

LID Dokumentation

Nr. 288 vom 18. Oktober 1988 / 19. Jahrgang

Die Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation

Die am 24. Mai 1983 mit 112'340 gültigen Unterschriften eingereichte "Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation" strebt eine Lösung der gesamten bodenrechtlichen Probleme unseres Landes an. Der Bundesrat konnte sich den Initianten aber nicht anschliessen und empfahl den Eidgenössischen Räten am 16. Dezember 1985 Ablehnung des Volksbegehrens. Mit 132 zu 47 Stimmen schloss sich ihm der Nationalrat am 30. September 1986 an. Der verzichtete auch auf einen Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe. Im gleichen Sinne entschied sich der Ständerat am 3. März 1987 mit 31 zu 4 Stimmen. Aus bäuerlicher Sicht hätte das starre gesetzgeberische Konzept der Initiative unerwünschte oder sogar kontraproduktive Auswirkungen, zumal für die Verwirklichung des Bodenrechts eine Verfassungsgrundlage vorhanden ist. Der Grosse Vorstand des Schweizerischen Bauernverbandes folgt daher am 13. September dem Leitenden Ausschuss und beschloss, der Delegiertenversammlung vom 15. November die Ablehnung der Stadt-Land-Initiative zu empfehlen.

Der Initiativtext der Stadt-Land-Initiative enthält keine eigentliche Zieldefinition. Die Äusserungen der Initianten lassen sich wie folgt formulieren:

- Verhinderung der Bodenspekulation im Sinne der Realisierung grosser Gewinne durch den Kauf und kurzfristigen Wiederverkauf von Grundstücken. Dadurch soll der weitere Anstieg der Bodenpreise gedämpft werden.
- Verhinderung der Konzentration des Grundeigentums bei institutionellen Anlegern, vor allem bei Institutionen der zweiten Säule der Altersvorsorge, und Förderung einer breiten Eigentumsstreuung.
- Förderung des Angebotes von preisgünstigen Wohnungen.
- Verhinderung weiterer Kulturlandverluste ohne wirtschaftliche Notwendigkeit.
- Entkommerzialisierung des landwirtschaftlich genutzten Bodens.
- Verbesserung der Transparenz des Grundstückmarktes durch die öffentliche Bekanntmachung aller Handänderungen.

Die vorgesehenen Massnahmen zur Erreichung dieser Ziele hätten wesentliche Veränderungen der Inhalte des Eigentumsbegriffs zur Folge. Die Initiative strebt ein neues Bodenrecht auf der Basis eines Funktions- und Nutzungseigentums an, und zwar durch folgende Massnahmen:

- Bei der Veräusserung von Grundeigentum überprüfen die Behörden, ob der Erwerber die verfassungsmässigen Bedingungen erfüllt.
- Grundeigentum erwerben darf nur noch, wer es selber gebrauchen will und dafür einen Bedarf ausweist (Kernstück der Initiative) oder wer preisgünstige Wohnungen bereitstellen will.
- Der Grundstückerwerb zur Kapitalanlage oder zur kurzfristigen Weiterveräusserung ist ausgeschlossen.
- Für nicht als Bauland erschlossene landwirtschaftliche Grundstücke wird eine Preiskontrolle eingeführt.
- Bei der Enteignung landwirtschaftlicher Grundstücke ist Realersatz zu leisten.
- Die Kantone werden verpflichtet, planungs- und erschliessungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen.

1. Der Inhalt der Initiative

Eigentum

Art. 22^{ter} Abs. 1
Eigentum ist gewährleistet.

Der geltende Verfassungstext lautet: "Das Eigentum ist gewährleistet". Durch die Weglassung des Artikels "Das" deutet der neue Text an, was in den nachfolgenden Verfassungsbestimmungen zum Ausdruck kommt, nämlich die Reduktion des Grundeigentums auf ein Funktions- und Nutzungseigentum. Der französische Initiativtext entspricht dem geltenden Verfassungstext.

