

85.073

**Botschaft  
über die «Stadt-Land-Initiative  
gegen die Bodenspekulation»**

vom 16. Dezember 1985

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Botschaft über die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. Dezember 1985

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Furgler

Der Bundeskanzler: Buser

---

## Übersicht

Die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» strebt ein neues Bodenrecht auf der Grundlage des Funktions- und Nutzungseigentums an. Ihr Kernstück ist die Vorschrift, dass Grundstücke nur zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden dürfen. Der Grundstückerwerb zu Zwecken reiner Kapitalanlage oder zur kurzfristigen Weiterveräußerung ist ausgeschlossen. Nicht als Bauland erschlossene landwirtschaftliche Grundstücke unterliegen ferner einer Preiskontrolle, wobei der Preis den doppelten Ertragswert nicht übersteigen darf. Die Gesetzgebung müsste diesen und weiteren Forderungen der Initiative innert sechs Jahren angepasst werden.

Das Ziel einer Förderung des vermehrt persönlichkeitsbezogenen, vom Eigentümer selbst genutzten und erschwinglichen Eigentums an Grund und Boden ist grundsätzlich zu begrüssen. Die Initiative würde aber den Erwerb und den Verkauf von Grundstücken, die Verfügung darüber und die Nutzung stark beschränken, und zwar auf Grund der ausdrücklichen und abschliessend aufgezählten Erwerbsgründe. Das Bodeneigentum natürlicher Personen müsste sich innerhalb eines Generationenwechsels den Forderungen der Initiative anpassen; juristische Personen könnten eher ausweichen. Diese Vorschriften gelten zum grossen Teil nur für neu erworbenes Eigentum. Die Folge wären Ungleichheiten und ein gespaltener Bodenmarkt. Die Erwerbsgründe der Initiative sind so unbeweglich, dass der Erwerb von Grundstücken mit der Absicht, Geschäftsliegenschaften zu erstellen oder zu vermieten, stark behindert würde. Dasselbe gilt für Wohnungen, die nicht dem preisgünstigen Wohnungsbau zugerechnet werden können. Auch die landwirtschaftliche Pacht würde erschwert. Der siedlungspolitisch umstrittene Bau von Einfamilienhäusern – eine einfach nachweisbare Form des Eigengebrauchs – würde zunehmen. Die ertragsorientierten Unternehmen würden sich weitgehend vom Wohnungsmarkt zurückziehen. Die institutionellen Anleger würden übermässig in der Kapitalanlage in Grundstücken beschränkt. Das von der Initiative vorgeschlagene Bodenrecht ist vor allem für das Siedlungsgebiet zu starr und unrealistisch. Es hat Auswirkungen, die unerwünscht und teilweise nicht einmal im Sinne der Initiative sind.

Die Forderung nach Realersatz bei Enteignung landwirtschaftlicher Grundstücke kann nicht immer erfüllt werden.

Die Revision des bäuerlichen Bodenrechts, über die demnächst ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, entspricht indessen vor allem bezüglich der Vorzugsstellung des Selbstbewirtschafters beim Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke der Initiative. Sie berücksichtigt aber auch familienpolitische Gesichtspunkte und ist bei der Preisgestaltung flexibler. Ferner soll die Raumplanungsverordnung zum Schutz des Kulturlandes und der Fruchtfolgeflächen ergänzt werden. Das Vernehmlassungsverfahren zu einem entsprechenden Entwurf wurde Ende Oktober 1985 abgeschlossen.

Die Fortführung dieser Revisionsarbeiten ist der Zustimmung zur Initiative vorzuziehen.

---

---

*Im Ergebnis wird aus folgenden Gründen die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag beantragt:*

- Der Bundesrat sieht von der Formulierung eines Gegenvorschlags auf Verfassungsstufe ab, weil sich wichtige Ziele der Initiative auf Gesetzesstufe verfolgen lassen.*
- Das vorgeschlagene Eigengebrauchsmodell ist zu absolut, zu wenig beweglich und widersprüchlich.*
- Es sind bereits Gesetze in Kraft und Revisionen im Gang, welche die Anliegen der Initiative teilweise verwirklichen.*

# Botschaft

## 1 Formelles

### 11 Wortlaut

Am 24. Mai 1983 wurde die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» (im folgenden Stadt-Land-Initiative oder Initiative genannt) bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Initiative ist in die Form des ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet und lautet:

#### I

*Artikel 22<sup>ter</sup> der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:*

<sup>1</sup> Eigentum ist gewährleistet.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> *Bisheriger Absatz 2*

<sup>5</sup> 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<sup>quater</sup> der Bundesverfassung wird durch folgenden Absatz 4 ergänzt:*

<sup>4</sup> Wertsteigerungen von Grundstücken infolge Raumplanungsmassnahmen oder Erschliessungsleistungen des Gemeinwesens werden von den Kantonen abgeschöpft.

#### III

*Übergangsbestimmung*

Sofern die Gesetzgebung binnen sechs Jahren seit der Annahme von Artikel 22<sup>ter</sup> 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.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

## **12 Zustandekommen**

Die Bundeskanzlei stellte mit Verfügung vom 21. Juli 1983 fest, dass die Initiative mit 112 340 gültigen Unterschriften formell zustandegekommen ist (BBl 1983 II 1485).

## **13 Behandlungsfrist**

Die Frist für die Behandlung der Initiative durch die Bundesversammlung (Art. 27 Abs. 1 Geschäftsverkehrsgesetz) läuft am 24. Mai 1987 ab.

## **2 Gültigkeit**

### **21 Einheit der Form**

Nach Artikel 121 Absatz 4 der Bundesverfassung kann eine Initiative entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Mischformen sind unzulässig (Art. 75 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte; SR 161.1). Die vorliegende Initiative ist ausschliesslich in die Form des ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

### **22 Einheit der Materie**

Eine Initiative darf nur eine Materie zum Gegenstand haben. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 121 Abs. 3 BV, Art. 75 Abs. 2 BG über die politischen Rechte).

Die Initiative zielt auf eine Reform der bodenrechtlichen Grundordnung. Zweck dieser Umgestaltung ist eine verstärkte Bodennutzung durch den Eigentümer als natürliche Person, sowohl im Siedlungs- als auch im Landwirtschaftsgebiet. Gleichzeitig werden die Eindämmung der Bodennachfrage und die Entkommerzialisierung des landwirtschaftlichen Bodens angestrebt. Diese aus dem Initiativtext indirekt herauszulesenden Ziele werden durch verschiedene Massnahmen zu erreichen versucht.

Ähnlich wie die Initiative «für eine sichere, sparsame und umweltgerechte Energieversorgung» (BBl 1983 II 1414), bei welcher die Einheit der Materie beachtet wurde, ist die Stadt-Land-Initiative auf eine bestimmte Politik in einem abgegrenzten Bereich ausgerichtet. Die Initiative betrifft ferner die Artikel 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup> der Bundesverfassung, die seinerzeit Volk und Ständen mit einer einzigen Frage zur Abstimmung vorgelegt, also damals als einheitliche Materie betrachtet wurden (BBl 1967 II 133, 1969 II 1101). Auch bei der Bodenrechtsinitiative von 1963, die verschiedene Forderungen aufstellte, wurde trotz gewisser Bedenken die Einheit der Materie als gewahrt betrachtet (BBl 1966 I 879).

Die Einheit der Materie ist auch im vorliegenden Fall gewahrt.

## 23 Durchführbarkeit

Es gibt keine bundesrechtliche Bestimmung, wonach eine undurchführbare Initiative ungültig zu erklären ist. Undurchführbare Aufgaben können aber nicht in den Bereich staatlicher Tätigkeit fallen. Deshalb kann darüber vernünftigerweise auch keine Volksabstimmung stattfinden (BBl 1983 II 1421).

Nach Literatur und Praxis muss die Undurchführbarkeit erstens eine offenkundige und zweitens eine faktische, nicht bloss eine rechtliche oder zeitliche sein.

Die mit der Initiative geforderten Massnahmen sind teilweise nur schwer realisierbar. Ihre Verwirklichung hätte nicht in allen Einzelheiten abschätzbare Auswirkungen sowohl in wirtschaftlicher als auch in rechtlicher Hinsicht. Die Initiative ist jedoch weder rechtlich noch faktisch undurchführbar.

Anders stellt sich die Frage bei der sechsjährigen Frist für die Ausführungsgesetzgebung. Die Bundesbehörden können diese Frist nicht ändern; sie hätten indessen alles daran zu setzen, um sie so wenig wie möglich zu überschreiten (Amtl. Bull. N 1977 31; S 1977 85 ff.).

## 3 Die Stadt-Land-Initiative

### 31 Vorgeschichte und Entstehung

Die Stadt-Land-Initiative steht mit ihren Forderungen in der Tradition früherer von Volk und Ständen abgelehnter oder mangels ausreichender Unterschriftenzahlen nicht zustandengekommener Volksinitiativen.

Bereits die *Jungbauerninitiative «zum Schutze des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation»* von 1943 verlangte unter anderem, dass landwirtschaftlichen Boden nur erwerben dürfe, wer ihn als Grundlage seiner Existenz selbst bebaut. Am 1. Oktober 1950 lehnten die Stimmbürger mit 429 000 gegen 158 700 Stimmen und alle Stände die Initiative ab. Im Jahre 1951 wurden ein neues Landwirtschaftsgesetz und das Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen, welche auch kriegsnotrechtliche Massnahmen ablösten.

