

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Band: 66 (1974)
Heft: 2

Artikel: Diskussionsbeitrag um Baulandprobleme
Autor: Magri, Jules
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-354647>

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: 03.12.2024

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

Diskussionsbeitrag um Baulandprobleme

Jules Magri

Gegenstand des folgenden Diskussionsbeitrages zum Baulandproblem ist nicht der Boden schlechthin, sondern ausschliesslich das Bauland, das zur Bebauung bestimmt ist oder in die städtebauliche Entwicklung einbezogen wird. Boden landwirtschaftlicher Nutzung steht nicht zur Diskussion. Unsere Aufmerksamkeit richtet sich auf die derzeitigen rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse beim Bau- und Bauerwartungsland sowie auf die Wertsteigerungen beim Bauland. Ebenfalls kann im folgenden Diskussionsbeitrag das Baulandproblem nicht erschöpfend behandelt werden, der eine oder andere wichtige Aspekt des Problems muss unberücksichtigt bleiben, so zum Beispiel die detaillierte Darstellung der fiskalischen Einschätzungs- und Erfassungstechnik von Bau- und Bauerwartungsland sowie von Wertsteigerungen des Bodens. – Im Hinblick auf die Diskussionen über Wohnbauförderungs- und Raumplanungsgesetz mögen Hinweise auf Überlegungen und Vorschläge aus der Bundesrepublik Deutschland von Nutzen sein.

Einige Aspekte des Baulandproblems

Den Eigentümern von Bauland sind grosse Gewinne zugeflossen, ohne dass sie für diese Gewinne irgendeine entsprechende wirtschaftliche Leistung erbracht hätten. Die Steigerung der Baulandpreise geht in Ballungsgebieten ins Hundertfache und mehr. Ihr Grund ist ein mangelndes Angebot an Baugrund bei sehr stark steigender Nachfrage. Gebaut werden kann nur auf ausgewiesenem und erschlossenem Baugelände. Die Erschliessung von Baugelände verursacht aber den Gemeinden und Städten nicht nur hohe Erschliessungskosten, sondern auch hohe Kosten für den Ausbau der Infrastruktur. Vergrössert sich ein Gemeinwesen stark und schnell, dann muss auch für Wasser, Strom, neue Schulhäuser, für den Ausbau der Verwaltung, eventuell für ein neues Spital, für den Ausbau der öffentlichen Verkehrsverbindungen und vieles andere mehr gesorgt werden. Die Forderung nach Erschliessung von neuem Baugrund zur Vergrösserung des Angebots von Baugelände ist deshalb viel leichter zu stellen als zu erfüllen. Dann kommt hinzu, dass der Boden an sich nicht vermehrt werden kann wie Kapital- und Konsumgüter, und die unaufhaltsam steigenden Bodenpreise verstärken die Tendenz der Grundeigentümer, mit dem Angebot zurückzuhalten, um von den in Zukunft noch höheren Bodenpreisen profitieren zu können. Dies zur Angebotsseite des Baubodenmarktes. Die Nachfrage nach Boden steigt infolge der Bevölkerungsvermeh-

rung durch Geburtenüberschuss, durch Rückgang der Sterblichkeit und durch starken Gastarbeiterzuzug: aus der steigenden Nachfrage nach Wohnraum ergibt sich die steigende Nachfrage nach Baugelände. Dann wächst die Nachfrage nach Boden auch infolge der expandierenden Wirtschaft: man braucht Boden für neue Fabriken, Werkstätten und Geschäftshäuser, für neue Verkehrsanlagen. Verstärkt wird die Nachfrage nach Boden durch die Inflation, die eine Flucht in die Sachwerte erzeugt. Werden Grund und Boden zu einer geringeren Vermögenssteuer herangezogen als andere Kapitalanlagen, dann haben wir eine weitere die Nachfrage verstärkende Tatsache vor uns.