Die aus der heutigen Form des Begriffs "Eigentum" resultierenden Erwerbs- und Veräusserungsrechte und die sich daraus ergebenden Gewinnmöglichkeiten werden in bezug auf das Grundeigentum eingeschränkt. Grundstücke können nur noch unter ganz bestimmten Bedingungen erworben werden. Verboten sind insbesondere die Kapitalanlage und die kurzfristige Weiterveräusserung. Auch der reduzierte Entschädigungsanspruch bei Enteignungen sowie die Mehrwertabschöpfung weisen auf den neuen Inhalt des Eigentumsbegriffs hin.

Bezüglich Fahrnis behält der Eigentumsbegriff seinen bisherigen uneingeschränkten Inhalt.

Eigengebrauch, Grundsatz

Art. 22^{ter} Abs. 2 BV

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 bekannt zu machen.

Ein Grundstück darf grundsätzlich nur noch erwerben, wer es selber gebrauchen will und dafür einen nachgewiesenen Bedarf hat. Das ist das Kernstück der Initiative. Als Ausnahme ist noch der Erwerb für die Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen zugelassen. Das Prinzip des Eigengebrauchs gilt für überbaute und nichtüberbaute Grundstücke sowie innerhalb und ausserhalb der Bauzone.

Die Ueberprüfung, ob der Käufer die verfassungsmässigen Bedingungen erfüllt, erfolgt durch eine staatliche Behörde. Die Initianten schlagen dafür ein Bewilligungsverfahren für Käufe ab einer bestimmten Grössenordnung vor. Insbesondere muss überprüft werden, ob der Wille zum Eigengebrauch oder zur Erstellung preisgünstiger Wohnungen vorhanden ist.

Bei Eigengebrauch hat der Käufer nachzuweisen, dass er einen Bedarf für das Grundstück hat. Diese Prüfung erfordert:

- Normen für den Wohnraumbedarf. Insbesondere könnte der Bau und der Erwerb von Zweit- und Drittwohnungen eingeschränkt werden.
- Normen für den Flächenbedarf, insbesondere für den Umschwung für verschiedene Kategorien von Bauten.
- Normen für den Raum- und Baulandbedarf von Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben. Diese müssen für den Bedarfsnachweis ihre Entwicklungspläne offenlegen. Der Erwerb von Reserveland kann weitgehend eingeschränkt werden.
- Eine obere Grenze für die Grösse von Landwirtschaftsbetrieben.

Als Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen gilt die Erstellung von Wohnbauten, die preisgünstig im Sinne der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz sind. In Ausführung von Art. 65 der Verordnung hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement Richtlinien erlassen, welche Erstellungskosten Grenzen enthalten. Selbstverständlich untersteht ein Gebäude mit preisgünstigen Wohnungen der Mietzinskontrolle. Zwar kann das aus den Schriften der Initianten nicht entnommen werden, doch deckt die Formulierung mit dem Wort Bereitstellung auch den Erwerb bestehender Wohnbauten und deren spätere preisgünstige Vermietung ab.

Als Erwerb gilt auch die Erbteilung. Bei der Uebernahme von Grundstücken aus einer Erbschaft muss ein Erbe den Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf ausweisen. Bei Wohnbauten besteht auch noch die Möglichkeit der Uebernahme zur preisgünstigen Weitervermietung. Ist keine dieser Voraussetzungen erfüllt, wird den Erben eine Frist zur Weiterveräußerung an einen Selbstnutzer angesetzt, nach deren Ablauf die Liegenschaft zwangsversteigert wird.