Die *Bodenrechtsinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz* von 1963 richtete sich zwanzig Jahre später gegen die steigenden Grundstückspreise und die Wohnungsnot und wollte die Landes-, Regional- und Ortsplanung fördern. Dafür sollten Bund und Kantone das Vorkaufsrecht sowie das Enteignungsrecht gegen Entschädigung zustehen. Der Bundesrat beantragte Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag (BBl 1966 I 878). Die Räte folgten seinem Antrag. Volk und Stände lehnten am 2. Juli 1967 die Bodenrechtsinitiative mit 397 300 gegen 192 900 bzw. mit 21 gegen 1 Standesstimme ab.

Zusicherungen bei der Behandlung der Bodenrechtsinitiative entsprechend legte der Bundesrat am 15. August 1967 eine *Botschaft zur verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechts* mit dem Antrag auf Ergänzung der Bundesverfassung durch zwei neue Artikel 22<sup>ter</sup> (Eigentumsgarantie) und 22<sup>quater</sup> (Raumplanung)

vor (BBl 1967 II 133). Er antwortete damit auch auf zahlreiche parlamentarische Vorstösse<sup>1)</sup>.

Mit Artikel 22<sup>ter</sup> sollten die bisher ungeschriebene Eigentumsgarantie und ihre Schranken sowie die Garantie der Entschädigung bei Enteignung im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis in der Verfassung verankert werden. In Artikel 22<sup>quater</sup> wurde eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes hinsichtlich Erschliessung und Besiedlung des Landes sowie Nutzung des Bodens vorgeschlagen. Der neue Verfassungsartikel sollte insbesondere die Grundlage für die verbindliche Trennung von Bauzone und Landwirtschaftszone schaffen. Entsprechende Gesetzesentwürfe zum bäuerlichen Bodenrecht aus der ersten Hälfte der sechziger Jahre waren aufgrund eines Gutachtens von Professor Hans Huber mangels genügender verfassungsmässiger Grundlage nicht weiterverfolgt worden.

Die sogenannten Bodenrechtsartikel 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup> wurden am 14. September 1969 mit 286 200 gegen 225 550 Stimmen angenommen; 17½ Stände stimmten dafür, 2½ dagegen.

Die Bodenrechtsdiskussion der sechziger Jahre führte vor allem zur Anerkennung und verfassungsmässigen Festlegung der *Raumplanung* als Aufgabe von Bund und Kantonen. Während die Freiheit der Verfügung über den Boden verfassungsmässig klar geschützt wurde, steht seither die Nutzung noch stärker als früher unter dem Vorbehalt von Beschränkungen im öffentlichen Interesse.

Die Schaffung der Bodenrechtsartikel hatte aber auch Verbindungslinien zur Strukturpolitik für das Berggebiet mit dem Ziel einer dezentralisierten Besiedlung des Landes sowie zur Wohnungspolitik. Ergebnisse waren einerseits das Bundesgesetz von 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete (SR 901.1), andererseits die Aufnahme eines Artikels 34<sup>sexies</sup> über die Wohnbauförderung im Jahre 1972 in die Bundesverfassung sowie das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974 (SR 843). Dieses hat zwar seine eigene, ebenfalls von Initiativen beeinflusste Vorgeschichte, enthält aber bezüglich der Erschliessung bodenrechtliche Elemente.

Die Ausführung der Bodenrechtsartikel von 1969 konzentrierte sich in den siebziger Jahren auf das *Bundesgesetz über die Raumplanung*. Gegen den am 4. Oktober 1974 verabschiedeten Erlass kam das Referendum zustande. Er wurde in der Abstimmung vom 13. Juni 1976 mit 654 200 gegen 626 100 Stimmen knapp abgelehnt. Der zweite Anlauf gelang. Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung trat am 1. Januar 1980 in Kraft (SR 700).

Die Bodenrechtsdiskussion kam zumindest in der ersten Hälfte der siebziger Jahre neben den Vorbereitungen für das Raumplanungsgesetz nicht zum Erliegen. Die Freisinnig-demokratische Partei, die Christlichdemokratische Partei, die Schweizerische Volkspartei und der Landesring entwickelten Programmpunkte oder konkrete Vorschläge zur Reform des Bodenrechts. Diese trafen zum Teil auf interne Kritik und wurden mit der Zeit nicht mehr aktiv weiterverfolgt. Aus dieser Zeit stammt der als Motion eingereichte Vorstoss von Natio-

<sup>1)</sup> Dokumentation Bodenrecht, Teil I Parlamentarische Vorstösse in den Bereichen «Boden» und «Bodenrecht» (1941–1981), Bern 1982.

nalrat Grünig für eine Ergänzung von Artikel 22<sup>ter</sup> der Bundesverfassung. Er wurde vom Nationalrat am 1. Oktober 1975 als Postulat angenommen. Er verfolgt namentlich das Ziel einer breiten Streuung des individuellen Grundeigentums zum Eigengebrauch.

Ogbleich seither zahlreiche parlamentarische Vorstösse zum Boden und zum Bodenrecht eingereicht wurden<sup>1)</sup>, erlahmte die breite öffentliche Bodenrechtsdiskussion Mitte der siebziger Jahre. Mehr Aufmerksamkeit zogen die Mieterschutz-Initiative vom 30. Juni 1973 sowie der direkte Gegenentwurf der Bundesversammlung auf sich, welche beide am 25. September 1977 verworfen wurden.

Nach längeren Vorbereitungen beschloss der Parteitag der Sozialdemokratischen Partei am 21./22. März 1975 eine *zweite Bodenrechtsinitiative* für Artikel 22<sup>ter</sup> der Bundesverfassung. Der Initiativtext sah ausdrücklich die Sozialpflichtigkeit des Eigentums vor und verpflichtete den Bund, für eine breite Streuung des Grundeigentums zum Eigengebrauch zu sorgen. Juristische Personen des privaten Rechts hätten Grundeigentümer nur noch sein dürfen, soweit sie den Boden zur Wahrung öffentlicher Interessen, gemeinnütziger Zwecke oder als Grundlage für ihren Produktions- und Dienstleistungsbetrieb benötigten. Bund und Kantone wurden ermächtigt, dem Ertrag der Nutzung entsprechende Abgaben zu erheben. Bei Enteignung sollte noch angemessene Entschädigung geleistet werden. Die im März 1976 lancierte Initiative vereinigte bis Ende 1977 nur rund 35 000 Unterschriften auf sich. Im Jahre 1978 wurde die Einstellung der Unterschriftensammlung beschlossen.

Am 11. Januar 1976 wurde eine *Initiative «für ein spekulationsfreies Grundeigentum»* unter der Führung des Waadtländer Bauern Olivier Delafontaine lanciert (sog. Initiative Delafontaine). Sie betraf vorwiegend den landwirtschaftlich genutzten Boden. Darunter verstand die Initiative alle landwirtschaftlich nutzbaren Flächen. Beim Verkauf von landwirtschaftlichem Boden sollte der Selbstbewirtschaftler den Vorzug haben. Der Preis hätte den einfachen Ertragswert nicht übersteigen dürfen. Gefordert wurde ferner eine Entschuldungsaktion. Unter Aufsicht der Kantone hätte der Boden innert zehn Jahren von der Hypothekarschuld befreit sein müssen. Die Initiative scheiterte daran, dass bis Ende 1979 erst 80 000 Unterschriften gesammelt waren.

Ausgangspunkt für die *Stadt-Land-Initiative* war vor allem das Schicksal der Initiative für ein spekulationsfreies Grundeigentum. Die Stadt-Land-Initiative entnimmt daraus die Forderung nach einer Beschränkung des Erwerbs landwirtschaftlicher Grundstücke auf den Selbstbewirtschaftler. Beiden Initiativen gemeinsam ist die Begrenzung des Preises, in der Initiative Delafontaine auf den einfachen, in der Stadt-Land-Initiative auf den doppelten Ertragswert. Auch die Ausweitung der Landwirtschaftszone ins Baugebiet wird weiterverfolgt (Art. 22<sup>ter</sup> Abs. 3).

Der Titel der Volksinitiative erhebt den Anspruch auf eine gesamtheitliche Betrachtungsweise und auf ein neues Bodenrecht für Stadt und Land. Das Eigentum im Eigengebrauch ist Gegenstand sowohl der Stadt-Land-Initiative als

<sup>1)</sup> Dokumentation Bodenrecht, Teil II Parlamentarische Vorstösse im Bereich Raumordnungspolitik 1970–1981, Bern 1982.

auch der zweiten, nicht zustande gekommenen Bodenrechtsinitiative der Sozialdemokratischen Partei. Die Stadt-Land-Initiative geht hier eher weiter, indem sie auf entsprechende Zielnormen und allgemein gehaltene Gesetzgebungsaufträge zugunsten eines abschliessenden Kataloges von Erwerbsgründen verzichtet (Art. 22<sup>ter</sup> Abs. 2); die Bodenrechtsinitiative enthielt nur für juristische Personen eine derartige Aufzählung. Die Stadt-Land-Initiative versucht, alle privaten Erwerber zu erfassen. Eine Gemeinsamkeit, allerdings mit Unterschieden in der Ausgestaltung, mit der zweiten Bodenrechtsinitiative besteht in der Forderung nach einer neuen Formel für die Entschädigung bei Enteignung (Art. 22<sup>ter</sup> Abs. 5). Im Vergleich mit anderen Vorstössen sticht die Stadt-Land-Initiative mit der Formulierung der Eigentumsgarantie (Art. 22<sup>ter</sup> Abs. 1) und mit der ausdrücklichen Forderung nach Abschöpfung von Planungsmehrwerten (Art. 22<sup>quater</sup> Abs. 4) hervor.

