausnützung der Preissteigerung zwischen Erwerb und Veräusserung des Grundstücks oder zwecks gewinnbringender Verwertung seiner Nutzung, soweit der Gewinn nicht bloss normale Handelsmarge ist oder eine Kaufkraftverminderung der Währung ausgleicht».

IV

Das Volksbegehren gegen die Bodenspekulation

1. Dem Inhalt nach entspricht das Volksbegehren vom 10. Juli 1963 weitgehend der Motion Freimüller, die am 3. Oktober 1956 vom Nationalrat in Form eines Postulates entgegengenommen wurde und die in der Folge zum Bericht der Studienkommission vom 11. Dezember 1958 führte. Nur die damals postulierte Sperrfrist für Bauland ist nicht mehr erwähnt, weil deren Einführung vom Bundesrat auf Grund des geltenden Verfassungsrechts bei Anlass der Revision der Vorschriften über das Baurecht beantragt wurde. Wie gesagt, lehnten die eidgenössische Räte indessen in der Folge die Einführung einer Sperrfrist für Bauland ab.

Die Initiative will auf der Ebene der Bundesverfassung eine Grundlage schaffen, die eine Sanierung der Bodenpolitik im weitesten Sinn, eine bessere Bodennutzung und eine Bekämpfung der Bodenpreissteigerung ermöglichen soll.

Im Absatz 1 werden die angestrebten Ziele aufgezählt, im Absatz 2 die zur Erreichung dieser Ziele als zweckmassig erscheinenden Mittel genannt. Gemäss Absatz 3 bedarf es zur Verwirklichung des Gedankengutes der Initiative eines Ausführungsgesetzes, das innerhalb von 3 Jahren nach der Annahme des Verfassungsartikels zu erlassen ist; die Initianten gehen also offenbar selbst davon aus, dass mit der Annahme der Initiative kein unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht entstehe; insbesondere würden das neu vorgesehene Vorkaufsrecht des Bundes und der Kantone sowie die Erweiterung des Enteignungsrechts erst mit dem Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes wirksam.

Ein Initiativtext ist grundsätzlich lediglich anhand des Wortlautes zu beurteilen; immerhin gibt der Aufsatz von W. Jucker, Unsere Bodeninitiative, Gewerkschaftliche Rundschau 55 (1963), S. 65 einige Hinweise auf die Absichten, von denen die Initianten sich leiten liessen. Darnach sind die Initianten der Überzeugung, dass man dem Problem der Bodenpreissteigerung mit antispekulativen Massnahmen allein nicht beikommen kann; das Problem der Bodenpreissteigerung muss vielmehr in den weiteren Zusammenhang der Siedlungs- und Woh-

nungspolitik hineingestellt werden. Im Zentrum einer Neuorientierung der Bodenpolitik sehen die Initianten eine Vergrösserung des Angebots an erschlossenem, baureifen Land (a. a. O. 69). Unter die Massnahmen, die diesem Ziel dienen sollen, fielen nicht nur Rechtsnormen, sondern auch finanzielle Beihilfen (a. a. O. 67). Die öffentliche Hand solle in den Stand gesetzt werden, sich einen genügend grossen Teil der Erschliessungsgebiete zu sichern; gelinge ihr dies, so könne die Preissteigerung in engeren Grenzen gehalten werden. Nach der Auffassung der Initianten gehören die beiden in Absatz 2 genannten Mittel – Enteignung und Vorkaufrecht – in den meisten europäischen Ländern zum Standardinstrumentarium der Siedlungspolitik. Eine Kompetenz zum Erlass von Preiskontrollvorschriften sei im vorgeschlagenen Text nicht mitenthalten.

Diese Ausführungen dürfen bei der Würdigung des Initiativbegehrens mitberücksichtigt werden, wenn sie auch bei der Auslegung und Anwendung nicht verbindlich sein können.

2. Das Volksbegehren wird als «Initiative gegen die Bodenspekulation» bezeichnet. Dieser Titel ist zu eng gefasst. Die Initiative steckt sich wesentlich umfassendere Ziele; Absatz 1 nennt, wie im Abschnitt I erwähnt, drei weitgespannte Ziele, die mit dem zukünftigen Bodenrecht angestrebt werden sollen.

Der Bundesrat bejaht die Ziele, die die Initianten mit dem neuen Initiativtext verfolgen; diese Ziele werden schon heute von den für die politische Meinungsbildung und die Gesetzgebung zuständigen Instanzen angestrebt. Die Initianten sind jedoch der Auffassung, dass die bisherigen Massnahmen ungenügend waren.

Der Dämpfung der Bodenpreissteigerung dient – wenn auch nicht in erster Linie – der Bundesbeschluss für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 23. März 1961/30. September 1965 (AS 1961, 203; 1965, 1239; vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 27. November 1964 über die Weiterführung der Bewilligungspflicht, BBl 1964 II 1249). Auf das gleiche Ziel war indirekt auch die von uns seinerzeit vorgeschlagene Einführung einer Sperrfrist für Bauland ausgerichtet. Für diese Massnahme wurde Artikel 64 der Bundesverfassung als ausreichende Verfassungsgrundlage angesehen.

Der Milderung der Wohnungsnot diente der Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958/2. Oktober 1964 über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues; an dessen Stelle trat inzwischen das Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (AS 1966, 433). In der Botschaft zu diesem Gesetz (BBl 1964 II 629) folgte der Bundesrat weitgehend den Empfehlungen der eidgenössischen Wohnbaukommission in ihrem Bericht «Wohnungs- markt und Wohnungsmarktpolitik», Bern 1963. Diese Massnahmen stützen sich auf Artikel 34^{quinquies}, Absatz 3 der Bundesverfassung (Familienschutzartikel).

Die schon heute geltenden Bestimmungen des Bundesrechts, welche der Landes-, Regional- und Ortsplanung dienen, werden zurzeit von der bereits erwähnten Expertenkommission gesichtet und überprüft. Schon jetzt lässt sich mit Sicherheit sagen, dass sie zahlreich und im grossen ganzen wirksam sind. Die Expertenkommission hat zu prüfen, welche zusätzlichen Massnahmen des Bundes auf diesem Gebiete als notwendig erscheinen.

3. Meinungsverschiedenheiten bestehen im wesentlichen darüber, welche Mittel geeignet sind, um die in Absatz 1 der Initiative genannten Ziele zu verwirklichen.

Diese Mittel werden vom Initiativtext nicht abschliessend aufgezählt. Unter die «Massnahmen» im Sinn von Absatz 1 fallen nach dem oben wiedergegebenen Kommentar von Jucker sowohl Rechtsnormen als auch finanzielle Beihilfen. Absatz 1 ist also kein reiner Zielartikel, sondern ein echter Kompetenzartikel; im Absatz 2 werden lediglich zwei Mittel – gesetzliches Vorkaufsrecht und Ausdehnung des Enteignungsrechts – besonders genannt. Nach der Ansicht der Initianten sollen diese beiden Mittel für die Verwirklichung der oben genannten drei Ziele besonders tauglich, ja unerlässlich sein. Ob dies zutrifft, ist näher zu prüfen.

Dabei ist festzuhalten, dass sowohl das Vorkaufsrecht als auch die Enteignung vom Gesetzgeber im Rahmen des vorgeschlagenen Verfassungstextes sehr verschieden ausgestaltet werden können.

a. Der Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts kann – im Rahmen der drei Zielsetzungen – sehr unterschiedlich umschrieben werden. Das gesetzliche Vorkaufsrecht des Bundes und der Kantone (das die Kantone wohl auch den Gemeinden sollen einräumen können) ist ein allgemeines oder ein spezielles Vorkaufsrecht, je nachdem, ob es sich grundsätzlich auf alle Grundstückverkäufe oder nur auf die Verkäufe von bestimmten, vom Gesetz umschriebenen und möglicherweise zum voraus gekennzeichneten Grundstücken bezieht. Das Vorkaufsrecht ist ferner unlimitiert oder limitiert. Beim unlimitierten Vorkaufsrecht kann das vorkaufsberechtigte Gemeinwesen in den Kaufvertrag eintreten, muss aber den vollen Kaufpreis bezahlen, den der ursprüngliche Käufer geboten hat. Beim limitierten Vorkaufsrecht dagegen muss das Gemeinwesen lediglich einen objektiven, gegebenenfalls durch eine Schätzungskommission festzulegenden Kaufpreis bezahlen, der möglicherweise unter dem Angebot des Käufers liegt. Das unlimitierte Vorkaufsrecht beschränkt den Verkäufer bloss in der Wahl des Vertragspartners: der Verkäufer muss das Gemeinwesen als Vertragspartner annehmen, wenn dieses kaufen will; beim limitierten Vorkaufsrecht muss sich der Verkäufer oft mit einem Abstrich am ursprünglichen Kaufpreis abfinden. Der Verkäufer erhält nicht, was seiner Ansicht nach den vollen Verkehrswert des Grundstückes darstellt.

