

*Proposition Bonny*

Les commissions feront définitivement rapport aux deux conseils d'ici la session d'automne 1990 au plus tard. Il ne pourra être procédé à des investigations supplémentaires qu'avec l'assentiment des deux conseils.

**Bonny:** Ich möchte mich kurz fassen, nachdem ich ja bereits in der Eintretensdebatte auf meinen Antrag hingewiesen habe. Ich möchte mich übrigens entschuldigen, dass er so spät gekommen ist. Il n'est jamais trop tard d'avoir de bonnes idées. Ob die Idee gut war, das überlasse ich Ihrem Entscheid. Ich hätte das Wort wohl nicht ergriffen, wenn nicht die Ausführungen meines Freundes und Kollegen Nussbaumer erfolgt wären. Er hat gesagt, dass es der Puk 2 gleich gehen werde wie bei der Puk 1.

Wir haben jetzt folgende Situation: Die Puk 1 hat ihre Arbeit fristgerecht abgeliefert. Sie wird nun durch die Umstände – die von mir nicht etwa in Zweifel gezogen werden – gezwungen, mit gewissen Arbeiten fortzufahren. Sie wird Bericht erstatten. Daraus wird sich wieder eine Debatte im Rat ergeben, wahrscheinlich mit neuen Anschlussvorstößen.

Wir haben jetzt der Puk 2 einen Auftrag erteilt. Der soll nach Artikel 4 bis spätestens zur Herbstsession befristet sein.

Nun hat Herr Nussbaumer gesagt, dass es dann ähnlich wie bei der Puk 1 weitergehen könnte, dass vielleicht neue Probleme auftauchen würden und diese Frist verlängert werden müsste.

Wie man uns die Sache erklärt hat, ist der Sinn von Artikel 4, einen Schlusspunkt unter diese Arbeiten zu setzen. So, wie es jetzt formuliert ist, kann man das juristisch ohne weiteres auch als einen Zwischenbericht interpretieren. Dann ginge die Arbeit der Puk 2 einfach weiter. Ich schliesse die Möglichkeit nicht aus, dass man auf irgendwelche Probleme könnte, die nicht im Rahmen dieser ersten Etappe zu bewältigen sind. Dann stellt sich die Frage der Prioritätensetzung, die in dieser Debatte viel zu kurz gekommen ist. Wir müssen uns in den nächsten Monaten mit der Frage der europäischen Integration auseinandersetzen – das wurde in der Dezembersession ganz klar gefordert. Wir haben noch ganz andere wichtige Themen. Ich denke auch an die Drogenproblematik, wo wir momentan keine Antwort bereit haben.

All diese Probleme müssen doch abgewogen werden gegen das Bedürfnis, mit weiteren Arbeiten in diesem Rat noch mehr Zeit für Fichenübungen zu verwenden. Wir müssen mit dieser Diskussion auch einmal Schluss machen. Zu diesem Punkt hat Herr Nussbaumer überhaupt nichts gesagt. Mein Antrag besteht nicht nur aus den Worten «abschliessend Bericht erstatten», sondern ich habe gleichzeitig die Ergänzung «Zusätzliche Abklärungen bedürfen der Zustimmung der beiden Räte» vorgeschlagen.

Damit will ich dem Parlament die Kompetenz geben, die Weichenstellung im Sinne einer Prioritätensetzung selber vorzunehmen.

Ich bitte Sie daher, meinem Antrag zuzustimmen.

**Nussbaumer, Berichterstatter:** Herr Bonny hat mich falsch verstanden. Ich habe nicht von einem Zwischenbericht gesprochen. Ich habe gesagt, ähnlich wie bei der Puk 1 im letzten Dezember sei ein Bericht abzuliefern. Wir hatten dort das Problem ähnlich gelöst. Ich hoffe auch nicht, dass dann neue Ungereimtheiten zum Vorschein kommen, aber ich glaube, dass die Erfahrung der Puk 1 gezeigt hat, dass der Bundesbeschluss richtig gefasst war. Wenn wir hier eine Formulierung wählen, die noch eine Diskussion darüber aufkommen lassen könnte, ob man den Bundesbeschluss neu fassen oder ergänzen müsste, dann könnte das an und für sich schon sehr viel Zeit im Rat beanspruchen.

Ich bitte Sie, den Antrag Bonny abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Büros  
Für den Antrag Bonny

75 Stimmen  
64 Stimmen

**Art. 5, 6**

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusentwurfes  
Dagegen

136 Stimmen  
21 Stimmen

*Abschreibung – Classement*

89.737

*Motion der grünen Fraktion*

*Motion du groupe écologiste*

89.840

*Motion der sozialdemokratischen Fraktion*

*Motion du groupe socialiste*

**Le président:** Le Bureau vous recommande de classer ces deux motions.

**Frau Stocker:** Mit der visionären Kraft der Grünen haben wir bereits am 6. Dezember 1989 diese Motion plziert, also lange bevor alle alt Obristen und alt EMD-Mitarbeiter ihre Erinnerung wiedergefunden haben. Worum wäre es in dieser Motion gegangen? Es wäre darum gegangen, etwas wieder zu untersuchen, das unerledigt ist. Es geht selbstverständlich nicht darum – so naiv sind nicht einmal mehr die Grünen –, in ein juristisch abgeschlossenes Verfahren einzugreifen, sondern es wäre darum gegangen, die Umstände im Fall Jeanmaire/Bachmann genauer anzusehen. Wir werden uns so oder so in diesem Parlament damit wieder und wieder und wieder befassen müssen. Sie können es unter den Teppich kehren – das sind Sie im Begriff zu tun –, wir haben das zu respektieren, denn die Mehrheit gilt. Aber der Fall Jeanmaire/Bachmann lässt sich nun einfach nicht mit dem hier gültigen Wertsystem von «wer rechts ist, hat recht» lösen, sondern nur irgendeinmal mit dem Begriff der Gerechtigkeit, ein Begriff, der in diesem Saal verlorengegangen zu sein scheint.

Die grüne Fraktion respektiert Ihren Entscheid und zieht die Motion zurück. Wir werden uns wiedersehen dank der visionären Kraft der Grünen.

*Zustimmung – Adhésion*

82.224

**Parlamentarische Initiative (Bundi)**

**Bodenrecht**

**Initiative parlementaire (Bundi)**

**Droit foncier**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Jahrgang 1984, Seite 232 – Voir année 1984, page 232

*Wortlaut der Initiative vom 16. Dezember 1982*

Gestützt auf Artikel 21 des Geschäftsverkehrsgesetzes beantrage ich auf dem Wege einer parlamentarischen Einzelinitiative folgende Neufassung von Artikel 22ter der Bundesverfassung:

*Art. 22ter*

*Abs. 1*

Eigentum ist im Rahmen der Pflichten gegenüber Mitmenschen, Gesellschaft und Umwelt gewährleistet.

*Abs. 2*

Bund und Kantone können auf dem Wege der Gesetzgebung das Eigentum im öffentlichen Interesse beschränken.

**Abs. 3**

Für Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist angemessene Entschädigung zu leisten.

**Abs. 4**

Der Bund trifft insbesondere Vorkehren, um

- a. eine angemessene und breitgestreute Eigentumsbildung der natürlichen Personen zu fördern;
- b. das Eigentum, das gemeinnützigen Zielen, und dasjenige, das dem persönlichen Grundbedarf dient, zu schützen und zu fördern;
- c. die volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Konzentration von Grundeigentum zu verhüten oder zu beheben;
- d. volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Gewinne mit dem Grundeigentum zu verhindern oder abzuschöpfen;
- e. Mehrwerte beim Eigentum, die durch staatliche Vorkehren geschaffen werden, zugunsten der Allgemeinheit auszugleichen.