Von dieser sich zwangsläufig ergebenden Veräußerung und den daraus resultierenden Konsequenzen sind juristische Personen nicht betroffen. Wohnbauten in ihrem Eigentum können, solange sie nicht verkauft werden, ohne das Erfordernis der Preisgünstigkeit vermietet werden. Industrie- und Gewerbebauten können weiterhin auf unbestimmte Dauer vermietet werden. Sofern allerdings mehr als 50 Prozent der Aktien die Hand wechseln, wird ein Geschäft heute vom Bundesgericht im Zusammenhang mit dem Einspracheverfahren wie eine Handänderung behandelt.

Sofern nicht ein Käufer kommt, der das Gebäude zur preisgünstigen Weitervermietung kauft, stünden die Mieter beim Verkauf eines vermieteten Wohnhauses vor der Wahl, entweder die Wohnung ohne Preisbeschränkung zu kaufen, eventuell durch eine dafür gegründete Genossenschaft, oder auszuziehen.

Für den Bau von Mehrfamilienhäusern, welche nicht preisgünstige Wohnungen enthalten sollen, haben sich die zukünftigen Bewohner vorher zusammenzufinden, um beim Landerwerb als Selbstnutzer auftreten zu können. Dasselbe gilt für den Bau von Gebäuden mit gemischter Nutzung, beispielsweise als Wohn- und Geschäftshäuser oder für dichte Ueberbauungen, beispielsweise mit Eigentumswohnungen.

Grunderwerb zu Zwecken der reinen Kapitalanlage tätigt, wer das Grundstück nicht selber nutzen, sondern rentabel vermieten oder verpachten will. Das Verbot der Kapitalanlage macht deutlich, dass zwischen der Vermietung preisgünstiger Wohnungen und der Vermietung von Wohnbauten als Kapitalanlage, wie sie heute erfolgt, ein Unterschied besteht. Davon betroffen sind neben Privatpersonen insbesondere die Vorsorgeeinrichtungen, die ohne Rentabilität ihren Zweck nicht erfüllen können.

Verboten ist der Erwerb zur kurzfristigen Weiterveräußerung als klassischer Fall der Spekulation.

Die Initiative sieht keine Sanktionen bei nachträglicher Nichteinhaltung der Erwerbsbedingungen vor. Sie wären auf dem Gesetzesweg einzuführen.

Alle Handänderungen sind öffentlich bekanntzumachen.

Landwirtschaftliche Grundstücke

Art. 22^{ter} Abs. 3 BV

Nicht als Bauland erschlossene landwirtschaftliche Grundstücke unterliegen einer Preiskontrolle. Der Preis darf den doppelten Ertragswert nicht übersteigen. An diesen Grundstücken kann Eigengebrauch nur geltend machen, wer die landwirtschaftliche Nutzung als Selbstbewirtschafter gewährleistet.

Absatz 3 ist eine Spezifizierung von Absatz 2. Die dort vorgeschlagenen Kriterien des Eigengebrauchs, des Bedarfsnachweises und des Verbotes der Kapitalanlage gelten in jedem Fall auch für landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe. Sie sind der Preiskontrolle unterstellt und können nur von Selbstbewirtschaftern erworben werden.

Die Verfassung selbst bestimmt den Anwendungsbereich dieser Vorschriften. Sie sollen alle nicht als Bauland erschlossenen landwirtschaftlichen Grundstücke betreffen. Flächen in der Bauzone sind ihnen unterstellt, solange sie nicht erschlossen sind; unabhängig davon, ob eine Ueberbauung in den nächsten 15 Jahren wahrscheinlich ist oder nicht.

Die Unterstellung unter die Preiskontrolle bedeutet nicht, dass eine Fläche automatisch ausgezont wird. Vielmehr kann sie im Rahmen der planungsrechtlichen Bestimmungen von der Gemeinde oder vom Eigentümer jederzeit erschlossen werden und steht dann für die Ueberbauung zur Verfügung.

Der Preis für landwirtschaftliche Grundstücke darf den doppelten Ertragswert nicht übersteigen, und zwar sowohl für Gewerbe als auch für Grundstücke. Die Schätzung des Ertragswertes erfolgt nach festen, vom Bundesrat erlassenen Normen, unabhängig vom seinerzeitigen Erwerbspreis.