In der Stadt-Land-Initiative nicht übernommen sind namentlich das Vorkaufsrecht des Gemeinwesens (Bodenrechtsinitiative von 1963) sowie die Forderung nach einer Entschuldungsaktion (Initiative Delafontaine).

Die Aufspaltung des Rechts am Boden in ein öffentliches Verfügungseigentum und in ein privates Nutzungseigentum stand im Vorfeld der zweiten Initiative der Sozialdemokratischen Partei zur Diskussion, wurde aber nicht in den Initiativtext aufgenommen. Das Bodenreformmodell der 1974 gegründeten Schweizerischen Gesellschaft für ein neues Bodenrecht, von 1978, forderte ein hoheitliches Bodenregal des Gemeinwesens und wohlerworbene Bodennutzungsrechte öffentlicher und privater Natur. Sie würden durch demokratisch gewählte Bodenräte zugeteilt. Einen Übergang des Verfügungsrechts über den Boden in die Zuständigkeit der öffentlichen Hand, das heisst vor allem der Gemeinden, verlangt die Stadt-Land-Initiative indessen nicht.

## **32 Ziele der Initiative**

Die Stadt-Land-Initiative enthält keine eigentlichen Zielnormen zur Boden- und Eigentumspolitik. Darin unterscheidet sie sich vom Verfassungsentwurf von 1977 (Art. 30 Eigentumspolitik) und vom Raumplanungsgesetz (Art. 1).

Die Initiative verfolgt das Ziel der Bekämpfung der Bodenspekulation und der Bodenpreissteigerung (Die Stadt-Land-Initiative, Texte/Argumente, Bern 1982). Fahrnis- und Grundeigentum werden differenziert behandelt, wobei bei letzterem das Verfügungsrecht und der Markt eingeschränkt werden. Der landwirtschaftliche Boden soll entkommerzialisieren werden. Weitere Kulturlandverluste sollen verhindert werden. Angestrebt wird eine neue Abgrenzung von Bauzone und Landwirtschaftszone. Ausgehend von der Tatsache, dass die Mieterquote in der Schweiz rund 70 Prozent beträgt und ein erheblicher Teil des landwirtschaftlichen Bodens verpachtet ist, sollen dem Selbstnutzer und Selbstbewirtschafter der Zugang zum Eigentum erleichtert und die Nachfrage nach Boden durch andere Erwerber eingedämmt werden. Ein Nebenziel ist die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaues für Mieter.

### 33 Die Initiative aus der Sicht der Initianten

#### 331 Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 1

Eigentum ist gewährleistet.

Der deutsche Text von Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 1 drückt eine gewünschte eigentumspolitische Wende aus: Danach wird nicht länger «das» Eigentum, sondern nurmehr «Eigentum» garantiert sein. Im französischen Text übernimmt die Initiative den Wortlaut des geltenden Artikels 22<sup>ter</sup> («La propriété est garantie.»).

Für die Initianten steht das Volksbegehren grundsätzlich auf dem Boden des Eigentums. Es anerkennt Bestand und Verteilung des Grundeigentums, wie sie heute vorliegen. Niemand soll enteignet werden, doch hoffen die Initianten, dass sich die Verkehrswerte der Liegenschaften zunehmend den Ertragswerten angleichen.

#### 332 Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 2

Grundstücke dürfen nur zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden. Der Grundstückserwerb zu Zwecken reiner Kapitalanlage oder zur kurzfristigen Weiterveräußerung ist ausgeschlossen. Handänderungen sind öffentlich bekanntzumachen.

Die Initiative lässt den Erwerb von Grundeigentum nurmehr – positiv – für zwei Zwecke zu:

- zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder
- zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen.

Negativ bestimmt der Initiativtext, dass Eigentum nicht erworben werden darf:

- zu Zwecken reiner Kapitalanlage oder
- zur kurzfristigen Weiterveräußerung.

«Eigengebrauch» sollen sowohl natürliche wie juristische Personen geltend machen können. Für die einzelnen Nutzungen ist zu unterscheiden: Eigengebrauch an Wohnungen übt aus, wer die Räumlichkeiten als Haupt- oder als Zweitwohnung nutzt. Das bedarf für den Erwerb von Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum keiner weiteren Präzisierung. Für Mehrfamilienhäuser gilt, dass ihr Erwerb praktisch den echten Mietergenossenschaften vorbehalten bleibt, sofern es sich nicht um preisgünstige Wohnungen handelt. Eigengebrauch an Geschäftsliegenschaften übt aus, wer sie als Betriebsstätte (d. h. als ständige und als betriebsnotwendige Geschäftseinrichtung) einer Unternehmung nutzt. Eigengebrauch an landwirtschaftlichen Grundstücken übt kraft ausdrücklicher Verfassungsbestimmung aus, wer die landwirtschaftliche Nutzung als Selbstbewirtschafter gewährleistet (Art. 22<sup>ter</sup> Abs. 3 dritter Satz).

Allemaal muss der Eigengebrauch einem «nachgewiesenem Bedarf» entsprechen, damit unter dem Titel des Eigengebrauchs kein Reserveland erworben wird. Der Bedarfsnachweis macht unumgänglich, dass der Erwerber seine Nutzungsabsichten und geschäftlichen Prognosen offenlegt.

Zweiter verfassungsmässiger Erwerbsgrund und Ausnahme vom Kriterium des Eigengebrauchs soll die «Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen» sein. Die Preisgünstigkeit wird in dem Sinne verstanden, wie sie in der Wohnbauförderung Verwendung findet. Sie erfordert eine Mietzinskontrolle.

Ausgeschlossen wird der Eigentumserwerb «zu Zwecken reiner Kapitalanlage». Eine reine Kapitalanlage liegt vor, wenn der Erwerber die Liegenschaft nicht selber unmittelbar nutzt (als Bewohner, als Geschäftsmann, als Selbstbewirtschafteter) und sie auch nicht – als mittelbarer Nutzer – dem preisgünstigen Wohnungsbau zuführt, wenn er also beispielsweise eine Immobilie nicht selber bewirtschaftet, sondern an Dritte vermieten oder verpachten will.

Ausgeschlossen wird der Eigentumserwerb «zur kurzfristigen Weiterveräußerung». Damit soll dem spekulativen Zwischenhandel entgegengewirkt werden. Die Frist wollen die Initianten nach dem Muster der Gesetzgebung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland festlegen.

Als «Erwerb von Grundstücken» soll grundsätzlich jede Handänderung gelten: Kauf, Schenkung, Begründung von Miteigentum, Einbringen in eine Gesellschaft, Erbgang. Einem Erben, der die Voraussetzungen nicht erfüllt, ist eine angemessene Frist zur Veräußerung zu setzen. Durch die Anwendung auf den Erbfall rechnen die Initianten mit der Durchsetzung des Nutzungseigentums im Laufe eines Generationswechsels.

Dem Erwerb wären die möglichen Umgehungsgeschäfte gleichzustellen, etwa der Erwerb von Baurechten, Nutzniessungen, Wohnrechten, Kaufs-, Vorkaufs- oder Rückkaufsrechten an Grundstücken, von (beherrschenden) Anteilen an Immobiliengesellschaften. Als Kontrolle werden Einspruchs- oder Bewilligungsverfahren angeregt.

### **333 Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 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 Selbstbewirtschafteter gewährleistet.

Diese Bestimmung

- umschreibt das Landwirtschaftsgebiet und
- unterwirft die Grundstücke in diesem Gebiet einer Preiskontrolle.

Nach geltendem Raumplanungsrecht umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert fünfzehn Jahren benötigt und erschlossen ist (Art. 15 RPG). Landwirtschaftszonen umfassen Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung oder den Gartenbau eignet oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll (Art. 16 RPG). Im Gegensatz zu diesen Bestimmungen wollen die Initianten zum Schutz der Landwirtschaft unmittelbar auf den tatsächlichen Stand der Erschliessung abstellen. Unerschlossenes Land gilt damit von Verfassungen wegen selbst dann als Landwirtschaftsgebiet, wenn es der Bauzone zugeteilt wird.

Die Preiskontrolle soll den Selbstbewirtschaftern (insbesondere den vorkaufsberechtigten) ermöglichen, das Grundstück zu einem den Produktionsverhältnissen angemessenen Preis zu erwerben. Die Initianten erachten den doppelten Ertragswert als angemessene Höchstgrenze.

### 334 Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 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.

Dieser Absatz

- äussert sich zur Enteignungsentschädigung und
- verpflichtet bei Enteignung landwirtschaftlicher Grundstücke zu Realersatz.