**Texte de l'initiative du 16 décembre 1982**

Par voie d'initiative parlementaire individuelle au sens de l'article 21 de la loi sur les rapports entre les conseils, je propose que l'article 22ter de la constitution fédérale soit modifié comme il suit:

**Art. 22ter****Al. 1**

La propriété est garantie dans les limites des obligations qu'il faut assumer à l'égard des tiers et de la société, et compte tenu des charges imposées par la protection de l'environnement.

**Al. 2**

La Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, restreindre le droit de propriété.

**Al. 3**

En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation, une juste indemnité est due.

**Al. 4**

- La Confédération prend notamment des mesures afin
- a. d'encourager l'accession des particuliers à la propriété et la répartition équitable de celle-ci;
  - b. de protéger et de favoriser la propriété d'utilité publique et celle qui sert à satisfaire la demande individuelle de terrain;
  - c. de prévenir ou de supprimer une concentration de la propriété foncière qui soit nuisible sur le plan économique ou social;
  - d. d'empêcher ou de résorber par un impôt des bénéfices nuisibles sur le plan économique ou social;
  - e. d'éponger, par un prélèvement opéré en faveur de la collectivité, les plus-values foncières nées de mesures prises par l'Etat.

Herr **Bühler** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 16. Dezember 1982 reichte Herr Nationalrat Bundi eine parlamentarische Initiative ein, mit der eine Neufassung von Artikel 22ter der Bundesverfassung verlangt wird. Der Bund soll ermächtigt werden, die breitgestreute Eigentumsbildung zu fördern, die sozial und volkswirtschaftlich schädliche Konzentration von Grundeigentum zu verhüten und Gewinne aus dem Grundeigentum abzuschöpfen bzw. Mehrwerte zugunsten der Allgemeinheit auszugleichen.

Das Verfahren für die Vorberatung dieser Initiative erfolgte nach den bis Ende 1984 geltenden Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, Art. 21), d. h. ohne Vorprüfung und zeitliche Beschränkungen. Die von der Initiative angesprochenen Grundsatzfragen des Bodenrechts sind seit mehreren Jahrzehnten Gegenstand zahlreicher parlamentarischer und anderer Vorstösse und Arbeiten. Die Kommission hat ihre Arbeit nach einer ersten Sitzung sistiert, um bevorstehende Entscheide im Bereich des Bodenrechts abzuwarten. Nach der Ablehnung der Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1988 und dem Verzicht des Parlamentes auf eine materielle Totalrevision der Bundesverfassung kam die Kommission

zum Schluss, dass ein neuer Bodenrechtsartikel als Grundlage für wünschenswerte bodenrechtliche Massnahmen notwendig sei.

Die Mehrheit der Kommission möchte dieses Anliegen mit einem entsprechenden Auftrag an den Bundesrat verwirklicht wissen, während eine Minderheit der Kommission den Weg über die parlamentarische Initiative begrüsst.

**Erläuterungen der Kommission****1. Ausgangslage**

Am 16. Dezember 1982 reichte Herr Nationalrat Bundi eine parlamentarische Initiative ein, weil sich die Situation auf dem Bodenmarkt trotz der Rezession der 70er Jahre nicht verbessert habe und weil zahlreiche vom Parlament überwiesene Vorstösse zu keinen konkreten Resultaten geführt hätten. Die Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation, mit der eine Aenderung von Artikel 22ter und 22quater verlangt wurde, war umstritten.

Mit seiner Initiative will Herr Nationalrat Bundi:

– Das Grundeigentum sowohl vor dem spekulativen Zugriff, der ungerechtfertigten Preissteigerung und dem schädlichen Gewinnstreben durch Einzelpersonen und Gesellschaften als auch vor unangemessenen Eingriffen von seiten der öffentlichen Hand schützen;

– Zu diesem Zwecke die Bildung eines breitgestreuten Eigentums für natürliche Personen fördern, das Eigentum von gemeinnützigen Körperschaften schützen, das dem persönlichen Grundbedarf dienende Eigentum (Haus oder Wohnung für den Inhaber oder Mieter, Handwerks- oder Gewerbebetriebe, landwirtschaftliches Gewerbe) begünstigen und Massnahmen gegen die zunehmende Konzentration des Grundbesitzes ermöglichen.

Der Initiant begründete seine Initiative an der Sitzung vom 10. August 1983 wie folgt (Auszug aus dem Protokoll S. 2–8).

«Der unvermehrbar, als Grundlage allen Lebens dienende Boden wird in der Schweiz immer teurer und für immer weniger Bürger und Bürgerinnen verfügbar. Die Schweiz weist im internationalen Vergleich die niedrigste Wohneigentumsquote auf. Sie ist das einzige Land, dessen Eigentumsquote in der Nachkriegszeit bis in die späten 70er Jahre ständig zurückging. In den letzten Jahren konnte sie dank stärkerem Eigentumswohnanteil geringfügig angehoben werden. 1980 wohnten nur 30 Prozent in einer eigenen Wohnung. Fast zwei Drittel der Schweizer wohnen in Miets- und Genossenschaftswohnungen. 1960 befanden sich 73 Prozent der Wohnungen im Eigentum von natürlichen Personen, 1980 nur noch 68 Prozent. 1960 gehörten 20 Prozent der Wohnungen Gesellschaften und Genossenschaften, 1970 waren es 25 Prozent.

Eine Statistik über die Bodenpreise in der Schweiz gibt es nicht. Zahlreiche Beispiele aus den verschiedensten Regionen belegen aber die enorme Preissteigerung in den letzten 20 Jahren, die sich unmittelbar auf die Mietzinse auswirkt. Diese Situation steht im krassen Gegensatz zum Grundsatz der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen.

Die Bodenproblematik macht sich nicht nur in den Städten und Agglomerationen bemerkbar, sondern auch im Alpenraum. Wie eine wissenschaftliche Studie 1982 nachweist, kristallisiert sich in touristisch entwickelten Zentren und deren Umgebung zunehmend die Baulandverknappung und -verteuerung zuungunsten der ortsansässigen Bevölkerung als einer der hauptsächlichsten negativen Effekte heraus. Bedeutende Veräusserungen von einheimischem Grundeigentum an ausserlokale Akteure wirken sich preissteigernd im lokalen Bodenmarkt aus. Die Bodenpreisentwicklung trug zur Verdrängung des landwirtschaftlichen Produktionsraumes bei und führte dazu, dass bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen innerhalb der Bauzone für Landwirte keine ertragssichernde Basis mehr abgeben (Pachtzinsen bzw. Vermögenssteuern). Der Privatisierung von Gewinnen aus dem Grundstückhandel steht die Sozialisierung von Kosten gegenüber. Der Wohnraum für Ortsansässige mit mittleren und tieferen Einkommen, landwirtschaftliche und gewerbliche Produktionsflächen innerhalb der Bauzone sowie der Fortbestand traditioneller Hotelbetriebe sind existentiell stark gefährdet, sofern nicht grundlegende Veränderungen im Bodenrecht vor-

genommen werden. (B. Walder und A. Werder, Probleme der touristischen Entwicklung in der peripheren Region Unterengadin, in «Tourismus und regionale Entwicklung», herausgegeben von Prof. Krippendorf, Messerli und Hänni, Diessendorf 1982).»

Zum vorgeschlagenen Verfassungstext:

**Absatz 1:** Die Privateigentumsordnung soll beibehalten werden. Die Eigentumsfreiheit ist ein Grundrecht. Dieses soll sich im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft entfalten können. Es darf aber auch in dem Masse eingeschränkt werden, als ein überwiegendes öffentliches Interesse es rechtfertigt. In diesem Zusammenhang wird auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums postuliert. Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen.

