

M. Bonvin, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral accepte le postulat de M. Weber. Le problème qu'il a soulevé et qu'il connaît très bien, appelle de la part du Conseil fédéral les remarques suivantes.

Les Etats cantonaux forment un tout. Ils se sont fédérés pour s'entr'aider et, sur le plan pratique, l'entr'aide et la solidarité ne peuvent s'exprimer qu'en francs prélevés dans la caisse fédérale.

Cette entr'aide est déjà organisée; c'est du reste une des conditions de l'existence de la Confédération. Or, les subventions directes sont, d'une manière générale, distribuées en proportion inverse de la force des cantons, ce qui confirme cette volonté d'entr'aide.

De l'avis du Conseil fédéral, l'amplitude des taux de subvention, c'est-à-dire la marge existant entre le taux minimum et le taux maximum, est en général trop faible. Une première correction pourrait être apportée à cet état de choses par l'augmentation de cette amplitude, ce qui permettrait à l'autorité d'adapter plus correctement et d'une manière plus exacte les subventions à la situation de chaque canton.

Le postulat de M. Weber, ancien conseiller fédéral, a été partiellement réalisé en ce qui concerne l'impôt anticipé.

En effet, le manque à gagner résultant pour des cantons de la suppression de l'impôt sur les coupons – qui est du reste une des raisons de la proposition de M. Weber – est compensé dans une certaine mesure par les effets de la modification du prélèvement de l'impôt anticipé décidée par le Conseil fédéral.

Comme vous vous en souvenez, le Conseil fédéral avait défendu la thèse selon laquelle les frais provoqués par le prélèvement de cet impôt, mais uniquement ces frais-là, doivent être couverts assez largement. Une partie de la récupération s'est donc opérée et continuera de s'opérer de cette façon pour ce qui concerne le nouvel impôt anticipé.

Quant à l'impôt de défense nationale, le Conseil fédéral a présenté il y a quelques jours aux Chambres un autre projet répondant en partie, lui aussi, au vœu exprimé par le postulant. Le Conseil fédéral estime qu'il convient tout d'abord d'aménager sur des bases plus équitables la répartition de la part de 5% prélevée sur le produit de l'impôt de défense nationale. Il proposera à cet effet une compensation intercantonale tenant compte de la situation financière des cantons. Il s'agit là d'une amorce, d'un aiguillage nouveau.

Le texte qui vous sera soumis reprend exactement une proposition qui avait été formulée par la Conférence des directeurs cantonaux des finances, présidée par M. Rudolf Meier, conseiller aux Etats de Zurich. Nous y voyons la manifestation univoque et claire de la volonté des cantons financièrement «forts» de venir en aide à ceux qui disposent de moyens restreints. Bien que ses incidences financières directes soient relativement modestes pour les cantons bénéficiaires, cette proposition nous paraît importante de par l'esprit dont elle procède et elle aura une certaine influence sur les efforts qui seront faits dans le futur.

Le Conseil fédéral n'en entend pas moins étudier le problème dans son ensemble et dans la planification financière à long terme – ce mot étant pris au sens suisse – qui sera établie, il est clair qu'une grande importance sera accordée à la péréquation, à côté des mesures qui seront prises en vue de diriger et de gouverner l'évolution des dépenses et des recettes. La péréquation jouera un rôle toujours plus grand à l'avenir, et le Conseil fédéral vous présentera des propositions à ce sujet lorsqu'il vous soumettra le projet de plan financier à long terme. Toutefois, une restriction est prévue en ce sens que les cantons classés dans

la catégorie des cantons à capacité financière faible ou moyenne devront, pour obtenir une aide plus forte que la normale, pouvoir prouver que leur fiscalité est suffisante. Il est tout à fait logique que les cantons s'aident eux-mêmes avant de demander l'aide des autres et ceux qui contribueront à l'alimentation du bassin de compensation sont en droit d'exiger que les cantons auxquels ils vont venir en aide par un effort supplémentaire fournissent eux-mêmes un effort fiscal suffisant. Cet effort fiscal ne peut plus être basé, comme ce fut parfois le cas jusqu'il y a peu de temps, sur les apports fiscaux des sociétés étrangères, qui alimentaient les caisses cantonales avec les apports qu'elles faisaient en vue d'échapper au fisc de leur pays. Le renouvellement des conventions relatives à la double imposition se heurte d'ailleurs à de très grandes difficultés sur le plan international. Je pense en particulier à celles qui ont été passées avec nos grands voisins du nord et de l'ouest. Sur ce plan, la situation doit être nette afin que l'effort des cantons qui bénéficieront de l'aide des autres cantons soit justifié.

En conclusion, le Conseil fédéral accepte d'autant plus volontiers le postulat de M. Weber qu'il l'a, je le rappelle, partiellement réalisé. Il est prêt à fournir aux Chambres le rapport désiré avec des propositions concrètes lorsqu'il vous présentera son plan financier à long terme.

Le président: Le Conseil fédéral accepte le postulat de M. Weber. Ce postulat est-il combattu?

Tel n'étant pas le cas, il est considéré comme accepté.

M. Kurzmeyer propose que les délibérations relatives à cet objet soient insérées dans le bulletin officiel, étant donné l'intérêt particulier que ce postulat présente pour les cantons.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Kurzmeyer

51 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Vormittagssitzung vom 27. September 1966

Séance du 27 septembre 1966, matin

Vorsitz – Présidence: M. Graber

9473. Volksbegehren gegen die Bodenspekulation. Bericht des Bundesrates Initiative populaire contre la spéculation foncière. Rapport du Conseil fédéral

Bericht des Bundesrates und Beschlussentwurf vom
31. Mai 1966 (BB I, 878)

Rapport du Conseil fédéral et projet d'arrêté du 31 mai 1966
(FF I, 898)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Anträge für die Detailberatung:

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ingress

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in das Volksbegehren vom 10. Juli 1963 gegen die Bodenspekulation und in einen Bericht des Bundesrates vom 31. Mai 1966, gestützt auf Artikel 121 ff der Bundesverfassung und Artikel 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962,

beschliesst :

Art. 1 und 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 2

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Ständerates

Minderheit

(Grütter, Leuenberger, Muheim, Schmid Werner, Sollberger, Tschäppät, Wüthrich, Wyss)

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

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Propositions pour la discussion des articles :

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Préambule

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire du 10 juillet 1963 contre la spéculation foncière;

vu le rapport du Conseil fédéral du 31 mai 1966;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 27 et 29 de la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962,

arrête :

Art. 1 et 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Art. 2

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Minorité

(Grütter, Leuenberger, Muheim, Schmid Werner, Sollberger, Tschäppät, Wüthrich, Wyss)

Le peuple et les cantons sont invités à accepter l'initiative.

Antrag Schmid Werner

I.

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

Art. 31 sexies

II.

Gleichzeitig wird der Gegenentwurf der Bundesversammlung der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet, der wie folgt lautet:

Art. 22ter

Das Eigentum ist in den Schranken der Rechtsordnung gewährleistet.

Der Bund und die Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse und auf dem Wege der Gesetzgebung das private Eigentum im öffentlichen Interesse beschränken.

Die Enteignung und die enteignungsähnlichen Beschränkungen sind entschädigungspflichtig; die Grundlagen zur Berechnung der Entschädigung werden durch die Bundesgesetzgebung gestlegt.

Art. 23

Dem Bunde steht das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben liegende Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen.

Er ist befugt, zur Ausübung des Enteignungsrechts, das für diese oder für andere Zwecke beansprucht wird, welche durch die Bundesgesetzgebung als im öffentlichen Interesse liegend anerkannt werden, Gesetze zu erlassen.

Er ist zum Erlass der im Hinblick auf die Landesplanung und besonders auch auf die den verschiedenen Zwecken dienende Zoneneinteilung zu schaffenden gesetzlichen Grundlagen befugt; ebenso kann er die Kantone bei der Durchführung der diesen Zwecken dienenden Massnahmen fördern und mit ihnen zusammenarbeiten.

Die Bundesversammlung kann die Errichtung öffentlicher Werke untersagen, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen.

III.

Dem Volke und den Ständen wird beantragt, das Volksbegehren (Ziffer I hievor) zu verwerfen und den Gegenentwurf der Bundesversammlung (Ziffer II hievor) anzunehmen.

IV.

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Proposition Schmid Werner

I.

L'initiative populaire du 10 juillet 1963 contre la spéculation foncière sera soumise au vote du peuple et des cantons. L'initiative a la teneur suivante:

Art. 31 sexies

II.

En même temps le contre-projet de l'Assemblée fédérale, de la teneur suivante, sera soumis à la votation du peuple et des cantons:

Art. 22ter

La propriété est garantie dans les limites de l'ordre juridique.

La Confédération et les cantons peuvent, dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, restreindre la propriété privée par voie législative et pour des motifs d'intérêt public.

L'expropriation et les atteintes analogues à l'expropriation sont subordonnées en outre au paiement d'une indemnité; la législation fédérale pourra fixer les bases de calcul de l'indemnité.

Art. 23

La Confédération peut ordonner ou encourager les travaux qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

Elle peut légiférer en vue d'exercer le droit d'expropriation soit à ces fins, soit pour d'autres buts d'intérêt public reconnus par la législation fédérale.

Elle peut édicter les dispositions de base en vue de l'aménagement du territoire et notamment de sa division en des zones d'affectations diverses; elle peut également encourager les cantons à prendre les mesures nécessaires à cette fin et coopérer avec eux.

L'Assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération.

III.

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative (chiffre I ci-dessus) et à accepter le contre-projet de l'Assemblée fédérale (chiffre II ci-dessus).

IV.

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

Berichterstattung – Rapport généraux

Ackermann, Berichterstatter der Mehrheit: Am 10. Juli 1963 haben die sozialdemokratische Partei und der schweizerische Gewerkschaftsbund eine als Volksbegehren gegen die Bodenspekulation bezeichnete und mit 131 152 gültigen Unterschriften versehene Initiative der Bundeskanzlei eingereicht, die den Gegenstand des vorliegenden Geschäftes bildet. Darnach soll der Bundesverfassung ein neuer Artikel 31 sexies eingefügt werden, der folgende drei Punkte enthält:

1. Verpflichtung des Bundes, unter Mitwirkung der Kantone Massnahmen zu treffen zur Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise, zur Verhütung der Wohnungsnot und zur Förderung einer der Volksgesundheit und der schweizerischen Volkswirtschaft dienenden Landes-, Regional- und Ortsplanung.

2. Verfassungsrechtliche Kompetenz an den Bund und die Kantone bei Verkäufen von Grundstücken zwischen Privaten, ein Vorkaufsrecht auszuüben, sowie Grundstücke gegen Entschädigung zu enteignen.

3. Vorschrift, nach welcher das Nähere ein Gesetz bestimmt, das innert drei Jahren nach Annahme des neuen Verfassungsartikels zu erlassen ist.

Im Anschluss an seinen Bericht vom 31. Mai 1966 schlägt der Bundesrat der Bundesversammlung vor, Volk und Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens zu beantragen. Die von den Initianten angestrebten Ziele sind sowohl im Nationalrat wie auch im Ständerat im Verlaufe der letzten zehn Jahre wiederholt und von Mitgliedern verschiedener Fraktionen anhängig gemacht worden. Eine ganze Reihe von Postulaten – Sie finden diese auf Seite 2 und 3 des bundesrätlichen Berichts – sind vom Bundesrat zur Prüfung entgegengenommen worden. Aber auch ausserhalb des Parlaments haben sich berufene Persönlichkeiten und Organisationen der durch die Initiative verfolgten Ziele angenommen, so an ihrer Jahrestagung vom 1. und 2. Juli 1964 in Zug die Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, sowie auch der Schweizerische Juristenverein an einer Tagung im September 1964 in Zermatt.

Ist man sich also weitherum über die im Text des Volksbegehrens gegen die Bodenspekulation ausdrücklich genannten Ziele einig – es wird da und dort angenommen, dass mit dieser Initiative auch andere nicht genannte Ziele anvisiert werden –, so gehen je nach Betrachtung, je nach dem politischen Standort oder der rechtswissenschaftlichen Betrachtungsweise die Auffassungen über die Form wie auch über die anzuwendenden Mittel auseinander. Aber das Problem selbst muss, wie dargelegt, als ein echtes bezeichnet werden. Für die Bekämpfung der

Wohnungsnot haben wir bereits eine verfassungsmässige Grundlage in Absatz 3 von Artikel 34 quinquies der Bundesverfassung, nach welchem der Bund befugt ist, auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu unterstützen. Der Bund hat von dieser Befugnis auch mit grosszügigen Massnahmen Gebrauch gemacht, zuletzt mit dem Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus. Wenn nun in absehbarer Zeit die Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiete der Landesplanung verfassungsmässig verankert werden, ergibt sich damit noch eine verbesserte Ausgangslage zur Bekämpfung der Wohnungsnot. Die zeitgemässe Form auf dem Gebiete des Bodenrechts ist ein Anliegen dringlicher Natur. Aber es gilt, diese Frage aus einer Gesamtsicht heraus zu betrachten und man sollte daher ebenfalls das Problem der Bau- und Landwirtschaftszonen, das auch eng mit der Aufgabe eines vermehrten Schutzes des bäuerlichen Grundbesitzes und der Erhaltung eines gesunden und leistungsfähigen Bauernstandes zusammenhängt, gleichzeitig lösen können. Ich werde später noch darauf zurückkommen.

Zu einer sinnvollen Landes- und Regionalplanung, dem Ziel, das an dritter Stelle der Initiative steht, stellt sich nicht nur unsere Kommission positiv ein, sondern auch – davon bin ich überzeugt – eine sehr grosse Mehrheit unseres Rates und des Schweizervolkes. Die notwendige Bodenrechtsreform darf aber nicht darauf ausgerichtet sein, möglichst viel Grundstücke in den Besitz der öffentlichen Hand überzuführen, wie das von der Initiative offensichtlich angestrebt wird, und sie soll andererseits auch tendenziell der Anhäufung von Grundbesitz in der Hand kapitalkräftiger Gebilde und Personen entgegenwirken. Ich möchte im übrigen hier unterstützen, was Professor Arthur Meier-Hayoz in seinem Vortrag, gehalten an der Schweizerischen Grundbuchverwaltertagung vom 23. September 1963, gesagt hat: «Die Neuerungen auf dem Gebiete des Bodenrechts müssen materiell, systematisch und terminologisch richtig in die bestehende Rechtsordnung eingebaut werden. Dazu gehört, dass selbst die unumgänglichen Eingriffe in die Freiheit des Grundeigentums sich harmonisch der auf die freie Einzelpersonlichkeit ausgerichteten Grundhaltung des schweizerischen Rechts einfügen. Darauf ist namentlich auch bei allen Vorkehrungen planerischer Art zu achten. Aufgabe der Planung ist darnach, eine funktionsgerechte private Nutzung des Bodens zu erleichtern und zu verbessern.»

An erster Stelle der Initiative steht die Forderung nach Massnahmen des Bundes zur Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise. Mit der Schwierigkeit der Auslegung des Kriteriums «ungerechtfertigt» will ich mich hier nicht mehr befassen, schon aus Zeitgründen nicht. Ich begnüge mich mit dem Hinweis. Die Tatsache kann jedenfalls von keiner Seite bestritten werden, dass die ungestüme Entwicklung der Bodenpreise seit den fünfziger Jahren zum Aufsehen mahnt. Die damit verbundene Akzentuierung der Baukosten und Mietpreisverteuerung ist unerfreulich. Daran vermag auch die Tatsache, dass zum Teil auf Grund der Konjunkturdämpfungsmassnahmen die Bodenpreise sich eher stabilisiert haben oder gar da und dort wieder etwas gesunken sind, wenig zu ändern. Die Ursachen für diese bedenkliche Entwicklung sind mannigfacher Art. Einmal ist der Boden nicht wie irgendeine Ware vermehrbar. Die Erschliessung von Bauland ist in vielen Gegenden unseres Landes ungenügend. Dazu kommt der von der Nachfrageseite her verursachte Teuerungsauftrieb, bedingt durch die in den letzten Jahren stark in Erscheinung getretene Bevölke-

rungsvermehrung, die vor allem auf die Einwanderung zurückzuführen ist. Der Preisanstieg ist besonders ausgeprägt in den Städten und ihren Agglomerationen. Aber auch ländliche Gegenden werden, nicht zuletzt wegen der durch die Motorisierung geschaffenen Möglichkeiten der raschen Verbindung zwischen Wohnort und Arbeitsplatz, mehr und mehr in die aufwärts strebende Preisentwicklung einbezogen. Auch die Nachfrage nach Ferienhäusern spielt hier mit. Die Wirtschaft ist beteiligt an der gesteigerten Nachfrage nach Grundstücken durch den Neubau und die Erweiterung von Fabriken, Gewerbebetrieben und Geschäftshäusern. Dazu kommt allgemein als weiterer, wesentlicher Auftriebsfaktor der Bodenbedarf der öffentlichen Hand zur Bewältigung der Aufgaben der Infrastruktur, wie der Bau von Schulen, Spitälern, Verwaltungsgebäuden und namentlich auch von Strassen. Dass im übrigen die schleichende Geldentwertung und die damit zusammenhängende Nachfrage nach Sachwerten, die bis vor etwa zwei Jahren während einer langen Periode zu verzeichnende Geldfülle und schliesslich die von den Initianten auf die Anklagebank versetzte Bodenspekulation ebenfalls das ihrige zu der ungesunden und aus den verschiedensten Gründen bedauerlichen Übersteigerung der Bodenpreise beigetragen haben, sind Tatsachen, die wohl niemand in Abrede stellen kann.

Nach dieser Würdigung der Ausgangslage und der Ziele der Initiative möchte ich einige Ausführungen der Behandlung der Initiative durch den Bundesrat und Ihre Kommission widmen. Anschliessend werde ich Ihnen dann die Gründe darlegen, welche die Kommission bewegen haben, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat, Ihnen zu empfehlen, Volk und Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens zu beantragen.

Wie Sie aus der Botschaft ersehen, hat das Justiz- und Polizeidepartement zum Zeitpunkt der Einreichung der Initiative durch die Sozialdemokratische Partei und den Schweizerischen Gewerkschaftsbund unverzüglich eine Studienkommission mit der Behandlung der mit diesem Volksbegehren zusammenhängenden Fragen betraut. Diese bestand einmal aus den Professoren Franz Jenni, Hugo Sieber und Max Weber, welche sich schon 1957, im Zusammenhang mit den Postulaten Spühler und Freimüller, mit ähnlich gelagerten Problemen auseinandersetzen hatten. Neu kamen nun dazu Professor Otto Kaufmann und der Gemeindepräsident von Martigny, Eduard Morand. Diese Studienkommission erstattete am 15. Februar 1965 dem Justiz- und Polizeidepartement einen Bericht, dessen Text für den Bericht des Bundesrates weitgehend übernommen wurde. Die Kommission kam zum Schluss, es sei dem Volksbegehren ein Gegenvorschlag gegenüberzustellen und arbeitete zu diesem Zweck einen Entwurf aus, der im Frühjahr 1965, zusammen mit je einer Variante einer Spezialkommission, der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung und des Justiz- und Polizeidepartements, den Kantonen und den politischen Parteien zur Vernehmlassung zugestellt wurde.

Die Meinungsforschung verlief aber derart negativ, dass die Bundesversammlung, gestützt auf Artikel 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes, dem Bundesrat die Frist für seine Berichterstattung und Antragstellung um ein Jahr, bis zum 10. Juli 1966 verlängerte, um dem Justiz- und Polizeidepartement die Möglichkeit zu geben, seine Bemühungen um einen Gegenvorschlag fortzusetzen. Dieser neu erarbeitete Vorschlag wurde – unter Ansetzung einer dreimonatigen Frist – den Kantonen, den politischen Parteien und den interessierten Wirtschaftsverbänden zur Vernehmlassung unterbreitet. Aber auch der neue Entwurf zu einem

Gegenvorschlag fand von den Kantonen einzig bei Luzern Gegenliebe; wobei zu bemerken wäre, dass bei der Antwort unseres hochwohlwolllichen Standes die kräftige Handschrift unseres verehrten Herrn Kollegen Muheim, Chef des luzernischen Justizdepartementes, nicht zu verkennen war. Die grosse Mehrzahl der Parteien, darunter auch die vier grossen Landesparteien, lehnten auch den neuen Entwurf ab, bezugeten aber ihr Interesse an der Aufstellung eines Gegenvorschlages durch die Ausarbeitung eigener Entwürfe. Dazu gesellten sich die Vorschläge verschiedener Kantone und Organisationen. Bei dieser verwirrenden Fülle von 20 Vorschlägen, mit teilweise sehr auseinandergelassenen textlichen Fassungen, war es für das Justiz- und Polizeidepartement schlechthin unmöglich, eine befriedigende, überzeugende Synthese zu finden und den im Prinzip von der grossen Mehrheit der Kantone und der Parteien begrüßten Gedanken eines Gegenvorschlages innert der gesetzlich vorgeschriebenen Frist zu verwirklichen.

Ihre Kommission hat sich am 15. und 16. August, in Anwesenheit von Herrn Bundesrat von Moos und Herrn Dr. Egger, Direktor des Eidgenössischen Grundbuchamtes, versammelt, um zum Bericht und Antrag des Bundesrates Stellung zu nehmen. Das Justiz- und Polizeidepartement hatte vorher den Mitgliedern der Kommission eine umfangreiche Dokumentation zur Verfügung gestellt, inbegriffen Auszüge aus den Vernehmlassungen der Kantone, Parteien und der verschiedenen Verbände und Organisationen. Auch das Musterpaket mit den 20 diversen Gegenvorschlägen zur Initiative stand uns zur Verfügung.

Um das Resultat der Beratungen vorwegzunehmen: Mit 19 gegen 8 Stimmen hat die Kommission beschlossen, dem Vorschlag des Bundesrates zuzustimmen, es sei dem Volk und den Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens zu beantragen. In der vorangehenden Diskussion, in welcher die verschiedenen Standpunkte eingehend zur Darstellung kamen, war man sich darüber einig, dass eine verfassungsrechtliche Grundlage zur Neuordnung des Bodenrechtes geschaffen werden müsse. Diese übereinstimmende Haltung der Kommission hätte, nach einem Antrag Hofstetter, in einer Motion zum Ausdruck kommen sollen, damit auch dem Parlament die Möglichkeit gegeben werden könnte, sich für eine befriedigende Lösung der Bodenrechtsreform zusätzlich zu engagieren. Grundsätzlich wurde in einer ersten Abstimmung dem Gedanken einer Motion mit der knappen Mehrheit von 12 zu 10 Stimmen zugestimmt. Es ergaben sich jedoch in der Diskussion auseinandergelassene Ansichten über den Wortlaut, so dass schliesslich, gestützt auf einen Rückkommensantrag, auf eine Motion der Kommission mit 14 gegen 10 Stimmen verzichtet wurde. Man hätte sich auch überlegen können, ob die Frage der Möglichkeit eines Gegenvorschlages von der Kommission noch im Detail zu prüfen und weiter zu bearbeiten sei. In diese Richtung wies ein Antrag Chevallaz, welcher zu diesem Zwecke die Einsetzung einer Subkommission anregte, im weiteren Verlauf der Kommissionsberatungen aber seinen Antrag wieder zurückzog. Es ist wahrscheinlich, dass auch unsere Kommission beim Versuch, zu einem Gegenvorschlag zu gelangen, in eine ähnliche Zeitnot hineingeraten wäre, wie der Bundesrat. Die Bundesversammlung hat nämlich für ihre Beschlussfassung zu dieser Initiative lediglich noch eine Frist zur Verfügung bis zum 10. Juli 1967. Spätestens bis zur Dezembersession hätten daher aus Rücksicht auf den Ständerat unsere Anträge vorliegen müssen; denn es darf eben nicht dazu kommen, dass dem andern Rat für die Behandlung eines Geschäftes weniger Zeit zur Verfügung steht als dem Prioritätsrat. Wenn ein

übereinstimmender Beschluss der Räte – so bestimmt Artikel 27, Absatz 6, des Geschäftsverkehrsgesetzes – nicht zustandekommt, so ordnet der Bundesrat die Abstimmung des Volkes und der Stände an. Man könnte nun aber ganz allgemein ernstlich die Frage aufwerfen, ob in Fällen, wo ein Gegenvorschlag zu einem Volksbegehren in Frage steht, auch die Bundesversammlung auf Antrag der Kommission eines Prioritätsrates das gesetzliche Recht haben sollte, sich für ihre gesetzgeberische Aufgabe die Frist um ein Jahr verlängern zu lassen, ganz im Sinne einer weiteren Verstärkung der Stellung des Parlamentes gegenüber der Exekutive. Das lediglich als Hinweis. Grundsätzlich und generell möchte ich aber beifügen, dass natürlich das Initiativrecht keinerlei Recht auf einen Gegenvorschlag beinhaltet. Es ist Sache der Initianten, ihr Volksbegehren inhaltlich und textlich so zu gestalten, dass es der Kritik im Kampfe um die Gunst von Volk und Ständen standhält.

Im vorliegenden Fall ist es eine Erleichterung, zu wissen, dass der Bundesrat gewillt ist, das Problem einer Neugestaltung des Bodenrechts mit aller Kraft weiterzuverfolgen. Herr Bundesrat von Moos erklärte an der Schlussitzung der Kommission: «Ich wiederhole der Verdeutlichung halber, dass die Arbeit an einem bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag ohne jeden Verzug weiterzuführen ist, um so rasch wie möglich zu einer Vorlage zu gelangen.» Der Chef des Justiz- und Polizeidepartementes konnte auch die Mitteilung machen, dass, um das angestrebte Ziel zu erreichen, bereits eine Arbeitsgruppe von sachkundigen, kompetenten Persönlichkeiten gebildet worden ist. Es gehören ihr an die Herren Claude Bonnard, Staatsrat, Lausanne, Antoine Favre, Bundesrichter, Lausanne, Thomas Guggenheim, Fürsprecher, Wangen a. A., Hans Huber, Professor, Muri-Bern, Adolf Maurer, Stadtrat, Zürich, Arthur Meyer-Hayoz, Professor, Meilen, Paul Reichlin, Bundesrichter, Lausanne, Hugo Sieber, Professor, Muri-Bern, und Hans Würzler, Professor, Zürich. Die Arbeitsgruppe ist bereits am 29. August dieses Jahres zu einer ersten Sitzung zusammengetreten.

Ich komme nun zur Begründung des Kommissionsantrages, das Volksbegehren gegen die Bodenspekulation, dessen Bezeichnung, verglichen mit der Initiative, zweifellos zu eng gefasst ist, Volk und Ständen zur Verwerfung zu empfehlen. Vorausschicken möchte ich, dass die bundesrätliche Stellungnahme zur Frage der Einheit der Materie von einigen Mitgliedern der Kommission einer zum Teil herben Kritik unterzogen worden ist. Ich täusche mich wohl nicht in der Annahme, dass dieser Standpunkt auch in der heutigen Eintretensdebatte zur Geltung gebracht werden wird. Ein Antrag wurde zwar in der Kommission nicht gestellt. Persönlich möchte ich bemerken, dass ich die Auffassung des Bundesrates in diesem Punkte teile. In Artikel 3, Absatz 2, des Initiativgesetzes wird die Vorschrift von Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung wie folgt umschrieben: «Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Punkten eines Volksbegehrens ein innerer Zusammenhang besteht.» Für mich besteht kein Zweifel, dass bei der vorliegenden Initiative dieser innere Zusammenhang vorhanden ist. Es handelt sich hier um eine einheitliche Konzeption, wenn auch mit verschiedenartigen Zielsetzungen. Man würde sich mit einer Ungültigerklärung, gestützt auf die Bundesverfassung und des Geschäftsverkehrsgesetzes, von der bislang geübten Praxis zu weit entfernen. Wir wollen uns daher hier an die gleichen Massstäbe halten, welche die Bundesversammlung bisher in ähnlichen Fällen angewendet hat. Wer ein Volksbegehren einreicht, soll bei dessen Abfassung nicht nur vom Buchstaben des Gesetzes, sondern auch von dessen bisheriger

Anwendung ausgehen können, und er hat Anspruch auf eine rechtsgleiche Behandlung.

Nun zum Inhalt der Initiative. Sofern der für das Volksbegehren gewählte Titel, dem aber vor allem propagandistische Bedeutung zukommt, einbezogen wird, ist die Zielsetzung der Initiative eine vierfache: erstens Kampf gegen die Bodenspekulation, zweitens Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise, drittens Verhütung der Wohnungsnot und viertens Förderung der Orts-, Regional- und Landesplanung. Die in Ziffer 1 der Initiative genannten drei Punkte sind aber nicht nur Ziele. Es handelt sich hier um einen verpflichtenden Auftrag an den Bund, unter Mitwirkung der Kantone Massnahmen zu treffen, um diese Ziele zu erreichen. Die Fassung von Ziffer 1 ist derart weit und elastisch gewählt, dass dem in Ziffer 2 für den Bund und die Kantone vorgesehenen Vorkaufs- und Enteignungsrecht bezüglich ihrer Geltendmachung sozusagen keine Schranken gesetzt werden. Wie Herr Muheim im Schosse der Kommission dargelegt hat, beschränkt sich der Kreis der auf Grund der Initiative zu treffenden Massnahmen nach Auffassung der Initianten nicht nur auf das Verkaufsrecht und die Enteignungskompetenz des Bundes und der Kantone; es brauche zur Erreichung der angestrebten Ziele noch viele andere Massnahmen. Aber gerade diese Unbestimmtheit erscheint bedenklich. Der zur Urne schreitende Bürger hat keine Möglichkeit zu ermitteln, was ihm in Zukunft auf Grund eines solchen kautschukähnlichen Verfassungsartikels noch alles eingebrockt wird. Wahrscheinlich wissen es aber auch die Initianten selber nicht. Im Verfassungstext müssen schon noch einige Absicherungen und Präzisierungen im Interesse der Erhaltung unserer fundamentalen Grundsätze der Eigentumsgarantie enthalten sein. Es mag unter den verschiedenen Vorschlägen Lösungen geben, die man vielleicht, juristisch gesehen, als bestechend einfach bezeichnen kann. Wenn man aber die Lösung weittragender und grundsätzlicher Fragen bequemerweise auf das Gesetz verweist, lässt man den Souverän über die gehegten Absichten im Dunkeln und verlagert die Schwierigkeiten nur auf einen spätern Zeitpunkt. Dabei setzt man auch das Volk der Gefahr aus, dass es später stückweise, in verschiedenen Gesetzen und Gesetzlein untergebracht, nach und nach um die Eigentumsgarantie gebracht wird. Gewisse Einschränkungen des Eigentums zugunsten einer sinnvollen Landesplanung sind nicht zu umgehen. Dass beispielsweise die Schaffung von Landwirtschaftszonen nicht an eine Entschädigung gebunden werden kann, ist einleuchtend, wobei aber wohl für enteignungsähnliche Tatbestände eine angemessene Lösung gefunden werden muss.

Nun ist aber an die Einführung von Landwirtschaftszonen, die auch ein Anliegen des Schweizerischen Bauernverbandes ist, in der vorliegenden Initiative nicht gedacht worden. Das wird nach Mitteilung von Herrn Bundesrat von Moos in der Kommission auch aus dem Kreis der Initianten zugegeben und das geht auch aus dem Text hervor.

Der Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Schutz des bäuerlichen Grundbesitzes, der eine Zonenordnung mit Landwirtschafts-Übergangs- und -Bauzonen vorsieht, ist sicherheitshalber vom Justiz- und Polizeidepartement Prof. Hans Huber zur Begutachtung der Verfassungsmässigkeit unterbreitet worden. Das Gutachten Huber, das seit bald zwei Jahren vorliegt, verneint die Zulässigkeit der Schaffung solcher Zonen ohne Verfassungsänderung. Der Initiative kann also auch deshalb nicht

zugestimmt werden, weil sie keine genügende Verfassungsgrundlage für eine zeitgemässe und umfassende Bodenreform bringt.

Zu dem in Ziffer 2 vorgesehenen Vorkaufsrecht: Hier ist eine wesentliche Frage unklar. Soll beim Vorkaufsrecht die öffentliche Hand ein Grundstück zu dem zwischen den privaten Vertragspartnern vereinbarten Preis übernehmen können, oder kann das Gemeinwesen das Vorkaufsrecht auch zu einem Preis geltend machen, der unter dem von den Vertragsparteien vereinbarten Preis liegt? Dieses letztere limitierte Vorkaufsrecht lässt sich auch nach der Meinung der Initianten aus dem Text der Verfassungsinitiative ableiten, nachdem darin ja die Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise angestrebt wird. Das aber bedeutet zweifellos eine folgenreiche Eigentumsbeschränkung, namentlich wenn man bedenkt, dass dem Vorkaufsrecht von Bund und Kantonen praktisch keine Grenzen gesetzt sind. Zu bemerken ist, dass die Kantone das ihnen zustehende Vorkaufsrecht auch auf die Gemeinden übertragen können. Mit diesem Vorkaufsrecht des Bundes, der Kantone und in der Folge davon auch der Gemeinden würde zusammen mit dem vorgesehenen Enteignungsrecht – auf das ich noch zu sprechen komme – in vielen Gegenden unseres Landes die Möglichkeit zu einer fortschreitenden Verstaatlichung und Kommunalisierung des als Bauland in Frage kommenden Bodens geschaffen. Ich glaube nicht, dass die Mehrheit des Schweizervolkes das will. Etwas anderes wäre es, wenn – wie das mit einem konstruktiv gedachten Postulat des Basler Ständerates Dietschi in der Junisession 1963 angeregt wurde – ein beschränktes Vorkaufsrecht zugunsten der Kantone und Gemeinden eingeführt würde für jenen Boden, den sie gemäss einer genehmigten Zonenplanung für genau bestimmte öffentliche Zwecke benötigen. Das geltende Expropriationsrecht des Bundes fusst auf Absatz 2 von Artikel 23 der Bundesverfassung und jenes der Kantone auf den kantonalen Expropriationsgesetzen. Gemäss konstanter bundesgerichtlicher Praxis ist aber bis heute eine Expropriation an drei Voraussetzungen gebunden, nämlich gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse (Gemeinwohl) und volle Entschädigung. Die von den Initianten geforderte verfassungsrechtliche Bestimmung über das Enteignungsrecht beinhaltet etwas umwälzend Neues, das sich gegen die bisherige Eigentumsordnung richtet. Der Angriff geht unmissverständlich gegen die Eigentumsgarantie, wie sie in allen Kantonen, mit Ausnahme des Tessins, ausdrücklich in den Kantonsverfassungen verankert ist. Im Bund wie auch im Kanton Tessin gehört die Eigentumsgarantie zu den ungeschriebenen Verfassungsrechten.

In seinem bereits erwähnten Vortrag zum Bodenproblem weist Professor Meyer-Hayoz nach, dass die negativen Ausstrahlungen der mit der vorliegenden Initiative zu fördernden Nationalisierung und Kommunalisierung des Bodens sich beeinträchtigend auch auf andere Freiheitsrechte, wie auf die Handels- und Gewerbefreiheit, sowie auf die Niederlassungsfreiheit auswirken müssen.

In Ziffer 3 der Initiative endlich ist die Vorschrift für den Gesetzgeber enthalten, innerhalb von drei Jahren nach Annahme des Verfassungsartikels das Ausführungsgesetz zu erlassen. Was geschieht, so ist in der Kommission mit Recht gefragt worden, wenn sich die Einhaltung dieser Frist als unmöglich erweist? Ich zitiere hier als Antwort auf diese Frage den Basler Professor Hans-Peter Friedrich, der sich in seinem Aufsatz zur sozialdemokratischen Initiative betreffend Bekämpfung der Bodenspekulation dazu wie folgt geäußert hat: «Unklar ist, welche Rechtslage

sich ergeben würde, wenn die Ausführungsgesetze nicht innert der im Initiativgesetz genannten Frist von drei Jahren erlassen wären? Es kann nicht zum vornherein von der Hand gewiesen werden, dass das Bundesgericht als Verfassungsgerichtshof den vorgeschlagenen Verfassungsnormen, insbesondere der in Ziffer 2 unmittelbar geltende Rechtssätze entnehmen würde, die eine wesentliche Beschränkung der Eigentumsgarantie als Bestandesgarantie gestatten würden. Ja, es wäre sogar denkbar, dass die Kantone Vorkaufsrechte oder erweiterte Enteignungsbefugnisse statt aus Gesetzen in formellem Sinn direkt aus der vorgeschlagenen Verfassungsnorm abzuleiten versuchen. Die Anweisung an den Gesetzgeber, innert bestimmter Frist tätig zu sein, könnte deshalb unter Umständen von grosser materieller Tragweite sein.» Der wissenschaftliche Mitarbeiter des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Waldemar Jucker, hat in der «Gewerkschaftlichen Rundschau», Jahrgang 1963, Seite 68, festgehalten, die Initianten «seien sich darüber klar, dass die in Absatz 3 für den Erlass der Ausführungsgesetzgebung genannte Frist von drei Jahren eine *lex imperfecta*, eine nicht erzwingbare Vorschrift darstelle». Nach Ablauf dieser Frist müsste der Verfassungsartikel irgendwie zur Anwendung gelangen, wobei den Gerichten eine heikle Aufgabe zukommen könnte.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch einige wenige Bemerkungen. Bund, Kantone und Gemeinden haben es in der Hand, vorsorglich auch ohne eine neue Verfassungsbestimmung freihändig Grundstücke zu erwerben, um ihre vielfältigen Aufgaben erfüllen zu können. Viele Kantone und Gemeinden haben diese Landerwerbspolitik für eigene Zwecke klug und vorausschauend seit Jahren betrieben, andere wiederum sind auf diesem Gebiete in Rückstand geblieben. Wenn aber von den Initianten gesagt wird – zu einem Teil sicher nicht zu Unrecht, es gibt dafür eklatante Beispiele –, die Spekulation hätte die Bodenpreise in die Höhe getrieben, kann andererseits nicht verschwiegen werden, dass auch die Käufe der öffentlichen Hand oft preistreibend wirken. Ich weiss nicht, wie das in andern Kantonen ist, aber der Kanton Luzern hat beispielsweise in den letzten Jahren Dutzende von Liegenschaften, insgesamt über 300 ha, gekauft, hauptsächlich als Reserve für künftigen Realersatz im Zusammenhang mit dem Nationalstrassenbau. Das ist an sich in Ordnung. Die Preise aber, die da vielfach für diese Liegenschaften bezahlt worden sind, bewegen sich auf einer Höhe, die für Bauern unerschwinglich ist. Die Bezahlung solcher übersetzter Bodenpreise wirkt sich dann preissteigernd auch für Handänderungen zwischen privaten Vertragsparteien aus, weil sie als Richtpreise angesehen werden.

Im Namen der Kommission, die in der Schlussabstimmung dem vorliegenden Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Bodenspekulation mit 18:8 Stimmen gutgeheissen hat, beantrage ich Ihnen: erstens Eintreten auf die Vorlage und zweitens in der Detailberatung, bei Artikel 2, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, es sei dem Volk und den Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens zu beantragen. Ihre Kommission vertraut zugleich dem Bundesrat, dass die gründliche Abklärung der mit der Neuordnung des Bodenrechtes zusammenhängenden Fragen so gefördert wird, dass bald eine selbständige Vorlage an die eidgenössischen Räte geleitet werden kann.

M. Jaccottet, rapporteur de la majorité: Je ne puis malheureusement pas commencer cet exposé par la formule traditionnelle: «Messieurs, je serai bref.» Mais vous com-

prenez certainement qu'un tel problème exige quelques développements.

J'ai divisé mon rapport en quatre parties.

Dans la première, je traiterai une question de forme: celle de l'unité de la matière. En second lieu, j'examinerai les problèmes de fond que soulève l'initiative, soit, en particulier, l'efficacité et l'utilité des moyens préconisés en vue d'atteindre les buts visés et les résultats réels auxquels l'application de ces moyens aboutirait en définitive. Dans la troisième partie, je résumerai les critiques que l'on doit formuler en ce qui concerne l'imprécision du texte proposé et les lacunes importantes qu'il présente sur des points essentiels.

Enfin, je justifierai l'abandon de l'idée d'un contre-projet.

Pour commencer, je rappelle que, dans les remarques préliminaires de son message, le Conseil fédéral a admis que l'initiative que nous examinons maintenant remplissait les conditions posées par l'article 121 de la Constitution fédérale en ce qui concerne l'unité de la matière. Il ne l'a toutefois pas fait sans certaines hésitations.

En définitive, le Conseil fédéral s'est fondé moins sur une analyse des textes juridiques que sur la pratique. Il a rappelé en particulier que jusqu'ici aucune initiative n'avait été déclarée nulle parce qu'elle n'aurait pas respecté le principe de l'unité de la matière. Il a constaté que l'Assemblée fédérale a en général tendance à admettre que – comme le prescrit l'article 3 de la loi concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires – il existe un rapport intrinsèque entre les différents points de l'initiative même pour des initiatives poursuivant plusieurs buts. De toute façon, le Conseil fédéral a fait observer qu'il appartient à l'Assemblée fédérale de trancher cette question en dernier ressort.

Sur ce thème, certains membres de notre commission ont émis des doutes sérieux. Ils font valoir avec raison que le principe de l'unité de la matière n'est pas un simple précepte académique. Il faut accorder à cette règle toute son importance afin que la votation sur une initiative puisse avoir une portée claire et précise. Il importe que le citoyen, qui ne peut s'exprimer que par un «oui» ou par un «non», n'ait pas à se prononcer en une fois sur plusieurs questions à propos desquelles il pourrait fort bien avoir des opinions contradictoires.

L'initiative du parti socialiste et de l'Union syndicale vise trois buts et, pour les atteindre, elle préconise principalement deux moyens. Tant ces buts que ces moyens présentent des différences sensibles. Ces différences sont-elles assez grandes pour que l'unité de la matière soit rompue et pour que le citoyen soit dans l'impossibilité de se prononcer normalement dans un scrutin? Estimant par exemple les moyens justifiés pour atteindre l'un des buts, devrait-il accepter qu'ils soient également appliqués pour réaliser les autres buts pour lesquels il juge que ces moyens ne sont ni nécessaires ni opérants?

Cette question vient naturellement à l'esprit lorsque l'on remarque que les rapports entre la pénurie de logements et l'aménagement du territoire sont en réalité fort lointains.

Ainsi, quelques membres de la commission ont été amenés à relever que cette initiative ne respecterait pas le principe de l'unité de la matière.

Néanmoins, sans en négliger pour autant l'importance, la majorité de la commission ne s'est pas arrêtée à cette question formelle et elle s'est principalement fondée sur

de nombreuses autres raisons pour recommander le rejet de l'initiative. Notons d'emblée qu'elle a pris cette décision par 19 voix contre 8.

Au moment d'étudier en seconde partie les problèmes de fond, je tiens à préciser, pour éviter tout malentendu, qu'il n'est personne dans la commission qui ait une objection de principe à formuler à l'égard des buts visés par l'initiative.

Il est du reste notoire que diverses mesures et actions sont prises et entreprises pour les réaliser. Parmi plusieurs autres, on peut rappeler par exemple la nouvelle loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements, le copieux rapport déposé en mars de cette année par la commission d'experts chargée d'étudier les différents aspects de ce même problème, les nouvelles dispositions légales adoptées depuis quelques années par certains cantons en vue d'assurer un développement ordonné de la construction et de tenir compte de la planification régionale. On peut évoquer aussi les décisions prises dans le même domaine par un bon nombre de communes, et particulièrement la constitution d'associations inter-communales ayant pour but l'aménagement régional. On comptait par exemple en mars dernier 39 de ces associations, groupant environ 550 communes et près de 1 900 000 habitants, soit 35% de l'ensemble de la population suisse.

Nous sommes évidemment conscients que ces mesures et ces actions sont encore nettement insuffisantes. Cependant, nous devons aussi constater que les moyens proposés par l'initiative ne permettraient pas d'atteindre mieux ni plus rapidement les buts visés, bien au contraire!

En particulier, les études détaillées faites par le professeur Sieber montrent que l'institution d'un droit légal de préemption en faveur de la Confédération, des cantons et des communes ne pourrait pas exercer une influence efficace pour abaisser le prix des terrains ou pour empêcher son augmentation. Il pourrait même susciter des prix plus élevés que dans un régime sans droit de préemption. En effet, afin de décourager la collectivité de droit public d'exercer son droit de préemption, l'acheteur pourrait être tenté d'offrir un prix plus élevé que si un tel droit n'existait pas. Il serait également possible qu'une partie des propriétaires du sol – parce qu'ils ne pourraient plus choisir en toute liberté l'acheteur en raison de l'existence du droit de préemption – renoncent à vendre leurs terrains, ce qui, par la raréfaction des offres, provoquerait une hausse des prix. Il faut d'autre part s'attendre, selon toute vraisemblance, à ce que les pouvoirs publics ne revendent pas, en règle générale, les terrains qu'ils auront acquis. Plus cette tendance se généraliserait, moins on pourrait compter que l'exercice du droit de préemption puisse freiner la hausse du prix des immeubles.

En ce qui concerne la lutte contre la pénurie de logements, le droit de préemption public pourrait, dans certaines conditions, avoir un effet favorable si la collectivité de droit public renonçait à exercer son droit de préemption à l'égard d'un acheteur qui s'engagerait à employer son terrain pour y construire des bâtiments. Mais cela n'est valable que si l'acheteur n'aurait pas aussi employé le terrain pour y bâtir des habitations sans qu'existe le droit de préemption. En revanche, l'existence du droit de préemption légal exercerait des effets défavorables en matière de politique du logement lorsqu'il inciterait les propriétaires à ne pas vendre leurs terrains tout en renonçant à y construire eux-mêmes.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, le droit légal de préemption pourrait certes avoir de meilleurs effets. Il pourrait faciliter l'acquisition de terrains dans des

buts d'intérêt public. Mais les autorités peuvent déjà procéder à de telles acquisitions en usant des autres moyens qui sont à leur disposition. Il n'est pas nécessaire de créer un nouveau droit de préemption pour cela. Par ailleurs, ce droit serait aussi conforme au but poursuivi lorsque le plan d'aménagement tend seulement à instituer une répartition en zones et à mettre sur pied des règles pour la construction privée ou toute autre utilisation du sol. Mais là encore, il n'est pas besoin de ce droit pour élaborer un plan d'aménagement. Les objectifs visés par ce plan peuvent être atteints sans qu'il soit nécessaire, ni utile de transférer le terrain en main publique, par des dispositions en matière de zones et des règlements de construction.

Quant à l'efficacité et à l'utilité du second moyen proposé par l'initiative – l'extension de la procédure d'expropriation aux trois buts visés – on peut faire des remarques du même genre, sinon tout à fait identiques. Cependant, je ne m'y arrêterai pas, car il est nécessaire de pousser plus loin l'analyse. On se rendra compte alors que si les moyens proposés sont inadéquats et inutiles pour atteindre les buts expressément visés par l'initiative, celle-ci aboutirait en réalité à des résultats non mentionnés dans son texte et que, dans sa très forte majorité, notre peuple ne peut pas admettre.

A cet égard, comme je l'ai déjà relevé, il apparaît à tout observateur objectif que les pouvoirs publics (Confédération, cantons ou communes) ne pourront pas remettre sur le marché les terrains qu'ils auront acquis en vertu du droit légal de préemption ou du droit étendu d'expropriation, même si ces terrains ne sont pas nécessaires à la réalisation de buts d'intérêt public. Il est en effet bien difficile aux représentants d'une autorité de penser que, dans tel ou tel cas, ils rendraient un plus grand service à la collectivité en revendant une parcelle à un particulier plutôt qu'en la maintenant en main publique.

On le constate d'ailleurs déjà pour les acquisitions que – dans le régime actuel – les cantons ou les communes font de gré à gré. Bien rares sont les cas où ils revendent un terrain. S'il apparaît cependant utile qu'un tiers puisse en user, ce terrain ne lui est alors cédé que temporairement, sous forme d'un droit de superficie.

C'est vraisemblablement suivant cette tendance, que les auteurs de l'initiative comptent que les dispositions qu'ils préconisent seront mises en œuvre. On peut en effet le déduire du texte de la motion que M. Freimüller, conseiller national, a présentée en 1955 conformément à une décision prise par le congrès du parti socialiste. A propos du droit d'expropriation que le motionnaire proposait que l'on attribue d'une manière générale à la Confédération, aux cantons et aux communes pour l'établissement des plans d'aménagement, le texte de la motion précise: «Le terrain exproprié ne pouvant être mis ensuite à disposition que sous forme d'un droit de superficie.»

Si cette précision n'a pas été reprise expressément dans le texte qui est maintenant proposé pour l'article 31 *sexies* de la Constitution, il n'en est pas moins clair que l'application de cet article conduirait à une généralisation du système du droit de superficie.

Ce système peut se justifier dans certains cas lorsqu'il faut édifier des logements à loyers modérés dont la construction doit être favorisée par les pouvoirs publics.

Ce n'est plus le cas, en revanche, lorsqu'il s'agit d'affecter des terrains à la construction de logements non subventionnés ou à d'autres buts, par exemple, à une construction industrielle.

Sur quels critères l'autorité attribuera-t-elle les terrains qui lui appartiendront? On veut espérer que les cas où la

décision sera influencée par le pur favoritisme seront rares. Il est probable que l'autorité tiendra compte le plus souvent de l'importance de l'entreprise et du montant des impôts qu'elle acquitte, c'est-à-dire de l'intérêt que la collectivité a à la maintenir sur son territoire. C'est naturel et on ne saurait guère lui en faire grief. Cependant, cette façon de juger n'en est pas plus juste pour autant. Elle tend à favoriser avant tout les grosses entreprises au détriment des autres qui ont aussi le droit de trouver des conditions favorables pour travailler et pour étendre leur activité.

En outre et surtout, le système du droit de superficie généralisé entraverait le développement économique. En effet, les entreprises – et c'est bien compréhensible – hésiteraient à faire d'importants investissements sur des terrains dont elles ne pourraient pas être propriétaires et qui pourraient leur être retirés à l'expiration du droit de superficie.

En tout état de cause, il n'est pas exagéré de penser qu'en augmentant, au fur et à mesure et sur un rythme qui pourrait s'accélérer, les surfaces de terrains qui passeraient en main publique et y resteraient dès lors définitivement, l'application de l'article 31 *sexies* conduirait à plus ou moins brève échéance à l'étatisation du sol.

Le droit légal de préemption serait anodin – affirment ses partisans – parce qu'il ne toucherait que le propriétaire qui a l'intention de vendre son terrain et qu'il ne le priverait que de sa liberté de choisir l'acheteur. Toutefois – ainsi que le relève Rudolf Rohr, dans une récente étude sur les problèmes du sol – c'est là une fausse conception qui ne considère que le propriétaire. Or nous devons nous soucier au moins autant de ceux qui ont besoin de terrain, c'est-à-dire des générations à venir. Ce sont nos enfants et nos petits enfants qui pâtiront des effets du droit de préemption public et non pas les propriétaires actuels.

L'institution de ce droit permet aux pouvoirs publics de soustraire tout terrain à la vente à une personne privée. Elle entrave ainsi à double titre les libertés fondamentales du citoyen. Tout d'abord, elle permet de l'empêcher en tout temps d'acheter du terrain et elle tend à faire passer à l'avenir tous les terrains sous la coupe de l'Etat, acheteur légalement préférentiel.

Ensuite, ce droit confère à l'Etat une puissance qui pourrait devenir excessive. Il aura tendance en effet à subordonner sa renonciation à l'exercice du droit de préemption à la manière dont le terrain est ou sera bâti. Cela lui permettra d'exercer une influence déterminante sur la façon dont les terrains seront utilisés et l'on peut penser que, par le jeu même des impératifs du processus politique, les représentants des pouvoirs publics seront amenés – en toute conscience professionnelle d'ailleurs et avec la certitude d'agir pour le bien commun qui leur est confié – à faire en sorte que le sol revienne à des acquéreurs de tout repos. Il est fort douteux en effet qu'il puissent résister à cette tentation; aux besoins, certains leur en feront une obligation.

Aussi il ne faut pas se cacher que le droit légal de préemption et, à plus forte raison, l'extension du droit d'expropriation aboutiraient à la tutelle économique de l'Etat sur l'individu.

On ne saurait donc admettre de telles mesures qui porteraient gravement atteinte à la propriété privée du sol.

Or, s'il est incontestablement nécessaire d'empêcher certains abus de la propriété foncière privée, il ne saurait être question de la supprimer. Celle-ci, en effet, crée un enracinement qui est bénéfique du point de vue du pays et qui permet de satisfaire les besoins réels de l'individu. Elle est en outre le moteur de l'activité économique et partant

du bien-être. En outre, il existe une interdépendance absolue entre la propriété foncière privée et notre régime politique et économique de liberté. Comme le sol est indispensable à l'habitation et à l'activité économique, autrement dit à l'existence en général, l'accès doit en être et en rester libre.

Il est tout à fait inutile de modifier aussi considérablement notre système juridique pour atteindre des buts qui peuvent être mieux réalisés par d'autres moyens.

J'en arrive à présent à ma troisième partie, concernant les imprécisions et les lacunes de l'article proposé. (Rassurez-vous, celle-ci, comme la suivante et dernière, seront sensiblement plus courtes.)

Il est de toute évidence qu'un texte constitutionnel doit être absolument clair et précis. Il doit régler sans aucune équivoque les principes essentiels de l'objet qu'il traite. Cela est indispensable pour que la votation populaire portant sur le texte en question soit, elle aussi, tout à fait claire et précise. Il ne faut pas qu'au moment du scrutin le citoyen ait l'impression qu'il va être pris la tête dans un sac. Il est indispensable qu'il puisse mesurer en connaissance de cause quelles pourront être les conséquences de son vote. Certes la Constitution ne peut pas entrer dans des détails. Elle doit s'en tenir aux principes. Mais il importe au moins que toutes les questions de principe qu'il touche soient nettement formulées dans tout article constitutionnel.

La majorité de la commission a constaté que l'article 31*sexies* proposé par l'initiative ne remplissait pas – et loin de là – cette condition primordiale.

Dans son premier alinéa, cet article a recours à une notion qu'il est en fait impossible de définir avec précision. Il prévoit que la Confédération devra prendre des mesures pour empêcher une «hausse injustifiée» des prix des immeubles. Quels sont les éléments d'appréciation qui serviront à juger cette hausse: lois économiques naturelles, loi de l'offre et de la demande, capacité financière de l'acheteur, expertise de spécialistes...? Une telle notion qui ne peut pas être jugée sur la base de critères objectifs ne saurait avoir sa place dans une constitution.

Ensuite le même article prévoit l'institution d'un droit de préemption public. Or un tel droit peut être illimité, c'est-à-dire qu'il s'exerce pour un prix correspondant à la valeur vénale de l'immeuble, soit pour le prix offert par le premier acheteur; mais il peut être aussi limité, c'est-à-dire que la communauté de droit public peut alors acquérir l'immeuble pour un prix inférieur fixé à dire d'experts ou d'une autre manière.

Le texte de l'initiative n'indique pas lequel de ces droits est envisagé en réalité. Il s'agit pourtant là d'une question de principe essentielle. En effet, dans le second cas, l'atteinte portée à la propriété foncière privée serait encore plus grave que dans le premier.

De même, si la disposition en cause indique que l'expropriation des immeubles aura lieu «moyennant indemnité», elle ne précise pas quelle sera l'étendue de cette indemnité. Sera-ce une «juste indemnité» telle que celle que prescrit actuellement l'article 23 de la Constitution, ou bien une indemnité réduite et dans quelle mesure?

D'autre part, plusieurs études et même les déclarations des partisans de l'initiative montrent que celle-ci n'énumère pas exhaustivement les moyens qui pourraient être appliqués pour atteindre les buts mentionnés à son premier alinéa. Cependant, étant donné l'importance des restrictions qu'ils pourraient imposer à la propriété foncière, ces moyens devraient être indiqués de façon complète et limitative dans le texte même qui doit être soumis au vote populaire.

Ainsi, tel qu'il est conçu, l'article 31*sexies* manque par trop de précision et il renvoie à la législation d'application trop de questions de principe très importantes. A sa simple lecture, le citoyen n'est pas en mesure de se rendre compte des dispositions qui pourraient découler de son application et il pourrait s'apercevoir, mais trop tard, que ces dispositions ne correspondent pas du tout à ce qu'il attendait.

Certes, on nous dit que la loi d'application pourra faire l'objet d'un referendum. Cela ne nous paraît pas une garantie suffisante. Et, encore une fois, c'est au préalable que le citoyen doit être complètement renseigné.

En outre, une disposition constitutionnelle dure en général assez longtemps. Les lois d'application sont souvent révisées. Il n'est pas admissible que l'imprécision d'un article constitutionnel puisse permettre dans la suite une modification de la loi dans un sens que n'auraient pas admis les citoyens qui ont accepté ladite disposition.

Abordant ici mon dernier chapitre, je dois signaler que la majorité de la commission approuve la décision du Conseil fédéral de ne pas présenter un contre-projet.

Cela ne signifie toutefois nullement qu'elle considère que la réglementation actuelle du droit foncier soit satisfaisante. Il apparaît bien que des améliorations devraient lui être apportées tout spécialement en vue de favoriser les mesures concernant l'aménagement du territoire et d'assurer un développement ordonné de la construction.

Il faut cependant reconnaître qu'en dépit des études très approfondies qui ont déjà été entreprises, la question n'est pas encore suffisamment mûre. Comme on le sait, ce n'est pas moins d'une vingtaine de projets, parfois très différents, qui ont été proposés ces derniers temps à titre de contre-projets. Cela montre bien que dans les divers milieux de notre population on hésite beaucoup sur le sens et la portée qu'il conviendrait d'attribuer aux dispositions nouvelles. Jusqu'à présent les problèmes complexes et délicats que pose le droit foncier agricole n'ont pas pu être résolus et, sur ce sujet, les avis diffèrent encore sensiblement dans les milieux intéressés. Bien qu'on s'en préoccupe depuis quelques années déjà, les notions d'aménagement du territoire, de zones, de planification, et leurs multiples conséquences, ne sont pas encore clairement et complètement définies. Elles devraient être soigneusement approfondies avant que l'on puisse rédiger des prescriptions valables à leur sujet.

Aussi bien, la commission a-t-elle entendu avec beaucoup de satisfaction M. von Moos, conseiller fédéral, lui confirmer au cours de sa première séance que le gouvernement avait constitué un groupe de travail pour examiner ces questions le plus rapidement possible. Composé de neuf spécialistes, juristes et professeurs, dont les noms vous ont été donnés il y a un instant par M. Ackermann, ce groupe de travail doit s'appliquer à préparer des dispositions constitutionnelles en se fondant essentiellement sur les études faites jusqu'ici ainsi que sur les résultats des deux procédures de consultations organisées sur ce thème. M. von Moos, conseiller fédéral, a exprimé le ferme espoir que ces experts seraient en mesure de remplir leur mission pour le début de l'année prochaine.

