

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Band: 55 (1963)
Heft: 3

Artikel: Unsere Boden-Initiative
Autor: Jucker, Waldemar
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-354068>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDschau

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: «BILDUNGSARBEIT» UND «GESETZ UND RECHT»

HEFT 3 - MÄRZ 1963 - 55. JAHRGANG

Unsere Boden-Initiative¹

Die seit Jahren festzustellende Steigerung der Bodenpreise hat den Gewerkschaftsbund bereits seit einiger Zeit beschäftigt. Er hat bei den Bundesbehörden in verschiedenen Fragen, die mit dem Bodenproblem zusammenhängen, Vorstöße unternommen. Vor allem in Eingaben über die Förderung des Wohnungsbaues, die Neuregelung des Baurechts, über eine Untersuchung über Wohn- und Industriestandorte, in einer Vernehmlassung über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur hat er dem Bundesrat eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet. Diese Vorstöße, die sich teilweise mit von anderer Seite gemachten Anregungen trafen, haben den Bundesrat zur Erteilung einer Reihe von Untersuchungsaufträgen veranlaßt. Keine dieser Arbeiten ist jedoch bis jetzt abgeschlossen.

Immerhin lassen die Vorarbeiten, an denen Vertreter des Gewerkschaftsbundes zum Teil beteiligt waren, erkennen, daß sich einige der von uns angestrebten Ziele nicht ohne eine Ergänzung der Bundesverfassung verwirklichen lassen.

Vor einigen Monaten begann die Geschäftsleitung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz die Lancierung einer Initiative gegen die Bodenspekulation zu prüfen. Da ihr die Bestrebungen des Gewerkschaftsbundes bekannt waren, schlug die Partei dem Bundeskomitee des Gewerkschaftsbundes vor, Verhandlungen über ein eventuelles gemeinsames Vorgehen aufzunehmen. Man kam überein, ähnlich wie bei der AHV-Revision, eine von Partei und Gewerkschaftsbund bestellte gemeinsame Kommission einzusetzen. Nachdem die Meinungen anfänglich erheblich auseinandergegangen waren, einigte man sich in der Kommission unmittelbar vor dem Parteitag von Luzern auf einen Text, welcher dem Parteitag als Vorschlag des Parteivorstandes unterbreitet wurde. Der Parteitag stimmte dem ihm unterbreiteten Entwurf mit großer Mehrheit zu.

¹ Nach dem der 177. Sitzung des Gewerkschaftsausschusses vom 2. November 1962 erstatteten Referat.

Die Organe des Gewerkschaftsbundes waren nicht in der Lage, noch vor dem Parteitag zum Vorschlag Stellung zu nehmen. Das Büro des Gewerkschaftsbundes ersuchte deshalb den Parteipräsidenten, am Parteitag klar zum Ausdruck zu bringen, daß der vom Parteivorstand unterbreitete Vorschlag zwar in Zusammenarbeit mit Vertretern des SGB ausgearbeitet worden, aber von den Organen des Gewerkschaftsbundes noch nicht behandelt worden sei. Wir regten deshalb an, der Parteitag solle den von ihm beschlossenen Text, wie er auch ausfallen möge, nicht als definitiv bezeichnen, sondern lediglich als Grundlage für Verhandlungen mit dem Gewerkschaftsbund betrachten. Bei einem solchen Vorgehen erhalte man sich auch noch genügend Bewegungsfreiheit, um die schließlich in Aussicht genommene Formulierung von Verfassungsjuristen überprüfen zu lassen.

Der Parteitag hat diesen Vorschlag in loyaler Weise berücksichtigt. Der von ihm genehmigte Text ist nicht definitiv, sondern im Sinne einer Verhandlungsgrundlage mit dem Gewerkschaftsbund beschlossen worden.

Die Organe des Gewerkschaftsbundes, das heißt vor allem der Ausschuß, besitzen damit jene Handlungsfreiheit, welche den Statuten des Gewerkschaftsbundes entspricht. Sie können dem Text nicht nur zustimmen oder ihn ablehnen, sondern, wenn dies ihr Wunsch sein sollte, auch materielle Änderungen vorschlagen.