**Absatz 2:** Mit der gewählten Formulierung bleibt die Gesetzgebung im Hinblick auf Eigentumsbeschränkungen vorbehalten. Dieser Vorbehalt gilt auch gegenüber Absatz 1, der also nicht als Verfassungstext für sich allein direkt anwendbar ist.

**Absatz 3:** Im Unterschied zur geltenden Ordnung wird die angemessene anstatt der vollen Entschädigung postuliert. Die geltende Ordnung bietet Schwierigkeiten bei der Grenzziehung zwischen den entschädigungslosen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen und den zu entschädigenden materiellen Enteignungen. Die angemessene Entschädigung ist daher besser geeignet, den tatsächlichen Schaden bei Eigentumsbeschränkungen zu berücksichtigen. Bei der Ermittlung der Entschädigung ist sowohl auf die Interessen des Eigentümers als auch auf diejenigen der Allgemeinheit gebührend Rücksicht zu nehmen. Die Interessen einer natürlichen Person, die ihr Eigentum selber nutzt und bewirtschaftet, sollen bei dieser Abwägung ein stärkeres Gewicht erhalten. Das Entschädigungsrecht soll sich also an einer gemeinsam erbrachten Leistung, welche hinter dem Wert des Bodens steht, sowie an der Bedeutung des Bodens für die Allgemeinheit orientieren (vgl. Schutz der Oberengadiner-Seenlandschaft).

**Absatz 4:** Zur Gewährleistung der Sozialpflichtigkeit des Bodens soll der Bund insbesondere Vorkehrungen treffen können:

- Förderung einer angemessenen und breitgestreuten Eigentumsbildung der natürlichen Personen. Dazu sind mehrere Massnahmen denkbar. Es soll vor allem der Zugang für Leute aus bescheidenen Einkommensschichten zu Wohnungs- und Grundeigentum ermöglicht und erleichtert werden: dem Wohnungssuchenden zu einer Wohnung, den Handwerks- und Gewerbetreibenden zum notwendigen Betriebsareal, den selbstbewirtschaftenden Landwirten zu ihrem Landwirtschaftsbetrieb.

- Bekämpfung der Spekulation mit dem Boden. Sozial und volkswirtschaftlich schädliche Gewinne mit dem Boden sind zu verhindern (diese Begriffe sind z. B. im Kartellgesetz konkretisiert).

Der nicht leistungsbedingte Wertzuwachs von Grund und Boden muss auf das für das Funktionieren des Marktes notwendige Ausmass beschränkt werden; dabei ist auf eine engere Verbindung von Eigentum und Leistung zu achten.

- Verhinderung einer übermässigen Konzentration an Grundeigentum. Dies kann erreicht werden, indem Eigentumsformen, welche die Selbstnutzung und Selbstbewirtschaftung des Eigentums durch die natürlichen Personen einschränken, zurückgedrängt werden. Als Rahmen dient auch hier der Begriff des sozialen oder volkswirtschaftlichen Schadens.

- Ausgleich der realisierten Mehrwerte beim Eigentum, die durch staatliche Vorkehrungen geschaffen wurden, zugunsten der Allgemeinheit. Hiezu ist eine Rahmengesetzgebung des Bundes denkbar, welche einheitliche Besteuerungsgrundsätze für kantonale Grundstückssteuern festlegt.

## 2. Arbeiten der Kommission

Die Kommission führte am 10. August 1983 eine erste Sitzung zur Vorprüfung der Initiative durch. Dabei hörte sie den Initianten an und liess sich über den Stand der Bodenrechtsdiskussion in der Schweiz, die in der Bundesverwaltung geplanten Massnahmen sowie die Eigentumsverfassungen in den umlie-

genden Staaten informieren. Nach einer ersten Prüfung der Initiative beschloss die Kommission, ihre Beratung bis zum Vorliegen der Ergebnisse von verwaltungsinternen Arbeiten (Totalrevision der Bundesverfassung, Botschaft zum bäuerlichen Bodenrecht, Ergebnisse der im Dezember 1983 eingesetzten interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Bodenrechtes) auszusetzen und den Nationalrat entsprechend zu informieren. In der Debatte über den Zwischenbericht der Kommission vom 3. Oktober 1983 wurde der Bundesrat aufgefordert, selbst in der Bodenrechtsfrage aktiv zu werden (Amtl. Bulletin 1984, S. 232).

Die Kommission nahm ihre Arbeiten erst nach der Ablehnung der Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation am 17./18. Januar 1989 wieder auf. In der Wintersession 1988 hat das Büro der Kommission zudem die Vorprüfung der am 4. Oktober 1988 eingereichten parlamentarischen Initiative von Herrn Nationalrat Moritz Leuenberger (88.236) übertragen, mit der auf dem Dringlichkeitsweg ein Preisstopp und eine Preiskontrolle für den nicht landwirtschaftlich genutzten Boden verlangt wurden. In Übereinstimmung mit den beiden Initianten stellte die Kommission fest, dass sich die Situation auf dem Bodenmarkt in den letzten Jahren erneut verschlechtert habe (Höhe der Bodenpreise, Ansteigen der Hypothekarzinssätze, ausgetrockneter Wohnungsmarkt usw.) und der Bundesrat trotz zahlreichen Anträgen nichts Konkretes zur Lösung der Probleme vorgelegt hat.

Die Kommission war sich darin einig, dass nun gehandelt werden müsse. Was die Initiative von Herrn Bundi betrifft, war sich die Kommission über das weitere Vorgehen allerdings nicht einig. Mit Stichtscheid des Präsidenten beschloss sie schliesslich, eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung von neuen Vorschlägen für einen Bodenrechtsartikel in der Bundesverfassung einzusetzen.

Die Arbeitsgruppe legte der Kommission nach 2 Sitzungen einen Bericht vor, in welchem sie die mit Vertretern der Bundesverwaltung ausgearbeiteten Vorschläge unterbreitete (vgl. Punkt 3, 4 und 5). Weiter beschloss die Kommission, die Initiative von Herrn Leuenberger abzulehnen und dem Nationalrat als Sofortmassnahme die Einführung einer Sperrfrist für die Weiterveräusserung von nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken vorzuschlagen (parlamentarische Initiative der Kommission Nr. 89.221 vom 13. März 1989; Bericht der Kommission BBI 1989, S. 178, Stellungnahme des Bundesrates vom 31. Mai 1989, BBI 1989, S. 344). Diese beiden Initiativen wurden in der Sommersession 1989 im Nationalrat diskutiert (Amtl. Bull. 1989, S. 974ff). Während die Initiative von Herrn Nationalrat Moritz Leuenberger abgelehnt wurde, hat der Nationalrat den Beschluss über die Initiative der Kommission ausgesetzt, weil der Bundesrat ein umfassendes Massnahmenpaket für Mitte August in Aussicht stellte. Diese «bodenrechtlichen Sofortmassnahmen im Siedlungsbereich» (89.042, Botschaft des Bundesrates vom 16. August 1989, BBI 1989, S. 483) wurden von beiden Räten in der Herbstsession verabschiedet. Während den Debatten über die Sofortmassnahmen wurde in beiden Räten die Frage nach der Verfassungsgrundlage aufgeworfen. Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes hat sich in der Sommersession im Nationalrat dazu wie folgt geäussert: «Ich darf im übrigen Herrn Nationalrat Bundi mitteilen, dass der Bundesrat mein Departement beauftragt hat, längerfristig auch die Verfassungsgrundlagen zu überprüfen, weil gerade die Zusammenstellung dieses Sofortmassnahmenpaketes den doch recht engen Handlungsspielraum aufgezeigt hat, den wir auf bodenpolitischem Gebiet der Verfassung wegen haben. Der Bundesrat ist allerdings der Meinung, dass bei einer so delikaten und auch schwierigen Frage wie den neuen Bodenrechts-Verfassungsbestimmungen der richtige Vorgehensweg wahrscheinlich doch eher über eine Expertenkommission als über die Beratung in einer parlamentarischen Kommission Ihres Rates sein wird.» (Amtl. Bull. 1989, S. 1002).