La majorité de la commission espère tout aussi vivement que ces questions pourront dès maintenant trouver une solution favorable le plus rapidement possible.

Je signale enfin que les modifications qui sont portées dans le dépliant concernent uniquement une rectification touchant les textes de loi cités.

Et je conclus en rappelant que c'est par 19 voix contre 8 que la majorité de la commission vous recommande d'approuver l'arrêté fédéral invitant le peuple et les can-

tons à rejeter l'initiative qui est aujourd'hui soumise à vos délibérations.

Grütter, Berichterstatter der Minderheit: Ich möchte meine Ausführungen beginnen mit der Zitierung eines Komplimentes des Bundesrates an die Adresse der Initianten. Der Bundesrat sagt in seinem Bericht: «Die Initianten dürfen sich zugute halten, dass sie die Prüfung der Weiterentwicklung unseres Bodenrechts beschleunigt und vertieft haben.» Leider zieht der Bundesrat aus diesem Kompliment, das er den Initianten macht, nicht die richtigen Schlüsse. Seine Schlussfolgerungen können wir nicht billigen und seinen Antrag, die Initiative abzulehnen, selbstverständlich auch nicht, denn sie bringen uns in der Frage der Lösung des Bodenrechtes keinen Schritt weiter.

Die Sozialdemokratische Partei und der Schweizerische Gewerkschaftsbund haben sich mit dem Bodenproblem seit vielen Jahren beschäftigt. Ich rede jetzt in diesem speziellen Fall nur für die Sozialdemokratische Partei. Immer wieder, und zwar auf Intervention von ländlichen und städtischen Sektionen, wurde das Thema «Schaffung eines modernen und neuen Bodenrechtes» in unseren Parteivorstandssitzungen zur Sprache gebracht. Es wurden immer wieder Massnahmen gegen Bodenpreissteigerungen, gegen die Bodenspekulation, Massnahmen zur Verhütung von Wohnungsnot und rechtliche Grundlagen für die Durchführung einer wirksamen Landes-, Regional- und Ortsplanung verlangt.

In unseren Kreisen wird das Bodenproblem als eine Schicksalsfrage des Landes betrachtet. Bereits an einem Parteitag im Jahre 1955 in Zürich wurde beschlossen, die sozialdemokratische Fraktion der eidgenössischen Räte einzuladen, in Motionen diese wichtigen Fragen parlamentarisch anhängig zu machen. Der gleiche Parteitag 1955 hatte beschlossen, eine Volksinitiative zu lancieren, wenn den Motionen nicht der nötige Erfolg beschieden sein sollte. Die Motionen sind in jenen Jahren – vor 10 Jahren! – eingereicht und begründet worden (im Nationalrat durch den leider verstorbenen Berner Stadtpräsidenten, Dr. Eduard Freimüller, und im Ständerat durch den heutigen Bundesrat Dr. Willy Spühler). Die Motionen wurden vom Bundesrat in der Form von Postulaten entgegengenommen, verbunden mit der Erklärung, er werde zur Prüfung der in der Motion beziehungsweise im Postulat aufgeworfenen Fragen eine Expertenkommission einsetzen. Es wurde in der Tat ein Dreierkollegium eingesetzt. Der Bericht dieser Expertenkommission lag Ende 1958 vor. Er wurde an viele interessierte Kreise verschickt; aber das zentrale und wichtige Problem wurde von den zuständigen Bundesstellen nicht ernsthaft weiterverfolgt.

Die Landpreise stiegen. Die Spekulanten hatten herrliche Zeiten auf Kosten des Volkes. Die Wohnungsnot wurde grösser. Auch die Mieten gingen sehr stark in die Höhe, und aus Gründen des Fehlens rechtlicher Grundlagen für eine Landes-, Regional- und Ortsplanung nahm die Streu-Bauweise an vielen Orten überhand. Der Landverschleiss war gewaltig. Von einer ökonomischen Nutzung des Bodens im wohlverstandenen Interesse der Gemeinschaft war nirgends etwas zu spüren. So war die Situation, und in dieser Situation beschloss der Parteitag 1962 in Luzern, weil nichts gegangen war, die Lancierung der Initiative, die heute zur Behandlung hier vor unserem Rate steht. Der Text war das Ergebnis intensiver Beratungen zwischen Sachverständigen der Sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes. Er ist von Verfassungsjuristen geprüft und von diesen als einwandfrei bezeichnet worden.

Ich gestatte mir, diese Bemerkung zu machen über die Vorgeschichte zur gemeinsamen Initiative der Sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und über den Text der Initiative, weil von gegnerischer Seite, gegen besseres Wissen – diesen Eindruck habe ich –, so getan wird, als ob die Formulierung der Initiative und die Initiative überhaupt plötzlich und leichtfertig «aus der Pistole geschossen» worden wäre. Hinter diesem Text steht eine intensive und gründliche Arbeit und ein ehrliches Ringen um ein zeitgemässes Bodenrecht.

Ich glaube, es handelt sich um die Lösung eines Problems, dem so unerhört grosse Dringlichkeit zukommt, weil die Landreserven bei uns ja nicht unerschöpflich sind. Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Auffassung des Bundesrates beizupflichten, es sei das Volksbegehren Volk und Ständen zur Verwerfung zu empfehlen. Es ist selbstverständlich, dass wir mit diesem Antrag nicht einverstanden sein können. Die Minderheit der Kommission beantragt, Volk und Ständen die Annahme der Initiative zu empfehlen.

Zuerst ein paar mehr grundsätzliche Bemerkungen. Der Boden wird in unserem Wirtschaftssystem wie jede andere Ware behandelt. Sein Preis richtet sich nach Angebot und Nachfrage: und doch besteht bei der «Ware Boden» ein grundlegender Unterschied zu andern Waren: Die Ware Boden – wenn ich mich so ausdrücken darf – wird konsumiert, aber sie wird nicht produziert. Und wenn vom Boden ständig konsumiert wird, ohne dass er wie bei andern Waren produziert oder reproduziert werden kann, so wird er zur Mangelware. Er wird zu einem Monopolgut der Besitzer. Die Monopolstellung des Grundbesitzers ist heute ausserordentlich stark, weil die Nachfrage nach Land wegen der Entwicklung der Wirtschaft gross ist, das Angebot aber gering. Gering meistens auch noch durch Zurückhaltung der Besitzer in der Erwartung, dass die Landpreise noch höher steigen. Dadurch erhält die Preisentwicklung einen ungeheuren Auftrieb. Es kommt hinzu, dass sich die Güterspekulanten einschalten und Grundstücke mit grossen Zwischengewinnen in kurzer Zeit weiterverkaufen. Die Bodenpreise sind bedeutend rascher gestiegen als der Index der Konsumentenpreise. Was Grundstückspekulanten an einzelnen Orten an Preisen erzielten, das wurde zu Richtpreisen für ganze Regionen. Im Bericht des Bundesrates ist ausgeführt, wie sich die Preise in Zürich, Basel und Bern für unüberbauten Boden und zum Teil für Abbruchobjekte entwickelten.

In Zürich zum Beispiel wurde als Durchschnittspreis das Dreizehnfache des Vorkriegsstandes bezahlt. Das mahnt doch zum Aufsehen. Solche Preisentwicklungen sind tendentiell in allen Städten gleich. Sie haben übrigens auch ganz deutlich auf das Land übergreifen, und sie sind nicht nur ungesund für die Volkswirtschaft, sie sind für die Besitzer auch unverdient und gehen schliesslich zu Lasten der Mieter und Konsumenten. Der Wert des Bodens ist nicht deshalb gestiegen, weil der Besitzer des Bodens besondere Leistungen erbracht hat, sondern wegen des allgemeinen Wachstums der Wirtschaft und der Gesellschaft und wegen des Umstandes, dass für die Festsetzung des Preises der besondern Ware Boden das wirtschaftsliberale Prinzip von Angebot und Nachfrage gilt. Ein freies Spiel «Nachfrage/Angebot» auf dem Gebiete des Bodens kann nicht zufriedenstellend funktionieren. Es muss unter dem heutigen Recht zu argen Preistreibereien kommen. Die heutige sogenannte Freiheit auf dem Bodenmarkt ist eine Freiheit einer Minderheit und hat längst umgeschlagen in die Unfreiheit und Abhängigkeit einer Mehr-

heit von dieser Minderheit von Bodenbesitzern. Tatsache ist, dass die Zahl der Besitzer von Grund und Boden eine Minderheit unseres Volkes darstellt. Bedauerlicherweise besitzen wir keine Statistik, die über die Bodenbesitzverhältnisse klare Auskunft gibt. Es ist aber sehr wahrscheinlich, dass eine kleine Zahl von Grundbesitzern über eine grosse Grundstückfläche und eine relativ grosse Zahl von Grundbesitzern, immer als Minderheit zusammen, über eine kleine Grundstückfläche verfügen. Auf eine sehr bedenkliche Erscheinung macht übrigens der Bericht des Bundesrates aufmerksam. Es heisst nämlich in diesem Bericht: «Die Zunahme des unpersönlichen Eigentums von juristischen Personen und Investmenttrusts zu Lasten des persönlichen Eigentums führt zu einer Entpersönlichung von Grund und Boden. Dabei kann das Hochhaus» – immer zitiert aus dem Bericht des Bundesrates – «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». So der Bericht. Dann fährt der Bericht des Bundesrates fort, dass Stockwerkeigentum und Parzellierung des Grundeigentums preissteigende Wirkungen haben. Und dann stellt er wörtlich fest: «Die Klein- und Mittelbetriebe leiden unter dem Preisauftrieb auf dem Grundstückmarkt und werden durch finanzkräftige grosse Betriebe verdrängt.» Darf ich da rasch einflechten, was hat das eigentlich zu tun mit den Lobgesängen auf das Privateigentum am Grundeigentum der beiden Herren Referenten, wenn in der Schweiz schon heute nur eine Minderheit Eigentümer an Grund und Boden ist. Da müsste ja eigentlich unsere ganze Gesellschaft schon zusammengebrochen sein. Der Bundesrat fährt dann weiter wörtlich fort: «Es ist nicht zuletzt diese Entpersönlichung des Eigentums an Grund und Boden, die in einer Rechtsordnung, in deren Mittelpunkt die Entfaltung des Einzelnen stehen sollte, das Problem des Bodenpreises und der Bodennutzung zu einem staatspolitischen Postulat erster Ordnung macht.» Das haben sicher die beiden Herren Referenten auch gelesen (Zwischenruf: sowieso!). Ich habe bereits festgestellt, was der Bundesrat sagt. Nämlich, dass nur eine Minderheit unseres Volkes Grundeigentümer ist und dass heute schon eine beträchtliche Mehrheit ohne Besitz an Grund und Boden ist. Diese Entwicklung wird in Zukunft noch prononcierter auftreten. Es ist eigentlich für den, der keinen Boden besitzt, oder muss für den, der keinen Boden besitzt, ein bitteres Gefühl sein, wenn er zur Feststellung kommt, dass die Schweizer Bevölkerung wohl ein Heimatland hat, dass aber eine Mehrheit davon in diesem Vaterland nicht Grund und Boden besitzen, sondern gewissermassen auch im Heimatland nur Hintersasse ist. Ich wiederhole, der Bundesrat stellt fest, dass im Mittelpunkt unserer Rechtsordnung die Entfaltung des Einzelnen steht. Und dieser freien Entfaltung wirkt die Entpersönlichung des Eigentums an Grund und Boden entgegen. Das Problem des Bodenpreises und der Bodennutzung, sagte der Bundesrat, wird zu einem staatspolitischen Problem erster Ordnung. Man kann das nicht genug wiederholen und unterstreichen, was der Bundesrat selber sagt. Man muss also dieses staatspolitische Problem erster Ordnung lösen. Das will die sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Initiative und nichts anderes. Die Initiative will die ungerechtfertigte Steigerung der Grundstückspreise verhindern. Sie will die Wohnungsnot verhüten, sie will eine Landes-, Regional- und Ortsplanung schaffen, die zur Förderung der Volksgesundheit

und der schweizerischen Volkswirtschaft dient. Wir haben ja heute keine verfassungsmässigen Grundlagen für die Landes-, Regional- und Ortsplanung. Und weil diese Grundlagen fehlen, können auch die Landwirtschaftszone, und von dieser abhängig, die Übergangszone und die eigentliche Bauzone nicht abgegrenzt und nicht geschaffen werden. Und ohne diese verfassungsmässigen Grundlagen wird unsere Eidgenossenschaft nicht in der Lage sein, ökonomisch mit dem wenigen Land umzugehen, mit Landwirtschaftszonen dem Bauern eine Existenz zu sichern und mit weitern Erholungsräumen Lungen für eine erholungsbedürftige Bevölkerung zu schaffen. Wir werden nicht in der Lage sein, für Wohnbau, Gewerbe, Industrie und Handel genügend erschlossenes Land oder mit verhältnismässig bescheidenen Mitteln zu erschliessendes Land einer rationellen Bebauung zuzuführen.

Sachverständige, die sich mit dem Problem einer rationalen, gesunden, wirtschaftlich vernünftigen Nutzung unseres nicht vermehrbaren Bodens beschäftigen, schätzen, dass bei einer Zunahme der Bevölkerung von heute 5,7 Millionen Einwohnern in 70–80 Jahren, vielleicht in einem kürzern Zeitraum bis auf 10 Millionen Einwohner, der Zuwachs auf zirka 6,5% der heutigen offenen produktiven Fläche des Mittellandes beschränkt werden könnte. Das ist ja an sich eine geringe Zahl, wenn man den Boden rationell nutzt und die gesetzlichen und verfassungsmässigen Grundlagen dazu geschaffen hat. Wenn wir planend in die Entwicklung eingreifen, so gehen wir nicht nur häuslicher mit einer nicht vermehrbaren Ware um, sondern wir üben auch auf diesem Gebiet, im Interesse von Volk und Land, einen preisdämpfenden Einfluss aus.

Ich zitiere wieder den Bundesrat in seinem Bericht, er sagt dort wegen der Ziele unserer Initiative: «Der Bundesrat bejaht die Ziele, die die Initianten mit dem Initiativtext verfolgen.» Dann kommen so viele Wenn und Aber, und nach meiner Meinung ist kein einziges Wenn und Aber stichhaltig, es sind Ausreden. Wir sagen in unserer Initiative deutlich, dass der Bund unter Mitwirkung der Kantone Massnahmen zu treffen hat; das, was man uns gelegentlich unterschieben will, hat also mit einem Diktat des Bundes überhaupt nichts zu tun, sondern es handelt sich eben um eine Mitwirkung der Kantone, eine Zusammenarbeit mit den Kantonen und über die Kantone mit den Gemeinden und Gemeinde/Kantone mit dem Bund, eben um das, was man heute als kooperativen Föderalismus oder kooperativen Regionalismus bezeichnet. Wir reden in unserer Initiative auch von den Mitteln, die zur Erreichung der genannten Ziele eingesetzt werden können, vom Vorkaufrecht der öffentlichen Hand an Grundstücken und von der Enteignung von Grundstücken gegen Entschädigung. Diese zwei Mittel, die wir genannt haben, sind ja Standardinstrumente moderner Demokratien des Westens und wir sagen deutlich, dass das Nähere durch das Gesetz zu ordnen sei. Ich will mich hier nicht über die juristischen Fragen äussern, ich fühle mich dazu nicht kompetent. Es haben sich von unserer Fraktion Juristen und Volkswirtschaftler ebenfalls auf der Rednerliste eingeschrieben; sie werden auseinandersetzen, dass wir nur das grundsätzlich Wichtige in die Verfassung aufzunehmen wünschen und dass die Regelung von mehr Einzel- und Detailfragen einfach auf die Stufe des Gesetzes gehört. Eine andere Lösung ist einfach nicht möglich.

Das Justiz- und Polizeidepartement hat im Einverständnis mit dem Bundesrat zweimal den Versuch zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlages unternommen. Die Vorschläge wurden den interessierten Wirtschaftsverbänden und den politischen Parteien zur Vernehmlassung zuge-

stellt. Der Bundesrat hat sich von den eidgenössischen Räten die Frist für die Stellungnahme zur Initiative um ein Jahr verlängern lassen. Man musste den Eindruck erhalten, als ob der Bundesrat ernsthaft gewillt sei, den eidgenössischen Räten einen wirksamen Gegenentwurf vorzulegen. Und diesen Eindruck hatten wir alle, die wir damals dieser Verlängerung um ein Jahr zustimmten. Wir mussten diesen Eindruck haben. Die sozialdemokratische Partei und der Schweizerische Gewerkschaftsbund haben sich an diesem Vernehmlassungsverfahren beteiligt. Sie haben Vorschläge gemacht, sie verlangten Abklärungen, sie haben ihr Interesse am Zustandekommen eines Gegenvorschlages bekundet. Sie sind im Interesse der Sache sehr weit entgegengekommen. Auch andere Parteien, besonders die Bundesratsparteien, haben sich für einen Gegenentwurf ausgesprochen. Es sah damals so aus, als ob ein Gegenvorschlag glücken würde. Wir haben von unserer Partei aus keine Vorstösse, weder offiziell noch inoffiziell unternommen, um von seiten des Bundesrates Gegenvorschläge zu produzieren. Aber als man sie uns zur Vernehmlassung stellte, haben wir dazu Stellung genommen. In dieser Situation, als man glaubte, ein Gegenvorschlag könne oder würde glücken, riss plötzlich der Bundesrat in seiner Mehrheit das Steuer herum und erklärte, so und so viele Fragen bedürften noch der gründlichen Überlegung und Abklärung, so dass es zeitlich nicht mehr möglich sei, einen Gegenentwurf vorzulegen. Der Initiative sei kein Gegenentwurf gegenüberzustellen, sie sei zur Ablehnung zu empfehlen. Mit vielen Worten beteuerte der Bundesrat, dass die Arbeiten an einem bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag nicht eingestellt werden. Es werde nicht alles beim alten belassen. Er gibt sogar eine formelle Zusicherung ab, dass die Arbeit an einem bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag ohne Verzug weitergeführt werde. Wir haben keinen Anlass, am guten Willen des Bundesrates in der fraglichen Angelegenheit zu zweifeln. Er wird die Arbeiten an die Hand nehmen wollen und hat sie schon an die Hand genommen. Wir zweifeln aber sehr daran – ich sage Ihnen, was ich Ihnen schon in der Kommission gesagt habe –, ob etwas Wirksames zustandekommt. Eine Kommission haben Sie bestellt. Wenn sie rasch etwas fertigbringen sollte – unter Berücksichtigung der Einwände, die gegen unsere Initiative gemacht werden und unter Berücksichtigung der Einwände, die gemacht worden sind gegen den zweiten Vorschlag des Departementes im Einverständnis mit dem Bundesrat zu einem Gegenvorschlag –, so wird es etwas Untaugliches sein. Es kann gar nicht tauglich sein. Das Problem ist einfach nicht zu meistern ohne Eingriff in das Verfügungsrecht des Besitzers von Grund und Boden. Der Grundbesitz hat im modernen Staat eine Sozialpflicht zu erfüllen. Und diese Sozialpflicht ist ihm durch Verfassung und Gesetz aufzuerlegen. Davon wollen viele Einsichtslose heute einfach noch nichts bemerken.

Der Bundesrat bemerkt, dass auf dem heute zur Diskussion stehenden Gebiet kein eigentlicher Notstand herrsche. Ich möchte fragen: Hat der Bundesrat noch nicht bemerkt, wie viel irreparabler Schaden bereits angerichtet worden ist? Und ich gestatte mir die Frage, ob die Demokratie eigentlich erst dann eingreifen müsse, wenn ein Notstand bestehe oder ob es nicht vielmehr Aufgabe einer aufgeschlossenen Demokratie sei, vorausschauend so zu disponieren, dass Notstände überhaupt nicht eintreten können. Ich glaube, die zweite Auffassung ist die richtige. Die Demokratie muss fähig sein, auch schwierige Probleme rechtzeitig zu lösen, und zwar im Sinne grösstmöglicher Gerechtigkeit. Es gilt im vorliegenden Fall, eine unverdient hohe Grundrente zu verhindern, also den Kampf gegen die

Bodenspekulation und ihre üblen Folgen zu führen. Es gilt auf Grund verfassungsmässiger Normen und gesetzlicher Erlasse auf dem Boden des kooperativen Föderalismus in haushälterischer Weise Land für den Wohnungsbau zu erschliessen und damit genügend Wohnungen zu preisgünstigen Bedingungen zu erstellen. Es gilt, Gewerbe, Industrie und Handel sich in gesunder Weise entwickeln zu lassen und durch einen solchen rationellen Bodenkonsument dem Gemeinwesen ein Minimum an Infrastrukturkosten aufzubürden.

Wir wollen eine gesunde, organische Entwicklung unserer Volkswirtschaft auf allen Gebieten, unter Berücksichtigung der Gebote der Ökonomie und der Gerechtigkeit. Diesem Ziel dient auf dem Gebiete des Bodenrechtes die sozialdemokratische und gewerkschaftliche Initiative. Deshalb beantragen wir Ihnen Eintreten und beantragen Ihnen ebenfalls, Volk und Ständen die Annahme des Volksbegehrens zu empfehlen.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Hofstetter: Namens der einstimmigen radikal-demokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Antrag des Bundesrates, das heisst, es sei Volk und Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens zu beantragen.

Die Ziele der Initiative in Absatz 1 hat der Kommissionspräsident und nun auch Kollege Grütter erläutert; ich brauche sie nicht zu nennen. Den Zielen kann wohl grundsätzlich zugestimmt werden, allerdings – nach meiner Auffassung – mit einigen Vorbehalten. Diese Vorbehalte beziehen sich auf die Umschreibung der Ziele und ihre Interpretation. Sie sind – wenigstens zum Teil – sehr weit und zu unbestimmt umschrieben. Was versteht man zum Beispiel unter einer «ungerechtfertigten Preissteigerung»? Die Frage führt zu derjenigen des gerechten Preises des Bodens, bzw. zum gerechten Ausmass einer Bodenpreissteigerung. Es gibt wohl keine bestimmten Kriterien, die erlauben würden, den Preis zum vornherein mit dem Prädikat «gerechtfertigt» zu bezeichnen. Der Wortlaut des Textes kann nicht zu einer brauchbaren, sinnvollen Verwendung führen. Es lässt sich auch diskutieren über den Begriff der Wohnungsnot. Dieser lässt sich enger oder weiter interpretieren. Ist darunter ein Wohnungsmangel im üblichen Sinne zu verstehen oder spricht man auch schon da von Wohnungsnot, wo es nicht möglich ist, eine Wohnung zu mieten, weil der Mietzins einen bestimmten Prozentsatz des Einkommens übersteigt? Dass schliesslich der Begriff der Bodenspekulation zu den verschiedensten Auslegungen Anlass gegeben hat und immer wieder geben wird, ist zur Genüge bekannt.

Es wäre, wenn Sie die vier Ziele vergleichen, auch denkbar, dass sie sich sachlich berühren, das heisst, dass die Erreichung des einen Zieles die Erfüllung eines anderen ganz oder teilweise ausschliessen würde. So wäre es denkbar, dass zum Beispiel eine Tiefhaltung der Bodenpreise zu einem ungenügenden Bodenangebot führen und damit den Wohnungsmangel verstärken würde.

Einen weiteren Vorbehalt möchte ich persönlich insofern anbringen, als meines Erachtens die Initiative nicht unterscheidet zwischen kurzfristigen Problemen und langfristigen Aufgaben. Wohnungsmangel und ungesunde Preissteigerungen auf dem Grundstückmarkt hat es periodisch immer wieder gegeben. Diese kurzfristigen Ziele sind übrigens – wie wir heute doch feststellen können – mindestens teilweise überholt. Der Förderung des Wohnungsbaues dient das Bundesgesetz, das wir beschlossen haben. Doch abgesehen davon: Ist es richtig, dass eine Ausnahme-situation, wie sie bestanden hat, zum Anlass einer Verfas-

sungsrevision mit dauernden Auswirkungen genommen wird? Ich glaube nein. Dazu kommt, dass das Volksbegehren die Zonenordnung und damit die Landwirtschaftszonen ausser acht lässt. Es ist darauf hingewiesen worden, dass für die Revision des landwirtschaftlichen Bodenrechtes die Schaffung einer Verfassungsgrundlage notwendig sei; ich verweise auf das Gutachten von Herrn Professor Huber. Das Volksbegehren lässt also zu viele Fragen offen und zu viele Interpretationen zu, um geeignet zu sein, Volk und Ständen zur Annahme empfohlen zu werden.

Sodann erwecken die Mittel zur Erfüllung dieser Ziele Bedenken; die Abstimmungen in Genf und Zürich sprechen nach meiner Auffassung eine deutliche Sprache.

Als Mittel zur Erreichung der in Absatz 1 genannten Zwecke werden das Vorkaufsrecht und das Enteignungsrecht genannt. Da stellt sich zunächst die Frage – und sie hat sich in der Kommission gestellt –, ob diese Aufzählung in Absatz 2 abschliessend sei oder nicht. Aus Absatz 1 der Initiative (...der Bund trifft unter Mitwirkung der Kantone Massnahmen...) kann nämlich geschlossen werden, darin liege eine Ermächtigung, zur Erreichung der Ziele alle in Frage kommenden Mittel zu ergreifen. In diesem Falle muss man annehmen, dass Absatz 2 nur die stärksten Mittel nenne. Herr Kollege Muheim hat in einer klaren Sprache in der Kommission die Auffassung der Initianten erläutert. Danach werden diese Mittel in den Initiativtext aufgenommen (ich zitiere) «weil sich diese beiden am einschneidendsten auswirken». Zur Erreichung der gesteckten Ziele braucht es nach seiner Ansicht – er ist von seinem Parteichef als Fachmann auf diesem Gebiet bezeichnet worden, und ich zweifle nicht daran, dass er es ist – noch viele andere Mittel, zum Beispiel Eigentumsbeschränkungen an Grund und Boden, Beschränkungen des Grundstücksverkehrs, ja sogar fiskalische Massnahmen. Es sind auch noch andere Massnahmen denkbar (ich spreche immer vom Verfassungstext), zum Beispiel die Einführung von Höchstpreisvorschriften, also eine Art Preiskontrolle. Diese Auslegung würde also bedeuten, dass nicht nur die in Absatz 2 genannten Mittel zur Anwendung zu kommen haben. Der Bund hätte vielmehr die Pflicht, unter Mitwirkung der Kantone alle Massnahmen zu treffen, die angeblich den genannten Zielen dienen würden. Die Massnahmen könnten – jedenfalls nach dem Verfassungstext – sogar soweit gehen, dass die Handels- und Gewerbefreiheit, ich möchte sogar sagen: unsere ganze Rechtsordnung entscheidend berührt würde.

Ausdrücklich genannt sind das gesetzliche Vorkaufsrecht und das Enteignungsrecht. Nach dem Text der Initiative wäre die Schaffung eines generellen, voraussetzungslosen Vorkaufsrechtes zugunsten des Bundes und der Kantone möglich. Ich will gerecht und objektiv sein. Herr Kollege Muheim hat in der Kommission erklärt, dass ein generelles Vorkaufsrecht nicht in Frage komme, und hat zugegeben, ein solches würde mit der Eigentumsgarantie in Konflikt geraten. Aber aus dem Text der Initiative geht nicht hervor, dass lediglich ein spezielles und beschränktes Vorkaufsrecht in Betracht käme, das (ich zitiere) «für im öffentlichen Interesse nötige Zwecke gebraucht würde». Wie dem auch sei, konfrontiert man diese Mittel, wie sie im Initiativtext formuliert sind, mit den in Absatz 1 genannten Zielen, so kommt man zum Schluss, dass sich schliesslich jeder Bodenerwerb durch die öffentliche Hand rechtfertigen liesse. Ähnliches ist zu sagen vom Enteignungsrecht. Man könnte *expressis verbis* zu den in Absatz 1 der Initiative genannten Zwecken enteignen. Diese Ausweitung des Expropriationsrechtes würde doch ausserordentlich weit gehen. Praktisch liesse sich unter Berufung auf

die im Absatz 1 genannten Ziele kaum eine Enteignung verhindern. So gesehen sind beide Vorschläge, Vorkaufsrecht und Enteignung, auf die sozusagen unbeschränkte, zwangsweise Erwerbung von Grundstücken durch die öffentliche Hand ausgerichtet. Der Initiativtext gibt der öffentlichen Hand praktisch das Recht, in jedem Liegenschaftsverkauf zwischen Privaten als Käufer aufzutreten und sich das Grundstück anzueignen. Der Verfassungstext erlaubt keine Einengungen. Voraussichtlich – ich sage das korrekterweise – wollen die Initianten selbst nicht so weit gehen. Aber das ändert heute an den Prinzipien, wie sie im Verfassungstext stehen, nichts. Für die Würdigung und Bewertung der Initiative kommt es gar nicht darauf an, in welchem Umfange der Gesetzgeber von der Verfassungskompetenz Gebrauch machen würde. Verfassungsrechtlich – ich zitiere Professor Sieber – wäre somit auf Grund des Verfassungstextes durchaus eine vollständige Bodenkollektivierung möglich, oder – an anderer Stelle Professor Sieber – beide Mittel führen zur sukzessiven Verstaatlichung des Bodens. Im übrigen wären, ohne näher darauf eintreten zu können, die Ziele mit den genannten Mitteln gar nicht zu erreichen. Das gilt namentlich für die Verhinderung der Bodenpreissteigerung, die Bekämpfung der Wohnungsnot und der Bodenspekulation. Es ist bekannt, dass auch Sachkenner aus den Reihen der Initianten sich zu dieser Auffassung bekannt haben, wie zum Beispiel der ehemalige Ständerat Dr. Klöti, der auch zugegeben hat, dass es sich um Eingriffe in das freie Vertragsrecht handeln würde.

Darf ich noch etwas sagen über die Entschädigungsfrage? Auch über diese Frage ist in der Initiative nichts Bestimmtes gesagt. An und für sich würde es die Initiative erlauben, von dem bei der Enteignung heute geltenden Grundsatz eines vollen Wertersatzes abzuweichen, namentlich auch bei der sogenannten materiellen Enteignung. Damit würde die Eigentumsgarantie selbstverständlich auch durchlöchert.

Man wird seitens der Initianten einwenden, dass mit der Initiative keine so weitreichenden Wirkungen vorgesehen seien, dass auf der Gesetzesstufe die Ausführungsbestimmungen erlassen würden mit der Möglichkeit der Ergreifung des fakultativen Referendums, und dass sie, die Initianten, Hand zu einem Gegenvorschlag geboten hätten. In bezug auf den ersten Punkt: Massgebend ist nicht das, was die Initianten einschränkend in den Text hinein zu interpretieren versuchen. Der Hinweis auf die Ausführungsgesetzgebung ist problematisch und nicht stichhaltig, abgesehen davon, dass nach der Initiative das Gesetz bereits innert drei Jahren erlassen werden sollte; wenn das nicht möglich ist, dann könnte Verfassungsrecht direkt und unmittelbar angewendet werden. Ich billige den Initianten zu, dass sie sich bereit erklärt haben, die Initiative zugunsten eines Gegenvorschlages zurückzuziehen. Wir haben uns indessen heute mit der Tatsache abzufinden, dass eben kein Gegenvorschlag vorhanden ist; ob zu Recht oder zu Unrecht, steht jetzt im Moment nicht zur Diskussion. Die radikal-demokratische Fraktion bedauert die Tatsache, dass kein Gegenvorschlag vorliegt. Sie hat sich eingehend mit dem Problem befasst. Sie weist hin auf die von Mitgliedern in der Fraktion früher eingereichten parlamentarischen Vorstösse, zum Beispiel auf die bereits im Jahre 1962 von Ständerat Dr. Dietschi eingereichte Motion zum Bodenproblem. Sie hat in einer Eingabe vom 28. Dezember 1965 die Aufstellung eines Gegenvorschlages beantragt. Sie hat auch textlich entsprechende Vorschläge eingereicht. Aber ich glaube, dass bei der heutigen Situation einfach durch die Abstimmung über das Volksbegehren eine Bereinigung der Situation herbeigeführt werden muss.

Die Ablehnung der Initiative durch die radikal-demokratische Fraktion besagt keineswegs, dass es auf dem Gebiete des Bodenrechtes und der Landesplanung beim jetzigen Zustand bleiben soll. Sie ist überzeugt davon, dass das Bodenrecht inklusive die Zonenordnung und die Landesplanung einer Neuordnung bedürfen. Um dieser Haltung Ausdruck zu geben, hat sie eine Motion eingereicht. Der Bundesrat wird darin beauftragt, der Bundesversammlung beförderlich eine Verfassungsvorlage über die Neuordnung des Bodenrechtes und die Landesplanung zu unterbreiten. Sie wissen – der Herr Präsident hat es gesagt –, dass ich die Motion bereits in der Kommission in Sils-Maria eingereicht habe. Das Schicksal der Motion ist Ihnen bekannt. Aber etwas will ich doch sagen: Offengestanden, ich war etwas erstaunt, dass die sozialdemokratischen Mitglieder der Kommission der Motion nicht haben zustimmen können. Auf dem «mehr Mut zur Verantwortung», Herr Kollege Tschäppät – Sie haben in dieser Frage in der «Weltwoche» geschrieben –, muss ich Ihnen gestehen, halte ich nicht viel. Ich glaube, es geht hier nicht um den Mut zur Verantwortung. Die Motion wird später begründet werden können, so dass ich auf Ausführungen dazu verzichten kann. Nur dies: Sie stimmt grundsätzlich mit der Zusicherung des Bundesrates, dass er gewillt ist, der Bundesversammlung auf den genannten Gebieten Vorschläge zu unterbreiten, überein. Trotzdem ist sie nützlich. Herr Kollege Grütter, ich habe Vertrauen, haben Sie auch Vertrauen, dass etwas Rechtes herauskommt. Die Annahme der Motion ist geeignet, auch das Parlament zu engagieren. Sie darf keinesfalls als Misstrauensvotum gegen den Bundesrat gewertet werden. In der Kommission hat Herr Bundesrat von Moos gemäss Protokoll erklärt: Der Antrag Hofstetter (gemeint: die Motion) wurde (gemeint: in der Kommission) als Misstrauensantrag angesprochen. Und Herr Bundesrat von Moos sagte: «Ich bin, wie Herr Galli, anderer Meinung und denke, dass das Parlament damit zusätzlich engagiert werden soll, nachdem der Bundesrat sich seinerseits ja bereits verpflichtet hat.» Ich glaube, damit ist diese Sache des Misstrauens bereinigt. Ich danke Herrn Bundesrat von Moos für die in Sils-Maria abgegebene Erklärung, dass er es nicht so auffasst, als ob die radikal-demokratische Fraktion nicht das genügende Vertrauen hätte.

Ich wiederhole zum Schluss den Antrag unserer Fraktion, es sei Volk und Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens zu beantragen.

Bärlocher: Namens der konservativ-christlichen Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zu den Anträgen Ihrer Kommission. Die Fraktion gibt gleichzeitig der Erwartung Ausdruck, dass der Bundesrat in möglichst kurzer Frist den Entwurf zu einer verfassungsrechtlichen Neugestaltung des Bodenrechtes vorlege.

Gestatten Sie mir dazu einige Bemerkungen. Niemand kann übersehen, dass es ein Bodenproblem gibt. Der Boden gehört wie Luft und Wasser zu unseren Existenzgrundlagen. Eine zweckentsprechende Verwendung des Bodens ist um so wichtiger, je dichter besiedelt ein Land ist. Ob die Nutzung von Grund und Boden unter dem Regime des Privat- oder des Gemeineigentums zweckentsprechender und intensiver ist, mag eine theoretische Frage bleiben. Sie lässt sich wohl kaum allgemein-gültig beantworten. Abgesehen von den topographischen, klimatischen und vegetativen Verhältnissen spielen Entwicklungsgrad und Einstellung der Bewohner eine wesentliche Rolle. Die Bewirtschaftung einer Alpweide oder eines Waldes erfolgt nicht unter den gleichen Voraussetzungen wie diejenige der Intensivkultu-

ren des Flachlandes. Aber auch die Überbauung mit menschlichen Behausungen geschieht von Ort zu Ort unter verschiedenen Bedingungen. Dabei ist nicht zu übersehen, dass die Besiedlungsart der Romanen und der Alemannen dem Volkscharakter entsprechend von jeher anderen Prinzipien folgte.

Das Problem unserer Zeit besteht darin, das historisch Gewachsene in sinnvoller Weise weiter zu entwickeln und die Nutzung des Bodens den heutigen Wohnbedürfnissen und der technischen Entwicklung anzupassen. Soweit besteht wohl Einigkeit. Wir alle bejahen eine sinnvolle Planung im schweizerischen Raum und eine möglichst zweckmässige Verwendung des schweizerischen Grund und Bodens. Die Initiative der sozialdemokratischen Partei und des Gewerkschaftsbundes enthält in ihrem ersten Teil das Ziel einer zweckdienlichen Landes-, Regional- und Ortsplanung. Diesem Ziel können wir zustimmen. Es ist auch uns nicht neu. Wir stellen jedoch fest, dass entsprechend dem föderativen Aufbau der Schweiz und gemäss dem Prinzip der Subsidiarität die erste Planungsaufgabe bei der Gemeinde liegt, deren Bürger mit den örtlichen Verhältnissen am besten vertraut sind. Wollte man diesem Bürger zum vornherein die Fähigkeit oder Einsicht für eine vernünftige Orts- und Regionalpolitik absprechen, so würden wir damit eine Grundlage unserer Demokratie in Frage stellen. Aber es gibt zugestandenermassen Probleme, die über den Rahmen der Gemeinde hinausgreifen. Dort muss der Kanton helfend und ordnend das Nötige besorgen. Wenn wir ein Inventar des rechtlichen Instrumentariums aufnehmen, das schon heute den Kantonen und Gemeinden zu planerischen Zwecken zur Verfügung steht, angefangen bei den Einführungsgesetzen zum Zivilgesetzbuch, über die Baureglemente, Zonenpläne, Strassengesetze, Kanalisationsverordnungen, bis zu den kantonalen Baugesetzen und Expropriationsgesetzen, und wenn wir prüfen, was auf diesem Wege geschehen kann und schon geschehen ist, dann erkennen wir, dass in planerischer Hinsicht nicht etwa Neuland beschritten wird und dass dem Bund offenbar nur differenzierte und ergänzende Aufgaben zugeschoben werden können. Ich verstehe das Pathos jener Gebietsvertreter nicht ganz, die jetzt grossen Lärm schlagen, aber offenbar in ihren Gemeinden und Kantonen zu wenig zum Rechten gesehen haben. Ich möchte zu bedenken geben, dass auch die Kuratel des Bundes keinen Ersatz für die Selbstverantwortung im kantonalen und kommunalen Raum bietet. Eine bessere Koordinierung auf dem Gebiete des Baurechtes wäre ein geradezu idealer Anwendungsfall für den kooperativen Föderalismus.

Eine Bundesordnung lässt sich jedoch in zweifacher Hinsicht vertreten:

Erstens: Zur allfälligen Einführung von Landwirtschaftszonen mit besonderen Entschädigungsgrundsätzen.

Zweitens: Zur Förderung und Durchsetzung von Besiedlungsplänen, die im kantonalen Raum nicht realisiert werden können.

Die Stellung des Problems ist noch nicht seine Lösung. Ein Kompetenzartikel in der Bundesverfassung hat das Prinzip der Subsidiarität zu enthalten. Das Nähere wird dann Aufgabe der Bundesgesetzgebung sein.

Hätte sich die sozialdemokratische Initiative mit diesem Ziel begnügt, wäre ihr kaum eine wesentliche Opposition erwachsen. Sie hat sich aber nicht damit begnügt. Sie will im gleichen Verfassungsartikel auch die Bekämpfung der Bodenpreissteigerung und der Wohnungsnot unterbringen. So zugkräftig diese Thematik gestern und heute unter politischen Gesichtspunkten sein mochte, so fragwürdig erweist sie sich bei näherem Zusehen.

Das Problem der Bodenpreissteigerung wird simplifizierend der Bodenspekulation gleichgestellt. Dabei wird übersehen, dass die Bodenspekulation nur eine Folge, nicht die Ursache der Preissteigerung ist. Ursache der Preissteigerung ist das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage. Die Nachfrage wird bestimmt durch die rasche Bevölkerungsvermehrung, die industrielle Expansion, dem Fremdarbeiterzuström, die grössere Beanspruchung von Wohnraum pro Kopf, den Massentourismus und den nationalen Strassenbau. Die Erschliessung von Bauland ist hinter dieser Entwicklung nachgehinkt. Viele Gemeinden waren mit den Zonenplänen nicht auf die Entwicklung vorbereitet, und gleichzeitig fand die Geldentwertung auch in den Landpreisen Ausdruck. Bei dieser Situation ist es verständlich, dass zum Beispiel ein einziges hohes Angebot die Baulandpreise einer ganzen Gegend in die Höhe trieb. Solche vereinzelte Angebote konnten von finanzstarken Personen, Industrien, aber auch seitens der öffentlichen Hand erfolgen. Die Spekulation hat sich dazwischengeschaltet und den Auftrieb beschleunigt. Als kausales Moment spielt sie eine untergeordnete Rolle. Das hat sich in den letzten zwei Jahren gezeigt, in welchen die Spekulanten kalte Füsse bekommen haben; eine Anzahl ist daran bereits gestorben. Kreditverknappung, teures Geld und die da und dort bereits vorhandene Sättigung des Wohnungsmarktes haben in kürzester Zeit mehr erreicht als ausgeklügelte Gesetze zustandebrachten.

Was schliesslich den Wohnungsmarkt und die Mietzinse betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass die Bedarfsprognose der eidgenössischen Wohnbaukommission – nach neuester Schätzung durch Herrn Professor Würigler – auf jährlich etwa 42 000 Wohnungen bis zum Jahre 1970 lautet, dass aber letztes Jahr 56 000 Wohnungen produziert wurden und dass dieses Jahr einen ähnlichen Zuwachs aufweisen dürfte. Durch das Bundesgesetz zur Förderung des Wohnungsbaues und den Einsatz von ganz erheblichen Mitteln zu diesem Zweck ist dem Anliegen der Initianten wirksam Rechnung getragen worden. Dazu brauchte es keine Verfassungsänderung. Ähnliches ist über die Mietpreispolitik zu sagen, wobei an die Gewerkschaften der Wunsch zu richten ist, durch ihre Lohn- und Arbeitszeitpolitik zur Stabilisierung der Mietpreise wirkungsvoll beizutragen. (Zwischenruf Leuenberger: Wir sollten wiederum anfangen!)

Die Heterogenität in der Zielsetzung wirft die Frage auf, ob die Einheit der Materie, wie sie für Teilrevisionen der Bundesverfassung in Artikel 121, Absatz 3, und in Artikel 24 des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeschrieben wird, gewahrt sei. Nach meiner Auffassung ist diese Frage zu verneinen. Sucht man nach dem Oberbegriff der von den Initianten anvisierten Teilziele, so würde dieser in einer umfassenden staatlichen Bewirtschaftung des Bodens liegen. Das wäre die Theorie unseres Kollegen Werner Schmid. Wollen die Sozialdemokraten so weit gehen, so müssten sie es uns heute sagen.

Im zweiten Absatz der Initiative werden die Mittel zur Erreichung der Ziele genannt: ein generelles Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand und ein generelles Enteignungsrecht. Da die Ziele – wie erwähnt – sehr weit gesteckt sind, könnte praktisch immer ein Grund gefunden werden, einem Privaten das Grundstück zu entziehen. Ob das Vorkaufsrecht limitiert oder illimitiert sein sollte, wird in der Initiative nicht gesagt. Je nachdem werden der Willkür und der Ungerechtigkeit Tür und Tor geöffnet, oder das Vorkaufsrecht wird aus finanziellen Gründen illusorisch. Das Enteignungsrecht für öffentliche Werke besteht in Bund und Kantonen bereits und braucht keine neue verfassungs-

rechtliche Grundlage. Die bezüglichen Gesetze können erweitert werden, wo dazu eine Notwendigkeit besteht. Wir bestreiten allerdings diese Notwendigkeit und Zweckmässigkeit in einem Ausmass, wie es die sozialdemokratische Initiative wünscht.

Worüber diskutiert werden kann, ist eine verfassungsrechtliche Verankerung von Grundsätzen für Entschädigungsfolgen in Fällen formeller und materieller Enteignung. Das Kernproblem stellt sich hier im Zusammenhang mit der allfälligen Einführung von Landwirtschaftszonen. Dieses Problem kann wohl nur auf Bundesebene gelöst werden. Wir kommen damit in das weitschichtige Problem der Landwirtschaftspolitik hinein. Wir kennen bereits das bauerliche Erbrecht und auch das Bundesgesetz über die Erhaltung des bauerlichen Grundbesitzes. Die Postulate gehen aber weiter: In bauerlichen Kreisen wird die Schaffung von Zonen verlangt, in denen die Errichtung landwirtschaftsfremder Bauten untersagt sein soll. Damit wird die Erhaltung grosser, zusammenhängender Kulturflecken, aber auch die Tiefhaltung landwirtschaftlicher Bodenpreise erstrebt. Das Problem wirft eine Reihe schwieriger Fragen auf. Die Eigentumsbeschränkung kann im Regelfall nicht zu einer Entschädigung des Gemeinwesens führen; sonst scheitert die Einführung der Landwirtschaftszonen an der finanziellen Unmöglichkeit. Im Grenzbereich zwischen Bau- und Landwirtschaftszonen werden Härtefälle eintreten, die einer speziellen Regelung bedürfen. Eine so wichtige Frage wie die Einführung der Landwirtschaftszonen muss noch genauer abgeklärt werden, bevor sie in der Bundesverfassung verankert wird. Sowohl die Kompetenzabgrenzung wie die Entschädigungsfrage sollten jedenfalls in grossen Zügen geklärt sein. Ich bin absolut der Meinung, dass die Landwirtschaft selbst diese Klarheit besitzen muss, um ihre Stellungnahme zu formulieren. Die Politik der «Katze im Sack» ist mit Recht beim Bürger unbeliebt. Warum sagen die sozialdemokratischen Initianten nichts über die Landwirtschaftszonen? (Zwischenruf Herzog: Wegen der Einheit der Materie). Offenbar waren es taktische Gründe.

Ich komme zum Schluss. Die Stellungnahmen der Kantone, Parteien und Wirtschaftsverbände zur sozialdemokratischen Initiative, aber auch zum seinerzeitigen Gegenvorschlag des Justizdepartementes, haben mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass in unserem Lande nicht die Bereitschaft besteht, mit der Bundesverfassung das Spiel politischer Experimente zu betreiben. Die Initiative ist ein unausgereiftes politisches Gebilde, und der Gegenvorschlag des Justizdepartementes war unklar und in sich widerspruchsvoll. So geht es offenbar nicht. Man ist versucht, auszurufen: Weniger wäre mehr! Beschränken wir uns auf das dringende Problem der Landes-, Regional- und Ortsplanung; führen wir es einer raschen und gut schweizerischen Lösung entgegen! In diesem Sinne unterstützen wir die Absicht des Bundesrates, durch eine Expertenkommission das Problem weiter bearbeiten zu lassen und wenn möglich schon im kommenden Frühjahr einen neuen Vorschlag zu unterbreiten.

Wyss: Namens der einstimmigen sozialdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und Volk und Ständen die Annahme der sozialdemokratischen Initiative gegen die Bodenspekulation zu empfehlen.

Wir haben es mit einer Verfassungsinitiative zu tun, deren innere Berechtigung und Zielsetzung eigentlich von kaum jemandem in Frage gestellt wird; im Gegenteil, sowohl in der Botschaft des Bundesrates als auch in den Aus-

führungen des Herrn Bundesrat von Moos in der Kommission wird mit Komplimenten an die Adresse der Initianten nicht gespart; nur ihre Initiative will man nicht.

Wir bemühen uns in diesem Lande seit mehr als zwei Jahren, mit teilweise einschneidenden wirtschaftlichen Massnahmen und Einschränkungen jener Teuerung Herr zu werden, die immer wieder unser ökonomisches Gefüge bedroht, die Lohnempfänger und mehr noch die Rentner um die Früchte ihrer Arbeit und ihres Sparsinnes bringt, in den Städten zu einer Mietzinsnot geführt hat, und welche zudem die Stellung der Schweiz im internationalen Konkurrenzkampf erschwert. Es ist nicht einzusehen, weshalb auf anderen Gebieten so mutig «gedämpft» wird, während man es andererseits weiterhin unterlassen will, der preistreibenden Bodenspekulation zu Leibe zu rücken. Darüber, dass die Spekulation mit Grundstücken und Liegenschaften preistreibend wirkt, existiert bereits Material zur Genüge, verfasst von erstklassigen Autoren. Wir haben im Kanton Basel-Stadt vor 7 Jahren, im Zusammenhang mit langjährigen Diskussionen über die Wünschbarkeit einer Grundstückgewinnsteuer, von den Herren Prof. Dr. Hans Gut, damals noch Kantonsstatistiker, und Prof. Dr. Max Imboden, heute prominentes Mitglied unseres Rates, ein Gutachten erstellen lassen, das zum Beispiel folgenden eindeutigen Passus enthält (ich zitiere):

«Durch spekulative Hoffnungen und Machenschaften getrieben, kann sich also der Bodenpreis unter Umständen früher oder rascher erhöhen als er ohnedies aufgeschlagen hätte. Natürlich nimmt er dabei, zumindest auf lange Sicht gesehen, nur die künftige Entwicklung der Grundrente vorweg. Sofern und solange der spekulative dem Marktpreis vorausseilt, lässt sich jedoch nicht wohl bestreiten, (was auch Professor Sieber keineswegs verkennt), «dass die Spekulation die schädlichen Auswirkungen der Bodenvertheuerung verschärft.»

Wie Herr Grütter erwähnt hat, ist die Sozialdemokratische Partei in dieser Sache nicht erst mit der Initiative vorgestossen, sondern sie hat das Problem der Bodenpreisteigerung und der Bodenspekulation mit den Postulaten des verstorbenen Kollegen Freimüller und des heutigen Bundesrates Spühler schon vor über 10 Jahren zur Diskussion gestellt. Das Volksbegehren wurde gestartet, als man sehen musste, dass diese Postulate, abgesehen von interessanten Gutachten von Studienkommissionen, zu nichts führten. Unterdessen ging nämlich die Entwicklung weiter, brachte die Spekulation einzelnen Bodeneigentümern zu Lasten der Mieter und Konsumenten, zu Lasten der gesamten Volkswirtschaft, weiter solche Gewinne ein, wie zum Beispiel denjenigen, der uns zu Beginn dieser Session beschäftigt hat, als wir dem Kauf von Land in Muttenz zustimmen mussten, dessen Preis während der Besitzdauer des Verkäufers von Fr. 1.— pro Quadratmeter auf Fr. 200.— pro Quadratmeter angestiegen ist.

Es wird heute versucht, mehr in die Initiative hinein zu interpretieren als darin steht, sie als Instrument der Kollektivisierung und als Mittel zur Verstaatlichung des gesamten Bodens zu diskreditieren. Demgegenüber gilt es, sich vor Augen zu führen, was das Volksbegehren eigentlich will. Der erste Absatz der Initiative sieht eine Verpflichtung des Bundes vor, unter Mitwirkung der Kantone ganz bestimmte Massnahmen auf dem Liegenschaftsmarkt zu ergreifen, um ungerechtfertigten Grundstückspreisteigerungen entgegenzutreten und die Wohnungsnot zu verhüten, und um im Interesse der Volksgesundheit und der Volkswirtschaft die Landes-, Regional- und Ortsplanung zu fördern. Es wurde davon abgesehen, hier die Gemeinden zu erwähnen, weil die Bundesverfassung nur die Kompe-

tenzverteilung zwischen Bund und Kantonen regelt, und den Gemeinden ihre Pflichten und Rechte durch die Kantone zustehen.

Der zweite Absatz bestimmt sodann die Mittel, mit denen die öffentliche Hand die genannten Verpflichtungen erfüllen soll: das Recht, bei Verkäufen von Grundstücken zwischen Privaten ein Vorkaufsrecht auszuüben, sowie Grundstücke gegen Entschädigung zu enteignen. Es handelt sich hier um zwei wichtige Bestandteile eines Instrumentariums – um diesen modern gewordenen Ausdruck zu verwenden – aktiver und fortschrittlicher Bodenpolitik. Der öffentlichen Hand soll vermehrt die Möglichkeit eingeräumt werden, im Interesse der Allgemeinheit, des Wohnungsbaues, der Infrastruktur und jener Planungen, die immer wieder als unerlässlich bezeichnet werden, für die aber gesetzlich einfach nichts vorgekehrt wird, Land zu erwerben, und zwar bevor der Preis phantastische Höhen erreicht hat. Natürlich kann eine Verfassungsbestimmung nicht auch noch Einzelheiten über die Höhe der Entschädigungen aussagen, die im Falle eines limitierten Vorkaufrechtes, falls man sich überhaupt doch zu einem limitierten Vorkaufsrecht entschliessen würde, und im Falle von Enteignungen, ausgerichtet werden müssten. Das sind alles Fragen der Ausführungsgesetzgebung. Aber es wird doch im Ernst niemand daran zweifeln, dass dieses Gesetz angemessene Entschädigungen, grundsätzlich die volle Schadloshaltung vorsehen müsste. Schliesslich leben wir ja immer noch im Lande der vollen Eigentums Garantien. Darüber hinaus muss ja auch den Initianten alles daran liegen, dass ein Gesetz zustandekommt, welches referendumpolitisch bestehen kann. Ich persönlich bekenne mich hier zu der Formulierung, welche das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in seinem Gegenentwurf gewählt hat, dem Gegenentwurf, den man ja leider angesichts des vielfachen oppositionellen Ansturms wieder preisgegeben hat, nämlich zur Formulierung, die lautet: «Die Entschädigung ist unter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen zu bestimmen.»

So und nicht anders meint es die Initiative. Jedenfalls lässt die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung Raum für eine elastische Gestaltung der Entschädigungsordnung im Gesetz, und ich darf Ihnen sagen, dass bei der Beschlussfassung über das Volksbegehren ein Antrag, der ermässigte Enteignungsentchädigungen forderte, eindeutig abgelehnt worden ist. Selbstverständlich werden die Gemeinden auf dem von ihnen erworbenen und damit der Spekulation entzogenen Boden nicht selber bauen. Sie werden zum Beispiel Land für sozialen Wohnungsbau im Baurecht an Private abgeben und damit einem Rat folgen, der schon im Jahre 1953 der Generalversammlung des Schweizerischen Verbandes der Bürgergemeinden von keinem geringeren als von Bundesrat von Steiger erteilt worden ist.

Ich bin der Auffassung – und meine ganzen Erfahrungen als Mitglied einer kantonalen Exekutive bestätigen diese Auffassung –, dass wir die Initiative Volk und Ständen zur Annahme empfehlen sollten: die gegen sie ins Feld geführten Argumente können mich nicht überzeugen und sollten uns nicht überzeugen. Wenn behauptet wird, dem Volksbegehren fehle das Element der einheitlichen Materie, so ist doch darauf hinzuweisen, dass diese Einheit in der bodenrechtlichen Zielsetzung liegt. Ich habe bereits gesagt, dass man sich auch nicht von jenen Opponenten bestimmen lassen sollte, welche in den Wortlaut des Volksbegehrens Forderungen und Tendenzen hinein interpretieren, von denen im Ernst gar keine Rede sein kann.

Unsere Schuld ist es nicht, dass es zu keinem Gegenvorschlag gekommen ist, obwohl der Bericht des Bundesrates im Hinblick auf die von ihm eingesetzte Studienkommission (der Professoren Jenny, Sieber, Weber) selbst sagt: «Obschon das geltende Recht in verschiedener Hinsicht Massnahmen zu einer Eindämmung der Bodenverteilung 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 schliesslich zur Ausarbeitung des Entwurfs eines Gegenvorschlages zur Initiative führte». An die Stelle mutiger Beschäftigung mit dem Thema ist später die Resignation getreten, verbrämt mit dem Verprechen, nach Ablehnung der Initiative etwas Besseres zu kreieren. Wieder einmal soll das Bessere der Feind des Guten sein. Wir verstehen, dass uns in diesem Fall das Vertrauen fehlt. Sollte es gelingen, dieses Volksbegehren zu verwerfen, so werden sich der Formulierung besserer Vorschläge die gleichen Hindernisse in den Weg stellen, die schon bisher ein kraftvolles Vorgehen verhindert haben. Daran wird auch die durchaus ehrliche Absicht des Bundesrates, in absehbarer Zeit eine Vorlage folgen zu lassen, kaum etwas ändern.

Täuschen wir uns nämlich nicht: Es gibt in unserem Lande wirtschaftlich einflussreiche Kreise, die überhaupt keine Regelung in diesem Sinne, wie sie auch vom Bundesrat angestrebt wird, wünschen, die jeder solchen Regelung, möge sie aussehen wie sie will, Widerstand entgegenbringen werden. Für diese Kreise gilt im Hinblick auf anti-spekulative Massnahmen, handle es sich nun um die staatliche Bodenreservpolitik, um das Kaufs- und Vorkaufsrecht, um die Enteignung oder um Sperrfristen – die ja von den eidgenössischen Räten auch schon abgelehnt worden sind, obwohl sie der Bundesrat empfohlen hat –, für diese Kreise gilt in bezug auf all das die Morgenstern'sche Devise, dass «nicht sein kann, was nicht sein darf». Darum müssen wir einfach feststellen, dass wir heute über nichts anderes entscheiden können als über das, was vorliegt: nämlich über die Initiative. Das andere sind höchst ungewisse Wechsel für eine Zukunft, von der uns der Bundesrat nicht sagen kann, wie weit sie noch entfernt ist. Der Bundesrat hat es auch gar nicht in der Hand, den weiteren Verlauf der Dinge entscheidend zu bestimmen.

Und nun noch eine ganz grundsätzliche Bemerkung zum Thema. Man sagt uns immer wieder, die Initiative stehe dem schweizerischen Freiheitsbegriff entgegen. Was ist das eigentlich für eine Freiheit, die sich vor allem oder ausschliesslich im Eigentum manifestiert? Wie würde es, wenn diese Interpretation des Freiheitsbegriffes als massgeblich akzeptiert werden müsste, denn eigentlich mit der Freiheit der grossen Mehrheit unseres Volkes, die keinen Landbesitz ihr Eigen nennt, stehen? Wenn die Freiheit des Schweizervolkes eine Funktion des Eigentums an Grund und Boden wäre, so wären alle Perspektiven für diese Freiheit wenig verheissungsvoll. Denn alle Berichte über bodenpolitische Fragen aus dem Bericht des Bundesrates zeigen, dass die Bodenverknappung und die Bodenverteilung mehr und mehr zur Konzentration des Landbesitzes in den Händen anonymer Erwerbs- und Immobiliengesellschaften führt. Schon der Hauptgewährsmann der liberalen Wirtschaftsordnung, John Stuart Mill, hat vor über 100 Jahren geschrieben: «Wenn man von der Heiligkeit des Eigentums spricht, sollte man immer bedenken, dass solche Heiligkeit nicht in demselben Masse dem Grundeigentum zukommt.»