b. Bei der Enteignung ist zu unterscheiden, ob sie gegen volle Entschädigung zu erfolgen hat, d.h. gegen Vergütung des vollen Verkehrswertes im Zeitpunkt der Enteignung, oder ob nur eine angemessene, unter dem heutigen stark gestiegenen Verkehrswert liegende Entschädigung zu bezahlen ist. Bisher gilt die Enteignung gegen volle Entschädigung als Kernsatz der schweizerischen Eigentumsgarantie; dieses Prinzip ist auch bereits in Artikel 23 der Bundesverfassung verankert. Wenn eine zukünftige Gesetzgebung, gestützt auf den neuen Verfassungsartikel, nur noch eine «angemessene Entschädigung» bei Enteignungen vorsieht, wird dadurch ein bisher in der Schweiz anerkanntes Grundrecht tangiert.

c. Schliesslich ist es von grösster Bedeutung, ob der Gesetzgeber dem Gemeinwesen das Vorkaufs- und das Enteignungsrecht nur zur Verfügung stellt, um Verwaltungsvermögen zu erwerben, so dass bei jedem Erwerb die verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorschriften über die Verwaltungsausgaben einschliesslich des Finanzreferendums gewahrt werden müssen, oder ob die öffentliche Hand Vorkaufsrecht und Enteignung auch geltend machen kann, wenn sie Grundstücke für das Finanzvermögen erwerben will, also bei Käufen, welche die Exekutive nach dem Recht mancher Kantone in eigener Kompetenz abschliessen kann.

Der vorgeschlagene Verfassungstext lässt dem Gesetzgeber in allen diesen Fragen eine grosse Bewegungsfreiheit. Deshalb lässt sich auch schwer vorausbestimmen, wie eine sich auf den neuen Verfassungsartikel stützende Gesetzgebung aussehen würde. Der Gesetzgeber wird dabei vor einem inneren Zwiespalt stehen:

- Entweder macht er von den Befugnissen, die der neue Verfassungsartikel ihm einräumt, einen verhältnismässig zurückhaltenden Gebrauch und entfernt sich wenig von der heute geltenden Grundeigentumsordnung; dann ist aber auch die Wirkung der Gesetzgebung für die Bekämpfung der Bodenpreissteigerung bescheiden. Dies gilt insbesondere, wenn nur ein unlimitiertes Vorkaufsrecht und eine Enteignung zum vollen Verkehrswert vorgesehen werden.
- Oder der Gesetzgeber will mit schärferen Massnahmen gegen die Bodenpreissteigerung vorgehen und bei allen Verkäufen, die einer «ungerechtfertigten Bodenpreissteigerung» Vorschub leisten, eingreifen; dann muss dem Gemeinwesen ein limitiertes Vorkaufsrecht und die Enteignung gegen «angemessene Entschädigung» zugestanden werden.

Welche Absichten die Initianten hinsichtlich der Handhabung des neuen Verfassungsartikels verfolgen, lässt sich schwer feststellen und ist für die Beurteilung der Initiative auch nicht entscheidend. Eine objektive Auslegung des Verfassungstextes muss ausgehen von der Doppelfunktion, die einer derartigen Verfassungsbestimmung grundsätzlich zukommt: sie soll einerseits den Kompetenzbereich zwischen Bund und Kantonen zugunsten des Bundes verschieben und andererseits die Grenzen zwischen dem Interventionsbereich des Staates und der staatsfreien Sphäre (hier der Eigentumsgarantie) näher präzisieren.

Soweit es um die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen geht, darf zum vornherein angenommen werden, dass der Bundesgesetzgeber von einer neuen, ihm eingeräumten Kompetenz einen besonnenen Gebrauch machen wird. Selbst bei einer sehr allgemein gefassten Bundeskompetenz sorgt das fakultative Referendum dafür, dass keine umwälzenden Neuerungen gegen den Willen des Volkes eingeführt werden können. Wird die Initiative angenommen, so wird damit lediglich dem Gesetzgeber aufgetragen, binnen dreier Jahre eine politisch tragbare Lösung im Hinblick auf die dreifache Zielsetzung von Absatz 1 auszuarbeiten. Auch die Organisationen, welche die Initiative eingereicht haben, anerkennen heute durchaus die Werte eines richtig verstandenen Privat-

eigentums; sie wollen aber die Missbräuche und Auswüchse bekämpfen, die der heutigen Eigentumsordnung anhaften.

Etwas anders präsentiert sich die Beurteilung unter dem Gesichtspunkte der Abgrenzung zwischen staatlicher Interventionssphäre und persönlicher Freiheitssphäre. Die verfassungsmässigen Freiheitsrechte sind Grundrechte, an die auch der Gesetzgeber gebunden ist. Zu den verfassungsmässigen Freiheitsrechten gehört nun aber auch die Eigentumsgarantie. Gegenüber einem neuen Verfassungstext, der diese berührt, stellen sich leicht Befürchtungen ein, die nicht zuletzt um den Gedanken kreisen, die neuen Kompetenzen des Bundesgesetzgebers seien nicht klar oder zum mindesten zu wenig klar umschrieben. Vor allem sei unklar, ob die Eigentumsgarantie, die heute als ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz des Bundesrechts anerkannt ist, in Zukunft noch gewährleistet sei. Auch das Verhältnis von Artikel 31^{sexies} zu Artikel 23 der Bundesverfassung sei unklar. Wenn schon die Interventionsmöglichkeiten des Bundes verfassungsmässig verankert werden sollen, so sei auch der Grundsatz als Gegenpol, die Eigentumsgarantie, in der Bundesverfassung ausdrücklich festzulegen.

Wäre der Gesetzgeber nicht mehr an diese Garantie gebunden, so könnte der Bund in der Tat im Rahmen der neuen Verfassungsbestimmung äusserst weitgehende gesetzliche Bestimmungen erlassen. Die drei Zielsetzungen in Absatz 1 sind so umfassend, dass in sehr vielen Fällen ein Vorkaufsrecht oder ein Enteignungsrecht unter Berufung auf eines der drei Ziele geltend gemacht werden könnte.

Aus diesen Erwägungen sind wir zum Schlusse gelangt, der Bund müsse auf diese Bedenken Rücksicht nehmen. Der vorgeschlagene Verfassungstext biete in seiner Unbestimmtheit zu viele Angriffsflächen, als dass er Volk und Ständen zur Annahme empfohlen werden könne. Es ist anzuerkennen, dass es den Initianten um ein ernst zu nehmendes Anliegen geht, das man nicht einfach mit einer Verwerfung der Initiative beiseiteschieben kann. Die Auffassung ist verbreitet, es geschehe heute in der Schweiz tatsächlich zu wenig

- zur Bekämpfung der Bodenpreissteigerung,
- zur Verhütung von Wohnungsnot,
- zur Förderung der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Diese Auffassung legt es nahe, der Initiative ein positives Programm gegenüberzustellen, das zeigt, mit welchen Mitteln die drei Ziele besser verwirklicht werden könnten als durch die im Initiativbegehren erwähnten Massnahmen. Im Rahmen der möglichen Mittel ist auch der Schaffung eines begrenzten Vorkaufsrechtes der öffentlichen Hand und der Ausdehnung des Enteignungsrechtes eine gewisse Bedeutung zuzuerkennen. Diese Mittel müssten aber ihren richtig begrenzten Einsatz im Kreise einer Anzahl von anderen Massnahmen finden, die Bund, Kanton und Gemeinden zur Verwirklichung der drei Ziele des Initiativbegehrens einsetzen sollten.

Die Frage eines Gegenvorschlages

1. Die am Schluss des vorausgehenden Abschnittes angestellte Überlegung führte uns dazu, der Frage eines Gegenvorschlages zum Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Von der Zielsetzung des Volksbegehrens ausgehend, gilt es, die Mittel und Wege zu prüfen, die zur Bekämpfung der Bodenpreissteigerung geeignet sein können. In diesem Rahmen ist abzuklären, ob sich die als tauglich erscheinenden Massnahmen auf Grund des geltenden Verfassungsrechtes verwirklichen lassen oder ob es notwendig oder doch zum mindesten angezeigt sei, als Grundlage für diese Massnahmen eine neue Verfassungskompetenz zu schaffen.