An ihrer Sitzung vom 26. Oktober 1989 nahm die Kommission vom Bericht ihrer Arbeitsgruppe über einen neuen Bodenrechtsartikel und von der vom Bundesrat geplanten Vorgehensweise auf dem Gebiet des Bodenrechtes Kenntnis und

diskutierte die darin aufgeworfenen Fragen und gestellten Antworten.

### 3. Braucht es eine neue Verfassungsbestimmung?

Gestützt auf bestehende Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sind in den letzten Jahren einige Massnahmen im Bereich des Bodenrechtes ergriffen und vorgeschlagen worden. Zu erwähnen sind das bauerliche Bodenrecht (Botschaft Nr. 88.066 vom 19. Oktober 1988), das neue Miet- und Pachtrecht (BV Art. 34septies vom 7. Dezember 1986; OR-Revision, die am 15. Dezember 1989 vom Parlament verabschiedet wurde), das Bundesgesetz über die Steuerharmonisierung (Botschaft Nr. 83.043 vom 25. Mai 1983, Art. 15 Regelung der Grundstücks- und Vermögenssteuer, wobei zwischen den beiden Räten noch Differenzen offen sind), raumplanerische Massnahmen (Revision des Raumplanungsgesetzes, Vorschlag der Expertenkommission vom 21. November 1988, Revision der Verordnung zum Raumplanungsgesetz), Wohneigentumsförderung mit Mitteln der 2. und 3. Säule und Vorschriften für institutionelle Anleger. In der Kommission war auch die Meinung unbestritten, dass die vom Initianten geforderte Erwähnung der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums nicht notwendig ist, da sie aufgrund der bestehenden Verfassung gegeben sei.

Trotz zahlreichen bodenrechtlichen Bestimmungen enthält die Bundesverfassung kein vollständiges eigentums- und bodenpolitisches Konzept. Dem Bund fehlen insbesondere Kompetenzen für die von der Kommission als notwendig erachteten Massnahmen gegen die Konzentration des Grundeigentums und gegen die Bodenspekulation (Abschöpfung von Planungsmassnahmen und Vorschriften für den Einsatz von Mitteln aus Grundstücksgewinnsteuern). Es fehlen teilweise auch Kompetenzen für Förderungsmassnahmen (z. B. Erwerb von Grundeigentum durch den Eigennutzer) oder etwa für die Einführung eines limitierten Vorkaufsrechts für Mieter oder ein Vorkaufsrecht für Gemeinwesen.

Die Verfassungsgrundlagen sollen aber auch zum Schutz des unverbauten Bodens als Lebensraum und Existenzgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen ergänzt werden.

In seiner Antwort auf die Interpellation Loretan vom 25. Mai 1988 schreibt der Bundesrat: «Bestehendes Bodenrecht reicht nicht aus, um den Boden haushälterisch und vielfältig zu nutzen und das Grundeigentum zu fördern.»

Die Kommission kam an ihrer Sitzung vom 26. Oktober 1989 mit 17 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen zum Schluss, dass eine Verfassungsgrundlage ausgearbeitet werden soll.

### 4. Wer soll einen neuen Verfassungsartikel ausarbeiten?

Die Kommission war eindeutig der Meinung, dass einem neuen Verfassungsartikel erste Priorität zukommen soll. Damit weicht sie vom Vorgehenskonzept des Bundesrates ab, der erst nach Ausarbeitung eines Anschlussprogrammes an die bodenrechtlichen Sofortmassnahmen die Frage eines Verfassungsartikels prüfen möchte.

Trotz dieser Prioritätensetzung erachtet es die Mehrheit der Kommission als sinnvoll, mit einer Motion den Bundesrat zu beauftragen, einen entsprechenden Entwurf auszuarbeiten, weil man auf diesem Wege schneller und sicherer zum Ziel komme. Die Minderheit der Kommission bezweifelt, dass der Bundesrat angesichts seiner Prioritätenordnung zügig handeln werde. Das Parlament müsse in dieser wichtigen Frage das Heft in der Hand behalten. Die mit einem Bodenrechtsartikel zusammenhängenden Fragen seien bereits breit diskutiert worden, so dass sofort gehandelt werden könne. Die Kommission könne selbst Experten beiziehen und den Bundesrat beauftragen, eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Minderheit befürchtet zudem, dass eine Motion im Ständerat scheitern könnte. Sie beantragt deshalb, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Falls dieser Antrag vom Rat nicht angenommen wird, beantragt sie, ihrer Motion zuzustimmen.

### 5. Was soll ein neuer Verfassungsartikel enthalten?

Die von der Kommission eingesetzte Arbeitsgruppe unterbreitete der Kommission einen föderalistisch und einen zentralistisch ausgestalteten Verfassungsartikel; beide Varianten ent-

halten Zielnormen und Gesetzgebungsaufträge, dies im Gegensatz zum Raumplanungsartikel 22quater, der dem Bund nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz einräumt. Entgegen dem Initianten hat die Arbeitsgruppe auch einen separaten Verfassungsartikel vorgeschlagen. Damit will sie klar festhalten, dass an der Eigentumsordnung von Artikel 22ter nichts geändert werden soll.

Die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Zielnorm lautet wie folgt: «Der Bund und die Kantone fördern im Rahmen ihrer Zuständigkeit die breite Streuung des Grundeigentums namentlich für den Eigenbedarf und setzen sich gegen die volkswirtschaftlich und sozial schädigende Konzentration von Grundeigentum sowie gegen die Bodenspekulation ein.» Dieser allgemeine Auftrag betrifft einerseits die breite Streuung des Grundeigentums. Dabei wird der Förderung des vom Eigentümer selbst benutzten Eigentums Priorität eingeräumt. Dieses Postulat ist bisher in der Bundesverfassung nur teilweise verwirklicht, so in Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b (Festigung des bauerlichen Grundbesitzes), Artikel 34quater Absatz 6 (Förderung der Selbstversorgung in Zusammenarbeit mit den Kantonen), Artikel 34sexies (Förderung besonders auch Verbilligung des Wohnungsbaus sowie des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum). Eine neue Verfassungsnorm würde Lücken vor allem für den städtischen Bereich des Bodenrechtes füllen.

Ferner wird die Verhütung der Konzentration des Grundeigentums und der Bodenspekulation in Auftrag gegeben. Darin liegt der verfassungsrechtliche Schwerpunkt des Absatzes.

Mit diesem Absatz werden schliesslich Ziele gesetzt, die bei der Ausübung bestehender Kompetenzen zu beachten sind. Bestehende Bundeskompetenzen können damit auch in den Dienst dieser Ziele gestellt werden. Die Kommissionsmehrheit und -minderheit haben diesen Vorschlag in ihren Motionstexten übernommen (Ziff. 4 bzw. Ziff. 1).

Die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Gesetzgebungsaufträge an Bund und Kanton fanden Eingang in die Texte der Kommissionsmehrheit bzw. -minderheit.

Mit der Ziffer 3 (Kommissionsmehrheit) bzw. Ziffer 2 Buchstabe b (Kommissionsminderheit) wird die Ausarbeitung einer Verfassungsgrundlage für ein limitiertes Vorkaufsrecht verlangt, wobei die Kommissionsmehrheit dieses Recht auf das selbstgenutzte Grundeigentum beschränken will. Die Kommissionsminderheit erachtet das Vorkaufsrecht für Gemeinwesen als dringend notwendiges Instrument für eine sinnvolle Bodenpolitik.