Mit diesem Satz hat John Stuart Mill schon in seiner Zeit dem besonderen Charakter des Bodens als unvermehr-

bare Ware mit Monopolcharakter Rechnung getragen. Es ist jetzt wirklich an der Zeit, von der unverbindlichen Diskussion zu Taten überzugehen. Seit vielen Jahren macht die Vereinigung für Landesplanung gesetzgeberische Vorschläge. Auch sie tritt für eine Verfassungsänderung mit Nennung des Enteignungsrechtes und des begrenzten limitierten Vorkaufsrechtes ein. Seit geraumer Zeit sieht man auch in den Gerichten nicht mehr an der Lage vorbei, wie sie im Zusammenhang mit der Bodenknappheit und Verteuerung entstanden ist. Man sieht, dass sich mit Bezug auf die Eigentumsfrage in diesem Sektor einige Gewichte und Akzente verschoben haben. Wegweisend ist der Entscheid des Bundesgerichtes in Sachen Dafflon gegen den Grossen Rat des Kantons Genf (BG 88 I 248), der feststellt, die Milderung der Wohnungsnot durch den Bau preisgünstiger Wohnungen könnte durchaus ein öffentliches Interesse im Sinne der Verfassung sein, das eine Enteignung rechtfertigt.

Es besteht jetzt eine Tendenz, die Initiative vorerst einmal abzulehnen, weil ja kein Notstand besteht. Ob ein Notstand besteht oder nicht, darüber lässt sich diskutieren. Die Tausende von Opfern der Mietzinsnot in den Städten werden dies durchaus als Notstand empfinden. Wir aber fragen, ob eigentlich in unserem Lande immer ein Notstand manifestiert werden muss, ehe etwas unternommen wird. Die Studienkommission der Herren Jenny/Sieber/Weber hat in ihrem Bericht vom 15. Dezember 1965 die ungesunde Steigerung der Grundstückpreise und die unheilvolle Auslegung dieser Erscheinung auf die Volkswirtschaft dargestellt und darum die Notwendigkeit einer Verfassungsvorschrift bejaht, welche dem Bund auf die Dauer wirksame Massnahmen gegen diese Preissteigerung in die Hand gibt. Wer den Bericht der Studienkommission liest, sieht, dass sie sich hinter alle drei mit der Initiative verfolgten Zwecke gestellt hat, was auch von Herrn Bundesrat von Moos in unserer Kommission zugegeben worden ist.

Aber mit Bezug auf die Mittel fehlt es nicht nur an der notwendigen Einigkeit, sondern (wir müssen es zum Schluss leider feststellen) an jeglicher Konzeption. Wollen wir eine solche herbeiführen, wollen wir die Ausarbeitung eines wie immer auch gestalteten Gesetzes, so bleibt uns heute überhaupt keine andere Möglichkeit, als Volk und Ständen die Annahme der sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Initiative gegen die Bodenspekulation zu empfehlen.

Bühler-Flerden: Im Namen der demokratischen und evangelischen Fraktion kann ich die Erklärung abgeben, dass diese einstimmig dem Antrag des Bundesrates auf Verwerfung des Volksbegehrens gegen die Bodenspekulation zustimmt, die Initiative also ablehnt. Die in diesem Volksbegehren vorgeschlagenen Mittel lassen sich in ihrem Schwerpunkt mit den Grundlagen unserer staatsrechtlichen Ordnung nicht vereinbaren. Unsere Fraktion lehnt namentlich das in der Initiative postulierte Vorkaufsrecht für Bund und Kantone ab. Eine Erhebung in den fünfziger Jahren über die Höhe der angelegten Preise für Grundstücke hat nämlich ergeben, dass die öffentliche Hand sogar weit höhere Preise als die privaten Käufer bezahlte. Es ist deshalb anzunehmen, dass die vorgeschlagene Bestimmung zu keiner Dämpfung der Bodenpreise führen würde.

Andererseits bedauert die demokratisch-evangelische Fraktion aber, dass der Bundesrat nicht rechtzeitig in der Lage war, der Initiative einen annehmbaren Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Ein Verfassungsartikel, der die Schaffung eines neuen bäuerlichen Bodenrechts wie auch einer Landes-, Regional- und Ortsplanung auf föderalistischer Grundlage ermöglicht, ist unerlässlich. Unsere Fraktion gibt der dringenden Erwartung Ausdruck, der Bundesrat werde ohne jeden Verzug seine Arbeit zu einem bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag weiterführen, so dass die eidgenössischen Räte innert nützlicher Frist zu diesem wichtigen Problem endgültig Stellung beziehen können.

Schmid Werner: Wenn man die bundesrätliche Botschaft liest, könnte man den Eindruck bekommen, die Bodenfrage sei erst aktuell geworden bei der Einreichung der Motion Freimüller und Spühler. In Tat und Wahrheit waren diese Motionen nur ein Notsignal; denn die Bodenpreissteigerung begann vor dreissig Jahren mit dem Tage der Abwertung. Seither sind die Bodenpreise ununterbrochen gestiegen. Diese beiden Motionen haben also nur als Notsignal verstanden werden wollen.

Der Bundesrat lehnt die Initiative ab. Statt dessen will er eine Expertenkommission einsetzen. Ich weiss nicht, die wievielte Expertenkommission das ist, die jetzt eingesetzt wird, um einen neuen Vorschlag auszuarbeiten. «Gouverner c'est prévoir!» Wenn der Bundesrat in dreissig Jahren nicht gemerkt hat, was zu tun ist und getan werden muss, ist nicht anzunehmen, dass er es in den nächsten fünf oder sechs Monaten merken wird. Es soll weiter «geprüft werden». Das ist eine Bankrotterklärung der Regierungskunst, wenn wir nur die Initiative ablehnen, ohne dem Volke einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Das einzige, was dabei resultiert, ist ein ungeheurer Zeitverlust. Das ist alles. Man verspricht uns wohl in absehbarer Zeit einen neuen Vorschlag. Die Botschaft hör' ich wohl, allein mir fehlt der Glaube! Wie man nämlich in den ablehnenden Kreisen die Situation taxiert, mag ein Zitat beweisen aus einem Artikel von Dr. Gerhard Winterberger, dem Sekretär des Vorortes des Schweiz. Handels- und Industrievereins. Da heisst es: «Es hat sich gezeigt, dass der ganze Sachbereich heute weder wissenschaftlich geklärt, noch den meinungsbildenden Organen genügend vertraut, inhaltlich fassbar und in den Konsequenzen übersehbar ist, so dass man heute noch nicht in der Lage ist, einen Verfassungszusatz zu formulieren, welcher die Lösung der Bodenprobleme im Sinne unserer Wirtschaftsordnung erlaubt.» Wenn das alles noch geprüft werden muss, dann können Sie sicher sein, dass es noch Jahre dauert, bis das Resultat herauskommt. Uns aber ist der Spatz in der Hand lieber als die Taube, die noch nicht einmal auf dem Dache sitzt.

Die Fraktion der Unabhängigen hat deshalb einstimmig beschlossen, Ihnen den Antrag zu stellen, es sei der Gegenvorschlag, der vom Juristenverein ausgearbeitet wurde, dem Volke zu unterbreiten. Das Volk kann es nicht verstehen, wenn nur die Initiative abgelehnt wird, ohne dass ein Gegenvorschlag – ausgearbeitet – vorliegt. Das soll eine Demonstration des guten Willens sein. Es soll beweisen, dass das Parlament willens ist, nun endlich etwas zu tun, endlich einen Schritt zu unternehmen. Wenn der Gegenvorschlag abgelehnt wird, wird ein Teil der Fraktion für die Initiative stimmen.

Gestatten Sie mir noch einige persönliche Bemerkungen zum Bodenproblem als solchem. Es zeigt zwei Aspekte: Der eine ist die Planung, die sorgfältige Ausnützung des Bodens, die Raumeinteilung. Die umfassende Landesplanung ist dringendes Gebot, wenn nicht die «Versteinerung des Mittellandes» um sich greifen und verwirklicht werden soll, jene Versteinerung des Mittellandes, von der der frühere Präsident der Vereinigung für

Landesplanung, Professor Gutersohn, gesprochen hat und die er für das Jahr 2050 erwartet, wenn nun nicht endlich etwas geschieht. Die Notwendigkeit der Planung ist unbestritten; aber vergessen wir nicht, dass mit der Schaffung der Zonen (und vor allem mit der Schaffung der Landwirtschaftszone) die Konzentration der Spekulation und der Nachfrage nach Boden sich nun auf die nicht-landwirtschaftlichen Gebiete konzentrieren wird, so dass dort die Preissteigerung nur um so rascher vor sich gehen wird. Die Preissteigerung wird dort massiert. Darum ist ein neues Bodenrecht zur dringenden Notwendigkeit geworden.

Die Bodenpreise werden à la longue immer steigen, das stellt auch der Bundesrat in seiner Botschaft fest, wenn er schreibt: «Es wirken verschiedene Faktoren langfristig im Sinne einer weiteren Verteuerung des Bodens.» Das war immer so. Auf lange Dauer sind die Bodenpreise immer gestiegen. Ich erinnere an das krasse Beispiel der Zürcher Bahnhofstrasse, die vor hundert Jahren noch ein dreckiger Fröschengraben war und dann zugedeckt wurde; aus ihm wurde die Bahnhofstrasse; damals hat die Stadt Zürich den Boden links und rechts der Bahnhofstrasse auf die Gant gebracht, und es hat sich kein Bewerber gemeldet. Erst auf der zweiten Gant wurde der Boden dann zu einem Spottpreis verkauft. Ich bin heute noch böse auf meine beiden Grossväter, dass sie nicht ihre gesamten bescheidenen Ersparnisse in Boden an der Bahnhofstrasse investiert haben. Hätten sie das getan, wäre ich gestern sicher nicht mit der Bundesbahn nach Bern gekommen, sondern mit dem privaten Helikopter – wenn ich überhaupt gekommen wäre (Heiterkeit). Aber was sich hier vollzogen hat, das vollzieht sich jetzt wiederum in unsern starken Agglomerationen, an den Stadträndern. Bö hat das im «Nebelspalter» einmal sehr schön geschildert. Er hat einen Schweizer gezeichnet, der im Lehnstuhl sitzt und schläft, und darunter den schönen Vers gedichtet: «Ein Schweizer schläft seit zwanzig Jahren im Lehnstuhl mit vergnügten Mienen, am Rand der Stadt, auf seinen Aren, und ist konstant am Geldverdienen.» Das ist die Situation, und die Frage stellt sich: Wollen wir dieser Situation weiterhin untätig zuschauen, oder wollen wir nun endlich etwas tun? Darum muss ein neues Bodenrecht geschaffen werden. Das freilich ist nun umstritten, und die Ursache der unerquicklichen Situation liegt in der Tatsache, dass wir den Boden wie eine gewöhnliche, eine reproduzierbare Ware behandeln, während es eine Ware mit Monopolcharakter ist.

In einer Doktor-Dissertation über die moderne landwirtschaftliche Verschuldung aus dem Jahre 1944, verfasst von einem sehr prominenten Eidgenossen, der unserm Rate angehört, lesen wir auf Seite 135: «Soweit die bestehende und in der Entwicklung sich befindende Gesetzgebungsarbeit in der Schweiz sich überblicken lässt, ist sie von einem aussergewöhnlichen Beharrungsvermögen getragen. Man vermag sich nur mühsam des Eindrucks zu erwehren, dass sie sich weitgehend vom Glauben leiten lässt, es genüge, da und dort Korrekturen vorzunehmen, unliebsame Ausflüsse einzudämmen und gewisse Notstände zu lindern. Jede Auseinandersetzung grundsätzlicher Art wird nach Möglichkeit vermieden. Die Schicksalsfrage nach der Herrschaftsform über den Boden wird kaum berührt. Das Grundeigentum, ja selbst der herrschende juristische Privateigentumsbegriff hinsichtlich der Bodenbeherrschung halten scheinbar unangetastet stand. Die praktischen Leistungen gehen vollständig in der Abwehr auf.» Und am Schluss heisst es: «Es kann demnach einem Volke nicht gleichgültig sein, welches Schicksal sein Boden erlebt. Wenn ein Volk diese Fundamentaltatsache verneint, dann verneint es auch seine Lebens- und Kultur-

aufgabe. Den Boden als Handelsartikel betrachten und behandeln, stellt die entsetzlichste Errungenschaft des anthropozentrischen Geistes dar.» Der es schrieb, ist Herr Dr. Franz Josef Kurmann, ehemaliger Präsident des Schweizerischen Nationalrates.

Die heutige Situation ist die, dass der Boden sich in dem Besitz immer weniger Leute konzentriert. «Heute gibt es in der Schweiz rund 500 000 Grundeigentümer», schreibt der Trumfpuur, und der muss es wissen. Die übrigen 90% sollen den 10% die Grundrente bezahlen. Bei einer dem Handänderungsrecht unterstellten Fläche des Kantons Baselstadt von 3016 Hektaren verringerte sich im Zeitraum 1950 bis 1962 der Grundbesitz der Einzelpersonen, Erbengemeinschaft und Personengruppen um 178 Hektaren, stellt das Statistische Amt fest. Der Drang des Kapitals nach dem Boden sei ein ungeheurer, hat Bundesrat von Steiger schon 1948 bei der Beratung des Gesetzes über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes festgestellt. Es entwickelt sich in unserem Lande ein neuer Landfeudalismus, und nach wenigen Generationen werden dann die Dynastien Schmidheini, Bührlé und andere und einige Investment-Trusts den Boden im Besitz haben. Das ist die Situation und es fragt sich, soll das so weitergehen? Wem gehört denn eigentlich der Schweizer Boden? Wem gehört die Grundrente? Die Wohnbaukommission hat festgelegt, dass sich die Bodenfrage auf die Frage konzentriere, wem die Grundrente gehöre. Und da Herr Klöti zitiert worden ist, muss ich feststellen, dass Herr Klöti ausdrücklich festgestellt hat: Die Grundrente gehört dem ganzen Volk. Der Traum vom Einfamilienhaus des kleinen Mannes ist längst ausgeträumt. Der Boden ist in festen Händen, die Bodenhortung hat grosse Ausmasse angenommen. Es gibt zwei Möglichkeiten, die Grundrente der Allgemeinheit zuzuführen. Die eine Möglichkeit ist die Wegsteuerung der Grundrente, etwa so wie es hier heisst: «Wie jedes andere Vermögensobjekt soll der erschlossene aber nicht überbaute Boden zum vollen Verkehrswert besteuert werden. Die Steuereinschätzung ist laufend an die gestiegenen Landwerte anzupassen.» Also nachzulesen in einem Flugblatt für die Nationalratswahlen der Freisinnigen Partei des Kantons Zürich. Ich habe leider in diesen drei Jahren, da die Amtsdauer nun läuft, den Vorstoss der freisinnigen Vertreter des Kantons Zürich in diesem Sinne vermisst. In einer freisinnigen Zeitung in der «Schaffhauser Zeitung» heisst es in einem Artikel von Dr. Gawronski: «Entscheidendes spricht dafür, dass das Land als Grundlage allen menschlichen Wirkens und Wirtschaftens gleich wie das Wasser, die Luft und das Sonnenlicht allen oder, was auf dasselbe hinauskommt, niemandem gehören sollte.» Es ist gesagt worden, dass die Konjunkturdämpfung die Bodenpreise stabilisiert habe. Wir haben Beispiele dafür letzte Woche erlebt, beim Kauf des Landes in Muttenz und beim Kauf des Landes in Pfäffikon (Schwyz) für das Postgebäude. Es ist freilich richtig, wie Herr Dr. Bärlocher gesagt hat, es haben einige kleine Spekulanten kalte Füsse bekommen. Aber wer hat den Nutzen davon gezogen? Den Nutzen haben jene gezogen, die nicht trocken spucken müssen, die es sich leisten können, das Land zu kaufen und zu warten, bis die Preise weiter gestiegen sind. Das sind jene grossen Spekulanten, die auf weite Sicht spekulieren; es ist nicht der kleine Mann, der diesen Boden kaufen konnte.

Die zweite Möglichkeit, die Grundrente der Allgemeinheit zuzuführen, wäre nun eben die aktive Bodenpolitik der Gemeinden. Die erste Expertenkommission des Bundesrates hat festgestellt, dass das die Methode ist, um die Grundrente der Allgemeinheit zuzuführen, die Über-

führung eines massgeblichen Teils des Bodens in den Besitz der Allgemeinheit. Dr. Killer, der Vorsteher der aktivsten Regionalplanungsgruppe der Nordwestschweiz unseres Landes, schreibt: «Wenn eine Gemeinde sich wirtschaftlich entwickeln und zugleich schön gestalten will, ist es notwendig, so viel Boden aufzukaufen als möglich.» «Dank dieser Weitsicht konnte die Stadt Aarau 40% des Grundbesitzes erwerben und die Mietzinse der auf diesem Besitz liegenden Wohnungen niedriger gestalten als in den umliegenden Gemeinden.» Die Beispiele liessen sich vermehren. Man sagt nun freilich, das widerspreche dem Prinzip des Liberalismus. Das ist nicht richtig. Man behauptet, das sei Kommunismus. Wenn der Gemeindebesitz an Grund und Boden Kommunismus ist, dann wäre der Kanton Uri ein kommunistischer Kanton, weil 85% des Bodens in den Händen zweier Genossenschaften liegen. Wenn das der Fall wäre, dann wäre die Stadt Wolfsburg, in der das Volkswagenwerk steht, ein kommunistisches Gebilde, da die ganze Stadt auf Stadtboden steht und im Baurecht erstellt wurde. Dann wäre Israel ein kommunistisches Land, denn 90% des Bodens in Israel gehören dem Staat, respektive dem jüdischen Nationalfonds. Die freie Wirtschaft werde dadurch aus den Angeln gehoben; davon kann gar keine Rede sein. Die Niederlassungsfreiheit werde angetastet; auch davon kann keine Rede sein. Heute entscheiden die Grossgrundbesitzer, wer wo wohnt und etwas tut. Die Initiative zielt in dieser Richtung. Ich meinerseits hätte es begrüsst, wenn sie nur dieses Ziel anvisiert hätte. Ich werde ihr zustimmen und mit mir einige Fraktionskollegen, wenn der Gegenvorschlag nicht angenommen wird. Jede Verzögerung zur Lösung der Bodenfrage kann irreparable Schäden auslösen. Die Bodenfrage ist zu einer Schicksalsfrage für unser Land und unser Volk geworden. Ich möchte schliessen mit einem Zitat aus dem Vortrag von Kantonsbaumeister Kaufmann im Kanton Aargau, der gesagt hat: «Es geht nicht um irgendein Gut, das durch des Menschen Fleiss tausendfach erzeugt werden kann. Es geht um die Grundlage unseres Lebens, um den in seinem Ausmass unveränderlichen engbegrenzten Boden der Heimat, es geht um ein Lehen aus höherer Hand, das zu nutzen jeder Bürger Anrecht hat. Dieses Ziel gilt es zu erreichen.»

Fischer: Die Fraktion der BGB, in deren Namen ich die Ehre habe hier zu sprechen, beantragt Ihnen, auf den Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Bodenspekulation einzutreten und ihn in der vom Bundesrat vorgelegten beziehungsweise in der von der Mehrheit Ihrer vorberatenden Kommission bereinigten Form zu genehmigen. Das heisst also, es sei dem Volk und den Ständen die Verwerfung der von den Sozialdemokraten im Jahre 1963 eingereichten formulierten Verfassungsinitiative zu empfehlen. Die Gründe, die uns zu dieser Stellungnahme geführt haben, sind von den beiden Herren Kommissionsreferenten in ihren ausgezeichneten Eintretensreferaten eingehend dargelegt worden. Ich möchte deshalb die dabei vorgebrachten Argumente nicht wiederholen, sondern in diesem Zusammenhang vor allem jenes Problem kurz hervorheben, das die Landwirtschaft in ganz besonderem Masse beschäftigt. Es handelt sich hierbei um die Einführung der Landwirtschaftszone. Wir sind der Meinung, dass eines der wichtigsten Ziele, das der Neuordnung unseres Bodenrechtes gesetzt werden muss, darin besteht, die verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage zu schaffen für die Einführung der Landwirtschaftszone. Unser Boden ist – wie heute bereits gesagt worden ist – ein unvermehrbares und deshalb in einem gewissen Sinne auch uner-

setzliches Gut, mit dem wir haushälterisch umgehen müssen. Wie haben deshalb die Pflicht, dafür zu sorgen, dass er zweckmässig und rationell verwendet und entsprechend unseren Bedürfnissen optimal genutzt wird. Dazu braucht es einerseits eine sinnvolle Planung für eine zweckmässige Besiedlung unseres Landes und andererseits die gesetzlich verankerte Möglichkeit zur Ausscheidung von Zonen, die ausschliesslich der Urproduktion vorbehalten bleiben. Diese beiden Zielsetzungen müssen unseres Erachtens in den neu zu schaffenden Unterlagen genau fixiert werden, damit ihre gesetzliche Verankerung über jeden Zweifel erhaben ist. Nach der Meinung von massgebenden Juristen – ich erinnere daran, dass Herr Bundesrat von Moos anlässlich der Kommissionsberatungen ebenfalls eingehend auf diese Tatsache hingewiesen hat – reicht die von den Sozialdemokraten vorgeschlagene Verfassungsergänzung nicht aus, um, gestützt darauf, die Landwirtschaftszone einzuführen. Der Vollständigkeit halber muss allerdings gesagt werden, dass diese Ansicht von andern, ebenfalls massgebenden Juristen, nicht geteilt wird. So hat zum Beispiel unser geschätzter Herr Kollege Muheim in den Kommissionsarbeiten mit Vehemenz darauf hingewiesen, dass die Forderung nach einer der Volksgesundheit und der schweizerischen Volkswirtschaft dienenden Landes- und Ortsplanung automatisch und ganz zwangsläufig auch die Schaffung der Landwirtschaftszone einschliesse.

Wir stellen fest, dass diese für uns entscheidende Frage kontrovers ist. Als Vertreter der Landwirtschaft können und dürfen wir uns aber nicht mit einer Lösung zufriedengeben, die hier nicht eine über jeden Zweifel erhabene Grundlage zu bieten vermag.

Ich fasse kurz zusammen: Wir brauchen die Landwirtschaftszone vor allem, um die unwirtschaftliche Streubauweise zu verhindern und um damit die Verbesserung der Produktionsgrundlagen unserer Bauernbetriebe weiter vorantreiben zu können. Wir brauchen die Landwirtschaftszone aber auch, um eines der schwerwiegendsten Probleme unserer Agrarpolitik, nämlich die übermässige Verschuldung der schweizerischen Landwirtschaft, zu lösen. Ohne die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen werden wir dieses grosse Problem unseres Erachtens wohl kaum einer wirksamen und befriedigenden Lösung zuführen können. Die Schaffung von Landwirtschaftszonen ist aber nicht nur ein Anliegen der Bauernschaft, sie ist ebenso sehr ein Anliegen unseres ganzen Volkes. Die Zone hat nämlich eine eminente Aufgabe als Erholungsraum für die stets zunehmende nichtbäuerliche Bevölkerung. Deshalb hoffen wir auch, dass Sie uns bei der Lösung dieser zugegebenermassen schwierigen Aufgabe behilflich sind und uns dabei unterstützen.

Abschliessend möchte ich nochmals darauf hinweisen, dass wir von der BGB-Partei aus den Antrag des Bundesrates unterstützen und Ihnen beantragen, das Volksbegehren der Sozialdemokraten zur Verwerfung zu empfehlen.

M. Vincent: Il semble bien qu'en effet il faille maintenant se déterminer, maintenant c'est-à-dire aujourd'hui ou demain. Il a fallu cependant bien du temps pour arriver à cette discussion puisque l'initiative a été déposée le 10 juillet 1963, qu'on a fait prolonger d'un an le délai constitutionnel et que l'on a procédé à des consultations très nombreuses et très approfondies. Au cours de ces consultations, on s'est heurté, bien entendu, à des vetos, vetos venant tout particulièrement des associations de propriétaires immobiliers. Les espoirs des initiants ont été déçus.

Il semble que pendant longtemps les auteurs de l'initiative ont cherché à faire surgir un contreprojet. Ce contreprojet n'est pas apparu. Les puissances auxquelles je faisais allusion tout à l'heure ne l'ont pas voulu. Même le contreprojet de M. Werner Schmid, qui nous est soumis aujourd'hui, au dernier moment, n'a que bien peu de chance de succès et j'imagine que son auteur lui-même en est le premier convaincu. Il ne subsiste donc aujourd'hui plus que des promesses; on nous assure qu'on interviendra, qu'on légifèrera, mais tout cela se fera plus tard. Donc il faut se battre, et il faut avoir le courage de se battre. Il ne faut jamais avoir peur de son propre courage. C'est peut-être le conseil que, discrètement, on pourrait donner à cette tribune aux auteurs de l'initiative: il faut aller à la lutte, quitte à être battu. Même si cela devait être le cas, il resterait quelque chose du combat que nous sommes en train de mener. Ce combat est nécessaire et il est nécessaire en ce moment.

Le Conseil fédéral lui-même l'admet dans le rapport qu'il nous a soumis. Il reconnaît la réalité de la spéculation et son caractère éminemment nuisible. Il admet en tout autant de termes qu'au cours de la dernière décennie les prix du sol en Suisse ont suivi une évolution alarmante – c'est le mot exact dont il se sert. «On a constaté, dit le Conseil fédéral, une montée constante des prix dans maintes régions du pays.» Il convient ailleurs que divers facteurs provoquent à longue échéance une augmentation des prix du sol et il continue en ces termes: «Les inconvénients de cette situation sont évidents. L'augmentation des prix du sol est un élément de trouble dans la formation générale des prix et dans l'ordre social.» Le Conseil fédéral dénonce encore la concentration de la propriété en mains de personnes morales et de trusts d'investissement qui, dit-il, «conduit à la dépersonnalisation de la propriété du sol», et il a un aveu qui nous intéresse: au sujet de la propriété par étage, il finit par admettre, lui qui l'a soutenue avec tant d'ardeur et tant de conviction, que «ce parcellement de la propriété foncière, cette forme, dit-il, de dispersion verticale de la propriété, fera plutôt monter que baisser les prix». Autrement dit, les considérations qui nous sont fournies par le Conseil fédéral dans le rapport qu'il nous adresse et même les exemples chiffrés qu'il donne pour Zurich, Bâle et Berne devraient raisonnablement conduire à l'acceptation de l'initiative et à ce que l'on recommande au peuple de l'accepter.

Remarquez-le, la Confédération elle-même est victime de cette spéculation foncière. La semaine dernière, nous avons pu nous en convaincre encore lorsque nous avons discuté de l'achat de biens fonciers pour les constructions des PTT. Disons que la Confédération est une victime, pas consentante peut-être, mais en tout cas résignée. Donc le Conseil fédéral est bien contraint d'admettre qu'il faut légiférer, qu'il faut agir, qu'il faut intervenir. Il se borne à dire que s'il faut légiférer, ce n'est pas de cette manière et que ce n'est pas maintenant.

On ne comprend pas la conclusion du rapport si l'on en examine tout d'abord la motivation. Ou bien alors on comprend trop bien. Je faisais allusion tout à l'heure aux résistances. On a apporté ici des arguments «juridiques» (entre guillemets). On peut toujours apporter de tels arguments à l'appui de n'importe quelle thèse, vous le savez bien. Mais les véritables arguments et les résistances les plus âpres viennent évidemment de la propriété bâtie, de la propriété immobilière et, permettez-moi cette expression générale, des possédants. J'ai noté quelques-unes de leurs expressions, qui disent bien ce qu'elles veulent dire.

On commence par souligner qu'il est souvent difficile de dire où cessent les transactions normales et où commence la spéculation foncière. On parle tout aussitôt d'atteinte à la garantie de la propriété. On prétend qu'on va toucher la garantie constitutionnelle de la propriété. On incrimine ce que l'on appelle l'arbitraire de l'Etat et de l'administration. On prétend que l'acceptation de l'initiative ouvrirait des possibilités inadmissibles d'immixtion de l'Etat. Et tout à l'heure notre rapporteur de langue française, M. Jacottet, a employé exactement le même langage et il a eu des formules tout aussi frappantes. Il voit dans l'acceptation de l'initiative le risque d'instaurer, a-t-il dit, une tutelle économique de l'Etat sur l'individu. Si l'on portait atteinte, a-t-il ajouté, à la propriété privée du sol, on en viendrait à mettre en cause ce qu'il appelle un enracinement bénéfique pour le pays. Enfin M. Jacottet, notre collègue, a eu cette formule assez dangereuse quand on y réfléchit, quand on l'examine de près. Il a vu une interdépendance essentielle (j'ai noté au passage cette expression) entre la propriété privée du sol et l'indépendance politique du citoyen, ce qui, à tout bien considérer, devrait nous amener à la conclusion que le malheureux qui n'est pas propriétaire n'est pas entièrement libre! C'est une conclusion assez logique...

Et dire que l'on parle de la revision totale de la Constitution! Il n'y a pas longtemps que dans ce Conseil un postulat a été défendu en faveur de cette revision totale, alors qu'un autre l'avait été au Conseil des Etats. Avec un beau courage civique, on déclare qu'on veut éveiller l'opinion publique, qu'on veut donner un aliment à des discussions nouvelles, que l'on veut tenter de passionner la jeunesse, que l'on veut tenter d'éveiller les indifférents et notamment les abstentionnistes. Mais lorsqu'on examine les choses de près on voit bien que ceux qui parlent de revision totale de la Constitution ne songent guère qu'à une remise en ordre technique. Mais dès que l'on aborde n'importe quelle question, le moins du monde controversée, ce prétendu courage civique s'évanouit aussitôt. C'est le cas, par exemple, lorsque l'on parle de la modification de la loi sur la Banque nationale et c'est plus encore le cas dans l'affaire qui nous occupe présentement. On prétend s'opposer au vote de l'initiative parce que l'on dit que ce serait un bouleversement. Est-ce que cela serait vraiment le cas?

L'initiative pose un certain nombre de principes. D'abord elle définit ses buts: elle veut éviter la hausse injustifiée des prix, elle veut prévenir la pénurie des logements, elle veut favoriser l'aménagement du territoire. Quant aux moyens de l'initiative, c'est essentiellement l'introduction du droit de préemption et l'introduction d'une expropriation moyennant indemnité, bien entendu. Notre collègue, M. Tschäpät, dans une interview qu'il a donnée à un hebdomadaire la semaine dernière, a déclaré que seuls des extrémistes pourraient défendre le point de vue d'une expropriation sans indemnité. Mais où sont-ils ces extrémistes? Je ne les vois pas dans ce Conseil, je ne les vois même pas sur nos bancs. Nous savons parfaitement que, dans la société dans laquelle nous vivons, il n'est pas possible d'envisager une expropriation sans indemnité et que toute expropriation doit faire l'objet d'une indemnité. Elle peut être décidée en raison de l'intérêt public.

Qu'est-ce alors que l'intérêt public? Ici, je voudrais aussi attirer votre attention sur l'arrêt du Tribunal fédéral du 14 novembre 1962 relatif à l'initiative déposée dans le canton de Genève. Cette initiative a été signée par 10 000 citoyens. Comme vous le savez, le Grand Conseil du canton de Genève a déclaré que cette initiative était inacceptable, qu'elle était anticonstitutionnelle et illégale. Notre collègue,

M. Dafflon, a recouru devant le Tribunal fédéral. Après un long échange de mémoires, le Tribunal fédéral a défini ce qu'était, selon lui, l'intérêt public. Il a défini aussi, d'une manière très claire, ce que pouvaient être les moyens d'intervention de la collectivité, c'est-à-dire de l'Etat (Confédération, cantons ou communes).

Parlant du droit de préemption qui était prévu par l'initiative genevoise comme il est prévu par celle du Parti socialiste et de l'Union syndicale suisse, le Tribunal fédéral déclare que cette initiative «constitue une mesure générale de politique sociale et économique... Qu'elle touche à l'intérêt public, cela n'est pas moins certain... Le problème du logement est un problème d'intérêt public. La collectivité tout entière y est intéressée, surtout lorsqu'il s'agit de la construction d'habitations à loyer modéré. En effet, la création de tels logements contribue notamment à maintenir la paix sociale et à lutter contre la hausse du coût de la vie.» Le même arrêt du Tribunal fédéral, auquel le Conseil fédéral fait allusion dans son rapport, ajoute encore: «L'intérêt public en jeu est suffisamment important pour que, malgré la situation qui pourrait favoriser les intérêts privés des personnes admises à occuper des logements, il puisse être considéré comme justifiant une expropriation.»

Vous m'accorderez qu'il est assez curieux, voire même assez piquant de constater que le pouvoir judiciaire précède le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et même, il faut le dire, le peuple, si l'on en juge par les votations qui ont eu lieu à Genève et à Zurich. Pourquoi donc le Tribunal fédéral est-il aussi catégorique, sinon parce que les juges ont effectivement constaté, compris et admis la nécessité de cette intervention de l'Etat, c'est-à-dire de la collectivité, pour sauvegarder les intérêts qu'ils estiment essentiels: avoir un toit, lutter contre l'anarchie, rechercher un plan, aménager le territoire, lutter contre la spéculation immobilière qui, chacun le reconnaît, est devenue une plaie.

Le moment est donc maintenant venu d'agir. Le Conseil fédéral nous dit qu'il a la volonté d'élaborer un projet dès que possible. Il nous donne l'assurance formelle qu'il poursuivra les travaux préparatoires sans aucune interruption. Que de promesses! La motion de M. Hofstetter qui nous est soumise aujourd'hui n'est d'ailleurs, elle aussi, qu'une promesse de plus puisqu'on sait que même la procédure de la motion, prétendument impérative, laisse quand même une très large liberté d'action au Conseil fédéral. Ces promesses ne peuvent pas nous satisfaire. D'ailleurs, si on avait voulu vraiment agir, si on avait voulu vraiment mettre sur pied un texte quelconque, on aurait eu le temps, depuis le 10 juillet 1963, de le faire. Combien d'années faudrait-il encore pour préparer un texte différent de celui que propose l'initiative? Nous partons, nous autres, de cet adage qu'«Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras», qu'il est urgent d'agir et nous disons très ouvertement que même si l'initiative devait être repoussée par le peuple et les cantons, nous espérons, nous pensons, nous sommes même certains qu'une forte pression populaire s'exercera et que par conséquent, si nous ne parvenons pas au but cette fois-ci, il sera nécessaire de revenir à la charge et finalement, nous y arriverons parce qu'il faut y arriver. Cependant, nous pensons que le plus tôt sera le mieux. Nous voterons donc la proposition de la minorité invitant le peuple et les cantons à accepter l'initiative.

Muheim: Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung. Die Bodenrechtsinitiative der Sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes hat eine merkwürdige Vorgeschichte. Kaum hatten diese beiden Gremien beschlossen, ein Volksbegehren gegen die Boden-

spekulation zu lancieren, wurde in vielen Zeitungen unseres Landes ein wahres Trommelfeuer gegen sie geschossen. Die Unterschriftensammlung war noch im Gange, als bereits Bücher darüber geschrieben wurden. Das Volksbegehren wurde, bevor es auch nur eingereicht war, nach Strich und Faden zerzaust; es wurde daran kein guter Faden mehr gelassen und es wurde interpretiert nach dem Wort: «Im Auslegen seid frisch und munter, was ihr nicht auslegt, legt ihr unter.»

Der Initiative wurde alles mögliche und unmögliche angehängt, um sie dann abzulehnen und zu bekämpfen. Es wurde ihr von vornherein unterschoben, sie wolle Grund und Boden in der Schweiz verstaatlichen, ja, sie wolle sogar das Privateigentum aufheben. Wir müssen heute mit allem Nachdruck auch von dieser Stelle aus gegen solche Unterschiebungen und gegen eine derartige Legendenbildung Stellung nehmen. Es ist weder das Ziel der Initiative, noch die Absicht der Initianten, den Boden zu verstaatlichen oder das Privateigentum aufzuheben. Ein solches Ziel könnte mit der Annahme der Initiative auch gar nicht erreicht werden. Die Initiative schlägt einen neuen Artikel 31 sexies unserer Bundesverfassung vor. Es ist nämlich so, dass diese Verfassungsbestimmung, auch wenn sie angenommen würde, gar nicht direkt anwendbar wäre, sondern gemäss dem Wortlaut des Textes selber eines Ausführungsgesetzes bedürfte. Ich bin hier mit der Auffassung unseres verehrten Herrn Kommissionspräsidenten, der der Versuchung einer Falschinterpretation nicht ganz hat widerstehen können, nicht einverstanden. Er hat den Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes aus der «Gewerkschaftlichen Rundschau» von 1963 zitiert. Aber ich muss Ihnen sagen: Ich habe den Text sofort hervorgehoben und festgestellt, dass das auch eine jener Interpretationen ist, die als falsch und unzutreffend bezeichnet werden müssen. Ich bedaure, das hier meinem Luzerner Kollegen gegenüber feststellen zu müssen.

Herr Jucker hat damals in der «Gewerkschaftlichen Rundschau» geschrieben, man sei sich darüber klar, dass die in Ziffer 3 für den Erlass der Ausführungsgesetzgebung genannte Frist von 3 Jahren eine *lex imperfecta* sei, eine nicht erzwingbare Vorschrift, dieser Passus sei hineingekommen, weil der Erlass einer Ausführungsgesetzgebung als dringlich erachtet werde. Aber daraus nun den Schluss zu ziehen, dass Kollege Jucker die Ansicht vertreten habe, es sei die Verfassungsbestimmung auch ohne Ausführungsgesetzgebung anwendbar, das ist meines Erachtens schon etwas kühn und etwas gekünstelt. Bei der Auslegung und Anwendung dieser Verfassungsbestimmung kommt es jedoch gar nicht entscheidend auf die Absicht der Initianten an und auch nicht darauf, was theoretisch irgendwie denkbar wäre, sondern es kommt wesentlich darauf an, was Sie, meine Herren, was die beiden eidgenössischen Räte bei der Gesetzgebung beschliessen und was auch in einem Referendum vor dem Volk bestehen kann. Es ist aber politisch völlig ausgeschlossen, dass ein Gesetz angenommen wird, das die Verstaatlichung von Grund und Boden bezweckte. Ein solches Gesetz müsste übrigens auch bei der praktischen Anwendung scheitern, weil ja bei jedem Erwerb von Grundstücken durch den Staat oder die Gemeinden ein Beschluss der zuständigen Behörden – oder gar des Volkes – zustandekommen müsste. Und woher sollte auch das Gemeinwesen das Geld nehmen, um allen Grund und Boden in der Schweiz zu erwerben?

Es schien mir doch notwendig, das zur Klarstellung unseres Standpunktes vorzuschicken, damit bei einer weiteren Diskussionen doch «Dichtung und Wahrheit» etwas besser auseinandergelassen werden.

Zum Bodenproblem: Es stellt sich hier die Frage, ob es überhaupt notwendig ist, die bestehende Bodenordnung zu ändern. Wenn man die Entwicklung und die Verhältnisse der letzten 20 Jahre betrachtet, wird man nicht in Abrede stellen können, dass die Beziehungen des Menschen zum Boden (und um das geht es ja im Grund der Dinge) sich unerfreulich, ja nachteilig gestaltet haben. Vor allem ist es die enorme Steigerung der Bodenpreise, die weit über die Geldentwertung hinausging und die sich als schwerer Nachteil unserer heutigen Ordnung erwies. Dass dabei die Bodenspekulationen auch ihr gut Stück Schuld auf dem Kerbholz hat, wird kaum bestritten werden können. Die Mietzinse und auch die ganzen Lebenshaltungskosten sind nicht zuletzt wegen dieser Bodenteuerung in die Höhe gegangen.

Als weiteren Nachteil, der auch bereits erwähnt wurde, müssen wir die Konzentrierung von Grund und Boden bei anonymen Gesellschaften, bei Trusts, bei Immobiliengesellschaften, und die Entpersönlichung des Eigentums, feststellen. Und endlich – ich möchte das nur noch stichwortartig sagen – ist es auch die planlose Verwendung, ich möchte sagen: die Verschwendung unseres ohnehin knappen Bodens nur nach dem privaten Interesse ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit, die einer rationalen Ordnung ruft, um ein erträgliches Zusammenleben auf unserem Raum zu gewährleisten.

Angesichts dieser Nachteile, die unter der bestehenden Bodenordnung festzustellen sind, sind nach unserer Meinung Vorkehren zur Verbesserung der Verhältnisse nötig. Es gibt zwar Kreise, die heute noch der Meinung sind, es sei ja eigentlich nicht so schlimm, es sei gar nicht nötig, dass der Bund in Sachen Landesplanung Kompetenzen erhalte; die Kantone und die Gemeinden würden schon zum Rechten sehen. Vor allem finden sie Massnahmen gegen die Steigerung der Bodenpreise und die Spekulation als überflüssig, weil die Konjunkturdämpfung ja auch die Bodenpreise gedämpft habe. Bei all dem dürfen wir nun aber doch nicht vergessen, dass das Preisniveau für Land und Boden nach wie vor auf einer erschreckenden Höhe steht. Wir haben den teuersten Boden der Welt, das dürfen wir wahrscheinlich hier schon feststellen, und es haben sich gar keine Tendenzen zu einer Herabsetzung dieser Preise abgezeichnet. Wir haben vielmehr weitere Auftriebe in den nächsten Jahrzehnten zu erwarten, vor allem mit Rücksicht auf die Bevölkerungszunahme, die kommen wird. Es ist daher unseres Erachtens unerlässlich, dass nicht nur Massnahmen für die Landesplanung getroffen werden, sondern dass auch gegenüber der ungerechtfertigten Steigerung der Bodenpreise Vorkehren getroffen werden, um ein sinnvolles und geordnetes Zusammenleben in Bund und Kantonen zu gewährleisten.

Zur Initiative selber: Sie stellt drei Ziele auf: Massnahmen gegen die ungerechtfertigte Steigerung der Grundstückpreise, für die Förderung der Landes-, Regional- und Ortsplanung, für die Verhütung von Wohnungsnot. Man macht der Initiative zum Vorwurf, dass die Zielsetzung sehr allgemein, sehr weit, sehr elastisch und unbestimmt sei. Ich möchte hier feststellen, dass die Motion des Herrn Hofstetter, die uns heute unterbreitet wird, noch viel, viel weiter, noch viel allgemeiner und unbestimmter ist. Er verlangt einfach eine Neuordnung des Bodenrechtes. Aber wie das dann aussehen soll, wird gar nicht gesagt. Diese unbestimmten Formulierungen, wie wir sie in der Initiative haben, sind nichts Aussergewöhnliches. Ich erinnere Sie daran, dass die Wirtschaftsartikel und überhaupt das Wirtschaftsverfassungsrecht typischerweise solche unbestimmten Begriffsbestimmungen enthält, dass aber bei der Inter-

pretation, durch die Gerichte zum Beispiel, immer eine restriktive Haltung eingenommen wird.

Mit Bezug auf den Umfang der Initiative möchte ich immerhin festhalten, dass sie nur das Grundeigentum betrifft, dass das Fahrniseigentum gar nicht berührt wird und damit die Eigentumsgarantie für diesen wichtigen Sektor überhaupt nicht zur Diskussion steht.

Die Initiative will dem Bund Kompetenzen geben für die Landesplanung. Da bin ich mit meinem Freunde, Kollega Fischer, nicht ganz einverstanden, der der Auffassung ist, dass die Initiative die Landwirtschaftszone nicht decke. Es ist von Landes-, Regional- und Ortsplanung die Rede. Das Herzstück jeder Landesplanung ist doch die Einteilung in verschiedene Zonen, insbesondere auch die Landwirtschaftszone. Es mag sein, dass das bestritten wird, dass das vielleicht kontrovers ist, aber ich glaube, darüber kann es doch keinen Zweifel geben. Man will also dem Bunde Kompetenzen für die Landesplanung einräumen. Aber, und das möchte ich gegenüber den föderalistischen Einwendungen sagen, es sollen die Kantone ja nicht ausgeschaltet werden. Sie sollen aber auch nicht nur angehört werden, sondern sie sollen nach unserer Initiative mitwirken, also kooperativer Föderalismus soll hier praktiziert werden.

Ich möchte mich noch kurz mit den Mitteln der Initiative befassen, die ja ganz besonders aufs Korn genommen werden. Ich darf darauf hinweisen, dass das Vorkaufsrecht und das Enteignungsrecht nicht etwa die einzigen Mittel sind, die die Initiative vorschlägt. Ich verweise auf Ziffer 1 des Initiativtextes, wo es ausdrücklich heisst, dass der Bund unter Mitwirkung der Kantone Massnahmen zur Erreichung der verschiedenen Zwecke zu treffen hat. Bei diesen Massnahmen kann es sich um Rechtsnormen handeln, es kann sich um finanzielle Beihilfen handeln, es kann sich um andere pragmatische Massnahmen handeln. In Ziffer 2 werden dann ausdrücklich noch zwei der möglichen Mittel genannt, nämlich Vorkaufsrecht und Enteignungsrecht; aber man darf der Initiative nun sicher den Vorwurf nicht machen, dass sie nur diese beiden Mittel vorsehe, sondern es sind noch viele andere Massnahmen gegeben, nämlich Landes- und Regionalpläne, Zonenpläne, Eigentumsbeschränkungen, Beschränkungen des Grundstückverkehrs, auch fiskalische Massnahmen, auch rein praktische Massnahmen in grosser Zahl, ich möchte sie hier nicht speziell aufzählen. Aber wir sind der Meinung, dass neben all diesen Mitteln auch das Mittel des gesetzlichen Vorkaufsrechts von Bund und Kantonen und auch eines erweiterten Enteignungsrechtes gegen Entschädigung einbezogen werden sollte. Wir haben diese beiden Mittel in den Text aufgenommen, weil wir im Hinblick auf die Tragweite dieser Eingriffe der Auffassung sind, dass sie in der Verfassung verankert sein sollten und weil dem Bund neben den Kantonen Kompetenzen eingeräumt werden sollten. Aber ich erkläre hier – wie in der Kommission, es ist bereits erwähnt worden –, dass nach unserer Auffassung das Vorkaufsrecht und das Enteignungsrecht nicht ein generelles und unbeschränktes sein kann, sondern nur ein spezielles und beschränktes Recht auf Vorkauf oder auf Enteignung. Die Voraussetzungen für das Vorkaufsrecht und für das Enteignungsrecht sind im Gesetz zu umschreiben, das eben als Ausführung zur Verfassungsvorschrift erlassen werden muss. Und als Voraussetzung müssen bestehende Baupläne und Zonenpläne angesehen werden. In diesem Sinne müssen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

Das Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand hat schon eine gewisse Bedeutung, besonders dann, wenn es unter anderem auf Gebiet beschränkt wird, das ohnehin früher

oder später in den Besitz der Öffentlichkeit kommen muss, weil die Öffentlichkeit für Anlagen des Bodens Bedarf hat. Mit dem Vorkaufsrecht kann der spekulative Zwischenhandel ausgeschaltet werden, womit sicher der Allgemeinheit gedient ist. Sodann liegt bei Baugebieten, die gehortet werden sollen – und wir haben diese Beispiele heute zur Genüge, dass man Terrain in einer Bauzone hortet, um die Preise noch weiter hinaufzutreiben –, durchaus im öffentlichen Interesse, wenn durch eine Enteignung, wenn es nicht anders geht, das Land seinem Zwecke, nämlich dem Bauzwecke, zugeführt werden kann. Wir wissen und sind überzeugt davon, dass ein solches durch das Gesetz ausgestaltetes Vorkaufs- und Enteignungsrecht ein wirksames Instrument einer Bodenordnung sein könnte, durch welches der spekulative Erwerb oder die Hortung, die ebenfalls mit spekulativer Absicht vorgenommen wird, ausgeschaltet und Bauland der Erschliessung oder Überbauung zugeführt werden kann.

Ich möchte vor allem noch darauf hinweisen, dass Befürchtungen, durch dieses Vorkaufsrecht oder durch das erweiterte Enteignungsrecht werde der Boden kollektiviert, durchaus fehl am Platz sind. Wir haben zwei Beispiele in europäischen Staaten, die zeigen, dass sich diese Mittel keineswegs so auswirken. Im Bundesbaugesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1960 besteht ein gesetzliches Vorkaufsrecht, gestützt auf Bebauungspläne, an Grundstücken für Gemeinbedarf und sogar auf unbebauten und bebauten Grundstücken zur Lenkung und Förderung der Bautätigkeit. Ich habe noch nie gehört, dass deswegen der Grundbesitz in der Bundesrepublik Deutschland in staatliche Hände übergegangen wäre oder dass das Privateigentum deswegen ausgehöhlt oder aufgehoben worden wäre. Das zweite Beispiel sind die Niederlande. In den Niederlanden haben die Gemeinden, gestützt auf Regionalpläne, sogar das Enteignungsrecht zugunsten des Wohnungsbaues und der Industrieansiedlung, ja sogar auf Land für Erholungszwecke. Ich darf feststellen, dass in diesen beiden Ländern Deutschland und Holland diese Instrumente und diese Bodenordnung unbestritten sind. Ich glaube daher, dass wir auch bei uns zu einer vernünftigen Handhabung kommen könnten. Natürlich müssen die Voraussetzungen im Gesetz umschrieben werden.

Noch ein letztes Wort zur Frage der Entschädigung: Wir haben in unserer Initiative ausdrücklich eine Entschädigung bei Enteignung vorgesehen. Es ist uns natürlich sofort zum Vorwurf gemacht worden, man wisse nicht welche Entschädigung, ob es eine volle Entschädigung, der volle Verkehrswert sei, oder ob es nur eine reduzierte Entschädigung sei. Man muss sich natürlich schon die Frage stellen, ob in allen Fällen bei unserem abnormal hohen Preisniveau der volle Verkehrswert zu vergüten ist. Diese Frage ist besonders kritisch; das hat auch der Bundesrat in seiner Botschaft festgestellt, bei Bauerwartungsland oder bei Rohbauland, wo wir ja eine besonders grosse Preishausse festzustellen haben. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass durch die Anlegung einer Bauzone die Preise sofort stark in die Höhe gehen, und es stellt sich hier schon die Frage – und darüber müsste man dann bei der Gesetzgebung diskutieren –, ob in solchen Fällen nicht eine angemessene Entschädigung an Stelle einer vollen Entschädigung auszurichten wäre. Für uns ist klar, dass bei der Enteignung eine bestehende Nutzung, das investierte Kapital mit Zins und Zinseszins und sogar noch die Geldentwertung ohne weiteres entschädigt werden müssen, und dass die Entschädigung genügend sein muss, damit Realersatz beschafft werden kann. Aber ich muss Ihnen auf der andern Seite sagen, dass wir für spekulative, völlig unver-

diente Gewinne, die nur gestützt auf die allgemeine Entwicklung und die Zonenplanung erzielt werden, wenig Verständnis haben. Und es sollte hier sicher möglich sein, mit einer angemessenen Entschädigung das Richtige zu treffen. Es ist aber nicht möglich, diese ganze Entschädigungsfrage in der Verfassung selber zu regeln; das muss im Gesetz geschehen, was ja verschiedene Vorschläge ebenfalls proponierten. Wenn daher die Initiative das gleiche tut – sie hält lediglich den Entschädigungsgrundsatz fest, verweist aber das weitere auf ein Gesetz –, so darf man ihr deswegen keinen Vorwurf machen, weil man diese Frage richtigerweise nicht auf der Verfassungsstufe regeln kann.

Zum Schluss empfehle ich Ihnen, dem Minderheitsantrag zuzustimmen und dem Volk die Zustimmung zur Initiative zu empfehlen. Die Mängel der heutigen Bodenordnung sind offensichtlich. Die Neuordnung des Bodenrechtes ist notwendig. Bei aller Respektierung des Privateigentums muss die fast absolute Bodenfreiheit des Einzelnen im Interesse aller eingeschränkt werden. Das Grundeigentum hat dem Gemeinwohl zu dienen, seine soziale Funktion und seine sozialen Bindungen sind stärker als bisher zu betonen. Nur eine solche Revision unseres Bodenrechtes wird das Zusammenleben der immer zahlreicher werdenden Bevölkerung in unserem Lande auf engem Raum befriedigend und verträglich gestalten helfen.

Stadlin: Die heutige Diskussion über das Bodenproblem zeigt uns wieder einmal eine alte eidgenössische politische Grundregel auf, nämlich dass es unsere Aufgabe ist, den richtigen Weg zu erarbeiten zwischen der persönlichen Freiheit des Bürgers und der Rücksichtnahme auf die Interessen der Allgemeinheit, des Volksganzen. Dabei werden wir nach meinem Dafürhalten die ebenso bewährten bisherigen Prinzipien beobachten müssen, indem wir von der persönlichen Freiheit ausgehen und diese nur so weit einschränken, als es absolut notwendig ist. Aus diesem Grund müssen wir das heute zur Diskussion gestellte Volksbegehren ablehnen, weil der darin anvisierte Weg nicht der richtige sein kann, weil er deutlich das private Grundeigentum zugunsten einer Überführung in den öffentlichen Besitz anvisiert. Herr Kollege Muheim hat das zwar soeben bestritten. Ich kann aber auch andere Redner zitieren, zum Beispiel Herrn Dr. Pesch, der sich einmal in Zürich geäußert hat, dass man eben doch mit der damaligen Zürcher Initiative die sozialdemokratischen politischen Richtlinien anvisiert hat. Und weil das eben so ist, so wird bestimmt das Schweizervolk die Initiative – Volk und Stände – nicht annehmen. Die Abstimmungen in den Kantonen Zürich und Genf haben uns das deutlich gezeigt, und ich bin überzeugt, dass auch die Initianten sich diesbezüglich keine Illusionen machen.

Aber ebenso unbestritten ist die zweite Feststellung, dass es sich bei der Bodenfrage tatsächlich um ein echtes, bedeutsames Problem handelt, das eine Lösung fordert, die mit zunehmender Übervölkerung unseres Landes immer dringender wird. Aus der Botschaft des Bundesrates zur vorliegenden Initiative geht hervor, dass die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages deshalb nicht möglich gewesen sei, weil die Meinungen über einen solchen in der schweizerischen Öffentlichkeit allzusehr auseinandergingen.

Ich möchte keineswegs bestreiten, dass es sich bei der Bodenrechtsfrage um eine schwierige Materie handelt, weil neben den ideellen Werten auch bedeutsame rechtliche und vor allem auch wirtschaftliche Interessen auf dem Spiele stehen. Trotzdem ist es bedauerlich – ich möchte meiner Enttäuschung hier ebenfalls Ausdruck geben –, dass wir

heute noch nicht zu einer Lösung gekommen sind. Die zur Diskussion stehenden Fragen sind nämlich schon seit Jahren bekannt. Sie wurden seit langem in der Öffentlichkeit diskutiert, und es wurden bereits auch schon Abklärungen geschaffen, die durchaus beachtenswert sind. Es sei nur an die Diskussionen und die Vorarbeiten im Schweizerischen Juristenverein erinnert oder an die verdienstvollen Abklärungen durch die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung.

Einmal dürfte sich doch recht weitgehend die Erkenntnis in der schweizerischen Öffentlichkeit durchgesetzt haben, dass das Prinzip der Eigentumsgarantie, so wie es durch die Praxis des Bundesgerichtes bereits verarbeitet worden ist, in der Bundesverfassung auch verankert werden sollte. Ferner besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass wir auf eidgenössischer Ebene eine Zonenplanung benötigen, um der Bodenverteuerung und der Bekämpfung der Streubauweise zu steuern. Die Einführung von Bauzonen und Landwirtschaftszonen ist das Mittel, um einerseits eine bessere Ausnützung des Bodens für den Wohnungsbau und für die industriellen und die gewerblichen Betriebe zu erreichen und andererseits die Bodenpreise für die Landwirtschaft in erträglichen Grenzen zu halten.

Auch in der heiklen Frage der Entschädigungspflicht für Baubeschränkungen bestehen Erkenntnisse, die zu tragbaren Lösungen führen. Eine extreme Ausgestaltung der Entschädigungspflicht der öffentlichen Hand für Baubeschränkungen, namentlich in der Landwirtschaftszone, kann nicht in Frage kommen, weil sonst die Verwirklichung von Landwirtschaftszonen schon aus Kostengründen unmöglich wäre. Richtig wird doch das Prinzip sein, dass Baubeschränkungen keine Entschädigungspflicht begründen, dass aber dort, wo ein Grundeigentümer durch die Einschränkung wie bei einer Expropriation betroffen würde, volle Entschädigung zu leisten wäre. Man spricht in einem solchen Falle bekanntlich von der sogenannten materiellen Enteignung. Es darf auch noch daran erinnert werden, dass das Bundesgericht in der Frage der Entschädigung bei Eingriffen der öffentlichen Hand in das Eigentumsrecht wegweisende Entscheide gefällt hat. In diesem Zusammenhang kann vielleicht auch noch auf die Richtlinien hingewiesen werden, die im Entwurf zu einem neuen aargauischen Baugesetz niedergelegt sind. Und schliesslich dürfte auch noch darüber weitgehende Einigkeit bestehen, dass das neue Bodenrecht nur in Zusammenarbeit von Bund und Kantonen verwirklicht werden kann, wobei der Bund lediglich die Verfassungsgrundlage und die Rahmengesetzgebung zu schaffen hat, welche die Grundregeln enthalten. Die Durchführung kann weitgehend den Kantonen überlassen werden, die den gegebenen Verhältnissen besser Rechnung zu tragen vermögen als eine allzu starke einheitliche Regelung.

Wie Sie sehen, besteht in der Bodenrechtsfrage doch schon eine recht bedeutsame Grundlage für eine unité de doctrine. In der Öffentlichkeit hat sich die Erkenntnis, dass in dieser Angelegenheit von Bundes wegen etwas zu geschehen habe, weil der Bedarf an Grund und Boden immer grösser wird, allgemein durchgesetzt. Ich möchte daher abschliessend nochmals der Erwartung Ausdruck geben, dass der Bundesrat bzw. das Justiz- und Polizeidepartement nach der Ablehnung des vorliegenden Initiativbegehrens mit aller Energie an einen Entwurf zu einer Verfassungsbestimmung über das Bodenrecht herantritt. Aus diesem Grunde habe ich auch die Motion von Herrn Kollega Hofstetter unterzeichnet.