Eigentumsentschädigung soll künftig nur jener Eigentümer erhalten, dem eine bereits realisierte Nutzung entzogen oder beschränkt wird. Damit wird – im Gegensatz zur heutigen Verfassungspraxis – der Entzug einer voraussehbaren künftigen Grundstückverwendung nicht mehr abgegolten werden. Vorbehalten bleiben allerdings auch für die Initianten jene Entschädigungen, die aus Artikel 4 der Bundesverfassung geschuldet sind. Ferner ist statt von «voller» Entschädigung nurmehr von Entschädigung schlechthin die Rede. Die Initianten erhoffen sich von der vorgeschlagenen Regelung, dass Rückzonenungen erleichtert werden.

Landwirtschaftliche Grundstücke dürfen ohne Realersatzangebot nicht mehr formell enteignet werden. Dies soll auch die Erstellung landraubender öffentlicher Werke wie Autobahnen und Waffenplätze im ländlichen Raum erschweren und den Enteigner zu aktiver Bodenpolitik anhalten.

### 335 Artikel 22<sup>quater</sup> Absatz 4

Wertsteigerungen von Grundstücken infolge Raumplanungsmassnahmen oder Erschliessungsleistungen des Gemeinwesens werden von den Kantonen abgeschöpft.

Diese Bestimmung hält die Kantone verfassungsunmittelbar an, eine Mehrwertabschöpfung einzuführen. Das System muss dabei mit den kantonalen Steuern und Abgaben gekoppelt werden. Die Verwendung der Einnahmen soll den Kantonen aus föderalistischen Erwägungen nicht vorgeschrieben werden.

### 336 Übergangsbestimmung

Sofern die Gesetzgebung binnen sechs Jahren seit der Annahme von Artikel 22<sup>ter</sup> 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.

Der ordentliche Weg, die Initiative zu realisieren, führt auch für die Initianten über die Gesetzgebung. Sollten freilich sechs Jahre nach Annahme der Initiative die notwendigen Ausführungsgesetze fehlen, dann würden kraft Übergangsbestimmung die Zivilgerichte ermächtigt, die Bestimmungen der Initiative auf Klage hin unmittelbar anzuwenden (und die Grundbuchverwalter sowie die Gemeinden am Ort der gelegenen Sache, entsprechende Klagen zu führen). Die Übergangsbestimmung ist erklärermassen dazu bestimmt, Druck auf den Bundesgesetzgeber auszuüben.

## **34 Beurteilung der Initiative**

### **341 Grundsätzliche Beurteilung**

Die Initiative geht gesamthaft nicht mehr vom herkömmlichen sachenrechtlich geprägten Eigentumsbegriff (Art. 641 ZGB) aus. Die Sachherrschaft über den Boden ist je nach dessen Lage auf bestimmte Funktionen begrenzt. Das Eigentum kann nur von natürlichen oder juristischen Personen erworben und ausgeübt werden, welche die entsprechenden persönlichen Voraussetzungen erfüllen.

Die Initiative geht für das angestrebte neue Bodenrecht auf dem bisherigen Weg vor allem öffentlichrechtlicher Beschränkungen des Eigentums weiter. Die umgestaltenden Eingriffe gehen aber derart weit, dass eine Neuordnung des Privatrechts folgen müsste, insbesondere des Sachenrechts. Über die Regulierungen des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland und des bäuerlichen Bodenmarktes hinaus würde der gesamte Bodenmarkt mehr und mehr mit öffentlichrechtlichen Mitteln gelenkt werden. Neben der Ausführung der Initiative vorgesehenen Schranken der Verfügungsfreiheit müsste die Schaffung neuer Rechtsinstitute geprüft werden, insbesondere um noch Nutzungsmöglichkeiten für Nichteigentümer zu gewährleisten, soweit es die Initiative überhaupt zulässt.

Die Initiative schränkt zwar den Inhalt des Eigentums und den Geltungsbereich der Eigentumsgarantie stärker ein als das geltende Recht; sie ist aber insofern eigentumsorientiert, als sie – mit Ausnahme der preisgünstigen Wohnungen – eine Konzentration der Bodennutzung beim Selbstbenutzer/Selbstbewirtschafter, das heisst beim Eigentümer als natürlicher Person, anstrebt. Nach geltendem Recht wird die Wahl zwischen den verschiedenen Formen, welche das Sachenrecht und das Obligationenrecht für die Bodennutzung zur Verfügung stellen, grundsätzlich dem einzelnen und dem Markt überlassen. Die Initiative dagegen räumt dem Eigentum an Boden eine eigentumspolitische Vorzugsstellung ein, allerdings nicht für alle Marktteilnehmer und nicht mit der Freiheit der Verfügung, wie sie heute gilt. Auch wenn eine höhere Eigentumsquote in der Schweiz durchaus erwünscht ist, so schießt diese radikale Politik der Eigentumsstreuung über das Ziel hinaus und hat schwerwiegende Nachteile. Die Initiative führt zu einer übermässigen Beschränkung der Bodennutzung durch Nichteigentümer (dazu Ziff. 343.2, 343.3). Die Initianten wollen auf die Bestandegarantie Rücksicht nehmen, indem das neue Bodenrecht in weitem Umfang erst in Zukunft beim Erwerb eines Grundstückes gelten soll. Nur die vorgeschlagenen Absätze 1 (Eigentumsgarantie) und 5 (Entschädigung) von Arti-

kel 22<sup>ter</sup> würden unmittelbar nach Inkrafttreten für alle Eigentumsverhältnisse gelten. Bei den Absätzen 2 und 3 dagegen ist der Erwerb eines Grundstückes Voraussetzung ihrer Geltung. Hinsichtlich des bereits erworbenen Grundeigentums trifft die Initiative natürliche Personen früher als juristische Personen. Bei natürlichen Personen erfolgt spätestens im Rahmen eines Generationswechsels eine Handänderung. Dann gelten die Kriterien Eigengebrauch, preisgünstiger Wohnungsbau und nachweisbarer Bedarf und führen so zu einer Anpassung der Eigentumsverhältnisse an das neue Recht. Juristische Personen dagegen können auf unbestimmte Zeit bestehen, und ihr vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts erworbenes Grundeigentum müsste nicht an dieses angepasst werden. Die ungleichen Auswirkungen werden auch daran sichtbar, dass die Erwerbsgründe der Initiative bei natürlichen Personen selbst im Erbgang gelten würden. Bei Annahme der Initiative würde die Schweiz auf längere Zeit mit einem gespaltenen Bodenrecht und Bodenmarkt leben. Dabei wären die juristischen Personen in bezug auf bestehendes Eigentum bevorzugt und könnten sich während längerer Zeit den Auswirkungen der Initiative in rechtlich einwandfreier Weise entziehen.

Ungenügende Sicherung der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Baulandhortung sind Begriffe, welche die Initiative zu Recht zur Diskussion stellt. Hingegen scheint es verfehlt, die auch eigentumsbedingten Mängel der heutigen Raumordnung ausschliesslich durch neues Eigentumsverfassungsrecht anzugehen. Die Initiative übergeht auf der einen Seite die Möglichkeiten des geltenden Rechts. Man darf nicht übersehen, dass das Raumplanungsgesetz des Bundes erst 1980 in Kraft getreten ist und die Wirkungsschwäche der heutigen Raumordnung zum grossen Teil von mangelhaftem Vollzug des Raumplanungsrechts auf allen staatlichen Ebenen herrührt. Die Initiative unterschätzt auf der anderen Seite die eigentumsbestimmende Kraft der Raumplanung und anderer staatlicher Aufgaben. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts belegt, dass die raumwirksamen Verfassungsaufträge etwa der Raumplanung, des Gewässerschutzes und der Forstpolizei die Eigentumsordnung tiefgreifend geändert haben, als der Text der Verfassung hinsichtlich der Eigentumsgarantie es vermuten lässt (vgl. BGE 105 Ia 336 Erwägung 3c; 99 Ia 617 Erwägung 4c).

### 342 Struktur des Initiativtextes

Die Initiative will die bestehenden Artikel 22<sup>ter</sup> und <sup>quater</sup> der Bundesverfassung in einzelnen Punkten ändern oder ergänzen. Sie enthält Normen mit Grundrechtscharakter (Änderung von Art. 22<sup>ter</sup> Abs. 1 und 5), Gesetzgebungsaufträge, die bestehende Zuständigkeiten konkretisieren (Ergänzung von Art. 22<sup>quater</sup> mit einem Abs. 4), sowie Normen, die, obwohl noch ausführungsbedürftig, mit ihrem Detaillierungsgrad materiellem Gesetzesrecht nahekommen (Art. 22<sup>ter</sup> Abs. 2 und 3). Die Initiative enthält aber keine Zielbestimmungen. Ihre Ziele ergeben sich vielmehr aufgrund der Interpretation des Textes.

Das Schwergewicht des Initiativtextes liegt nicht in der Begründung von Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes, sondern in Handlungsanweisungen an den Gesetzgeber für die Ausgestaltung des Bodenrechts. Dies trifft insbeson-

dere zu für den Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke, das bäuerliche Bodenrecht allgemein, die öffentliche Bekanntmachung von Handänderungen und für die Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen. Die vorgeschlagenen Formulierungen für die Eigentumsgarantie und für die Entschädigungsgrundsätze bei Enteignung enthalten demgegenüber materielles Verfassungsrecht. Ferner würde der Initiativtext Zweifel an der verfassungsmässigen Zulässigkeit einer allgemeinen Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken beseitigen.

