

Streiflichter auf Bodenrecht und Grundeigentum in der aktuellen Raumplanungsdebatte – Heilige Kühe, schwindende Wiesen, explodierende Preise

HENRI LEUZINGER
Redaktion COLLAGE

Heilige Kühe sind unantastbar, an ihrer Existenz wird nicht gerüttelt. Heilige Kühe geniessen den Schutz der Gesellschaft. Wer eine solche Kuh angreift, kratzt an Tabus, stellt Dogmen in Frage und macht sich damit selbst das Leben schwer. Denn die Gesellschaft duldet nicht, dass man ihr die heiligen Kühe einfach wegnimmt, vertreibt oder gar schlachtet. Oder etwa doch? Mindestens zwei heiligen Kühen ging es in der jüngsten Vergangenheit zwar nicht gerade an Kopf und Kragen, aber sie wurden von den Wiesen vertrieben. Die Rede ist von der Armee und vom Bankgeheimnis. Seither grast dort die dritte eidgenössische heilige Kuh Grundeigentum ziemlich allein und wird dabei immer fetter. Zugleich werden die Wiesen weniger und wo Häuser draufstehen können, klettert der Bodenpreis in unerschwingliche Höhen...

Der vorläufig vorletzte Akt einer langen Geschichte

Vielleicht erinnern sich die Älteren unter uns noch konkret, die Jüngeren kennen das Ereignis aus Studium und Literatur: Vor rund 25 Jahren versetzte die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» das Land und sogar unsere Branche ganz schön in Wallung. Das Volksbegehren verlangte Unerhörtes: «Grundstücke dürfen nur zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden. Der Grundstückerwerb zu Zwecken reiner Kapitalanlage oder zur kurzfristigen Weiterveräußerung ist ausgeschlossen. Handänderungen sind öffentlich bekanntzumachen.»

Dementsprechend heftig ging es in den Medien zu und her. «Moskau einfach» gehörte noch zu den sanfteren Verwünschungen, die sich bekennende Befürworter der Initiative anhängen lassen mussten. Immerhin, zu Beginn der Debatte existierte im Osten noch ein Staats- und Wirtschaftsraum, der mindestens theoretisch als Alternative zum kapitalistischen System der sozialen Marktwirtschaft erhalten konnte, wenngleich die Zeichen des Zerfalls und der Agonie jener Staaten schon absehbar waren.

Die Stadt-Land-Initiative gegen Bodenspekulation scheiterte am 4. Dezember 1988 und zwar deutlich: 69.2% der Schweizer Stimmberechtigten sagten nein, nur gerade 30.8% votierten Ja. Dennoch war niemandem richtig wohl, keines der Probleme war nach der Volksabstimmung gelöst. Bundesrat und Verwaltung gaben sich daraufhin einen gehörigen Ruck, denn eine Expertenkommission hatte unmissverständlich Taten verlangt zur besseren Abgrenzung der Bau- und Landwirtschaftszonen und gegen das Horten erschlossenen Baulands. Es wurde gehandelt: Am 6. Oktober 1989 – notabene am Vorabend des Zusammenbruchs der totalitären Systeme im Osten –

wurde ein dringlicher Bundesbeschluss über eine Sperrfrist für die Veräußerung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke und die Veröffentlichung von Eigentumsübertragungen erlassen. Das war nichts anderes als eine temporäre Sofortmassnahme gegen die Bodenspekulation, wenigstens etwas.

Der Beschluss wurde später indessen nicht verlängert. Es kam noch schlimmer: «Aus einem gesetzgeberischen Projekt «Bodenrecht im Siedlungsbereich» des Jahres 1993 ist nur das Teilprojekt «Recht auf Privaterschliessung» verwirklicht worden, die drei Teilprojekte über Vorkaufsrechte des Mieters und der Gemeinde sowie über Veröffentlichung der Grundstückspreise wurden fallengelassen.» schreibt Alexander Ruch lakonisch (RUCH Alexander, Kommentar RPG, Einleitung Rz. 12, Ziffer 80). Seither ruht das Thema Bodenrecht und Raumplanung; die Weiterentwicklung des RPG verfolgte andere, den Empfehlungen der Expertenkommission von 1989 teilweise sogar zuwiderlaufende Ziele.