Ich möchte Ihnen empfehlen, auf den Antrag des Bundesrates zur Vorlage und auf den Antrag der Kommissionmehrheit einzutreten und demselben zuzustimmen.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Vormittagssitzung vom 28. September 1966

Séance du 28 septembre 1966, matin

Vorsitz – Présidence: M. Graber

9473. Volksbegehren gegen die Bodenspekulation. Bericht des Bundesrates
Initiative populaire contre la spéculation foncière. Rapport du Conseil fédéral

Siehe Seite 498 hiervor – Voir page 498 ci-devant
Fortsetzung – Suite

Leuenberger: Wieder einmal befindet sich unser Rat mitten in einer Monstredebatte und noch stehen einige ausgewiesene Kenner der Bodenrechtsfrage auf der Rednerliste. Obwohl ich mich nicht zu diesen zählen kann und darf, musste ich mich zum Wort melden, weil sich doch auch noch der sogenannte gewerkschaftliche Flügel unserer Fraktion hören lassen sollte. Erwarten Sie aber nicht, dass ich etwa viel Neues zur Diskussion beitragen könnte, nachdem meine Fraktionsfreunde Grütter, Wyss und Muheim die zur Beratung stehende Initiative gut und überzeugend verteidigt haben. Aber es steht ja schliesslich ein gemeinsames Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes zur Beratung und ausserdem veranlassen mich einige der gestern gefallenen Voten zu einer Präzisierung unserer Haltung.

Absolut zutreffend ist übrigens schon in der Presse angedeutet worden, dass gewerkschaftliche Kreise sich der sachlichen Problematik der Initiative bewusst seien und wiederholt zu verstehen gegeben hätten, dass sie nicht abgeneigt gewesen wären, die goldene Brücke eines Gegenvorschlages zu beschreiten. Mindestens diesbezüglich stand der Gewerkschaftsbund als Partner der Initiative ja nicht allein. Erst gestern noch hat Kollege Grütter, der Präsident der Sozialdemokratischen Partei, noch einmal durchblicken lassen, dass auch er und die Partei zur Prüfung eines Gegenvorschlages bereit gewesen seien. Unrichtig ist nur, die vorhanden gewesene Bereitschaft zur Prüfung eines Gegenvorschlages nachträglich so interpretieren zu wollen, als ob die gewerkschaftlichen Bemühungen um einen Brückenschlag lediglich dem Zweck zu dienen gehabt hätten, den Rückzug des Volksbegehrens zu erreichen, um einer angeblich todsicheren Abstimmungsniederlage entgegen zu können. Man nehme doch endlich zur Kenntnis, dass uns nicht einmal ein eventuell verwerfender Volksentscheid erschrecken kann. Wenn wir, um bei diesem Punkt zu bleiben, eine Abstimmungsniederlage in Rechnung stellen müssen, dann höchstens darum, weil das erforderliche Ständemehr nicht erreicht werden könnte. Im übrigen – um auch das bei dieser Gelegenheit zu unter-

streichen – sind wir uns absolut im klaren darüber, in welcher Weise und mit welchem Einsatz die «First-class-Parlamentarier» unserer Räte sich anstrengen werden, zu gegebener Zeit dem Stimmvolk das Gruseln vor unserem Volksbegehren beizubringen. Diesbezüglich haben wir bisher erst einige noch verdaubare Kostproben serviert erhalten.

Mit gleicher Bestimmtheit wiederhole ich auch die in Sils zu Protokoll gegebene Erklärung, dass für die Gewerkschaften keine parteipolitischen Absichten und Spekulationen auf dem Spiele stehen, sondern dass es ihnen in allererster Linie um das Zustandekommen einer ausreichenden verfassungsrechtlichen Grundlage für die Regional- und Landesplanung geht. Ich füge bei: Würde diese dringende und wichtige Aufgabe ernsthaft in Angriff genommen oder wäre sie bisher schon ernsthaft in Angriff genommen worden, dann wäre der Hauptzweck unserer Initiative erreicht. Damit ist auch das gemeinsame Vorgehen des Gewerkschaftsbundes mit der Sozialdemokratischen Partei ins richtige Licht gerückt. Ausgehend von dieser Betrachtungsweise lege ich Wert darauf, meinen weiteren Ausführungen folgende Erklärung vorzuschicken:

1. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund steht nach wie vor zu dem gemeinsam mit der Sozialdemokratischen Partei lancierten Volksbegehren.

2. Wenn nicht vor Ablauf der gesetzlichen Frist ein für die Initianten vertretbarer Gegenvorschlag zustandekommen kann, wird er (der Gewerkschaftsbund) an seiner bisherigen Stellungnahme festhalten.

Im Anschluss an das, was meine Fraktionskollegen Grütter, Wyss und Muheim ausgeführt haben, muss auch unsererseits daran erinnert werden, dass der Gewerkschaftsbund seit Jahren – und nicht nur in seinem neuen Arbeitsprogramm – auf die steigende Bevölkerungszahl und die immer knapper werdenden Bodenreserven hingewiesen und daraus gefolgert hat, es müssten Massnahmen ergriffen werden, um ein weiteres Ansteigen der Bodenpreise und eine weitere regellose bauliche Entwicklung in der Schweiz zu verhindern. Unablässig postulierte der Gewerkschaftsbund den Ausbau der regionalen Landesplanung, die Reform des Bodenrechtes und die Schaffung moderner Baugesetze und Bauordnungen. Die Aufzählung aller diesbezüglichen Schritte und Bemühungen will ich Ihnen ersparen. Der Hinweis dürfte genügen, dass der Gewerkschaftsbund in unzähligen Vorstössen, Eingaben und Vernehmlassungen die Unterstützung aller Bestrebungen zur Rationalisierung des Wohnungsbaues, die Normalisierungen und Standardisierung einer grossflächigen und einheitlichen Überbauung der noch vorhandenen Bodenreserven immer und jederzeit als unerlässlich, dringend und unaufschiebbar bezeichnet hat. Das – und nicht die Verfolgung parteipolitischer Absichten – sind die Gründe, warum der Schweizerische Gewerkschaftsbund mit der Sozialdemokratischen Partei eine verfassungsrechtliche Grundlage für seinen Kampf gegen die Bodenspekulation als eine der dringendsten Landesaufgaben anstrebt. Und das ist auch der Grund, warum gerade der Gewerkschaftsbund bis in die letzten Tage und Stunden hinein mit der Wünschbarkeit und mit der Möglichkeit rechnete, der Bundesrat werde sich vielleicht doch noch für einen Gegenvorschlag entscheiden können.

Heute wissen wir allerdings, dass diese Möglichkeit – mindestens in zeitlicher Hinsicht – kaum mehr besteht. Aus den bereits genannten Gründen bedauern wir das, aber im Gegensatz zu einigen meiner Vorredner halten wir dafür, dass es möglich gewesen wäre, einen auch für uns vertretbaren Gegenvorschlag zu konzipieren. – Ich muss mich

Volksbegehren gegen die Bodenspekulation. Bericht des Bundesrates

Initiative populaire contre la spéculation foncière. Rapport du Conseil fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9473
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.09.1966
Date	
Data	
Seite	498-522
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 481

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Ich möchte Ihnen empfehlen, auf den Antrag des Bundesrates zur Vorlage und auf den Antrag der Kommissionmehrheit einzutreten und demselben zuzustimmen.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Vormittagssitzung vom 28. September 1966

Séance du 28 septembre 1966, matin

Vorsitz – Présidence: M. Graber

9473. Volksbegehren gegen die Bodenspekulation. Bericht des Bundesrates
Initiative populaire contre la spéculation foncière. Rapport du Conseil fédéral

Siehe Seite 498 hiervor – Voir page 498 ci-devant
Fortsetzung – Suite

Leuenberger: Wieder einmal befindet sich unser Rat mitten in einer Monstredebatte und noch stehen einige ausgewiesene Kenner der Bodenrechtsfrage auf der Rednerliste. Obwohl ich mich nicht zu diesen zählen kann und darf, musste ich mich zum Wort melden, weil sich doch auch noch der sogenannte gewerkschaftliche Flügel unserer Fraktion hören lassen sollte. Erwarten Sie aber nicht, dass ich etwa viel Neues zur Diskussion beitragen könnte, nachdem meine Fraktionsfreunde Grütter, Wyss und Muheim die zur Beratung stehende Initiative gut und überzeugend verteidigt haben. Aber es steht ja schliesslich ein gemeinsames Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes zur Beratung und ausserdem veranlassen mich einige der gestern gefallenen Voten zu einer Präzisierung unserer Haltung.

Absolut zutreffend ist übrigens schon in der Presse angedeutet worden, dass gewerkschaftliche Kreise sich der sachlichen Problematik der Initiative bewusst seien und wiederholt zu verstehen gegeben hätten, dass sie nicht abgeneigt gewesen wären, die goldene Brücke eines Gegenvorschlages zu beschreiten. Mindestens diesbezüglich stand der Gewerkschaftsbund als Partner der Initiative ja nicht allein. Erst gestern noch hat Kollege Grütter, der Präsident der Sozialdemokratischen Partei, noch einmal durchblicken lassen, dass auch er und die Partei zur Prüfung eines Gegenvorschlages bereit gewesen seien. Unrichtig ist nur, die vorhanden gewesene Bereitschaft zur Prüfung eines Gegenvorschlages nachträglich so interpretieren zu wollen, als ob die gewerkschaftlichen Bemühungen um einen Brückenschlag lediglich dem Zweck zu dienen gehabt hätten, den Rückzug des Volksbegehrens zu erreichen, um einer angeblich todsicheren Abstimmungsniederlage entgegen zu können. Man nehme doch endlich zur Kenntnis, dass uns nicht einmal ein eventuell verwerfender Volksentscheid erschrecken kann. Wenn wir, um bei diesem Punkt zu bleiben, eine Abstimmungsniederlage in Rechnung stellen müssen, dann höchstens darum, weil das erforderliche Ständemehr nicht erreicht werden könnte. Im übrigen – um auch das bei dieser Gelegenheit zu unter-

streichen – sind wir uns absolut im klaren darüber, in welcher Weise und mit welchem Einsatz die «First-class-Parlamentarier» unserer Räte sich anstrengen werden, zu gegebener Zeit dem Stimmvolk das Gruseln vor unserem Volksbegehren beizubringen. Diesbezüglich haben wir bisher erst einige noch verdaubare Kostproben serviert erhalten.

Mit gleicher Bestimmtheit wiederhole ich auch die in Sils zu Protokoll gegebene Erklärung, dass für die Gewerkschaften keine parteipolitischen Absichten und Spekulationen auf dem Spiele stehen, sondern dass es ihnen in allererster Linie um das Zustandekommen einer ausreichenden verfassungsrechtlichen Grundlage für die Regional- und Landesplanung geht. Ich füge bei: Würde diese dringende und wichtige Aufgabe ernsthaft in Angriff genommen oder wäre sie bisher schon ernsthaft in Angriff genommen worden, dann wäre der Hauptzweck unserer Initiative erreicht. Damit ist auch das gemeinsame Vorgehen des Gewerkschaftsbundes mit der Sozialdemokratischen Partei ins richtige Licht gerückt. Ausgehend von dieser Betrachtungsweise lege ich Wert darauf, meinen weiteren Ausführungen folgende Erklärung vorzuschicken:

1. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund steht nach wie vor zu dem gemeinsam mit der Sozialdemokratischen Partei lancierten Volksbegehren.

2. Wenn nicht vor Ablauf der gesetzlichen Frist ein für die Initianten vertretbarer Gegenvorschlag zustandekommen kann, wird er (der Gewerkschaftsbund) an seiner bisherigen Stellungnahme festhalten.

Im Anschluss an das, was meine Fraktionskollegen Grütter, Wyss und Muheim ausgeführt haben, muss auch unsererseits daran erinnert werden, dass der Gewerkschaftsbund seit Jahren – und nicht nur in seinem neuen Arbeitsprogramm – auf die steigende Bevölkerungszahl und die immer knapper werdenden Bodenreserven hingewiesen und daraus gefolgert hat, es müssten Massnahmen ergriffen werden, um ein weiteres Ansteigen der Bodenpreise und eine weitere regellose bauliche Entwicklung in der Schweiz zu verhindern. Unablässig postulierte der Gewerkschaftsbund den Ausbau der regionalen Landesplanung, die Reform des Bodenrechtes und die Schaffung moderner Baugesetze und Bauordnungen. Die Aufzählung aller diesbezüglichen Schritte und Bemühungen will ich Ihnen ersparen. Der Hinweis dürfte genügen, dass der Gewerkschaftsbund in unzähligen Vorstössen, Eingaben und Vernehmlassungen die Unterstützung aller Bestrebungen zur Rationalisierung des Wohnungsbaues, die Normalisierungen und Standardisierung einer grossflächigen und einheitlichen Überbauung der noch vorhandenen Bodenreserven immer und jederzeit als unerlässlich, dringend und unaufschiebbar bezeichnet hat. Das – und nicht die Verfolgung parteipolitischer Absichten – sind die Gründe, warum der Schweizerische Gewerkschaftsbund mit der Sozialdemokratischen Partei eine verfassungsrechtliche Grundlage für seinen Kampf gegen die Bodenspekulation als eine der dringendsten Landesaufgaben anstrebt. Und das ist auch der Grund, warum gerade der Gewerkschaftsbund bis in die letzten Tage und Stunden hinein mit der Wünschbarkeit und mit der Möglichkeit rechnete, der Bundesrat werde sich vielleicht doch noch für einen Gegenvorschlag entscheiden können.

Heute wissen wir allerdings, dass diese Möglichkeit – mindestens in zeitlicher Hinsicht – kaum mehr besteht. Aus den bereits genannten Gründen bedauern wir das, aber im Gegensatz zu einigen meiner Vorredner halten wir dafür, dass es möglich gewesen wäre, einen auch für uns vertretbaren Gegenvorschlag zu konzipieren. – Ich muss mich

aus Ihnen sicher verständlichen Gründen den Ausführungen meiner Fraktionskollegen anschliessen, die unter anderem festgehalten haben, dass durch die Erheblich-erklärung vieler und verschiedener parlamentarischer Vorstösse und Motionen der Bundesrat rechtzeitig mit der Aufgabe betraut worden ist, Massnahmen gegen die schädliche Boden- und Häuserspekulation sowie die übermässige Bereicherung im Grundstückerwerb zu ergreifen.

Kollege Grütter hat dem Bundesrat gestern den guten Willen zugestanden, dass er jetzt wenigstens und endlich bereit sei, ernsthafte Schritte zu einer Lösung der Bodenrechtsfrage einzuleiten. Gleichzeitig hat aber auch er bezweifelt, dass es dem Bundesrat überhaupt gelingen werde, eine bessere, eine ausgewogenere, eine tragbarere Vorlage zu finden, als sie von uns vertreten wird. Trotzdem Herr Kollega Hofstetter und andere Votanten so getan haben, als ob sie diesbezüglich an die bundesrätlichen Verhandlungskünste glauben, ist es aufrichtiger, davon auszugehen, dass der Bundesrat nur dann Erfolg haben wird, wenn er jenen Kreisen Zugeständnisse macht, denen jede, selbst die geringste Einschränkung der Eigentumsrechte, einen Greuel bedeutet, jenen Kreisen und Kräften, die im Grunde genommen nicht einmal die ernsthafte Prüfung der Weiterentwicklung des Bodenrechtes für notwendig erachten.

Gestern hat mir ein befreundeter Ratskollege ein Zitat von Heinrich Heine in die Hand gespielt. Es lautet: «Und da keiner wollte leiden, dass der andere für ihn zahle, zahlte keiner von den beiden.» Mit dieser Charakterisierung jener Sorte Eidgenossen, die nur zum Nehmen, aber nie und in keiner Weise zum Geben bereit sind, komme ich auf den Entscheid unserer Ratskommission zurück, über dessen Zustandekommen auch gestern hier im Rat so viel Rühmlisches fabuliert worden ist. Besonders erstaunt hat mich der Versuch der «Neuen Zürcher Zeitung», welche die in Sils zustandegekommene Front der Neinsager in bezug auf unsere Initiative als klar, als eindeutig und stark deklarieren wollte. In Tat und Wahrheit war das in keiner Weise so. Im Gegenteil! In Sils ist eher eine sehr merkwürdige Front zusammengeschiedet worden. Klar und eindeutig war diese bürgerliche Front ja lediglich in der Ablehnung unseres Volksbegehrens, während die in der Bodenfrage selbst so verschiedenen und gegensätzlich gelagerten Interessen auch in Sils nicht auf einen Nenner gebracht werden konnten. Ich glaube sogar, mindestens vier Lager festgestellt zu haben: 1. dasjenige der Befürworter unseres Volksbegehrens, 2. dasjenige der Kommissionsmitglieder, die mit dem Bundesrat bereit gewesen wären, den Initianten wenigstens zugute zu halten, dass sie die Prüfung der Weiterentwicklung des Bodenrechtes beschleunigten und vertieften und die den Bundesrat zu weiteren Bemühungen ermuntern wollten. Das dritte Lager bestand aus den Ratskollegen, die – und ich sage das mit besonderer Betonung – ganz offensichtlich nur deshalb dem Bundesrat nicht in die Arme fallen wollten, weil sie zum voraus von der Aussichtslosigkeit seiner weiteren Bemühungen überzeugt sind. Schliesslich meldete sich die vierte, zahlenmässig kleine, dafür sehr einflussreiche und vor allem finanzkräftige Gruppe der ganz grundsätzlich und entschieden Gegner jeder Lösung in der Bodenrechtsfrage.

So, wie ich ihn zu kennen glaube, wird sich bestimmt noch unser Ratskollege Dr. Raissig zu diesem vierten Lager bekennen, und uns auch hier im Rat eröffnen, was seine Haus- und Grundeigentümer bzw. die hinter diesen stehenden Kräfte von unserem Volksbegehren, aber nicht nur von unserem Volksbegehren, sondern auch von even-

tuell weiteren Bemühungen des Bundesrates, halten. Es wird wahrscheinlich sehr wenig sein. Im übrigen war es in Sils so, dass ich die stundenlangen Auseinandersetzungen als einen Streit um Worte bezeichnet habe, die am zutreffendsten mit Goethe illustriert werden könnten, der einmal sagte: «Mit Worten lässt sich trefflich streiten, mit Worten ein System bereiten.»

Mit diesen wenigen Bemerkungen möchte ich nach den zutreffenden Ausführungen des Kollegen Muheim darauf verzichten, auf die Einwände der Gegner unseres Volksbegehrens näher einzutreten. Aber für die Gewerkschaften muss ich dem Bedauern Ausdruck geben, dass schon in Sils – und auch gestern wieder hier im Rate – die eindrucksvollen Mahnungen und Warnungen von Bundesrat Tschudi viel zu leicht genommen und viel zu leicht gewogen worden sind, dass in sträflicher Weise den Folgen der Industrialisierung, dem Bau neuer Verkehrsanlagen und den Begleiterscheinungen des Tourismus freier Lauf gelassen wird, bis einmal im Mittelland eine fast zusammenhängende, unregelmässige und hässliche Besiedelung nicht mehr korrigiert und repariert werden kann. Bereits stösst man bei der Wasserversorgung auf Schwierigkeiten, und durch Lärm- und Luftverpestung wird die Gesundheit der Bevölkerung bedroht. Den auf dem Wohnungsmarkt entstandenen Schwierigkeiten kann auch kaum mehr begegnet werden. Dabei sollen die technische und die wirtschaftliche Entwicklung nicht behindert werden. Es muss die Feststellung von Landreserven, von Landwirtschaftszonen, die Sicherung von Erholungsräumen garantiert und die Ausscheidung von Wohn- und Industriegebieten ermöglicht werden. Wie lange? hat gestern auch Kollege Grütter gefragt. Und wie lange?, so frage ich auch Sie, werden die Herren Bärlocher, Grass, Fischer, Jaunin, Raissig und Tschanz warten wollen, bis endlich eingesehen wird, dass eine falsch verstandene Freiheit den Lebensinteressen des ganzen Volkes widerspricht? Das Grundeigentum darf und kann nicht höchstes und heiligstes absolutes Gut unseres Volkes sein. Natürlich bedingen staats- oder rechtsstaatliche Prinzipien, dass der Grundeigentümer, der zum Wohl der Allgemeinheit eine Einschränkung in der Nutzung seines Bodens auf sich nimmt, angemessen entschädigt werde. Wenn aber der Boden zu stark vermaterialisiert und verkommerzialisiert wird, wenn zum Beispiel ein Bauverbot oder eine Baueinschränkung zu einem Verkehrswert, der eher ins Reich der Phantasie gehört, entschädigt werden sollte, dann muss der Eingriff in das Privateigentum erfolgen können. Hier liegt die Crux. Und das ist die Gewissensfrage auch für diejenigen Ratskollegen, die zwar einsehen, dass etwas zu geschehen hat, die aber nicht oder wenigstens noch nicht so weit vorpellen wollen, wie wir es tun.

Ich schliesse also mit dem Bekenntnis, dass auch die Gewerkschaften gewillt sind, den Kampf um ihr Volksbegehren mit aller Entschiedenheit zu führen. Sollten wir diesen Kampf verlieren, dann werden wir dafür sorgen, dass auch diejenigen nicht auf ihre Rechnung kommen – das heisst, dass auch für jene ihre Rechnung nicht aufgeht –, die aus einem für uns negativen Volksentscheid schliessen wollten, ein Nein der Stimmbürger bedeute, eine Regelung der Bodenrechtsfrage sei für alle Zeiten verhindert und könne als abgeschlossen betrachtet werden.

M. Chevallaz: Je ne veux pas reprendre ici l'argumentation très complète donnée par MM. les rapporteurs et qui nous conduit à proposer le rejet de l'initiative. Cette dernière en effet – qui soulève un problème essentiel – est à la fois décevante par ce qu'elle dit et inquiétante par ce

qu'elle ne dit pas. Décevante, car il nous paraît illusoire de prétendre lutter contre la spéculation et contre la hausse des terrains en conférant à la Confédération et aux cantons un droit de préemption et d'expropriation du sol. En effet, dans les conditions actuelles régissant la préemption et l'expropriation, on provoquerait tout juste la surenchère et la hausse, à moins que l'on entende – c'est ce que l'initiative ne dit pas et c'est par quoi elle est inquiétante dans son imprécision –, à moins donc que l'on entende fixer d'une manière arbitrairement avantageuse pour l'Etat les conditions de la préemption et de l'expropriation pour en faire l'instrument à bon compte d'une nationalisation du sol.

Mais si ce texte imprécis est plus important par ce qu'il ne dit pas que par ce qu'il promet, si l'on comprend ses initiateurs d'avoir, trois ans durant, vécu dans l'attente d'un contreprojet fédéral, il n'en reste pas moins nécessaire de fixer dans la Constitution les normes d'un droit foncier correspondant aux conditions de notre temps, aux exigences d'un aménagement rationnel du territoire et aux préoccupations de l'agriculture, assurant en même temps les droits de la propriété contre tout arbitraire. Car nous ne saurions en la matière nous contenter indéfiniment de l'empirisme et de la jurisprudence fédérale, si raisonnable soit-elle.

Or, ce problème du droit foncier qui déborde largement celui de la spéculation immobilière, pour le moment enrayée, est à l'étude depuis plus de vingt ans. Il a fait l'objet, particulièrement dans la dernière décennie, de nombreuses interventions parlementaires. Des commissions d'experts restreintes, élargies, des communautés de travail s'en sont préoccupées dès 1957. Des avis de droit multiples ont été donnés. On a procédé, sur la base d'un premier contreprojet, à une très large consultation des organisations économiques et des cantons. Des économistes, des juristes se sont amplement exprimés. Il semble que l'on avait en main tous les éléments nécessaires à l'élaboration d'un contreprojet définitif susceptible d'être soumis au parlement, c'est-à-dire tous les éléments nécessaires à une prise de position, à une décision politique du Conseil fédéral, puis des Chambres.

Or, au lieu de déboucher sur le texte d'un contreprojet, nous assistons aujourd'hui à la création d'une nouvelle commission d'experts. Je ne conteste pas, il s'en faut, la nécessité de prendre en toute chose l'avis des juristes et le conseil des économistes. Je conteste encore moins la très grande compétence des neuf sages appelés à la super-expertise et à l'accomplissement du grand œuvre. Mais je pense qu'il faut savoir passer, à un moment donné – ce moment est échu – de la documentation et de la science des experts à la décision politique, à une décision qui ne saurait se dégager de la seule science juridique ou de la seule prévision économique – au demeurant, l'une et l'autre fort diverses, comme l'homme, ondoyantes et contradictoires en elles-mêmes. Il faut bien, en fin de compte, aboutir à une décision qui ne saurait résulter du mécanisme d'un «computer», de quelque cerveau électronique ou d'une équation algébrique. Il faut bien aboutir à une décision qui soit appréciation politique en fonction de certaines données, de certaines options, de certaines réalités et de certains principes: les droits de la propriété privée mais aussi ses obligations sociales, les nécessités d'un aménagement du territoire urbain, ceux de la défense paysanne, l'intérêt de la collectivité d'une manière générale et celui des individus. Que le dosage soit délicat, que l'équilibre soit difficile à établir, j'en conviens. Mais c'est précisément l'affaire de la décision politique que d'en trancher et non celle des experts derrière la science relative desquels on ne saurait indéfiniment esquiver la responsabilité du choix. Science

relative des experts, ai-je dit. Il est vrai qu'à un certain point la science perd pied, qu'elle devient elle-même option et conjecture. En grattant bien on trouve sous chaque économiste ou sous chaque juriste un libéral ou un socialiste plus ou moins affirmé.

M'inquiétant de ce perpétuel recours aux experts, j'ai suggéré en commission que nous cherchions entre nous la formule du contreprojet, la documentation étant surabondante et un délai de réflexion nous étant possible. Hélas! la foi en les experts, à gauche comme à droite, s'est révélée plus forte que la confiance des parlementaires en leurs lumières et en leurs pouvoirs. Notre excellent collègue Grütter a même protesté avec une indignation généreuse contre la méfiance que je marquais à l'égard du Conseil fédéral et de sa supercommission. Je lui ai gentiment répondu que s'il entendait conduire jusqu'au bout la logique de ses propos et témoigner sa pleine confiance à l'Exécutif et à ses experts, il devait commencer par renoncer à défendre sa propre initiative. Je crains qu'il ne m'ait pas tout à fait compris sur ce point-là.

Je regrette surtout que nous n'ayons pas saisi, ni le Conseil fédéral ni nous-mêmes, le moment d'une décision politique. Il est vrai que le recours aux experts présente un certain confort, la garantie d'une prudente lenteur, la caution des titres académiques et des compétences. Mais n'est-ce pas aussi une dérobade, n'est-ce pas le début d'un désaisissement politique, d'un glissement de la démocratie aux mains des spécialistes? Le cas n'est malheureusement pas unique. Qu'on ne voie pas dans mon intervention un désaveu grave à l'égard du Conseil fédéral mais bien plutôt l'encouragement amical, ici et ailleurs, à prendre ses responsabilités et à gouverner sans béquilles!

Wüthrich: Gestatten Sie mir, als Vertreter des gewerkschaftlichen Zwillingbruders der Initianten einige nicht-juristische Bemerkungen zu diesem Geschäft anzubringen. Es ist hier schon wiederholt betont worden, dass es sich beim Bodenrecht nicht allein um eine juristische Frage handle, sondern dass das Bodenrecht zu einer Schicksalsfrage des Landes geworden sei. Ich darf das auch deshalb ganz ausdrücklich betonen, weil selbst die juristischen Meinungen sehr stark auseinandergehen.

Wer in den letzten Monaten die Presse verfolgt hat, könnte – besonders, wenn er das nur oberflächlich getan hat – zum Schluss gekommen sein, in der Bodenrechtsfrage bestehe durch alle politischen Kreise hindurch eine grundsätzliche Übereinstimmung. Das ist natürlich nicht so. Kollege Leuenberger hat bereits darauf hingewiesen, dass es verschiedene Gruppen gebe. Auch ich habe bei der Verfolgung dieser Debatte bemerkt, dass es eine Gruppe gibt, die überhaupt nichts will, dass eine weitere Gruppe den Pelz waschen möchte, ohne ihn nass zu machen, und dass schliesslich eine dritte Gruppe eine möglichst rasche und auch wirksame Ordnung des Bodenrechts anstrebt. Die Initianten gehören zu dieser dritten Gruppe, und zwar ohne jede Einschränkung sowohl die Sozialdemokratische Partei wie der Schweizerische Gewerkschaftsbund. Sie erachten eine möglichst rasche und wirksame Lösung des Bodenrechts als dringende Aufgabe. Sie hätten deshalb, auch das wurde bereits gesagt, im Interesse der Sache – und nicht etwa weil sie ihre Meinung geändert hätten oder ihre Initiative als unbrauchbar betrachten – einen brauchbaren Gegenvorschlag des Bundesrates unterstützt, aber nur – ich betone das – im Interesse der Sache. Beide Organisationen stehen selbstverständlich nach wie vor mit Überzeugung hinter ihrer Initiative.

Das Boden- und namentlich das Bodenpreisproblem steht trotz der spekulationsdämpfenden Auswirkungen der Konjunkturmassnahmen des Bundes weiterhin im Vordergrund. Alle jene Ratskollegen, die sich mit dem Wohnungsbau, vor allem mit dem sozialen Wohnungsbau befassen, werden mir das bestätigen. Kollege Grütter hat bereits darauf hingewiesen, dass die Entpersönlichung von Grund und Boden sich in den letzten Jahren verschärft habe, dass kaum noch Bauland von einem Direktverkäufer erhältlich ist. Bei den überhandnehmenden anonymen Gesellschaften kommt praktisch nur noch der Meistbietende zum Zug, womit diejenigen, die sich den sozialen und auch den allgemeinen preiswerten Wohnungsbau zum Ziel gesetzt haben, in den Städten und ihren Agglomerationen weitgehend ausgebootet sind. Es ist ja nicht so, wie Herr Kollege Hofstetter darlegte, dass die Bodenspekulation behoben wäre.

Gelingt es einem Interessenten, mit Überwindung dieser Hindernisse ein Stück Land für eine grössere Überbauung zu erwerben, dauert es oft fünf oder mehr Jahre, bis er (wegen mangelnder Planung) mit der Erschliessung und dem Bau beginnen kann. Durch diese aussergewöhnlich langen Wartefristen – in Ermangelung der Planung – verteuert sich das in Stadtnähe ohnehin teure Land jedes Jahr um weitere 5 bis 6%. Ich habe ein ganz bestimmtes Projekt im Auge, und zwar in der Stadt Bern, bei dem der Quadratmeter Boden auf 125 Franken zu stehen kommt. Das ist für die Stadt Bern noch relativ günstig. Wenn es bis zum Beginn der Überbauung fünf bis sechs Jahre dauert, kommt der Quadratmeter – je nach dem Zinssatz – jedoch bereits auf 160 bis 180 Franken zu stehen. Wir kommen damit (inklusive Erschliessungskosten von 25 Franken pro Quadratmeter) auf einen Quadratmeterpreis von zirka 200 Franken. Das ist ein praktisches Beispiel, es könnten andere angeführt werden. Auf diesem teuren, in Ermangelung einer Planung verteuerten Boden, sollen dann die Genossenschaften noch sozialen Wohnungsbau betreiben können. Das gibt Mietzinse für eine 3½-Zimmer-Wohnung von 450 bis 500 Franken und mehr pro Monat. In dieser Hinsicht liegt also, entgegen der Auffassung des Bundesrates, tatsächlich ein gewisser Notstand vor. Im übrigen ist es ja nicht unbedingt notwendig, auch das wurde bereits betont, dass ein Notstand vorliegen muss, bis in unserem Lande etwas geschieht.

Eine weitere Bemerkung: In der Botschaft und in den Vernehmlassungen wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass es zeitlich nicht möglich war, die Fragen so weit abzuklären, dass dem Volke innert der gesetzlichen Frist ein Gegenvorschlag präsentiert werden konnte. Ich möchte immerhin auf die in ein Postulat umgewandelte Motion Freimüller hinweisen, die dem Inhalt nach der Initiative vom 10. Juli 1963 entspricht und, ziemlich genau vor zehn Jahren, von Bundesrat und Parlament angenommen wurde. Wenn dieses Postulat nicht schubladisiert worden wäre, wie das oft vorkommt beim Bundesrat, hätte die Zeit gereicht, insbesondere wenn, wie die Botschaft sagt, tatsächlich die grosse Mehrheit der Parteien und Wirtschaftsverbände dem Problem grundsätzlich positiv gegenüberstehen. Gerade die Tatsache jedoch, dass bisher trotz der angeblichen und auch tatsächlichen Bemühungen – ich bestreite diese Bemühungen des Bundesrates nicht – nichts Besseres gefunden worden ist, zeigt uns, dass der Initiativtext gar nicht so schlecht ist wie da und dort behauptet wird.

Und eine letzte Bemerkung: Auf Seite 28 der Botschaft steht zu lesen: «Das Fehlen eines formellen Gegenvorschlages könnte zwar den Rückzug der Initiative erschwe-

ren, würde ihn aber nicht verunmöglichen.» Doch, das Fehlen eines brauchbaren Gegenvorschlages verunmöglicht uns den Rückzug. Ich habe die zwanzig Vernehmlassungen sehr aufmerksam gelesen und dabei festgestellt, dass einige gewichtige Gruppen zwar zum Problem ja sagen, jedoch unverkennbar mit dem Hintergedanken «kommt Zeit, kommt Rat». Diese bezeichnen nicht nur die Initiative als marxistischen Vorstoss, sie werden auch jeden anderen Vorschlag, der Einschränkungen bringt, so qualifizieren. Jede Einschränkung bedeutet letzten Endes einen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit. Der Bundesrat wird deshalb bei allem guten Willen kaum in die Lage kommen, dem Parlament in absehbarer Zeit einen bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag unterbreiten zu können. Dabei liegt es mir absolut fern, dem Bundesrat etwa den guten Willen, etwas vorzulegen, abzusprechen; aber die negativen Kräfte sind bestimmt noch wesentlich stärker als es auf Grund der Vernehmlassungen angenommen werden könnte. Die Ausführungen der Herren Hofstetter und Bärlocher zeigen das mit aller Deutlichkeit.

Ich unterstütze deshalb den Antrag der Minderheit, dass das Volksbegehren dem Volk und den Ständen zur Annahme zu empfehlen sei, und ich möchte Sie bitten, im Interesse der Sache und im Interesse des Zeitgewinnes, diesem Antrag ebenfalls Ihre Zustimmung zu geben.

Götsch: Ich möchte mich in meinem Votum nicht zu den juristischen und praktischen Fragen der Initiative äussern, sondern zum politischen Problem, das für die Initianten und das Parlament aus der Haltung und dem Vorgehen des Bundesrates entstanden ist, und ich möchte mich äussern zum Arbeitsstil und zu den Methoden des Bundesrates bei der Lösung einer lebenswichtigen Landesfrage.

Die Initianten – die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schweizerische Gewerkschaftsbund – haben die Initiative im Juli 1963 eingereicht. Durch die Gutmütigkeit des Rates und die Freundlichkeit der Initianten wurde dann die Frist zur Stellungnahme des Bundesrates um ein weiteres Jahr ausgedehnt, so dass drei Jahre Zeit zur Verfügung standen, alle notwendigen Abklärungen vorzunehmen, zum Beispiel um einen allfälligen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Was hat nun der Bundesrat in dieser Zeit getan? Auf Grund der früheren parlamentarischen Vorstösse war bereits eine Kommission an der Arbeit; sie wurde gleich mit der Initiative beschäftigt. In der Folge kamen weitere Kommissionen dazu, die teils juristische, teils andere Fragen zu behandeln hatten. Das Departement selber unternahm auch einige Gehversuche juristischer und anderer Art, wobei einmal eine Phase bestand, in der man den Initianten beweisen wollte, dass die Initiative vollkommen überflüssig sei, weil alle Ziele, die die Initiative anstrebe, bereits mit der heutigen Verfassung und Gesetzgebung zu erreichen wären. Später kam dann nach einigen Vorentwürfen der Entwurf zustande, der das zweite Vernehmlassungsverfahren passierte, und nach dessen Geburt hat dann der Bundesrat Vernehmlassungen eingesammelt. Mir scheint, dass die Folgen dieses Vernehmlassungsverfahrens und die Reaktion des Bundesrates auf die Vernehmlassungen ein politisches Problem für das Parlament darstellen, das auch in andern Fragen und in andern Zusammenhängen immer aktueller wird. In der Botschaft sagt unter 3. der Bundesrat zum Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, dass hier die Meinungen noch weit auseinandergehen, dass damit der Auftrag an den Gesetzgeber sehr vage sei und dass mehr Eindeutigkeit vorhanden sein müsse, um vorgehen zu können. Es wird dann im zweiten

Abschnitt dargestellt, wieviel Kantone, Verbände und Vereine der Meinung seien, es müsse noch mehr Zeit gewonnen werden, man müsse noch abwarten. Ich habe darunter auch das «Redressement national» gefunden und habe mich gewundert, dass der Verband der Schweizerischen Fahnenschwinger nicht aufgeführt war. Diese und ähnliche Stellen in der Botschaft zeugen von einer bedenklichen, ich möchte dem sagen «Konsumentenhaltung» des Bundesrates, a) gegenüber seinen Expertenkommissionen, und b) gegenüber dem Vernehmlassungsverfahren. Der Bundesrat scheint sich immer mehr als Makler guter Dienste zu fühlen, der Stellungnahmen Dritter – seien es Expertenkommissionen oder Organisationen, die sich im Vernehmlassungsverfahren geäußert haben – an das Parlament weiterleitet und im Falle, dass die Vernehmlassungen mehr oder weniger übereinstimmend sind, dann auch einen Gesetzesvorschlag oder etwa einen Gegenvorschlag zu einer Initiative ausarbeitet. Der Bundesrat hat meiner Meinung nach in einem erschreckenden Ausmass darauf verzichtet, die politische Führungsaufgabe als oberste Landesbehörde auszuüben, zu entscheiden und zu handeln. Seine Antwort auf die Vielfalt von Meinungen war nicht ein richtungweisender, fruchtbarer Entscheid, sondern der Beschluss – ich möchte fast sagen der übliche Beschluss –, eine neue Expertenkommission einzusetzen. Wir können ja nach den Erfahrungen mit den verschiedenen Finanz-, Spar- und Subventionskommissionen darauf gespannt sein, welcher Nationalrat oder Ständerat schlussendlich die Expertenkommission präsidieren wird, die dem Bundesrat in der Bodenfrage als letzte Entscheidungshilfe zu dienen haben wird.

Die Haltung der Mehrheit des Bundesrates – wenn ich hier Bundesrat sage, muss ich sagen, dass es noch Ausnahmen darunter gibt; ich sage nicht jedesmal «Mehrheit des Bundesrates», aber ich meine sie – hat damit Erhard'sche Dimensionen angenommen, wobei erst noch der Herr Westrick als Entscheidungshelfer zu fehlen scheint. Es wird nur noch dort entschieden, wo andere bereits entschieden haben. Diese politische Enthaltenssamkeit des Bundesrates äussert sich aber noch in einer ganz andern Art und Weise. Im Vernehmlassungsverfahren haben nämlich – soweit ich orientiert bin – alle grossen Landesparteien sich grundsätzlich für einen Gegenvorschlag ausgesprochen, haben sogar eigene Vorschläge und Anregungen eingereicht, so dass dem Bundesrat von politischer Seite ein ganzes Bouquet von Möglichkeiten zur Verfügung stand. Aber der Bundesrat – zu meiner Enttäuschung übrigens auch die parlamentarische Kommission – hat sich über die Haltung der grossen Landesparteien, die die Träger des politischen Willens in unserem Lande sind, hinweggesetzt und sich jenen Wirtschaftsverbänden angeschlossen, die zur Initiative ungefähr das «Kreuzige sie»! ausgestossen haben. Es hat sich damit auch ein ziemlich unschönes «Spiel» ergeben, das man mit der Sozialdemokratischen Partei und dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund betrieben hat, die sich bis zur Selbstentäusserung bemühten, eine Lösung zu finden, die die Mehrheit im Parlament finden könne, und zwar nicht deshalb, weil sie etwa nicht zur eigenen Initiative gestanden sind, sondern weil es ihnen um die Sache ging und weil sie sich der Dringlichkeit des Problems bewusst waren.

Die etwas frappante Haltung des Bundesrates, die mir in die Nase gestochen hat, zeigt sich übrigens ganz deutlich auch in der Botschaft. Sie besteht einmal verhältnismässig wenig aus Meinungen des Bundesrates, sondern stellt im ersten Teil eine sehr umfassende Sammlung von Zitaten aus allen Richtungen dar, wobei der Hauptteil der Bot-

schaft dazu bestimmt gewesen sein muss, den Gegenvorschlag des Bundesrates zu begründen. Wenn Sie, mit Ausnahme des letzten Teils, die Botschaft sorgfältig lesen, wundern Sie sich, warum am Schluss der Bundesrat nicht ja zur Initiative sagt oder einen Gegenvorschlag unterbreitet. Er sagt da ganz klar, beispielsweise auf Seite 7, dass die Entwicklung solche Ausmasse angenommen hat, dass man handeln muss; er sagt sogar wörtlich: «Von einem Umschwung oder einer fühlbaren Rückbildung der Bodenpreise kann jedoch nicht gesprochen werden, auch nicht im Zusammenhang mit den konjunkturdämpfenden Massnahmen des Bundesrates.» Wenn Sie weiter hinten Seite 27 lesen, sagt der Bundesrat aber genau das Gegenteil. Er sagt, es bestehe keine Dringlichkeit zur sofortigen Unterbreitung des Gegenentwurfes, und er sagt sogar ausdrücklich, dass die Konjunkturdämpfungsmassnahmen die Bodenspekulationen so weit eingedämmt hätten, dass wir wieder Zeit zur Verfügung hätten. Ich glaube, dieser Stilbruch in der Botschaft des Bundesrates, wenn man ihn zeitlich und historisch zu plazieren versuchte, dürfte im Zusammenhang mit der letzten Ersatzwahl in den Bundesrat stehen. Aber trotzdem hätte der Bundesrat dann die ganze Botschaft überarbeiten können. Im Widerspruch dazu, und um uns alle zu beruhigen, sagt aber der gleiche Bundesrat in den Schlussfolgerungen wiederum, es sei dringend und er verspreche, sehr rasch mit einem eigenen Vorstoss zu kommen.

Wie wenig selbst die radikaldemokratische Fraktion an diesen raschen und tüchtigen Bundesrat glaubt, hat ja in einem, meiner Meinung nach frappanten und zugleich aber erschütternden Ausmass Herr Hofstetter gezeigt. Seine Motion, die er gestern begründet hat, bedeutet ja nichts weniger, als dass das Parlament den Bundesrat durch einen Beschluss dazu verpflichten soll, seine eigenen Versprechen einzuhalten. Also, Herr Hofstetter glaubt es dem Bundesrat nicht, dass er auf Grund einer klaren Zusicherung in der Botschaft handeln wird, deshalb legte er uns eine Motion vor, in der der Bundesrat verpflichtet wird, eigene Versprechen einzuhalten. Ich glaube, ein stärkeres Missbrauchsvotum gegen diese Bundesratsmehrheit, mit der ich mich auseinandersetze, könnte keiner der Vertreter meiner Fraktion vorgebracht haben. Es ist für mich bedauerlich, aber keine Überraschung, dass diese Haltung des Bundesrates aber auch die Zustimmung einer Parlamentsmehrheit finden wird. Trotzdem wir seit der Mirage-Affäre in Selbstkritik machen, ist es doch immer wieder so, dass das Parlament, oft aus Gründen der Zeitnot und der Überlastung, gerne bereit ist, der nicht vorhandenen «Führung» des Bundesrates zu folgen.

Ich komme zum Schluss. Wir haben nur zu wählen zwischen sehr vagen Zukunftshoffnungen, die eine Expertenkommission, die kürzlich ihre Tätigkeit aufgenommen hat, erfüllen soll und der Initiative der Sozialdemokraten und Gewerkschafter. Selbst wenn wir hoffen können, dass vielleicht in weiteren drei Jahren der Bundesrat zu einer Meinung gekommen ist, ist es noch lange nicht sicher, dass diese dann eine Mehrheit im Parlament finden wird, oder dass diese Vorschläge noch so intensiv und sinnvoll sind, dass sie unserm Zwecke genügend dienen. Die Sozialdemokraten und die Gewerkschaften sind dem Bundesrat entgegengekommen; sie waren hilfsbereit bis zur äussersten Grenze, um zu praktikablen und zu politisch durchsetzbaren Lösungen zu kommen. Der Bundesrat hat unsere Geduld schlecht belohnt; er hat uns – das kann man ruhig sagen – den Fehdehandschuh hingeworfen, und er soll sich nicht wundern, wenn wir ihn mit Entschlossenheit aufnehmen werden.

Ich bitte das Parlament nun, diese zögernde Haltung des Bundesrates, die meiner Meinung nach übertriebene Enthaltensamkeit in der Erfüllung seiner politischen Führungsaufgabe, nicht zu unterstützen, sondern den Weg zu beschreiten, der Ihnen jetzt als einzige Alternative vorgelegt wird, unserer Initiative zuzustimmen. Eine andere Variante zu einer entschlossenen Lösung der Bodenfrage steht Ihnen nicht zur Verfügung.

Raissig: Das Bodenproblem wurde gestern und heute in seiner ganzen Breite, seiner Kompliziertheit und Vielschichtigkeit, aber auch in seiner Widersprüchlichkeit der Probleme und Meinungen behandelt. Ich möchte mich nicht auf diese weite Ebene begeben, sondern mich auf einige ganz konkrete kritische Bemerkungen zur Initiative beschränken.

Das primäre Kriterium in der Beurteilung der Initiative ist meines Erachtens in unserer Debatte etwas zu kurz gekommen, nämlich die eigentlich selbstverständliche Frage, ob mit den durch die Initiative vorgeschlagenen Mitteln jene Ziele erreicht werden können, die sich die Initianten setzen. Diese Ziele (die Verhinderung der Bodenpreissteigerung, die Verhütung der Wohnungsnot und die Förderung der Planung) sind sehr weitgesteckt und breit gelagert, sie sind auch sehr sympathisch; jedermann stimmt ihnen zu und möchte sie verwirklichen, sofern es Mittel gibt, die zu diesen Zielen führen. Hier nun muss die Kritik einsetzen. Sowohl das Vorkaufsrecht der Gemeinden, wie ein praktisch unbeschränktes Enteignungsrecht, sind Mittel, um der öffentlichen Hand den Bodenerwerb zu erleichtern. Die Gemeinden würden künftig nicht mehr auf den freihändigen Kauf oder auf die ganz bestimmten, begrenzten Anwendungsmöglichkeiten der Expropriation angewiesen sein, sondern sie könnten mit diesen Zwangsmitteln mehr oder weniger jedes Grundstück an sich ziehen, auf das sie Appetit hätten. Mit diesen beiden Zwangsmitteln (Vorkaufsrecht und Expropriation) ist der Katalog der Mittel zur Erreichung dieser schönen Ziele abgeschlossen. Es wird zwar gesagt, die Verfassungsbestimmung auf Grund der Initiative würde dem Bundesrat auch weitere Möglichkeiten erschliessen. Ich möchte das bestreiten. Sicher ist, dass die heute schon verfassungsmässigen Möglichkeiten zugelassen sind, aber keine neuen. Die neuen Kompetenzen des Bundesrates würden sich auf diese beiden Zwangsmittel – ich kann sie nicht anders bezeichnen – beschränken.

Nun stellt sich die Frage: Lässt sich mit diesen beiden Mitteln beispielsweise das Ziel der Bodenpreisdämpfung erreichen? Kann man mit dem Vorkaufs- und dem Enteignungsrecht die Bodenpreise am weiteren Steigen hindern? Die Ursachen der Bodenpreissteigerung – und von denen müssen wir doch zweifellos ausgehen – werden im allgemeinen von allen Kreisen ziemlich übereinstimmend beurteilt. Es sind auf der einen Seite das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage, auf der andern Seite die Probleme rund um das Kapital. Das ungenügende Angebot an Bauland ist sicher einer der wichtigsten Auftriebsfaktoren. Aber dann müssen wir auch hier einsetzen. Es müsste Aufgabe der Gemeinden sein, mehr Land zu erschliessen; es fehlt nämlich am erschlossenen Bauland, nicht an Land schlechthin. Man hat ausgerechnet, dass für eine Verdoppelung unserer Bevölkerung, für diese neuen 5 Millionen, beziehungsweise deren Wohn- und Arbeitsstätten, etwa 7–8% unseres Kulturlandes notwendig wären. Daraus ersehen wir, dass Land an sich vorhanden ist, aber es müsste erschlossenes Bauland sein. Hier ist die Ab-

hilfemöglichkeit ganz klar. Dazu braucht es keine Zwangsmittel.

Die kapitalmässigen Gründe (Inflation, Geldentwertung, Sachwert-Psychose, Kapitalschwemme der letzten Jahre und damit die niedrigen Zinse) haben weiter zum Preisaufrtrieb beigetragen; sie sind heute behoben. Wie lange, weiss man natürlich nicht. Heute aber haben die Bodenpreise rückläufige Tendenz, das ist in Zürich und andern Städten statistisch nachgewiesen. Sehr viele Eigentümer von unbebautem Land haben, wie das so schön ausgedrückt wurde, «kalte Füsse bekommen» und wären froh, sie hätten ihr Geld anderswo angelegt. Wie man nun aber mit einem Vorkaufsrecht oder der Enteignung die Bodenpreise dämpfen will, kann ich mir nicht vorstellen. Wenn die Gemeinde den Verkehrswert bezahlt oder bei der Expropriation eine Entschädigung, die dem Verkehrswert entspricht, dann kann sie ja das Land nicht billiger erwerben, als wenn es freihändig geschähe. Wenn sie das Land wieder verkauft, beispielsweise an den Meistbietenden, dann tut sie gerade das, was man den Privaten vorwirft, nämlich sie spekuliert; verkauft sie es unter dem Erwerbspreis, kommt das einer versteckten Subvention, einer Begünstigung von Einzelnen, gleich.

Doch abgesehen davon, wenn die öffentliche Hand Land kauft, tut sie das meistens teurer als Private. Es gibt darüber eine Statistik. Der Schweizerische Bauernverband hat diese wie folgt dargestellt: Wenn ein Bauer ein Grundstück kauft, um darauf seinen Beruf auszuüben, so bezahlt er 150% des bäuerlichen Ertragswertes; wenn ein Privater, nicht Bauer, ein Bauerngut kauft, so bezahlt der 300% des Ertragswertes; wenn die öffentliche Hand ein Grundstück erwirbt, bezahlt sie 400% des Ertragswertes. Sie sehen also: wenn sich die Gemeinde allzusehr in den Bodenhandel einlässt, geschieht es keineswegs mit preisdämpfender Wirkung, im Gegenteil.

Wie steht es mit der Verhütung der Wohnungsnot? Das ist die zweite Zielsetzung der Initiative. Braucht es dazu ein unbeschränktes Enteignungsrecht? Braucht es ein Vorkaufsrecht? Wohl kaum. Den Wohnungsbau fördert man mit Subventionen; mit grossen Mitteln ist der Bund hier eingestiegen (zu Recht). Wir brauchen billige Wohnungen. Aber was man auf diesem Gebiet mit einem Enteignungsrecht tun soll, ist mir schlechterdings unerklärlich. Man würde im Gegenteil die private Bautätigkeit entmutigen, die immerhin etwa 90% aller Wohnungen erstellt.

Das dritte Ziel der Initiative betrifft die Planung. Braucht es für eine wirksame Orts-, Regional- und Landesplanung Zwangsmittel in der Art der Enteignung? Ich sage wiederum: Nein. Es braucht eine Ortsplanung, eine Einteilung in Bauzonen und übrige Zonen; aber diese Zonenordnung gilt für jedes Land, gleichgültig wem es gehört. Zur Planung ist es nicht notwendig, dass die Gemeinde das Land zuerst erwirbt, sondern sie legt ihre Planungsvorschriften über das ganze Gebiet.

Herr Grütter erwähnte, für die Planung bestehe keine Verfassungsgrundlage. Es gibt doch Hunderte von Gemeinden in der Schweiz, die eine durchgebildete Ortsplanung besitzen. Diese Planung kann doch nicht ohne verfassungsmässige Grundlage durchgeführt worden sein. Richtig ist, dass der Bund noch keine Kompetenzen hat, dass der Bund bisher nicht berechtigt war, sich in der Planung zu betätigen. Aber das wollen wir ja ändern, dazu wurde vom Departement des Innern eine Kommission eingesetzt; ich habe auch die Ehre, ihr anzugehören. Der Bericht liegt vor, er muss noch von der Gesamtkommission genehmigt werden. In diesem Bericht sind wir jedenfalls alle einig, dass der Bund mindestens die Planung

ördert. Ob er auf diesem Gebiet eigene Gesetzgebungskompetenzen haben soll, darüber kann man streiten. Jedenfalls haben diejenigen Gemeinden, die die Bedürfnisse der Zeit erkannt haben, diese Planung durchgeführt, unabhängig von einer Verfassungsbestimmung in der Bundesverfassung.

Herr Leuenberger hat mir einige Fragen gestellt. Ich will sie ihm gerne in aller Offenheit beantworten. Er hat angetönt, er möchte wissen, wer eigentlich hinter mir stehe. Ich kann ihm das sehr wohl sagen. 62 000 Hauseigentümer, davon viele einfache Leute aus dem Mittelstand, auch viele Arbeiter. Es ist nämlich interessant: ich erhalte in Zürich bei den Wahlen immer sehr viele sozialdemokratische Stimmen und bin stolz darauf. Ich kann ruhig sagen: Der Hauseigentümerverband ist eine höchst demokratische Einrichtung. Herr Leuenberger ist herzlich eingeladen, falls er ein eigenes Haus hat, andernfalls als Vertreter der hausbesitzenden Gewerkschaften bei uns im Verband einzutreten. Ich würde mir alle Mühe geben, ihn früher oder später in unseren Vorstand zu bringen. Wir sind immer froh um grosse Geister (Heiterkeit). Soweit der Verband.

Was wollen wir? Ich habe es bereits angetönt. Wir sind durchaus der Meinung, dass eine gewisse Planung wegen des raschen Anwachsens unserer Bevölkerung, wegen der Ausdehnung unserer Industrie einfach notwendig ist; weil wir unser Schweizerland lebenswert und lebenswürdig erhalten wollen, brauchen wir eine gewisse Planung. Das ist vollkommen unbestritten und unbestreitbar. Wir möchten diese Planung möglichst liberal und dennoch wirksam gestalten. Wir möchten vor allem in der Planung das private Eigentum erhalten. Das ist mit einer der Hauptgründe, warum ich überhaupt hier vorne bin. Damit habe ich Klarheit geschaffen über meine Stellung. Ich bin nicht überzeugt, dass alle meine Verbandsmitglieder gleich denken wie ich, aber doch die Mehrheit.

Zusammengefasst: Die Initiative der Sozialdemokraten ist nicht geeignet, ihre Ziele zu erreichen. Es sind Zwangsmittel, die den Gemeinden den Erwerb von Boden erleichtern; die Bekämpfung der Bodenpreissteigerung oder der Wohnungsnot oder die Förderung der Planung kann man aber mit solchen Mitteln nicht erreichen. Die Zwangsmittel – wie ich sie nenne – gehen darauf hinaus, dem Käufer eines Grundstückes das Land wegzunehmen oder mit der Expropriation dem Eigentümer des Grundstückes. Dieses Expropriationsrecht wäre praktisch unbeschränkt. Es wäre nicht mehr, wie heute, im wesentlichen auf öffentliche Werke beschränkt, sondern mit einem der drei Ziele könnte man eine Expropriation immer begründen. Sogar die Frage der gerechten Entschädigung ist aufgeworfen; denn die Initiative spricht nicht von einer gerechten oder angemessenen Entschädigung, sondern einfach von Entschädigung. Wir kämen soweit, wie Frankreich heute ist, von dem ein bekannter französischer Rechtsgelehrter sagt, dass in Frankreich die Verwaltung für jedes ihrer Projekte jedes ihr passende Stück Land expropriieren könne, wobei man sehr oft hört, dass die Verwaltung expropriiertes Land wieder mit Gewinn weiterverkauft. Ein solcher Zustand hat mit einem Rechtsstaat sicher nichts mehr zu tun. Die Initianten sagen nun wohl, diese Enteignung wäre nur die *ultima ratio*, das letzte Mittel, das gewissermassen nur ausnahmsweise angewendet würde. Ich will die Glaubwürdigkeit dieser Aussage nicht bestreiten, aber wir können nicht auf sie abstellen. Wir müssen eine Verfassungsbestimmung nach dem beurteilen, was drin steht, nicht nach dem Willen oder nach den Vorstellungen oder Erklärungen der Initianten. In der Verfas-

sungsbestimmung steht schlicht und einfach, dass eine Gemeinde praktisch jedes Stück Land enteignen könnte, dass auf die Dauer das private Eigentum an Grund und Boden aufgehoben und, dass der Boden schrittweise in den Besitz der Gemeinde überführt würde. Darüber kann man in Gottesnamen nicht streiten, so steht es in der Verfassung. Wenn man das für richtig hält, dann wird man der Initiative zustimmen und schrittweise den Boden verstaatlichen. Wenn man es aber nicht für richtig hält, wenn man das Privateigentum an Grund und Boden erhalten will, dann muss man diese Initiative bekämpfen, unabhängig davon, dass sie in der Zielsetzung durchaus sympathisch tönt. Denn: Überlegen wir, wohin es führen würde, wenn das Privateigentum an Grund und Boden aufgehoben wäre. Überlegen Sie einmal, welche Kompetenzen eine Gemeindebehörde erhielte. Die Gemeinde würde bestimmen, wer auf ihrem Gebiet bauen dürfte und wer nicht. Sie könnte damit das Recht der freien Niederlassung aufheben, sie könnte weitgehend über den Standort die Wirtschaft lenken. Bedenken Sie, welche Machtfülle ein Gemeinderat mit diesem Bodenmonopol erhielte. Wie müsste eine Gemeinde den Boden zuteilen? Es bestünde danach ja weiterhin grosse Nachfrage und ein kleines Angebot. Würde sie das Land dem Meistbietenden geben, dann hätten wir genau das, was wir bisher hatten: die steigenden Bodenpreise wegen des knappen Angebots. Andere Kriterien kann ich mir nicht vorstellen, es wäre denn, man würde nach der Zugehörigkeit zu einer Partei, zu einer Konfession oder zu einem Verein urteilen. Sicher wäre damit der «Vetterliwirtschaft», der Korruption, Tür und Tor geöffnet.