Das Selbstbewirtschafterprinzip gilt absolut. Es ist auch bei Handänderungen innerhalb der Familie und bei der Erbübernahme anwendbar. Die von Privatpersonen verpachteten Grundstücke und Gewerbe würden innerhalb einer Generation ins Eigentum von Selbstbewirtschaftern überführt. Als Verpächter blieben im wesentlichen Gemeinden, Bürgergemeinden, Korporationen, Bund, Kantone und einige Stiftungen übrig.

Enteignungsentschädigung, Realersatz

Art. 22^{ter} Abs. 5 BV

Bei Enteignung und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist Entschädigung zu leisten, soweit eine bereits realisierte Nutzung der Sache aufgehoben oder eingeschränkt wird. Bei Enteignung landwirtschaftlicher Grundstücke ist Realersatz zu leisten.

Absatz 4 von Art. 22^{ter} BV ist nicht Bestandteil des Initiativtextes und bleibt unverändert. Er lautet folgendermassen:

Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Weg der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.

Neu wird bei Enteignungen die Entschädigung einzig aufgrund der bereits realisierten Nutzung bemessen. Zukünftige Nutzungsmöglichkeiten mit einem besseren wirtschaftlichen Ertrag werden nicht berücksichtigt.

Diese Bestimmung ist vor allem im Hinblick auf zu grosse Bauzonen von Bedeutung. Wo bereits gewisse Erschliessungsmassnahmen erfolgt sind oder eine entschädigungslose Auszonung nach geltendem Recht aus anderen Gründen nicht möglich ist, könnte sie nach der Initiative ohne weiteres vorgenommen werden.

Erschlossenes, aber noch nicht überbautes Bauland, welches landwirtschaftlich genutzt wird, könnte zum vorgeschriebenen Preis für landwirtschaftlich genutztes Land, also zum doppelten Ertragswert, enteignet werden.

Bei der Enteignung landwirtschaftlicher Grundstücke ist Realersatz zu leisten. Dies gilt auch für nichterschlossenes Land in der Bauzone. Die Realersatzpflicht bedeutet, dass öffentliche Werke im Landwirtschaftsgebiet nur noch realisiert werden können, wenn das Gemeinwesen vor Inkrafttreten der Initiative über eine Landreserve verfügt. Nach ihrem Inkrafttreten verhindert das Selbstbewirtschafteterprinzip die Anschaffung von Reserveflächen.

Mehrwertabschöpfung

Art. 22^{quater} Abs. 4 BV
Wertsteigerungen von Grundstücken infolge Raumplanungsmassnahmen oder Erschliessungsleistungen des Gemeinwesens werden von den Kantonen abgeschöpft.

Die Mehrwerte werden vollständig abgeschöpft; ob im Moment der Entstehung oder bei der Realisierung geht aus dem Text nicht hervor. Als Mehrwert gilt nicht nur der Preisanstieg bei der Erschliessung, sondern auch die Wertsteigerung infolge anderer Planungs- und Erschliessungsmassnahmen.

Die Mehrwertabschöpfung erhält besondere Bedeutung, da der Preis vor der Erschliessung auf den doppelten Ertragswert herabgesetzt ist.

Die Abschöpfung der Mehrwerte erfolgt notwendigerweise durch die Kantone, weil sie mit den bestehenden kantonalen Steuern und Abgaben gekoppelt werden muss.

Uebergangsbestimmung

Sofern die Gesetzgebung binnen sechs Jahren seit der Annahme von Artikel 22^{ter} durch Volk und Stände diesen Bestimmungen nicht angepasst ist, werden die ordentlichen Zivilgerichte ermächtigt, diese auf Klage hin unmittelbar anzuwenden. Klageberechtigt werden in diesem Fall auch der Grundbuchverwalter und die Gemeinde am Ort der gelegenen Sache.

