

Stadt-Land-Initiative: Frontalangriff auf das Privateigentum!

*Von Fürsprecher Peter Clavadetscher, Direktor des Schweizerischen
Gewerbeverbandes, Bern*

Das Eigentum ist gewährleistet», heisst es in Art. 22^{ter} BV. «Eigentum ist gewährleistet», steht im Text der Stadt-Land-Initiative. Es dürfte wohl das erste Mal in der Geschichte der Ideologien und Revolutionen sein, dass das sächliche Geschlechtswort eine solche – im wahrsten Sinne des Wortes – umwerfende Bedeutung hat. Der Übergang von der bestimmten zur unbestimmten Aussage ist gleichzeitig die Abkehr vom herkömmlichen sachenrechtlich geprägten Eigentumsbegriff.

Die Initiative übt massiven Zwang zur Veräusserung von Grundeigentum aus und verbietet auch den Erwerb mit Ausnahme von zwei Gründen: Grundeigentum kann nach Meinung der Initianten nur erwerben, wer es zum Eigengebrauch bedarf oder wer preisgünstige Wohnungen bereitstellen will.

Der Staat, die Öffentlichkeit und die veröffentlichte Meinung hätten das Sagen

Das Erfordernis des Eigengebrauches gilt sowohl für natürliche wie auch für juristische Personen. Mehrfamilienhäuser könnten nur noch von echten Mietergenossenschaften erworben werden. Geschäftsliegenschaften dürften nur von denen zu Eigentum gehalten werden, die sie als Betriebsstätte, also als ständige und als betriebsnotwendige Geschäftseinrichtung ihrer Unternehmung nutzen. Landwirtschaftliche Grundstücke dürfte nur erwerben, wer die Selbstbewirtschaftung gewährleistet. Sind diese Funktionen – Eigenbewohnung, Eigenbetrieb und Selbstbewirtschaftung – schon knapp und eng, so wird die Verengung und Verknappung im Initiativtext noch intensiviert durch den erforderlichen Nachweis des Bedarfes. Wer eine Wohnung oder ein Haus bewohnen will, muss einer staatlichen Instanz beweisen, dass dies notwendig ist. Damit wären wir also beim Sozialismus in jener Erscheinungsweise angelangt, die die Menschen in sozialistischen Ländern besonders schmerzt. Vor der gleichen oder einer parallel geschalteten staatlichen Instanz müsste Beweis geführt werden, dass für die Nutzung der Betriebsstätte ein Bedarf besteht. Die Behörde hätte zu überprüfen, ob der Erwerber Gewähr für eine ständige Geschäftseinrichtung bietet, ob auch die Absicht zu dieser Beständigkeit besteht und ob die Betriebsnotwendigkeit gegeben sei. Nicht nur alle Geschäftsabsichten wären zu offenbaren und zu examinieren, sondern auch die geschäftlichen Prognosen offenzulegen und zu

Text der Stadt-Land-Initiative

I

Artikel 22^{ter} der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

¹ Eigentum ist gewährleistet.

² Grundstücke dürfen nur zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden. Der Grundstückerwerb zu Zwecken reiner Kapitalanlage oder zur kurzfristigen Weiterveräusserung ist ausgeschlossen.

Handänderungen sind öffentlich bekanntzumachen.

³ Nicht als Bauland erschlossene landwirtschaftliche Grundstücke unterliegen einer Preiskontrolle. Der Preis darf den doppelten Ertragswert nicht übersteigen. An diesen Grundstücken kann Eigengebrauch nur geltend machen, wer die landwirtschaftliche Nutzung als Selbstbewirtschafter gewährleistet.

⁴ *Bisheriger Absatz 2*

⁵ Bei Enteignung und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist Entschädigung zu leisten, soweit eine bereits realisierte Nutzung der Sache aufgehoben oder eingeschränkt wird. Bei Enteignung landwirtschaftlicher Grundstücke ist Realersatz zu leisten.

II

Artikel 22^{quater} der Bundesverfassung wird durch folgenden Absatz 4 ergänzt:

⁴ Wertsteigerungen von Grundstücken infolge Raumplanungs-massnahmen oder Erschliessungsleistungen des Gemeinwens werden von den Kantonen abgeschöpft.

III

Übergangsbestimmung

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

durchleuchten. Eine gigantische Bürokratie würde aufgebaut. Sie würde sich in jeden operationellen Entscheid der Privaten und der Unternehmer einmischen und auch einzumischen haben. Handänderungen wären nämlich nach dem Initiativtext öffentlich bekanntzumachen. Das kann nur im Sinne einer Popularaufsicht verstanden sein. Weiterreichende unternehmerische Planung wäre ausgeschlossen. Reserveland dürfte nicht erworben werden. Der Staat, die Öffentlichkeit, die veröffentlichte Meinung: sie hätten das Sagen, Private und Unternehmer würden zu gläsernen Schaukästen, nur weil sie sich erlaubten, Grundeigentum zu erwerben.