Im bereits erwähnten «rechtlichen Instrumentarium einer schweizerischen Bodenpolitik nach geltendem Verfassungsrecht», das H. P. Friedrich, Basel, im Rahmen eines Aufsatzes «zur sozialdemokratischen Verfassungsinitiative betreffend Bekämpfung der Bodenspekulation» publizierte, werden Massnahmen zur Bremsung einer Bodenpreissteigerung in marktwirtschaftlicher Richtung, zur Regulierung des Umsatzes von Grundstücken, zur Verteilung eines eingetretenen Mehrwertes (Gewinnbeteiligung, Grundstückgewinnsteuern, Vorteilsausgleichung bei Mehrwerten), sowie zur besseren und rationelleren Ausnützung des Bodens geprüft und auch eine Verfeinerung der Boden- und Steuerpolitik im Dienste der Förderung eines fortschrittlichen Bodenrechtes gefordert.

Die Studienkommission der Vereinigung «Rechtsstaat und Individualrechte», über deren Arbeiten Friedrich im genannten Aufsatz referiert, legt den Hauptakzent auf eine aktive Bodenpolitik, die vor allem auf eine rasche und rationelle Erschliessung und Überbauung geeigneter Gebiete abzielt.

In der gleichen Richtung bewegen sich auch die Vorschläge einer Studienkommission der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, die im Herbst 1963 unter dem Titel «Gedanken zum Bodenrecht und zur Bodenpolitik» das Ergebnis ihrer Beratungen veröffentlichte. Auch diese Studiengruppe sieht das wichtigste Mittel zu einer Verlangsamung der Bodenpreissteigerung in einer weiträumigen Erschliessung von baureifem Boden (S. 28). Sie weist ferner darauf hin, dass in der Schweiz häufig Bauland nicht zum Verkaufe angeboten werde, weil sein Besitz steuerrechtlich privilegiert und in der Vermögensbesteuerung weit unter dem Verkehrswert veranschlagt werde. Ein Wegfall dieser «steuerlichen Privilegierungen» von erschlossenem Bauland würde zu einer Vergrösserung des Angebotes führen. Auch sollte die Erhebung von Mehrwertbeiträgen neu geregelt werden, die nach Fertigstellung der Erschliessungsarbeiten von den Grundeigentümern ohne Verzug einzufordern wären, um so einen Anreiz zur Überbauung der Liegenschaften auszuüben. Schliesslich macht die erwähnte Kommission auch auf den Ausbau der Verbindungswege zwischen Wohnung und Arbeitsplatz aufmerksam, was eine Dezentralisation der Wohnstätten und so mittelbar eine Stabilisierung der Bodenpreise zu bewirken vermöchte.

Zwischen den Vorschlägen der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte und jenen der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung besteht ein wichtiger Unterschied. Die ersten wollen eine aktive Bodenpolitik ohne Änderung der Bundesverfassung in die Wege leiten, während die zweiten eine Verfassungsänderung – mit einer Umschreibung der Eigentumsgarantie und der zulässigen Einschränkungen – befürworten. Eine Umgestaltung des Enteignungsrechtes wird für notwendig und ein begrenztes gesetzliches Vorkaufsrecht des Gemeinwesens für zweckmässig erachtet.

Schliesslich befasste sich auch der Schweizerische Juristenverein am Schweizerischen Juristentag 1964 in Zermatt mit der «Bodenverteuerung als Rechtsproblem». Die schon erwähnten Vorschläge der beiden Referenten Alfred Kuttler und Jean-François Aubert gehen grundsätzlich in der gleichen Richtung wie die Vorschläge der beiden vorgenannten Studienkommissionen: die Herstellung eines besseren Verhältnisses von Angebot und Nachfrage auf dem Baulandmarkt wird auch von ihnen als eine politische Forderung erster Ordnung betrachtet. Beide sehen das entscheidende Mittel für die Bekämpfung der Bodenpreissteigerung in der besseren Erschliessung und besseren Ausnützung des Bodens. Eine weitsichtige Zonenordnung mit zweckmässiger Bezeichnung der Baugebiete biete am ehesten Aussicht für eine Dämpfung der Bodenpreissteigerung. Die beiden Referenten befassen sich auch mit der Bedeutung von gesetzlichen Vorkaufsrechten und der Gestaltung des Enteignungsrechts für die Bodenverteuerung. Zur Frage, ob eine Revision der Bundesverfassung für eine zukünftige aktivere Bodenpolitik wünschbar ist, nehmen sie jedoch nicht Stellung.

2. Massnahmen zur Dämpfung der Bodenpreissteigerung können schon auf Grund der bestehenden Verfassung ergriffen werden. Kantonen und Gemeinden stehen in dieser Hinsicht verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die der Bodenpreisverteuerung entgegenzuwirken in der Lage wären. Vielleicht könnten diese Massnahmen zusammen mit einer Stabilisierung des Geldwertes genügen. Neben den Bemühungen um eine Stabilisierung des Geldwertes scheinen aber sowohl der Ausbau der kantonalen und teilweise auch der eidgenössischen Gesetzgebung im Rahmen der geltenden Verfassung als auch eine zeitgemässe Umschreibung der obersten Grundsätze unserer Eigentumsordnung, insbesondere unserer Grundeigentumsordnung, in der Bundesverfassung notwendig zu sein. Deshalb halten wir dafür, es wäre an sich angezeigt, dem Volk und den Ständen einen Gegenentwurf zu unterbreiten, der das positive Gedankengut der Initiative aufnehme, gleichzeitig aber auch im Sinne der Hochhaltung der Eigentumsgarantie gewisse Grenzen für die staatliche Intervention festlegte.

Dafür spräche auch die Tatsache, dass heute in der schweizerischen Bevölkerung eine gewisse Unsicherheit in allen Grundfragen der Eigentumsordnung besteht. Einerseits wird von zahlreichen Grundeigentümern gegenüber modernen Bodenordnungsgesetzen geltend gemacht, dieselben verstiessen gegen die Eigentumsgarantie, und andererseits werden in einzelnen Kantonen weittragende Gesetzesinitiativen eingereicht, deren Verfassungsmässigkeit von den Initianten bejaht, von anderer Seite jedoch umstritten wird (vgl. die inzwischen verwor-

fene Genfer Gesetzesinitiative von 1960, deren Verfassungsmässigkeit das Bundesgericht in BGE 88 I 248 bejahte, ferner die ebenfalls verworfene Zürcher Gesetzesinitiative von 1962, deren Verfassungsmässigkeit von A. Meier-Hayoz im Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 65 (1964), S.1 ff. verneint worden war).

Unter diesen Umständen wäre es wünschbar, dass die Bundesverfassung mindestens die grossen Linien der schweizerischen Eigentumsordnung umschreibt. Diese Umschreibung könnte sich weitgehend an die Grundsätze anlehnen, die das schweizerische Bundesgericht in seiner staatsrechtlichen Rechtsprechung mit Bezug auf die Eigentumsgarantie entwickelt hat.

Zudem bleibt zu wünschen, dass vor allem in den Fragen der Entschädigungspflicht bei expropriationsähnlichen Tatbeständen sowie hinsichtlich der Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Vorkaufrechte und hinsichtlich der Rechtsgrundlagen der Landesplanung die neue Verfassungsbestimmung eine gewisse Klärung herbeiführt. Selbstverständlich sollte sich jedoch auch ein solcher Gegenentwurf auf einige wenige Grundsätze beschränken; Einzelheiten müssten der Gesetzgebung, der Verwaltungspraxis und der Rechtsprechung überlassen werden. Immerhin wäre es möglich, wesentliche Präzisierungen im Vergleich zum Initiativtext anzubringen.

Von besonderem Interesse ist die Entschädigungspflicht bei der Landwirtschaftszone, die zwar nicht in der Initiative, aber namentlich von Planern und Landwirtschaftspolitikern als Massnahme gegen die Streubauweise und die Gewässerverschmutzung und zum Schutze der erbrechtlichen und vertraglichen Bewertung landwirtschaftlicher Grundstücke nach dem Ertragswert verlangt wird. Nach der Auffassung des Bundesrates gehört die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die Landwirtschaftszone ebenfalls zu den Elementen eines allfälligen (Gegen-)Vorschlages.

VI

Der Vorschlag der Studienkommission des Justiz- und Polizeidepartementes

Die Studienkommission unterbreitete einen Gegenvorschlag folgenden Wortlautes:

Art. 31^{sexies}

¹ Der Bund gewährleistet das Privateigentum.

² Der Bund und die Kantone können auf dem Wege der Gesetzgebung die Eigentumsfreiheit im öffentlichen Interesse beschränken. Solche Eigentumsbeschränkungen begründen in der Regel keine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens. Wenn jedoch die Beschränkungen einzelne Eigentümer ausserordentlich hart treffen, ist eine angemessene Entschädigung zu leisten.

³ Enteignungen im öffentlichen Interesse sind nur nach Massgabe der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung gegen volle, durch unabhängige Instanzen festzulegende Entschädigung zulässig und nur, wenn der Enteignungszweck auf andere Weise nicht genügend erreicht werden kann.