Ich glaube, ein freiheitlicher demokratischer Staat kann nicht auf das Recht des Bürgers auf privates Eigentum verzichten, ohne ein ganz wesentliches bürgerliches Freiheitsrecht preiszugeben. Gewiss kann man das Eigentum beschränken. Diese Entwicklung ist unaufhaltsam, das ist mir auch klar. Man wird da oder dort vermehrte Vorschriften für das Bauen machen müssen, man wird Vorschriften für die Gesamtüberbauung, über die Planung machen müssen, das ist mir vollkommen klar. Aber machen wir nicht mehr, als nötig; heben wir das Privateigentum nicht schrittweise auf, wie es die zwangsweise Folgerung der Initiative wäre. Ich bitte Sie, lehnen Sie diese Initiative ab, und nachher wollen wir in aller Sachlichkeit und Ruhe darüber reden, welche Massnahmen zur Erhaltung und Förderung einer gesunden Überbauung unseres Landes notwendig sind.

Le président: Depuis hier, la liste des orateurs n'a fait que croître et embellir!

C'est ainsi que nous avons encore dix orateurs inscrits dans le débat général et je voudrais les inviter à ne pas dépasser, dans toute la mesure du possible, dix à douze minutes. Sinon il ne nous serait pas possible de terminer ce débat ce matin, ce qui serait d'autant plus regrettable que la poursuite de notre programme en serait fâcheusement retardée.

M. Sandoz: Je crois que je pourrai déférer au vœu de notre président en ne retenant pas votre attention plus de dix minutes. Mais il me paraît utile de faire entendre dans ce débat une voix romande qui s'exprime nettement en faveur de la proposition de la minorité de la commission, c'est-à-dire pour qu'à la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission d'inviter le peuple et les cantons au rejet de l'initiative soit substituée une invitation à l'accepter au contraire.

Certes nous nous garderons bien d'interpréter l'attitude du Conseil fédéral en cette affaire comme purement négative. Lui-même reconnaît qu'«aux auteurs de l'initiative revient le mérite d'avoir accéléré et élargi l'étude de l'extension de notre droit foncier».

Dans un autre passage, il déclare «approuver les buts visés par les auteurs de l'initiative» et rappelle que les autorités responsables s'efforcent de les atteindre. Ou bien il confesse – dans ce style aimablement familier qui fait quelquefois le charme de la littérature administrative: «Il est notoire qu'on fait actuellement trop peu en Suisse pour combattre la hausse des prix des immeubles, pour prévenir la pénurie des logements, pour favoriser l'aménagement du territoire.»

Il y aurait donc identité de vues sur les buts à atteindre entre le Conseil fédéral et les auteurs de l'initiative et la discussion devrait ne porter que sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

Le message du 31 mai 1966 se termine par l'assurance formelle du Conseil fédéral qu'il poursuivra «sans aucune interruption les travaux préparatoires d'un projet de révision constitutionnelle concernant le droit foncier», conformément aux explications données dans le message. On aurait pu s'attendre peut-être à ce que les auteurs de l'initiative considèrent la lutte qu'ils ont engagée sur le terrain économique et juridique contre la spéculation foncière comme ayant abouti sur le terrain des principes et admettent qu'ils n'avaient plus qu'à attendre la seconde phase, soit la matérialisation dans un projet constitutionnel nouveau des intentions du gouvernement fédéral, redevenu en l'espèce le meneur du jeu.

Qu'il n'en aille point ainsi, il n'y faut voir aucune méfiance quant à la sincérité des intentions gouvernementales, ni probablement quant à la célérité avec laquelle les organes de l'administration fédérale pourront mener les travaux préparatoires du message constitutionnel. Il faut tout simplement admettre que, en toute modestie, les auteurs de l'initiative se reconnaissent un peu plus de mérite que celui que veut bien leur concéder le Conseil fédéral. Ils pensent non seulement avoir indiqué avec clarté les trois objectifs à atteindre (lutte contre la hausse injustifiée des prix des immeubles, lutte contre la pénurie des logements, mesures d'aménagement du territoire) mais aussi les instruments efficaces pour y parvenir, notamment l'exercice par les collectivités de droit public et dans un but d'intérêt public du droit de préemption et du droit d'expropriation.

Or, nous devons bien le dire, après une lecture attentive du message, l'extrême timidité de ses auteurs en présence de solutions qui pour être efficaces doivent devenir d'un usage plus systématique et ne pas demeurer des procédures exceptionnelles, mais qui ne sont ni des inventions révolutionnaires ni des méthodes spoliatrices, les incassantes réserves et les scrupules d'ordre constitutionnel qui sont formulés presque à chaque page et qui constituent assurément l'un des motifs (parmi d'autres) pour lesquels le Conseil fédéral a renoncé au dépôt d'un contreprojet, ne nous laissent guère d'espoir de saisir un jour prochain, au travers des textes constitutionnels qui organiseront le droit foncier fédéral et surtout au travers des textes législatifs qui en seront issus, les instruments d'une lutte efficace contre la spéculation foncière.

Bien sûr qu'en doctrine il convient de distinguer entre la notion dite de la «juste indemnité», par quoi il faut entendre la valeur vénale, c'est-à-dire un prix dans lequel peut entrer, parfois pour une proportion considérable, des éléments de plus-value dus par exemple à des aménagements publics de quartier, voire à une raréfaction des ter-

rains disponibles et la notion de l'indemnité équitable avec laquelle devra opérer la législation d'application si l'on ne veut pas condamner d'avance celle-ci à l'inefficacité. Mais pourquoi tirer prétexte de l'article 23 de la Constitution pour affirmer qu'il consacre comme seul principe constitutionnel admissible en Suisse celui de la juste indemnité et aller jusqu'à prétendre, comme le fait le message à la page 12, qu'«une loi future qui, en vertu de l'article constitutionnel proposé, ne prévoirait plus qu'une indemnité équitable en cas d'expropriation porterait atteinte à un droit fondamental actuellement reconnu en Suisse»? Il est pourtant évident que la *ratio legis* de l'article 23, qui sauf erreur date de 1874, est totalement différente de celle de l'article 31^{sexies} proposé par les auteurs de l'initiative déposée en 1963. Ces deux dispositions répondent à des situations de fait qui ne peuvent être comparées.

D'autre part, et ceci est pour nous un second sujet d'inquiétude, il nous paraît que les rédacteurs du message font preuve à l'égard des buts à atteindre d'un singulier et quelque peu dangereux optimisme.

Sans doute il se peut que les «mesures prises pour combattre la surexpansion économique aient ralenti la hausse des prix du sol et la spéculation foncière». Nous croyons que c'est exact et nous nous en réjouissons d'autant plus que lesdites mesures ne paraissent pas avoir produit beaucoup d'autres résultats aussi bénéfiques. Mais de là à prétendre que «la spéculation foncière ne présente actuellement plus un grave danger», nous en avons eu ici même le démenti au cours de la semaine dernière. Il est donc bien imprudent de franchir ce pas et, en tout état de cause, ce ne serait pas là un motif suffisant pour récuser les moyens proposés par l'initiative.

De même ce n'est pas parce qu'une loi du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements a vu le jour que la pénurie d'appartements à loyer modéré est définitivement conjurée dans les villes.

Enfin l'arrêt du Tribunal fédéral du 13 octobre 1965 en la cause opposant Barret au Conseil d'Etat neuchâtelois est certainement un événement profondément réjouissant et un encouragement à l'esprit progressiste qui anime les autorités et le peuple neuchâtelois. Mais d'une décision jurisprudentielle, si satisfaisante soit-elle, nous n'allons pourtant pas conclure allégrement qu'une réglementation constitutionnelle des limitations de droit public à apporter à la propriété a perdu tout intérêt actuel.

En conclusion, nous ne pouvons voter dans la teneur proposée par le Conseil fédéral et par la majorité de la commission l'article 2 du projet d'arrêté, car cela reviendrait à dire à nos concitoyens et aux cantons confédérés que nous les invitons à lâcher la proie pour l'ombre.

Schaffer: Ich erlaube mir, die zur Diskussion stehende, sich vorbildlich auf das Verfassungswesentliche beschränkende Volksinitiative vorwiegend vom staatspolitischen und moralischen Gesichtspunkt aus einer Betrachtung zu unterziehen, insbesondere im Hinblick auf die übermässigen Gewinne bei Liegenschaftsverkäufen.

In der Schule haben wir gelernt, der Schutz der Rechte und Freiheiten der Eidgenossen und die Förderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt sei einer der Hauptzwecke der Eidgenossenschaft. Als verantwortungsbewusste Staatsbürger und Politiker hat es uns ein ernstes Anliegen zu sein, diese in Artikel 2 der Bundesverfassung verankerte Staatsmaxime immer wieder neu mit den Zeiterscheinungen zu konfrontieren. Wir haben unsern Rechts- und Sozialstaat so einzurichten, dass krasse, verwerfliche Ungerechtigkeiten aus Egoismus und Rücksichtslosigkeit und zum Scha-

den der Volksgemeinschaft nicht entstehen können oder zumindest rechtzeitig unterbunden werden. Als Organ des Strafvollzuges habe ich die Aufgabe, kleine und kleinste Diebe zum Antritt ihrer Haft- oder Gefängnisstrafe vorzuladen. Als demokratisch gesinnter Bürger tue ich das vielfach mit einem schlechten Gewissen. Wenn nämlich einer, vielleicht aus Not, ein Hunderternöfli gestohlen hat, wird er zu einer Freiheitsstrafe verurteilt; wenn ein anderer aber im Handumdrehen einen Gewinn von Hunderttausenden oder gar Millionen von Franken zu Lasten der Gemeinschaft eingesackt hat, dann bleibt er offiziell ungestraft ein Ehrenmann. Das sind Ungereimtheiten, die das Rechtsgefühl verletzen müssen, wenn dieses wirklich auf die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt ausgerichtet ist. Man darf sich auch nicht verwundern, wenn im Zusammenhang mit der Passivität der Behörden gegenüber skrupellosen Bodenspekulanten oder gerissenen Steuerhinterziehern die Auffassung verbreitet ist, die kleinen Diebe hänge man, die grossen jedoch lasse man laufen.

Wir müssen fragen: Hat der Bundesrat, hat das Parlament und haben alle Parteien ihre Pflicht als Treuhänder der Volkswohlfahrt bei der Lösung des Bodenproblems erfüllt? Die Antwort kann nur lauten, dass viel versäumt worden ist und dass in grossen Volksschichten, vor allem auch in bürgerlichen Kreisen, eine latente, allerdings heute etwas abgestumpfte Unzufriedenheit über die Vertrödelung dieser staatspolitischen Problems ersten Ranges besteht. Die Haltung von gewichtigen Verbänden und zum Teil auch Parteien bürgerlicher Observanz zum Gegenvorschlag des Justiz- und Polizeidepartementes und des Bundesrates zur sozialdemokratischen Initiative verleitet nicht umsonst zur Annahme, bei einer allfälligen Verwerfung des Volksbegehrens sei noch auf lange Sicht nicht mit einer wirklichen Lösung des Bodenproblems zu rechnen. Obschon nun wieder einmal eine Expertenkommission am Werk ist, fehlt mir der Glaube, dass deren Arbeiten in absehbarer Zeit zu einer abstimmsreifen Vorlage führen. An diesen Zweifeln ändert vor allem auch die Motion Hofstetter nichts, die in letzter Stunde eingereicht worden ist, denn auch mit «Ross-täuscherkniffen» in letzter Minute kann man die Unterlassungssünden der letzten Jahre nicht aus der Welt schaffen. Mehr als ein Dutzend Jahre hätten die Freisinnigen Zeit gehabt, ihre Wahlversprechen sozialer Natur auf dem Gebiet der Bodenpolitik zu verwirklichen. Ihr Kampf richtete sich aber sogar gegen die harmlose dreijährige Sperrfrist für Bauland.

An die Adresse des Haus- und Grundeigentümergebietes ist zu sagen, dass mit theoretischen Analysen über die Frage, ob die Spekulation die Folge oder die Ursache der Bodenpreissteigerung ist, dem einfachen Bürger nicht geholfen ist. Ihm ist vor allem massgebend, ob er wegen übersetzten Bodenpreisen höhere Hypotheken verzinsen und amortisieren muss, oder ob er ihretwegen einen höheren Mietzins zu entrichten hat.

Es war in der Debatte bis jetzt viel von der Eigentums-garantie die Rede; insbesondere Herr Kollege Raisig hat drastische Warnungen ausgesprochen. Ich glaubte bis jetzt, auch vom Gesichtspunkt einer liberalen Wirtschaftsordnung aus müssten Monopolstellungen bekämpft werden. Insbesondere setzte der ursprüngliche Liberalismus den Boden nicht irgend einer andern Ware gleich, weil sein spezieller Charakter gewürdigt wurde. Wohl in Erkenntnis dieser Tatsache wirft man der Initiative vor, sie führe letztendlich zur Verstaatlichung von Grund und Boden. In bewusst unobjektiver Würdigung der Verhältnisse soll den Stimmbürgern mit dieser verstaubten Platte wieder einmal das Gruseln beigebracht werden. Tatsächlich ist in letzter

Zeit in sozialdemokratischen Kreisen über die Bodenverstaatlichung nie offiziell diskutiert worden. Dagegen bin ich dieser Forderung bei Diskussionen in rein bürgerlichen Kreisen verschiedentlich begegnet. Die Förderer der Verstaatlichung des Grundeigentums sind in Wirklichkeit jene Kreise, die sich immer wieder einer vernünftigen und genügenden Bodenrechtsordnung widersetzen. Es ist ja unverkennbar, dass sich immer mehr eine Konzentration des Bodenbesitzes in den Händen einer immer kleiner werdenden Schicht kapitalkräftiger Leute und Kapitalgesellschaften bildet. Mehr und mehr wird zufolge der hohen Bodenpreise der Durchschnittsbürger vom Bodenbesitz ausgeschlossen. Dadurch wird die Unzufriedenheit geschürt, die einmal nach rigorosen Massnahmen rufen wird. Das in der Initiative verankerte Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand ist nach meiner Ansicht ein zahmes, von den finanziellen Möglichkeiten und in vielen Fällen von der Gunst der Stimmbürger abhängiges Instrument. Abgesehen davon lässt sich auch einmal sagen, dass rund 70% des Waldes im Eigentum der öffentlichen Hand sind, ohne dass deswegen die Welt untergegangen wäre, und dass schlussendlich der Staat oder die Gemeinde wir selber sind. Als Naturfreund möchte ich auch daran erinnern, dass die zu wenig beschränkte Freiheit des Bodenbesitzes bereits dazu geführt hat, dass zahlreiche Erholungslandschaften, vor allem Seeufer und selbst Aussichtslagen, in einem Ausmass überbaut worden sind, dass schwere Bedenken für die Zukunft angebracht sind. An zahlreichen Seen stösst man fortlaufend auf Verbote und Zäune. Es gibt sogar Seeufer, an denen das Baden fast nur noch an Stellen möglich ist, wo die Kanalisation in den See hinausgeführt wird.

Ein letztes: Im Grunde genommen ist es unverständlich, wenn in einem Staatswesen, das weitgehend auf der christlichen Kultur aufgebaut ist und das als stark ausgebaute Demokratie eigentlich die fruchtbarste Grundlage zur Verwirklichung des Gemeinschaftssinns darstellt, Probleme des Freiheitsmissbrauches durch masslose Bereicherung überhaupt zur Diskussion stehen müssen. Leider wollen viele Leute nicht erkennen, dass der Sinn des Lebens nicht im egoistischen Gewinnstreben, sondern im Dienst an der Gemeinschaft besteht. Dazu gehört auch die Sozialverpflichtung des Eigentums.

Hürlimann: Die Volksinitiative gegen die Bodenspekulation, zu der wir Stellung genommen haben, stammt aus dem Wahljahr 1963. Man hat ihr deshalb von Anfang an nachgeredet, sie sei – was übrigens keineswegs aus dem Rahmen allgemein üblicher helvetischer Gepflogenheiten herausfallen würde – ebenso sehr als Publikumsschlagier konzipiert, denn als tragfähiger Versuch, ein brennendes Problem dauernd zu lösen. Wie dem auch sei, wir müssen heute dafür dankbar sein, dass die Initiative den Bundesrat, die eidgenössischen Räte und das Volk zwingt, sich mit der Frage der Neuordnung des Bodenrechtes ernsthaft und umfassend auseinanderzusetzen. Ich verkenne dabei die Unzulänglichkeiten nicht, die dem Initiativtext anhaften, vor allem weil die darin genannten primären Mittel zur Erreichung der unbestrittenen zeitgemässen Ziele einerseits durch die inzwischen eingetretene finanzpolitische Entwicklung ihrer direkten Wirkkraft weitgehend beraubt wurden, andererseits aber in ihrer bedrohlichen Unbestimmtheit zu einer schweren Hypothek des politischen Lebens werden könnten. Deshalb stehe ich zum Antrag der Kommissionsmehrheit. Aber ich halte es für überflüssig und schädlich, in der blossen Negation zu verharren und möchte deshalb dem Beispiel verschiedener Vorredner folgen, die den Versuch unternahmen, konstruktive Ideen zu einer raschen und

richtigen Regelung des Bodenrechtsproblems beizusteuern. Wenn es nämlich nicht gelingt, schon in dieser Debatte eine Brücke zu schlagen zu positiven Lösungen – eine allgemein gehaltene Motion wird dieses Ziel kaum erreichen –, stehen wir vor recht unerfreulichen Perspektiven. Die vorliegende Initiative wird zweifellos in der Abstimmung verworfen werden, wobei das Ständemehr noch wesentlich deutlicher ausfallen dürfte als das Volksmehr. Daraufhin werden, wie üblich, die bestellten Zeichendeuter antreten, um darzutun, dass die Stimmbürgerschaft mit ihrem negativen Entscheid überhaupt jeglicher Änderung der bestehenden Verhältnisse im Bodenrecht einen Riegel schieben wollte, und mächtige Kreise, die von der zu Unrecht als Freiheit bezeichneten Anarchie in diesem Bereich ihre Vorteile zu ziehen wussten, werden mit dem nötigen Druck nachzuhelfen suchen. Es entsteht dabei die ernsthafte Gefahr, dass die bisherige, durch eine unsinnige Streubauweise bewirkte Verschleuderung von Grund und Boden weitergeht und die Ausblutung der Gemeinden, der Kantone und des Bundes infolge einer unnötig zersplitterten und zerdehnten Infrastruktur andauert, obwohl die katastrophalen finanzpolitischen Folgen einer solchen Überforderung heute schon an allen Ecken und Enden sichtbar werden. Wie dabei das äussere Bild unserer Heimat in Anbetracht der polypenartig nach allen Seiten ausgreifenden Städte, der wild über das offene Land wuchernden Dörfer und der vom Krebs der Auflösung befallenen Landwirtschaftsgebiete binnen kurzem aussehen wird, kann man sich mit Leichtigkeit vorstellen. Ich befürchte, dass uns unsere Enkel noch unter dem Boden verfluchen werden, wenn es uns nicht gelingt, raschmöglichst Ordnung und Zucht in diesen Wachstumsprozess hineinzubringen.

Selbstverständlich obliegt dabei eine wesentliche Verantwortung den Kantonen. Ich würde es deshalb nicht wagen, hier zu sprechen, wenn ich nicht erklären könnte, dass mein eigener Heimatkanton Zug eben durch ein neues Baugesetz, das zur Zeit vor dem Kantonsrat liegt, versucht, eine den Interessen der Einzelpersonlichkeit wie der Gemeinschaft gleichermassen dienende Nutzung des Bodens sicherzustellen. Aber in keinem anderen Bereich sind die regionalen, über die Kantonsgrenzen hinaus greifenden Zusammenhänge so wichtig wie bei der Siedlungsplanung. Es braucht deshalb, wenigstens subsidiär, die lenkende Hand der Eidgenossenschaft, um den Anstrengungen der einzelnen Kantone und Gemeinden zu ihrem vollen Sinn zu verhelfen. Deshalb muss es das Ziel dieser Debatte sein, dem ganzen Lande klar zu zeigen, dass es dem Parlament, unabhängig vom Schicksal der vorliegenden Initiative, wirklich ernst ist, die Bodenrechtsfrage rasch und gründlich zu lösen. Gleichzeitig sollte der Bundesrat für seine wichtige Aufgabe der unverzüglichen Ausarbeitung eines eigenen verfassungsrechtlichen Vorschlages möglichst konkrete Hinweise darüber erhalten, wie nach unserer Auffassung diese Lösung aussehen muss. Damit sichern wir uns auch das moralische Recht, ihn auf seinen konkreten Versprechungen für den einzuhaltenden Zeitplan zu behaften, der immer noch die Möglichkeit in sich schliesst, dass eine Volksabstimmung über die Initiative unterbleiben kann, um unverzüglich alle positiven Kräfte für den Aufbau zu mobilisieren.

Was brauchen wir, von der Sache her gesehen? Meiner Meinung nach folgende zwei neue Verfassungsgrundsätze: 1. Eine Bundeskompetenz zum Erlass allgemeiner Vorschriften über die Landes- und Regionalplanung, insbesondere über die Ausscheidung von Landwirtschafts-, Bau-

und Freihaltezonen, sowie zur direkten und indirekten Förderung der Kantone bei der Durchführung dieser Massnahmen.

2. Eine klare verfassungsrechtliche Regelung der Eigentumsgarantie sowie der Möglichkeit einer Beschränkung oder des Entzugs des Eigentums im öffentlichen Interesse, samt einer generellen Festlegung der Entschädigungspflicht des Gemeinwesens bei Eingriffen in die Privateigentums-sphäre.

Bezüglich der Einräumung einer Bundeskompetenz zum Erlass allgemeiner Vorschriften über die Landes- und Regionalplanung, insbesondere auch über die Ausscheidung der verschiedenen Nutzungszonen, darf auf Grund der bisherigen Diskussion eine fast völlige Übereinstimmung der Meinungen festgestellt werden. Es kann sich dabei nicht darum handeln, dass der Bund direkt in die einzelne Ortplanung «hineinregieren» soll. Dazu wäre er praktisch überhaupt nicht imstande. Notwendig ist ein in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu verarbeitendes Leitbild für die künftige Besiedlung des Landes und der Erlass eines Rahmengesetzes, das die Kantone verpflichtet, für ihr ganzes Gebiet eine Zonenordnung zu schaffen und dieselbe mit den Bestrebungen der Nachbarkantone zu koordinieren. Darüber hinaus muss der Bund das Recht haben, im Rahmen einer langfristigen Landesplanung in wirtschaftlich schwachen Regionen die Bildung von Schwerpunkten auf geeignete Art zu fördern, und umgekehrt Regionen, die im Interesse des Ganzen durch Planungsmassnahmen im Verhältnis zu den eigenen Mitteln einseitig belastet werden müssen, einen gerechten Ausgleich zukommen zu lassen. Dass der Bund überdies ein mehreres zu tun hat, um Lehre und Forschung auf dem Gebiete der Planung zu fördern, sei nur am Rande erwähnt. Zur Zeit mangelt es auf allen Stufen an tüchtigen, seriös ausgebildeten Planern, was nicht zuletzt schuld daran ist, dass sich da und dort Phantasten dieses Gebietes bemächtigt haben.

Was die verfassungsrechtliche Eigentumsordnung anbelangt, dürften hinsichtlich des Prinzips der Eigentums-garantie sowie der grundsätzlichen Möglichkeit der Einschränkung und des Entzugs des Eigentums, sofern das öffentliche Interesse dies erfordert und die entsprechenden Massnahmen im Rahmen der verfassungsmässigen Kompetenzen und auf dem Wege der Gesetzgebung erfolgen, ebenfalls keine schwerwiegenden Differenzen bestehen. Es wurde mit Recht in diesem Saale darauf hingewiesen, dass diesbezüglich Bund und Kantone heute schon weitreichende Möglichkeiten besitzen, von denen sie bisher stets Gebrauch gemacht haben. Schwierigkeiten bietet hingegen die Entschädigungsfrage, sofern es sich nicht um die effektive Enteignung handelt. Aber auch in diesem heiklen Bereiche liegen die Interessen nicht so weit auseinander, wie man auf den ersten Blick glauben könnte. Eine vernünftige Abstufung der Entschädigungspflicht von der ohne direkten Ausgleich zumutbaren Ausscheidung von Landwirtschaftszonen, über Eingriffe mit weitgehenden wirtschaftlichen Härten, bis zur vollen Enteignung, bringt nämlich nicht nur dem Gemeinwesen, sondern auch einer grossen Zahl von Landeigentümern Vorteile. Es war in der Tat bisher stossend, dass in jedem Falle der Enteignung und der enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung der volle Verkehrswert vergütet werden musste, während bei allen andern Eingriffen, die diesem Tatbestand nicht entsprachen, überhaupt keine Entschädigungspflicht angenommen wurde. Die Alternative «Null oder Überkompensierung» stellt bei der unerhörten Vielfalt der Anwendungsfälle keine ausreichende Formel für die gerechte Regelung staatlicher Eingriffe in privates Eigentum dar. Je nach der

Sachlage ist dabei der Private oder das Gemeinwesen geprellt. Andererseits wird damit ebenfalls klar, dass die zahlreichen Nuancierungen, von der entschädigungsfreien Landwirtschaftszone bis zum Anspruch auf die volle Anrechnung des Verkehrswertes im Zeitpunkt der Beanspruchung, in der Verfassung nicht abschliessend normiert werden können. Es bedarf hiezu eines umfangreichen, ausgewogenen Gesetzes, dessen Entwurf freilich zur Orientierung der Öffentlichkeit schon im Zeitpunkt der Vorlage des Verfassungsartikels unterbreitet werden sollte, um Unklarheiten auszuschalten. Ein solches Gesetz hätte überdies den grossen Vorteil, dass im Falle von Eigentumsbeschränkungen im Zusammenhang mit der Landes-, Regional- und Ortsplanung das beteiligte Gemeinwesen wie die betroffenen Grundeigentümer von Anfang an einigermassen über die Entschädigungsfolgen ins Bild gesetzt würden, während diese heute erst nachträglich im gerichtlichen Verfahren festgestellt werden können, was kleine Gemeinden, mit Rücksicht auf ihre beschränkten Mittel, vielfach davon abhält, durch weitblickende Planungsmassnahmen die Frage einer allfälligen Entschädigungspflicht überhaupt entstehen zu lassen. Damit wird aber auf jener Ebene, wo die primäre Verantwortung liegt, der notwendige Wille, Ordnung in das Bauwesen hineinzu-tragen, schon in den Anfängen gelähmt.

Wenn ich diese Überlegungen zusammenfasse, muss ich gestehen, dass ich dem von Herrn Kollege Werner Schmid vorgelegten Antrag zu einem Gegenentwurf zur Initiative, der den Vorschlägen des Schweizerischen Juristenvereins entspricht, in materieller Hinsicht ohne weiteres zustimmen könnte. In formeller Beziehung stört es mich jedoch, dass dieser Vorschlag das Planungsrecht in den bestehenden Artikel 23 der Bundesverfassung einbauen will, der bekanntlich das Expropriationsrecht des Bundes zur Schaffung öffentlicher Werke stipuliert. Diese Nachbarschaft ist schon rein psychologisch etwas ominös. Sie trägt aber auch der Tatsache nicht Rechnung, dass das Planungsrecht im Verlaufe der kommenden Jahrzehnte entsprechend der Zunahme der Bevölkerungsdichte sicherlich weiter ausgestaltet und verfeinert werden wird. Dies alles rechtfertigt die Schaffung eines besonderen Bundesverfassungsartikels für die Landes- und Regionalplanung.

Ich würde deshalb die Formulierung bevorzugen, welche die Expertenkommission für Fragen der Landesplanung des eidgenössischen Departementes des Innern dem Vorschlag des schweizerischen Juristenvereins gegeben hat. Aber allein schon diese formelle Frage könnte im Rahmen unserer heutigen Debatte kaum abschliessend geklärt werden, so dass wir ehrlicherweise zugeben sollten, dass es uns auch in diesem Saale nicht mehr gelingen wird, einen hieb- und stichfesten Gegenentwurf zur Initiative der sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes auszuarbeiten, so leid mir das selber tut und so bedauerlich der Zeitverlust ist. Wir dürfen uns bei diesen wichtigen Problemen nicht dem Vorwurf der Improvisation aussetzen. Andernfalls entsteht die Gefahr, dass das Volk auch den Gegenentwurf verwirft, was einem eigentlichen Landesunglück gleichkäme.

Ich fasse deshalb diesen Versuch, in extremis doch noch einen Gegenentwurf auszuarbeiten, weniger als ernsthaften Antrag, denn als eine Demonstration auf, dass wir keine zeitliche Verzögerung ertragen und die Anträge des Bundesrates, für die alle notwendigen Elemente vorhanden sind, wenn immer möglich noch im Winter 1966/1967 erwarten. Wenn uns Herr Bundesrat von Moos diesbezüglich klare Zusicherungen geben kann und für deren

Einhaltung sorgen wird, wäre dies eine wahrhaft befreiende Tat.

Tschäppät: Mein Artikel in der «Weltwoche» ist hier von verschiedenen Kollegen zitiert und kommentiert worden und ich sehe mich leider gezwungen, noch einige Bemerkungen anzubringen.

In der gestrigen und heutigen ausgiebigen Diskussion wurde viel Jurisprudenz geübt. Ich möchte sagen, die stolze juristische Wissenschaft musste einmal mehr dafür herhalten, politische Gründe zu vertuschen. Allerdings versuchten einige Herren Kollegen eindrucklich nachzuweisen, dass noch ungeklärte grundsätzliche juristische Fragen vorhanden seien. Einen ähnlichen Standpunkt vertritt übrigens auch der Bundesrat. Diese Auffassung bestand aber offenbar im Zeitpunkt des Vernehmlassungsverfahrens nicht, denn einerseits stellte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zwei Gegenvorschläge zur Diskussion, andererseits hielten die politischen Parteien die Situation so weit als abgeklärt, dass sie selbstformulierte Gegenvorschläge unterbreiteten.

Die bestehende Differenz, sagen wir das ganz offen, liegt doch nicht auf juristischer Ebene, sondern in materieller Beziehung. Die zu erwartende ablehnende Mehrheit in diesem Rat charakterisiert sich übrigens nicht in einem gemeinsamen Wollen, in einer bestimmten Richtung, sondern nur in der Ablehnung unserer Initiative. Wenn es dann darum geht, hier neue konkrete Vorschläge zu behandeln, wird sich zeigen, wie diese Einheitsfront auseinanderfällt.

Herr Kollege Hofstetter hat sich darüber gewundert, dass wir in der Kommission nicht für seine Motion stimmten. Ich kann ihm nur sagen, das einzige, was wir mit ihm gemeinsam haben, besteht in der Überschrift zum Thema. Diese Gemeinsamkeit ist aber zu unbedeutend in dieser wichtigen Frage, als dass wir eine solche Motion unterstützen, die im Grunde genommen etwas verlangt, was der Bundesrat aus innerer Überzeugung nicht nur tun will, sondern bereits in Arbeit hat. Die sozialdemokratische Fraktion lehnt deshalb die Motion Hofstetter ab. Diese Motion ist im Grunde genommen – entschuldigen Sie diese Offenheit – doch nichts anderes als der Ausdruck eines schlechten Gewissens, weil, wie auch der Bundesrat mit Recht feststellte, weite Kreise zum mindesten einen Alternativvorschlag erwartet hatten. Diese Motion des schlechten Gewissens bringt uns nicht weiter. Herr Kollege Hofstetter und andere Redner fordern heute einen Gegenvorschlag, der aber erst später zur Behandlung und zum Entscheid kommen soll. Interessant ist nun in diesem Zusammenhang, dass mit Ausnahme des Kollegen Hürlimann keiner der Redner auch nur einen einzigen brauchbaren Hinweis vorbrachte, der den Schluss zulassen würde, in welcher Art das neue Bodenrecht aussehen sollte. Kollege Hürlimann war schon in der Kommission ein weisser Rabe.

Es wurde nun verschiedentlich angedeutet, man beschränke sich darauf, was man nicht will, zum Beispiel das Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand. In diesem Zusammenhang haben heute zwei Redner, unter anderem Herr Kollega Raissig, festgestellt, dass die öffentliche Hand durch die Bezahlung zu hoher Bodenpreise die Preisentwicklung hinaufgetrieben habe. Ich möchte mich zu diesem Punkt nicht näher äussern, aber darauf hinweisen, dass Boden im Eigentum der öffentlichen Hand der Spekulation entzogen ist und für die Zukunft ein Element der Stabilität darstellt.

Mit Interesse habe ich die Ausführungen des Herrn Kollegen Fischer und vor allem sein eindeutiges Einstehen für eine Landwirtschaftszone zur Kenntnis genommen. Auch wir sind der Auffassung, dass diese Frage bedeutend ist und gelöst werden muss. Dagegen sind wir mit der Meinung nicht einverstanden, dass unser Initiativtext verfassungsrechtlich für die Einführung dieser Zonen nicht ausreicht. Ich möchte nur kurz zu der Frage der Landwirtschaftszonen zwei Bemerkungen anbringen. Erstens: Die Einführung der Landwirtschaftszonen kann nicht mit der Frage der Entschuldung der Landwirtschaft verkoppelt werden. Zweitens: Die grosse Mehrheit in der Landwirtschaft muss solche Zonen überhaupt wollen, wenn die Landwirtschaft von den Siedlungsgebieten eine Unterstützung erwartet. Grundsätzlich sind wir, im Interesse der Landwirtschaft, für Landwirtschaftszonen.

Herr Kollega Hofstetter hat sich aufgehalten über den Titel meines Artikels in der «Weltwoche»: «Mehr Mut zur Verantwortung». Es genügt einfach nicht, seit Jahren von der Notwendigkeit eines neuen Bodenrechts zu reden und nichts zu tun. Es wirkt doch wenig überzeugend, wie das hier gestern geschehen ist, wenn man zwar ein neues Bodenrecht fordert, aber gleichzeitig erklärt, die Situation in den letzten Jahren sei eine Ausnahmeerscheinung gewesen, so dass im Grunde genommen keine Grundlagen für dauernde Lösungen geschaffen werden müssten. Eine solche Auffassung ist übrigens eine völlige Verkennung der gegenwärtigen und künftigen Entwicklung. Grössere besiedlungsmässige und wirtschaftliche Konzentrationen und ein starkes Ansteigen der Bevölkerungszahl lassen sich voraussehen. Wir müssen eben den Mut haben, lieb gewordene Vorstellungen zu überwinden und neue Grundlagen zu schaffen. Es geht uns bei dieser Angelegenheit – es ist schon betont worden – ja nicht um eine parteipolitische Frage. Wir wären zum Rückzug der Initiative bereit gewesen, wenn ein tragbarer Gegenvorschlag von den Räten angenommen worden wäre. Sieger in dieser Auseinandersetzung werden bei Ablehnung unserer Initiative diejenigen sein, die überhaupt nichts Neues wollen. Daran sollten alle diejenigen denken, denen die künftige Entwicklung eine gleiche Sorge bereitet wie uns.

Die bisherige Debatte erschöpfte sich im Negativen; diesen Zustand zu überwinden wäre bereits ein Fortschritt. In diesem Sinne freuen wir uns auf die Auseinandersetzung vor dem Volk.

Bächtold: Es wurde an dieser Stelle schon mehrfach betont, dass man seit Jahren, ja sogar seit Jahrzehnten, spricht und schreibt von der Notwendigkeit der Verbesserung des Bodenrechtes und von der Notwendigkeit, Massnahmen gegen die Bodenpreissteigerung einzuführen. In Naturschutzkreisen ist man längst zur Überzeugung gelangt, dass die Erhaltung eines gesunden Lebensraumes – ich glaube, wir alle müssen doch neben dem Wirtschaften auch noch einigermaßen gesund leben – und die Ausparung von Erholungszone ohne Landes- und Regionalplanung und ohne vernünftige Regelung der Entschädigungsfrage bei Zonenplanungen einfach unmöglich ist. Sogar die Sicherung kleiner wissenschaftlicher Reservate, auf die unsere Wissenschaft angewiesen ist, stösst auf immer grössere Schwierigkeiten, weil mangels einer Zonenplanung jeder Sumpf, jede Trockenwiese, jedes Schilfufer als potentiell Bauland betrachtet wird und entsprechende Preise verlangt werden.

Neben den Natur- und Heimatschutzkreisen sieht sich aber auch die Landwirtschaft vor einer Wand, vor einem unüberwindlichen Hindernis im Bestreben, unsere Urpro-

duktion zu erhalten. Auf der einen Seite unterstützen wir die Landwirtschaft, auf der andern entziehen wir ihr die Existenzgrundlage, indem wir die Bodenpreise weit über den Ertragswert hinaus steigern. Trotzdem widersetzen sich gerade viele bäuerliche Kreise jeder wirksamen Planung, jeder wirksamen Regelung des Bodenrechtes, weil der Landbesitzer befürchtet, der Möglichkeit, Bauland kaufen zu können, verlustig zu gehen. Es geht also selbst in diesen Kreisen oft nicht um die Erhaltung der Landwirtschaft, sondern um die Kommerzialisierung des Bodens. Ich muss Ihnen sagen, das feststellen zu müssen, war für mich als Bauernsohn in der Expertenkommission für Landesplanung eine grosse Enttäuschung. Da kann man nur sagen: Auch du, Brutus! Übrigens muss ich bei dieser Gelegenheit feststellen, dass, entgegen einer weit verbreiteten Meinung, Landwirtschaftszonen nicht identisch sind mit Erholungszone. Es gibt in der Umgebung von Bern Landwirtschaftsgebiete, wo man an den Wegen überall Verbotstafeln findet, worauf steht: «Durchgang verboten», «Benützung der Wege für Unberechtigte verboten» usw. Wie sollen sich da Unberechtigte erholen können? Es braucht also neben Landwirtschaftszonen auch Erholungszone. Ich stelle aber auch fest, dass die Möglichkeit, mit dem Boden ohne Arbeitsleistung, ohne Leistung überhaupt – die Darstellung des «Nebenspaltes» wurde ja hier bereits zitiert –, Geld zu «verdienen», schwerwiegende moralische Folgen hat. Wie muss das Bekanntwerden von Riesengewinnen bei Landverkäufen auf jene wirken, die ihren Lebensunterhalt durch Arbeit verdienen? Gute Handwerker und Bauarbeiter verlassen ihren Beruf – ich kenne solche –, um sich dem Bodenhandel zuzuwenden. Viele Unternehmungen «verdienen» hauptsächlich ihr Geld nicht mit gut organisierter Arbeit, sondern mit dem Bodenhandel. Sie haben es daher nicht nötig, gute, rationale Arbeit zu leisten. Dies und die hohen Bodenpreise machen viele Anstrengungen zur Verbilligung des Wohnungsbaues zunichte. Ist es da verwunderlich, wenn ein Regierungsrat und Baudirektor einmal ausgerufen hat: «Ich erwarte eines Tages eine Revolution der Nicht-Landbesitzer»!

In Deutschland ist es möglich, es wurde hier bereits von Herrn Kollega Muheim zitiert, grosse Freihaltezone auszusparen, ohne Entschädigung, sofern die bisherige Nutzung weiterhin möglich ist und sofern nicht bereits Aufwendungen für eine veränderte Nutzung gemacht worden sind. In Holland bestehen ähnliche Verhältnisse. Warum soll das bei uns nicht auch möglich sein? Warum müssen bei uns spekulative Möglichkeiten honoriert werden? Man kommt einfach um den Eindruck nicht herum, dass von vielen eine schärfere Regelung des Bodengesetzes, eine Zonen-, Regional- und Landesplanung gar nicht gewollt wird. Deshalb spricht man seit Jahren (und will nun weiterhin davon sprechen) von ungelösten Problemen. Warum löst man sie nicht wie andere Länder auch?

Wie Kollega Werner Schmid ausgeführt hat, sieht man seit 30 Jahren diese Entwicklung und die Lage kommen, wie wir sie nun haben. Es wird ganz offenbar einfach zu viel Geld verdient mit dem Bodenhandel; Geld verdient auf dem Buckel der Nichtlandbesitzer, also eine ausgesprochen asoziale Situation.

Es liegen verschiedene gute Gegenvorschläge zur Initiative vor, eben zum Beispiel die bereits zitierte Vorlage des Juristenvereins. Gerade diese Vorlage wurde in weiten Kreisen begrüsst, zum Beispiel von der bereits erwähnten Expertenkommission, von den Naturschutzkreisen, von der Landesplanung natürlich und von andern Kreisen. Bezeichnenderweise hat sich kaum jemand hier in diesem Saal

mit diesen Gegenvorschlägen überhaupt befasst. Unsere Fraktion hat gerade diesen Vorschlag des Juristenvereins übernommen.

Wer sich ohne eigene Interessen, ohne materielle Sonderinteressen, mit den Fragen der Erhaltung eines gesunden Lebensraumes befasst, muss heute feststellen, dass es fünf Minuten vor zwölf ist. Ist es da unzulässige Ungeduld, wenn ich erkläre, eine weitere Verzögerung der Lösung der Bodenfrage, der Bodenplanung, nicht mehr mitmachen zu können? Als Selbständigerwerbender bin ich für eine möglichst freie Wirtschaft, für den Wettbewerb, für weitgehendes Privateigentum. Ich bin aber überzeugt, dass mit der rasch zunehmenden Bevölkerung, die wir ja eifrig pflegen – nämlich die rasche Zunahme –, das freie Verfügungsrecht über die Lebensgrundlagen Wasser, Luft und Boden je länger je mehr eingeschränkt werden muss. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass man diese Einschränkungen rechtzeitig planen muss, bevor soziale Spannungen und politische Schwierigkeiten entstehen. Aus diesem Grunde und im Sinne einer Demonstration, wie Herr Kollega Hürlimann es bezeichnet hat, stimme ich für den Antrag von Kollega Werner Schmid; und sollte dieser abgelehnt werden, stimme ich für die Initiative. Ich ersuche Sie, dasselbe zu tun.

Schuler: Das Thema, welches wir hier zu behandeln haben, weist so viele Schattenseiten auf, dass es verständlich ist, wenn dabei ein gewisser Pessimismus aufkommt. Dennoch glaube ich, einen Lichtblick darin sehen zu dürfen, dass in der nun schon seit Jahren dauernden, recht intensiv geführten öffentlichen Diskussion über die Neuordnung des Bodenrechtes eigentlich nur ganz vereinzelt bestritten worden ist, dass es sich dabei um eines der bedeutsamsten Probleme unseres Landes handelt. In der Eintretensdebatte unseres Rates gestern und heute ist überdies von den meisten Rednern ausdrücklich anerkannt oder doch stillschweigend eingeräumt worden, dass die Neuordnung des Bodenrechtes ein vordringliches Postulat darstelle. Der Bundesrat hat den Initianten in seiner Botschaft ausdrücklich attestiert, dass sie mit ihrem Volksbegehren vom Jahre 1963 ein echtes Problem aufgeworfen und es der Klärung nähergebracht haben.

Ich unterstreiche das am Schluss dieser Eintretensdebatte bewusst noch einmal, obwohl mir in Erinnerung ist, dass Herr Kollega Wyss und andere Redner seiner Fraktion uns hier erklärt haben, dass sie statt solcher Komplimente viel lieber die Unterstützung ihres Begehrens hätten. Selbst in Ermangelung einer solchen Unterstützung aber, die auch ich dem sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Volksbegehren versagen muss, bleibt diese Feststellung gleichwohl kein leeres Kompliment, ist sie doch (wenn sie so allgemein erfolgt, wie das im vorliegenden Falle geschah) von nicht zu unterschätzender Bedeutung für den vom Bundesrat und von den eidgenössischen Räten in der Frage des Bodenrechtes nunmehr einzuschlagenden Weg und für das dabei einzuhaltende Tempo.

Ich will in diesem fortgeschrittenen Stadium der Debatte nicht mehr im Detail auf die Gründe zu sprechen kommen, welche auch mich und meine Gesinnungsfreunde von der christlichsozialen Gruppe zur Ablehnung der Initiative veranlassen. Es sei mir diesbezüglich lediglich der Hinweis gestattet, dass der Vorschlag eines generelles Vorkaufsrechtes der öffentlichen Hand bei Verkäufen von Grundstücken zwischen Privatpersonen doch wesentlich über das hinausgeht, was dem Privateigentum im Interesse des Allgemeinwohls an Schranken zugemutet werden muss – und folglich auferlegt werden darf.

Sehr zu bedauern ist nach unserer Auffassung, dass trotz der vom Parlament beschlossenen Fristverlängerung für die Behandlung der Initiative bis heute kein tragfähiger Gegenvorschlag zur Initiative ausgearbeitet werden konnte. Diesbezüglich finden wir uns in Übereinstimmung mit Rednern sowohl der sozialdemokratischen wie auch der freisinnigen und anderen Fraktionen. Dabei ist durchaus anzuerkennen, dass sich der Bundesrat während mehr als zwei Jahren und mit Hilfe prominentester Fachleute und Experten redlich um einen solchen Gegenvorschlag bemüht hat. Dass er dann doch nicht zustandegekommen ist, mag teilweise an der Komplexität der Materie und der Schwierigkeit der zu lösenden Aufgabe gelegen haben, lässt sich aber damit unseres Erachtens nicht vollständig rechtfertigen. Mindestens ebensowohl scheint uns für diese Tatsache verantwortlich zu sein, dass sich noch immer nicht alle verantwortlichen Kreise zur Auffassung durchgerungen haben, dass ein neues, zeitgemässes Bodenrecht auch bei allem gebührenden Respekt vor den legitimen Rechten des Privateigentums eben doch nicht ohne fühlbare Einschränkungen gegenüber dem bisherigen Zustand auskommen kann. Das Bodenrecht, dessen wir zur Lösung der sich immer gebieterischer stellenden Aufgaben der Landes-, Regional- und Ortsplanung bedürfen, muss und wird Einbrüche ins bisherige Rechtsgefüge bringen. Je schneller diese Einsicht Allgemeingut wird, desto rascher wird auch die Formel für eine Verfassungsgrundlage gefunden werden können, respektive die tragfähige Mehrheit in den Räten und im Volk, um einem solchen Verfassungszusatz zum Durchbruch zu verhelfen. Nach der Devise jedenfalls, dass zwar etwas geschehen müsse, jedoch nichts passieren dürfe, sind unsere Bodenprobleme nicht mehr zu meistern.

Erfreulicherweise ist sich auch der Bundesrat bewusst, dass jetzt nicht mehr viel Zeit zu verlieren ist. So hat er denn in der Botschaft die eindeutige Zusicherung gegeben, die Vorarbeiten für ein neues Bodenrecht weiterzuführen und dem Parlament in absehbarer Zeit zwar nicht einen Gegenvorschlag zur Initiative, aber eine autonome Vorlage für einen neuen Bodenrechtsartikel vorzulegen. Herr Bundesrat von Moos hat diese Zusicherung in der Kommission nicht nur wiederholt, sondern auch konkretisiert und dahin präzisiert, dass er hoffe, die Ergebnisse der sich bereits wieder an der Arbeit befindlichen Expertengruppe bis spätestens im nächsten Frühjahr unterbreiten zu können. Nicht zuletzt unter dem Eindruck dieser eindeutigen Verpflichtung des Bundesrates hat unsere Kommission darauf verzichtet, selber einen Gegenvorschlag zur hängigen Initiative zu konzipieren. Da in der Tat noch ein paar wichtige Probleme zusätzlicher Klärung bedürfen – ich will sie hier nicht nennen –, hat die Kommission davon Umgang genommen, sozusagen in zwölfter Stunde selbst einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, obwohl bei einem Teil der Kommissionsmitglieder anfänglich die Neigung bestand, die kaum verständliche Unterlassung des Bundesrates noch zu korrigieren. Meines Erachtens hat die Kommission aber zu Recht auf ein solches Prozedere verzichtet; denn eine solche Konfektionsarbeit in extremis wäre wohl kaum dazu angetan gewesen, dem daraus hervorgegangenen Gegenvorschlag – selbst wenn er noch so vertretbar gewesen wäre – eine besondere Durchschlagskraft und ein grosses Prestige zu verleihen. Und in der Volksabstimmung hätten die Gegner einem solchen Gegenvorschlag allein schon seine unorthodoxe Geburt schwerstens angekreidet.

Andererseits wäre es aber deplaziert, wegen des Fehlens des Gegenvorschlages im heutigen Zeitpunkt die Situation nun so darzustellen, als seien wir überhaupt noch keinen Schritt vorangekommen und stünden dem Bodenrechts-

problem hilflos und mit völlig leeren Händen gegenüber. Der Bundesrat muss jetzt nicht wieder von vorn anfangen, denn die bisherigen Vorarbeiten der verschiedenen Expertengremien, die Arbeiten der Verwaltung selbst, die Vernehmlassungen der Kantone und Wirtschaftsverbände und die gesamte öffentliche Diskussion haben doch zweifellos verschiedene wichtige Fragen bereits geklärt oder einer Klärung wesentlich nähergebracht. Der Umstand, dass aus dem Vernehmlassungsverfahren fast eine Überfülle von verschiedenen Lösungsvorschlägen resultiert hat, mag auf den ersten Blick zwar wenig ermutigend erscheinen, unterstreicht aber immerhin, dass alle ihre Urheber die Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage für ein neues Bodenrecht bejahen. Zudem zeigt sich bei näherer Prüfung der verschiedenen Lösungsvorschläge, dass ein Grossteil davon in wesentlichen Elementen und teilweise sogar bis in die Einzelheiten miteinander übereinstimmt. Daher sollte es tatsächlich innert kurzer Zeit möglich werden, zu einem Vorschlag des Bundesrates an das Parlament zu kommen. Es brauchen nicht alle noch offenen Fragen bis zur Vorlage des Verfassungsartikels geklärt zu werden. Manche von ihnen müssen das erst für die Ausführungsgesetzgebung sein.

Gerade die Tatsache aber, dass von der Verabschiedung der Verfassungsvorlage bis zur Ausführungsgesetzgebung noch einmal mindestens zwei bis drei Jahre verstreichen werden, sollte uns allen die Dringlichkeit der neuen Verfassungsgrundlage ganz klar zum Bewusstsein bringen.

Wenn die Initianten hier teilweise die Sache so darzustellen versuchten, als ob sie überhaupt nicht auf Unterstützung für ihre Zielsetzung gestossen wären, so ist das einfach nicht richtig. Neben ihnen haben sich auch viele andere Kreise schon seit Jahren ernstlich mit den Problemen befasst und auf die zunehmende Dringlichkeit einer zeitgemässen Neuordnung des Bodenrechtes aufmerksam gemacht, nicht zuletzt alle Fachleute der Regional- und Ortsplanung. Der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz zum Beispiel hat in einer Eingabe vom Juni 1963 an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement mit Nachdruck auf die sprunghafte Bodenpreissteigerung der letzten Jahre und ihre unerfreulichen Folgen für den Wohnungsbau und die Mietpreisentwicklung hingewiesen und zugleich auf die überaus schädlichen Auswirkungen der unregelmässigen Streubauweise mit Bezug auf Baulandverschleiss und Infrastrukturkosten aufmerksam gemacht. Er hat bereits damals eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen, um diesen Übeln zu steuern. Die Stellungnahme der christlichen Gewerkschafter ist seither die gleiche geblieben. Grössten Wert legen sie nach wie vor auf die baldige Verwirklichung der rechtlichen Grundlagen für eine wirksame und moderne Orts-, Regional- und Landesplanung, welche neben Bau- und Landwirtschaftszonen auch Übergangszonen umfasst im Sinne von Baulandreserven auf weitere Sicht. Die Einführung eines allgemeinen Vorkaufsrechtes der öffentlichen Hand erachten sie dagegen weder als richtig noch als notwendig, halten dagegen ein beschränktes Vorkaufsrecht für genau umschriebene öffentliche Zwecke im Rahmen genehmigter Zonenpläne und eine gewisse Ausdehnung der Enteignungsmöglichkeiten zur Erfüllung klar definierter staatlicher Aufgaben für erforderlich und auch für durchaus vertretbar.

Die Gesamtheit der Konservativ-christlichsozialen Volkspartei bekennt sich – heute so gut wie 1963 – zur Überzeugung, dass der Private in der modernen Gesellschaft sich gewisse Beschränkungen seines Eigentums gefallen lassen muss, wenn das im Interesse der Allgemeinheit notwendig ist. Mit einem zeitgemässen Bodenrecht leisten wir

übrigens nicht nur der Volksgemeinschaft den besten Dienst, sondern auf weite Sicht auch dem Privaten selber, weil sein Eigentum an Grund und Boden letztlich nur so lange gewährleistet werden kann, als zwischen den Interessen der Allgemeinheit und jenen des privaten Grundeigentümers ein für beide Teile tragbarer Ausgleich gefunden wird.

Im Vertrauen darauf, dass der Bundesrat uns in wenigen Monaten einen Verfassungsartikel vorlegen wird, der für die zukünftige Bodenrechtsgesetzgebung eine wirksame und tragfähige Basis abgibt, stimmen die Mitglieder der christlichsozialen Gruppe unseres Rates für den Antrag der Kommissionmehrheit und des Bundesrates, es sei die hängige Initiative Volk und Ständen zur Verwerfung zu empfehlen. Aus einer solchen Verwerfung des Volksbegehrens wird auf Grund der ganzen Vorgeschichte ehrlicherweise niemand folgern dürfen, der Souverän habe sich damit gegen ein neues Bodenrecht ausgesprochen. Wir alle, Bundesrat und Parlament, übernehmen mit unserer heutigen Stellungnahme zur sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Bodenrechtsinitiative vielmehr die Pflicht, einem zwar ausgewogeneren, aber dennoch wirksamen neuen Verfassungszusatz über das Bodenrecht so bald wie möglich zur Annahme zu verschaffen. Ob unser diesbezügliches Engagement noch durch eine Motion untermauert werden muss, wie das unser Herr Kollega Hofstetter vorschlägt, muss jeder einzelne mit sich selber ausmachen. Für die Mitglieder der konservativ-christlichsozialen Fraktion jedenfalls ist dieses Engagement auch ohne eine solche Motion völlig klar.

Arni: Als einem langjährigen Angehörigen unseres Rates wird man es mir nicht verwehren, wenn meine Erinnerungen an die Geburtszeit des heutigen Bodenrechtes und seiner Bestimmungen vor längeren Jahren in mir wieder lebendig werden und in einigen Schlussfolgerungen deren Niederschlag finden.

Wenig, wirklich nur ein Minimum ist nach den damaligen Ratsverhandlungen von der ursprünglichen Fassung der Vorlage übriggeblieben. Das Verhalten der Kantone trug im weiteren zum differenzierten Nutzeffekt der Bestimmungen bei, von Bestimmungen, die sich zugegebenermassen vorab auf die Erhaltung von Grund und Boden für den Bebauer der Scholle bezogen. Nach Jahren einer Entwicklungsperiode, von der wir alle Zeugen sind, drängten sich längst weitere Massnahmen auf. Die verschiedenen Vorstösse aus allen politischen Lagern sind ja nur der Beweis für die Sorge, die uns, da es um ein nationales Grundelement geht, alle erfüllt. Die Ehrlichkeit des Empfindens in dieser Beziehung möchte ich keinem von Ihnen, ob Sie das Heil der Besserung und Abhilfe der Übelstände in der oder jener Richtung suchen, absprechen.

Was uns trennt, das sind aber die Wege, die Art und Weise des Vorgehens. Was wir, die Gegner der Initiative, ablehnen, das sind die Verstaatlichungs- und Enteignungstendenzen, die hier zum Ausdruck kommen. Enteignung und Vorkaufsrecht durch die öffentliche Hand haben, wo sie das absolut notwendige Mass übersteigen, speziell auch für uns Angehörige der Landwirtschaft, einen ominösen Klang. Die Materien Bodenrecht und Landesplanung sind von einer dermassen schwierigen Beschaffenheit, dass ihnen der Initiativtext nicht gerecht zu werden vermag, und mit Kollege Bärlocher frage ich, warum im Initiativtext die Landwirtschaft nicht namentlich erwähnt wird. Mag sein, dass man in den Prägungen Landes-, Regional- und Ortsplanung ihre Interessensphäre gewahrt sieht. Das Votum von Herrn Kollege Fischer beleuchtete aber doch die Ungewissheit in einer Art und Weise, dass

wohl eine striktere Umschreibung der Zusammenhänge vonnöten ist.

Wenn Herr Kollege Hermann Leuenberger unter anderem die Frage stellte, wie lange bäuerliche Angehörige des Parlamentes (er nannte vorab sicher als solche Mitglieder der Kommission) bis zur Lösung der Boden- und Planungsfrage noch zuwarten wollen, so darf ich persönlich wie in ihrem Namen sicher festhalten, dass auch wir der Überzeugung sind, dass es nunmehr pressiert. Offensichtlich scheint mir auch seitens der Initianten die Befürchtung, dass bei einer Ablehnung der Initiative die Angelegenheiten Bodenrecht und Landesplanung wieder im Tigel des Vergessens und der Verzögerungen versinken könnten. Das wollen auch wir nicht, nicht die Freunde und nicht die Gegner der Initiative.

Ungeduldig, der Bundesrat weiss es, wurden auch wir Angehörigen des Bauernstandes ob des Zuwartens. Offensichtlich kann auch die eingetretene Verzögerung nicht mehr vollständig aufgeholt werden, was uns in der oder jener Beziehung im Verlauf der Jahre entglitt. Dem «Dampfaufsetzen» zur Lösung der Frage ist deshalb alle Beachtung zu schenken. In diesem Sinn bewerten wir auch die Motion von Fraktionskollege Dr. Hofstetter. Bedeutend besser und positiver und nicht nur als Rosshändlertrick, wie Herr Kollege Schaffer sich ausdrückt, darf sie doch qualifiziert werden.

Noch ein Wort zu den Landpreisen. Es sei festgehalten, dass die Angehörigen der Landwirtschaft an übersetzten Erlösen letzten Endes keine Freude haben; geht doch damit eine Verteuerung des Bodens einher, welcher vorwiegend zur Erzeugung landwirtschaftlicher Güter dient. In letzter Konsequenz streben wir alle dasselbe an, die Durchführung einer Planung, wie eine Verhütung der Spekulation, wie wir sie nun seit vielen Jahren erleben mussten. Den Boden zur Handelsware degradiert zu sehen, hat etwas dermassen Widriges und Abstossendes an sich, dass es unser aller Pflicht sein muss, zum Rechten zu sehen. Das wollen wir, aber nicht auf dem Wege der vorliegenden Initiative. Mit dem Bekenntnis zu ihrer Ablehnung verbinde ich aber die Erwartung, dass die Vorschläge des Bundesrates nicht länger auf sich warten lassen.