Das heute so grosse Ungleichgewicht auf dem Baubodenmarkt beziehungsweise der so grosse Nachfrageüberhang auf dem Baubodenmarkt verschafft den Grundeigentümern eine monopolartige Stellung, infolge der sie extrem hohe Preise für ihren Grund und Boden durchsetzen können. Deshalb wird heute von finanzkräftigen Leuten, Unternehmern, Banken und Versicherungsgesellschaften auch ohne unmittelbare Bauabsichten Bauland erworben; kaum eine wirtschaftliche Leistung wird heute so hoch und so sicher belohnt wie die Weigerung von Grundbesitzern, Bauland bei vorhandenem Bedarf denen zu verkaufen, die es für öffentliche und private Zwecke benötigen (vgl. Soziale Ordnung des Baubodenrechts, Memorandum der katholischen und evangelischen Kirche Deutschlands, Abschnitt 5, Gütersloher Verlagshaus Gerd Mohn, Trier).

Das heutige Monopol der Grundeigentümer, ihre hohen Gewinne aus steigenden Bodenpreisen ohne eigene wirtschaftliche Leistung und ohne jedes unternehmerische Risiko sind ein Skandal, der beseitigt werden muss. Wie könnte das geschehen? Welche Vorschläge werden zur Erreichung dieses Zieles gemacht? Wie kann der verhängnisvolle Widerspruch zwischen der steigenden Nachfrage nach Bauland und der monopolistischen Beschränkung des Baulandangebots beseitigt werden?

Beiträge der Baulandeigentümer an Erschliessungskosten und Infrastruktur, fiskalische Massnahmen

Einen ersten wertvollen Hinweis zur Lösung dieses schweren Problems finden wir im Memorandum der katholischen und evangelischen Kirche Deutschlands zur sozialen Ordnung des Baubodenrechts. Der Eigentümer erschlossenen Baugrundes soll nicht nur zu Beiträgen an die Erschliessungskosten verpflichtet werden, zum Beispiel zu Beiträgen an die Erschliessungsstrasse und an Kanalisationen, sondern auch zu Beiträgen an die Kosten, welche der Ausbau der Infrastruktur dem Gemeinwesen verursacht; denn der Mehrwert von Bauland gegenüber landwirtschaftlich genutztem

Boden entsteht ja gerade infolge des Ausbaus der Infrastruktur oder weil dieser Ausbau zum vornherein in Rechnung gestellt und erwartet wird. Es handelt sich bei diesem Mehrwert um leistungsfremde Wertsteigerungen, die den Grundeigentümern ohne persönliche Leistungen in den Schoss fallen. Im erwähnten kirchlichen Memorandum wird im Abschnitt 39 ausgeführt:

«Die Belastung des Grundeigentümers mit den anteiligen Kosten der Erschliessung . . . stellt keineswegs ein Äquivalent für die öffentlichen Aufwendungen dar, die mit der Ausweisung neuer Baugebiete mittelbar oder unmittelbar zusammenhängen. Die Erstellung der Erschliessungsstrasse ist hierbei keineswegs der überwiegende Kostenfaktor. Die Ausweisung neuer Baugebiete macht in der Regel infrastrukturelle Massnahmen weit grösseren Umfanges notwendig. Dazu gehört der Ausbau der zwischenörtlichen Verkehrswege, die zunehmende Belastung der Innenstadt, der Ausbau der öffentlichen Verkehrsträger, die Errichtung von Schulen, Krankenhäusern und andere Investitionen. Wirtschaftlich entsteht der Mehrwert von Bauland gegenüber landwirtschaftlich genutztem Land zum grossen Teil durch die erfolgte Vorwegnahme solcher Investitionen oder durch die Erwartung, dass sie im Zuge weiterer Bebauung vorgenommen werden müssen. Es ist deswegen angemessen, wenn ein pauschalierter Kostenanteil dieser öffentlichen Investitionen von denen getragen wird, die einen wirtschaftlichen Gegenwert durch den Wertzuwachs ihres Baulandes erhalten. Die Gemeinden würden durch die Übernahme eines pauschalierten Kostenanteils der Investitionen durch die Baulandbesitzer instand gesetzt, grösszügiger Bauland auszuweisen und zu erschliessen. Eine wesentliche Ursache der Verknappung des Baulandes wäre dadurch behoben.»