Art. 31 ^{septies}

¹ Der Bund fördert im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse und in Zusammenarbeit mit den Kantonen die zweckmässige Besiedlung des Landes und eine gute Nutzung des Bodens.

² Der Bund unterstützt die Bestrebungen der Landesplanung und kann die Regional- und Ortsplanung fördern.

³ Der Bund kann zu diesem Zwecke sowie zur Bekämpfung einer volkswirtschaftlich schädlichen Steigerung der Bodenpreise und zur Förderung eines preisgünstigen Wohnens gesetzliche Beschränkungen des Grundstückverkehrs aufstellen.

1. Der Grundsatz der Eigentumsgarantie

Der Schutz des Privateigentums ist ein Grundpfeiler unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung. Obwohl die Eigentumsgarantie nur in den Kantonsverfassungen (ausser Tessin) ausdrücklich verankert ist, wurde sie schon lange als ein ungeschriebener Rechtssatz des schweizerischen Bundesverfassungsrechts betrachtet (BGE 35 I 571, 89 I 98). Die neuere schweizerische Staatsrechtslehre hat sich sehr intensiv mit dem Inhalt und der Tragweite dieses ungeschriebenen Verfassungsrechtssatzes befasst.

Trotz gewisser Unterschiede in der Umschreibung der Eigentumsgarantie hat der Verfassungsschutz des Eigentums grundsätzlich im Bund und in den Kantonen die gleiche Tragweite; der Schutz umfasst alle wohl erworbenen Vermögensrechte, gleichgültig, ob es sich um Ansprüche aus Privatrecht oder um Ansprüche aus öffentlichem Rechte handelt (BGE 37 I 503; 74 I 470 E 3a).

Die Gewährleistung des Eigentums durch die Verfassung besagt in erster Linie, dass der Gesetzgeber das Institut des Privateigentums nicht abschaffen darf (sog. Institutsgarantie); ein privateigentumsloses Rechtssystem würde denn auch mit unserer Rechtsauffassung in Widerspruch stehen. Das private Eigentum darf aber auch nicht durch umfassende Vorkaufsrechte und Enteignungsbefugnisse der öffentlichen Hand oder auf mittelbarem Wege durch konfiskatorische Steuern in Gemeineigentum übergeführt werden (vgl. Giacometti, a.a.O., 508; Imboden, die verfassungsmässige Gewährleistung des Privateigentums als Schranke der Besteuerung, Archiv für schweizerisches Abgaberecht 29 (1960), 2 ff.).

Die Eigentumsgarantie gewährleistet auch eine gewisse Nutzungs- und Verfügungsfreiheit, jedoch nur in den Schranken der Rechtsordnung (vgl. Art. 641, Abs. 1 ZGB). Jeder Eingriff des Staates in private Vermögensrechte bedarf nach Theorie und Praxis einer gesetzlichen Grundlage (BGE 85 I 231; 88 I 84; 89 I 104 und Imboden in der Festschrift Fritzsche, 46; Bagi, La garantie constitutionnelle de la propriété, Thèse Lausanne 1956, 166 ff.).

Unter der Eigentumsgarantie im Sinne einer Vermögenswertgarantie versteht man zunächst einen Anspruch auf volle Schadloshaltung im Falle einer sog. formellen Enteignung. Ein Anspruch auf volle Schadloshaltung ist also bei einer zwangsweisen Überführung des Eigentums von Privaten auf öffentlich-rechtliche Personen oder gemischtwirtschaftliche Unternehmungen anerkannt. Blosser

Beschränkungen der Eigentumsfreiheit einschliesslich der Baufreiheit, wie z. B. Bauvorschriften, begründen dagegen im allgemeinen keine Entschädigungspflicht, auch wenn sie dem einzelnen Grundeigentümer Nachteile zufügen und unter Umständen auch eine gewisse Wertverminderung zur Folge haben: «denn die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum nur mit demjenigen Inhalt, der sich aus der jeweiligen objektiven Rechtsordnung ergibt» (BGE 42 I 204; 69 I 241; 74 I 45 und 245; 82 I 106; 83 I 249).

Zwischen der formellen Enteignung und den gewöhnlichen Eigentumsbeschränkungen gibt es nun aber noch Zwischenformen, die unter dem Begriffe von enteignungsähnlichen Tatbeständen oder materiellen Enteignungen zusammengefasst werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist in diesen Fällen in der Regel eine Entschädigung zu leisten,

«wenn dem Eigentümer ein bisher rechtmässig ausgeübter oder wirtschaftlich verwertbarer Gebrauch der Sache untersagt wird und wenn das Verbot die Benutzung der Sache in ausserordentlich hohem und empfindlichem Masse einschränkt und dabei ausnahmsweise ein einziger oder einige wenige Eigentümer so getroffen werden, dass diese ein allzu grosses Opfer zugunsten des Gemeinwesens bringen müssten, sofern sie keine Entschädigung erhielten» (BGE 69 I 242; 81 I 346; 89 I 35).

Der von der Studienkommission vorgeschlagene Artikel 31^{sexies} will diese Rechtsprechung verankern und spricht deshalb von einem Entschädigungsanspruch «einzelner Eigentümer, die durch die Eigentumsbeschränkung ausserordentlich hart betroffen werden».

2. Das öffentliche Interesse bei Eigentumsbeschränkungen und bei Enteignungen

Schrifttum und Rechtsprechung sind sich darüber einig, dass der Begriff des öffentlichen Interesses sehr weitgespannt ist; es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, zu bestimmen, was an einem gegebenen Ort und zu gegebener Zeit im öffentlichen Interesse liegt (BGE 57 I 387; 88 I 252). Insbesondere ist festzuhalten, dass der moderne Staat nicht nur polizeiliche Aufgaben hat, sondern in der vielfältigsten Weise der Wohlfahrt seiner Bürger dienen soll. Entscheidend ist, dass der Eingriff nicht überwiegend in einem privaten oder in einem fiskalischen Interesse erfolgt (BGE 57 I 385); doch bildet der Umstand, dass gewisse private Interessen mitbegünstigt werden, keinen Grund, das öffentliche Interesse an einer Eigentumsbeschränkung oder an einer Enteignung zu verneinen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts können insbesondere auch Gründe der Ortsplanung und der Erhaltung des Landschaftsbildes Eigentumsbeschränkungen und Enteignungen rechtfertigen.

Umstritten war jedoch bis vor kurzem, ob auch die Knappheit an Bauland für preisgünstige Wohnungen einen hinreichenden Grund bilden kann, um eine Enteignung im öffentlichen Interesse zu rechtfertigen. Das Bundesgericht bejahte dies im bekannten Entscheid i. S. Dafflon gegen den Grossen Rat des Kantons Genf (BGE 88 I 248). In jenem Entscheid hatte das Bundesgericht über die Verfassungsmässigkeit einer Initiative zu befinden, die dem Kanton Genf das Recht

geben wollte, an umgezonten Grundstücken ein Vorkaufsrecht auszuüben und sie gegebenenfalls zu enteignen, um darauf preisgünstige Wohnungen zu errichten oder errichten zu lassen. Der Grosse Rat hatte die Ansicht vertreten, die Initiative verstosse gegen die Eigentumsgarantie; das Bundesgericht schützte jedoch die staatsrechtliche Beschwerde der Initianten und erklärte, die Milderung der Wohnungsnot durch den Bau preisgünstiger Wohnungen könne durchaus ein «öffentliches Interesse» im Sinn der Verfassung sein, das eine Enteignung rechtfertige; allerdings müsse der Gesetzgeber den Kreis der Grundstücke, die für die Ausübung des Vorkaufsrechts und für die Enteignung in Betracht fallen, genau umschreiben. Dies war bei der damaligen Gesetzesinitiative – die inzwischen verworfen wurde – der Fall.

Ein Bedürfnis, den Begriff des «öffentlichen Interesses» in der neuen Verfassungsbestimmung näher zu umschreiben, besteht nicht. Der Begriff ist weit genug, um allen begründeten öffentlichen Belangen im modernen Rechts- und Wohlfahrtsstaate gerecht zu werden. Wenn eine Rechtsordnung das private Eigentum schützen will und soll, so muss sie die Enteignung auf Fälle beschränken, in denen der angestrebte Zweck nicht ohne Beeinträchtigung des privaten Eigentums erreicht werden kann, mit andern Worten, jeder staatliche Eingriff in das Privateigentum hat verhältnismässig zu sein. Der Eingriff darf nicht weitergehen, als das Ziel es erfordert. Dieser Grundsatz wird in Absatz 3 des Entwurfes von Artikel 31^{sexies} zum Ausdruck gebracht.