Sechs Jahre nach Annahme der Initiative kann mangels entsprechender Gesetze Art. 22^{ter} der Bundesverfassung von den Zivilgerichten direkt angewendet werden. Kläger sind auch die Grundbuchverwalter und die politischen Gemeinden. Wer sonst noch klageberechtigt sein könnte, sagen die Initianten nicht.

Die Klage könnte wohl erst nach Abschluss eines Kaufvertrages erfolgen, vor dem Grundbucheintrag. Der Richter hätte zu überprüfen, ob die verfassungsmässigen Voraussetzungen für den Erwerb erfüllt sind. Er müsste also den Eigengebrauch und den Bedarfsnachweis überprüfen und diese Begriffe mangels Gesetz selber definieren.

Die direkte Anwendbarkeit der Verfassungsbestimmungen durch die Gerichte käme auch zum Tragen, wenn die Ausführungsgesetzgebung in einer Referendumsabstimmung abgelehnt würde.

2. Die Beurteilung der Initiative

Häufig geht die Argumentation der Befürworter und jene der Gegner von verschiedenen Entwicklungserwartungen im Fall einer Annahme der Initiative aus. Die nachfolgende Beurteilung versucht, sich vor allem auf jene Auswirkungen zu stützen, die aufgrund des Initiativtextes mit einiger Sicherheit angenommen werden können. Die Darstellung beschränkt sich auf die wichtigsten Punkte.

Eigentumsgarantie

Die Bestimmungen der Initiative reduzieren den Inhalt der Eigentumsgarantie gegenüber heute beträchtlich. Die Nichtberücksichtigung zukünftiger Nutzungsmöglichkeiten bei der Enteignungsentschädigung, die Nichtberücksichtigung des Anlagewertes bei der Preisbegrenzung für landwirtschaftliche Grundstücke, aber auch die Einschränkung des Rechts zur Vermietung, greifen an die Substanz des Eigentums.

Zu starres Eigengebrauchsmodell

Die Initiative geht davon aus, dass die Mieter in der Regel bestrebt sind, Eigentümer zu werden. Dies dürfte kaum durchwegs

der Fall sein, da viele mobil bleiben wollen oder weil sie nicht so viel Kapital mit dem Erwerb der Wohnung binden können oder wollen.

Junge Unternehmer, die ihr Kapital für den Betrieb brauchen, möchten oft lieber Geschäftsräume mieten als kaufen. Geschäftsräume zur Vermietung dürften jedoch nicht mehr gebaut werden.

Das Prinzip des Eigengebrauchs würde dazu führen, dass ein grosser Teil der Mietwohnungen von den Mietern erworben werden könnten oder müssten. Sie würden so in Eigentumswohnungen umgewandelt. Dadurch würde der Anteil der Grundeigentümer ansteigen und die Mieterquote drastisch sinken. Da die Erbteilung als Veräusserung gilt, würde die breite Eigentumsstreuung innerhalb einer Generation erreicht.

Zu einer Veräusserung wären vor allem die privaten Eigentümer von vermieteten Liegenschaften gezwungen, nämlich bei der Erbteilung. Diese Liegenschaften würden innerhalb einer Generation ins Eigentum von Selbstnutzern überführt, sofern die Erben nicht zur preisgünstigen Vermietung bereit sind. Hunderttausende von Mietern würden in dieser Zeit vor die Alternative gestellt, die Wohnung zu kaufen oder auszuziehen.

Bisherige Eigentümer wären vom Eigengebrauchsprinzip und vom Bedarfsnachweis nicht betroffen.

Weil bei juristischen Personen nicht zwangsläufig früher oder später eine Erbteilung eintritt, könnten sie ihre Liegenschaften auf unbestimmte Zeit behalten und so gewinnbringend wie möglich vermieten.