Indem also die Gemeinwesen Wertsteigerungen des Bodens infolge des Ausbaus der Infrastruktur steuerlich erfassten, gewannen sie auch finanzielle Mittel, um vermehrt Bauland zu erschliessen, aber auch um eine bewusste Bodenvorratspolitik durch laufenden Ankauf von Grundstücken, die zum Verkauf stehen, zu betreiben.

Dann schlägt das erwähnte kirchliche Memorandum die Versteuerung des Grundbesitzes zu seinem tatsächlichen Verkehrswert vor, ferner die fortlaufende Anpassung dieser Grundbesitzsteuer an die ständig steigenden Bodenwerte, die Veranlagung der Gewinne aus Grundstücksverkäufen bei der Einkommenssteuer. Und nach der Absicht und Ansicht des kirchlichen Memorandums müssten all diese Steuereinnahmen zur Erschliessung von neuem Baugrund und zusätzlichen Wohngebieten verwendet werden; sonst entsteht die Gefahr, dass diese steuerlichen Massnahmen nicht zu einem erhöhten Baulandangebot, sondern im Gegenteil, zu einer weiteren Steigerung der Baulandpreise führen.

Steuern auf Bau- und Bauerwartungsland sowie Wertsteigerung des Bodens

In den Auseinandersetzungen zur Lösung der Baubodenfrage wird auch immer das Mittel einer Sondersteuer auf Bau- und Bauerwartungsland vorgeschlagen.

In einem Brief an die «NZZ» (Steuerliche Massnahmen gegen die Bodenpreissteigerung, 20.9.1963) wird eine Baulandsteuer in der Höhe von 5 Prozent des Verkehrswertes auf sämtlichem erschlossenem Bauland postuliert und von dieser Massnahme erhofft, dass sie das Baulandangebot ganz wesentlich auflockern und die Bodenspekulation eindämmen werde.

Noch weiter gehen die Vorschläge, die eine Baulandsteuer fordern, die Bau- und Bauerwartungsland progressiv belastet: von Jahr zu Jahr soll die Baulandsteuer zunehmen, zum Beispiel nach zwei Jahren von 5 auf 20 Promille steigen, nach weiteren zwei Jahren auf 25 Promille usw. Und dabei sollte der Verkehrswert des Baulandes alle zwei Jahre neu festgesetzt werden, damit die Baulandsteuer auch die Wertsteigerungen steuerlich erfasst (vgl. Die staatliche Baupolitik in Deutschland, «NZZ», 17.7.1960, Nr. 2437; Der CNG zur Bodenpreisfrage, 1963; Bruno Molitor, Wohnbaupolitik und Bodeneigentum, «Orientierung», 30.4.1971, Zürich).

Würde diese progressive Baulandsteuer dazu noch mit der Massnahme verbunden, dass eine jährliche Einkommenssteuer von 30 bis 60 Prozent je nach Höhe und Geschwindigkeit der Wertsteigerung auf Bau- und Bauerwartungsland-Wertsteigerungen erhoben wird: dann werden Bau- und Bauerwartungsland zur «heissen Ware»; man muss, wenn man es horten will, hohe Steuern zahlen, falls die Bodenwerte steigen. Dadurch entsteht Angebotsdruck und daraus Preisdruck. Eine solche Steuerpolitik würde Grundeigentümer zum Verkauf ihres Baulandes an Bauinteressenten veranlassen und sie vom Warten auf höhere Bodenpreise abhalten (vgl. Werner Pohl, Die Bodenfrage und der Städtebau, in: Die neue Ordnung, Heft 2 1971).

Der Ertrag aus Steuern auf Bauland und Baulandwertsteigerungen sollte zweckgebunden kommunalen Erschliessungskostenfonds und der Finanzierung vorsorglicher gemeindlicher Landkäufe zufließen, ebenso der Beschleunigung von eventuell notwendigen Enteignungsverfahren für öffentliche Bauten sowie der Ausarbeitung von Bebauungs-, Quartier- und Zonenplänen dienen. Fachleute weisen darauf hin, dass eine viel zu langsame und zu knappe Baulanderschliessung durch die Gemeinden eine wesentliche Mitursache der Baulandverteuerung ist. Die Vermutung ist nicht auszuschliessen, dass Gemeinderäte und Rekurrenten gegen gemeindliche Bebauungs-, Zonen- und Quartierpläne manchmal aus persönlichen oder verwandtschaftlichem Interesse opponieren, um durch Ver-

knappung des erschlossenen Baulandes vermittels schleppender Erschliessung die Landpreise in die Höhe zu treiben. (Vgl. z. B. Die Erhöhung des Baulandangebotes, «NZZ», 5.6.1963; Theorie und Praxis beim Bodenproblem, «NZZ», 18.5.1963.)