Grass: Nach der gestrigen und heutigen Diskussion steht fest – fast alle Redner haben diesen Punkt bejaht –, dass es auch in unserem Lande ein Bodenproblem gibt, dass ferner eine sinnvolle Planung und möglichst zweckmässige Verwendung unseres Bodens zu bejahen ist. Unsere Bevölkerung wuchs und wächst ja weiterhin an, während das Ausmass des Bodens unverändert bleibt. Was wir jedoch – so oder anders – vermehren können, ist das Ausmass des baureifen Bodens durch das Erschliessen von Bauland. Da die Bodenpreise sowie die Bodenspekulation betrifft, darf erfreulicherweise festgestellt werden, dass sich die Situation heute doch bedeutend weniger akut präsentiert als noch vor zwei Jahren, im Zeitpunkt der Einreichung der sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Initiative, welche heute zur Diskussion steht.

Bei dieser Ausgangslage – im Blickfeld der prinzipiellen Bejahung eines bestehenden Bodenproblems also – bleibt für uns nur die Frage zu prüfen, welche Mittel und Wege verfassungs- und später gesetzmässig zu einem allseits befriedigenden Ergebnis führen können. Auf unser heutiges Geschäft bezogen lautet die Frage also dahin, ob die sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Initiative gegen die Bodenspekulation ein geeignetes Mittel darstelle, um die in Absatz 1 von Artikel 1 des Volksbegehrens so schön und verheissungsvoll proklamierten Ziele (Verhinderung über-

mässig spekulativer Bodenpreise, Verhütung der Wohnungsnot, Landes-, Regional- und Ortsplanung) so gut als möglich zu erreichen. Viele Votanten haben dies verneint, und ich schliesse mich dieser Meinung an.

Ich verzichte darauf, all die Argumente für diese Stellungnahme zu wiederholen, doch lassen Sie mich noch einige Kernfragen in möglichster Kürze streifen.

Generell darf gesagt werden, dass aus dem Lager der Schöpfer der Initiative sowie der Initiativ-Anhänger Thesen und Interpretationskünste vorgetragen wurden, die sich mit dem Initiativtext – und auf diesen allein kommt es an – keineswegs decken. Auch das haben andere Votanten bereits begründet. Was wäre nun aber die Folge der divergierenden Meinung im Falle der Annahme des Volksbegehrens? Sicher die, dass der Meinungsstreit einfach auf die nächste parlamentarische Verhandlungsphase verschoben würde, das heisst auf die Beratungen des späteren Gesetzes. Das darf aber nicht sein; vielmehr muss eine formulierte Verfassungsinitiative textlich möglichst präzise sein, damit für die Interpretation wenig, am besten kein Spielraum verbleibt.

Diesem Erfordernis vermag das sozialdemokratische Volksbegehren in keiner Weise zu genügen. Als Beispiel nenne ich den oft erwähnten Begriff der Entschädigung, wie er im Initiativtext ohne jede Präzisierung kreiert wurde. Handelt es sich dabei um den Verkehrswert, wie er im eidgenössischen Expropriationsgesetz von 1930 und in den meisten kantonalen Enteignungsgesetzen verankert ist, oder handelt es sich um eine reduzierte Entschädigungspflicht des Staates? Ferner nenne ich das in Absatz 2 des Artikels 1 der Initiative vorgesehene Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand. Ist dabei im Falle der Ausübung dieses Vorkaufsrechtes derjenige Preis gemeint, den die beiden Parteien A und B in ihrem Kaufvertrag vereinbarten, oder liebäugelt man auch hier zu Lasten des privaten Verkäufers mit einem beliebig reduzierten Preis? Schliesslich nenne ich, um bei diesen drei Beispielen zu bleiben, die beiden im Initiativtext genannten Instrumente der Expropriation und des Vorkaufsrechtes. Handelt es sich dabei um eine abschliessende Aufzählung von Instrumenten (welche Meinung auch ich vertrete) oder kann dieses Instrument später auf dem Gesetzgebungswege wie ein Bouquet beliebig vergrössert, erweitert werden, wie es einige sozialdemokratische Redner sehen? Ich bin in diesem Punkte anderer Meinung, weil es sonst im Initiativtext heissen müsste: Zur Erfüllung dieses Zweckes steht dem Bund und den Kantonen «unter anderem» oder «im besonderen» das Recht zu, bei Verkäufen zwischen Privaten ein Vorkaufsrecht auszuüben sowie Grundstücke gegen Entschädigung zu enteignen. Dieser Zusatz fehlt, also handelt es sich nach meiner Auffassung um eine abschliessende Aufzählung. Sie sehen: auch hier eine Meinungsdivergenz. Dieses Beispiel erhellt deutlich, dass eine Anzahl Auslegungsfragen offensteht, die erst im späteren Gesetz ihre endgültige Abgrenzung und Regelung finden müsste. Das, Herr Kollege Leuenberger, halte ich aber vom Stimmbürger aus gesehen für unzulässig; denn jeder Bürger soll wissen, über welchen Begriff der Entschädigung oder des Vorkaufsrechtes er verfassungsrechtlich abstimmt und ob das Interventionsinstrumentarium im Initiativtext abschliessend aufgezählt ist oder später allenfalls beliebig erweitert werden darf. Der Stimmbürger muss von vornherein möglichst Klarheit haben, sonst stimmt er einer Norm oder einem Instrument zu, das er im Grunde gar nicht wollte. Die Quintessenz einer solchen Situation – immer vom Stimmbürger aus gesehen – liegt meines Erachtens auf der Hand: der Stimmbürger kommt sich nachträglich umgangen vor. Im übrigen drängen sich,

das gilt ganz generell für alle Initiativen, klare Verfassungstexte schon aus rein psychologischen Abstimmungsgründen auf, wenn man auf Erfolg spekuliert. Will man also die Möglichkeit reduzierter Entschädigungen und ein erweitertes Interventionsinstrumentarium für das spätere Gesetz vorbehalten, dann müssen solche Absichten schon im Verfassungstext deutlich zum Ausdruck kommen, Herr Kollege Muheim.

In diesem Zusammenhang noch eine Randbemerkung ganz allgemeiner Natur: Wer formulierte Initiativen lanciert, muss sich von vornherein bewusst sein, dass deren Texte in der parlamentarischen Behandlung im Gegensatz zu den Anregungsinitiativen unabänderlich sind. Das ist eben die Tücke der formulierten Initiative. Kollege Werner Schmid hat gestern einen eigenen Antrag als Gegenentwurf eingereicht und diesen in seinem Votum begründet. Es handelt sich anscheinend um die Texte des Schweizerischen Juristenvereins. Wie andere Anwälte in diesem Saal, gehöre ich dieser Institution ebenfalls an. Es entzieht sich aber meiner Kenntnis, ob es sich hierbei um einen Vorschlag des Vorstandes oder einer hierfür eingesetzten Kommission handelt. Jedenfalls kann meines Erachtens nicht einfach von der Gesamtorganisation des Schweizerischen Juristenvereins gesprochen werden, die diesen Gegenentwurf unterstützt. Das nur nebenbei. Zu dem von Kollege Werner Schmid vertretenen Gegenentwurf selber wäre in textlicher Hinsicht, aber auch materiell-inhaltlich, wie bei den vielen übrigen Vorschlägen, die an der Kommissionssitzung vorlagen, recht viel zu sagen. Ich halte es hier mit Ratskollege Chevallaz, der anlässlich unserer Beratungen und Auseinandersetzungen in Sils-Maria zutreffend erklärte, dass sich die rund 20 Vorschläge der Kantone, des Justizdepartementes, privater Organisationen usw. wie ein Ei dem andern gleichen. Was besagt uns das? Wohl nichts anderes, als dass es sich in der Tat um eine sehr schwierige Verfassungsmaterie handelt, die bei grundsätzlicher Hochhaltung unserer schweizerischen Eigentumsfreiheit nicht einfach über das Knie gebrochen werden darf; denn würde es sich nicht um eine komplexe Materie handeln, dann wäre es ja ein leichtes gewesen, aus diesen vielen Vorschlägen den besten herauszunehmen und ihn entsprechend zu redigieren.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang noch eine Bemerkung mit Bezug auf die weitere Behandlung des ganzen Fragenkomplexes einflechten. Ich sehe die erfolgreiche Redaktion eines Gegenvorschlages nur darin, wenn es gelingt, den Verfassungsartikel materiell-inhaltlich, also in seinem materiellen Inhalt, so zu konkretisieren, dass sein Anwendungsbereich im späteren Gesetz möglichst klar gegeben ist. Deshalb werden Justizdepartement und Bundesrat gut daran tun, von generellen Kompetenzen in materiell-rechtlicher Hinsicht an die Adresse des späteren Gesetzes, das ja nur noch dem fakultativen Referendum unterliegt, abzusehen. Das Gesetz hat sich dann einfach dem klar umschriebenen Anwendungskreis, nicht einem generellen, sondern dem konkretisierten Anwendungskreis des Verfassungsartikels anzupassen.

Zum Schluss eine Frage formeller Natur, ohne Antragstellung. Es ist in der Kommission und auch hier im Rate von der sogenannten «Einheit der Materie» gesprochen worden, wie sie die Bundesverfassung für alle Initiativen verlangt. Auch hier haben sich die Geister in Sils-Maria und wiederum hier im Saale des Plenums geteilt. Aber selbst der Bundesrat äussert in seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte, unter Berufung auf die Literatur, etwelche Zweifel, ob die von der Verfassung verlangte «Einheit der Materie» gewahrt sei, und gestern hat hier im Rat

auch Kollege Bärlocher zutreffend darauf hingewiesen, heisst es doch in der bundesrätlichen Botschaft hierzu unter anderem wörtlich: «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. 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.» Ich bin gleicher Auffassung, und man muss zu diesem Zweifel kommen, wenn man das Problem ohne viele graue Theorien wissenschaftlicher Richtung ganz einfach wiederum vom Stimmbürger aus beantwortet; denn nebst den drei verschiedenen Zielsetzungen in Absatz 1 spricht Absatz 2 von den beiden erwähnten Instrumentarien, dem Vorkaufsrecht einerseits und der absoluten Expropriationsmöglichkeit andererseits. Es handelt sich hier um gravierende Instrumente, welche diese Ziele anvisieren, und der Stimmbürger wird bei diesem einen Rekapitulationspunkt gezwungen, zu diesen drei Zielsetzungen und zwei Instrumenten ein Ja oder ein Nein in die Urne zu legen, selbst wenn er nur eines dieser Instrumente befürwortet. Man könnte sich leicht denken, dass ein vernünftig ausgestattetes Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand für die Infrastruktur in breiten Kreisen unseres Volkes Zustimmung findet, der gleiche Kreis es jedoch ablehnt, ein generelles Expropriationsrecht in Kauf zu nehmen. Der Bürger wird also bei dieser Konglomeration von Themata und von Instrumenten gezwungen, entweder das, was er nicht will, mit seinem Ja in Kauf zu nehmen, oder das, was er möchte, mit einem Nein zu verwerfen. Ich möchte damit nur darauf aufmerksam machen – das vorliegende Thema wollen wir nicht aus formellen Gründen zurückweisen –, dass man in Zukunft der «Einheit der Materie» etwas mehr Aufmerksamkeit schenken sollte.

Auf Grund all dieser Überlegungen komme ich eindeutig zum Schluss, es sei dem Antrage der Kommissionmehrheit, die sich mit dem Bundesrat deckt, zuzustimmen und dem Volke die Verwerfung der Initiative zu empfehlen.

Kurmann: Ich glaube, die bisherige Diskussion hat folgendes deutlich gemacht:

1. Das Anliegen, das durch die Initiative angegangen wird, wird allseits als ein echtes Anliegen anerkannt.

2. Der Wille, zu einer raschen, aber auch zu einer soliden Ordnung zu kommen, ist vorhanden.

3. Die Materie, mit der wir es hier zu tun haben, erweist sich als ausserordentlich komplex und überdies als ausserordentlich kontrovers, weshalb eine breite Meinungsbildung nur mühsam vorankommt. Das hat nicht zuletzt damit zu tun, dass wir hier mit Begriffen operieren müssen, die uns in Wirklichkeit doch eigentlich recht unvertraut sind. Schon Herr Kollega Bärlocher hat in seinem gestrigen Votum auf den Fragenkomplex Landesplanung hingewiesen. Was haben wir uns unter Landesplanung vorzustellen? Was beinhaltet Landesplanung? Womit haben wir es rechtlich und faktisch zu tun? Wir begegnen hier einer ganzen Reihe staatsrechtlicher Probleme, die nicht geklärt sind. Mit Recht hat Herr Bärlocher auf das bei uns gültige Subsidiaritätsprinzip hingewiesen. Daran ist und bleibt die Ortsplanung der Angelpunkt.

Gleicher Ungeklärtheit begegnen wir, sobald wir den Begriff «Zonenordnung» verwenden. Was beinhaltet

Zonenordnung, was sind für Arten von Zonen zu schaffen, was hat jede Zone an Umfang zu bekommen, was ist an Rechtsordnung hier in dieser und dort in der andern Zone massgebend? Wie ist das Verhältnis unter den Zonen gegeneinander usw? Alles ungeklärte Fragen!

Nun ist gesagt worden, es könne nicht darum gehen, alle diese Fragen endgültig zu klären, bevor man an die Gesetzgebung herantrete. Ich bin der Meinung, dass alle jene entscheidenden Grundfragen vorab geklärt werden müssen, die nachher als Basis einer Gesetzgebung zu dienen haben. Schon bei der Abstimmung über einen Verfassungsartikel werden wir gerade in diesem diffizilen Bereich sehr weit über die Details einer kommenden Rechtsordnung Auskunft erteilen müssen. Gerade hier wird der Bürger weitgehenden Aufschluss haben wollen über das, was nachher kommen wird; darüber muss man sich im klaren sein.

Namentlich wir in der Kommission, die wir Gelegenheit hatten, uns mit der Materie etwas mehr zu beschäftigen, haben gelernt, zu verstehen, weshalb in der Bodenordnung das Marschtempo eigentlich verhältnismässig kurz geraten muss. Es ist unumgänglich, dass zunächst die eindeutige Klärung all jener Fragen erfolgt, die die Basis jeder kommenden Gesetzgebung abzugeben haben. Wenn der Bundesrat in der jetzigen Situation, wo noch so vieles ungeklärt ist, mit einem Gegenvorschlag aufgewartet hätte, dann hätte er nicht nur der Sache an sich, sondern vor allem auch der nachfolgenden Gesetzgebung einen ausserordentlich schlechten Dienst geleistet.

Nun möchte ich hier ein Wort zur Zonenordnung sagen. Man kann die Zonenordnung schliesslich verstehen wie man will, in ihrem Zentrum wird immer eine Landwirtschaftszone zu stehen haben.

Besteht die Bereitschaft, Hand zum Aufbau einer Landwirtschaftszone in der Schweiz zu bieten? Diese Frage ist gestern und heute wiederholt gestellt worden, und dass sie gestellt wurde, ist bedeutsam genug. – Die Landwirtschaftszone bedeutet ihrem ganzen Wesen nach eine Nutzungsbeschränkung, indem das von ihr erfasste Gebiet im Grundsatz ausschliesslich der agrarischen Bewirtschaftung reserviert bleibt. Mit der Einzonung in die Landwirtschaftszone wird für das betreffende Grundstück eine Nutzungsänderung etwa im Sinne der Überbauung ausgeschlossen; es wird also für dieses Grundstück die Bauchance zerstört. Das mag nun je nach Standort der Betrachtung negativ erscheinen, und ich gebe zu, dass man auch Bauern treffen kann, die von diesem Standort her dem Aufbau einer Landwirtschaftszone ablehnend gegenüberstehen. Im Rahmen und unter den Gesichtspunkten einer allgemeinen und umfassenden Landwirtschaftspolitik und auch Staatspolitik, müssen wir die Dinge positiv bewerten, und ich glaube, dass die grosse Mehrheit der Landwirtschaft und der ländlichen Bevölkerung, die hier mitbetroffen wird, aus diesen allgemeinen grundsätzlichen Überlegungen heraus für den Aufbau einer Landwirtschaftszone zu haben sind. Um nur einige wenige dieser positiven Aspekte zu erwähnen:

1. Erst auf der Grundlage einer Landwirtschaftszone kann eine langfristige Agrarpolitik betrieben werden, weil sich landwirtschaftliche Sonderrechte nur in einer Landwirtschaftszone sinnvoll und mit anhaltendem Erfolg verwirklichen und nicht Hilfe am verfehlten Ort zuteil werden lassen. Dabei setze ich voraus, dass landwirtschaftliches Sonderrecht ausschliesslich in der Landwirtschaftszone Gültigkeit haben soll, also beispielsweise nicht auch für landwirtschaftlich genutztes Areal innerhalb der Bauzone. Ich denke da an das bäuerliche Erbrecht, das bäuer-

liche Bodenrecht, an Entschuldungsaktionen; ich denke aber vor allem auch an die Investitionskreditpolitik, die auch nur innerhalb der Landwirtschaftszone einen Sinn hat.

2. Innerhalb dieser Zone wird sich der Preis für landwirtschaftlichen Boden zwangsläufig wiederum vermehrt nach dem Ertragswert orientieren, weil ja innerhalb der Landwirtschaftszone die Aussicht auf eine profitablere Nutzung langfristig zerstört ist.

3. Die Landwirtschaftszone vermindert zwar die Parzellierung nicht unmittelbar; sie wirkt aber doch in doppelter Weise in dieser Richtung. Einmal schiebt sie der sogenannten Streubauweise einen Riegel und beugt damit einer weiteren Parzellierung vor; zum anderen bietet sie unmittelbaren Anreiz zu einer ergiebigeren Güterzusammenlegungspolitik innerhalb der Landwirtschaftszone.

4. Schliesslich liegt die Landwirtschaftszone auch im Interesse der nichtbäuerlichen Bevölkerung; nicht nur, weil das landwirtschaftliche Areal das nächstgelegene Erholungsgebiet ist, sondern, weil dieses Areal eine ganze Reihe hygienischer Funktionen zu erfüllen hat. Ich denke da an die Filtrierung, die Erneuerung der Luft usw.

Vor einem muss man nach allen Seiten warnen: So mannigfaltig die Funktionen der Landwirtschaftszone sind, eine Aufgabe kann ihr nicht zukommen, so viele Hoffnungen auch damit verbunden bleiben mögen, nämlich das landwirtschaftliche Areal in seinem Bestand konstant zu halten. Der Kulturlandverlust ist nicht aufzuhalten, es wäre denn, man wollte Massnahmen treffen, um das Wachstum der Bevölkerung und der Wirtschaft zu verhindern.

Noch etwas zur Landwirtschaftszone: Mir scheint, im Interesse der Sache müsste man von Anfang an eine ganz klare Unterscheidung treffen: Der Inhalt der Landwirtschaftszone kann im Tal- und im Berggebiet nicht derselbe sein. In jeder agrarpolitischen Auseinandersetzung der letzten Jahre ist immer wieder dem Strukturwandel unserer Berglandwirtschaft zum Erholungs- und Ferienraum unseres Landes das Wort gesprochen worden. Ich bin Anhänger dieser Auffassung und darum der Meinung, dass dieser Strukturwandel jetzt auch nicht durch die Landesplanung gehemmt oder verhindert werden dürfe. Die touristische Erschliessung der Berggebiete, namentlich ihre Durchsetzung mit Ferienhäusern, ist auch unter dem Aspekt der Landesplanung zu fördern. Hier muss also der Inhalt der Landwirtschaftszonen im Berg- und Talgebiet ein unterschiedlicher sein.

Noch ein letztes Wort, nämlich zur Entschädigungsfrage. In der Eingabe der konservativ-christlichsozialen Volkspartei zur Vernehmlassung kommt unmissverständlich zum Ausdruck, dass unsere Fraktion der Auffassung ist, die Einweisung in die Landwirtschaftszone habe grundsätzlich entschädigungslos zu erfolgen. Eine Entschädigung der durch die Nutzungsbeschränkung bewirkten virtuellen Wertverminderung kann rechtlich und faktisch unserer Meinung nach nicht erwogen werden; rechtlich nicht im Blick auf die dem Eigentum innewohnende Sozialverpflichtung, faktisch nicht im Blick auf die finanziell völlig unhaltbaren Auswirkungen. – Anders verhält es sich mit einem effektiv entstandenen Schaden, der verursacht wird durch eine Einweisung in die Landwirtschaftszone. Ich denke da an verschiedene Möglichkeiten und möchte eine davon erwähnen: Nehmen Sie den Fall, wo jemand eine Parzelle weitab vom Dorf erworben hat, mit der ehrlichen Absicht, hier einmal ein Haus zu bauen und darin vielleicht seinen Lebensabend zu verbringen. Wenn diese Bauparzelle in die Landwirtschaftszone eingeordnet wird,

bedeutet das den Tatbestand der materiellen Enteignung; dann ist der hier verursachte Schaden voll nach dem Gesichtspunkt des Entschädigungsrechtes zu vergüten.

Für das richtige und zweckmässige Funktionieren der Landwirtschaftszone ist die Bemessung und Ausgestaltung der Bauzone von entscheidender Bedeutung. Im Widerstreit der Meinungen in bezug auf den Vorentwurf einer Expertenkommission für ein Bundesgesetz über den Schutz des bäuerlichen Grundbesitzes, der die Bauzone auf die Bedürfnisse der nächsten zehn Jahre bemessen will, und jenen Kreisen, die eine Bemessung der Bauzone auf mindestens eine Generation hinaus fordern, neige ich persönlich eher zur letzteren Auffassung. Nur durch eine grosszügig bemessene Bauzone wird es möglich sein, zu verhindern, dass bisher in die Bauzone eingeordnetes Land wieder in die Übergangs- oder sogar in die Landwirtschaftszone zurückversetzt werden muss. Man stelle sich einmal die rechtlichen und finanziellen Konsequenzen einer derartigen Massnahme vor! Nur durch eine angemessen grosse Bauzone lässt sich verhindern, dass ein zu knappes Angebot innerhalb der Bauzone zu massiven Preisauftrieben fürs Bauland innerhalb der Bauzone führt. Und ich meine, auch unter dem Gesichtspunkt der Landwirtschaft muss nach Möglichkeit der abrupten Wechsel vom Bauland zum Nichtbauland vermieden werden.

Ich möchte schliessen, aber ohne Ihnen aus meiner Dissertation noch etwas vorzulesen. Ich habe mich darüber gefreut, als es Kollega Werner Schmid gestern tat. Ich freute mich vor allem deswegen, weil meine Dissertation das gleiche Schicksal mit den meisten andern Dissertationen zu teilen hat. Je älter nämlich der Verfasser wird, um so massvolleren Gebrauch macht er selbst davon. Das hat mit dem pietätvollen Respekt vor seinem eigenen Jugendwerk zu tun.

Binder: In diesem späten Stadium der Debatte will ich lediglich versuchen, nochmals einige Akzente zu setzen und mich mit einigen Kollegen zu messen. Vorerst sei klar gestellt, dass ich mit den Zielen der Initiative im Grunde genommen einig gehe. Ich möchte fragen: wer von uns wäre nicht gegen eine ungerechtfertigte Steigerung der Bodenpreise eingestellt? Wer von uns möchte nicht die Wohnungsnot bekämpfen oder wer von uns hätte nicht Sinn für eine zeitgemässe Landes-, Regional- und Ortsplanung? Herzstück dieser Planung müsste meines Erachtens die Zoneneinteilung sein. Unsere Partei hat sich bemüht, eine gute Lösung der Bodenrechtsfrage vorzuschlagen und Herr Professor Dr. Sieber rühmt in der «Neuen Zürcher Zeitung» den Gegenentwurf unserer Partei. Er erklärt, dass hier alle bodenrechtlichen Kompetenzen klar bei ihrem Namen genannt würden. Und er fügt bei, es sei sehr zu begrüssen, dass dieser Gegenentwurf sich so deutlich über die politisch heikle Frage der Landwirtschaftszonen ausspreche. Über diese Frage hat Sie soeben Herr Kollega Kurmann näher orientiert. Was also gestern unser Kollega Fischer postuliert hat, das ist – auch nach Meinung von Professor Dr. Sieber – im Gegenentwurf unserer Partei bedeutend besser berücksichtigt als im Gegenentwurf der BGB-Partei. Damit möchte ich natürlich keineswegs den voreiligen Schluss ziehen, Herr Fischer befinde sich in der falschen Partei. Aber ich möchte nur sagen, dass die wirklichen und zentralen Anliegen der Landwirtschaft auch in unserer Partei sehr gut aufgehoben sind.

Auch wenn wir uns über die Zielsetzung der Initiative einig sind, auch wenn wir anerkennen, dass das Bodenproblem eines der schwierigsten Probleme unserer Zeit

und unseres Landes ist, sollte man andererseits doch nicht dramatisieren und nicht Behauptungen aufstellen, die sich nicht beweisen lassen. Herr Kollega Grütter hat sich gestern meines Erachtens zu Recht darüber beklagt, dass wir keine schlüssige Statistik über die Eigentumsstreuung und über die Bodenpreisentwicklung besitzen. Diese Feststellung hindert ihn aber keineswegs, sich zur völlig unbewiesenen Behauptung zu versteigen, das Grundeigentum sei heute bei einer kleinen Minderheit der Bevölkerung konzentriert. Ich möchte in diesem Zusammenhang nur darauf hinweisen, dass Herr Dr. Rohr in seiner sehr guten Schrift «Der Boden, ein Problem und eine Lösung» auf Seite 14 eine ganz andere Sachdarstellung gibt, als dies gestern Herr Grütter getan hat.

Nun zur zentralen Frage: Können wir auch dem vorgeschlagenen Weg und den vorgeschlagenen Mitteln, gemäss Ziffer 2 der Initiative zustimmen? Ich sage nein. Die Formulierung der Initiative ist verschwommen und mehrdeutig formuliert. Eine mehrdeutige Formulierung in der zentralen Frage über das Verhältnis zwischen Freiheit und Bindung im Bodenrecht gehört nun aber ganz grundsätzlich nicht in unsere Verfassung hinein. Ich stimme hier der ausgezeichneten Argumentation unserer Kollegen Bärlocher und Hofstetter zu. An die Adresse des Herrn Hofstetter sei mir allerdings in diesem Zusammenhang noch eine Bemerkung gestattet: Auch er hat erklärt, er sei überzeugt, dass der Bundesrat jetzt wirklich alles tun werde, um so rasch wie möglich eine abgewogene und taugliche Lösung der Bodenrechtsfrage zu unterbreiten. In der Sicht dieser Dinge konnte ich es wirklich nicht verstehen, dass uns Herr Hofstetter mit einer völlig farblosen Motion beehrt hat. Aber vielleicht habe ich zu wenig Verständnis für so fein ausgeklügelte taktische Spiele. Es tut mir leid, Herr Hofstetter, dass ich für dieses Mal Ihrer Motion nicht zustimmen kann, weil sie nämlich offene Türen einrennt.

Wieder zur Sache: Die Initianten schlagen vor, es sei ein Vorkaufsrecht zugunsten von Bund und Kantonen einzuführen. Die Initianten schlagen weiter vor, das Enteignungsrecht der öffentlichen Hand sei auszudehnen. Aber – und das ist nun doch entscheidend – die Initianten sagen uns nicht, welches Vorkaufsrecht sie meinen. Die Initianten sagen nicht, welcher Wert entschädigt werden soll. Ich habe die Debatte ganz genau verfolgt und kein sozialdemokratischer Sprecher hat uns auf diese beiden brennenden Fragen Auskunft gegeben. Das ist an sich auch nicht erstaunlich, denn ein unklarer Verfassungstext kann selbst durch den besten Votanten nicht zu einem klaren Verfassungstext umgebogen werden. Das ist nicht einmal Herrn Muheim gelungen, mit dem ich mich noch im Detail beschäftigen werde.

Ich gebe offen zu, dass die Initiative vor allem deswegen abgelehnt werden muss, weil sie uns eben über die zentralen Fragen im Bodenrecht keine klare Auskunft gibt.

Nun zu Herrn Muheim! Herr Muheim, Sie haben kein Recht, sich darüber zu beklagen, dass Ihre Initiative falsch interpretiert werde. Sie selber haben gestern eine ganz einseitige Interpretation vorgenommen, und das Zitat, das Sie von Herrn Goethe entliehen haben, passt sehr gut auf Ihre eigene gestrige Rede. Es war für mich schon bemerkenswert, dass Sie sich scheinbar an unklaren Verfassungsbestimmungen nicht stossen. Noch ungläubwürdiger wirkte dann aber Herr Muheim als Jurist, als er versuchte, uns die Ziffer 2 der Initiative in möglichst harmloser Verpackung zu verkaufen. Herr Muheim hat erklärt, selbstverständlich sei kein Bodenmonopol des Staates beabsichtigt, selbstverständlich handle es sich nicht um ein generelles und unbe-

schränktes Vorkaufsrecht, selbstverständlich werde im allgemeinen – hier hat er schon eine Einschränkung vorgenommen – nur gegen volle Entschädigung enteignet. Ich möchte Herrn Muheim erwidern, dass das alles leider gar nicht so selbstverständlich ist. Herr Muheim weiss als Jurist ganz genau, dass entscheidend für die Interpretation der Initiative der Wortlaut der Initiative ist und nicht das, was er uns gestern hier gesagt hat. Darin liegt nun aber gerade die *crux* dieser Initiative, dass sie verschieden interpretiert werden kann. Herr Muheim hat uns gestern die harmlose Interpretation gegeben; es gibt aber auch eine andere, sehr gefährliche Interpretationsmöglichkeit. Ein nicht limitiertes und ein spezielles Vorkaufsrecht und eine Enteignung gegen volle Entschädigung würden – darin bin ich mit Herrn Muheim einig – am heutigen Rechtszustand nichts Grundlegendes ändern. Ein preislich limitiertes Vorkaufsrecht und eine Enteignung mit nur teilweiser Entschädigung wären jedoch fundamentale Einbrüche in unsere Eigentumsordnung und würden die Eigentumsgarantie selber illusorisch machen. Weil die Initiative unklar ist und weil keine saubere Abgrenzung im Verhältnis zwischen Freiheit und Bindung im Bodenrecht vorgenommen wird, lehne ich die Initiative ab.

Ich möchte aber, wie Herr Hürlimann, nicht in der Negation stecken bleiben. Wer nämlich nur negiert, der macht keine gute Politik. Ich habe bereits gesagt, dass ich mit den Zielen der Initiative an sich einig gehe. Wir müssen auch in unserem Land endlich die rechtlichen Grundlagen schaffen, die Voraussetzung für eine gute Raumordnung sind. Und zwar müssen wir bei der Eigentumsgarantie beginnen und hier eine neue Definition suchen, die sowohl den Interessen der Allgemeinheit wie den Interessen des privaten Grundeigentümers gerecht wird. Unser Eigentumsbegriff ist vom römischen Recht her geprägt und setzt privatrechtliche Vollherrschaft voraus. Die Eigentumsbeschränkungen gehören also nicht zum Begriff des Eigentums. Wir sollten uns meines Erachtens wieder mehr an den germanisch-rechtlichen Eigentumsbegriff anlehnen. Dort ist das Eigentum kein absolutes Recht, sondern trägt Schranken bereits im Begriff. Der Rechtsstaat hat sich bei uns zum Sozialstaat entwickelt. Die Persönlichkeit ist nur garantiert im Rechtsstaat und im Sozialstaat. Wir sollten deshalb auch in der Eigentumsordnung einen Schritt in Richtung Sozialstaat tun. In der deutschen Verfassung ist dieser Gedanke so ausgedrückt: «Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.» Die christliche Soziallehre, der ich mich verpflichtet fühle, anerkennt die Sozialgebundenheit des Eigentums. Ich zitiere aus *mater et magistra*. Dort heisst es: «Das Recht auf Eigentum bildet in der Tat eine Stütze und zugleich einen Ansporn für die Ausübung der Freiheit.» – «Breite Streuung des Eigentums ist, wenn jemals, so heute ganz besonders geboten.» – «Die soziale Funktion des privaten Eigentums entspringt aus dem Eigentumsrecht selbst.»

Ich halte also dafür, dass die Eigentumsgarantie neu zu formulieren und endlich in der Bundesverfassung aufzunehmen sei. Das Privateigentum ist im Grundsatz zu gewährleisten. Aber auch die Sozialbildung des Privateigentums muss in der Bundesverfassung ihren Niederschlag finden. Ich bedaure mit andern Herren, dass es nicht möglich war, die Initiative bereits jetzt mit einem abgewogenen und brauchbaren Gegenentwurf zu konfrontieren. Wir müssen aber alles tun, und zwar rasch, um endlich die verfassungsmässigen Grundlagen für eine zweckmässige Bodenordnung und Bodennutzung zu erhalten. Auch die Grundsätze über die Höhe und die Art der Entschädigung

sind in die Verfassung aufzunehmen. Hier bin ich mit der Meinung des Herrn Muheim gar nicht einverstanden, der diese zentralen Fragen erst in der Gesetzgebung regeln möchte. Bei dieser Regelung ist dann wohl davon auszugehen, dass bei der formellen und der materiellen Enteignung der volle Verkehrswert zu entschädigen sei. Gewisse Eigentumsbeschränkungen muss aber jeder Grundeigentümer entschädigungslos in Kauf nehmen. Das ist keine revolutionäre Neuerung, sondern entspricht bereits der heutigen Praxis des Bundesgerichtes. Ich meine vor allem, dass der Grundeigentümer sich mit der sogenannten Situationsgebundenheit seiner Grundstücke abfinden muss. Wichtigste Voraussetzung einer zweckmässigen Bodennutzung ist die Zoneneinteilung. Diese Zoneneinteilung, die durch Bundesvorschriften nicht im ganzen Land einzuführen, aber doch sicherzustellen ist, darf keine Entschädigungspflicht der Gemeinwesen auslösen. Die bessere Bodenordnung müsste sonst schon an der rein finanziellen Unmöglichkeit der öffentlichen Hand scheitern.

Ich komme zum Schluss. Nur wenn wir unsern Boden endlich wieder dem bestimmungsgemässen Zweck zuführen, wenn wir durch verschiedene Massnahmen das Angebot von Bauland vermehren und wenn der landwirtschaftliche Boden endlich wieder den Bauern reserviert wird, erhalten wir eine Raumordnung, die diesen Namen verdient.

Lehnen wir die unausgereifte, unklare, untaugliche Bodenrechtsinitiative ab! Aber bekennen wir uns auch uneingeschränkt und ohne Vorbehalt zu einer besseren Bodenordnung. Es wäre – wie dies Herr Hürlimann sagte – eine grosse und verdienstvolle Tat des Bundesrates, wenn er uns diese bessere Lösung möglichst bald unterbreitete.

Frick: Sowohl in der gestrigen als der heutigen Diskussion haben wir von den Vätern der Initiative vernommen, dass sie vorwiegend politische und nicht rechtliche Momente zugunsten der Initiative ins Feld führen wollen. Dieses Bekenntnis scheint mir auf Grund der langen, sehr wertvollen Debatte aufschlussreich zu sein. Für mich – entschuldigen Sie, Herren Kollegen Wüthrich und Leuenberger – ist es ein Ausdruck der Unsicherheit und der Schwäche. Die Väter der Initiative scheinen mir auf Grund der Diskussion sogar selber nicht mehr daran zu glauben, dass das Expropriationsrecht, wie es nun unbegrenzt vorgesehen ist, sowie das Vorkaufsrecht für die öffentliche Hand geeignete Mittel seien, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Wir haben im Gegenteil festgestellt, dass sich im Volke eine Abwehr gegen eine derartige Kollektivierung unseres Bodenrechtes sukzessive gebildet hat. Ich habe mich gefragt, woher diese Grundwelle der Ablehnung – selbst in Kantonen mit höchster Bodenpreissteigerung und grösster Bevölkerungskonzentration wie Zürich und Genf – komme.

Mir scheint, dass die Initianten etwas zu wenig an den Schweizer Bürger gedacht haben, denn der Schweizer Bürger weiss und empfindet es sehr deutlich, dass die Eigentumsfreiheit – neben der Glaubens- und Gewissensfreiheit – zu den wichtigsten persönlichen Freiheitsrechten gehört, die er sich von unserem Staate nicht stückweise nehmen lassen will.

Einem schweren Irrtum gewisser Initiativ-Anhänger möchte ich noch entgegentreten. Wenn man den Ausführungen unserer Kollegen Leuenberger, Wüthrich und Götsch zugehört hat, könnte man glauben, dass in Sachen sinnvoller Bodenplanung und neuer Baugesetzgebung in den letzten Jahren überhaupt nichts getan worden wäre. (Zwischenruf Leuenberger: Das hat niemand behauptet.) Erlauben Sie mir deshalb, einige Erfahrungen aus ver-

schiedenen Kantonen auf dem Gebiete der Baugesetzgebung darzulegen. Richtig ist, dass in der Überbauung gewisser Gebiete schwere Fehler begangen worden sind. Ich gebe auch zu, dass mit dem Boden nicht immer haushälterisch umgegangen worden ist. Ferner habe ich Verständnis dafür, dass nachteilige Entwicklungen vor allem in Gebieten mit grosser Bevölkerungszunahme aufgetreten sind. Trotzdem darf festgestellt werden, dass die Verhältnisse in den verschiedenen Kantonen auf dem Gebiete der Baurechtsentwicklung ausserordentlich verschieden sind. Eine Regelung der optimalen Nutzung des Bodens durch den Bund muss daher in erster Linie dieser grossen Verschiedenheit Rechnung tragen.

Weiter ist klarzustellen, dass viele Kantone – das möchte ich doch noch betonen – ihr Rechtsinstrumentarium zugunsten einer sinnvollen Besiedlung und planvollen Bodennutzung in den letzten Jahren wesentlich ausgebaut haben. Im Kanton St. Gallen haben zum Beispiel heute alle Gemeinden mit merklicher Bautätigkeit Baureglemente und Zonenpläne. Diese Zonenpläne unterscheiden insbesondere das Wohngebiet, getrennt davon das Industrie- und Gewerbegebiet. Diese Zonen sind ferner der Erhaltung schöner Siedlungskerne, Altstadtteile usw. gewidmet. Sie sehen sogar die Schaffung von Grünzonen vor, sowie Zonen für öffentliche Bauwerke; dies alles gegen volle Entschädigung. Dagegen hat das St.-Galler-Volk noch vor wenigen Jahren die Schaffung einer starren – ich möchte das betonen – Landwirtschaftszone, wie sie heute zum Teil propagiert wird, entschieden abgelehnt. Man erkennt daraus, dass die Kantone heute durchaus in der Lage sind, auf dem Gebiete der Baugesetzgebung eine sinnvolle Besiedlung zu gewährleisten und trotzdem eine Nutzung des Bodens sicherzustellen, die das private Eigentum nicht allzu stark einschränkt. Wenn diese Möglichkeiten in kleinen Kantonen, wie das Kollege Hürlimann sagte, weniger gross sind, habe ich dafür Verständnis; deshalb aber einfach nach einer Bundesregelung zu rufen, scheint mit etwas zu weit zu gehen.

Andererseits müssen wir feststellen, dass es Kantone und Gemeinden gibt, die gerade auf dem Gebiete der Baurechtsgesetzgebung sehr stark im Rückstand sind. Da liegt vielleicht der grosse Nachteil und die grosse Lücke. Darf ich aber daran erinnern, wie es auf dem Gebiete des Gewässerschutzes steht? Der Bund hat bereits vor einigen Jahren eine Verfassungsbestimmung und ein Bundesgesetz erlassen und trotzdem gibt es leider noch Kantone und Gemeinden, in denen sehr wenig gemacht worden ist. Ich möchte erwähnen, dass eine grosse Stadt in bezug auf Gewässerschutz und Kläranlagen überhaupt noch gar nichts vorgekehrt hat. Daher ist zu bedenken: Ein Verfassungssatz und auch ein Bundesgesetz nützen nichts, wenn die Kantone und Gemeinden nicht tätig werden. Geben wir uns keiner Illusion hin: Auch der Bund wird auf dem Gebiete der Siedlungspolitik noch weniger Mittel als beim Gewässerschutz haben, um gegen Kantone und Gemeinden, die ihre Pflicht vielleicht zu wenig ernst nehmen, tätig eingreifen zu können. Auf diesen entscheidenden Gesichtspunkt der Verwirklichung sinnvoller Planung musste ich hinweisen, denn es genügt nicht, nur zu planen und kiloweise Makulatur und gute Vorschriften zu haben und dann nichts zu verwirklichen. Aus diesem Grunde ist es mir nicht verständlich, dass in der vom Bundesrat bestimmten Kommission, die diese Gesetzgebung vorbereiten soll, keine Vertreter der Kantone sind. Denn ich glaube, mit Ihnen feststellen zu können, dass man jetzt sehr viele Professoren bezieht, um Gutachten erstellen zu lassen und dass es geradezu als eine Flucht erscheint, um

gewisse politische Entscheidungen nicht selber treffen zu müssen. Insbesondere auf dem Gebiet des Bodenrechts wird es richtig sein, wenn diese Kommission ergänzt wird durch Leute aus der praktischen Politik des Bodenrechtes, aus Persönlichkeiten, die in Kantonen und Städten mit einer sinnvollen Bodenplanung und Baugesetzgebung Erfahrungen gesammelt haben.

Ich komme zum Schluss und möchte bitten, masszuhalten bei der neuen Bundesgesetzgebung, sonst wird es dieser Gesetzgebung genau gleich gehen wie vielen Entwürfen von Baugesetzen bei den Kantonen, die nie Rechtskraft erhalten haben, weil sie das Eigentum zu stark eingeschränkt haben.

Ackermann: Berichterstatter der Mehrheit: Nachdem die ausgedehnte Debatte Gelegenheit bot, die verschiedenen und gegensätzlichen Argumente ausgiebig zur Geltung zu bringen, werden die Berichterstatter auch in Berücksichtigung der Mahnung des Präsidenten, sich der Kürze zu befleissen, sich im wesentlichen auf die Fragen, welche mit der Stellungnahme, der Kommission zusammenhängen, beschränken. Vorerst eine persönliche Bemerkung.

Herr Muheim hat recht, wenn er mein Zitat aus der «Gewerkschaftlichen Rundschau» als ungenau bezeichnet. Waldemar Jucker hat geschrieben, er sei sich darüber klar, dass die in Ziffer 3 für den Erlass der Ausführungsgesetzgebung genannte Frist eine *lex imperfecta* sei, eine nicht erzwingbare Vorschrift. Der weitere Satz stammt aus dem Munde von Herrn Bundesrat von Moos. Das Missverständnis entstand lediglich deshalb, weil der Verfasser des Kommissionsprotokolls mit den Anführungszeichen etwas zu sparsam umgegangen ist. Das zur Berichtigung. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass man nach der bisherigen Praxis des Bundesgerichtes – ich erinnere an die, gestützt auf Artikel 46 betreffend das Verbot der Doppelbesteuerung entwickelte Rechtsprechung – damit rechnen muss, dass der neue Artikel 31 sexies unmittelbar aus der Verfassung heraus angewendet werden könnte.

Nun hat Herr Kollege Schmid einen Gegenvorschlag eingereicht, der mit dem vom Schweizerischen Juristenverein ausgearbeiteten Entwurf übereinstimmt. Herr Schmid war Mitglied der Kommission. Er hätte richtigerweise seinen Antrag in Sils-Maria stellen und begründen sollen, um unserer Kommission Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dagegen lag ein Antrag Chevallaz vor zur Prüfung der Frage eines Gegenvorschlages, eine Subkommission einzusetzen. Wenn nun Herr Götsch gegenüber der Kommission wegen dem Verzicht auf einen Gegenvorschlag seine Enttäuschung ausgesprochen und vorwurfsvolle Töne angeschlagen hat, so muss ihm gesagt werden, dass es ja gerade sein Fraktionskollege Grütter war, welcher der Prüfung eines Gegenvorschlages in einer Subkommission so entschieden entgegengetreten ist, dass Kollege Chevallaz seinen Antrag wieder zurückzog. Herr Grütter erklärte, die Einsetzung einer Subkommission zur Frage des Gegenvorschlages würde einem Misstrauensantrag gleichkommen. Ich habe persönlich diese Entwicklung bedauert, weil ich grundsätzlich Anhänger eines Gegenvorschlages gewesen bin. Aber es wäre nun doch nicht zu verantworten und gefährlich, ohne nähere Prüfung einen der 20 Entwürfe als Gegenvorschlag zu bringen. Ich beantrage Ihnen daher, namens der Kommission, den Antrag Werner Schmid, hinter den sich der Landesring gestellt hat, abzulehnen.

Was die Motion Hofstetter betrifft, wird sie in einer späteren Sitzung zur Behandlung kommen.

Abschliessend erinnere ich Sie an den Antrag der Kommissionsmehrheit, das vorliegende Volksbegehren Volk und Ständen zur Verwerfung zu empfehlen, und zwar in Übereinstimmung mit dem Bundesrat.

M. Jaccottet, rapporteur de la majorité: Je ne reviendrai pas sur les différents arguments qui justifient le rejet de l'initiative. Ceux que j'ai développés dans mon rapport ont été abondamment et heureusement précisés et complétés par de nombreux orateurs. D'ailleurs, les positions sont maintenant bien arrêtées de part et d'autre et il n'y a rien à ajouter à tout ce qui a été dit au cours de deux longues séances.

Comme la motion déposée par notre collègue Hofstetter ne sera mise en discussion que lors d'une prochaine session, je puis donc me borner à formuler quelques très brèves remarques à propos de la proposition de M. Werner Schmid et du groupe des indépendants de recommander l'adoption d'un contre-projet.

Pour les raisons que j'ai déjà indiquées hier, la commission a en principe approuvé la décision du Conseil fédéral de ne pas présenter de contre-projet. Lorsqu'elle a pris cette décision, la commission avait connaissance du texte présenté ces jours derniers par M. Schmid. Ce contre-projet, rédigé par une commission de la Société suisse des juristes, avait en effet déjà été communiqué à tous les membres de notre commission avant sa séance, de même que les dix-neuf autres contre-projets qui ont été élaborés ces derniers temps par différents groupes, associations, comités de partis et autres comités. Personne dans la commission, pas même M. Schmid, n'a alors envisagé que ledit contre-projet pourrait être retenu. La commission a estimé qu'il n'était, lui aussi, pas entièrement satisfaisant.

Comme vous le savez, la proposition de notre collègue Chevallaz de désigner une sous-commission pour étudier et préparer un contre-projet n'a pas été soutenue et son auteur l'a retirée. Elle a même été considérée par notre collègue Grütter comme une marque de méfiance à l'égard du Conseil fédéral.

La commission a ainsi confirmé son avis de ne pas examiner de contre-projet et, partant, de n'en pas présenter, pas plus celui qui est maintenant repris par M. Schmid et les indépendants qu'un autre.

Par ailleurs, ainsi que M. Hürlimann en particulier l'a relevé ce matin, les deux dispositions constitutionnelles proposées par M. Schmid présentent, elles aussi, plusieurs défauts. Les buts visés pas plus que les moyens ne sont clairement définis. Des raisons de fond et de forme s'opposent à l'adoption de ces textes.

Je puis donc, en conclusion, au nom de la commission, vous demander encore une fois de vous en tenir aux conclusions de sa majorité, qui vous recommande le rejet de l'initiative, sans contre-projet.

Bundesrat von Moos: Es bedarf nach der trotz ihrer Breite sicher nützlichen und interessanten Diskussion von gestern und heute wohl keiner langen Hinweise mehr darauf, dass der Bundesrat die von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund eingereichte Initiative nicht für die zweckmässige Lösung des Bodenrechtsproblems hält und dass er daher Ihnen zuhanden der Abstimmung des Volkes und der Stände deren Ablehnung beantragen muss. Eine zweckmässige, taugliche und im Hinblick auf das Abstimmungsobligatorium aussichtsreiche Lösung muss aber gesucht werden, und wir möchten darüber keinen Zweifel offen

lassen, dass der Bundesrat grösstes Gewicht darauf legt, auf diesem Weg voranzukommen und den Räten, sobald es möglich ist, einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.

Wenn nun in der hinter uns liegenden umfangreichen Debatte einerseits Ziel und Zweck der Initiative nochmals hervorgehoben und Interpretationen gegeben worden sind, wo solche gefehlt haben, andererseits hingegen die Nachteile der Initiative ins Licht gerückt worden sind, aber zugleich allgemein die grosse, anerkannte Bedeutung einer gerechten Ordnung der Bodenfrage unterstrichen worden ist, so haben wir in diesem Augenblick dem nicht mehr viel beizufügen. Vereinzelt wurden in dieser Debatte auch Töne der Fragmente aus einer «symphonie pathétique» laut. Dafür wird jedermann Verständnis haben, auch wer in dieser Frage nicht gerade auf Musikalität hält. Den Entscheid werden Sie aber in einer nüchternen, natürlich der Bedeutung der Frage angemessenen Abwägung der Gewichte, der rechtlichen und der staatspolitischen Momente treffen müssen.

Es spielten in dieser Debatte von gestern und von heute natürlich auch politische Töne und Untertöne mit. Das ist verständlich und nicht vermeidbar. Der Bundesrat ersuchte im Frühjahr 1965 um eine Verlängerung der Frist zu seiner Stellungnahme, weil er damals die Möglichkeit eines Gegenvorschlages nicht verbauen wollte. Das Vernehmlassungsverfahren, das dann erfolgt ist auf Grund eines Vorschlages des Justiz- und Polizeidepartementes, den wir im Herbst 1965 unterbreiten konnten, hat aber mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass sich diese Absicht nicht innerhalb der verlängerten Frist verwirklichen liess. Man sollte nicht heute – auch das ist seitens eines Verbandes geschehen – das Fehlen eines Gegentwurfes bitterlich beklagen und dem Bundesrat zum Vorwurf machen, wenn man noch im Dezember 1965 – wenige Tage vor dem Ablauf der Referendumsfrist – geschrieben hat: «Die umfangreiche Diskussion, welche Ihr Gegenvorschlag in breiten Kreisen ausgelöst hat, dürfte zu verschiedenen Vorschlägen führen, die eine eingehende Überprüfung verdienen. Als politisch, wirtschaftlich und konfessionell neutrale Organisation, deren Aufgabe in der Wahrung der Interessen der Allgemeinheit besteht, erscheint es uns daher angebracht, zur Zeit noch keine endgültige Stellungnahme festzulegen. Vielmehr halten wir es als nötig, gerade in den nächsten Monaten die Möglichkeit der Gespräche unter den verschiedenen Gruppen offenzuhalten, und erst in Kenntnis aller Auffassungen unsere Haltung selbst endgültig zu bestimmen.» Und heute wird dem Bundesrat vorgeworfen: Warum hast du keinen Gegentwurf unterbreitet?

Wir stimmen mit allen denen überein – und stimmen darin auch mit den Urhebern der Initiative überein –, dass die Ordnung des Bodenrechts auf der Verfassungsstufe unerlässlich ist, dass zur Frage der Entschädigung bei Eingriffen in das Bodeneigentum Stellung bezogen werden muss und dass die Lösung der Fragen der Landesplanung einer verfassungsmässigen Grundlage bedarf. In bezug auf die Planung stellt sich das Problem der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen, über das noch keineswegs endgültige Abklärung besteht, wie wir gerade aus den Voten der Herren Baudirektoren Hürlimann und Frick entnehmen konnten. Wir fügen bei, dass nach Auffassung des Bundesrates, die er im Bericht niedergelgt hat, auch die Verfassungsgrundlage für die Landwirtschaftszone eindeutig geschaffen werden muss, wofür beispielsweise der Vorschlag der Konservativ-christlichsozialen Partei eine durchaus denkbare Lösung anbietet. Ob der letztere Gedanke – Grundlegung für die Landwirtschafts-

zone – in der Initiative selber berücksichtigt ist und mit ihr verwirklicht werden könnte, bleibt zum allermindesten zweifelhaft. Dieser Gedanke aber bildet – der Schweizerische Bauernverband hat uns in dieser Auffassung bestärkt – ein Hauptziel der in Angriff zu nehmenden Bodenordnung.

Die Initiative der Sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes gibt offenbar zu falschen Auslegungen Anlass. Man musste das den Bemühungen entziehen, diesen falschen Auslegungen entgegenzutreten. Aber schon diese Möglichkeit falscher Auslegungen beinhaltet doch, dass für die künftige Ausführungsgesetzgebung ein beträchtliches Risiko – worauf Herr Nationalrat Binder vorhin nicht zu Unrecht hingewiesen hat – besteht. Dieser Mangel und die Zweifelhaftheit der Mittel, die in Ziffer 2 der Initiative vorgesehen werden, bilden ihre manifesten Nachteile und Schwächen. Schwächen oder Stärken, je nachdem, ob man eine Verfassungsbestimmung in Kauf nehmen will, die unter Umständen bei ihrer Verwirklichung auf der Gesetzesstufe in der Richtung auf Überführung des Bodens in Gemeineigentum doch mehr erlauben und weiter führen würde, als heute ihre gutgläubigsten Verfechter erklären. Sowohl das – limitierte oder unlimitierte – Vorkaufsrecht, das dem Bund und den Kantonen zustehen soll, als auch das neue Enteignungsrecht sind Mittel, die weiterführen können, als es gelegentlich dargestellt wird, und bei denen man jedenfalls nicht ganz klar voraussieht, an welchen Schranken ihre Anwendung einmal begrenzt werden soll.

Ob übrigens ein Vorkaufsrecht dieser oder jener Art einer Verfassungsbestimmung über das Bodenrecht Freunde gewinnen würde, das steht natürlich auf einem anderen Blatt geschrieben. Das ist eine mehr politische Frage, die immerhin in kantonalen Abstimmungen in Genf und in Zürich in den letzten zwei Jahren auch beantwortet worden ist. In Genf ging es in der Abstimmung vom 21. Juni 1964 auch um ein Vorkaufsrecht im Gegenentwurf des Grossen Rates zu einer Initiative; der Gegenentwurf hat ein staatliches Vorkaufsrecht für zum Bauen geeigneter Grundstücke vorgesehen. Der Gegenentwurf wurde beinahe mit dem gleichen Mehr verworfen wie die Initiative selbst. Sie erinnern sich an die Abstimmung in Zürich vom letzten Februar, wo ein Vorkaufsrecht für politische Gemeinden vorgesehen war an Grundeigentum in ihrem Gebiet, soweit es die Interessen der Regional- und der Ortsplanung erforderten. Das Resultat der Abstimmung ist Ihnen bekannt.

Es trifft zu, dass Fragen des Bodenrechts sich nicht erst seit gestern stellen. Herr Nationalrat Grütter hat auf verschiedene Vorstösse hingewiesen, die seit 1955 in beiden Räten unternommen worden seien. Er hat insbesondere die aus der Sozialdemokratischen Partei stammenden Vorstösse namentlich genannt. Herr Nationalrat Werner Schmid datiert die Bodenpreissteigerung seit der Abwertung im Jahre 1936. Er stellt sogar fest, die Bodenpreise seien eigentlich immer gestiegen. Man hat aus seiner lebendigen Darstellung der Entwicklung in Zürich, vom Fröschengraben bis zur mondänen Bahnhofstrasse, beinahe ein leises Bedauern herausgespürt, dass seine beiden Grossväter nicht auch unter die Spekulanten gegangen seien. Glücklicherweise sind sie das nicht, Herr Nationalrat Schmid, sonst dürften Sie hier nicht in diesem Sinne auftreten. Aber er und andere Votanten haben heute vormittag mit solchen Darlegungen deutlich durchblicken lassen, ja zum Teil rundheraus erklärt, der Bundesrat habe überhaupt seit Jahrzehnten gar nichts unternommen, er habe alles, was vorgeschlagen worden sei, nur schubladisiert – das Wort ist gefallen –, er habe alles – oder wenig-

stens vieles – versäumt, um die Bodenpreissteigerung hintanzuhalten.

Nicht zu Unrecht hat soeben Herr Nationalrat Frick darauf hingewiesen, dass, was an Planung geschehen muss, zum grossen Teil in den Kantonen geschehen müsse, und dass in verschiedenen Kantonen doch Wesentliches zur Schaffung der rechtlichen und faktischen Voraussetzungen für eine sinnvolle Durchführung der Planung unternommen worden sei.

Aber auch bezüglich des Bundes muss ich das Gedächtnis – trotz der Kürze der Zeit – noch ein wenig auffrischen, um darzutun, dass man die Dinge bezüglich der Bodenpreise und der Bodenspekulation nicht einfach «schlitteln» liess, und zwar (wenn Sie zurückgehen auf die Zeiten der Abwertung) schon in Verbindung mit dem Abwertungsbeschluss. Der Bundesrat hat damals Vorschriften erlassen zum Schutze wenigstens der Mieter und Pächter, und auf Grund der Vollmachten erliess er im Jahre 1940 Bestimmungen gegen die Bodenspekulation und die Überschuldung sowie zum Schutze der Pächter. Die betreffende Verordnung ist Ihnen bekannt. In den Rahmen der Ordnung des Bodenrechts gehört das Bundesgesetz von 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes, das in den Verhandlungen der eidgenössischen Räte dann seine endgültige Fassung gefunden hat. In den gleichen Rahmen gehört – in seiner Wirkung wenigstens – auch der Bundesbeschluss von 1961 über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland. Ausdrücklich unter Berufung auf den Bericht der Studienkommission Jenny-Sieber-Weber hat der Bundesrat mit seiner Vorlage über das Baurecht seinerzeit die Einführung einer dreijährigen Sperrfrist für Bauland vorgeschlagen. Er hat das vorgeschlagen in Übereinstimmung und in Vollzug des Postulates Freimüller vom 3. Oktober 1956. Dieser Vorschlag scheiterte im Parlament. Die Revision des bäuerlichen Bodenrechtes wurde weitgehend vorbereitet, ist aber mit der darin vorgesehenen Zonenordnung auf den Einwand der mangelnden Verfassungsbasis gestossen. Endlich haben doch auch die von Ihnen gutgeheissenen Konjunkturbeschlüsse gerade im Gebiete der Bodenpreise und der Spekulation ohne jeden Zweifel sich als wirksam erwiesen. Es würde also mit den Tatsachen sehr schlecht harmonieren, wollte man heute so tun, als wäre in der vergangenen Zeit auf dem Gebiete der Bodenordnung überhaupt nichts unternommen oder mindestens – siehe Sperrfrist – vom Bundesrate nichts in Vorschlag gebracht worden.