Der Bund soll neu die Kompetenz erhalten, die Abschöpfung von Spekulationsgewinnen und den Ausgleich von Planungsmehrwerten zu regeln, dies in Ergänzung von Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes (gestützt auf Art. 22quater BV) und des von den Räten noch nicht definitiv beschlossenen Artikels 15 Absatz 2 Buchstabe e des Bundesgesetzes über die Steuerharmonisierung, Vorlage 83.043 (gestützt auf Art. 42quinquies BV). Hierin sind sich die Kommissionsmehrheit (Ziff. 4) und die Kommissionsminderheit (Ziff. 2c) einig. Sie sind sich auch darin einig, dass für die Veröffentlichung des Grundstückserwerbs eine Verfassungsgrundlage zu schaffen ist (vgl. auch die Debatten im National- und Ständerat zu den «bodenrechtlichen Sofortmassnahmen», Herbstsession 1989, Amtl. Bull. 1989, S. 1308ff).

Die Kommission ist ferner der Ansicht, dass der Raumplanungs- und der Umweltschutzartikel (Art. 22quater und 24septies BV) nicht ausreichen, um den Boden, insbesondere den unverbauten Boden, angemessen zu schützen. Sie fordert deshalb einstimmig eine entsprechende Verfassungsbestimmung (Ziff. 6 bzw. Ziff. 2 Bst. e des Motionstextes).

Die Kommissionsminderheit hat schliesslich zwei weitere von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Punkte aufgenommen. Sie möchte dem Bund Kompetenzen einräumen für die Einschränkung des Grundstückserwerbs als reine Kapitalanlage und der Veräusserung und Belastung von Grundstücken (Ziff. 2 Bst. a). Die Kommissionsmehrheit lehnt diese Forderung ab, da der Wohnungsbau heute noch weitgehend im Rahmen der Kapitalanlage realisiert werde und eine Einschränkung der Veräusserung und Belastung von Grundstücken eine Aushöhlung von Artikel 22ter bedeuten könne.

## 6. Dringlichkeit der Massnahmen

Die Kommission unterstreicht die Notwendigkeit, das bodenrechtliche Instrumentarium der Bundesverfassung zu ergänzen. Diese Massnahme gehört in das Programm zur Ablösung der in der Herbstsession 1989 gefassten dringlichen bodenrechtlichen Beschlüsse.

M. Bühler présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Le 16 décembre 1982, le conseiller national Bundi a déposé une initiative parlementaire demandant la modification de l'article 22ter de la Constitution fédérale. La Confédération doit être habilitée à encourager l'accession des particuliers à la propriété et la répartition équitable de celle-ci, à prévenir une concentration de la propriété foncière qui serait nuisible sur le plan économique et social, de même qu'à résorber les bénéfices fonciers ou à éponger les plus-values foncières par un prélèvement opéré en faveur de la collectivité.

La procédure d'examen préalable de cette initiative était conforme aux dispositions, en vigueur jusqu'à fin 1984, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, art. 21); en d'autres termes, le projet n'a pas été soumis à la procédure de préavis, ni à un délai. Cela fait plusieurs décennies que les questions de principe relevant du droit foncier soulevées par l'initiative font l'objet de nombreux travaux et interventions parlementaires ou autres. La commission a suspendu ses travaux après une première séance afin d'attendre les décisions en vue dans le domaine du droit foncier. Après le rejet de l'«initiative ville-campagne» contre la spéculation foncière lors du scrutin du 4 décembre 1988 et la renonciation du Parlement à une révision totale de la Constitution fédérale sur le fond, la commission est parvenue à la conclusion qu'un nouvel article en matière de droit foncier était nécessaire afin de faciliter l'introduction de mesures dans ce domaine.

La majorité de la commission souhaite faire une proposition dans ce sens au Conseil fédéral afin qu'il concrétise ce projet; la minorité, quant à elle, est favorable au dépôt d'une initiative parlementaire.

### Explications de la commission

#### 1. Situation de départ

Le 16 décembre 1982, M. Bundi, conseiller national, a déposé une initiative parlementaire parce que la situation sur le marché immobilier ne s'était pas améliorée malgré la récession des années septante, que de nombreuses interventions transmises par le Parlement n'avaient pas eu de résultat concret et que l'«initiative ville-campagne» contre la spéculation foncière, qui exigeait une modification des articles 22ter et 22quater de la constitution, était contestée.

L'initiative de M. Bundi, conseiller national, vise les objectifs suivants:

– protéger la propriété foncière contre l'emprise des spéculateurs, empêcher une flambée injustifiée des prix, lutter contre les effets fâcheux de la cupidité tant des particuliers que des sociétés, ainsi que parer les interventions intempestives des pouvoirs publics;

– à cet effet, encourager l'accession des particuliers à la propriété ainsi que la répartition équitable de celle-ci, protéger la propriété des collectivités d'utilité publique, avantager la propriété servant à couvrir les besoins fondamentaux de l'intéressé (maison ou autre habitation du propriétaire ou du locataire, exploitation artisanale, commerciale et agricole) et prendre des mesures contre la concentration croissante de la propriété foncière.

Lors de la séance du 10 août 1983, l'auteur de l'initiative a motivé cette dernière comme il suit (extrait du procès-verbal, p. 2-8):

«Le sol, ce bien non extensible servant de base de subsistance à tout être vivant, ne cesse de renchérir en Suisse et devient par conséquent de moins en moins accessible aux citoyennes et citoyens. Comparativement aux autres pays, la Suisse présente le plus faible taux de propriété du logement. Elle est le seul pays où le taux de propriété n'a cessé de décroître durant l'après-guerre jusqu'à la fin des années septante. Ces der-

nières années, grâce à un accroissement du nombre d'appartements en copropriété, ce taux a augmenté quelque peu. En 1980, seulement 30 pour cent de la population était propriétaire de son logement. Les deux tiers des Suisses, pour ainsi dire, habitent des appartements locatifs ou appartenant à une coopérative. En 1960, 73 pour cent des appartements étaient aux mains de personnes physiques, contre 68 pour cent en 1980. En 1960, 20 pour cent des appartements étaient la propriété de sociétés ou de coopératives; en 1970, cette proportion était de 25 pour cent.

Il n'existe pas de statistique sur les prix du terrain en Suisse. Toutefois, nombre d'exemples concernant les régions les plus diverses illustrent l'augmentation massive des prix ces 20 dernières années, majoration qui s'est directement répercutée sur les loyers. Cette situation est parfaitement contraire au principe du bien-être collectif des Confédérés.

Loin de n'affecter que les villes et les agglomérations, ces problèmes sont aussi ressentis dans la région alpine. Une étude scientifique effectuée en 1982 fait apparaître, parmi les principaux effets négatifs, une pénurie croissante du terrain à bâtir et une augmentation du prix de ce dernier dans les centres touristiques et leurs alentours, au détriment de la population locale. Des aliénations importantes de biens-fonds locaux à des acheteurs de l'extérieur (essentiellement du Plateau suisse et de l'étranger) ont fait grimper les prix sur le marché foncier régional. La hausse des prix du terrain a contribué à réduire l'espace réservé à la production agricole de sorte que, à l'heure actuelle, des surfaces dans la zone agricole exploitées jusqu'alors par les agriculteurs ne permettent plus d'assurer la subsistance de ces derniers (fermages, impôts sur la fortune). A la privatisation des gains réalisés sur les transactions foncières s'oppose la socialisation des frais. Si le droit foncier ne fait pas l'objet de modifications fondamentales, les régions habitées par la population locale à revenu moyen ou faible, les surfaces réservées à la production agricole, artisanale et commerciale situées dans la zone à bâtir ainsi que les exploitations hôtelières traditionnelles sont fortement menacées dans leur existence même. (Traduction libre de la contribution de B. Walter et A. Werder, «Probleme der touristischen Entwicklung in der peripheren Region Unterengadin» dans l'ouvrage *Tourismus und regionale Entwicklung* des professeurs Krippendorf, Messerli et Hänni, Diessenhofen 1982)».