### **343 Die einzelnen Elemente**

#### **343.1 Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 1**

Der Bundesrat kann sich mit Rücksicht auf die Zuständigkeit des Bundesgerichts zur Auslegung von Grundrechten nicht verbindlich dazu äussern, ob die Änderung des deutschen Textes von Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 1 («Eigentum ist gewährleistet») den Verzicht auf die Institutsgarantie zu bewirken vermag. Die neue Norm bringt immerhin im Gesamtzusammenhang des Initiativtextes zum Ausdruck, dass das neue Bodenrecht Vorrang gegenüber der bisherigen Gewährleistung der Eigentumsgarantie hat.

Während im geltenden Artikel 22<sup>ter</sup> der Kompetenz von Bund und Kantonen zu Beschränkungen im öffentlichen Interesse durch die Eigentumsgarantie und die Garantie der vollen Entschädigung bei Enteignung Grenzen gezogen werden, verschiebt sich im Initiativtext das Gewicht zugunsten der Ausgestaltung des Bodenrechts durch den Staat und zugunsten einer Kontrolle des gesamten Bodenmarktes.

#### **343.2 Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 2**

##### **343.21 Rechtliche Aspekte**

Absatz 2 enthält die Vorschrift, dass Grundstücke nur zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden dürfen. Der Gesetzgeber ist bei der Ausführung dieser Verfassungsbegriffe zwar nicht an bereits bestehende Konkretisierungen auf Gesetzesebene gebunden, doch würde er zweifellos keine völlig davon abweichenden Modelle verwirklichen. So könnte er sich für den Begriff des «Erwerbs» an Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41) orientieren.

Beim Begriff des «Eigengebrauchs» dürften dem Gesetzgeber allerdings nicht grosse Handlungsfreiheiten verbleiben, weil er für sich selbst spricht. Zudem begrenzt das ausdrückliche Verbot des Grundstückerwerbs zu Zwecken reiner Kapitalanlage ebenfalls eine liberale Auslegung der in der Initiative genannten zwei einzigen Erwerbsgründe.

Diese Starrheit der Initiative ist nicht ein blosser theoretischer Mangel, sondern hat unzumutbare und unannehmbare praktische Folgen. So wird es nicht mehr möglich sein, Geschäftsliegenschaften zu erwerben und weiterzuvermie-

ten. Bauträger können unbebaute Grundstücke nur noch erwerben, wenn sie sie selbst nutzen oder preisgünstigen Wohnungsbau betreiben. Die Initiative würde somit zu genossenschaftlichen Formen oder Beteiligungen an Stockwerkeigentümergeinschaften zwingen. Dies kann in einem bestimmten Ausmass sinnvoll sein. Der von der Initiative ausgeübte Zwang schränkt indessen die Vertragsfreiheit unverhältnismässig ein und ist nicht in jedem Fall bedürfnisgerecht. Liegenschaften mit gewöhnlichen oder gehobenen Wohnungen dürften nur noch zum Eigengebrauch erworben oder müssten mit entsprechenden Verlusten preisgünstig weitervermietet werden. Das Kriterium des Eigengebrauchs in Verbindung mit dem Verbot des Grundstückserwerbes zu Zwecken reiner Kapitalanlage verunmöglicht praktisch den Erwerb von Grundstücken durch institutionelle Anleger oder schränkt sie zumindest in einer schwer zu bestimmenden Weise ein (dazu näher Ziff. 343.25). So wie die Weitervermietung von Geschäftsliegenschaften unzulässig ist, weil sie weder Eigengebrauch noch Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen darstellt, dürfte die Verpachtung landwirtschaftlicher Grundstücke durch die Initiative verunmöglicht oder jedenfalls stark eingeschränkt werden (zur Beurteilung der Initiative aus der Sicht des bäuerlichen Bodenrechts näher Ziff. 343.31).

Etlche Probleme dürften sich in bezug auf die Frage ergeben, was mit einem erworbenen Grundstück zu geschehen hat, wenn die für den Erwerb nötigen Voraussetzungen später wegfallen. In diesem Zusammenhang kann auf das beim Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland angewandte Modell verwiesen werden (Widerruf der Bewilligung, Verpflichtung zur Veräusserung innert Frist, Unwirksamkeit und Nichtigkeit zivilrechtlicher Geschäfte). Die Initiative führte auch hier zu einer weitgehenden staatlichen Kontrolle.

Zur öffentlichen Bekanntgabe von Handänderungen ist zu bemerken, dass dieser Kontrollmechanismus wegen verschiedener Ausweichmöglichkeiten (Kaufrecht, Rückkaufsrecht, Dienstbarkeiten) nur beschränkt wirksam wäre. Der Gesetzgeber hätte noch zu bestimmen, welche Daten publiziert werden sollen. Immerhin ist nicht zu übersehen, dass sich dieses Instrument hemmend auf kurzfristige Besitzerwechsel auswirken könnte. Eine Preissteigerung könnte damit nicht unterbunden werden; kurzfristige Spekulationsgewinne würden aber durch die Veröffentlichung eher verringert.

### **343.22 Raumplanerische Aspekte**

Die Initiative lässt neben der Selbstnutzung nur den preisgünstigen Wohnungsbau zu. Alle übrigen Nutzungen im Siedlungsgebiet, auch der gewöhnliche und der gehobene Wohnungsbau, dürften nur noch von Eigentümern ausgeübt werden. Dies hätte wohl zum Nachteil, dass der siedlungspolitisch umstrittene Bau von Einfamilienhäusern als einfachster Fall des Eigengebrauchs zunähme. Ferner würde die Erstellung flächensparender verdichteter Bauformen erschwert. Wie bereits erwähnt, müssten sich die nun zum Eigentumserwerb gezwungenen kleinen Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe vermehrt zum Beispiel als Genossenschaft organisieren oder in «Ein-Betriebs-Häusern» einrichten oder in Gewerbehäuser zurückziehen. Damit ginge ein Teil der erwünschten Siedlungs-

durchmischung verloren, wenn nicht gar ein Teil des Dienstleistungsangebots selbst. Die raumplanerische Einflussnahme auf die gesamthaft steigende Bodennachfrage wäre erschwert, müsste sie sich doch auch dem Primat des Eigengebrauchs und seinen teilweise unerwünschten Auswirkungen beugen.

### **343.23 Aspekte des Natur- und Heimatschutzes**

Dadurch, dass die Initiative die Möglichkeiten zum Grundstückerwerb einschränken möchte, entstände zweifellos ein hemmender Einfluss auf die Landschaftsveränderungen. Nur noch wirklicher Bedarf, nicht der Wunsch nach Kapitalanlage, vermöchte zur Bautätigkeit Anlass zu geben. Damit würde der Druck auf die landwirtschaftlichen Flächen und dessen Folge, nämlich die Intensivierung der Landwirtschaft zulasten naturnaher Gebiete und Landschaftselemente, verringert. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz der verhältnismässig wenigen noch besonders naturnah gebliebenen und deshalb biologisch wichtigen Gebiete (Feuchtgebiete, Trockenrasen) durch eine ins Auge gefasste Ergänzung des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) verwirklicht werden soll.

Es ist auch klar, dass die geforderte Publizität der Handänderungen eine verschärfte Kontrolle der landschaftsrelevanten Tätigkeit des einzelnen durch die Allgemeinheit und damit einen zusätzlich bremsenden Einfluss auf die Landschaftsveränderungen noch vor Ausarbeitung konkreter Projekte nach sich zöge. Vor allem in schutzwürdigen Ortsbildern könnte sich der hemmende Einfluss auf Veränderungswünsche aller Art konservierend auswirken.

### **343.24 Wohnungspolitische Aspekte**

Aus der Sicht rein wohnungseigentums- und wohnungspolitischer Anliegen kann positiv gewertet werden, dass die Initiative auf den Eigengebrauch sowie die Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen hinweist. Dies zieht allerdings auch unerwünschte Folgen nach sich. Es ist durchaus möglich, dass bei Annahme der Initiative der Wohnungsnachfrage in bedeutenden Bereichen während einer längeren Übergangszeit ungenügend entsprochen würde. Der Grund liegt wiederum im unbeweglichen Umgang der Initiative mit den Postulaten des «Eigengebrauchs» und des «preisgünstigen Wohnungsbaus». Heute erstellen die ertragsorientierten Unternehmen und Einzelpersonen sowie die Anleger der zweiten Säule ungefähr 90 Prozent aller Mietwohnungen. Vorausgesetzt, dass sie unter dem Gesichtspunkt des Eigengebrauchs künftig vom Landerwerb weitgehend ausgeschlossen wären, müssten sie sich mit Ausnahme des preisgünstigen Wohnungsbaus vom direkten Baumarkt zurückziehen. Als Folge würde der Vermietungsmarkt in wesentlichen Segmenten beeinträchtigt, denn der Anteil an preisgünstigen Wohnungen ist sowohl bei den ertragsorientierten Unternehmen wie auch bei den Anlegern der zweiten Säule gering.

Die Auswirkungen gingen zweifellos über die Verhinderung der Erstellung von Mietwohnungen der höheren Komfortkategorie hinaus. Die Erstellung von Eigentumswohnungen und Gruppensiedlungen würde erschwert, da der General-

unternehmer das Grundstück im Unterschied zu heute für die Zeit der Erstellung der Bauten nicht mehr selbst erwerben könnte.