Die Verhandlungen zwischen Partei und Gewerkschaftsbund sind jedoch dadurch erleichtert worden, daß der vom Parteitag genehmigte Text identisch ist mit dem Vorschlag der gemeinsamen Expertenkommission. Der Wortlaut ist inzwischen, entsprechend dem Wunsche des Bundeskomitees, von Verfassungsjuristen überprüft und von ihnen als einwandfrei bezeichnet worden. Das Bundeskomitee beantragt dem Ausschuß, dem Initiativvorschlag zuzustimmen. Folgt der Ausschuß diesem Antrag, so bedeutet dies gleichzeitig, daß der Gewerkschaftsbund die Mitverantwortung für die Initiative übernimmt. Es würde ein gemeinsames Initiativkomitee gebildet, das befugt wäre, die Initiative gegebenenfalls zurückzuziehen. Der Gewerkschaftsbund und seine Verbände wären ermächtigt, an der Unterschriftensammlung mitzuwirken und an die Kosten einer eventuellen Abstimmungskampagne beizutragen.

Der von der gemeinsamen Expertenkommission vorgeschlagene Text hat folgenden Wortlaut:

Art. 31 sexies BV

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 drei Jahren nach Annahme dieses Verfassungsartikels zu erlassen ist.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, möchte ich einige Formulierungen noch kurz kommentieren. In Ziffer 1 heißt es zunächst, der Bund treffe unter Mitwirkung der Kantone Maßnahmen. Dadurch soll zum Ausdruck gebracht werden, daß keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes angestrebt wird. Die Kantone sollen nach wie vor zur Gesetzgebung befugt bleiben, soweit die Bundesgesetzgebung keine zwingenden Vorschriften enthält. Der Ausdruck Maßnahmen wurde gewählt, um dem Bund die Möglichkeit zu geben, neben Rechtsnormen auch finanzielle Beihilfen zur Erfüllung der vorgesehenen Zwecke zu leisten.

Als Zielsetzung werden neben der Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise die Verhinderung von Wohnungsnot sowie die Förderung einer der Volksgesundheit und der schweizerischen Volkswirtschaft dienenden Landes-, Regional- und Ortsplanung genannt.

Diese Ausweitung wurde vorgenommen, weil jede nähere Prüfung der Frage der Bodenverteuerung zeigt, daß mit vorwiegend antispekulativen Maßnahmen dem Problem nicht beizukommen ist. Es muß in den weiteren Zusammenhang der Siedlungs- und Wohnungspolitik gestellt werden. Der Wohnungsbau und die Volkswirtschaft wurden ausdrücklich erwähnt, um einer zu einengenden Interpretation des Ausdrucks Landes- und Regionalplanung vorzubeugen.

Der in Ziffern 1 und 2 verwendete Ausdruck Grundstücke wurde in Anlehnung an den Sprachgebrauch des ZGB gewählt. Das ZGB bezeichnet als Grundstück überbautes wie unüberbautes Land, aber auch selbständige und dauernde, im Grundbuch eingetragene dingliche Rechte, wie zum Beispiel das Baurecht.

Der Bund (und auch die Kantone) kann ihm übertragene Kompetenzen, sofern die Verfassung nicht ausdrücklich etwas anderes vorsieht, nur im Rahmen der Handels- und Gewerbefreiheit ausüben. Ziffer 2 soll zum Ausdruck bringen, wieweit und in welcher Art die Bundesgesetzgebung – welche diese Kompetenz auch an die Kantone delegieren kann – von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen könne. Die Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit wurde auf das Enteignungs- und Vorkaufsrecht eingeschränkt. Absatz 2 würde zum Beispiel den Erlaß von Preiskontrollvorschriften nicht decken. Wir beschränken uns auf jene Eingriffe, die in den meisten europäischen Ländern zum Standardinstrumentarium der Siedlungspolitik gehören. Der Umfang der bei Enteignung auszurichtenden Entschädigung wird von unserem Vor-

schlag nicht berührt; er soll entsprechend der jeweils geltenden Expropriationsgesetzgebung bestimmt werden.