Abgesehen davon, dass vielleicht auf dem Gebiete der Planung in diesem und jenem Kanton ein Rückstand aufzuholen bleibt, hat sich in den letzten Jahren auf Bundesebene der Mangel einer Verfassungsgrundlage für weitere Vorkehren bemerkbar gemacht. Die Verfassungsgrundlage ist seinerzeit bezweifelt worden bei der Bewilligungspflicht für Grundstückkäufe durch Ausländer; sie ist bezweifelt worden bei unserem Vorschlag zu einer Sperrfrist für Bauland. Diese Lücke in der Verfassung ist unseres Erachtens zu schliessen; und dafür zu sorgen, untaugliche Vorschläge auszuschneiden, einen zweckmässigen und brauchbaren Vorschlag zu unterbreiten, ist heute die Aufgabe, der wir uns widmen, die sich der sogenannten – von Ihnen gestern und heute viel berufenen – Regierungskunst des Bundesrates stellt, auf einem immerhin recht schwierigen und recht komplexen Gebiet, wo es zudem so ungeheuer viele, aber leider miteinander nicht immer übereinstimmende Sachverständige gibt.

Die Doktorfrage, ob die Bodenpreissteigerung durch die Bodenspekulation verursacht worden sei, oder ob es sich eher umgekehrt verhalte, ist schon wiederholt erörtert

worden. Gestern sind darüber verschiedene Thesen aufgestellt worden. Die bereits erwähnte Studienkommission Jenny-Sieber-Weber hat in ihrem Bericht vom 11. Dezember 1958 festgestellt, die Tatsache, dass der Boden unvermehrbar sei, sei «die primäre Ursache der Bodenpreissteigerung». Und Herr Nationalrat Werner Schmid hat dem in einer vor fünf Jahren von ihm publizierten Schrift beigefügt: «Nicht die Spekulanten haben die heutige gefährliche Marktsituation geschaffen, sondern die Marktsituation hat die Spekulanten auf den Plan gerufen.» Das zitiere ich nicht, um die Spekulanten auch nur im entferntesten etwa in Schutz nehmen zu wollen; ich glaube nicht, dass Sie mir das zumuten. Aber begreifen Sie doch meine Genugtuung, dass ich mich auf Herrn Nationalrat Werner Schmid berufen und beifügen kann, dass der Bundesrat in diesem Punkte mit ihm völlig einiggeht. Ich muss dann später noch einmal auf Herrn Nationalrat Werner Schmid zurückkommen und dann vielleicht etwas weniger freundlich mit ihm verfahren.

Bei Ihrer Entscheidung – um nun auf das Thema zurückzukommen – wollen Sie klar und deutlich differenzieren zwischen der Stellungnahme zu einer mit unleugbaren Nachteilen behafteten Initiative und der anerkannten und zu bejahenden Notwendigkeit, einen verfassungsrechtlichen Vorschlag zu konzipieren und zu unterbreiten, der dem Ziel entspricht, insbesondere dem Gedanken der Landesplanung eine Grundlage zu geben, der aber doch die Nachteile eines zu wenig ausgereiften Projektes vermeiden soll.

Der Bundesrat stellt heute mit grosser Genugtuung fest, dass die Ablehnung der Initiative auch in Ihrem Saale nicht im Negativen steckengeblieben ist, dass sie nicht steckengeblieben ist in einer Verketzerung einer vernünftigen Bodenrechtsordnung, die doch möglich und erreichbar sein sollte. Es sind im Gegenteil im Blick auf das, was geschehen sollte, was wir erreichen wollen, heute morgen vor allem im Votum von Herrn Nationalrat Hürlimann, so positive Akzente gesetzt worden, dass wir sie als wertvolle Hinweise gerne akzeptieren und nicht zögern, sie der am Werk befindlichen Arbeitsgruppe zur Berücksichtigung zu überweisen.

Diese Arbeitsgruppe muss wirklich nicht von vorne anfangen. Sie hat Ende August einen ersten Meinungsaustausch durchgeführt. Ich bin persönlich erfreut und beeindruckt von Ihrem Willen und Verantwortungsbewusstsein im Hinblick auf die Erfüllung Ihrer Aufgabe. Ich begreife, dass da und dort Wünsche bestehen, man sollte sie erweitern, man sollte die Praktiker auf dem Gebiete der Landwirtschaft, aus dem Gebiete der Planung in den Kantonen, auch beiziehen, wie wir nun mehrfach zu hören bekommen haben. Der Vorschlag wird dann an das Parlament gehen müssen, wenn der Bundesrat ihn einmal von der Arbeitsgruppe erhalten haben wird. Ich glaube, dass hier dann der Ort ist, wo sich die Praktiker dazu werden melden müssen und werden erklären müssen, ob dieser Vorschlag praktikabel ist und ob er die geeignete Grundlage für das ist, was inskünftig in den Kantonen und in den Gemeinden wird geschehen müssen. Für die Arbeitsgruppe selber sind in vielem die Unterlagen bereits vorhanden. In andern Punkten will die Arbeitsgruppe die Mitteilungen, die ihr zugekommen sind, bis zu ihrer nächsten Sitzung noch verifizieren, insbesondere über die Lösungen, die auf diesem Gebiete im Ausland getroffen worden sind. Besonders erscheint uns wertvoll, dass wir in den letzten Tagen wenigstens den Entwurf der Stellungnahme des Berichtes der Expertenkommission für Fragen der Landesplanung erhalten haben, und dass wir diesen Bericht nun unverzüglich auch der Arbeitsgruppe

zur Verfügung stellen können. Damit wird diese Arbeitsgruppe die Elemente von zuständigen Stellen beisammen haben, um gestützt darauf ohne unnötig zeitraubende Erdauerung zum Vorschlag eines Verfassungsartikels zu gelangen. Ich bin überzeugt, dass die Arbeitsgruppe sich nicht bloss mit dem Bundesrat von der Bedeutung des Problems Rechenschaft gibt, sondern dass sie auch Bescheid weiss über die Notwendigkeit einer möglichst baldigen Unterbreitung eines Vorschlages. Dem Bundesrat liegt es daran, Herr Nationalrat Hürlimann, für die Realisierung der von ihm gegebenen Zusicherung zu sorgen. Und am Rande: Die Möglichkeit des Rückzuges eines Volksbegehrens besteht im Falle eines ausgearbeiteten Entwurfes nach Artikel 4, Absatz 4, des Initiativengesetzes bis zum Zeitpunkt der Festsetzung der Volksabstimmung.

Nun, etwas erstaunlich schien es uns doch zu sein, auf dem gestern hier ausgeteilten Vorschlag eines Gegenentwurfes zur Initiative – eines Gegenentwurfes des Parlaments zu der Initiative – als Antragsteller den Namen von Herrn Nationalrat Werner Schmid zu finden. Das Erstaunen bezieht sich keineswegs etwa auf den Vorschlag eines Gegenentwurfes an sich; dieser ist durchaus legitim und ist demokratisches Recht seiner Urheber. Wenn ich aber an die Stellungnahme von Herrn Nationalrat Werner Schmid in der Kommission von Sils-Maria denke, wie er dort die Initiative der Sozialdemokratischen Partei befürwortet und ihr ausdrücklich zugestimmt hat, wenn ich an seine Ausführungen denke, der Weg müsse dahingehen, den Boden allmählich in Gemeineigentum überzuführen, oder wenn ich in der Schrift, die ich vorhin zitiert habe und die den schönen Titel trägt: «Auf schwankendem Boden», blättere und darin lese, eine sinnvolle und rationelle Aufteilung des Bodens sei dringendes Gebot der Stunde, dann werden Sie sicher meine Verwunderung darüber verstehen, dass der gleiche Schriftsteller nun seinen Namen unter den Vorschlag setzt, den der Schweizerische Juristenverein, Wahrer der Privateigentumsfreiheit in der Schweiz, seinerzeit dem Justiz- und Polizeidepartement als Gegenentwurf unterbreitet hat.

Der von Herrn Nationalrat Werner Schmid – wie er erklärte: im Namen der Fraktion der Unabhängigen – eingereichte Antrag zu einem Gegenentwurf macht es sich freilich etwas leicht. Er übernimmt, wie gesagt, den Vorschlag des Schweizerischen Juristenvereins, der während des Vernehmlassungsverfahrens des letzten Jahres eingereicht worden ist. Ich will keineswegs sagen: einen x-beliebigen Vorschlag aus den 20 Vorschlägen, und ich will keineswegs sagen: einen von vielen. Aber welches Unglück wäre passiert, wenn Herr Nationalrat Schmid einen andern von diesen 20 Vorschlägen herausgegriffen hätte, etwa denjenigen der Freisinnig-demokratischen Partei oder der Konservativ-christlichsozialen Volkspartei? Wir sind also glücklich, dass er denjenigen des Juristenvereins herausgegriffen hat. Der Schweizerische Juristenverein wird von uns so hoch geachtet, dass wir gewohnt sind, dessen Vorschläge und Anregungen mit der grössten Aufmerksamkeit und Achtung entgegenzunehmen. In der Tat konnte man sich fragen, ob von den zahlreichen Entwürfen und Anregungen zu Gegenentwürfen nicht der von ihm eingereichte zum Ausgangspunkt eines brauchbaren Verfassungsvorschlages genommen werden könnte. Er könnte es; aber er wirft zusätzlich die eine und andere Frage auf. Er war von einer Vernehmlassung begleitet, von einem Exposé, das den Verfassungstext motiviert hat, und gerade diese Vernehmlassung hat eine Kontroverse bezüglich der Zuständigkeit zur Schaffung eines gesetzlichen Vorkaufsrechtes der öffentlichen Hand sichtbar werden lassen. Den Kantonen steht – so hat

jedenfalls das Bundesgericht entschieden – diese Möglichkeit, die Einführung eines Vorkaufsrechtes für bestimmte öffentliche Zwecke, zur Verfügung. Das war der berühmte und auch gestern hier zitierte Entscheid von Genf. Es bestand eine Meinung auch bei der Studienkommission Jenny-Sieber-Weber, auch der Bund könne sogar ohne Verfassungsänderung ein Vorkaufsrecht einführen. Die Kommission des Juristenvereins ihrerseits, die den Antrag ausgearbeitet hat, wie er nun dem Vorschlag von Herrn Nationalrat Werner Schmid zugrunde liegt, hat demgegenüber entschieden die Auffassung vertreten, ohne eine Verfassungsänderung stehe eine solche Möglichkeit (Einführung des Vorkaufsrechtes) nur den Kantonen zu, dem Bunde aber nicht. Zur Frage des Vorkaufsrechtes, die sich im formulierten Antrag klugerweise nicht stellt, will ich mich hier nicht weiter äussern. Ich habe vorhin gesagt, dass es sich dabei – ob das Vorkaufsrecht eingeführt werden solle zugunsten der öffentlichen Hand, auf kantonaler, kommunaler oder Bundesebene – um eine wesentlich politische Frage handelt. Ich will auch nicht beim Gedanken verweilen, dass im Gegensatz zur heute geltenden Rechtslage, nämlich zur Vorschrift voller Entschädigung bei der Enteignung nach dem Artikel 23 der Bundesverfassung, der Antrag Schmid – siehe Artikel 22ter, Absatz 3 – nicht mehr, auch bei der formellen Enteignung nicht, von voller Entschädigung spricht, sondern es dem Gesetz überlässt, die Grundlagen für die Berechnung der Entschädigung festzulegen. Das ist eine Nuance gegenüber der heute geltenden Rechtsordnung, die durchaus beachtet werden müssen; wobei nicht ausgeschlossen werden soll, dass die hier vorliegende Formulierung des Juristenvereins möglicherweise eine geeignetere Grundlage für eine künftige Rechtssprechung des Bundesgerichtes ergäbe, als der heutige Text der Bundesverfassung in Artikel 23.

Es hat sich aber, und das scheint mir nicht ohne Belang zu sein, noch folgendes ereignet: Auch die Expertenkommission für Fragen der Landesplanung liess sich vom gleichen Vorschlag des Schweizerischen Juristenvereins beeindruckt wie Herr Nationalrat Schmid. Sie hat aber dazu einige Änderungen angeregt und – in verdankenswerter Weise übrigens – eine abgeänderte und ergänzte Fassung des Vorschlages des Juristenvereins eingereicht. Der Entwurf des Juristenvereins hat also seinerseits bereits wieder eine Entwicklung durchgemacht. Dieser Entwicklung ist im Antrag von Herrn Werner Schmid nicht Rechnung getragen worden.

Die Folgerung aus dieser Situation ist meines Erachtens, dass es denkbar unökonomisch wäre – um nicht mehr zu sagen –, wenn Ihr Rat aus den im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen 20 Gegenvorschlägen einen, wenn auch offenkundig den bisher wahrscheinlich besten, aber schon modifizierten, herausgriffe, ohne ihn mit jenen vielen anderen von Kantonen und Parteien und jenem der Expertenkommission Landesplanung zu konfrontieren, während auf der andern Seite eine hochqualifizierte Arbeitsgruppe an der Arbeit ist und im Begriffe steht, diese Konfrontierung eben vorzunehmen und dann dem Bundesrat einen Vorschlag zu unterbreiten, der hieb- und stichfest sein sollte. Dieses Unterfangen der Arbeitsgruppe sollte nicht im heutigen Moment abgebrochen werden. Wir wollen es doch im Gegenteil fördern und beschleunigen. Daraus ergibt sich meines Erachtens zwangsläufig die Ablehnung des von Herrn Nationalrat Werner Schmid aufgenommenen Antrages.

Ich höre, dass zur Motion von Herrn Nationalrat Hofstetter nicht hier Stellung genommen zu werden braucht, sondern dass diese Motion später begründet und

beantwortet werden soll. Ich möchte mich daher der Stellungnahme der beiden Herren Berichterstatter anschliessen und hierzu schweigen.

Der Schritt, den Sie nun im Begriffe sind zu unternehmen, ist – dessen sind wir uns doch alle nach der heutigen Debatte bewusst – kein Abschluss, sondern es ist ein Schritt vorwärts. Die Ablehnung der Initiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, welche nicht die erwünschte annehmbare und tragbare Ordnung des Bodenrechts brächte, öffnet den Weg zu einem Verfassungsvorschlag, dem wir mit gutem Gewissen sollten zustimmen können. Es ist unserer Generation in der Tat aufgetragen, diesen Weg zu zeigen und ihn zu beschreiten. Der Boden gehört zu den Voraussetzungen menschlichen Daseins und menschlicher Betätigung. Das Recht allgemein ordnet unsere gegenseitigen menschlichen Beziehungen und die Beziehungen zwischen dem Einzelnen und der Gemeinschaft. Diese heute doppelt notwendige Rücksicht auf die Gemeinschaft – und daran wollen wir denken – gilt auch mit Bezug auf das Recht am Boden. Es ist darauf Bedacht zu nehmen, ohne aber verfassungsmässig eine Grundlage zu schaffen, von der aus die Gefährdung des privaten Eigentums eingeleitet und gefördert werden könnte. Die Brücke zu einer konstruktiven Lösung muss geschlagen werden; aber diese Brücke muss sicher, solid und tragfähig sein, und das liegt in der Absicht des Bundesrates. Er empfiehlt Ihnen Zustimmung zu seinem Antrag.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Anträge siehe Seite 498 hiervor
Propositions voir page 498 ci-devant

Le président: Avant de passer à la discussion des articles je vous indique le mode de votation que je me propose d'appliquer. Il n'y a pas de divergence en ce qui concerne le titre et le préambule ni en ce qui concerne l'article premier. En revanche, il y a trois propositions principales à l'article 2: la proposition de la majorité de la commission et du Conseil fédéral, qui invite le peuple et les cantons à rejeter l'initiative; la proposition de la minorité de la commission, qui invite le peuple et les cantons à accepter l'initiative; enfin, la proposition de M. Werner Schmid, qui propose le rejet de l'initiative mais la présentation d'un contre-projet.

Je me propose d'opposer d'abord la proposition de la majorité de la commission à celle de la minorité. Au cas, qui n'est pas complètement exclu, où la proposition de la majorité triompherait (*Rires*), il y aurait lieu de décider si vous voulez suivre la proposition de M. Schmid. Au cas où la minorité l'emporterait, la proposition Schmid deviendrait sans objet.

Y a-t-il une opposition à ce mode de faire? Tel n'étant pas le cas, je considère que vous êtes d'accord.

Titel und Ingress – Titre et préambule

Angenommen – Adopté

Art. 1

Angenommen – Adopté

Art. 2

Für den Antrag der Mehrheit	99 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	54 Stimmen

Für den Antrag Schmid Werner 15 Stimmen
Dagegen 95 Stimmen

*Art. 3**Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 99 Stimmen
Dagegen 54 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***Nachmittagssitzung vom 28. September 1966****Séance du 28 septembre 1966, après-midi**Vorsitz – Présidence: *M. Graber*

9358. Anstaltsreformen nach dem Strafgesetzbuch. Verlängerung der Frist
Réforme des établissements prescrits par le Code pénal. Prolongation du délai

Siehe Seite 418 hiervor – Voir page 418 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 20. September 1966
Décision du Conseil des Etats du 20 septembre 1966*Differenzen – Divergences**Titel, Art. 1 und 2***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Titre, article premier et 2***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Schmid Arthur, Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit den gegenüber dem Ständerat bestehenden Differenzen beschäftigt. Grundsätzlich hat der Ständerat an seinem ursprünglichen Beschluss festgehalten, diese Fristverlängerung in der Form eines Gesetzes in die Wege zu leiten. Dabei ist allerdings eine Klärung in bezug auf die Fristen eingetreten, indem nun alle die Schwierigkeiten, die wir bei der ersten Beratung diskutierten, eliminiert sind. Der Ständerat schlägt einfach vor, die im Strafgesetzbuch seinerzeit gesetzte Frist – die dann durch Bundesbeschluss verlängert wurde – aufzuheben.

Zur Ehrenrettung der nationalrätlichen Kommission darf ich vielleicht noch feststellen, dass dieser Antrag durch Kollege Dr. Bachmann aus Winterthur seinerzeit bereits in die Diskussion geworfen worden war, dann aber aus zeitlichen Gründen in unseren Beratungen nicht mehr weiter verfolgt wurde. Nun hat der Ständerat diese Anregung des Kollegen Bachmann aufgenommen und zum Beschluss erhoben.

Die einstimmige Kommission schlägt Ihnen vor, ein Gleiches zu tun und sich der Fassung des Ständerates in allen Differenzpunkten dieses Geschäftes anzuschliessen.

M. Glasson Pierre, rapporteur: Se fondant sur le fait que le délai accordé aux cantons pour adapter leurs établissements aux conditions fixées par le Code pénal révisé allait bientôt échoir, le Conseil des Etats avait proposé de modifier l'article 393, premier alinéa, du Code pénal suisse avant que la revision du Code pénal soit achevée. La commission du Conseil national a estimé que la forme de la loi proposée par le Conseil des Etats n'était pas la bonne et qu'on devait s'en tenir à celle que nous avons choisie en 1961, c'est-à-dire à un arrêté fédéral qui serait prorogé. Vous aviez adopté cette façon de voir et c'est ainsi que le délai fixé selon cette procédure fut prolongé jusqu'au 31 décembre 1975, dans l'idée que la date proposée par le Conseil des Etats était trop rapprochée. Il y avait ainsi divergence par rapport à la décision du Conseil des Etats. Depuis lors, celui-ci a modifié sa manière de voir et propose de biffer tout simplement l'article 393 du Code pénal ainsi que l'arrêté fédéral prorogeant le délai.

Votre commission estime que cette forme est acceptable. Cela signifie toutefois qu'aucun délai n'est désormais fixé dans le code pénal. Il devra par conséquent être introduit lors de la revision soumise ultérieurement aux Chambres. Pour l'instant, les cantons ne seront plus tenus par un délai les obligeant à réformer les établissements comme c'était le cas avec la loi de 1937, entrée en vigueur en 1942.

Votre commission vous propose de vous ranger à l'avis du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adopté**An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

9183. Schweizerisches Strafgesetzbuch. Teilrevision (Bundesbeiträge an Anstalten)
Code pénal suisse. Revision partielle (Subventions aux établissements)

Siehe Seite 422 hiervor – Voir page 422 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 20. September 1966
Décision du Conseil des Etats du 20 septembre 1966*Differenzen – Divergences**Art. 2***Antrag der Kommission***Mehrheit*

Festhalten.

Minderheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 2***Proposition de la commission***Majorité*

Maintenir.

Minorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Schmid Arthur, Berichterstatter der Mehrheit: Hier besteht eine Differenz bei Artikel 2, der meines Erachtens den wichtigsten Punkt dieser kleinen Strafgesetzsrevision

Volksbegehren gegen die Bodenspekulation. Bericht des Bundesrates

Initiative populaire contre la spéculation foncière. Rapport du Conseil fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9473
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.09.1966
Date	
Data	
Seite	522-546
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 482

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Art. 45, al. 3, et art. 47

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 48–54, 67–68

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

(Die Änderung in Art. 49, Abs. 2, betrifft nur den französischen Wortlaut.)

Art. 48–54, 67–68

Proposition de la commission

Art. 48, 49, Abs. 1, 50–54, 67–68

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Art. 49, al. 2

En cas d'accident, l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes est, pour les bagages à main transportés gratuitement, responsable du dommage matériel selon la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière. S'il n'y a pas d'accident, elle ne répond de la perte partielle ou totale ou que si une faute lui est imputable.

Angenommen – Adopté

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Chapitre II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Abschnitt III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Chapitre III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Kurzmeier: Nachdem nun unser Rat die Portofreiheit aufgehoben hat, möchte ich zu Abschnitt III den dringenden Wunsch an den Herrn Departementschef und namentlich an die Generaldirektion der PTT, die es nicht für notwendig erachtet hatte, sich mit den Kantonen ins Einvernehmen zu setzen, richten, die Probleme mit uns zu besprechen, damit wir einen Weg finden können, der eine gewisse Beruhigung bringt.

Angenommen – Adopté

Abschnitt IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Chapitre IV

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	75 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Vormittagssitzung vom 9. Dezember 1966

Séance du 9 décembre 1966, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Conzett*, Vizepräsident

**9473. Volksbegehren gegen die Bodenspekulation. Bericht des Bundesrates
Initiative populaire contre la spéculation foncière. Rapport du Conseil fédéral**

Siehe Seite 498 hiervor – Voir page 498 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 30. November 1966
Décision du Conseil des Etats du 30 novembre 1966

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes	96 Stimmen
Dagegen	36 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**9495. Truppenordnung. Änderung
Organisation des troupes. Modification**

Siehe Seite 609 hiervor – Voir page 609 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 9. Dezember 1966
Décision du Conseil des Etats du 9 décembre 1966

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes	125 Stimmen (Einstimmigkeit)
-----------------------------------	---------------------------------

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Volksbegehren gegen die Bodenspekulation. Bericht des Bundesrates

Initiative populaire contre la spéculation foncière. Rapport du Conseil fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9473
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.12.1966
Date	
Data	
Seite	689-689
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 553

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Vormittagssitzung vom 30. November 1966

Séance du 30 novembre 1966, matin

Vorsitz — Présidence: Herr Rohner

**9473. Volksbegehren
gegen die Bodenspekulation.
Bericht des Bundesrates**

**Initiative populaire
contre la spéculation foncière.
Rapport du Conseil fédéral**

Bericht des Bundesrates und Beschlussentwurf
vom 31. Mai 1966 (BB I, 878)

Rapport du Conseil fédéral et projet d'arrêté du 31 mai 1966
(FF I, 898)

Beschluss des Nationalrates vom 28. September 1966

Décision du Conseil national du 28 septembre 1966

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Darms, Berichterstatter: Am 10. Juli 1963 reichten die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schweizerische Gewerkschaftsbund ein mit 131 152 gültigen Unterschriften versehenes Volksbegehren gegen die Bodenspekulation ein. Dieses Volksbegehren, das die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 31sexies anstrebt, lautet:

«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 dreier Jahre nach Annahme dieses Verfassungsartikels zu erlassen ist.»

Bevor wir uns mit dem materiellen Inhalt der Initiative befassen, muss die Frage abgeklärt werden, ob das eingereichte Volksbegehren den formellrechtlichen Erfordernissen einer Initiative genügt. Grundlegend für die Beantwortung dieser Frage ist Artikel 3 des Initiativengesetzes. Dieser bestimmt, dass ein Volksbegehren, bei dem die Einheit der Materie im Sinne von Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung nicht gewahrt ist oder bei dem die in Artikel 121, Absatz 4, der Bundesverfassung vorgesehenen beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfes miteinander verbunden sind, von der Bundesversammlung als ungültig zu erklären sei. Die Einheit der Materie gilt als gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Punkten eines Volksbegehrens ein innerer Zusammenhang besteht.

Eine Verquickung der beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfes ist hier nicht gegeben. Das Volksbegehren wurde als formulierter Entwurf eingereicht und ist diesbezüglich nicht zu beanstanden. Nicht so leicht beantwortet sich die Frage nach der Einheit der Materie. Die Vorschrift über die Einheit der Materie ist nicht etwa aus Liebhaberei für Rechtsformalismus erlassen worden. Sie ist tiefer begründet. Sie dient dem materiellen Recht, will diesem zum Durchbruch verhelfen. Sie will verhüten, dass Dinge, die nicht zusammengehören, miteinander verquickt werden, und ist dazu bestimmt, dem Stimmberechtigten, der an der Urne nur ja oder nein sagen kann, die Möglichkeit zu geben, wenigstens zu jedem Punkte bejahend oder verneinend Stellung zu nehmen. Dadurch soll der in der Demokratie massgebende Wille des Souveräns klar und deutlich zum Ausdruck kommen.

Die vorliegende Initiative verfolgt nun gemäss Ziffer 1 drei Ziele:

Sie will eine ungerechtfertigte Steigerung der Grundstückspreise verhindern, eine Wohnungsnot verhüten, eine der Volksgesundheit und der schweizerischen Volkswirtschaft dienende Landes-, Regional- und Ortsplanung fördern. Es fragt sich somit, ob hier der Grundsatz der Einheit der Materie als gewahrt gelten oder, mit andern Worten, ob der Stimmberechtigte hier von seinem Stimmrecht vollen Gebrauch machen kann.

In der Literatur wird vorwiegend der Standpunkt vertreten, dass für die Beantwortung der Frage nach der Einheit des Stoffes die einheitliche Zwecksetzung massgebend sei. Dieser Lehre folgend, müsste die Initiative angesichts der drei Zielsetzungen als ungültig erklärt werden, da der Stimmberechtigte nicht die Möglichkeit hat, auf die einzelnen Punkte mit einem Ja oder Nein zu antworten, obwohl er zu diesen vielleicht verschiedenen Stellung nehmen würde.

Eine etwas andere Auffassung vertritt Fleiner/Giacometti. Nach Fleiner/Giacometti ist der vom Gesetz verlangte 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 anderen ist. Der Bundesrat hat diese Auffassung als zu eng bezeichnet.

Ich fühle mich nicht dazu berufen, mich zu dieser Streitfrage kompetent zu äussern. Was in der Initiative zur Diskussion gestellt wird, ist aber Ausfluss ein und derselben Konzeption der Bodenrechtsordnung. In diesem Sinne ist der innere Zusammenhang sogar sehr stark und ausgeprägt. Die drei Zielsetzungen entspringen alle der gleichen Konzeption und beschlagen die gleiche Materie: das Bodenrecht. Persönlich neige ich demnach zur Auffassung, dass die Einheit der Materie gegeben sei. Die Initianten vertreten offenbar die gleiche Auffassung. Es geht praktisch weitgehend um eine Neugestaltung des Bodenrechtes.

Unter diesen Umständen sei nur noch der Vollständigkeit halber erwähnt, dass — wie in der Botschaft ausgeführt wird — die Bundesversammlung noch nie eine Initiative wegen mangelnder Einheit der Materie als ungültig erklärt hat. In einem einzigen Falle haben die Räte eine Aufteilung der Initiative in zwei Fragen vorgenommen. Sie legten hier also keinen strengen Massstab an. Im vorliegenden Fall wäre es schon rein psychologisch unglücklich, eine so weittragende und das Volk in-

teressierende Initiative aus formellrechtlichen Gründen als ungültig zu erklären und dadurch dem Entscheide durch Volk und Stände zu entziehen.

Anlass zur Ergreifung des Volksbegehrens gab die seit der Jahrhundertwende immer steigende Verteuerung des Bodens. Dass diese ständige Steigerung der Bodenpreise einen günstigen Nährboden für Spekulationen vermittelte, lässt sich nicht bestreiten. Die Spekulation war aber nicht das Primäre. Anfänglich stiegen die Preise, und weil die Preise stiegen, wurde spekuliert, nicht umgekehrt. Die Spekulation hat die Bodenpreise aber auch später nicht allein in die Höhe getrieben. Ihre bezügliche Wirkung dürfte sogar wacker überschätzt werden. Gehen wir den Gründen für die Steigerung der Bodenpreise nach, so stehen andere Faktoren im Vordergrund.

Als erster ist die Bevölkerungsvermehrung, die namentlich durch die Zulassung fremder Arbeitskräfte in einem nicht vorausgesehenen Masse eingetreten ist, zu nennen. Diese Zunahme musste früher oder später eine Steigerung der Nachfrage bewirken. Auf Grund der Bevölkerungsvermehrung wären, wie Professor Hugo Sieber in seiner Abhandlung über «Das Bodenproblem» sagt, die Bodenpreise selbst dann gestiegen, wenn das übrige Preisniveau und die Bodennachfragemenge pro Kopf der Bevölkerung keine Erhöhung erfahren hätten. Dass sich die bevölkerungsbedingten Preissteigerungen in erster Linie dort bemerkbar machten, wo die Bevölkerungsvermehrung am grössten ist, liegt demnach auf der Hand. Betroffen davon werden vor allem die Städte und andere Wirtschaftszentren mit einer Massierung von Menschen. 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 5,8 Millionen Einwohnern des Landes leben über drei Fünftel in den Städten, Agglomerationsgemeinden und Industriedörfern von mehr als 5000 Einwohnern.

Es hat aber nicht nur die Bevölkerung zugenommen; gestiegen ist auch das reale Einkommen. Darin liegt eine zweite nachfrageseitige Teuerungsursache.

Die Hauptursache der Preissteigerung im Bodensektor ist die fortlaufende Entwertung des Geldes. Sie rief einer Flucht in die Boden- und andere Realwerte. Verschärft wurde diese Flucht noch durch die Angst vor weiterer Inflation. Dieses Sachwertdenken hat, wie Professor Sieber schreibt, die fatale Wirkung, dass es den Preisanstieg verstärkt. Was also ursprünglich Inflationsfolge war, wird so selbst wieder zu einer Ursache, und zwar zur Hauptursache der Inflation. Wenn die Stabilität des Geldes erreicht werden könnte, würde die Flucht in die Sachwerte zum mindesten an Schärfe wesentlich verlieren.

All diese Ursachen hätten sich aber niemals so stark ausgewirkt, wenn die gefragte Ware, der Boden, vermehrbar wäre. Der Boden kann wohl ertragreicher gestaltet und besser bewirtschaftet werden, vermehren dagegen lässt er sich nicht. Bei der Zunahme der Nachfrage, welche durch den Bodenbedarf des Gemeinwesens — es sei nur zum Beispiel an den Strassenbau erinnert — nicht unwesentlich erhöht wurde, musste der Boden im Preise steigen, weil hier der Grundsatz von Angebot und Nachfrage spielt.

Dass im Hinblick auf diese Preissteigerung eine Initiative eingereicht wurde, ist nicht verwunderlich. Die grosse Mehrheit des Schweizervolkes wünscht weder eine ungerechtfertigte Steigerung der Grundstückspreise

noch eine Wohnungsnot. Ganz erheblich auseinander gehen die Meinungen jedoch hinsichtlich der Frage, ob die vorgeschlagenen Mittel geeignet sind, die in Absatz 1 der Initiative genannten Ziele zu verwirklichen.

Im ersten Absatz des Volksbegehrens ist von mehreren Massnahmen die Rede. Was für Massnahmen damit gemeint sind, wird nicht gesagt. In erster Linie dürften darunter wohl normale Massnahmen fallen, wie sie zur Erreichung der gesteckten Ziele in Betracht fallen könnten, so zum Beispiel Sperrfristen zwecks Erschwerung der Spekulation und finanzielle Beihilfen zur Verhütung von Wohnungsnot und zur Förderung der Volksgesundheit. Diese Art von Massnahmen, die den normalen Rahmen nicht sprengen würde, interessiert uns in diesem Zusammenhang weniger. Festgehalten mag jedoch werden, dass die Bestimmung in Absatz 1 eine Ziel- und Kompetenzbestimmung zugleich ist.

In Absatz 2 werden zwei Mittel, das gesetzliche Vorkaufsrecht und das Enteignungsrecht, genannt. Zur Erreichung der in Absatz 1 genannten Ziele wäre gemäss Sinn und Wortlaut des Volksbegehrens das Vorkaufs- und Enteignungsrecht bezüglich aller Liegenschaften, gleichgültig ob überbaut oder nicht überbaut, anwendbar, und es wäre, da die Verfassung nicht durch das Gesetz eingeschränkt werden kann, nicht möglich, die Initiative diesbezüglich einzudämmen, wenn sie einmal angenommen wäre. Massgebend wären dann auch Sinn und Wortlaut des Verfassungsartikels und nicht allfällige Aeusserungen und Zusicherungen einzelner Initianten. Die Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass das Gemeinwesen praktisch fast bei jeder Veräusserung von Grundeigentum das Vorkaufsrecht geltend machen und sozusagen jede Liegenschaft enteignen könnte; denn was liesse sich nicht alles unter die Förderung einer im Interesse des Wohnungsbaues, der Volksgesundheit oder der schweizerischen Volkswirtschaft liegenden Planung subsumieren! Es ist vor allem zu beachten, dass der Begriff der schweizerischen Volkswirtschaft hier ohne jede Einschränkung verwendet wird.

Eingriffe in die Privatrechtssphäre im Sinne der vorliegenden Begehren würden aber der Eigentumsgarantie, die heute noch ein ungeschriebenes Grundrecht der Bundesverfassung ist, widersprechen. Wohl gewährleistet die Eigentumsgarantie nach der Wissenschaft und Rechtsprechung das Eigentum nicht uneingeschränkt, sondern nur innert den Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind, das heisst nur mit dem Inhalt, der sich aus der jeweiligen objektiven Rechtsordnung ergibt. Diese objektive Rechtsordnung darf aber nicht so weit gehen, dass sie die Eigentumsgarantie so weit aushöhlt, dass nur noch der Name übrig bleibt. Im Falle Dafflon gegen Grossen Rat des Kantons Genf hat das Bundesgericht unter anderem ausgeführt:

«A cet égard, il y a lieu de souligner que la garantie de la propriété interdit aux cantons de prendre des mesures qui supprimeraient ou videraient de sa substance la propriété privée envisagée comme institution fondamentale de l'ordre juridique suisse.» (BGE 88 I 255.)

Die Initiative würde aber eine Aushöhlung des Eigentums mit sich bringen, die nicht mehr mit der Eigentumsgarantie zu vereinbaren wäre. Ueber diese Tatsache darf man sich nicht hinwegsetzen. Hier liegt der Kern der Frage.

Frägt man sich sodann, ob das vorgesehene Vorkaufsrecht oder die vorgesehene Enteignung ein geeignetes Mittel zur Verbilligung des Bodens wäre, so lässt

sich diese Frage nicht ohne weiteres bejahen oder verneinen. Dabei will ich mich nicht mit dem Begriff der «ungerechtfertigten Preissteigerung» auseinandersetzen. Der reinen Spekulation liesse sich ohne Aenderung beziehungsweise Ergänzung der Bundesverfassung mit andern gesetzlichen Mitteln im Bund und in den Kantonen besser beikommen. Es sei zum Beispiel nur an die Steuern erinnert. Zu welchen Bedingungen Vorkaufsrecht und Enteignung ausgeübt werden sollen, wird in der Initiative nicht gesagt. Die Regelung dieses Punktes sollte wohl weitgehend der Ausführungsgesetzgebung überlassen werden, so dass diesbezüglich verschiedene Möglichkeiten gegeben wären. Mit diesen Möglichkeiten befasst sich die bundesrätliche Botschaft auf den Seiten 12 und 13. Würden diese Rechte nicht mit allzu grossen finanziellen Nachteilen für den Grundeigentümer ausgeübt, was diesem nicht zumutbar wäre, dürfte kaum mit einer wesentlichen Reduktion der Bodenpreise gerechnet werden. Privatpersonen hätten überdies noch mehr Mühe, ein Grundstück zu erwerben. Würde ihnen ein solcher Erwerb gelingen, müssten sie damit rechnen, dass das Gemeinwesen das Vorkaufsrecht ausübe, und würde ihnen das Gemeinwesen allenfalls etwas Boden für einen bestimmten Zweck zur Verfügung stellen, möchte es dabei wahrscheinlich selber etwas verdienen. Vermutlich würde es das Land wohl nicht unter dem Gestehungspreise abgeben. Es würde vielleicht auch darauf achten, dass der Käufer als Steuerzahler, Arbeitgeber und so weiter für die Gemeinde interessant wäre. Der kleine Mann, der für sich ein bescheidenes Haus bauen wollte, würde kaum als erster zum Zuge kommen.

Ob der Staat sodann zum Beispiel billigere Wohnungen als der Private bauen würde, ist zum mindesten fraglich. Die bisherigen Erfahrungen im Bauwesen lehren so ziemlich das Gegenteil. Die hohen Mietzinse für Wohnungen sind denn auch noch lange nicht ausschliesslich den teuren Bodenpreisen zuzuschreiben.

In diesem Zusammenhange sei noch darauf verwiesen, dass der vorgesehene Verfassungsartikel eine recht merkliche Verlagerung der Kompetenzen von den Kantonen auf den Bund mit sich brächte. Darüber, ob dies in diesem Umfang angezeigt und erwünscht sei, kann man geteilter Meinung sein. Die Verhältnisse variieren ferner von Kanton zu Kanton, so dass es nicht unbedingt angezeigt ist, alles über den gleichen Leisten zu schlagen. Beizupflichten ist den Ausführungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes auf Seite 13 seines Schreibens vom 1. Oktober 1965 an die Kantone sowie an die politischen Parteien und an die interessierten Verbände der Wirtschaft:

«Beim Bekenntnis zum Föderalismus, zur Wahrung der Rechtstellung der Kantone, womit sowohl die Forderung nach Dekonzentration als auch nach Dezentralisation gemeint ist, kann rechtspolitisch die Zuständigkeitsfrage nur so gelöst werden, dass nur jene Kompetenzen dem Bund übertragen werden, die eine zentrale Regelung und Durchführung erfordern.»

Diese Ueberlegungen legen die Ablehnung der Initiative nahe. Diese hat aber — es sei dies hier festgestellt — bewirkt, dass man sich mit den einschlägigen Fragen intensiver befasst und befassen muss.

Gemäss Artikel 121, Absatz 6, der Bundesverfassung kann die Bundesversammlung einen Gegenvorschlag ausarbeiten, wenn sie dem in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereichten Volksbegehren nicht zustimmt. Sie ist dazu aber nicht verpflichtet. Im vorliegenden

Falle haben sich der Bundesrat und das Justiz- und Polizeidepartement redlich Mühe gegeben, zu einem brauchbaren Gegenvorschlag zu gelangen. Es ist dies indessen auch in viermal neun Monaten nicht gelungen, was durchaus verständlich ist, denn wenn man schon daran geht, einen Verfassungsartikel zu schaffen, sollte man wissen, ob ein solcher notwendig ist und was dieser enthalten soll. Ueber die erste Frage gehen die Meinungen weniger auseinander. Der Bundesrat schreibt darüber auf Seite 16 der Botschaft unter anderem:

«Deshalb halten wir dafür, es wäre an sich angezeigt, dem Volke 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 verstieszen gegen die Eigentumsgarantie, und andererseits werden in einzelnen Kantonen weittragende Gesetzesinitiativen eingereicht, deren Verfassungsmässigkeit von den Initianten bejaht, von anderer Seite jedoch umstritten wird.»

Diesen Ausführungen kann man sich meines Erachtens ohne weiteres anschliessen, und diese Auffassung wird weitgehend geteilt.

Anders verhält es sich mit Bezug auf den Inhalt dieses Artikels. Diesbezüglich ist man noch lange nicht einig. Den besten Beweis dafür liefert der Umstand, dass im Vernehmlassungsverfahren zu einem vom Justiz- und Polizeidepartement ausgearbeiteten Entwurf nicht weniger als 20 verschieden lautende Gegenvorschläge eingereicht wurden. Je nach Standort scheiden sich hier die Geister. Es gilt, bei diesem Artikel die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen richtig abzugrenzen sowie das Verhältnis zwischen öffentlicher und privater Rechtssphäre richtig zu gestalten. Ueberaus heikle Probleme bilden die Fragen, ob zugunsten des Gemeinwesens ein beschränktes gesetzliches Vorkaufsrecht eingeführt und ob das Institut der Enteignung im Verhältnis zur heutigen Gesetzgebung ausgeweitet werden soll. Noch schwieriger und weittragender ist meines Erachtens die gesetzliche Regelung der Landes-, Regional- und Ortsplanung, verbunden mit der Ausscheidung von Landwirtschaftszonen. Auf dem Papier mag dies noch verhältnismässig einfach sein. Dass bei dieser Planung aber Vorsicht am Platze ist, beweist gerade die Vernehmlassung des Schweizerischen Bauernverbandes auf den vom Departement ausgearbeiteten Entwurf zu einem Verfassungsartikel. Sie lautet unter anderem:

«Wir sind uns bewusst, dass das Recht auf Eigentumsbeschränkung unter anderem Bezug nimmt auf die Schaffung von Landwirtschaftszonen mit einem bedingten Verbot nichtlandwirtschaftlicher Bauten. Wir haben auch Verständnis dafür, dass diese Massnahme, die der Erhaltung des rationell nutzbaren landwirtschaftlichen Bodens dienen soll, grundsätzlich keine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens nach sich ziehen kann. Indessen ist zu erwarten, dass die Durchführung einer konsequenten Planung in der Besiedelung und Gestaltung der Kulturlandschaft unseres Landes zu Härtefällen führt, die den betroffenen Grundeigentümern nicht entschädigungslos zugemutet werden dürfen. Das würde sich mit der Rechtsauffassung unseres Volkes nicht vertragen. Wir müssen darum besonders mit aller Entschiedenheit

darauf drängen, dass der Nachsatz (soweit die Bundesgesetzgebung keine andere Ordnung aufstellt) gestrichen wird.»

Vom gleichen Standpunkt der Rechtsgleichheit aus betrachtet, führt Professor Huber auf Seite 38 seines Rechtsgutachtens vom 21. November 1964 überzeugend aus:

«Sodann wird die Mutmassung der zuteilenden Behörde durch einen Entscheid der Lenkung begleitet. Es kommt nicht nur auf die Abschätzung der tatsächlichen Entwicklung an, sondern auch auf die Beurteilung, ob die vermutete tatsächliche Entwicklung ‚eine rationelle Verwendung des Bodens‘ verbürgen würde. Wenn sie das nicht tun würde, dürfte die zuteilende Behörde, die Entwicklung im voraus lenkend, die Grundstücke anders zuteilen, als bei rein tatsächlicher Entwicklung vorauszusehen wäre. Mit andern Worten: Die Regelung des Vorentwurfes bedeutet in Wahrheit, dass die zuweisende Behörde ein Prioritätssystem weitgehend erst schaffen, nicht nur in der mutmasslichen Entwicklung einfach vorfinden würde, was hinsichtlich gleichwertiger individueller Fälle mit der Rechtsgleichheit unvereinbar wäre... Das ist der eigentliche Pferdefuss der Regelung unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit. Denn wenn man die Gleichbehandlung der drei Bodenkategorien innerhalb jeder Kategorie bejahen könnte, weil ja derselbe mutmassliche Zeitabstand der Erschliessung und Ueberbauung zur Anwendung käme, so dürfte nicht das sachfremde, diesen Gleichbehandlungsgedanken wieder durchkreuzende Kriterium der rationalen Verwendung des Bodens hinzugenommen werden.»

Diese Ausführungen von Professor Huber sind zwar an sich auf den ihm unterbreiteten Vorentwurf zugeschnitten, sie haben aber doch allgemeine Bedeutung und müssen von der Gesetzgebung respektiert werden, wenn die Eigentumsgarantie nicht zum toten Buchstaben degradiert werden soll. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass nicht ein Teil des Bodens unbegründet auf-, der andere abgewertet wird. Zu beachten ist nämlich, dass bei einer Einteilung des Bodens in Bauland und in landwirtschaftliche Liegenschaften letztere zum mindesten für eine gewisse Zeit die Chance, Bauland zu werden, verlieren und demnach eher im Werte sinken würden, das Bauland dagegen eine Aufwertung erfahren würde, weil es bei gleicher Nachfrage auf eine bestimmt abgegrenzte Zone zurückgeführt würde. Hier das Richtige zu treffen, ist nicht leicht, und nur deshalb, weil die Verfassung das Recht zu einer solchen Einteilung des Landes geben würde, ist noch lange nicht gesagt, dass diese als gerecht empfunden würde. Wir haben noch andere Bestimmungen in der Verfassung, die, obwohl sie im Grundgesetz enthalten sind, noch lange nicht von allen Eidgenossen als gerecht anerkannt werden.

Diese Ausführungen zeigen, wie schwierig und zeitraubend die Regelung dieser Materie ist. Wir können aber durchaus verstehen, dass viele Kreise aufrichtig bedauern, dass kein Gegenvorschlag vorliegt. Sie mögen jedoch bedenken, dass das Bodenrecht im Leben der Völker immer eine wichtige Rolle gespielt hat und heute noch spielt. Darum erfordern alle Aenderungen des Bodenrechts eine sorgfältige Prüfung. Ein Staat, der auf Stabilität und Kontinuität seiner Grundrechte hält, darf seine Gesetzgebung nicht ständigem Wechsel aussetzen, denn dadurch wird Unsicherheit geschaffen, und Unsicherheit ist dem Recht abträglich. So betrachtet, ist es kein Unglück, dass kein Gegenvorschlag zur Verfügung steht; dies hat auch den Vorteil, dass in der Abstimmung über

die Initiative klarer zum Ausdruck kommt, ob Volk und Stände eine so weittragende Modifikation des Bodenrechtes, wie sie im Volksbegehren zum Ausdruck kommt, wünschen.

Diese Ueberlegungen haben die bis auf eine Stimme einstimmige Kommission bewogen, Ihnen Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates zu beantragen.

Von der ausdrücklich abgegebenen Erklärung des Bundesrates, dass er entschlossen sei, die Arbeiten für einen neuen Verfassungsartikel betreffend das Bodenrecht mit grösster Beschleunigung zum Abschluss zu bringen, hat die Kommission Kenntnis genommen. Ich nehme an, dass diese Erklärung hier im Rate wiederholt wird.

Zellweger: Die Dringlichkeit des Sachproblems, das uns beschäftigt, ist unbestritten. Der abtretende Präsident hat in seiner Abschiedsrede auch darauf hingewiesen. Aufgabe und Pflicht, unserem Lande ein modernes Bodenrecht zu geben, stehen prioritätsmässig an einer der vordersten Stellen.

Die ersten parlamentarischen Vorstösse, die Postulate Spühler und Freimüller, datieren aus den Jahren 1955 und 1956. Seit 10 Jahren sind Studien- und Expertenkommissionen am Werk. Die Studienkommission Jenny/Sieber/Weber hat ihren ersten Bericht im Jahre 1958 erstattet. Sie wurde später reaktiviert, durch die Zuwahl von Bundesrichter Kaufmann und Stadtpräsident Morand erweitert und nach Einreichung der sozialdemokratischen Bodenrechtsinitiative auch mit deren Prüfung beauftragt. Gleichzeitig, d. h. im Jahre 1963, setzte das Eidgenössische Departement des Innern mit Zustimmung des Bundesrates eine Expertenkommission für Landesplanung ein. Parallel liefen die Arbeiten an der Reform des bäuerlichen Bodenrechts, welche unzweifelhaft einen integrierenden Bestandteil der gesetzgeberischen Bemühungen um ein neues Bodenrecht bilden muss. Im Jahre 1963 wurde über den Revisionsentwurf V des Justiz- und Polizeidepartementes zu einem Bundesgesetz über den Schutz des bäuerlichen Grundbesitzes das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Ein Jahr später reichten mehrere Wirtschaftsverbände dem Justiz- und Polizeidepartement einen Gegenentwurf ein, weil ihnen die Schaffung einer umfassenden Landwirtschaftszone missfallen hatte. Die Urheber des Gegenentwurfes gaben der Erwartung Ausdruck, dass dieser zum Gegenstand eines neuen Vernehmlassungsverfahrens gemacht werde. Der Bundesrat wurde einer Stellungnahme zu diesem erstaunlichen Begehren enthoben, weil inzwischen ein Gutachten von Herrn Professor Hans Huber eingegangen war, das zum Schlusse kam, für die Einführung einer landwirtschaftlichen Zone müsse zunächst eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden.

Im Februar 1965 lieferte die erweiterte Studienkommission Jenny ihren Bericht über die Initiative und einen Gegenvorschlag zu derselben ab. Der Gegenvorschlag wurde samt einer aus Kreisen der Landesplanung stammenden Variante einem kurzfristigen Vernehmlassungsverfahren unterworfen, das «äusserst negativ verlaufen» sei, wie Herr Bundesrat von Moos Ihrer Kommission mitteilte. Es folgte ein vom Sommer 1965 bis zum Februar 1966 sich erstreckendes Vernehmlassungsverfahren über einen weiteren Gegenentwurf. Dieses Verfahren endete mit der Einreichung von 20 abweichenden Gegenvorschlägen, einer grossen Zahl unergiebig, weil oberflächlicher Vernehmlassungen und einer kleinen

Zahl wertvoller und fundierter Eingaben. Die Bremsstrecke des Vernehmlassungsverfahrens erwies sich indessen einmal mehr als lang genug, um den Wagen mit dem Departementsgegenentwurf zur Initiative zu einem völligen Stillstand zu bringen.

Was ist das Resultat dieses zehnjährigen aussergewöhnlichen Aufwandes an Zeit und Geist? Der Bundesrat tritt mit leeren Händen vor die eidgenössischen Räte; er beschränkt sich auf den Antrag, Volk und Ständen sei die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

Herr Bundesrat von Moos unterstrich in der Kommission, sein Departement habe sich im Sommer 1965 bemüht, einen brauchbaren Gegenentwurf aufzustellen. Es ist ihm auf jeden Fall zu attestieren, dass dieser Gegenentwurf eine durchaus brauchbare Diskussionsgrundlage war. Der Umstand, dass im Vernehmlassungsverfahren 20 Gegenvorschläge eingereicht wurden, die von jenen des Departementes abwichen, ändert an dieser Qualifikation nichts. Ebenso wenig der Umstand, dass eine Reihe von Wirtschaftsverbänden den Gegenentwurf als «unausgereift» ablehnte und von der Aufstellung eines Gegenvorschlages überhaupt nichts wissen wollte. Geht man den Dingen auf den Grund, so lässt sich ohne Schwierigkeit erkennen, dass nicht der Gegenentwurf des Bundesrates unausgereift war, wohl aber die Sachkunde jener, die diesen Vorwurf erhoben. Zu Unrecht würdigte der Bundesrat die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens rein arithmetisch und mit einem Blick auf die Sozialpotenz gewisser Interessenverbände. Hätte er auf den aus den Vernehmlassungen leicht erkennbaren Grad der Sachkunde ihrer Urheber abgestellt, so hätte er am Gegenentwurf des Justiz- und Polizeidepartements die empfehlenswerten Verbesserungen ohne grossen Zeitaufwand anbringen können. Um so eigenartiger berührt die von ihm vorgenommene politische Gewichtung der Vernehmlassungen. Alle grossen Parteien, eine Reihe von Kantonen, von den grossen Wirtschaftsorganisationen der Bauernverband, haben sich für einen Gegenvorschlag ausgesprochen. Selbst die Initianten haben für die Formulierung eines Gegenvorschlages Anregungen vorgebracht. Die Meinungen der genannten Kantone, Parteien und Organisationen wurden indessen ungewogen zu leicht befunden. Schwerer wog das Nein der Interessenorganisationen von Industrie, Gewerbe und Bankwesen.

Es ist indessen — in dieser Debatte — nicht meine Sache, über den bundesrätlichen Verzicht auf einen Gegenentwurf zu philosophieren. Meine Aufgabe ist, zu begründen, warum die Initiative Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen ist. Nicht ohne Genugtuung möchte ich vorab feststellen, dass das Vernehmlassungsverfahren über den Gegenentwurf des Departements, soweit die Beiträge von sachkundiger Seite stammten, die Vorzüge der Initiative in einem unerwarteten Masse klar gestellt hat. Entgegen anderslautenden Behauptungen enthält die Initiative alles, was in die Verfassung gehört, nämlich:

1. Die Umschreibung der dem Bunde neu zu übertragenden Kompetenz (Absatz 1 des vorgeschlagenen Verfassungsartikels).

2. Die Abgrenzung zwischen staatlicher Rechtsmacht und individueller Freiheitssphäre (Absatz 2).

Zu Absatz 1 kann ich mich ganz kurz fassen. Er umschreibt die Materie, über die der Bund, unter Mitwirkung der Kantone, zu legiferieren befugt sein soll. Ab-

satz 1 ist eine reine Kompetenzbestimmung und insofern unbestritten, als ein allgemeiner Konsensus darüber besteht, dass in dem durch die Bestimmung abgesteckten Bereich ausser den Kantonen auch dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse zustehen sollen.

Dem Erfordernis der Einheit der Materie genügt die Initiative. Ich kann hier auf das verweisen, was der Herr Präsident der Kommission Ihnen eben vorgetragen hat. Kontrovers ist die Frage, ob die Bundes- und kantonalen Kompetenzen im Verfassungsartikel präziser abgegrenzt werden sollten. Diese Abgrenzung ist indessen richtigerweise in der Ausführungsgesetzgebung vorzunehmen. Das ist auch die Meinung des Bundesrates, der auf Seite 13 der Botschaft hiezu treffend folgendes bemerkt: «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.»

Ich komme zu Absatz 2, wonach dem Bund und den Kantonen zur Erreichung der in Absatz 1 umschriebenen Zwecke das Recht zusteht, bei Verkäufen von Grundstücken zwischen Privaten ein Vorkaufsrecht auszuüben sowie Grundstücke gegen Entschädigung zu enteignen. Um diese Bestimmung wurde merkwürdigerweise ein wahrer Wirbel ausgelöst. Die an ihr geübte Kritik entbehrt der Begründung, indem sie wesentlich auf polemischen Missdeutungen und wirklichen oder vorgetäuschten Zweckirrtümern beruht. Man hat die angeblich kollektivistischen Tendenzen der Initiative gebrandmarkt. Man hat den Initianten die Absicht zugeschrieben, den Boden zu verstaatlichen. Im Nationalrat ist vom Kommissionspräsidenten gesagt worden, die Bestimmung über das Enteignungsrecht enthalte umwälzend Neues, das sich gegen die bisherige Eigentumsordnung richte. *Tot capita, tot errores*: Soviel Köpfe, soviel Irrtümer.

Absatz 2 kann begründeterweise nur ablehnen, wer der Meinung ist, man könne Landes-, Regional- und Ortsplanung treiben, ohne die Grundeigentumsordnung im geringsten zu tangieren, d. h. ohne Beschränkungen der Eigentumsgarantie. Hält man richtigerweise dafür, dass die Zielsetzungen der Initiative optimal nur verfolgt werden können, wenn dem Gemeinwesen notfalls das Enteignungsrecht, das in ihm enthaltene Recht zur Anordnung von Eigentumsbeschränkungen und das Vorkaufsrecht zur Verfügung stehen, dann müssen diese Rechte in der Verfassung vorbehalten werden.

Die Eigentumsgarantie gehört ja zu den Grundrechten. Grundrechte können ohne ausdrücklichen Vorbehalt nur aus polizeilichen Gründen eingeschränkt werden. Alle andern Vorbehalte, insbesondere Vorbehalte wirtschafts- und sozialpolitischer Natur, müssen in der Verfassung *expressis verbis* statuiert werden. Gewisse Zielsetzungen der Wirtschaftsartikel von 1947 bedingen unter Umständen Eingriffe in die Handels- und Gewerbefreiheit. Infolgedessen musste der Gesetzgeber zu Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit durch Artikel 31bis BV ausdrücklich ermächtigt werden. Niemandem ist eingefallen, diesem Vorbehalt den Sinn zu unterschieben, dass er auf die Verstaatlichung der Wirtschaft gerichtet sei. Ebenso abwegig ist es nun, von den

durch Absatz 2 der Initiative erlaubten Abweichungen von der Eigentumsgarantie zu behaupten, sie bezweckten die Verstaatlichung des Bodens.

Das Vorkaufsrecht, an sich ein Eingriff in die Freiheit der Vertragsschliessung, stellt, wenn es von einem Gemeinwesen ausgeübt wird, einen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit dar. Darum war auch das Vorkaufsrecht in der Verfassung vorzubehalten. Andere Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit sieht der Initiativtext übrigens nicht vor. Deshalb wäre es beispielsweise dem Gesetzgeber verwehrt, der ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise mit dem Erlass von Höchstpreisen zu begegnen.

Enteignung und Vorkaufsrecht sind also nicht die juristischen Instrumente oder auch nur die wichtigsten Mittel, mit denen die Ziele der Initiative nach Meinung der Initianten zu verfolgen sind. Enteignung und Vorkaufsrecht waren aus verfassungsrechtlichen Gründen ausdrücklich zu erwähnen für den voraussehbaren Fall, dass der Gesetzgeber von ihnen Gebrauch zu machen wünscht. Will er von ihnen Gebrauch machen, so ist er überdies an das Prinzip der Verhältnismässigkeit gebunden, d. h. gesetzliches Vorkaufsrecht oder Enteignungsrecht dürfen nur ausgeübt werden, wenn die Ziele der Initiative nicht mit andern Mitteln wirksam erreicht werden können, mit Mitteln, die schwächere Eingriffe in die Individualrechtssphäre darstellen. Dieses ungeschriebene, aber allgemein anerkannte Prinzip der Verhältnismässigkeit, auf das auch in der bundesrätlichen Botschaft Bezug genommen wird, wird durch die Initiative nicht ausser Kraft gesetzt.

Ich wiederhole: Ueber die Notwendigkeit des Vorbehaltes von Enteignung und Vorkaufsrecht entscheidet einzig die Antwort auf die Frage: Kann man für die Durchführung einer wirksamen und zweckmässigen Landes-, Regional- und Ortsplanung auf Enteignung und Vorkaufsrecht ganz verzichten? Die Antwort lautet mit Bestimmtheit: Nein. Ein Blick auf zahlreiche kantonale Baugesetze, namentlich auf die moderneren unter ihnen, die einen starken planerischen Einschlag enthalten, zeigt, dass auch die Kantone ohne diese Rechtsinstitute nicht auskommen. In systematisch besonders klarer Weise umschreibt der Entwurf zum neuen aargauischen Baugesetz, wie das Gemeinwesen Grundeigentum im öffentlichen Interesse erwirbt. § 172 dieses Entwurfes lautet: «Der Erwerb von Grundeigentum und anderen dinglichen Rechten im öffentlichen Wohl erfolgt durch Vertrag, Umliegung, Grenzbereinigung oder Enteignung. Land in Grünzonen und Zonen für öffentliche Bauten kann auch durch die Ausübung des Vorkaufsrechtes erworben werden.»