Die Initiative würde dadurch eine Privilegierung der bisherigen Vermieter und innerhalb dieser eine weitere Privilegierung der juristischen Personen bewirken. Dadurch entstünde zwar kein gespaltener Bodenmarkt, jedoch ein gespaltener Mietmarkt.

Insgesamt erscheint das Eigengebrauchsprinzip, mit der einzigen Ausnahme der Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen, als viel zu rigoros. Es schießt übers Ziel hinaus.

Bedarfsnachweis

Mit dieser Forderung will die Initiative der Landverschwendung durch eine zu lockere Bauweise, überrissene Wohnraumsprüche, vor allem aber durch Zweit- oder Drittwohnungen, Einhalt gebieten. Der Erwerb grosser Flächen an Reserveland, das für die Ueberbauung und Nutzung blockiert ist und die vernünftige landsparende Ortsentwicklung behindert, würde ebenfalls eingeschränkt.

Der Preis für diese Landeinsparung, sofern sich eine solche ergäbe, wäre ein frappanter Staatsdirigismus. In der Ausführungs-

gesetzgebung müssten staatliche Normen für den Baulandbedarf bei bestimmten Bauten und sogar für den Wohnraumbedarf des Einzelnen geschaffen werden. Dies könnte eine gefährliche sozialpolitische Auseinandersetzung heraufbeschwören.

Landverbrauch

Die Initianten wollen den Landverbrauch durch den Bedarfsnachweis in den Griff bekommen. Die Bestimmungen der Initiative würden jedoch den Bau von Mehrfamilienhäusern oder Wohn- und Geschäftshäusern sowie Ueberbauungen in verdichteter Bauweise erschweren. Zukünftige Nutzer/Eigentümer müssten sich vor dem Bau zusammenfinden, um beim Landerwerb Eigengebrauch geltend machen zu können. Auch die Verdichtung bestehender Ueberbauungen würde erschwert.

Gefördert würde der unter den Bedingungen der Initiative am einfachsten zu realisierende individuelle Einfamilienhausbau, der aber am meisten Land beansprucht. Es ist zu befürchten, dass dieser kontraproduktive Effekt überwiegt.

Auch die Unterstellung der nicht erschlossenen Flächen in der Bauzone unter Preiskontrolle und Selbstbewirtschaftprinzip würden dagegen keinen Schutz bieten. Diese Flächen könnten im Rahmen des Planungsrechts jederzeit erschlossen und überbaut werden. Wirksam wäre in erster Linie die Reduktion der Bauzone, welche die Initiative durch die Begrenzung der Enteignungsent-schädigung zwar erleichtert, aber nicht erzwingt, wenn der Wille dazu fehlt.

Mit der problematischen Nichtberücksichtigung zukünftiger Nutzungsmöglichkeiten bei der Bemessung von Enteignungsent-schädigungen soll die Rückzonung bereits erschlossener Flächen in der Bauzone erleichtert werden. Die viel wichtigeren nicht erschlossenen Flächen können nach der Praxis des Bundesgerichts schon heute in den meisten Fällen entschädigungslos in die Landwirtschaftszone umgeteilt werden; wenn der Wille dazu vorhanden ist.

Absolutes Selbstbewirtschaftprinzip

Die Beschränkung des Erwerbs von landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben auf Selbstbewirtschaftler ist ein altes bäuerliches Postulat. Allerdings wird es auch von landwirtschaftlicher Seite in der Regel nicht in der von der Initiative vorgeschlagenen uneingeschränkten Form geltend gemacht.

Die ausnahmslose Geltung des Selbstbewirtschaftprinzip bei allen Handänderungen innerhalb und ausserhalb der Familie hätte zur Folge, dass ein Gewerbe spätestens bei der Erbteilung zum doppelten Ertragswert an einen familienfremden Landwirt verkauft werden müsste, wenn sich unter den Nachkommen des Eigentümers kein Selbstbewirtschaftler findet. Dies läuft der bäuerlichen Bindung zwischen Familie und Hof dermassen zuwider, dass eine Ausnahme für diesen Fall unerlässlich ist.