Nun dürfte allerdings Eigentum zur Bereitstellung von Wohnungen erworben werden, aber nur bei deren Preisgünstigkeit. Das ist die einzige Ausnahme vom Kriterium des Eigengebrauchs. Die Preisgünstigkeit wird im Sinne der Wohnbauförderung verstanden. Das heisst dann aber gleichzeitig auch, dass eine Mietzinskontrolle stattfinden muss. Auch hier: Eröffnung und Erweiterung von Bürokratie und Interventionismus. Damit niemand diesen umfassenden Interventionismus missverstehen könnte, umschreiben die Initianten auch noch deutlich, wofür Eigentum nicht erworben werden dürfe, nämlich zu Zwecken reiner Kapitalanlage oder zur kurzfristigen Weiterveräusserung. Da mit einer einzigen, soeben erwähnten Ausnahme (Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen) nur der Erwerb zum Eigenbedarf erlaubt ist, hätten sich die Initianten diese beiden Verbotgründe sparen können; der Erlaubniskatalog ist ebenso eng wie abschliessend. Insbesondere dürfen Immobilien nicht an Dritte vermietet oder verpachtet werden. Der Grundstückhandel ist ebenfalls verboten.

Totale staatliche Willkür

Vermieter, Verpächter und Liegenschaftenhändler ermöglichen, dass es überhaupt einen Wohnungsmarkt gibt. Das Wohnungselend ist dort gross und unerträglich, wo der Wohnungsmarkt nicht besteht, sondern alles staatlicher Willkür und Lenkung überlassen ist. Genau um diese Lenkung geht es den Initianten. Gelenkt werden die Wohnungssuchenden. Gelenkt wird die Wirtschaft. Gelenkt wird die Landwirtschaft. Die Väter unserer Verfassung hatten recht, das Eigentum als Grundlage unserer Ordnung zu betrachten. Nimmt der Staat das Eigentum in den Griff, so hat er alle Steuerungsmöglichkeiten. Mit der Marktwirtschaft ist es aus. Die Entscheide der Privaten, der Unternehmer und der Bauern sind nicht mehr frei, sondern zu überprüfen, zu lenken und zu verbieten.

Dem Erwerb von Grundeigentum ist nach Meinung der Initianten selbstverständlich gleichgestellt der Erwerb von Baurechten, Nutznießungen, Wohnrechten, Kaufs-, Vorkaufs- oder Rückkaufsrechten

an Grundstücken. Der Erwerb von beherrschenden Anteilen an Immobiliengesellschaften wären dem Erwerb (und den möglichen Umgehungsgeschäften) von Grundstücken gleichgestellt.

Der Initiativtext spricht nicht von «Kauf», sondern von «Handänderung». Damit sind Kauf, Schenkung, Begründung von Miteigentum, Einbringung in eine Gesellschaft und Erbgang gemeint.

Ein Erbe, der die beiden Erwerbsgründe nicht erfüllt – Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen – gelangt nur in ein prekäres Eigentum. Es wird ihm eine angemessene Frist zur Veräußerung angesetzt. Dann kommt es zur Zwangsverwertung, sofern er nicht einen Erwerber gefunden hat oder finden will, der einen erlaubten Erwerbsgrund erfüllt. Es ist daran zu erinnern, dass sowohl der Erbe wie dessen Rechtsnachfolger den ausdrücklichen Nachweis des Bedarfs zu erbringen haben.

Damit ist nun verdeutlicht, warum die Initianten keinen Bedarf empfanden, den Boden zu enteignen und zu verstaatlichen: bereits im Laufe eines einzigen Generationenwechsels hat sich das Nutzungseigentum bei den natürlichen Personen durchgesetzt. Die Revolution zum Funktionseigentum hätte also – würde dem Initiativtext zugestimmt – einen viel rascheren Erfolg als die meisten anderen Revolutionen der Menschheitsgeschichte. Der revolutionäre Wandel würde erst noch durch die Grundeigentümer selbst vollzogen. Dem Staat und der Öffentlichkeit obläge in Einspruchs- oder Bewilligungsverfahren die permanente Kontrolle. Der Nachweis des Bedarfs zum Eigengebrauch müsste selbstverständlich permanent erbringbar sein. Entfällt der Eigengebrauch oder wird der Bedarf bescheidener, so entfällt auch die Berechtigung zum Fortbestand des Grundeigentums.