Es ist nicht überflüssig, hier festzustellen, dass die Kantone in der Ausgestaltung ihres Enteignungsrechtes in keiner Weise gehemmt werden. Die ausdehnende Auslegung des Begriffes des öffentlichen Interesses in der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt dem kantonalen Gesetzgeber die Möglichkeit offen, auch noch in anderen Fällen, wo öffentliche und private Interessen im Spiele stehen, eine Enteignung vorzusehen, wie z. B. zum Zwecke, ein zusammenhängendes Industriegelände zu schaffen oder bestehenden Unternehmungen eine Erweiterung zu ermöglichen.

3. Die Entschädigung bei Enteignungen und enteignungsähnlichen Tatbeständen

Alle schweizerischen Enteignungsgesetze gehen davon aus, dass die Enteignung nur gegen volle Entschädigung erfolgen darf (Art. 16 des Bundesgesetzes über die Enteignung und Kommentar von Hess zu Art. 16 des Enteignungsgesetzes), was in Artikel 23 der Bundesverfassung bei Enteignungen für öffentliche Werke auch ausdrücklich gesagt wird. Der volle Wert des Enteignungsgegenstandes soll entschädigt werden, worunter der Verkehrswert im Zeitpunkt der Enteignung zu verstehen ist.¹ Der Enteignete soll mit der Entschädigungssumme ein gleichwertiges Grundstück kaufen können. In Zeiten sich rasch verändernder Grundstückspreise bereitet die Anwendung dieses Grundgesetzes etwelche Schwierigkeiten in der Bestimmung des massgebenden Zeitpunktes. Soll auf den Zeitpunkt abgestellt werden, in dem der Grundeigentümer ein angemessenes Kauf- oder Tauschangebot, das zur Vermeidung einer Enteignung gemacht wurde, abgelehnt hat, oder auf den Zeitpunkt der Planaufgabe oder auf jenen des ersten

stanzlichen Schätzungsentscheides oder jenen der Besitzeseinweisung oder gar auf den Zeitpunkt des Abschlusses des Schätzungsverfahrens? Das Bundesgericht entschied in BGE 89 I 346 für das eidgenössische Enteignungsrecht, dass der Wert im Zeitpunkte des erstinstanzlichen Schätzungsentscheides massgebend sei. Wertsteigerungen bis zu diesem Zeitpunkte muss das Gemeinwesen vergüten, spätere Werterhöhungen fallen ausser Betracht.

Auf der anderen Seite darf der Verfassungsgesetzgeber nicht stillschweigend die Bestrebungen übersehen, die zur Schonung der öffentlichen Finanzen auch bei formellen Enteignungen nicht den vollen, stark gestiegenen Verkehrswert ver-
güten lassen, sondern statt der vollen nur eine angemessene Entschädigung vor-
sehen wollen. Diese Umschreibung soll geeignet sein, die Festlegung einer die
Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten gerecht abwägenden Entschä-
digung zu ermöglichen. In Zeiten, in denen Bund und Kantone ganz ausseror-
dentliche Mittel für Landenteignungen zum Zwecke des Nationalstrassenbaues
und für andere öffentliche Werke aufwenden müssen, mag der Gedanke einer
Lockerung der Entschädigungspflicht nicht unverständlich erscheinen. Dies
würde jedoch eine Abkehr von den bisher anerkannten Grundsätzen der Eigen-
tumsgarantie bedeuten, zu der sich die Studienkommission nicht entschliessen
konnte. Die Enteignung zu einer unter dem Marktwerte liegenden Entschädi-
gung liesse sich wohl nur im Rahmen eines allgemeinen Preisstops für Grund-
stücke vertreten, der in normalen Zeiten einen Fremdkörper in unserer Wirt-
schaftsordnung darstellen würde.

Etwas anders als bei den formellen Enteignungen liegen die Dinge bei den
sog. enteignungsähnlichen Tatbeständen. Hier wird dem Eigentümer das Eigen-
tum nicht entzogen, jedoch unter Umständen eine wertvollere Nutzung des
Grundstückes (z. B. eine Überbauung) verunmöglicht. Es kann Fälle geben, in
denen sich die Eigentumsbeschränkung nicht nur «enteignungsähnlich», son-
dern in der Tat wie eine Enteignung auswirkt, z. B., wenn ein voll erschlossenes
Baugrundstück an guter Verkehrslage mit einem Bauverbot belegt wird, wo-
durch man seinen Wert erheblich herabsetzt oder geradezu vernichtet. Im letzten
Falle erscheint eine Entschädigung des vollen Verkehrswertes durchaus gerecht-
fertigt (vgl. BGE 89 I 382).

Fragwürdiger sind Fälle, in denen sog. «Bauerwartungsland» oder
«Rohbauland» mit einem Bauverbot belegt wird, um Land im öffentlichen
Interesse als Freifläche für die Erholung der Bevölkerung zu schützen und zu
erhalten. Da nun aber gerade an solchen Orten nicht selten eine starke Spekula-
tion mit Erwartungsbauland besteht, sollten hier nach der Auffassung der
Studienkommission durch Leistung einer angemessenen, nicht aber einer vollen
Entschädigung sinnvolle Lösungen gefunden werden können. Wird jede Ent-
schädigung verweigert, so wird das Bauverbot als zu hart empfunden; muss
dagegen die volle Entschädigung bezahlt werden, so werden derartige Bauver-
bote für die öffentliche Hand finanziell untragbar und damit vielfach undurch-
führbar (vgl. Kuttler a. a. O. 161).

Mangels hinreichend gefestigter Grundsätze lässt sich eine genaue gesetzliche
Umschreibung der «angemessenen Entschädigung» nicht aufstellen. Man wird

dies gegebenenfalls der Rechtsprechung überlassen müssen, was in keiner Weise etwas Aussergewöhnliches ist. Obliegt es doch auch im privaten Schadenersatzrecht weitgehend dem Richter, die Höhe des Schadenersatzes nach den Umständen zu bestimmen (Art. 42, Abs. 2 OR). Der Richter wird hiebei neben dem heute erreichbaren Verkaufspreis auch den Erwerbs- oder Einstandspreis, die Schwierigkeiten der Erschliessbarkeit, das Interesse des Eigentümers des zu belastenden Grundstückes usw. berücksichtigen.

Zwischen Artikel 31^{sexies}, Absatz 3, und Artikel 23, Absatz 2, der Bundesverfassung besteht kein Widerspruch. Man kann jedoch Artikel 23, Absatz 3, als Sondertatbestand weiterbehandeln.

4. Konkurrierende Kompetenzen des Bundes und der Kantone zum Erlass von Eigentumsbeschränkungen

Artikel 31^{sexies}, Absatz 2, Satz 1 des Gegenentwurfes der Studienkommission sieht eine konkurrierende Rechtsetzungskompetenz des Bundes und der Kantone auf dem Gebiet der Eigentumsbeschränkungen vor. Weder die eidgenössische noch die kantonalen Instanzen können Artikel 702 ZGB als Grundlage für die Anordnung von Eigentumsbeschränkungen anrufen. Soweit nicht die Bundesverfassung dem Bunde auf einzelnen Rechtsgebieten entsprechende Befugnisse einräumt (vgl. dazu den Katalog bei Haab, Kommentar zu Art. 702 ZGB, N 5), steht die Kompetenz den Kantonen zu, Bestimmungen öffentlich-rechtlicher Natur zur Begrenzung der Eigentumsfreiheit aufzustellen (vgl. Art. 6 ZGB).

5. Weitere Kompetenzen des Bundes im Gebiete der Landes-, Regional- und Ortsplanung

Der Bund hat schon heute auf sehr vielen Gebieten bei der Rechtsanwendung den Belangen der Landesplanung Rechnung zu tragen (vgl. den vorläufigen Bericht des juristischen Ausschusses der eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Landesplanung vom 17. September 1964). Diese Pflicht besteht auch, ohne dass sie in der Bundesverfassung ausdrücklich verankert ist; teilweise ergibt sie sich aus der Formulierung der Gesetzestexte, teilweise ist sie einfach ein Gebot richtiger Verwaltungspraxis. Immerhin sind in einem so dicht besiedelten Lande wie der Schweiz die zweckmässige Besiedlung des Landes und die möglichst günstige Ausnützung des Bodens von so überragender Bedeutung, dass sich die ausdrückliche Verankerung dieses Prinzips in der Bundesverfassung rechtfertigt. Der von der Studienkommission vorgeschlagene Artikel 31^{septies}, Absatz 1 und 2 der Bundesverfassung enthält deshalb ein Auslegungs- und Handhabungsprinzip für die Bundesgesetzgebung, ähnlich wie der Artikel 34^{quinqütes}, der den Bund verpflichtet, «in Ausübung der ihm zustehenden Befugnisse und im Rahmen der Verfassung» die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen.