Hehre Ziele, guter Wille, schleppender Vollzug

Dabei hatte die Geschichte zuvor recht viel versprechend begonnen. Das Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG II) setzte, wie es die Verfassung will, auf die Kompetenz und Zuständigkeit der Kantone und beschränkte sich in den gesamtschweizerischen Vorschriften auf Grundlegendes und das Bauen ausserhalb der Bauzonen, das ja die beiden Bodenmärkte sorgsam trennen sollte. Dies ist ihm denn auch im grossen Ganzen gelungen, wenngleich die damalige Landwirtschaftszone heute neuen Ansprüchen genügen soll, die weit über die herkömmliche bodenabhängige Nutzung hinausgehen. Die grossen materiellen Oberziele der Raumplanung gibt die Verfassung vor. «Zweckmässig und haushälterisch» sei die Nutzung des Bodens sowie «geordnet» die Besiedlung des Landes. Alle drei verfehlte die nunmehr seit dreissig Jahren RPG-normierte Raumplanung der Kantone und ihrer Gemeinden sowie des Bundes. Von Nachhaltigkeit, wie der Begriff «haushälterisch» zeitgemäss interpretiert wird, keine Spur. Die Schweiz lebt, wie die meisten westlichen Industrienationen, auf zu grossem Fuss.

Die Gründe für das Scheitern der Raumplanung liegen, so die grossmehrheitliche Meinung von Metier, Verwaltung und Politik, im unentschlossenen Vollzug. Wer genau hin hört, stösst immer wieder auf den Befund, die Autonomie der Gemeinden sowie der Einfluss des Grundeigentums seien die zentralen Faktoren für die unerfreuliche Entwicklung. Wie dem auch sei: Der Kulturlandverlust mit dem Bild vom Quadratmeter Boden, der jede Sekunde verbaut wird, 1975 als statistisch gut begründetes Faktum lanciert, 1976 im Abstimmungskampf um das RPG I stets unwidersprochen betont, gilt noch heute.



[ABB.1]



[ABB.2]

[ABB.1] Auf dem multifunktionalen Boden erzielt das Bauen die höchste Bodenrente.

[ABB.2] Wem gehört der Boden? Komplexe Frage, einfache Antwort. (Fotos: Henri Leuzinger)

Landschaften und Ortsbilder mit Notrecht schützen

Nur wenige Jahre zuvor, nämlich 1972, wies der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR) vom 17.03.1972 die Kantone an, unverzüglich provisorische Schutzgebiete auszuscheiden. Als flankierende Massnahme bis zur Einführung eines definitiven Raumplanungsgesetzes (RPG I) gedacht, herrschte in Bundesbern Einvernehmen, dass mit diesem aussergewöhnlichen Kraftakt Landschaften und Ortsbilder geschützt werden sollten. Weil das RPG I im Juni 1976 an der Referendumsabstimmung scheiterte, musste der BMR bis Ende 1979 verlängert werden.

Doch zurück in die frühen 1970er-Jahre. In einer Phase starker konjunktureller Entwicklung herrschte eine Art Aufbruchstimmung. Die Zukunftsperspektiven erschienen glänzend, die negativen Folgen der Entwicklung beherrschbar – alles eine Frage des cleveren Ressourcenmanagements. Einzig die Studie des Club of Rome «Die Grenzen des Wachstums», 1972 veröffentlicht, trübte das Bild, doch auf diese Unkenrufe mochte kaum jemand hören.

Das änderte sich allerdings schlagartig, als im Herbst 1973 die OPEC die Erdölproduktion drosselte und so, als Reaktion auf den Krieg im Nahen Osten, die erste Erdölkrise auslöste, welche 1974 eine Rezession nach sich zog. Diese dämpfte die hochfliegenden Erwartungen. Überdies erschütterte sie das Vertrauen in die Raumplanung grundlegend, wovon sie sich bis heute nicht erholt hat. Dabei hatte das RPG I den Spagat zwischen Föderalismus und Bundeskompetenzen gewagt und gangbare faire Lösungen vorgeschlagen. Planungsmehrwerte sollten teilweise abgeschöpft werden und einem volkswirtschaftlichen Ausgleichstopf zufließen, Planungsminderwerte wie in der Verfassung verankert voll entschädigt werden.

Die «Bodenrechtsartikel» in der Verfassung

Voll entschädigen – diese Bestimmung stammt aus der Ergänzung der Bundesverfassung durch die beiden sogenannten «Bodenrechtsartikel» 22ter und 22quater, die am 14. September 1969 von Volk und Ständen gebilligt wurden. Artikel 22quater ist der Raumplanungsartikel, heute Art 75 nBV. Artikel 22ter garantiert allgemein das Eigentum und wurde zum Art. 26 nBV, wo er heute bei den grundlegenden Freiheiten wie Niederlassungsfreiheit (Art. 24) und Wirtschaftsfreiheit (Art. 27) figuriert. Die beiden Bestimmungen kamen nicht zufällig miteinander in das Grundgesetz. Vorausgegangen waren teilweise