Das Erfordernis der Preisgünstigkeit würde eine Preis- und Mietzinskontrolle notwendig machen. Die Initiative würde damit auch die verbliebenen Investoren noch abschrecken. Der ordentliche Unterhalt solcherart kontrollierter Gebäude wäre erfahrungsgemäss gehemmt. Eine Aufteilung des Marktes in billige, aber schlecht unterhaltene, und in teure, aber gut unterhaltene Wohnungen wäre die Folge. Ob eine Preis- oder Mietzinskontrolle ihr Ziel überhaupt erreichen würde, steht ohnehin auf einem anderen Blatt. Die Initiative wird gesamthaft gesehen der Vielschichtigkeit und Gegensätzlichkeit wohnungspolitischer Anliegen nicht gerecht, da sie undifferenzierte Alles-oder-nichts-Strategien vorschlägt.

### **343.25 Aspekte der Anleger**

Die Verwirklichung der Initiative hätte für die Pensionskassen und für die Privatversicherungen je nach Interpretation des Initiativtextes mehr oder weniger schwerwiegende Folgen. Im Rahmen der vorgeschriebenen Anlagepolitik sind heute sowohl die Pensionskassen als auch die Privatversicherungen verpflichtet, ihre Kapitalanlagen zu streuen. Die direkte Kapitalanlage in Grundstücken ist vor allem deshalb interessant, weil es sich zumindest aus heutiger Sicht um sichere Anlagen handelt, die zudem einen guten Schutz gegen Inflationsverluste bieten. Private Investoren, insbesondere Unternehmungen, sind ebenfalls an sicheren Kapitalanlagen für stille Reserven zur Sicherung von Investitionen oder für notwendig werdende Umstrukturierungen interessiert.

Der Initiativtext und seine Begründung durch die Urheber legen eine restriktive Interpretation des Begriffs Eigengebrauch nahe. Damit wäre für juristische Personen nur noch der Erwerb von Liegenschaften möglich, die sie für ihren Betrieb selbst benützen. Sie müssten künftig anstatt in Liegenschaften vermehrt in anderen Sparten investieren. Dies ist bis zu einem gewissen Grad erwünscht, doch übt die Initiative einen übertriebenen Zwang aus. Die Wirkung der anlagensuchenden Mittel auf den Kapitalmarkt ist dabei schwer abzuschätzen, wobei die allgemeine Zulässigkeit von Anlagen im Ausland eine entlastende Wirkung haben kann.

Es ist sehr fraglich, ob der Ausführungsgesetzgeber den Begriff des Eigengebrauchs auch so weit interpretieren könnte, dass die Pensionskassen und Versicherungseinrichtungen nach wie vor zu einer angemessenen Kapitalanlage in Liegenschaften als Bestandteil einer gestreuten sicheren Anlage ermächtigt wären. Ob er damit den Vorschriften der Initiative gerecht würde, ist offen. Die gleichen Überlegungen gelten für die Investitionen der anderen privaten Anleger.

Neben dem Grundstückerwerb zum Eigengebrauch können die Träger der zweiten Säule und die Privatversicherungen Grundstücke nur zum Zwecke des preisgünstigen Wohnungsbaus erwerben oder ihre Mittel in Grundpfandtiteln anlegen.

Wenn das Kriterium des Eigengebrauchs auch bei der Zwangsverwertung Anwendung findet, können sich für alle Anleger Verwertungsprobleme ergeben. Die bisherige Sicherheit des Grundeigentums, insbesondere in seiner Eigenschaft als Grundpfand bei Hypothekendarlehen, könnte durch Wertvermindierungen beeinträchtigt werden. Ob deshalb die Hypothekarzinsen steigen würden, ist ungewiss. Dort, wo sich Gebäude wegen ihrer baulichen Struktur nicht für den Eigengebrauch eignen, wäre ein starker Preiserfall zu erwarten. Zur Absicherung von Hypotheken müssten neue Mittel bereitgestellt werden können. Vor allem kleinere Unternehmen wären damit in ihrer Existenz ernsthaft bedroht.

Was wiederum den Versicherungssektor betrifft, muss die durchschnittliche Rendite auf Kapitalanlagen mindestens den technischen Zinsfuß erreichen, der der Prämienrechnung zugrunde gelegt ist. Andernfalls erwachsen den Versicherungseinrichtungen Verluste, da mindestens bei bestehenden Versicherungsverträgen die Prämien nachträglich nicht erhöht werden können.

### **343.26 Aspekte des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland**

Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41) ist am 1. Januar 1985 in Kraft getreten. Absatz 2 der Initiative hätte auch im Bereich des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland einschneidende Auswirkungen. Verschiedene der im Gesetz vorgesehenen Bewilligungsgründe müssten aufgehoben oder im Sinne der Initiative eingeschränkt werden.

Kapitalanlagen aus der Geschäftstätigkeit ausländischer und ausländisch beherrschter, in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassener Versicherungseinrichtungen sind heute zulässig (Art. 8 Abs. 1 Bst. b BewG). Sie würden wie die Anlagen inländischer Versicherer weitgehend unzulässig oder auf den preisgünstigen Wohnungsbau beschränkt (vgl. Ziff. 341, 343.21, 343.24, 343.25). Dasselbe gilt für Kapitalanlagen in Liegenschaften zum Zwecke der Personalvorsorge von ausländisch beherrschten Betriebsstätten mit Sitz in der Schweiz (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG).

Die Initiative hätte darüber hinaus einschneidende Auswirkungen auf den Erwerb von Wohneinheiten in Apparthotels (Art. 9 Abs. 2 BewG). Solche Wohnungen dienen in erster Linie dem Betriebsinhaber für die hotelmässige Bewirtung. Der ausländische Erwerber ist verpflichtet, die Nutzung seiner Wohnung durch Dritte zu dulden. Er erwirbt die Wohnung nicht in erster Linie als Selbstnutzer, sondern als Kapitalanleger. Nach geltendem Recht ist er nicht einmal verpflichtet, die Wohnung teilweise selbst zu nutzen. Ein Verbot des Erwerbs von Wohneinheiten in Apparthotels oder die Beschränkung auf den Eigengebrauch würde vor allem die sanierungsbedürftige Hotellerie im Berggebiet treffen.

Das BewG lässt auch in gewissen Fällen den Grundstückerwerb zur kurzfristigen Weiterveräußerung zu. Darunter fällt der Erwerb durch Auslandsbanken und -versicherungen zur Deckung pfandgesicherter Forderungen (Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG). Die Erwerberin ist verpflichtet, ein anlässlich einer Zwangsver-

steigerung erworbenes Grundstück innert zweier Jahre zu veräussern. Mit diesem neu geschaffenen Bewilligungsgrund wurden Auslandsbanken und Auslandsversicherungen mit Sitz in der Schweiz den schweizerischen Gesellschaften hinsichtlich des Hypothekengeschäfts weitgehend gleichgestellt. Es ist fraglich, ob die Initiative einen derartigen Bewilligungsgrund noch zulässt. Sie ist offensichtlich nicht auf solche Erwerbsgründe zugeschnitten.

### **343.3 Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 3**

#### **343.31 Aspekte des bäuerlichen Bodenrechts**

Das geltende bäuerliche Bodenrecht weist gewisse Mängel auf. Vorschläge für eine Revision bilden demnächst Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens. Sowohl die Initiative als auch die laufenden Arbeiten für die Revision des bäuerlichen Bodenrechts haben zum Ziel, diese Mängel zu beseitigen. In beiden Fällen wird dabei unter anderem eine Verstärkung der Rechtsstellung des Selbstbewirtschafters landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke angestrebt. In bezug auf die vorgeschlagenen Massnahmen bestehen jedoch erhebliche Unterschiede.

Die Initiative vermag aus der Sicht des bäuerlichen Bodenrechts in verschiedener Hinsicht nicht zu befriedigen. Sie gibt schematisch dem Selbstbewirtschaften den Vorzug und lässt mit einer ausnahmslosen Lösung familienpolitischen Überlegungen keinen Raum. Die Expertenkommission für die Revision des bäuerlichen Bodenrechts schlägt hier differenziertere Lösungen vor.

Die Begrenzung des Erwerbspreises auf den doppelten Ertragswert, wie die Initiative dies vorsieht, kann zu neuen Ungerechtigkeiten führen, insbesondere weil Investitionen unter Umständen nicht im Preis berücksichtigt werden.

Die Initiative konzentriert sich im Landwirtschaftsbereich ausschliesslich auf den Eigentümer als Selbstbewirtschaften. Bei Grundstücken, die nach Annahme der Initiative erworben werden, dürfte deshalb die Verpachtung nicht mehr zulässig sein, auch dort, wo sie durchaus ihre Berechtigung hat (z. B. unter Landwirten). Die Initiative erschwert so eine weitverbreitete und grundsätzlich sinnvolle Art der landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens und verhindert eine unter Umständen notwendige Anpassung an Strukturveränderungen (z. B. Aufstockungen). Der Wortlaut von Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 3 lässt unseres Erachtens nicht zu, dass neben dem Eigentümer auch Dritte in den Begriff der Selbstnutzung einbezogen werden.

Im übrigen ist festzuhalten, dass die grundsätzlichen Anliegen der Initiative im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts weitgehend durch entsprechende Gesetzesrevisionen verwirklicht werden könnten. Eine Verfassungsrevision drängt sich nicht auf.