Zu den landesplanerischen Kompetenzen, über die der Bund «im Rahmen der Verfassung» verfügt, würde im Falle der Annahme des Gegenvorschlages der

Studienkommission auch der Artikel 31^{sexies} gehören, der dem Bund ein umfassendes Recht zu Eigentumsbeschränkungen im öffentlichen Interesse einräumt (oben, Ziff. 4).

Es rechtfertigt sich jedoch, neben der Auslegungsregel in Artikel 31^{septies}, Absatz 1 noch eine eigentliche zusätzliche Kompetenz des Bundes für Massnahmen zur Förderung und Unterstützung der Landes-, Regional- und Ortsplanung vorzusehen (Art. 31^{septies}, Abs. 2), weil die bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes kaum genügen, um in umfassender Weise die Landesplanung in der ganzen Vielfalt ihrer Aufgaben zu fördern.

6. Beschränkungen des Grundstückverkehrs, insbesondere Schaffung von Vorkaufsrechten zugunsten des Gemeinwesens

Der Bund ist auf Grund des Artikels 64 der Bundesverfassung berechtigt, im öffentlichen Interesse die Vertragsfreiheit im Grundstückverkehr auf dem Wege der Gesetzgebung zu beschränken, ohne dass dadurch nach herrschender Ansicht die Handels- und Gewerbefreiheit verletzt wird. Dem Zivilgesetzgeber kann nicht verwehrt werden, selbst öffentlich-rechtliche Vorschriften aufzustellen, wo solche für die Ordnung, die er herstellen will, unentbehrlich sind (vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 588 unten). So wurde denn auch angenommen, dass sowohl die Beschränkungen des Grundstückverkehrs durch Personen im Ausland als auch die Einführung einer dreijährigen Sperrfrist für Bauland verfassungsmässig seien (vgl. Botschaften des Bundesrates in BBl 1960 II 1261; 1963 I 1006; 1964 II 1261). Immerhin blieb die Frage der Verfassungsmässigkeit dieser Vorlage nicht unbestritten.

Aus der Rücksichtnahme auf die Eigentumsgarantie folgt, dass bei der Einführung von Vorkaufsrechten zugunsten des Gemeinwesens grundsätzlich die Bezahlung des vertraglich vereinbarten Kaufpreises vorzusehen wäre. Damit würde allerdings die preisdrosselnde Wirkung für die Gegenwart stark gemindert oder gar aufgehoben, gleichzeitig aber vom rechtsstaatlichen Gesichtspunkte aus tragbar gemacht. Im Rahmen der Eigentumsgarantie soll der Bundesgesetzgeber durch geeignete Beschränkungen des Grundstückverkehrs alle Ziele anstreben dürfen, die schon in der Initiative genannt werden, wie Bekämpfung einer volkswirtschaftlich schädlichen Steigerung der Bodenpreise, Förderung eines preisgünstigen Wohnens, Durchführung einer Bodenreservpolitik. Die Eignung der möglichen Rechtsinstitute für die Erreichung dieser Ziele ist freilich in jedem Einzelfalle zu prüfen. Im Vordergrund dürfte die Einführung sachlich begrenzter Vorkaufsrechte zugunsten des Gemeinwesens stehen; sie beschränken die Vertragsfreiheit im Grundstückverkehr nur insofern, als der Verkäufer in der Wahl seines Vertragspartners unter Umständen nicht mehr frei ist. Die Wahlfreiheit gehört jedoch nicht zum Inhalte der Eigentumsgarantie.

Zur Frage der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen eines gesetzlichen Vorkaufrechtes des Gemeinwesens sei auf den Abschnitt VIII hienach verwiesen.

VII

Das Vernehmlassungsverfahren

1. Im Frühjahr 1965 unterbreitete das Justiz- und Polizeidepartement im Einvernehmen mit dem Bundesrat den Kantonen und den politischen Parteien den Gegenentwurf seiner Studienkommission zur Vernehmlassung innerhalb einer im Hinblick auf die Vorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes nur sehr kurzen Frist. Zur Vertiefung der Diskussion fügte es eine eigene Variante und eine Variante bei, die eine Spezialkommission der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung aus eigenem Antrieb ausgearbeitet hatte.

Alle drei Texte wurden mehrheitlich ganz oder teilweise abgelehnt, insbesondere mit der Begründung, wegen Zeitnot seien weder ausgereifte Gegenvorschläge noch der Bedeutung der Sache angemessene Antworten möglich gewesen.

Nachdem die eidgenössischen Räte dem Bundesrat die Frist zur Berichterstattung und Antragstellung bis zum 10. Juli 1966 verlängert hatten, versuchte eine Arbeitsequipe des Justiz- und Polizeidepartementes unter Zuziehung u. a. der Staatsrechtslehrer Professoren Bäumlin, Bern, und Aubert, Neuenburg, aus den eingegangenen Vernehmlassungen die Bilanz zu ziehen und sie zu einem neuen Gegenvorschlag zusammenzufassen. Das Justiz- und Polizeidepartement unterbreitete seinen neuen Entwurf zunächst der Kommission für Landesplanung im Departement des Innern, deren zwei Ausschüsse ihn weiterentwickelten. In der Folge ermächtigte der Bundesrat das Justiz- und Polizeidepartement, diesen noch etwas geänderten Vorschlag den Kantonen, den politischen Parteien und interessierten Wirtschaftsverbänden zu unterbreiten, was unter Ansetzung einer fast dreimonatigen Frist bis zum 24. Dezember 1965 geschah. Der Gegenvorschlag hatte folgenden Wortlaut:

«Artikel 22^{ter} 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 Abwägung¹ 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.»

2. Die eingegangenen Vernehmlassungen ergeben ein buntes Bild. Einstimmigkeit herrscht darüber, dass die Initiative verbesserungsfähig und verbesserungsbedürftig ist. Ihre Annahme wird von keiner Seite beantragt. Die Anträge zielen nach drei Richtungen: einige nach der Verwerfung der Initiative ohne Gegenvorschlag, andere nach ihrer Verwerfung mit einem Gegenvorschlag und wieder andere nach ihrer Verwerfung, um die Weiterprüfung der aufgeworfenen Fragen ohne den zeitlichen Druck des Geschäftsverkehrsgesetzes (Bericht und

Antrag bis spätestens am 10. Juli 1966) zu gestatten. Die Initianten endlich sprechen von der vierten Möglichkeit eines Rückzuges der Initiative zugunsten eines tauglichen Gegenvorschlages.

Dem Gegenvorschlag des Justiz- und Polizeidepartementes stimmen nur der Kanton Luzern, der Landesring der Unabhängigen, die Evangelische Volkspartei, die Liberalsozialistische Partei der Schweiz und der Schweizerische Bund für Naturschutz grundsätzlich zu. Auch nur wenige Stimmen, wie jene der Stiftung für Schweizerische Rechtspflege, bejahen das Genügen der heutigen Verfassungsgrundlage. Weitaus die meisten Vernehmlassungen gehen von einer Kritik des departementalen Gegenvorschlages aus. Sie gelangen zum Schlusse, dass die Bundesverfassung zu ändern sei durch die Aufnahme von Bestimmungen bodenrechtlichen Charakters. Von einer «*unité de doctrine*» über das, was auf der Verfassungsstufe neu zu ordnen ist, kann aber auf Grund dieser Vernehmlassung nicht gesprochen werden; die Auffassungen weichen vielmehr sehr stark voneinander ab, was schon aus dem Umstand ersichtlich ist, dass 20 verschiedene Entwürfe zu einem Gegenvorschlag zur Initiative eingingen.

- Vor allem werden zu den Absätzen 1 und 2 die Fragen zur Diskussion gestellt,
- ob nicht auf die Verankerung der Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung zu verzichten sei, nachdem das Bundesgericht in seinem neuesten Entscheide vom 13. Oktober 1965 i.S. Pierre Barret und Consorten gegen den Kanton Neuenburg (BGE 91 I 329) die entschädigungsfreie Verhängung von Bauverboten da bejaht hat, wo der betroffene Boden nicht in naher Zukunft Bauland sein werde;
 - ob nicht die Eigentumsgarantie als Individualgrundrecht und die Aufteilung der Kompetenzen in zwei verschiedenen Verfassungsartikeln geregelt werden sollten;
 - ob nicht in dem vor allem kritisierten Absatz 2 der Ausdruck des öffentlichen Interesses als zu unbestimmt durch eine klare Umschreibung zu ersetzen sei, wie z. B. «im Interesse der Orts-, Regional- und Landesplanung usw.» und
 - ob nicht inskünftig zwischen folgenden drei Graden von Eigentumsbeschränkungen unterschieden werden müsste, 1. den entschädigungslosen Eigentumsbeschränkungen, 2. den Eigentumsbeschränkungen, die den Eigentümer besonders hart treffen, was eine Entschädigung unter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen rechtfertige, und 3. den Eigentumsbeschränkungen, die den Eigentümer wie eine Enteignung treffen (enteignungsähnliche Tatbestände = sog. materielle Enteignungen) und daher im Sinne der bisherigen Rechtsprechung wie bei der formellen Enteignung zu voller Entschädigung verpflichtet.