Erbengemeinschaften und andere Eigentümer würden versuchen, das verpachtete Land stillgelegter Betriebe auf irgendeine Art wieder selber zu bewirtschaften, um es beim Generationenwechsel nicht einem fremden Selbstbewirtschafter verkaufen zu müssen. Die Folge davon wäre eine Förderung von Auftragsbewirtschaftung und Hobbylandwirtschaft verbunden mit Pachtlandverlusten für Haupterwerbsbetriebe.

Der Zwang zur Veräusserung alter Pachtgüter, die sich seit Generationen im Eigentum einer Verpächterfamilie befinden und auf denen oft ebenfalls über Generationen dauernde Pachtverhältnisse bestehen, ist ausserordentlich hart und entspricht auch nicht einer agrarpolitischen Notwendigkeit.

Preiskontrolle für landwirtschaftliche Grundstücke

Die Begrenzung der Preise auf ein tragbares Niveau entspricht einem bäuerlichen Anliegen. Allerdings erscheint der doppelte Ertragswert als Preisgrenze sowohl für Gewerbe als auch für Grundstücke als zu schematisch.

Für einzelne Grundstücke wird in der Regel pro Quadratmeter ein höherer Preis bezahlt als für ganze Gewerbe. Mit dem Grenzertrag einer zusätzlichen Fläche kann ein wesentlich höherer Wert verzinst werden als der Ertragswert, welcher eine gesamtbetriebliche Grösse ist.

Unhaltbar ist auch die Nichtberücksichtigung des Anlagewertes nicht subventionierter Investitionen in Gebäuden und Meliorationen.

Realersatzverpflichtung

Diese Bestimmung würde einerseits vor allem die Erstellung landraubender Werke wie Autobahnen und Waffenplätze erschweren; zwar ist der Realersatz ein Anliegen vieler von einer Enteignung betroffener Bauern. Andererseits könnten, sofern das Gemeinwesen keine Landreserven hat, notwendige, auch im Interesse der Landwirtschaft stehende Werke nicht mehr realisiert werden.

Mehrwertabschöpfung

Die Landwirtschaft steht dem Instrument der Mehrwertabschöpfung grundsätzlich nicht negativ gegenüber. Eine vollständige Abschöpfung, wie sie die Initiative vorsieht, ist jedoch kaum möglich. Vor allem die Abschöpfung nicht realisierter Mehrwerte wäre ausserordentlich problematisch, weil sie eine Verteuerung der Mieten oder einen Verkaufszwang zur Folge haben kann.

Uebergangsregelung

Die sechsjährige Frist, nach der mangels Gesetz die Bestimmungen von Art. 22^{ter} BV durch die Zivilgerichte direkt anwendbar wären, soll den Gesetzgeber unter Druck setzten. Angesichts der Tatsache, dass mehrere Gesetze revidiert werden müssten, ist die Frist sehr kurz bemessen. Auch wird damit die rechtliche Ordnung auf den Kopf gestellt, nach welcher das Parlament die in der Bundesverfassung festgehaltenen Grundsätze in detaillierten, für Gerichte und Behörden anwendbaren Gesetzen zu konkretisieren hat.

3. Gesamtwürdigung

Notwendigkeit der Initiative

Die Stadt-Land-Initiative versucht zum ersten Mal eine Lösung der bodenrechtlichen Probleme, gleichzeitig für Stadt und Land, zu erreichen.