#### **343.32 Aspekte der Raumplanung**

Die Initiative hätte verschiedene raumplanerisch unerwünschte Folgen. Sie erklärt alle nicht als Bauland erschlossenen Grundstücke zum Landwirtschaftsge-

biet. Ob darin eine unmittelbar wirksame Rückzonung durch Rechtssatz erblickt wird oder nur ein Auftrag an die Nutzungsplanung, entsprechende Planrevisionen in die Wege zu leiten: allemal würde sich keine zielgerichtete Differenzierung der Bodennutzung mehr vornehmen lassen, denn zugleich verfügt die Initiative, dass nur Selbstbewirtschafter landwirtschaftliche Grundstücke erwerben dürfen. Dies hätte beispielsweise zur Folge, dass auf neu erworbenen Grundstücken in der Landwirtschaftszone überhaupt keine Bauten und Anlagen mehr errichtet werden können, die nicht der landwirtschaftlichen Nutzung dienen (sog. standortbedingte Bauten und Anlagen; Art. 24 Abs. 1 RPG). Vermehrte Zurückhaltung bei derartigen Bauten ist zwar angebracht, doch geht die Initiative auch hier zu schematisch vor.

Öffentliche Werke im Landwirtschaftsgebiet müssten ihrerseits an unerfüllbaren Realersatzverpflichtungen scheitern. Die Baulandpolitik der öffentlichen Hand wäre insgesamt kaum mehr möglich.

Die Verhinderung standortbedingter Bauten und Anlagen im Landwirtschaftsgebiet könnte auch nicht über das Baurecht «aufgefangen» werden, wie dies als Ausweg erwähnt wird. Auch das Baurecht entzieht nämlich langfristig die landwirtschaftliche Nutzung. Dies zu verhindern, ist aber die erklärte Absicht der Initiative. Die Anwendung des Baurechts stünde daher mit den Vorschriften der Initiative kaum in Übereinstimmung.

Die Initiative reduziert die Bauzone im Ergebnis auf das heute erschlossene Land. Zwar ist es richtig, dass die Bauzonen in der Schweiz gesamthaft zu gross sind. Ihre örtliche Anordnung, insbesondere der Stand der Erschliessung, entspricht vielerorts noch nicht der nach Raumplanungsgesetz anzustrebenden Entwicklung. Die Baulandvorräte sind zudem regional ungleich verteilt und durchaus von unterschiedlicher Qualität. Im allgemeinen gilt, dass in den Agglomerationsräumen das Angebot an erschlossenem Land dasjenige an nicht erschlossenem wesentlich übertrifft. Demgegenüber weisen Randregionen ein Überangebot an nicht erschlossenen Baulandreserven auf. Die Initiative würde eine lokal erwünschte Siedlungsentwicklung und eine vernünftige Erschliessung verhindern. Dies könnte zur Folge haben, dass die Agglomerationen weiterhin unbegrenzt wachsen würden. Der preisgünstige Wohnungsbau würde wegen tieferer Landpreise in schlechter gelegene Gemeinden ausweichen, was eine Ausdehnung des Agglomerationsringes zur Folge hätte und aus umweltpolitischen Aspekten kaum erwünscht ist. Auf der anderen Seite würde die Initiative die Entwicklung der Landgebiete schmälern. Im landwirtschaftlich interessanten Mittelland müssten vor allem jene kleinen Landgemeinden die von der Initiative geforderten Opfer erbringen, welche ihr Land nicht auf Vorrat erschlossen haben.

Die Initiative geht von den Bauzonenverhältnissen aus, wie sie anfangs der achtziger Jahre unmittelbar nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes in weiten Teilen des Landes festzustellen waren. Die vom Gesetz innert acht Jahren bis Ende 1987 verlangte Ausscheidung beziehungsweise Anpassung der Nutzungszonen wie auch die besonderen, zur Unterstützung des Gesetzesvollzuges getroffenen Massnahmen bleiben zwangsläufig unberücksichtigt. In den Fällen, in denen der Bundesrat bisher kantonale Richtpläne zu genehmigen

hatte, wurden die K antone angewiesen, das geeignete Kulturland und insbesondere die Fruchtfolgefachen auszuscheiden und die erforderlichen Anpassungen der Bauzonen durchzusetzen. Das geltende Recht enthält also durchaus Handhaben für eine zweckmässige Ausscheidung von Bauzone und Landwirtschaftszone. Mit der im Mai 1985 in die Vernehmlassung geschickten Ergänzung der Raumplanungsverordnung wird ferner unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass wir der Erhaltung der guten Landwirtschaftsböden und der Reduktion überdimensionierter Bauzonen hohes Gewicht beimessen. Wir sind gewillt, mit dem Erlass vorübergehender Nutzungszonen nötigenfalls selbst korrigierend einzugreifen. Schliesslich ist derzeit festzustellen, dass in zahlreichen Gemeinden Bestrebungen aufkommen, nicht unmittelbar benötigte Baulandreserven wieder der landwirtschaftlichen Nutzung zuzuweisen. Entsprechende Vorlagen sind in jüngster Zeit vielerorts angenommen worden.

Nicht zu übersehen ist ferner, dass sich 80 Prozent der gemäss Initiative zuruckzonenden Grundstücke nicht in landwirtschaftlicher Hand befinden. Mit der Rückzonung allein ist das landwirtschaftliche Ziel der Initiative, nämlich das Eigentum an landwirtschaftlichen Grundstücken dem Selbstbewirtschaftler vorzubehalten, nicht zu erreichen.

### **343.33 Aspekte des Natur- und Heimatschutzes**

Es besteht kein Widerspruch zwischen den Zielen der Initiative und denjenigen des Natur- und Heimatschutzes. Es lässt sich sogar denken, dass die Beschränkung der Bodenpreise und die damit verbundene Minderung der Produktionskosten die Tendenz zur zunehmenden – biologisch oft fragwürdigen – Intensivierung der Landwirtschaft abzuschwächen vermöchte.

### **343.4 Artikel 22<sup>ter</sup> Absatz 5**

Die Initiative will bei Enteignung nicht mehr volle Entschädigung, sondern Entschädigung nur noch so weit leisten, als eine bereits realisierte Nutzung aufgehoben oder eingeschränkt wird. Mögliche künftige einträglichere Nutzungen werden nicht mehr berücksichtigt. Grundstücke haben nach diesem Vorschlag nur noch den Wert der jeweiligen Nutzung. Damit werden die Abkehr von der Institutsgarantie und der Weg zum Nutzungseigentum konsequent weitergeführt.

Unklar ist, wieweit ein Gemeinwesen mit Blick auf die Realersatzverpflichtung vorsorglich und abweichend von den in Absatz 2 genannten ausschliesslichen Eigentumszwecken Grundstücke erwerben könnte. Der Initiativtext erscheint insofern nicht von vornherein als widerspruchsfrei. In der Praxis dürfte das Erfordernis des Realersatzes bei Enteignung landwirtschaftlicher Grundstücke zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Ist das Gemeinwesen nicht bereits vor Inkrafttreten des neuen Rechts im Besitze des für zukünftigen Realabtausch nötigen Landes, so wird ihm der Erwerb für solches Abtauschland verunmöglicht, da es die Bedingungen der Selbstbewirtschaftung kaum erfüllt.

### 343.5 Artikel 22<sup>quater</sup> Absatz 4

Für den Ausgleich planerisch bedingter Wertsteigerungen und Nachteile besteht bereits eine genügende gesetzliche Grundlage. Die Initiative verändert die materielle Rechtslage gegenüber dem durch das Raumplanungsgesetz den Kantonen erteilten Gesetzgebungsauftrag in zweifacher Hinsicht: Erstens wird das gesetzgeberische Ermessen der Kantone eingeschränkt, weil einzig noch der Typus der Mehrwertabgabe, nicht aber andere Lösungen (z. B. steuerliche) in Betracht gezogen werden dürfen. Zweitens bildet die Mehrwertabschöpfung nach Artikel 5 Absatz 1 des Raumplanungsgesetzes Teil eines umfassenden Ausgleichs für planungsbedingte Vor- und Nachteile.

Der Vollzug von Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes steht heute aber noch weitgehend aus. Zwar enthalten Vermögens- und Grundstückgewinnsteuern teilweise Komponenten einer Mehrwertabschöpfung. Die Ausgestaltung dieser Steuern (Ansätze, Erhebungszeit) orientiert sich aber nicht an raumplanerischen Zielen und Grundsätzen. Sie vermag insbesondere keine Impulse zur Baulandmobilisierung auszulösen; teilweise trägt sie sogar ausgeprägt zur Baulandhortung bei (degressive Komponente der Grundstückgewinnsteuer).

### 343.6 Übergangsbestimmung

Durch die Übergangsbestimmung werden die ordentlichen Zivilgerichte ermächtigt, das neue Recht auf Klage hin unmittelbar anzuwenden, sofern die Gesetzgebung nicht binnen sechs Jahren seit der Annahme von Artikel 22<sup>ter</sup> durch Volk und Stände angepasst worden ist.