Mit dem Wunsche, die materielle Enteignung wie bisher gleich wie die formelle zu entschädigen, wurde zugleich besonders beanstandet, dass der Gegenvorschlag des Justiz- und Polizeidepartementes dem Gesetzgeber das Recht einräume, hart treffende einfache Eigentumsbeschränkungen und materielle Enteignungen unter Umständen sogar entschädigungsfrei zuzulassen.

Bei den Vorarbeiten zur Revision des bäuerlichen Bodenrechts war nämlich vom Schweizerischen Bauernverband darauf hingewiesen worden, dass die

Erhaltung des schweizerischen Bauernstandes davon abhängen, ob für die Bodenpreise und damit auch für die Preise der Bodenprodukte weiterhin auf den Ertragswert abgestellt werden könne. Die erbrechtliche Anrechnung landwirtschaftlicher Grundstücke zum Ertragswert (Art. 617 ZGB) genüge dazu nicht, es müsse durch die Schaffung von nicht entschädigungspflichtigen Landwirtschaftszonen mit Bauverboten für andere als der Land- und Forstwirtschaft dienende Gebäude der Überhandnahme des Verkehrswertdenkens gewehrt werden. So war denn eine solche Landwirtschaftszone in den Vorentwurf zur Revision des bürgerlichen Bodenrechts aufgenommen und im diesen betreffenden Vernehmlassungsverfahren zur Diskussion gestellt worden. Nachdem ihre Verfassungsmässigkeit bestritten worden war, gelangte Prof. Dr. Hans Huber, Bern, in einem Rechtsgutachten an das Justiz- und Polizeidepartement zum Schlusse, diese den grössten Teil des schweizerischen Kulturlandes betreffende Zone sei eine Sozialentwährung, die zu ihrer Verwirklichung einer Änderung der Bundesverfassung und ausserdem einer heute noch nicht geübten Zusammenarbeit des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (kooperativer Föderalismus) bedürfe. Da versichert worden war, zur Entschädigung nach heutigem Rechte fehlten die erforderlichen sehr hohen Beträge, fasste das Justiz- und Polizeidepartement seinen Gegenvorschlag in einer Weise, die es dem Gesetzgeber erlaubt hätte, der Auffassung des Schweizerischen Bauernverbandes sowohl als auch jener von Prof. Huber zu entsprechen.

Aber auch zum Absatz 3 des departementalen Entwurfes zu einem Gegenvorschlag wurden verschiedene Fragen aufgeworfen. Dieser Absatz verfolgte den doppelten Zweck der Schaffung einer Finanzkompetenz des Bundes für planerische Massnahmen und einer beschränkten Normsetzungskompetenz des Bundes, nämlich zur Koordination der planerischen Bestrebungen auf der Ebene des Bundes, im Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen und der Kantone unter sich, insbesondere aber zum sinnvollen Einsatze der finanziellen Bundesmittel. In den Vernehmlassungen wurde vielfach eine deutlichere Umschreibung der Bundeskompetenzen gefordert, um Hand in Hand mit den Bundesbeiträgen einhergehende Übergriffe in die Gebietshoheit der Kantone zu vermeiden. Dabei wurde insbesondere auf die noch fehlende Konzeption für eine planerische Koordination hingewiesen.

3. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zeigt deutlich, dass der Kreis der Fragen heute weder wissenschaftlich geklärt, noch inhaltlich und in den Auswirkungen so überschaubar ist, dass wir fristgerecht, d. h. bis zum 10. Juli 1966, eine ausgereifte Verfassungsänderung vorzulegen vermöchten. Insbesondere ist unklar, was auf der Gesetzesstufe geordnet werden soll. Auch hier gehen die Meinungen noch weit auseinander. Der Auftrag an den Gesetzgeber darf nicht vage sein, und Eindeutigkeit ist namentlich notwendig, wenn und soweit es sich um unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht handeln würde. Namentlich erschwert die zugleich rechtliche, soziologische und ökonomische Natur des Gegenstandes seine Beurteilung. Viele Vernehmlassungen lassen denn auch deutlich erkennen, dass bis zum 10. Juli 1966 die Zeit nicht ausreicht, um einen ausgehenden Gegenvorschlag auszuarbeiten. Wir verweisen auf die Antworten der

Kantone Bern, Glarus, Freiburg, Solothurn, Appenzell I.-Rh., St. Gallen, Graubünden, der Demokratischen Partei der Schweiz, des Schweizerischen Anwaltsverbandes, der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte, des Schweizerischen Juristenvereins, der Schweizerischen Bankiervereinigung, des Schweizerischen Verbandes evangelischer Arbeiter und Angestellter, des Schweizerischen Gewerbeverbandes, des Schweizerischen Hauseigentümerverbandes, des Verbandes schweizerischer Kantonalbanken, des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, des Zentralverbandes schweizerischen Arbeitgeber-Organisationen, des Redressement National und des Verbandes schweizerischer Darlehenskassen.

VIII

Schlussfolgerung

Wir sind mit der Mehrheit der Vernehmlassungen der Auffassung, es sei notwendig, einen brauchbaren bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag auszuarbeiten, und stehen vor der Alternative, entweder, trotz der erwähnten äusserst ungünstigen Ausgangslage, Volk und Ständen den Antrag auf Verwerfung der Initiative, aber verbunden mit einem Gegenvorschlag, zu unterbreiten oder die Verwerfung ohne Gegenvorschlag zu beantragen, wobei aber die klare Zusage abzugeben wäre, die Arbeiten an einem selbständigen Verfassungsvorschlag des Bundesrates ohne Verzug weiterzuführen, um so rasch wie möglich zu einer Vorlage an die eidgenössischen Räte zu gelangen. Für diesen Entscheid sind die Gesichtspunkte massgebend:

1. Liegt ein eigentlicher Notstand vor, der trotz allem die sofortige Neuordnung erheischt?
2. Welcher Weg führt am raschesten zu einer tauglichen bodenrechtlichen Verfassungsänderung?

Zu Ziffer 1 lassen wir uns durch folgende Erwägungen leiten:

Es ist einmal nicht zu verkennen, dass u. a. durch die Massnahmen zur Konjunkturdämpfung die Bodenpreissteigerung und die damit verbundene Bodenspekulation soweit eingedämmt wurden, dass sie gegenwärtig keine allgemeine, brennende Gefahr bedeuten. Insbesondere brauchte es zur Schaffung eines preislich unlimitierten, inhaltlich auf öffentlich-rechtliche Ziele im Sinne des grundlegenden Entscheides des Bundesgerichts i. S. Dafflon (BGE 88 I 257)¹⁾

¹⁾ Wenn das öffentliche Interesse, und sei es auch im wesentlichen nur mittelbar im Spiele stehend, wichtig genug ist, so kann nach diesem Entscheid ein Kanton ohne Verletzung der Bundesverfassung, also namentlich ohne Verletzung der Eigentumsgarantie, durch ein Gesetz die Enteignung oder eine in ihrer Wirkung der Enteignung entsprechende Massnahme, so z. B. ein gesetzliches Vorkaufsrecht, anordnen im Rahmen von im allgemeinen Interesse liegenden Massnahmen auf dem Gebiete der Sozial- oder Wirtschaftspolitik, wie die Erstellung von Wohnungen zu mässigen Preisen, sofern sich nur die Enteignung bzw. das gesetzliche Vorkaufsrecht in gewissen Grenzen hält und das Privateigentum dabei nicht unterdrückt oder ausgehöhlt wird.

ausgerichteten gesetzlichen Vorkaufsrechts des Gemeinwesens durch die Kantone keiner Verfassungsänderung. Die namentlich durch die Vernehmlassung des Schweizerischen Juristenvereins kontrovers gewordene Frage, ob auch der Bund ohne Verfassungsänderung ein solches gesetzliches Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand schaffen könne, mag vorläufig offenbleiben.

Der zweiten Zielsetzung des Initiativtextes, der Verhütung von Wohnungsnot, werden die auf Artikel 34^{quintus}, Absatz 3 der Bundesverfassung (Familienschutzartikel) gestützten Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues zu dienen vermögen (BBl 1964 II 629 und Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues, AS 1966, 433).