Commentaire du texte constitutionnel proposé:

Premier alinéa: Le régime de la propriété privée doit être maintenu. La liberté de la propriété est un droit fondamental, qui doit pouvoir s'exercer pleinement dans une économie de marché à dimension sociale. Mais il doit aussi pouvoir être restreint lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie. Dans ce contexte, l'auteur postule aussi que la propriété implique le respect de certaines obligations vis-à-vis de la société. Le sol ne peut être assimilé d'emblée aux autres biens, que ce soit sur le plan économique ou social.

2e alinéa: Compte tenu de la formulation choisie, la législation fait une réserve quant aux restrictions de la propriété. Cette réserve porte aussi sur le premier alinéa, qui n'est donc pas directement applicable comme texte constitutionnel.

3e alinéa: A la différence du régime en vigueur, l'auteur postule une indemnisation juste, et non intégrale. Le régime en vigueur présente des difficultés lorsqu'il s'agit de délimiter les restrictions de la propriété relevant du droit public, sans indemnisation, et les expropriations matérielles devant être indemnisées. De ce fait, l'indemnisation juste permet de mieux tenir compte du dommage réel en cas de restrictions de la propriété. Lorsqu'on fixe l'indemnisation, il convient de prendre en considération tant les intérêts du propriétaire que ceux de la collectivité. Dans le cadre de cette évaluation, les intérêts des personnes physiques qui utilisent et exploitent elles-mêmes leur propriété seront pris davantage en considération. Le droit à l'indemnisation doit donc prendre en compte, au-delà de la valeur du terrain, l'utilité communautaire qu'il revêt et sa signification pour la communauté. (cf. protection de la région des lacs de Haute-Engadine).

4e alinéa: Afin de garantir le respect des obligations que la propriété foncière implique vis-à-vis de la société, la Confédération doit pouvoir prendre notamment les mesures suivantes:

– Encourager l'accès des personnes physiques à la propriété et la répartition équitable de celle-ci. Plusieurs mesures sont envisageables à cet effet. Il s'agit avant tout de permettre et de faciliter l'accès des personnes à revenu modeste à la propriété de logements et de biens-fonds, à savoir d'un appartement dans le cas des personnes en quête d'un logement, de la superficie nécessaire dans celui des entreprises artisanales ou commerciales et d'une exploitation agricole dans celui des agriculteurs indépendants.

– Lutter contre la spéculation foncière. Il convient d'empêcher les bénéfices fonciers nuisibles sur le plan économique et social. Ces notions figurent d'ailleurs déjà dans la loi fédérale sur les cartels. L'accroissement de la valeur du terrain non lié à une prestation doit être limité à des proportions permettant au marché de bien fonctionner; il devrait notamment y avoir un lien plus étroit entre la propriété et la prestation.

– Prévenir une concentration excessive de la propriété foncière. Pour ce faire, il convient d'éviter les formes de propriété qui limitent l'exploitation et l'usage personnels de la propriété par les personnes physiques. La notion de dommage social ou économique doit aussi servir de référence en l'occurrence.

– Eponger, par un prélèvement opéré en faveur de la collectivité, les plus-values foncières nées de mesures prises par l'Etat. Dans ce contexte, on pourrait envisager une loi-cadre sur le plan fédéral, qui fixerait des principes homogènes en matière d'impôts cantonaux sur les bénéfices fonciers.

## 2. Travaux de la commission

Le 10 août 1983, la commission a tenu une première séance en vue de l'examen préalable de l'initiative. A cette occasion, elle a entendu l'auteur de cette dernière et s'est informée de l'état de la discussion sur le droit foncier en Suisse, des mesures prévues dans l'administration fédérale ainsi que des dispositions régissant la propriété dans les Etats environnants. Après un premier examen de l'initiative, la commission a décidé de suspendre ses travaux jusqu'à ce qu'on connaisse les résultats d'études effectuées au sein de l'administration (révision totale de la Constitution fédérale, message relatif au droit foncier rural, résultats du groupe de travail interdépartemental mis en place en décembre 1983 en vue d'étudier l'évolution du droit foncier) et d'informer en conséquence le Conseil national. Lors du débat sur le rapport intermédiaire de la commission daté du 3 octobre 1983, le Conseil fédéral a été chargé de s'engager davantage dans le domaine du droit foncier (BO 1984 p. 232).

La commission n'a repris ses travaux que les 17 et 18 janvier 1989, après le rejet de l'«initiative ville-campagne contre la spéculation foncière». Au cours de la session d'hiver 1988, le Bureau a en outre transmis à la commission les résultats de l'examen préalable de l'initiative parlementaire du conseiller national Moritz Leuenberger (88.236), initiative demandant, par le biais d'un arrêté fédéral urgent, un gel des prix et un contrôle des prix de tous les terrains qui ne font pas l'objet d'une exploitation agricole. A l'instar des auteurs des deux initiatives, la commission a constaté que la situation sur le marché immobilier s'était à nouveau aggravée ces dernières années (niveau des prix du terrain, hausse des taux hypothécaires, tarissement du marché du logement, etc.) et que, malgré de nombreuses propositions, le Conseil fédéral n'avait fait aucune suggestion concrète en vue de résoudre ces problèmes.

Tous les membres de la commission étaient d'avis qu'il était temps d'agir. Mais, en ce qui concerne l'initiative de M. Bundi, des divergences sont apparues quant à la manière de procéder. Finalement, le président ayant départagé les voix, la commission a décidé de charger un groupe de travail d'élaborer de nouvelles propositions en vue de l'adoption d'un article constitutionnel relevant du droit foncier.

Après deux séances, le groupe de travail a soumis à la commission un rapport contenant les propositions élaborées avec des représentants de l'administration fédérale (cf. points 3, 4 et 5). En outre, la commission a décidé de rejeter l'initiative de M. Leuenberger et de proposer au Conseil national, à titre de mesure d'urgence, l'introduction d'un délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles (initiative parlementaire

de la commission No 89.221 du 13 mars 1989; rapport de la commission FF 1989 I 1318, rapport écrit du Conseil fédéral du 31 mai 1989 FF 1989 II 677). Lors de la session d'été 1989, ces deux initiatives ont été discutées au Conseil national (BO 1989 p. 974 ss). Alors que l'initiative du conseiller national Leuenberger a été rejetée, le Conseil national a ajourné la décision concernant l'initiative de la commission, vu que le Conseil fédéral a annoncé un ensemble de mesures pour mi-août. Ces «mesures urgentes en matière de droit foncier dans le secteur urbain» (89.042, Message du Conseil fédéral du 16 août 1989, FF 1989 III 165) ont été adoptées par les deux conseils lors de la session d'automne. Pendant les débats sur les mesures d'urgence, la question de la base constitutionnelle a été évoquée. Lors de la session d'été, au Conseil national, le chef du Département fédéral de justice et police a fait le commentaire suivant à ce propos: «Par ailleurs, je peux confirmer au conseiller national Bundi que le Conseil fédéral a chargé mon département de réexaminer également à terme les bases constitutionnelles; cet ensemble de mesures d'urgence a précisé fait apparaître l'étroitesse de la marge de manoeuvre dont nous disposons dans le domaine foncier en raison de la constitution. Le Conseil fédéral est toutefois d'avis que, dans le cas d'une question aussi délicate et difficile que celle concernant les nouvelles dispositions constitutionnelles en matière de droit foncier, la voie correcte passera probablement plutôt par une commission d'experts que par un examen au sein d'une commission parlementaire de votre conseil». (BO 1989 p. 1002).