Vorkaufsrecht der Gemeinden – Sozialisierung des Baulandes

Zur Lösung des Baulandproblems wird auch das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinwesen bei Bodenveräusserungen vorgeschlagen, entweder zu Marktpreisen oder behördlich festgesetzten Preisen, oder zu Preisen, die eine gemischte Kommission oder neutrale Experten festsetzen. Derweise sollte das Bau- und Bauerwartungsland systematisch und sukzessiv in den Besitz der Gemeinwesen gebracht und nur im Baurecht Bauinteressenten zur Verfügung gestellt werden dürfen.

Soweit ein gesetzliches Vorkaufsrecht der Gemeinwesen einer vorsorglichen kommunalen Baulandpolitik dient, ist es nur zu begrüssen. Wird es aber angestrebt als Mittel für eine vollständige Sozialisierung von Bau- und Bauerwartungsland, dann ergeben sich sehr berechnete Bedenken.

Einmal: Die Sozialisierung des Baulandes erforderte so grosse finanzielle Mittel, welche die Gemeinwesen kaum aufbringen könnten, es sei denn, man sozialisiere bei sehr stark reduzierten Entschädigungen oder ganz ohne Entschädigungen.

Weiter: Bruno Molitor gibt in seinem bereits zitierten Aufsatz in bezug auf die Verstaatlichung des Bodens zu bedenken: «Will der Staat nicht gleich selbst die gesamte Wirtschaft auf jetzt seinem Boden betreiben, ziehen die faktischen privaten Bodennutzer nach wie vor höchst unterschiedliche Gewinne aus der Bodenverwendung. So etwas wie eine differenzierte Bodennutzungsgebühr ist unvermeidlich, so dass die Grundrente statt an die früheren Eigentümer nunmehr an den Staat fliesst. Aber wie soll ihre absolute und relative Höhe bestimmt werden, wo es keinen Bodenmarkt und keinen Bodenpreis mehr gibt? Wer verhindert hier Korruption, und wichtiger: Wer garantiert, dass der knappe Faktor Boden gesamtwirtschaftlich rationell genutzt wird? Bei allem Respekt vor unseren öffentlichen Verwaltungen: es ist sicherlich weise, sie nicht mit dieser Aufgabe zu belasten.»

Zudem: das staatliche Baubodenmonopol verliehe den Ämtern, der Staats- und Gemeindebürokratie sowie der herrschenden politischen Partei eine schwer ins Recht zu fassende und demokratisch zu kontrollierende Macht. Es führte zu einer unerträglichen Abhängigkeit von der öffentlichen Hand. Unbeliebte Bewerber um das Baurecht könnten leicht ausgeschaltet, politische und weltanschauliche Gegner ebenso leicht schikaniert werden. Das gesamte Volk samt Baugenossenschaften zu blossen Mietern, Pächtern und Abhän-

gigen der kommunalen Bürokratie zu machen, das ist keine Lösung des Baulandproblems. Und vergessen wir es nicht: der Feudalismus beruhte und beruht heute noch darauf, dass der Boden dem Staat beziehungsweise der herrschenden Schicht gehört – und das Volk ein blosses Nutzungsrecht besitzt, gestaltet ganz nach den Interessen der Feudalherren und staatlichen Bodeneigentümer. Sollen wir wieder die Weichen stellen zu einem solch undemokratischen Bodenrecht?

Verzichtet man aber weiterhin darauf, durch eine entschlossene und zupackende Steuer- und Baulanderschliessungspolitik das skandalöse und ausbeuterische Bodenmonopol privater Bodenbesitzer zu brechen, dann wären radikalere als die vorgeschlagenen Reformen, ja eine teilweise Sozialisierung des Bodens kaum mehr zu umgehen.