heftige Auseinandersetzungen. Die Nachkriegsdebatten drehten sich zunächst um die Besiedlung der Schweiz, namentlich um die Frage der modernen Stadt – spannende wissenschaftliche Diskussionen auf hohem Niveau, an denen sich alles, was in der Branche der Landesplanung Rang und Namen hatte, beteiligte. Am Ende blieb, neben zahlreichen Studien, kaum etwas politisch Zählbares. Ganz anders in der Verkehrsplanung. Sie machte die Nägel mit Köpfen. Hochleistungsautobahnen sollten das Land erschliessen, Gesetz und Netzbeschluss ebneten 1960 den Weg für die Nationalstrassen. Grosse Städte öffneten dem Autoverkehr mit gewaltigen Bauwerken ihre Kerne, die sie so zerstörten. Zum Glück verschwanden manche dieser Pläne in die Schubladen.

Handfeste Signale kamen auch vom Bauernverband: Er forderte eine Landwirtschaftszone, die er in der Verfassung verankert sehen wollte. Nur so könne das Kulturland der Bodenspekulation entzogen werden. Linke Kreise lancierten 1962 ihrerseits eine Initiative gegen die Bodenspekulation, um die Mieter vor steigenden Wohnungsmieten zu schützen. Naheliegender wäre nun eigentlich eine konservativ-progressive Allianz gewesen. Allein, eine solche kam nicht zu Stande.

Das verbindende Glied, welches die konservativen Kreise, die keine Eingriffe am Grundeigentum duldeten, mit dem geschwächten progressiven Lager verband, war schliesslich die «Raumplanung», welche den Begriff «Landesplanung» verallgemeinerte. Zuvor war die Volksinitiative gegen die Bodenspekulation abgelehnt worden. Auf der Raumplanung ruhten nunmehr alle Hoffnungen, nachdem die beiden Verfassungsartikel angenommen worden waren. Niemand ahnte wohl damals, wie mühsam und lang der Weg zu einer geordneten Besiedlung des Landes sein würde...

Heisses Eisen Bodenrecht

Boden und Grundeigentum waren in der Schweiz traditionell eng verknüpft mit der bäuerlichen Lebens- und Wirtschaftsweise. Thut/Pfister zeigen, dass im späten 18. Jahrhundert zur Zeit der Dreifelderwirtschaft mit Flurzwang und Allmenden beim Boden «von einem Eigentum im heutigen Sinne nicht die Rede sein kann». (Thut Werner, Pfister Christian: Haushälterischer Umgang mit Boden. Erfahrungen aus der Geschichte. Pilotprojekt zum NFP 22, Bern 1986, S. 11.) Später, im 19. Jahrhundert, entthob der Liberalismus Grund und Boden den Restriktionen und Belastungen von Adel und Dorf-

gemeinschaft. Wer Eigentümer von Boden und Liegenschaften war, sollte frei darüber verfügen können. Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie Industrialisierung führten an der Wende zum 20. Jahrhundert zu ersten siedlungsplanerischen Instrumenten wie Baulinien, Quartierplänen und dergleichen, namentlich in Städten, wo die Bodenpreise kräftig anzogen und sich erstmals Immobilienmärkte – Anlagen in Liegenschaften, Hypotheken – etablierten. Allerdings blieb der Grundbesitz breit gestreut, vor allem auf dem Land; dominierender Grossgrundbesitz war die Ausnahme.

Nach der Katastrophe des ersten Weltkriegs durchlüftete die Moderne nicht nur Architektur, Städtebau, Kunst und Handwerk, sondern nahm sich auch der Ressource Boden an und entwickelte alternative Wirtschaftsmodelle. Prominentester Schweizer Protagonist war der berühmte Basler Architekt und Urbanist Hans Bernoulli. Er setzte sich intensiv mit der Freiwirtschaftslehre von Silvio Gesell auseinander und entwickelte seinerseits eigene Vorstellungen, die er wortgewaltig in vielen Schriften und satirischen Versen formulierte – was ihn schliesslich 1938–1939 seine Professur an der ETH Zürich kostete. «Die Stadt und ihr Boden» hiess eines seiner zentralen Werke, in welchem er den Grundsatz Der Grund und Boden der Stadt, das Haus dem Privatmann postulierte. Als vehementer Gegner der Bodenspekulation redete er dem Baurecht das Wort.