Die Initianten wollen, dass das gesamte Landwirtschaftsgebiet, also auch die unerschlossenen Parzellen in der Bauzone, der Preiskontrolle unterworfen ist. Hier gilt selbstverständlich nur der einzige Erwerbsgrund, nämlich der nachgewiesene Bedarf des Eigengebrauchs. Nur wer die landwirtschaftliche Nutzung als Selbstbewirtschafter gewährleistet, kann Grundstücke der Landwirtschaftszone oder der Bauzone, die nicht erschlossen sind, erwerben. Der Preis darf den doppelten Ertragswert nicht übersteigen. Er ist die Höchstgrenze.

Von richtiger Entschädigung keine Rede mehr

Zur totalen Aushöhlung des Eigentums, wie wir es heute verstehen, gehört natürlich auch der Kampf gegen die Enteignungsentschädigung. Nur noch jener Eigentümer würde sie erhalten, dem eine bereits realisierte Nutzung entzogen oder beschränkt wird. Nicht mehr abgegolten würde eine voraussehbare künftige Grundstückverwendung. Auch in diesem Absatz des neuen Verfassungstextes operieren die

Initianten mit der Weglassung eines Wortes. Man spricht nicht mehr von «voller» Entschädigung, sondern nur noch von Entschädigung schlechthin. Dass die Gerichte aus dieser ohne jeden Zweifel bewussten Entfernung des Adjektivs Schlüsse ziehen würden, versteht sich von selbst. Die Entschädigung würde nicht nur eingeschränkt, sondern auch reduziert.

Unrealistisch ist auch die Forderung der Initianten, landwirtschaftliche Grundstücke dürften ohne Realersatz nicht mehr enteignet werden. Grössere Bauwerke, Autobahnen, Waffenplätze, auch die von der EG von uns als Beitrag an ein wirtschaftlich integriertes Europa dringend abverlangte Nord-Süd-Transversale, könnten kaum mehr verwirklicht werden, es sei denn, der Enteigner betreibe eine weit vorgehende, aktive Bodenpolitik, die dann wohl wieder in einen Konflikt mit den Zielsetzungen der Initianten geraten müsste.

Die Kantone würden verpflichtet, eine Mehrwertabschöpfung vorzunehmen. Sie hätten nicht einmal eine Auflage über die Verwendung der so getätigten Einnahmen. Das passt wirklich wie eine Faust auf ein Auge: Mehrwerte sollen abgeschöpft, Minderwerte nicht ausgeglichen und Enteignungen nicht mehr voll entschädigt werden!

Die Initianten sichern sich ab mit undemokratischen Übergangsbestimmungen. Sechs Jahre nach der Annahme der Initiative wären die Zivilgerichte ermächtigt, die Bestimmungen des Initiativtextes unmittelbar anzuwenden. Wenn der Gesetzgeber den Initianten nicht willig wäre, so würden sie zur richterlichen Gewalt Zuflucht nehmen. Die Initianten beziehen nicht nur die Gemeinden am Ort der gelegenen Sache, sondern auch die Grundbuchverwalter in ihre Schlachtpläne ein, wird ihnen doch ein selbständiges Klagerecht eingeräumt. Es ist allerdings neu, dass die Grundbuchverwalter Kapazitäten frei haben, Prozesse zu führen.

Weshalb soll eigentlich die Miete verunmöglicht werden?

Namentlich bei der Regelung der Nachfolgefrage hat die Mietmöglichkeit grosse Bedeutung. Nun könnte ja niemand mehr Geschäftsliegenschaften bloss mieten, auch von der Erbgemeinschaft nicht, denn Geschäftsliegenschaften darf niemand erwerben und besitzen zur blossen Weitervermietung. Für das Gewerbe ist also der Initiativtext weitgehend gleichzusetzen mit dem Todesurteil. Junge gewerbliche Unternehmerinnen und Unternehmer, namentlich der Dienstleistungsbranche, wären endgültig und hoffnungslos daran gehindert, in die selbständige Erwerbstätigkeit hineinzutreten.

Bauträger können Grundstücke nur noch erwerben, wenn sie sie selber nutzen oder preisgünstigen Wohnungsbau betreiben. Niemand sagt etwas dagegen, dass diese Formen des Wohnungs- und Bodenmarktes auch sinnvoll sind. Aber sie sind keineswegs immer und über-

all bedürfnisgerecht. Wären sie es, sie hätten längst überhand genommen. Es muss doch noch möglich sein, Liegenschaften mit gewöhnlichem oder gehobenem Wohnkomfort zu mieten, wieder aufzugeben und andernorts wieder ein solches Objekt mietweise zu übernehmen. Wenn es nicht mehr möglich ist, Liegenschaften solchen Standards anders als zum Eigengebrauch zu erwerben, so ist eben auch die Miete bald einmal ausgeschossen. Die Miete hat viele wirtschaftliche Vorteile. Weshalb sie praktisch verunmöglicht werden soll, ist wirklich nicht einzusehen.