Die ersatzweise Ausführung von Gesetzgebungsaufträgen durch den Richter ist zwar nicht völlig ausgeschlossen, unter sachlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Gesichtspunkten aber immerhin problematisch. Die Initiative überträgt dem Richter, und zwar dem Zivilrichter, sehr komplexes Verfassungsrecht zur Konkretisierung. Dabei wären sicher nur verhältnismässig einfache, justiziable Teile der Initiative, nicht aber die Gesamtheit ihrer Forderungen unmittelbar durch den Richter und ohne vorangehende Gesetzgebung zu verwirklichen.

Welche Probleme sich ergeben können, zeigt das Beispiel des Kantons Genf. Am 10. März 1985 wurde das Gesetz vom 26. Juni 1983 über den Abbruch, die Umwandlung und die Erneuerung von Wohnungen geändert. Die Änderung trat am 30. März 1985 formell in Kraft, doch verweigerten die Grundbuchämter die Eintragung von Handänderungen, weil die Ausführungsverordnungen fehlten. Derartige Schwierigkeiten würden gesteigert auftreten, wenn Verfassungsrecht im Bereich des Bodenmarktes den Behörden zur unmittelbaren Ausführung aufgetragen wäre.

Die Übergangsbestimmung ist unzweckmässig und kann zu Rechtsunsicherheiten sowie zu grossen Problemen bei der Rechtsanwendung führen.

## Schlussfolgerung: Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag

Gestützt auf unsere Beurteilung gelangen wir zur Schlussfolgerung, die Initiative sei abzulehnen. Die angestrebten Ziele wie Förderung des Eigengebrauchs, vermehrte Streuung des Grundeigentums, Schutz des landwirtschaftlichen Bodens, Dämpfung der Bodenpreise, Bereitstellung genügenden und preisgünstigen Wohnraums sind dafür nicht ausschlaggebend, sondern das zu starre gesetzgeberische Konzept der Initiative.

Im Ergebnis lehnen wir die Initiative aus den folgenden drei grundsätzlichen Gründen ab:

- Die Änderungen sollen nicht auf Verfassungsstufe erfolgen.
- Das vorgeschlagene Eigengebrauchsmodell ist zu absolut, zu wenig beweglich und widersprüchlich.
- Es sind bereits Gesetze in Kraft und Revisionen im Gang, welche wichtige Anliegen der Initiative verwirklichen.

Der Bund verfügt über eine Reihe bodenrechtlicher Gesetzgebungszuständigkeiten. An erster Stelle zu nennen sind seine Regelungskompetenzen im Bereich des Privatrechts (Art. 64 BV) und im Bereich der Raumplanung (Art. 22<sup>quater</sup> BV). Dazu kommen die Aufgabe der Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes, wie sie im 6. Landwirtschaftsbericht erwähnt wird (Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 3 Bst. b BV), sowie die Wohnbauförderung mit Einschluss des Erschliessungsrechts (Art. 34<sup>sexies</sup> BV). Zu erwähnen sind ferner die Erhebung einer direkten Bundessteuer (Art. 41<sup>ter</sup> Abs. 1 Bst. c BV), die beschränkte Kompetenz zur Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden (Art. 42<sup>quinquies</sup> BV). Auch die zahlreichen Zuständigkeiten im Verkehr, in der Forstpolizei, im Natur- und Heimatschutz, im Umweltschutz, im Gewässerschutz (Art. 24<sup>bis</sup>, 24<sup>sexies</sup>, 24<sup>septies</sup>, 26, 36<sup>bis</sup>-37<sup>bis</sup> BV) prägen das Bodenrecht und die Nutzung des Bodens. In Zukunft von Bedeutung für den Boden kann die Zuständigkeit des Bundes zu Massnahmen für eine ausreichende Alters- und Hinterlassenenversorgung sein, vor allem im Gebiet der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge (Art. 34<sup>quater</sup> BV). Diese Aufzählung bodenrechtsrelevanter Zuständigkeiten ist nicht vollständig.

Angesichts dieser vorhandenen Kompetenzen sehen wir – abgesehen vom Mietrecht – zurzeit keinen zwingenden Grund für eine Partialrevision der Bundesverfassung im Bereich des Bodenrechts. Mit Botschaft vom 27. März 1985 haben wir Ihnen als Gegenentwurf zur Volksinitiative «für Mieterschutz» eine Änderung von Artikel 34<sup>septies</sup> der Bundesverfassung, eine Revision des Mietrechts im Obligationenrecht sowie den Entwurf eines Bundesgesetzes gegen Missbräuche im Mietwesen unterbreitet (BBl 1985 I 1389).

Die Revision des bäuerlichen Bodenrechts lässt sich ohne vorangehende Verfassungsänderung verwirklichen. Sie betrifft zwar wesentlich, aber doch nur teilweise den Gegenstand der Stadt-Land-Initiative. Schon deswegen scheidet sie als indirekter Gegenentwurf zur Initiative aus, ganz abgesehen davon, dass innert der dem Bundesrat für die Behandlung der Initiative gesetzten Frist keine Vorlage hätte ausgearbeitet werden können. Demgegenüber kann die beabsich-

tigte Ergänzung der Raumplanungsverordnung schon während der Behandlung der Initiative in Kraft treten.

Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe hat darüber hinaus weitere Möglichkeiten der Weiterentwicklung des Bodenrechts in einem Bericht dargelegt. Er enthält Vorstellungen zu den Bereichen Raumplanung, Fiskalrecht, Kapitalanlage institutioneller Anleger auf dem Bodenmarkt sowie private Eigentums- und Nutzungsrechte.

## **4            Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden**

### **41            Bund**

Die Annahme der Initiative hätte weitreichende gesetzgeberische Folgen im öffentlichen und im privaten Recht. Die Gesetzgebung müsste nach der Übergangsbestimmung zur Initiative innert sechs Jahren angepasst werden. Diese Arbeiten würden zumindest vorübergehend einen personellen Mehrbedarf erfordern.

Die Initiative verschafft dem Bund keine erheblichen Mehreinnahmen und begründet keine neue kostspielige staatliche Aufgabe. Bei Enteignungsentschädigungen könnten sich gewisse Einsparungen ergeben. Die Erschwerung der Verwirklichung nationaler Werke durch das Erfordernis des Realersatzes in Form von landwirtschaftlichen Grundstücken bei Enteignung kann demgegenüber verteuern wirken.

### **42            Kantone und Gemeinden**

Die Kantone und Gemeinden wären weitgehend für den Vollzug des Bodenrechts zuständig. Die Umzonung landwirtschaftlicher Grundstücke aus dem Baugebiet ins Landwirtschaftsgebiet liesse sich voraussichtlich mit den vorhandenen personellen Mitteln bewältigen. Die Kontrolle des Bodenmarktes und die Preiskontrolle bei landwirtschaftlichen Grundstücken dagegen würden mehr Personal erfordern. Die entsprechende finanzielle Mehrbelastung könnte teilweise durch Gebühren aufgefangen werden. Bei Enteignungen würden sich auch für Kantone und Gemeinden die Entschädigungen vermindern.

Die Initiative würde den Kantonen über die Abschöpfung der Wertsteigerungen von Grundstücken infolge Raumplanungsmassnahmen oder Erschliessungsleistungen Mehreinnahmen verschaffen, die nicht zweckgebunden sind. Daran wären die Gemeinden je nach kantonalem Steuersystem beteiligt.

# Bundesbeschluss über die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation»

Entwurf

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Prüfung der am 24. Mai 1983 eingereichten «Stadt-Land-Initiative gegen  
die Bodenspekulation»<sup>1)</sup>,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 16. Dezember 1985<sup>2)</sup>,  
*beschliesst:*

## Art. 1

<sup>1</sup> Die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» vom 24. Mai 1983  
wird gültig erklärt und der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Initiative lautet:

### I

*Artikel 22<sup>ter</sup> der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:*

<sup>1</sup> Eigentum ist gewährleistet.

<sup>2</sup> Grundstücke dürfen nur zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf  
oder zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden. Der  
Grundstückserwerb zu Zwecken reiner Kapitalanlage oder zur kurzfristigen  
Weiterveräußerung ist ausgeschlossen.  
Handänderungen sind öffentlich bekanntzumachen.

<sup>3</sup> Nicht als Bauland erschlossene landwirtschaftliche Grundstücke unterlie-  
gen einer Preiskontrolle. Der Preis darf den doppelten Ertragswert nicht  
übersteigen. An diesen Grundstücken kann Eigengebrauch nur geltend ma-  
chen, wer die landwirtschaftliche Nutzung als Selbstbewirtschafter gewähr-  
leistet.

<sup>4</sup> *Bisheriger Absatz 2*

<sup>5</sup> 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.

<sup>1)</sup> BBl 1983 II 1485

<sup>2)</sup> BBl 1986 I 153

II

*Artikel 22<sup>quater</sup> der Bundesverfassung wird durch folgenden Absatz 4 ergänzt:*

<sup>4</sup> Wertsteigerungen von Grundstücken infolge Raumplanungsmassnahmen oder Erschliessungsleistungen des Gemeinwesens werden von den Kantonen abgeschöpft.

III

*Übergangsbestimmung*

Sofern die Gesetzgebung binnen sechs Jahren seit der Annahme von Artikel 22<sup>ter</sup> 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.

**Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

## **Botschaft über die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» vom 16. Dezember 1985**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.073
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.01.1986
Date	
Data	
Seite	153-179
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 902

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.