Obwohl das Vorkaufsrecht einen schwächern Eingriff in das Grundeigentum darstellt als die Enteignung, ist es merkwürdigerweise stärker angefochten. In der Kommission hat sich namentlich Herr Kollege Lampert gegen das Vorkaufsrecht ausgesprochen. Die Gegner eines solchen berufen sich dabei gerne auf den verstorbenen Zürcher Ständerat Emil Klöti, der in einem 1959 veröffentlichten Aufsatz bezweifelte, ob es sich lohne, dieses Rechtsinstitut einzuführen, angesichts der Anfeindung, der es ausgesetzt ist. Man übersieht dabei aber, dass Emil Klöti auf das Vorkaufsrecht nur deshalb glaubte verzichten zu können, weil er davon ausging, dass dem Gemeinwesen für den Erwerb einer für öffentliche Zwecke benötigten Grundstückes jedenfalls das Enteignungsrecht zur Verfügung stehe. Wie dem immer sei, wesentlich ist auf jeden Fall, dass durch die

Nennung des Vorkaufsrechtes in der Initiative dasselbe gar nicht eingeführt wird, sondern dem Gesetzgeber lediglich die Möglichkeit zu seiner Einführung gegeben wird.

Nach dem Text der Initiative steht Bund und Kantonen das Recht zu, Grundstücke gegen Entschädigung zu enteignen. Die Gegner der Initiative beanstanden diese Formulierung als unzulängliche Regelung der Entschädigungspflicht. Nach dem Vorbild der italienischen und anderer Verfassungen ist der Begriff der Entschädigung absichtlich nicht näher gekennzeichnet und mit schmückenden Beiwörtern, wie «voll», «gerecht», «angemessen» usw., versehen worden, weil richtigerweise dem einfachen Gesetzgeber die Aufgabe zufällt, die Grundlagen der Entschädigungsbemessung und -berechnung zu umschreiben. Von unseren Schätzungsbehörden wird in konstanter Praxis die bei formeller und materieller Expropriation geschuldete Vergütung des Verkehrswertes nach der sogenannten statistischen Methode, auch Vergleichswertverfahren genannt, bestimmt, d. h. die Schätzungsbehörden schliessen aus den Preisen, welche für Liegenschaften in vergleichbarer Lage *tatsächlich* bezahlt worden sind, auf die gegenwärtige Marktlage und berechnen so den auf dem Markt mutmasslich erzielbaren Preis. Diese Methode honoriert nun die durch Sachwertpsychose und Inflationsangst bedingten Marktverzerrungen, und man gelangt so zu Preisen, die eine für eine der Volksgesundheit und der Volkswirtschaft dienende Raumordnung weitgehend verunmöglichen. Nationalrat Raissig, als Sekretär des Haus- und Grundeigentümerverbandes hier sicher ein unverdächtigere Zeuge, schrieb vor nicht langer Zeit, ein wichtiger Grund der Bodenpreissteigerung sei die Geldentwertung. Herr Kollege Darms hat auch darauf hingewiesen. Diese habe — immer nach Herrn Raissig — eine Sachwertpsychose verursacht, welche eine Kapitalwertanlage in Grund und Boden als einzige Rettung vor der Geldentwertung betrachte und zur Bewilligung von Preisen verleite, die mit wirtschaftlicher Vernunft nichts mehr zu tun hätte. Diese mit der wirtschaftlichen Vernunft nicht mehr zu vereinbarenden Preise werden aber, nach dem bei uns praktizierten Vergleichswertverfahren, der Bemessung der sogenannten vollen Entschädigung zugrunde gelegt. Das Vergleichswertverfahren ist auch von prominenten bürgerlichen Juristen mit Schärfe kritisiert worden, so z. B. vom Neuenburger Professor Aubert in seinem dem schweizerischen Juristentag 1964 erstatteten Bericht über die Bodenverteuerung als Rechtsproblem. Er schrieb dort: «Il y a notamment un faux principe, dont elles (les autorités d'estimation) devraient se libérer: c'est cette axiome spécieux, d'après lequel l'indemnité doit au moins correspondre au prix d'achat du sol. Si ce prix est surfait, nous ne voyons pas pourquoi la collectivité devrait pâtir des erreurs des particuliers.»

Auch Professor Meier-Hayoz hat in einem dem Zürcher Stadtrat erstatteten Gutachten, die, wie er euphemistisch sagte, beschränkte Tauglichkeit des Vergleichswertverfahrens überzeugend dargelegt, namentlich in seiner Anwendung auf grossräumige, am Rande der städtischen Entwicklungsgebiete liegenden Bauflächen. Der Bundesrat seinerseits lehnt in der Botschaft das Vergleichswertverfahren *expressis verbis* für Bau-Erwartungsland und Rohbauland ab (Seite 21). Es steht zu befürchten, dass die geschilderte Praxis der Schätzungsbehörden mit den zitierten Nachteilen perpetuiert wird, wenn man dem einfachen Gesetzgeber die Befugnis vorenthält, über die Grundlagen der Entschädigungsbemessung

zu legiferieren. Bezeichnenderweise sprechen sich denn auch jene Vernehmlassungen, die von wirklicher Sachkunde getragen sind, für die Kompetenz des einfachen Gesetzgebers aus, die Kriterien der Entschädigungsbemessung aufzustellen. So liest man beispielsweise in der Vernehmlassung des Kantons Basel-Stadt: «Es würde genügen, in der Verfassung sowohl für formelle wie für materielle Enteignungen die Entschädigungspflicht vorzusehen, ohne ausdrücklich von voller Entschädigung zu sprechen. Das Ausmass der Entschädigung hat vielmehr der Richter in Anwendung der enteignungsrechtlichen und gegebenenfalls weiterer gesetzlicher Grundsätze zu bestimmen.» Ähnlich hat sich der Schweizerische Juristenverein ausgesprochen, der für das Studium des departementalen Gegenentwurfes bekanntlich eine aus hervorragenden Sachverständigen — Bundesrichtern und Universitätsprofessoren — bestehende Kommission eingesetzt hatte. In seiner Vernehmlassung, also in der Vernehmlassung des Schweizerischen Juristenvereins, findet sich folgender Passus: «Nach unserer Meinung müssten bei Festsetzung der Entschädigung zahlreiche und verschiedenartige Faktoren berücksichtigt werden, so dass es sehr schwierig ist, sie auf eine so kurze Formel zu bringen (eine «angemessene Entschädigung» war vorgeschlagen worden). Deshalb halten wir dafür, dass es richtiger wäre, dem Richter die Aufstellung der Kriterien zu überlassen, nach denen die Entschädigung zu berechnen ist. Falls man weiter gehen wollte, würden wir vorziehen, dass die Verfassung den einfachen Gesetzgeber mit dem Erlass der notwendigen Vorschriften beauftragt.» Den gleichen Standpunkt haben in ihren Vernehmlassungen die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, der Schweizerische Bauernverband und die Vereinigung für Landesplanung eingenommen.

Wer Berufung und Legitimation des einfachen Gesetzgebers zur Regelung der Entschädigungspflicht bekämpft, von einer Auslieferung der Eigentumsгарantie an den Gesetzgeber spricht, oder ähnliche Aussprüche tut, ignoriert ganz einfach die Eigenart unseres vorparlamentarischen und parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens ebensowohl wie die Besonderheiten der Referendumsdemokratie und die politischen Machtverhältnisse in der Schweiz. Bevor sich der einfache Gesetzgeber mit der Regelung der Entschädigungspflicht befassen kann, muss ein departementaler Vorentwurf das Vernehmlassungsverfahren mit seinen bekannten Bremswirkungen passieren. Erst dann wird ein Gesetzentwurf, in dem die Auffassungen mindestens der wichtigsten Interessenverbände berücksichtigt sind, der Bundesversammlung zugeleitet. Diese arbeitet bei der Beratung einer solchen Vorlage unter dem Damoklesschwert eines möglichen Referendums. Sie muss also darauf bedacht sein, die Vorlage inhaltlich so zu gestalten, dass sie eine allfällige Volksabstimmung durchsteht. Dem wird man vielleicht entgegenhalten, dass im Falle einer solchen Volksabstimmung eben das blosses Volksmehr genüge und ein Ständemehr nicht nötig sei. Auf diesen Einwand hat der Bundesrat selbst eine durchschlagende Antwort erteilt, nämlich in seinem Bericht über das Volksbegehren betreffend Einführung der Gesetzesinitiative vom 29. Dezember 1959, wo zu lesen ist: «Das Ständemehr ist nicht das einzige föderalistische Element im Aufbau unseres Bundesstaates. Noch wichtiger ist als solches das Zweikammersystem. Vom Ständemehr für die Erlasse der Bundesversammlung auf der Gesetzesstufe konnte ohne Einbusse für den Föderalismus namentlich deshalb abgesehen werden, weil an ihrer Ausarbeitung immerhin —

gleichberechtigt mit dem Nationalrat — der Ständerat mitwirkt.»

Bei dieser Sach- und Rechtslage kann die Befürchtung, der einfache Gesetzgeber könnte über das Ziel hinausschiessen, nur ein Vorwand und nur vorgetäuscht sein. Für das in der Kommission ebenfalls erwähnte latente Misstrauen gegenüber der Gesetzgebung fehlt jeder vernünftige Grund. Es ist nicht nur Recht, sondern auch Pflicht der eidgenössischen Räte, die Verantwortungen zu übernehmen und die Befugnisse auszuüben, welche die Verfassung ihnen überträgt.

Ein letzter Punkt, über den in der Kommission auch gesprochen wurde: Der Bundesrat hat seine Weigerung, einen Gegenentwurf zur Initiative vorzulegen, zusätzlich damit begründet, dass die Initiative weder nach ihrem Wortlaut noch nach den Intentionen ihrer Urheber eine verfassungsrechtliche Basis abgebe für ein extensiv ausgestaltetes landwirtschaftliches Bodenrecht. Er dachte dabei in erster Linie an die Einführung der Landwirtschaftszone. Auf die Intentionen der Urheber der Initiative kommt es hier nicht an. Der Wortlaut der Initiative hingegen ermöglicht die Einführung der Landwirtschaftszone. Dies ergibt sich eindeutig aus dem der Kommission mitgeteilten Gutachten von Prof. Hans Huber über die Frage der Verfassungsmässigkeit der Landwirtschaftszone, die im sogenannten Vorentwurf V für die Revision des bürgerlichen Bodenrechts vorgesehen war. Im erwähnten Gutachten liest man, dass es für das in Aussicht genommene bürgerliche Bodenrecht eine Verfassungsgrundlage bedürfe, die — ich zitiere — «unmittelbar auf die Zonenordnung mit ihrem Zonenplan, ihrer Ausscheidung der Gebiete und ihrem Bauverbot oder dann generell auf Planung gerichtet wäre». Die Initiative ist generell auf Planung gerichtet und stellt daher die erforderliche Verfassungsgrundlage für die Revision des bürgerlichen Bodenrechtes dar. Aus mündlichen Äusserungen Prof. Hubers, die Herr Bundesrat von Moos in der Kommission erwähnte, ergibt sich, dass Prof. Huber selbst tatsächlich auch dieser Meinung ist.

Die Initiative stellt also eine in jeder Beziehung taugliche und ausreichende Verfassungsgrundlage für eine Bodenrechtsgesetzgebung dar, deren Dringlichkeit einmütig anerkannt ist. Aus den dargelegten Gründen ist sie Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen.

Allgemeine Beratung — Rapport général

M. Barrelet: Le problème qui nous occupe a été longtemps débattu dans de nombreux milieux de notre pays. Les cantons ont été appelés à se prononcer sur différents projets émanant du Département fédéral de justice et police. Ce fut d'abord une simple consultation relative à un projet de modification du droit foncier. A ce moment-là, on ne parlait guère des questions relatives à l'aménagement du territoire. Ce n'est que peu à peu que l'on s'est aperçu que les problèmes étaient interdépendants.

Notre droit foncier existe, bien qu'il soit insuffisant; mais nous n'avons aucune disposition fondamentale, sur le plan fédéral, en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Cette lacune est ressentie par ceux qui, dans les cantons, doivent appliquer le droit foncier et se préoccupent en même temps de l'aménagement du territoire. Certes, me dira-t-on, on peut dans la pratique s'en référer à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Mais le Tribunal fédéral — et c'est normal — peut modifier sa jurisprudence; il peut lui donner un sens extensif ou,

au contraire, restrictif. Dans l'un de ses derniers arrêts — mentionné dans le message du Conseil fédéral —, le Tribunal fédéral a donné une interprétation assez large de la notion d'expropriation matérielle: «lorsque le propriétaire se voit interdire une utilisation de sa chose qu'il pratiquait jusqu'alors à bon droit ou qu'il exploitait économiquement; ou encore lorsque l'interdiction apporte à l'usage de la chose une restriction extraordinairement grave et qu'elle n'atteint qu'un seul propriétaire ou seulement quelques propriétaires...». En cas d'aménagement du territoire, il n'y a souvent qu'un propriétaire qui s'estime lésé, alors que tous les autres sont d'accord avec la délimitation d'une zone.

Du point de vue pratique, nous estimons qu'il est tout de même urgent de poursuivre les études. A la page 28 de son message, le Conseil fédéral déclare: «...nous donnons l'assurance formelle que si, pour les motifs indiqués, nous renonçons aujourd'hui à présenter un contreprojet, nous n'en poursuivrons pas moins sans retard la mise au point d'un projet indépendant.» Quant à moi, je suis d'avis que ces études doivent viser deux buts: d'une part, perfectionner et adapter les dispositions du droit foncier et, d'autre part, mettre sur pied des dispositions qui permettent de régler à satisfaction pour les cantons et les communes les questions d'aménagement du territoire.

En matière d'aménagement du territoire, la question des zones joue un rôle excessivement important, aussi bien pour les régions de plaine que pour les régions de montagne. La détermination de zones prévoyant l'implantation de chalets de villégiature, d'hôtels, etc., peut redonner une certaine vie à nombre de régions de montagne qui, aujourd'hui, ont tendance à se dépeupler. Et du point de vue de la propriété foncière, je pense que cette méthode est encore plus solide que le registre foncier ou le cadastre puisque certaines communes ne possèdent pas encore ces documents — M. Lampert me l'a confirmé ce matin encore à propos de communes du Valais. Quel est alors le fondement de la propriété foncière? Même les cantons qui possèdent un cadastre plus ou moins moderne — tous n'ont pas encore passé au système du feuillet fédéral — constatent que cette base de la propriété, cette garantie de la propriété par l'autorité joue certes un rôle important, mais qu'il serait aujourd'hui souhaitable d'aller plus loin et de créer des zones: zones agricoles, zones de construction, extension des localités, zones de villégiature, etc. En tant que représentant de l'agriculture je puis dire que si les zones purement agricoles sont bien déterminées, il n'y a pas lieu de verser des indemnités; mais j'insiste sur la condition: la zone doit être parfaitement déterminée et non pas de façon générale et extensive. Je dis ici ce que j'ai souvent répété dans nos milieux agricoles: il n'y a pas lieu de faire valoir un droit de propriétaire sur des choses qui n'existent pas et il faut admettre que celui qui tient à poursuivre l'exploitation d'un terrain agricole est intéressé à la création de zones. Prétendre ensuite que tel ou tel terrain aurait pu servir à la construction, c'est faire de la spéculation. En ce qui concerne les vignobles, nous sommes parvenus à un système où l'indemnité est tout d'abord de zéro. Des expertises servent à fixer l'indemnité qui peut être à la rigueur accordée. Mais une parcelle de vignoble où le terrain est en mouvement, l'humidité trop grande, etc., ne peut être considérée comme éventuel terrain à bâtir ou parcelle susceptible d'être utilisée pour la culture maraîchère nécessitant l'emploi de machines. S'il est classé dans une zone pure-

ment agricole ou viticole, un tel terrain ne doit pas donner droit à une indemnité. Je sais que les juristes peuvent sourire de ce que j'avance. Mais je leur demande d'élaborer des textes qui permettraient de procéder de cette manière. L'initiative elle-même ne le permet pas. Elle commence par demander que l'on empêche une hausse injustifiée du prix des immeubles. Il faut donc admettre qu'il y a une hausse justifiée. Or, je ne vois pas comment on pourrait déterminer ce qui est justifié et ce qui ne l'est pas, ni qui va se charger de ce jugement.

Je pense qu'en ce qui concerne les immeubles, la situation est la même qu'en matière de contrôle des prix des denrées alimentaires. Pour que le contrôle des prix soit efficace, il faut d'abord contingerter la marchandise. Seule une marchandise contigentée, ou même rationnée, comme pendant la guerre, avec des coupons, permet d'assurer un contrôle efficace des prix. On avait essayé, dans l'après-guerre, de surveiller les prix dans le secteur du bois. Mais comme le rationnement avait été supprimé, cela fut impossible. Vous voulez faire de la terre une marchandise. C'est précisément ce qu'il ne faut pas! La terre ne saurait être une marchandise négociable. Ou alors il faudrait la contingerter et vous aboutiriez ainsi à sa nationalisation pure et simple, ce qui serait inconcevable!

Quel que soit le côté duquel on se place, positif ou pratique, les dispositions légales prévues par l'initiative ne sont aucunement profitables. D'autre part, dans l'intérêt de notre économie et de notre population, nous devons absolument faire quelque chose pour instaurer un régime pratique rationnel, en adaptant le droit foncier aux conditions actuelles et en prévoyant un aménagement constitutionnel du territoire.

Buri: Der Sprechende hatte Gelegenheit, in der Märzsession seine Ansicht über dieses ganze Problem der Bodenspekulation hier zu entwickeln. Ich möchte nicht darauf zurückkommen, darf aber festhalten, dass es für mich als Mitglied der Kommission, die die Vorarbeiten für den Entwurf Nr. V geleistet hat, eine schwere Enttäuschung war, als Herr Prof. Huber zum Schluss gekommen ist, dass verfassungsrechtliche Bedenken in bezug auf diesen Text vorgebracht werden müssen, und dass daher dieser Entwurf nicht weiterbehandelt werden konnte. Was nachher der Bundesrat vorgekehrt hat, ist Ihnen ja auch aus den Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten bekannt.

Man muss doch festhalten, dass ganz allgemein nicht nur die Banken und die Industrieverbände den Gegenentwurf des Bundesrates ablehnten, sondern dass auch die Kantone, die sich doch sehr eingehend mit der Materie in den letzten Jahren zu befassen hatten, auf diesen Gegenentwurf des Bundesrates nicht eintreten wollten. Das war auch der Grund, warum ich hier im Rat eine Motion deponiert habe, weil ich schon der Meinung bin — da bin ich mit Herrn Kollega Zellweger absolut einig —, dass es sich nicht etwa darum handeln kann, die sozialdemokratische Initiative jetzt abzulehnen und dann nichts mehr zu tun. Es ist ein so dringendes Gebot, hier nun zu handeln, dass wir wirklich das Versprechen haben müssen, dass etwas geschehen wird. Das hat uns der Bundesrat bereits auch mitgeteilt, indem eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden ist, die am 29. August dieses Jahres erstmals zusammentrat. In dieser Arbeitsgruppe finden wir verschiedene Wissenschaftler, Juristen, Professoren usw. Herr Bundesrat, nicht dass ich etwa den Eindruck hätte, ich müsste unbedingt auch in diesem

Kollegium sitzen! Ich vermisse aber etwas, dass doch die landwirtschaftliche Seite gar nicht zur Vertretung kommt in dieser Kommission. Ich glaube, es wäre am Platz gewesen, dass man z. B. auch vom Schweizerischen Bauernverband eine Delegation begrüsst hätte.

Ich bin heute mit diesem Vorgehen einverstanden, konnte mich jedoch in der Kommission leider dazu nicht aussprechen, weil ich etwas vorzeitig weggehen musste.

Dagegen möchte ich hier noch festhalten: Es ist verschiedentlich gesagt worden, auch in jener Arbeitstagung im Kursaal, die Kantone hätten bisher schon Gelegenheit gehabt, Vorkehren zu treffen auf diesem Gebiet. Ich möchte festhalten, dass es selbstverständlich ist, dass die Kantone schon bisher rein rechtlich die Möglichkeit hatten, eine wirksamere Bodenpolitik zu betreiben. Es fragt sich nur, ob sich diese rechtlichen Möglichkeiten praktisch auch realisieren liessen. Beispielsweise hätten die Kantone die Bodenpreise und auch den Grundstückhandel zu beeinflussen vermocht, wenn sie sich selbst als Handelspartner in den freien Grundstückhandel eingeschaltet hätten. Ich glaube aber nicht, dass den Kantonen die finanziellen Mittel hierfür zur Verfügung gestanden hätten. Ich vermute auch, dass ein solches Vorgehen von den interessierten Kreisen mit der Begründung angefochten worden wäre, diese Einschaltung sei nicht Aufgabe der Kantone. Ähnliches ist von der Wohlfahrtspolitik ebenfalls zu sagen, indem durch eine vermehrte öffentliche Bautätigkeit im Wohnbausektor die Kantone auf die Mietzinsgestaltung hätten Einfluss nehmen können. Ob die Mittel dafür ausgereicht hätten, ist eine andere Frage. Sogar für die Schaffung echter Landwirtschaftszonen hätten die Kantone möglicherweise ausreichende Gesetzesgrundlagen schaffen können. Die vorhandenen Entscheide des Bundesgerichtes sind diesbezüglich allerdings sehr interpretationsfähig. Es ist z. B. umstritten, ob man in ländlichen Gebieten auf eine klare gesetzliche Grundlage sogar hätte verzichten können. Tatsache ist jedoch, dass praktisch kein Kanton die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung echter Landwirtschaftszonen eingeführt hat. Die Gründe hierfür sind absolut überzeugend. Ein Kanton, der allein eine ernsthafte restriktive Bodenpolitik, insbesondere zum Schutz der Landwirtschaft, betrieben hätte, hätte leicht jede Anziehungskraft für steuerkräftige Industrien usw. einbüßen können, dies besonders dann, wenn der Nachbaranton, um Industrien anzuziehen, gerade die gegenläufige Politik verfolgt hätte. Betrachten wir z. B. das Problem der Landwirtschaftszone, so hätte der Kanton, der sich tatkräftig für die Interessen seiner Landwirtschaft eingesetzt hätte, als Lohn für seine Opferbereitschaft im gesamtschweizerischen Interesse gar leicht bei der Verteilung des übrigen, reich garnierten Wirtschaftskuchens zu kurz kommen müssen. Er hätte überdies für sein Ernstmachen noch den Vorwurf der Einseitigkeit und Rückständigkeit einstecken müssen, wie wir das etwa ab und zu erfahren haben. Es muss also schon eine gesamtschweizerische Lösung gefunden werden, und damit ist der Bundesrat ja auch einverstanden. Ich begrüsse und unterstütze das, eben damit alle «am gleichen Strick ziehen», damit alle die Folgen einer neuen Bodenpolitik mittragen helfen und so die Nachteile des uneinheitlichen Vorgehens beseitigt werden können. Sonst besteht eben die Gefahr, dass sich nur einzelne für das Ganze opfern und andere aus dieser Gutwilligkeit und Gutmütigkeit dieser einzelnen für sich Kapital schlagen.

Ich möchte nicht weiter ausholen; ich glaube, der eingeschlagene Weg sei richtig und unterstütze ihn. Ich

hoffe nur, dass dieser erweiterten Arbeitsgruppe mehr Glück beschieden sein werde als der seinerzeitigen, die schliesslich als Endresultat den Entwurf Nr. V. — selbstverständlich in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat und seinen Mitarbeitern — vorlegen konnte.

Bundesrat von Moos: Gestatten Sie mir, dieser Diskussion doch noch einige Worte seitens des Bundesrates beizufügen, insbesondere nachdem ein Gegenantrag zum Antrag der Kommissionsmehrheit und demjenigen des Bundesrates begründet worden ist. Mir scheint, dieser Gegenvorschlag und seine Begründung verdienen es, dass ihm einige Gedanken gewidmet werden. Immerhin glaube ich, dass ich zur Situation auf dem ganzen Gebiet des Bodenrechtes und ihrer Beurteilung nichts beizufügen brauche; diese Situation ist Ihnen bekannt, und Sie vermögen sie ebenso gut aus Ihrer Sicht zu beurteilen, als ich es hier zu tun vermöchte. Nach der ausgiebigen Diskussion, die im Nationalrat vergangenen Herbst stattgefunden hat, und nach den sehr klaren und umfassenden Darlegungen Ihres Kommissionspräsidenten namens der Kommissionsmehrheit scheint mir die Situation für Sie soweit abgeklärt zu sein, dass Ihrem Rat die Entscheidung über Ihre Stellungnahme zum Bericht des Bundesrates und zum Volksbegehren gegen die Bodenspekulation nicht schwerfallen dürfte.

Es bleibt mir aber doch übrig, den einen und anderen Punkt, auf den insbesondere in der Diskussion zurückgekommen wurde, etwas zu unterstreichen und zu verdeutlichen, insbesondere dort, wo in kritischem Sinne oder überhaupt negativ zum Bericht und Antrag des Bundesrates und damit positiv zur Initiative Stellung genommen wurde.

Was die Initiative selber betrifft, muss ich durchaus anerkennen, dass ich die Ausführungen des Herrn Ständerat Zellweger — ich nehme an, es sei auch Ihnen so ergangen — mit grossem Interesse angehört habe; Ausführungen, die zweifellos von grosser Sachkunde auf dem Gebiete des Bodenrechtes Zeugnis ablegten und die auch sehr geschickt waren in der Darlegung der Ziele und Massnahmen der Initiative. Immerhin ist gegenüber dieser Initiative doch — was der Bundesrat bereits in seinem Bericht festgehalten hat — zu unterstreichen, dass sie trotz allem einige Fragen offenlässt und Möglichkeiten und Interpretationen zulässt, deren Auswirkungen und Tragweite nicht völlig klar sind. Es dürfte somit, sollte die Initiative angenommen und damit Verfassungsrecht werden, doch manches, ungewohnt vieles, dem sogenannten einfachen Gesetzgeber überlassen werden.

Ueber einzelne Punkte lässt sich diskutieren. Ich wäre beispielsweise nicht in der Lage, hier zu erklären, dass die Frage der Entschädigung, die wohl die dornigste Frage auf diesem ganzen Gebiet ist, im Verfassungstext abschliessend behandelt werden könne; sondern ich vermute und muss den Diskussionen unserer Arbeitsgruppe entnehmen, dass hier vielleicht nichts anderes übrigbleibt, als die Ausführung der Entschädigungsfrage dem einfachen Gesetzgeber zu überlassen. Das ist aber auch alles.

Im übrigen müssen wir die Grundlage für alles, was auf dem Gebiete des Bodenrechtes vorgekehrt werden kann, in der Verfassung selber schaffen, und hier dürfen wir, glaube ich, in bezug auf die Kompetenzdelegation an den einfachen Gesetzgeber nicht allzu weit gehen. Diese Tatsache, dass sie zu weit geht, stellt ohne Zweifel

einen der Nachteile der Initiative dar. Im Nationalrat wurde allerdings von einem Befürworter der Initiative versucht, diese Bedenken zu zerstreuen. Er hat ausgeführt, es werde versucht, in die Initiative mehr hineinzuinterpretieren, als darin stehe; es werde versucht, sie als Instrument der Kollektivierung und als Mittel zur Verstaatlichung des gesamten Bodens zu diskreditieren. Der Bundesrat seinerseits hat sich zweifellos bemüht, die Initiative sachlich zu beurteilen. Es kann aber nicht darüber hinweggesehen werden, dass dieses Volksbegehren das Vorkaufsrecht und eine Erweiterung des Enteignungsrechtes zulässt zur Erreichung der verschiedenen in seiner Ziffer 1 genannten Ziele, beispielsweise auch zur Förderung einer der Volksgesundheit und der schweizerischen Volkswirtschaft dienenden Landes-, Regional- und Ortsplanung. Wenn wir das feststellen, so wird damit doch ein recht weites Feld der Anwendungsmöglichkeiten für das Vorkaufsrecht und die erweiterte Enteignung geöffnet.

Nun wurde schon im Nationalrat und heute auch hier darauf hingewiesen, Ziffer 2 des Volksbegehrens enthalte nicht den ganzen Katalog der Mittel zur Erreichung der in Ziffer 1 genannten Ziele; es gebe auch noch andere Mittel. Davon hat man auch publizistisch vernommen; es wurden auch im Nationalrat darüber Ausführungen gemacht. Beispielsweise gebe es Rechtsnormen, es gebe finanzielle Beihilfen und andere, pragmatische Massnahmen, so wurde ausgeführt; man sprach in der nationalrätlichen Kommission von der Einführung einer Baulandsteuer usw. Wenn das alles auf Grund oder neben dieser Initiative getan werden kann, wenn also in diesem Sinne das Vorkaufsrecht und das erweiterte Enteignungsrecht nicht die einzigen Mittel sind zur Erreichung der in Ziffer 1 genannten Ziele, dann glaube ich doch, dass einige der da und dort ihr gegenüber geäusserten Befürchtungen nicht unbegründet sind. Wenn wir an Rechtsnormen denken, wenn wir an fiskalische Massnahmen denken, wenn wir beispielsweise an eine Baulandsteuer denken würden, so ist doch zweifellos die Voraussetzung zu deren Einführung eine Verfassungsgrundlage. Entweder meinen wir also Massnahmen, für die eine Verfassungsgrundlage nicht vorhanden ist und daher geschaffen werden muss, oder wir meinen Massnahmen, für die eine Verfassungsgrundlage unter Umständen schon vorhanden ist, und dann braucht es für diese anderen Massnahmen jedenfalls die Initiative nicht. In allen Fällen dürfte der Verfassungsgeber, und als Verfassungsgeber denke ich hier an Volk und Stände, sicherlich nicht sehr erfreut sein über eine Verfassungsbestimmung, von der es heisst, es sei dann mit den in dieser Verfassungsbestimmung genannten Massnahmen nicht abschliessend gesagt, was der einfache Gesetzgeber alles damit anfangen könne.

Ich verstehe, dass vor allem die Fachleute der Landesplanung eine baldige Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage befürworten, und dass dieser Wunsch, wie es aus dem Votum von Herrn Ständerat Barrelet und auch aus demjenigen des Herrn Ständerat Buri deutlich hervorgeht, von den Kantonen ebenfalls geteilt wird. Die Frage der Zonenordnung, der Schaffung verschiedener Zonen je nach der Nutzungsart, ist in diesem Rahmen von einer erheblichen Bedeutung. Die Expertenkommission, die wir für die Revision des bäuerlichen Bodenrechts eingesetzt hatten, versuchte dieser Frage auf eine sehr interessante Art und Weise beizukommen. Die Expertenkommission sah in ihrem Vorentwurf V vor, dass vom Bunde aus eine Landwirtschaftszone und eine Bau-

zone vorausgesetzt oder geschaffen würden, dass dann aber die Kantone ihrerseits eine Bauzone, eine Uebergangszonenzone und eine Landwirtschaftszone hätten schaffen sollen. Sie hat damit das Bestreben verbunden, die Möglichkeit zur Ausscheidung dieser drei Zonen von Bundes wegen den Kantonen einzuräumen, aber in diesem Sinne anregend auf sie einzuwirken. Der Vorentwurf V der Expertenkommission enthält also diesbezüglich eine durchaus interessante Regelung. Sie wissen aber, dass dann in einem Vernehmlassungsverfahren die Frage der Verfassungsmässigkeit einer solchen Zonenordnung auf dem Gebiete des Landwirtschaftsrechtes aufgeworfen worden ist, dass wir dadurch veranlasst wurden, von Herrn Professor Huber in Bern ein Gutachten einzuholen, und dass dieses Gutachten eindeutig negativ gelautet hat, dahingehend, dass die Ordnung, wie sie der Vorentwurf V vorsehe, es an der erforderlichen verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes fehlen lasse, da Artikel 31bis, Absatz 3, Litera b, der Bundesverfassung nicht ausreiche dafür, und da die Bestimmungen, die vorgesehen seien, in den Kompetenzbereich der Kantone übergriffen. Das heisst also, dass die Kantone an sich die Zuständigkeit hätten, dass dem Bunde aber die Zuständigkeit zu einer derartigen Zonenordnung ohne eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage fehle. Die Anerkennung dieser Rechtslage — nach dem Eingang des Gutachtens von Professor Huber — ist für den Bundesrat, das will ich hier beifügen, einer der Gründe, warum er eine verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechtes seinerseits befürwortet und anstrebt, um damit die Frage nach der Möglichkeit der Schaffung einer Landwirtschaftszone in der Verfassung unzweifelhaft, eindeutig und positiv beantworten zu können. Ob die Initiative selber, Herr Ständerat Zellweger, in diesem Punkte derart eindeutig und positiv ist, wie Sie anzunehmen scheinen, das möchte ich hier offenlassen. Sie nehmen es an im Hinblick auf die in Ziffer 1 der Initiative genannten Ziele, nämlich vor allem das Ziel der Landes-, Regional- und Ortsplanung. Wenn man Planung sage, verstehe man darunter Zonen, und wenn man Zonen sage, so sei selbstverständlich auch die Landwirtschaftszone darin inbegriffen. Diese Schlussfolgerung ist aber nicht unbestritten geblieben, sie wurde in der Tat bezweifelt. Ziffer 1 der Initiative zählt Ziele auf. In Ziffer 2 werden die Mittel genannt, mit denen die in Ziffer 1 genannten Ziele erreicht werden sollen. Gibt es wirklich ausser den beiden in Ziffer 2 genannten Mitteln noch weitere, die ohne ausdrückliche, deutliche Namhaftmachung im Verfassungstext selber aus dem Verfassungstext abgeleitet werden können, um die in Ziffer 1 genannten Ziele erreichen zu können? Das ist die Frage, die offen ist und die nicht von allen Sach- und Fachkundigen in gleicher Art und Weise beantwortet wird, soweit der Text der Initiative in Frage steht. Herr Professor Huber hat sich uns gegenüber mündlich dahin ausgesprochen, es sei durchaus möglich, in einem Gegenentwurf zur Initiative, ohne Störung der Einheit der Materie, auch die Frage der Landwirtschaftszone zu ordnen. Das war es, was ich in der Kommission ausgeführt habe. In diesem Punkte werden wir Herrn Professor Huber durchaus zustimmen, ohne dass wir damit annehmen würden, die Initiative enthalte selber auch diese Möglichkeit, was also umstritten ist. Es scheint, dass es die einen bejahen und andere verneinen. Damit kämen wir auf die bereits angedeutete Frage zurück, ob die Initiative selber in ihrem Text noch weitere, sogar eine Verfassungsgrundlage voraussetzende Massnahmen zulassen, ohne sie ausdrücklich zu nennen.

Herr Ständerat Zellweger hat in interessanter Weise auf die Entwicklung hingewiesen, die die Frage des Bodenrechts im parlamentarischen Rahmen genommen habe. Er hat auf die Postulate der Herren Spühler und Freimüller von 1955 im Nationalrat hingewiesen. Ich glaube nicht, dass man daraus entnehmen musste, dass der Bundesrat auf dem Gebiete des Bodenrechtes überhaupt nichts unternommen hätte. In der Tat ist es doch so, dass der Bundesrat damals nicht nur die Expertenkommission eingesetzt hat, sondern seit Jahren verschiedene Massnahmen getroffen hat, um auf dem Gebiete des Bodenrechtes ordnend zu wirken. Diese Bestrebungen und Massnahmen gehen schon sehr weit zurück, soweit sie eine Verfassungsgrundlage hatten. Sie gehen zurück auf die Zeit der Abwertung und dann des Vollmachtenrechtes während der Kriegszeit, wo seitens des Bundesrates Massnahmen erlassen wurden zum Schutze der Mieter, zum Schutze der Pächter, gegen die Bodenspekulation, Massnahmen, die dann allerdings zum grossen Teil wieder dahinfliegen, soweit sie nicht noch zum Schutze der Mieter lange nachgeführt worden sind. Es ist daran zu erinnern, dass auch das Bundesgesetz über den bäuerlichen Grundbesitz vom Jahre 1951 einen Sektor des Bodenrechtes ordnen wollte, soweit es im Rahmen der Verfassung möglich war, also einen Beitrag zum Bodenrecht leistete, der nicht einfach übersehen werden kann. Im gleichen Rahmen darf man auch den Bundesbeschluss über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland nennen, der immerhin auch eine gewisse Wirkung gegen die Tendenzen der Bodenspekulation entfaltet hat, indem die Nachfrage etwas vermindert und gerade damit ein Beitrag — wenn auch ein zahlenmässig nicht messbarer Beitrag — zum Kampfe gegen die Bodenspekulation geleistet worden ist.

Ich darf schliesslich in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass der Bundesrat gerade aus dem Postulat Freimüller einen Gedanken herausgegriffen und im Zusammenhang mit der Vorlage über das Baurecht den beiden Räten die Einführung einer Sperrfrist vorgeschlagen hat, gestützt auf den Bericht der einstimmigen Expertenkommission Jenny/Sieber/Weber, weil er glaubte, eine Sperrfrist für Bauland sei ein nützlicher Beitrag zur Bekämpfung der Bodenspekulation. Sie wissen, welches das Schicksal dieses Antrages des Bundesrates an die eidgenössischen Räte gewesen ist. Sie sehen aber auch daraus, dass schon die beiden eidgenössischen Räte, abgesehen von Volk und Ständen, derartige Vorschläge, die im Bereich des Bodenrechtes gewisse Einschränkungen vorsehen, sehr genau, kritisch und unter Umständen negativ unter ihre Lupen nehmen.

Ich möchte also nicht etwa den Eindruck gelten lassen, der Bundesrat hätte die Zeit vergehen lassen, ohne irgend etwas zu unternehmen, oder man hätte auch genügend Zeit gehabt, einfach einen Gegenvorschlag aus dem Aermel zu schütteln. Wenn der Bundesrat angesichts des Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens davon abgesehen hat, einen Gegenentwurf zu unterbreiten, weil er die Fragen noch für zu wenig ausgereift hielt, so ist das keineswegs auf den Einfluss gewichtiger Interessenverbände zurückzuführen, sondern das sind einfach Ueberlegungen, die sich aufdrängten, wenn man von den Vernehmlassungen Kenntnis erhalten hat. Ich möchte Ihnen hier nur zwei zitieren, so wenn uns ein Verband am 22. Dezember 1965 schreibt: «Die umfangreiche Diskussion, welche Ihr Gegenvorschlag in breiten Kreisen ausgelöst hat, dürfte zu verschiedenen Vorschlägen führen, die eine eingehende Ueberprüfung

verdienen.» Der Verband fügt bei, er halte es für angebracht, zurzeit noch keine endgültige Stellungnahme festzulegen. «Vielmehr halten wir es als nötig, gerade in den nächsten Monaten die Möglichkeit der Gespräche unter den verschiedenen Gruppen offenzuhalten und erst in Kenntnis aller Auffassungen unsere Haltung selbst endgültig zu bestimmen.» Wenn uns im Dezember 1965 von einem gewichtigen Verbands, der aber nicht finanziell oder wirtschaftlich, sondern ich möchte sagen von einem mehr moralischen Gewicht ist — es handelt sich um die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung —, dies geschrieben worden ist, dann werden Sie verstehen, dass auch der Bundesrat einen Gegenentwurf nicht einfach aus dem Aermel schütteln könnte. Sie weisen mit Recht auf den guten und klugen Gegenentwurf hin, den der Schweizerische Juristenverein, gestützt auf die Vorarbeiten sehr sachkundiger Persönlichkeiten, eingereicht hat. Der Schweizerische Juristenverein führt im gleichen Schreiben vom 24. Dezember 1965, mit dem er uns diesen Gegenentwurf unterbreitet hat, einleitend aus (die Eingabe wurde französisch abgefasst): «Avant de vous faire part de notre avis, nous croyons nécessaire cependant de souligner ce qui suit: les problèmes posés sont d'une extrême complexité; leur solution ne manquera pas d'avoir des incidences multiples dans de nombreux domaines; c'est pourquoi nous prenons la liberté de formuler ici le vœu que tout le temps nécessaire y soit consacré et que le texte qui sera finalement soumis au vote du peuple ne puisse pas encourir le reproche d'avoir été préparé hâtivement.» Das wurde uns im Dezember 1965 geschrieben. Es dürfte daher einleuchten, dass sich der Bundesrat veranlasst sah, nicht einfach irgendeine dieser 20 verschiedenen Varianten zu Gegenentwürfen herauszugreifen, sondern der Auffassung zuzustimmen, man müsse noch einmal die verschiedenen, zum Teil noch unabgeklärten Fragen einer weiteren Erdauerung unterziehen.

Die Vernehmlassungen stimmen darin weitgehend überein, dass eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden müsse; sie stimmen auch weitgehend überein in der Aufstellung eines Kataloges für die Punkte, die in zukünftigen Verfassungsbestimmungen über das Bodenrecht geordnet werden müssen: Eigentumsgarantie, Entschädigung für Beschränkungen, Landesplanung und Landwirtschaftszone. Ablehnend verhalten sich die Vernehmlassungen durchwegs gegenüber den beiden Kernstücken der von der Initiative vorgesehenen Mittel zur Erreichung der gesteckten Ziele: gegenüber dem Vorkaufrecht, das Bund und Kantonen zuerkannt werden soll, und gegenüber der Erweiterung des Enteignungsrechtes.

Der Sprecher der Kommissionsminderheit hat auf die Auffassung des Bundesrates in bezug auf die Frage der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen in seinem Bericht vom 31. Mai 1966 hingewiesen, es sei nicht anzunehmen, dass der einfache Gesetzgeber über die Verfassungsgrundlage weit hinausgehen und dass dieser von den Möglichkeiten, die ihm die Verfassung auf Grund der einmal angenommenen Initiative gäbe, missbräuchlich Gebrauch machen würde. Herr Ständerat Zellweger hätte Seite 13 der Botschaft des Bundesrates noch etwas weiter zitieren müssen und dann auf Seite 14 gelesen: «Etwas anders präsentiert sich die Beurteilung unter dem Gesichtspunkte der Abgrenzung zwischen staatlicher Interventionssphäre und persönlicher Freiheitssphäre.» Offenbar war das Zitat, das er auch von Herrn Ständerat Klöti erwähnt hat, auf diesen Gedanken

ausgerichtet, wenn Herr Ständerat Klöti im Dezember 1959 in der «Roten Revue» geschrieben hat, er glaube, dass man dem Vorkaufsrecht gegenüber skeptisch sein sollte. Herr Ständerat Klöti hat geschrieben: «Gefordert wird von verschiedenen Seiten ein gesetzliches Vorkaufs- und Kaufsrecht zugunsten des Gemeinwesens, damit dieses in der Lage sei, Grundstücke an sich zu ziehen, wenn es ihm bodenpolitisch angezeigt erscheint. Damit würde eine wirksame Bekämpfung der Bodenspekulation im engeren oder weitem Sinne kaum erreicht.» Er hat dann darauf hingewiesen, dass unter Umständen dem Gemeinwesen das Expropriationsrecht zustehe, aber das Expropriationsrecht eben nicht im Sinne der erweiterten Fassung der Initiative, wo neben dem geltenden Artikel 23 der Bundesverfassung ein neues Expropriationsrecht eingeführt werden soll, sondern er dachte zweifellos an das Expropriationsrecht nach dem geltenden Artikel 23 der Bundesverfassung, und er hat dann beigefügt: «Ob es sich unter diesen Umständen lohnt, diese stark bekämpften Eingriffe in das freie Vertragsrecht zu fordern, müssen wir leider bezweifeln.»

Die öffentliche Diskussion und das Vernehmlassungsverfahren, das wir durchgeführt haben, haben zweifellos ein Gutes gehabt. Sie haben manches zur Verdeutlichung, zur klareren Herausstellung der Punkte beigetragen, die in einen Verfassungstext aufgenommen werden sollen. Sie haben die Auffassung verbreitet und gestärkt, dass eine Verfassungsbestimmung geschaffen werden müsse. Ich kann Ihnen die Erklärung wiederholen, wie sie im Nationalrat abgegeben worden ist, dass der Bundesrat ohne Unterbruch, unverweilt, bestimmt und beförderlich dafür sorgen wird, dass die Vorarbeiten für die Schaffung einer derartigen Verfassungsbestimmung weiter getrieben werden. Ich kann diese Erklärung noch dahin ergänzen, dass die Erwartung begründet ist, in möglichst absehbarer Zeit seitens dieser Arbeitsgruppe zu einer positiven Lösung zu gelangen, worauf dann unser Departement dem Bundesrat entsprechend Antrag unterbreiten kann. Ich glaube also nicht, dass damit Zeit verlorengegangen ist für eine künftige aussichtsreiche Regelung. Die Einberufung der Arbeitsgruppe hat uns Gelegenheit geboten, vor diesen erfahrenen Fachleuten Punkt für Punkt zur Diskussion zu stellen, rechtliche Gesichtspunkte, Tragweite und Lösungsmöglichkeiten von ihr erörtern zu lassen; und — das möchte ich zum Votum des Herrn Ständerat Buri beifügen — die Einberufung dieser Arbeitsgruppe und ihre Verhandlungen haben uns die Möglichkeit gegeben, auch die Kreise der Landwirtschaft — beziehungsweise als ihren Vertreter Herrn Dr. Neukomm vom Bauernverband — anzuhören und seine Auffassung dieser Arbeitsgruppe ausgiebig zur Kenntnis zu bringen. Das ist benützt worden. Hätten wir die verschiedenen Wünsche berücksichtigen müssen, die uns nachträglich nach Einsetzung dieser Arbeitsgruppe zu Gehör gebracht worden sind, dann wäre diese Gruppe etwas zu gross und damit ein weniger bewegliches Instrument geworden. Wir haben Wert darauf gelegt, sie personell klein zu halten, aber ihr alle Möglichkeiten zu geben, durch Zuzug von Fachexperten (nicht nur auf dem Gebiete der Landwirtschaft, sondern auch der Planung aus der Sicht der Kantone, und das ist geschehen) sich ein Bild zu machen über die einzelnen Sektoren, die sich in der Frage des Bodenrechtes einer Prüfung darbieten. Das alles berechtigt uns zur bestimmten Erwartung, in möglichst absehbarer Zeit dem Bundesrat und dann den eidgenössischen Räten einen durchdachten Verfassungsvorschlag unterbreiten zu können. Dem Bundesrat

lag daran, hierin keine Verzögerung eintreten zu lassen. Er hat gerade deswegen die Arbeitsgruppe ihre Aufgabe anpacken lassen, hat sie tagen lassen, ohne die endgültigen Entscheidungen der beiden eidgenössischen Räte — also auch ohne den Entscheid des Ständerates — zur Initiative abzuwarten. Es lag mir daran, das auch noch mitzuteilen.

Wenn ich abschliessend einen Gedanken äussern darf, dann folgenden: Mir scheint, die in Aussicht stehende Ergänzung unseres Verfassungsrechtes durch Bestimmungen über das Eigentum an Boden, über die Ordnung dieses Eigentums, kann nicht mit einem Schlage alle Schwierigkeiten beheben, die sich heute auf dem Gebiete der Bodenfrage in unserem Lande stellen. Der Glaube an den Buchstaben, auch an den Buchstaben der Verfassung, kann in unserem Lande — ich möchte sagen glücklicherweise — nicht den Glauben an den Menschen ersetzen, der ein denkendes und ein soziales Wesen ist, der in die Gemeinschaft hineingestellt ist und gegenüber dieser Gemeinschaft auch seine Verpflichtungen hat.

Die vom Bundesrat befürwortete und geförderte Schaffung einer zweckmässigen, verfassungsmässigen Bodenrechtsordnung muss eine Grundlage dafür bieten helfen, dass der Mensch seiner Natur und seiner sozialen Verpflichtung gemäss, unter Wahrung und Respektierung des Eigentums, leben, wirken und sich entfalten kann. Diese Grundlage soll, wo Beschränkungen notwendig werden, wo richtunggebend eingegriffen werden muss, die Beschränkungen und Eingriffe so ordnen, dass dem Allgemeinwohl gedient wird, ohne dass ihm das natürliche Recht des Einzelnen geopfert oder dass es unangemessen beeinträchtigt werden soll.

Die Aufgabe ist zweifellos nicht leicht; das heisst aber nicht, dass sie nicht gelöst werden soll, und dass wir nicht alle unsere Kräfte darauf ausrichten sollen. Die in ihren Mitteln zu wenig eindeutige und Befürchtungen nicht ausschliessende Initiative soll zunächst beseitigt werden, damit gerade dadurch der Weg geöffnet werden kann, auf dem in gemeinsamer Anstrengung eine sinnvolle und zu verantwortende Lösung der Bodenrechtsfrage erarbeitet werden kann. Das — und nur das — ist der Sinn des bundesrätlichen Antrages, dem der Nationalrat seinerseits beigepflichtet hat und dem zuzustimmen auch die Mehrheit Ihrer Kommission Ihnen beantragt. Ich möchte Ihnen ebenfalls empfehlen, diesem Antrag zu folgen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion
des articles*

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Darms, Berichterstatter: Der Nationalrat hat hier eine kleine Ergänzung vorgenommen. Sie ist meines Erachtens zweckmässig und notwendig.

Angenommen — Adopté

*Art. 1***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Article premier***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen — Adopté**Art. 2***Antrag der Kommission***Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Minderheit

(Zellweger)

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

*Art. 2***Proposition de la commission***Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national.

Minorité

(Zellweger)

Le peuple et les cantons sont invités à accepter l'initiative.

Präsident: Hier liegt ein Antrag Zellweger vor, es sei Volk und Ständen die Annahme des Volksbegehrens zu beantragen. Der Antrag wurde beim Eintreten begründet.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommissionmehrheit 35 Stimmen
Für den Antrag Zellweger 3 Stimmen

*Art. 3***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen — Adopté**Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat — Au Conseil national***Vormittagssitzung vom 1. Dezember 1966****Séance du 1er décembre 1966, matin**

Vorsitz — Présidence: Herr Rohner

9531. Brotgetreideversorgung.**Änderung des Bundesgesetzes****Approvisionnement du pays en blé.****Modification de la loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 27. Juni 1966 (BBl I, 1266)

Message et projet de loi du 27 juin 1966 (FF I, 1298)

M. Bolla, rapporteur: Par message du 27 juin 1966, le Conseil fédéral nous a soumis un projet de modification de la loi sur l'approvisionnement du pays en blé visant à maintenir autant que possible les moulins existants là où la capacité d'écrasement est jugée insuffisante. Votre commission, réunie à Berne le 12 novembre, en présence de M. Roger Bonvin, conseiller fédéral, a soumis le projet à une critique qu'on peut définir rigoureuse et qui l'a déterminée à vous proposer à l'unanimité de le renvoyer au Conseil fédéral. Selon l'article 12, 2e alinéa, de la loi fédérale sur les rapports entre les Conseils, la décision de ne pas passer à la discussion d'un projet provenant du Conseil fédéral n'entre pas dans la compétence de la commission mais bien dans celle du Conseil auquel la commission appartient, d'où le texte du communiqué de presse que vous connaissez. Toutefois, la commission, si elle a décidé de ne pas entrer en matière sur les modifications proposées par le Conseil fédéral dans le message en question, a très clairement souligné qu'il convenait de soumettre à un nouvel examen les mesures prévues en faveur de la meunerie. C'est pourquoi j'ai cru devoir convoquer de nouveau la commission à la suite du communiqué qui, tout en étant conforme à la disposition légale citée, a créé un certain désarroi et des doutes sur l'opportunité de la voie à suivre pour atteindre les résultats que la commission se propose.

La nouvelle séance de la commission a eu lieu mardi dernier à Berne. La commission a précisé sa volonté, encore une fois unanime. Elle est d'avis que l'objet doit lui revenir après que le Conseil fédéral et l'administration des blés lui auront donné des éclaircissements supplémentaires sur les points débattus au cours de la discussion générale sur l'entrée en matière. J'ai fait le catalogue de ces questions, catalogue qui a été approuvé par mes collègues de commission. Six questions méritent, à notre avis, d'être encore approfondies:

1. Maintenant que le contingentement a été abrogé par la volonté du législateur, les mesures envisagées par certains membres de la commission pour remplacer le contingentement (notamment la désaffectation de moulins et le permis obligatoire pour les moutures de moulins à blé tendre), doivent-elles être adoptées en vertu de l'article 23bis ou en vertu de l'article 21bis, 3e alinéa, lettre e, de la Constitution fédérale?
2. Si la base constitutionnelle ne peut être que l'article 31bis, les mesures dirigistes envisagées sont-elles justifiées «par l'intérêt général» et sont-elles actuelle-

Volksbegehren gegen die Bodenspekulation. Bericht des Bundesrates

Initiative populaire contre la spéculation foncière. Rapport du Conseil fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9473
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.11.1966
Date	
Data	
Seite	311-323
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 569

schluss mit, und unser Büro hat unserer Kommission, die die Vorlage der 6. Revision vorberaten hat, diese Mitteilung samt dem Wortlaut der Initiative zur Prüfung überwiesen. Damit sah sich unsere Kommission vor eine eigenartige Situation gestellt, die nicht die materiellen Forderungen zum Anlass hat, sondern die unklaren rechtlichen Umstände, die die Einzelinitiative als parlamentarische Instrument immer noch aufweist.

Als im Nationalrat fünf derartige Einzelinitiativen auf der Traktandenliste der Anhandnahme harrten, haben die Büros der beiden Räte in gemeinsamer Sitzung Richtlinien zur Behandlung von Einzelinitiativen ausgearbeitet und unserem Rat die Priorität zur Stellungnahme überwiesen. Die Richtlinien kamen am 5. Oktober 1965 bei uns zur Beratung. Kollege Dr. Heinrich Heer hat als Berichterstatter Beweggründe, Wertung und die Anträge der Kommission dargelegt und eine sehr interessante Diskussion ausgelöst, die von den Mitgliedern unseres Rates bestritten wurde, die mit gutem Recht für sich eine juristische Sendung beanspruchen dürfen. (Heiterkeit.) Man darf sagen, dass drei verschiedene Fassungen in klarer Sprache herausgearbeitet wurden. Kollege Heer und mit ihm das Büro des Rates sahen in der Einzelinitiative eines Ratsmitgliedes ein die Motion überbietendes Antragsrecht, das gleich der Volks- und Standesinitiative an beide Räte adressiert ist. Kollege Dr. Obrecht setzte sie in eingehenden Darlegungen der Motion gleich, die damit primär nur den einen Rat als Empfänger beanspruchen darf. Mein zürcherischer Nachbar, Dr. Zellweger, unterstützte das weitergehende Recht, sieht es aber nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes und verbindet dieses Vorrecht mit der Pflicht der schriftlichen Begründung. Schliesslich wurde noch erklärt, dass Richtlinien, wie sie von den beiden Ratsbüros vorgelegt werden, ihrer Rechtsnatur nach etwas fragwürdig sind.

In dieser umstrittenen und gegensätzlichen Wertung des neu entdeckten parlamentarischen Vorschlagsrechtes lehnte der Rat die gewünschte Kenntnisnahme der provisorischen Richtlinien mit 30 zu 7 Stimmen ab. In der Folge hat der Nationalrat die Prüfung dieses Richtlinien-Entwurfes gar nicht aufgenommen. Er hat dann aber im eigenen Hause am 15. März 1966 provisorisch, das heisst bis zum Inkrafttreten gesetzlicher Bestimmungen über das Verfahren bei Initiativen gemäss Artikel 93, Absatz 1, die von seinem erweiterten Büro ausgearbeiteten neuen Richtlinien vom 26. Januar 1966 angenommen. Diese Richtlinien lassen dem Ständerat die Freiheit, das Vorgehen selbst zu regeln, indem sie in Ziffer 9 lediglich bestimmen, dass die Beschlüsse des Nationalrates dem Ständerat mitgeteilt werden. Dies soll auch dann geschehen, wenn der Beschluss ablehnend ist.

Am 21. Juni, also in der Sommersession dieses Jahres, hat der Ständerat nach einem Referat von Kollege Guisan einer Motion von Nationalrat Ackermann die Zustimmung gegeben, die vom Bundesrat Bericht und Antrag für eine Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes im Interesse der sinngemässen Wahrung des durch die Verfassung gewährleisteten Initiativrechtes der Mitglieder der Bundesversammlung und seiner gleichmässigen Anwendung fordert.

Ihre Kommission hat nun in zwei Sitzungen sowohl zur auffälligen Einzelinitiative als auch ihrer ständerätlichen Umwelt Stellung genommen. Sie erachtet es als ihre vornehme Pflicht, dem Rate in dieser Situation nichts in Vorschlag zu bringen, das irgendwie für die abschliessende Festlegung der Behandlung von Einzelinitiativen

präjudizierend wirken könnte. Das Gebot der Stunde ist darum das der äussersten Vorsicht und einer möglichst wirkungslosen Stellungnahme, da die sachlichen Forderungen der Initiative Dafflon in unserem gegenwärtig rechtlich luftleeren und bodenlosen Saale nicht zur Diskussion stehen können.

In diesem Sinne beantragen wir Ihnen, auf die Einzelinitiative, von deren Beratung uns der Nationalrat in seiner Kompetenz Mitteilung gemacht hat, nicht einzutreten.

Präsident: Der Herr Kommissionspräsident stellt den Antrag, auf die Initiative nicht einzutreten.

Ein anderer Antrag ist nicht gestellt; Sie haben so beschlossen.

Wipfli: Alle früheren Verhandlungen über diesen Gegenstand sind in das «Amtliche Bulletin» aufgenommen worden.

Ich beantrage, das auch für diese Verhandlungen zu tun.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Wipfli

19 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Vormittagssitzung vom 9. Dezember 1966

Séance du 9 décembre 1966, matin

Vorsitz — Présidence: Herr Rohner

**9473. Volksbegehren
gegen die Bodenspekulation.
Bericht des Bundesrates**

**Initiative populaire
contre la spéculation foncière.
Rapport du Conseil fédéral**

Siehe Seite 311 hiervor — Voir page 311 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 9. Dezember 1966

Décision du Conseil national du 9 décembre 1966

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

Volksbegehren gegen die Bodenspekulation. Bericht des Bundesrates

Initiative populaire contre la spéculation foncière. Rapport du Conseil fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9473
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.12.1966
Date	
Data	
Seite	332-332
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 573

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.