Die Frage der Eigentumsbeschränkungen und ihrer Entschädigung sodann erfuhr im Gegenvorschlag des Justiz- und Polizeidepartementes infolge der rechtlichen Beurteilung der Landwirtschaftszone durch Prof. Huber gegenüber dem Initiativtext eine deutliche Akzentuierung. Der grösste Teil des Kulturlandes ist zu einer baldigen Überbauung nicht reif. Nachdem nun das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 13. Oktober 1965 in Sachen Barret (BGE 91 I 329) zum Ausdruck brachte, dass Bauverbote, die in naher Zukunft nicht baureifen Boden betreffen, nicht entschädigt zu werden brauchen, darf wohl auch die Frage der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen und ihrer Entschädigung auf der Verfassungsebene als soweit entschärft betrachtet werden, dass sich jedenfalls ein Gegenvorschlag zur Initiative bis zum 10. Juli 1966 von daher nicht aufdrängt. In diesem Zusammenhange dürfen wir auch darauf hinweisen, dass gewisse Kantone mit einigem Erfolg den Effekt einer Landwirtschaftszone indirekt in der Weise erzielen, dass sie gar kein Bauverbot aussprechen, sondern durch Überbindung der Erschliessung des Bodens und der Erschliessungskosten auf die Eigentümer ganz einfach das Bauen unwirtschaftlich machen.

Keiner weiteren Ausführung bedarf endlich der Umstand, dass eine klare Konzeption der planerischen Koordination unter den Bundesbehörden und gegenüber den Kantonen und Gemeinden, ferner eine klare Konzeption über die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Landes-, Regional- und Ortsplanung heute erst im Werden begriffen sind. Die Kommission für Landesplanung des Departementes des Innern wurde in einem Zeitpunkte zur Mitarbeit an der Schaffung eines Verfassungsartikels über die Planung aufgerufen, in welchem ihre Vorarbeiten noch nicht zu einer Abklärung der damit verbundenen Fragen gediehen waren.

In bezug auf keinen der drei Initiativzwecke liegt demnach ein derartiger Notstand vor, dass er uns zur sofortigen Unterbreitung eines Gegenentwurfes zwänge.

Zu Ziffer 2 ist folgendes zu bemerken:

Das Fehlen eines formellen Gegenentwurfes könnte zwar einen Rückzug der Initiative erschweren, würde ihn aber nicht verunmöglichen. Die Initianten dürfen sich zugute halten, dass sie die Prüfung der Weiterentwicklung unseres Bodenrechts beschleunigt und vertieft haben. Umgekehrt bliebe einem auf den 10. Juli 1966 hin bereinigten Gegenvorschlag der Vorwurf nicht erspart, er sei der Bundesversammlung aus Zeitnot nicht spruchreif genug unterbreitet worden.

Nachdem die Bodenrechtsinitiativen der Kantone Genf und Zürich verworfen worden sind, könnte auch einem Gegenvorschlag der Bundesversammlung – beim Fehlen einer zu einem raschen Handeln zwingenden Lage – der Vorwurf der Unausgereiftheit zum Verhängnis werden. Damit wäre der Weiterentwicklung des Bodenrechtes und auch den bodenrechtlichen Zwecken der Initiative der schlechteste Dienst geleistet. Eine Verwerfung beider Vorschläge, der Initiative und des Gegenentwurfes, durch Volk und Stände könnte eine Weiterarbeit auf dem Gebiete einer verfassungsmässigen Ordnung des Bodenrechts auf längere Zeit lähmen.

In diesem Sinne glauben wir auch die Mehrheit der eingegangenen Vernehmlassungen auslegen zu müssen. Eindringlich in dieser Richtung begründete am 24. März 1966 Ständerat Buri seine Motion zur Bodenrechtsordnung.

Aus all diesen Erwägungen gelangen wir zum Schluss, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten. Wir betonen aber nochmals, dass dieser Verzicht nicht bedeutet, dass die Arbeiten an einem bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag damit eingestellt und alles beim alten belassen werden soll. Wir sind von der Notwendigkeit eines bodenrechtlichen Verfassungsvorschlages (bäuerliches und nicht-bäuerliches Bodenrecht, Landesplanung) überzeugt und haben denn auch bis jetzt diesen Problemkreis stets beförderlich behandelt. So wurde mit unserer Ermächtigung vom Justiz- und Polizeidepartement schon im Frühjahr 1965 den Kantonen und politischen Parteien ein Gegenentwurf seiner Studienkommission zur Vernehmlassung unterbreitet. Im Herbst 1965 erfolgte eine zweite Konsultation auf Grund eines neuen Entwurfes. Wir geben daher in aller Form die Versicherung ab, dass wir – auch wenn jetzt aus besagten Gründen auf einen Gegenvorschlag verzichtet wird – die Arbeit für die Aufstellung eines selbständigen Revisionsvorschlages ohne Verzug weiterführen werden. Dabei geht es uns darum, in kürzester Frist eine Lösung vorzuschlagen, die eine brauchbare Bodenordnung ermöglicht. Grundlage für diese Arbeiten werden die Ergebnisse der Vernehmlassungsverfahren und die künftigen Abklärungen sein. Nebst der Herausarbeitung einer möglichst breiten «*unité de doctrine*» – eine unerlässliche Voraussetzung für das Gelingen des ganzen Werkes, die aber wie ausgeführt bis zum 10. Juli 1966 nicht zu verwirklichen ist – sollen diese weiteren Abklärungen auch dazu benutzt werden, gewisse noch offene Fragen zu klären. Wir denken hier unter anderem an die heikle Frage der Einheit der Materie, an die Frage, ob für die Landwirtschaftszone eine bundesrechtliche Ordnung vorzusehen sei oder nicht, an das Problem, auf welcher Stufe und in welchem Sinne die Entschädigungsfrage geordnet werden soll sowie daran, ob auf dem Gebiete der Landesplanung Bundeskompetenzen zu schaffen sind oder nur ein Förderungsartikel vorzusehen sei. Zu diesem Zwecke werden wir das Justiz- und Polizeidepartement beauftragen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen. Die eindeutige Stellungnahme für eine so rasch wie möglich auszuarbeitende bodenrechtliche Verfassungsvorlage dürfte auch jene Kreise beruhigen, die glauben, im Verzicht auf einen Gegenvorschlag seitens des Bundesrates eine Verkennung der Bedeutung des ganzen Problems und der Notwendigkeit der Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen erblicken zu müssen.

Nur beiläufig sei bemerkt, dass uns der Verzicht auf einen Gegenvorschlag erlauben würde, ohne vermeidbare Doppelspurigkeiten auch die am 27. September 1962 vom Stand Basel-Landschaft eingereichte Initiative in die Arbeiten an einem selbständigen bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag einzubeziehen. Diese Standesinitiative war bekanntlich in die Form einer allgemeinen Anregung gekleidet. Sie ersuchte die Bundesversammlung um die Einleitung einer Revision der Bundesverfassung, wonach dem Bund die Befugnis zu erteilen sei, durch Gesetz die sozial und volkswirtschaftlich schädlichen Auswirkungen der Bodenspekulation zu bekämpfen; soweit der Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung nicht selbst ausübe, solle sie den Kantonen zustehen.

Aus diesen Gründen empfehlen wir Ihnen im Sinne der Erwägungen, das Volksbegehren vom 10. Juli 1963 der Abstimmung durch das Volk und die Stände zu unterbreiten mit dem Antrag, es sei zu verwerfen. Diesen Antrag verbinden wir indessen mit der formellen Zusicherung, die Arbeit an einem bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag gemäss unseren vorstehenden Ausführungen ohne jeden Verzug weiterzuführen, um so rasch wie möglich zu einer Vorlage an die eidgenössischen Räte zu gelangen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Bern, den 31. Mai 1966.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates:

Der Bundespräsident:

Schaffner

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Bodenspekulation

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in das Volksbegehren vom 10. Juli 1963¹⁾ gegen die Bodenspekulation

und in einen Bericht des Bundesrates vom 31. Mai 1966,

gestützt auf Artikel 121 ff. der Bundesverfassung und Artikel 7 ff. des Bundesgesetzes vom 23. März 1962²⁾ über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1

Es wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet das Volksbegehren, das wie folgt lautet:

«Art. 31^{sexies}

1. Der Bund trifft unter Mitwirkung der Kantone Massnahmen zur Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise, 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 drei Jahren nach Annahme dieses Verfassungsartikels zu erlassen ist.»

Art. 2

Dem Volk und den Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

¹⁾ BBl 1963, II 269.

²⁾ AS 1962, 789.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über ein Volksbegehren gegen die Bodenspekulation (Vom 31. Mai 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9473
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1966
Date	
Data	
Seite	878-908
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 289

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.