Lors de sa séance du 26 octobre 1989, la commission a pris connaissance du rapport de son groupe de travail sur un nouvel article en matière de droit foncier et de la voie que le Conseil fédéral compte suivre dans le domaine du droit foncier; elle a en outre discuté les questions soulevées à ce propos ainsi que les propositions qui ont été formulées.

## 3. Une nouvelle disposition constitutionnelle est-elle nécessaire?

En vertu des dispositions constitutionnelles et légales en vigueur, quelques mesures dans le domaine du droit foncier ont été prises ou proposées ces dernières années. Il convient de citer le droit foncier rural (Message 88.066 du 19.10.1988), le nouveau droit de bail à loyer et à ferme (cst. art. 34septies du 7.12.1986; révision du CO adoptée par le Parlement le 15.12.1989), les lois fédérales sur l'harmonisation fiscale (Message 83.043 du 25 mai 1983, art. 15, Impôt sur les gains immobiliers, tout en précisant qu'il existe encore des divergences entre les conseils), des mesures en matière d'aménagement du territoire (révision de la loi sur l'aménagement du territoire, proposition de la commission d'experts du 21.11.1988, révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire), l'encouragement de la propriété du logement par les fonds des 2e et 3e piliers, et des prescriptions pour des investisseurs institutionnels. Au sein de la commission, tous étaient d'avis que la mention des obligations auxquelles est soumise la propriété foncière vis-à-vis de la société, souhaitée par l'auteur de l'initiative, n'est pas nécessaire vu qu'elles sont déjà établies dans la constitution.

Malgré de nombreuses dispositions en matière de droit foncier, la Constitution fédérale n'offre pas de conception globale de la propriété et de la politique foncière. Il manque notamment à la Confédération les compétences nécessaires pour adopter les mesures que la commission considère comme indispensables à la lutte contre la concentration de la propriété foncière et la spéculation immobilière (soumission des plus-values découlant de la planification à l'impôt sur les gains immobiliers et prescriptions sur l'affectation du produit de cet impôt). Il lui manque en partie aussi les compétences qui lui permettraient de prendre des mesures d'encouragement (p. ex. acquisition de propriété foncière pour l'usage personnel) ou d'introduire un droit de préemption limité en faveur des locataires ou un droit de vente pour les collectivités.

La base constitutionnelle devra aussi être complétée en vue de renforcer la protection du sol non construit en tant qu'espace vital et base de subsistance pour les personnes, les animaux et les plantes.

En réponse à l'interpellation Loretan du 25 mai 1988, le Conseil fédéral écrit: «Le droit foncier actuel ne suffit pas pour exploiter le sol de manière économique et diversifiée ainsi que pour encourager la propriété foncière».

Lors de sa séance du 26 octobre 1989, la commission a conclu, par 17 voix contre zéro et deux abstentions, à la nécessité d'élaborer une base constitutionnelle.

#### 4. A qui incombe l'élaboration d'un nouvel article constitutionnel?

La commission était nettement d'avis que la question d'un nouvel article constitutionnel est absolument prioritaire. Sa conception diverge donc de celle du Conseil fédéral qui ne souhaite examiner la question d'un tel article qu'après l'élaboration d'un programme faisant suite aux mesures d'urgence en matière de droit foncier.

Malgré cet ordre de priorités, la majorité de la commission estime judicieux de charger le Conseil fédéral, par le biais d'une motion, d'élaborer un projet dans ce sens, ce procédé étant plus rapide et plus sûr. La minorité de la commission, a quant à elle, douté que le Conseil fédéral puisse agir à bref délai, étant donné l'ordre des priorités qu'il s'est fixé. Elle estime que, vu l'importance de la question, le Parlement doit garder les choses en main. Les problèmes en rapport avec un article relevant du droit foncier ont déjà été discutés de long en large, de sorte qu'il est possible d'agir immédiatement. La commission peut faire elle-même appel à des experts et charger le Conseil fédéral d'ouvrir une procédure de consultation. En outre, la minorité craint qu'une motion échoue au Conseil des Etats. C'est pourquoi elle demande de donner suite à l'initiative parlementaire. Au cas où le conseil n'accepterait pas cette proposition, elle demande l'approbation de sa motion.

#### 5. Que doit contenir un nouvel article constitutionnel?

Le groupe de travail mis en place par la commission a soumis à cette dernière deux propositions d'article constitutionnel: l'une fédéraliste et l'autre de type centralisateur; les deux variantes fixent des objectifs et assignent des mandats de légiférer, contrairement à l'article 22quater concernant l'aménagement du territoire, qui ne confère à la Confédération que la compétence d'élaborer une législation générale. A la différence de l'auteur de l'initiative, le groupe de travail a aussi proposé un article constitutionnel séparé. Par là même, il entend souligner que le régime de la propriété défini à l'article 22ter ne doit subir aucune modification.

La norme définissant les objectifs proposée par le groupe de travail se lit comme il suit: «Dans les limites de leurs compétences, la Confédération et les cantons encouragent la répartition équitable de la propriété foncière, notamment en faveur des personnes qui l'utilisent pour leur propre usage, et luttent contre la concentration de la propriété immobilière dont les effets sur le plan économique ou social sont néfastes, ainsi que contre la spéculation foncière».

Ce mandat général concerne la répartition équitable de la propriété foncière. Il donne donc la priorité à l'encouragement de la propriété servant à l'usage personnel du propriétaire. Jusqu'à présent, ce postulat n'est que partiellement réalisé dans la Constitution fédérale, notamment à l'article 31 bis, 3e alinéa, lettre b (consolidation de la propriété rurale), à l'article 34quater, 6e alinéa (encouragement de la prévoyance individuelle en collaboration avec les cantons) et à l'article 34sexties (encouragement de la construction de logements, notamment par l'abaissement de son coût, et de l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison). Une nouvelle norme constitutionnelle comblerait en premier lieu des lacunes dans le domaine du droit foncier urbain.

En outre, mandat est donné d'éviter la concentration de la propriété et la spéculation foncières. Du point de vue du droit constitutionnel, cet alinéa insiste sur ces points.

Enfin, cet alinéa fixe des objectifs dont il convient de tenir compte dans l'exercice des compétences attribuées. Ainsi, les compétences actuelles de la Confédération peuvent également être utilisées pour atteindre ces buts. La majorité et la minorité de la commission ont repris intégralement cette proposition dans les textes de leurs motions (ch. 4 et ch. 1).

Les mandats de légiférer que le groupe de travail propose de donner à la Confédération et aux cantons ont été intégrés dans les textes de la majorité comme de la minorité de la commission.

Le chiffre 3 (majorité de la commission) et le chiffre 2, lettre b (minorité de la commission) exigent l'élaboration d'une base constitutionnelle limitant le droit de vente, la majorité de la commission voulant restreindre ce droit à la propriété servant à l'usage personnel du propriétaire. La minorité de la commission, quant à elle, considère le droit de vente pour les collectivités comme un instrument indispensable à une politique foncière judicieuse.