Wir sind uns darüber klar, daß die in Ziffer 3 für den Erlaß der Ausführungsgesetzgebung genannte Frist von drei Jahren eine «lex imperfecta», eine nicht erzwingbare Vorschrift, darstellt. Der Passus wurde aufgenommen, um zum Ausdruck zu bringen, daß wir den Erlaß einer Ausführungsgesetzgebung als dringlich betrachten.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen einige Ausführungen zu den grundsätzlichen Ueberlegungen, welche dem Initiativtext zugrunde liegen.

Die Wohnbevölkerung der Schweiz hat von der Volkszählung 1950 bis zur Volkszählung 1960 um 15 Prozent zugenommen. Infolge der starken Einwanderung war dieser Zuwachs außerordentlich hoch. Aber selbst wenn dieser Prozentsatz, zum Beispiel wegen einer Abschwächung der Einwanderung von Arbeitskräften, etwas kleiner werden sollte, wird, in absoluten Zahlen gesehen, der Bevölkerungszuwachs der kommenden Jahrzehnte höher sein als in der Vergangenheit, da der Ausgangsstand wesentlich höher ist als in der Vergangenheit. Wir müssen deshalb damit rechnen, daß das Bevölkerungswachstum, in absoluten Zahlen betrachtet, kaum unter das Maß der letzten zehn Jahre zurückfällt, sondern eher höher liegt.

Vorwiegend aus wirtschaftlichen Gründen wird sich der Verstädterungsprozeß, der seit langem zu beobachten ist, noch weiter verstärken. Sowohl die neuen Industriebetriebe mit ihren zunehmenden differenzierten Personalbedürfnissen wie die Dienstleistungsbetriebe, die von wachsender Bedeutung sein werden, können ihre optimale Leistungsfähigkeit nur in tragfähigen, relativ großen Gemeinwesen erreichen.

Der Landbedarf für die neuen, zusätzlichen Wohn- und Arbeitsstätten dürfte sich deshalb noch stärker, als dies bisher der Fall war, auf eine relativ beschränkte Zahl größerer Agglomerationen konzentrieren. Das in einem großen Teil dieser Gebiete heute schon bestehende Mißverhältnis zwischen Landangebot und Landnachfrage wird sich damit weiter verstärken. Was dies bei der Beibehaltung der heutigen Erschließungs- und Ueberbauungsweise hinsichtlich der Landkosten bedeutet, wissen wir alle aus eigener Erfahrung. Die negativen sozialen Auswirkungen der bisherigen Entwicklung sind uns ebenfalls bekannt. Sie treffen die unteren Einkommensgruppen am schärfsten, beschränken sich aber nicht auf sie, sondern reichen bis weit in den Mittelstand hinein.

Der Druck begrenzt sich jedoch nicht nur auf die Haushalte, sondern zieht auch die Wirtschaft in doppelter Weise mit in seinen Sog. Auch ihre Landkosten steigen in einer die Konkurrenzfähigkeit gefährdenden Weise an; die steigenden Wohnungsmieten andererseits schlagen sich auch in ihren Lohnkosten nieder. Erfolgt nicht eine Um-

gestaltung und Neuorientierung der Siedlungspolitik, so haben beinahe alle Kreise unter der Fehlentwicklung zu leiden. Auch aufgeschlossene Industrielle haben dies bereits seit einiger Zeit deutlich zum Ausdruck gebracht.

Wie stellen wir uns diese Neuorientierung vor? Das Angebot an erschlossenem, baureifem Land an den Brennpunkten der Entwicklung muß vergrößert werden. Mehr als bisher müssen die betroffenen Gemeinden und Regionen überlegen, wo, an welchen Standorten die neuen Wohnungen, Industrie- und Dienstleistungsbetriebe, einschließlich der öffentlichen Dienste im weitesten Sinne des Wortes, untergebracht werden könnten. Die Erschließung der in Aussicht genommenen Zonen sollte auf lange Sicht, das heißt zum Teil der Entwicklung vorausseilend und sie damit ohne Zwang lenkend und beeinflussend, vorgenommen werden.