Die heutige Bundesverfassung enthält die notwendigen Grundlagen für Raumplanung und bäuerliches Bodenrecht. Sie sieht für den Schutz des landwirtschaftlichen Bodens Massnahmen vor, die weiter gehen als im Siedlungsgebiet. Für die Förderung der Eigentumsstreuung im Siedlungsgebiet stehen Alternativen zur Verfügung, wenn auch weniger wirksame. Mit der angestrebten Revision des Raumplanungsgesetzes kann ein beträchtlicher Teil der Ziele der Initiative erreicht werden.

Insgesamt erscheint die Notwendigkeit einer Verfassungsrevision nicht als gegeben. Immerhin hat die Initiative die bodenrechtliche Diskussion wieder in Gang gebracht.

Beurteilung durch Bundesrat und Parlament

Der Bundesrat anerkennt, dass die Ziele der Initiative durchaus erstrebenswert sind, beurteilt aber das gesetzgeberische Konzept der Initiative als zu starr. Er lehnt sie aus den folgenden grundsätzlichen Erwägungen ab:

- Die Aenderung soll nicht auf Verfassungsstufe erfolgen.
- Das vorgeschlagene Eigengebrauchsmodell sei zu absolut, zu wenig beweglich und widersprüchlich.
- Es seien bereits Gesetze in Kraft und Revisionen im Gang, welche wichtige Anliegen der Initiative verwirklichen.

Bezüglich der im Gang befindlichen Revisionen wies der Bundesrat auf das Mietrecht, das bäuerliche Bodenrecht und die Ergänzung des Raumplanungsgesetzes hin.

Würdigung aus bäuerlicher Sicht

Die Beurteilung der gesellschaftspolitischen Auswirkungen der Initiative erscheint ausserordentlich schwierig. Für die Bauern stehen die agrarpolitischen Anliegen auf dem Gebiet des bäuerlichen Bodenrechts im Vordergrund, denen sie teilweise entgegenkommt. Teilweise ist sie jedoch zu extrem oder geht in die falsche Richtung.

Insgesamt ist die Initiative auch aus bäuerlicher Sicht nicht akzeptabel, und zwar aus folgenden zwei Hauptgründen:

- Der Schutz der landwirtschaftlichen Nutzfläche vor weiterer Ueberbauung ist durch die Instrumente der Initiative nicht gewährleistet. Vielmehr ist ein kontraproduktiver Effekt durch die Erschwerung des verdichteten Bauens zu befürchten.
- Die für viele Bauern wichtige Bindung zwischen Grundeigentum und Familie wird durch die Initiative nicht respektiert. Der Zwangsverkauf von Liegenschaften zum doppelten Ertragswert bei der Erbteilung, wenn sich in der Familie kein Selbstbewirtschafter findet, wäre für die Betroffenen unerträglich.

Allein diese Auswirkungen des vorgeschlagenen Verfassungstextes, müssen zur Ablehnung der Initiative führen.

Sie weist daneben weitere Nachteile auf, die in einem guten bäuerlichen Bodenrecht nicht enthalten sein dürfen:

- Das absolute Selbstbewirtschafterprinzip würde zu einer Förderung von Auftragsbewirtschaftung und Hobbylandwirtschaft auf bisher verpachteten Flächen führen und damit den Haupterwerbslandwirten als Pachtland entziehen.
- Die Preiskontrolle ist zu schematisch, indem sie Grundstücke und Gewerbe gleich behandelt und den Anlagewert von Investitionen in Gebäude und Meliorationen nicht berücksichtigt.
- Die Auswirkungen der Initiative auf den Gang der Wirtschaft sind unabsehbar. Sie birgt somit auch für die Landwirtschaft, welche von der allgemeinen Wirtschaftslage abhängig ist grosse Risiken in sich.

Der Antrag des Grossen Vorstandes an die Delegiertenversammlung des Schweizerischen Bauernverbandes, die Stadt-Land-Initiative abzulehnen, erfolgt aus der Ueberzeugung, dass gravierende bodenpolitische Probleme bestehen, für die rasch eine Lösung gefunden werden muss.

LID