Es braucht die Anlagemöglichkeit in Grundstücken

Da die Grundstücke nicht mehr zu Zwecken reiner Kapitalanlage erworben werden dürfen, ist der Grundstückerwerb durch institutionelle Anleger praktisch verunmöglicht. Die Pensionskassen und die Privatversicherungen sind verpflichtet, ihre Kapitalanlagen zu streuen. Heute geniessen diese Investoren einen guten Schutz gegen Inflationsverluste, wenn sie die Gelder in Grundstücken anlegen. Diese Gelder gehören ja nicht den Versicherungen und Kassen selbst; sie haben sie treuhänderisch bekommen.

Die Anlagevorschriften, die vorgeschriebene und angezeigte Anlagepolitik der institutionellen Anleger haben ihren Grund im Sicherheitsbedürfnis der «indirekten Investoren», also der Beitragsleistenden. Wenn man nun die institutionellen Anleger vom Liegenschaftensmarkt wegzwingt, weil sie ja die Liegenschaften nicht für den Eigengebrauch, sondern zu Zwecken reiner Kapitalanlage erwerben, so fliessen die hier erarbeiteten Mittel rasch einmal zu unseren Konkurrenten im Ausland ab; mit allen erhöhten Risikofaktoren!

Unbenommen ist es den institutionellen Anlegern, Grundstücke zum Zwecke des preisgünstigen Wohnungsbaus zu erwerben oder ihre Mittel in Grundpfandtitel anzulegen. Da auch der Erwerb in der Zwangsverwertung dem Kriterium des Eigengebrauchs folgen müsste, weil sonst die Umstellung auf das Funktions- und Nutzungseigentum nie artrein möglich wäre und der Ersteigerer im Konkurs privilegiert würde, käme es zu Verwertungsproblemen, die sich bisherige und künftige Grundpfandgläubiger rasch einmal überlegen werden.

Unternehmungen sind gezwungen, sichere Kapitalanlagen für Reserven zu suchen und zu finden. Nur so ist es möglich, auch in Zukunft Investitionen zu tätigen und damit Arbeitsplätze zu sichern. Nur so können sie Umstrukturierungen finanzieren, die ihnen technische und betriebswirtschaftliche Veränderungen aufzwingen. Gerade im Interesse der Arbeitsplatzsicherung sind Kapitalanlagen durch Erwerb von Grundstücken nötig und sinnvoll.

Sicher ist, dass man bei diesem «Primat des Eigengebrauchs» raumplanerisch nicht mehr zweckmässig operieren kann. Darum ist es auch nicht glaubhaft, dass man den Aspekten des Natur- und Heimatschutzes mit der Annahme dieser Initiative besser Rechnung tragen könnte. Wohnungspolitisch hat man mit Zwangsmassnahmen noch nie Sinnvolles erreicht. Der Wohnungsnachfrage würde nicht mehr genügend entsprochen. Heute werden 90 Prozent aller Mietwohnungen von ertragsorientierten Unternehmen und Personen sowie institutionellen Anlegern erstellt. Sie könnten nur noch im kontrollierten, uninteressanten Wohnungsbau verbleiben. Wesentliche Segmente des Vermietungsmarktes würden unterversorgt. Die Erstellung von Eigentumswohnungen und Gruppensiedlungen würde erschwert.

Eine Initiative à la Doktor Eisenbart . . .

Mit gutem Grund hat der Bundesrat den Initianten, die, wie das so üblich ist, ihrem Vorstoss einen nicht so zutreffenden, aber dafür emotionalen Namen gegeben haben, Widersprüchlichkeit vorgehalten: in den Agglomerationsräumen sind die Baulandvorräte in den Baugebieten gewöhnlich erschlossen. Sie würden nach der Initiative auch weiterhin, wenn auch bloss zum Eigenbedarf oder für kontrollierten Wohnungsbau, überbaubar bleiben. Die Agglomerationen könnten weiterhin, wenn auch behindert und verdreht, wachsen. Randregionen weisen demgegenüber ein Überangebot an nicht erschlossenen Baulandreserven auf. Die Entwicklung der Randgebiete würde auf diesen Reserven verunmöglicht. Landgemeinden, die nicht auf Vorrat erschlossen haben, würden den Opfergang antreten müssen. In den Agglomerationen würden vom preisgünstigen Wohnungsbau vor allem jene Gemeinden beansprucht, die am weitesten vom Zentrum weg liegen, weil dort die Landpreise am tiefsten sind. Der Agglomerationsring dehnt sich somit aus.

Diese zwangshafte Entwicklung ist wirklich nicht das ausgewogene Bild, das der verführerische Titel der Initiative suggerieren möchte. Die Initiative ist eine Doktor-Eisenbart-Medizin. Ihre Annahme würde nur zu Schlechtem führen. Die Schäden wären irreparabel. Das Experiment ist total verdreht. Die Nachteile hätten alle zu tragen. Die Initiative ist unbedingt abzulehnen!