Seither schafften es, wie erwähnt, noch zwei Initiativen auf die grosse politische Tagesordnung mit dem Versuch, das Bodenrecht zu reformieren: Die SP-Initiative gegen Bodenspekulation von 1962 sowie zuletzt die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» von 1983, jeweils im Abstand von gut 20 Jahren. Beide fanden keine Gnade beim Schweizer Souverän. Heute, nach abermals zwei Jahrzehnten wäre es wohl wieder an der Zeit, diesen existenziellen Fragenkomplex erneut zu diskutieren und zwar im Licht der jüngsten Entwicklungen.

Der Suchbegriff «Bodenspekulation» bringt es aktuell googelt auf 823 Seiten in der Schweiz – die «Raumplanung» auf rund 162'000 Seiten. Keine Ergebnisse liefert die Suchanfrage nach «Bodenspekulation» auf den Internetseiten der grossen Schweizer Parteien. Das Thema scheint auf der politischen Agenda inexistent. Davon profitieren kleine Organisationen, welche die freiwirtschaftlichen Theorien pflegen, so etwa die NWO-Stiftung Belcampo (www.nwo-stiftung.ch) oder die recht rührige Initiative für eine natürliche Wirtschaftsordnung INWO (www.inwo.ch). Allerdings kommen sie selten über ein Nischendasein hinaus, zu rigoros anders sind ihre Vorstellungen von einem alternativen Wirtschaftssystem. Dennoch, wenn vom Grundsätzlichen die Rede ist, von der Problematik der Bodenrente und des Grundeigentums oder von der Bodenspekulation, dann scheinen ihre Thesen plausibel, aber in der Praxis des politischen und wirtschaftlichen Alltags undurchführbar.

RÉSUMÉ

Eclairages sur la problématique du droit foncier et de la propriété foncière dans le débat actuel

Voilà 25 ans, l'initiative populaire «Ville-campagne contre la spéculation foncière» mettait le pays – et notre domaine – en ébullition. Elle réclamait en effet quelque chose d'inouï: «Des immeubles ne peuvent être acquis que pour un usage personnel dont le besoin doit être prouvé, ou en vue de l'aménagement de logements à des prix avantageux. L'acquisition d'immeubles en vue de placer des capitaux ou d'aliéner les bâtiments à court terme est interdite. Tout changement de propriétaire doit être signalé officiellement.» Dans les médias, la polémique fut virulente. Les partisans de l'initiative furent traités de suppôts de Moscou. Celle-ci fut toutefois balayée, le 4 décembre 1988, par 69.2 % des voix contre 30.8 %. Pourtant, le malaise persistait; rien n'était résolu. Le Conseil fédéral et l'administration étaient sous pression, car une commission d'experts exigeait que des mesures concrètes soient prises pour assurer une meilleure séparation entre zone à bâtir et zone agricole et prévenir la thésaurisation des terrains à bâtir équipés. Le 6 octobre 1989 fut adopté l'arrêté fédéral urgent concernant un délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles et la publication des transferts de propriété immobilière – arrêté qui n'avait d'autre but que de lutter, temporairement, contre la spéculation immobilière. Celui-ci ne fut toutefois pas prolongé. Pire: parmi les quatre volets du projet «Droit foncier en milieu urbanisé», mis en consultation en 1993, seul celui relatif au droit à l'équipement par les particuliers fut mis en œuvre, ceux relatifs au droit de préemption du locataire, au droit de préemption de la commune et à la publication des prix ayant été abandonnés. Depuis, la problématique du droit foncier est au point mort. Les modifications apportées à la LAT ont poursuivi d'autres objectifs, dont certains allaient d'ailleurs à l'encontre des recommandations de la commission d'experts de 1989.

Pour le reste, le présent article passe en revue les interventions politiques qui ont tenté, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, d'endiguer la spéculation foncière, et qui ont finalement conduit à l'introduction, en 1969, des deux articles constitutionnels en matière de droit foncier (art. 22ter et 22quater aCst.). En Suisse, droit foncier et spéculation immobilière ont toujours été des thèmes sensibles. C'est ce dont fit les frais l'un des plus éminents adversaires de la spéculation foncière: en 1939, le célèbre architecte Hans Bernoulli perdit sa chaire à l'EPFZ parce que ses opinions ne correspondaient pas à celles de l'institution.

**Ihr kauft und verkauft das Land, wie Hosenstoff nach Ellen.
Ein Fetzen da und dort ein Band, als wären's Bagatellen.
Ihr handelt wie mit Speck und Kohl und Fischen und Kommoden
und dabei geht's um ein Monopol und geht's um unsern Boden.
Ihr schneidet gross und kleine Stück' mit wuchtiger Gebärde
und dabei geht's um Menschenglück und geht's um Gottes Erde.**

Hans Bernoulli