Diese Erschließungspolitik hat jedoch nur einen Wert, wenn das erschlossene Gebiet auch tatsächlich zur Ueberbauung zur Verfügung steht. Die öffentliche Hand muß deshalb über Mittel verfügen, um diese Zonen zur Ueberbauung freizubekommen, und zwar zu Preisen, die tragbar sind.

Die öffentliche Hand sollte sich diese Gebiete mindestens teilweise sichern können, bevor deren Erschließung erfolgt ist. Jede Erschließung bedeutet für das betreffende Land einen bedeutenden Wertzuwachs. Bisher war es meist so, daß die Erschließungskosten zwar zu einem großen Teil von der Öffentlichkeit aufgebracht wurden; der Wertzuwachs jedoch, der weit über die unmittelbaren Erschließungskosten hinausgehen kann, den privaten Grundeigentümern zufiel.

Besitzt die öffentliche Hand die Mittel, um sich einen genügend großen Teil der Erschließungsgebiete zu sichern, so kann die Preissteigerung in engeren Grenzen gehalten und das Zuschwemmen von Erschließungsrenten an Private begrenzt werden.

Gesetzliches Vorkaufsrecht und Expropriationsrecht sollen es den Gemeinwesen erleichtern, sich die in Frage stehenden Gebiete rechtzeitig, das heißt vor Erschließung, zu sichern.

Es braucht nicht befürchtet zu werden, dadurch werde einer allgemeinen Verstaatlichung von Grund und Boden Vorschub geleistet. Die benötigten Gebiete sind, im Verhältnis zu noch unüberbauten Flächen des Mittellandes, relativ gering. Die Schweiz leidet nicht, wie oft angenommen wird, unter einem absoluten Mangel an Bauland. Der Chef des Zürcherischen Regionalplanungsbüros, Herr Aaregger, hat kürzlich in einem in der «NZZ» erschienenen Artikel darauf hingewiesen, daß bei einer Zunahme der Bevölkerung auf 10 Millionen bei einer Ueberbauungsdichte, die unter dem liegt, was heute in den Stadtkernen üblich ist, der Bevölkerungszuwachs auf etwa 6,5 Prozent der heutigen offenen produktiven Fläche des Mittellandes untergebracht werden könnte.

Es liegt auf der Hand, daß mit der Systematisierung der Landerschließungspolitik auch die Landabgabepolitik der Gemeinwesen stärker in den Brennpunkt der Diskussion gerät. Darüber schweigt der Initiativentwurf sich aus. Dieser Punkt kann der Gesetzgebung überlassen werden; jedenfalls scheint er uns keine besonderen Bundeskompetenzen, welche in der Verfassung niederlegt werden müßten, zu bedingen.

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund, Kanton und Gemeinden ist nach unserer Auffassung ebenfalls eine Frage, welche auf Gesetzesstufe zu regeln ist. Sicher ist dieser Aspekt einer der heikelsten Punkte. Uns scheint die bisherige Entwicklung darauf hinzuweisen, daß vor allem den Kantonen eine größere Rolle als bisher zukommen müsse. Die in letzter Zeit in zwei besonders aktiven Kantonen, in der Waadt und Zürich, gemachten Erfahrungen scheinen uns eindeutig in diese Richtung zu weisen. Aber auch dem Bund dürften einige Koordinationsaufgaben zufallen.

Neben der Ausgestaltung des rechtlichen Instrumentariums scheint uns eine der wichtigsten Bundesaufgaben in finanziellen Förderungsmaßnahmen zu bestehen. Neue Gemeinde- oder Kantonskompetenzen blieben wirkungslos, wenn die notwendigen finanziellen Mittel fehlen. Diese sind jedoch sehr häufig gerade in den im Brennpunkt der Entwicklung stehenden Außengemeinden nicht vorhanden. Ein Stück weit ist es sicher Kantonsaufgabe, hier helfend einzuspringen. Die Leistungsfähigkeit der Kantone ist jedoch recht unterschiedlich, auch stehen sie nicht alle im gleichen Ausmaß im Brennpunkt der Entwicklung. Es ist deshalb sehr wohl möglich, ja wahrscheinlich, daß in vielen Gebieten Kostenkumulationen auftreten werden, die auf ausschließlich regionaler Ebene nicht zu bewältigen sind. Wir haben diese Erscheinung beim Straßenbau und Gewässerschutz bereits erlebt. Es braucht keine sehr große Prophetengabe, um vorauszusehen, daß bei einer Aktivierung der Siedlungspolitik sich der gleiche Vorgang wiederholen wird.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß nach unserer Auffassung der Siedlungspolitik eine noch höhere Priorität als dem Straßenbau zukommt. Wir wollen nicht kritisieren, daß das Nationalstraßenprogramm frühzeitiger an die Hand genommen worden ist als die Siedlungspolitik. Kantone und Bund haben sich mit dem Straßenbau länger und intensiver befaßt als mit der Siedlungspolitik; die Probleme waren ihnen deshalb vertrauter. Es scheint uns jedoch an der Zeit zu sein, die Gewichtsverteilung zu korrigieren. Es kann kaum bestritten werden, daß, unter langfristigen Gesichtspunkten betrachtet, die Siedlungspolitik dem Straßenbau allermindestens ebenbürtig ist. Auch der Öffentlichkeit scheint das gegenwärtige Mißverhältnis in zunehmendem Maße bewußt zu werden. Während der letzten Monate hat sich die Presse intensiver als bisher mit dem Boden- und Siedlungsproblem befaßt. Es ist dabei

zunehmend der Wille in Erscheinung getreten, neue Wege zu versuchen, Wege, die zwar nicht absolut, aber doch für unser Land neu sind.

Wir hoffen deshalb, daß unsere Initiative bei Volk und Behörden Verständnis finden wird. Unserer Meinung nach ist sie undogmatisch gehalten, unsere Vorschläge halten sich im Rahmen dessen, was die Praxis bereits in allernächster Zeit benötigen wird. Der Entwurf hält sich damit an die bewährte Tradition des Gewerkschaftsbundes. Wir haben nach Lösungen und Wegen gesucht, die den praktischen Bedürfnissen und den Gegebenheiten unseres Landes entsprechen. Wir möchten, daß die Schweiz nicht nur im übertragenen, sondern im wörtlichen Sinne ein wohnliches Land bleibt, das seiner Einwohnerschaft zweckmäßige und gesunde Wohn- und Arbeitsstätten bietet im Rahmen von leistungsfähigen, ihrer Aufgabe gewachsenen Gemeinwesen. Eingebettet in ein solches Klima, wird es auch der Wirtschaft leichterfallen, ihren zukünftigen Weg zu finden.

Es wird nun unsere Aufgabe sein, bei weiteren Bevölkerungskreisen Verständnis für eine Aufgabe zu finden, die im Landesinteresse liegt und deren Inangriffnahme nicht länger hinausgeschoben werden sollte. Zugleich ist es eine schöne und konstruktive Aufgabe, welche der schweizerischen Demokratie auf allen ihren Stufen Gelegenheit bietet, zu zeigen, was an schöpferischen Fähigkeiten in ihr liegt.

Dr. Waldemar Jucker, Bern.

Das Auslandschweizertum im Jahre 1961 im Lichte der Zahlen

Kürzlich ist wiederum die ausgezeichnet geführte Statistik der Eidgenössischen Fremdenpolizei über die Schweizer und Liechtensteiner im Ausland im vergangenen Jahre erschienen. Sie ist eine wahre Fundgrube von Erkenntnissen, der wir unter anderem Folgendes entnehmen.

I. Immatrikulierte Nur-Schweizer-Bürger Bestandesveränderungen

Die Zahl der bei unseren Außenposten immatrikulierten Nur-Schweizer-Bürger schwankte in den vergangenen zehn Jahren immer zwischen 160 000 und 165 000. Im Berichtsjahr hat sie diesen Bereich nun erstmals *unterschritten*, indem der Gesamtbestand auf 159 381 sank. Er ist somit um 1393 kleiner als im Vorjahr.

Insgesamt wurden *Meldungen aus 122 Ländern* verarbeitet. In 58 vergrößerten sich die Bestände, in 60 nahmen sie ab, und in 4 Staa-