A l'avenir, la Confédération devra être habilitée à réglementer l'imposition de gains découlant de la spéculation foncière et la compensation de plus-values dues à la planification, cela en complément de l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire (en vertu de l'art. 22quater cst.) et de l'article 15, 2e alinéa, lettre e de la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale, qui n'a pas encore été définitivement adopté par les Conseils, proposition 83.043 (en vertu de l'art. 42quinquies cst.). Sur cette question, la majorité de la commission (ch. 4) et la minorité de cette dernière (ch. 2c) sont du même avis. Elles estiment par ailleurs l'une comme l'autre qu'il convient de créer une base constitutionnelle pour assurer le respect du principe de la publicité de l'acquisition de biens-fonds (cf. aussi les débats au Conseil national et au Conseil des Etats à propos des «mesures d'urgence en matière de droit foncier», session d'automne 1989, BO 1989, p. 1308, 1415, 1533, 1616, 1642, 1805).

En outre, la commission est d'avis que les articles concernant l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement (art. 22quater et 24septies cst.) ne suffisent pas pour protéger le sol, notamment les terrains non construits, de manière adéquate. De ce fait, elle demande à l'unanimité une disposition constitutionnelle allant dans ce sens (ch. 6 et ch. 2, let. f, du texte de la motion).

En conclusion, la minorité de la commission a repris deux autres points proposés par le groupe de travail. Elle souhaite donner à la Confédération les compétences nécessaires pour limiter l'acquisition d'immeubles à des seules fins de placement de capitaux ainsi que l'aliénation de terrains et la création de charges les grevant (ch. 2, let. a). La majorité de la commission rejette cette demande, estimant qu'aujourd'hui la construction de logements s'effectue encore essentiellement dans le but de placer des capitaux et qu'une restriction de l'aliénation d'immeubles et de la création de charges les grevant risquerait de vider de sa substance l'article 22ter.

#### 6. Urgence des mesures

La commission souligne la nécessité de compléter les instruments constitutionnels en matière de droit foncier. Cette mesure doit être intégrée dans le programme faisant suite aux décisions urgentes dans le domaine du droit foncier prises lors de la session d'automne 1989.

#### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben und der Motion der Mehrheit zustimmen.

##### *Minderheit*

(Ott, Ammann, Bäumlín Richard, Bundi, Ruffy, Thür, Weder-Basel)

Der Initiative Folge geben.

(Für den Fall, dass der Rat der Kommissionmehrheit folgt:)

Zustimmung zur Motion der Minderheit.

#### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative et approuver la motion de la majorité.

##### *Minorité*

(Ott, Ammann, Bäumlín Richard, Bundi, Ruffy, Thür, Weder-Bâle)

Donner suite à l'initiative.

(Au cas où le Conseil se rallierait au point de vue de la majorité:)

Approuver la motion de la minorité.

#### Ad 82.224

**Motion der Kommission (Mehrheit)**  
**Bodenrechtsartikel**

**Motion de la commission (majorité)**  
**Article sur le droit foncier**

#### *Wortlaut der Motion vom 6. Februar 1990*

Der Bundesrat wird beauftragt, im Sinne einer Massnahme zur Ablösung des Sofortprogrammes innert nützlicher Frist und in Ergänzung der Artikel 22ter und 22quater der Bundesverfassung eine Botschaft für einen neuen Bodenrechtsartikel vorzulegen. Damit soll die Verfassungsgrundlage geschaffen werden, insbesondere für:

1. Vorkehren zugunsten einer breiten Streuung des Grundeigentums namentlich für den Eigenbedarf;
2. Vorkehren gegen die volkswirtschaftlich und sozial schädliche Konzentration des Grundeigentums;
3. Schaffung von Vorkaufsrechten für selbstgenutztes Grundeigentum, ev. zu begrenzten Preisen;
4. Massnahmen zur Bekämpfung der Spekulation mit Grundeigentum, insbesondere durch die Abschöpfung von Grundstücksgewinnen sowie den angemessenen Ausgleich von Mehrwerten, die durch staatliche Vorkehren entstanden sind;
5. das Oeffentlichkeitsprinzip beim Grundstückserwerb;
6. Verstärkung des Schutzes des unverbauten Bodens als Lebensraum und Existenzgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen.

#### *Texte de la motion du 6 février 1990*

Le Conseil fédéral est prié de présenter en temps utile et en complément de l'article 22ter et 22quater de la Constitution fédérale, un message relatif à un nouvel article de droit foncier, de manière à prendre les mesures susceptibles de relayer le programme d'urgence. La base constitutionnelle doit être ainsi créée pour, en particulier:

1. prendre des dispositions en faveur d'une large répartition de la propriété privée, notamment pour l'usage personnel;
2. prendre des dispositions pour lutter contre la concentration nuisible de la propriété foncière;
3. créer des droits de préemption pour l'usage personnel de la propriété privée, év. à des prix modérés;
4. prendre des mesures de lutte contre la spéculation foncière, en particulier par la réalisation de gains immobiliers ainsi que la compensation appropriée de plus-values résultant de mesures étatiques;
5. assurer le principe de publicité de l'acquisition d'immeubles;
6. renforcer la protection du sol non construit en tant qu'espace vital et base de subsistance pour les personnes, les animaux et les plantes.

#### *Antrag Gysin*

Umwandlung der Motion in ein Postulat.

#### *Proposition Gysin*

Adopter la motion sous forme de postulat.

#### Ad 82.224

**Motion der Kommission (Minderheit)**  
**Bodenrecht**

**Motion de la commission (minorité)**  
**Droit foncier**

#### *Wortlaut der Motion vom 6. Februar 1990*

Der Bundesrat wird beauftragt, im Sinne einer Massnahme zur Ablösung des Sofortprogrammes innert nützlicher Frist und in Ergänzung der Artikel 22ter und 22quater der Bundesverfassung eine Botschaft für einen neuen Bodenrechtsartikel vorzulegen.

Darin sollen folgende Elemente enthalten sein

1. Förderung der breiten Streuung des Grundeigentums, namentlich für den Eigenbedarf, und Bekämpfung der volkswirtschaftlich und sozial schädlichen Konzentration von Grundeigentum sowie der Bodenspekulation.
2. Kompetenzen des Bundes für:
  - a. die Einschränkung des Grundstückserwerbs als reine Kapitalanlage und für die Veräusserung und Belastung von Grundstücken;
  - b. die Einräumung von Kaufs- und Vorkaufsrechten an Grundstücken zu begrenzten Preisen;
  - c. die Abschöpfung von Grundstücksgewinnen sowie den Ausgleich von Mehrwerten, die durch staatliche Vorkehren entstanden sind;
  - d. die Sicherstellung des Oeffentlichkeitsprinzips beim Grundstückserwerb;
  - e. die Verstärkung des Schutzes des unverbauten Bodens als Lebensraum und Existenzgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen.

#### *Texte de la motion du 6 février 1990*

Le Conseil fédéral est prié de présenter en temps utile et en complément de l'article 22ter et 22quater de la Constitution fédérale, un message relatif à un nouvel article de droit foncier. Le message tiendra compte des points suivants

1. Encourager une large répartition de la propriété privée, notamment pour l'usage personnel, lutter contre la concentration nuisible de la propriété foncière et contre la spéculation foncière.
2. Donner à la Confédération les compétences pour:
  - a. la limitation de l'acquisition d'immeubles à des fins de placement de capitaux uniquement, ainsi que sur l'alinéation de terrains et la création de charges les grevant;
  - b. la création à des prix modérés de droits d'emption et de préemption grevant les immeubles;
  - c. le prélèvement des gains réalisés sur les immeubles et la compensation de la plus-value due à des mesures prises par l'Etat;
  - d. la garantie du principe de la publicité de l'acquisition d'immeubles;
  - e. le renforcement de la protection du sol non construit en tant qu'espace vital et base de subsistance pour les personnes, les animaux et les plantes.

**Bühler, Berichterstatter:** Wir haben es bei diesem Geschäft mit einer fast achtjährigen Initiative von Ratskollege Martin Bundi zu tun. Er verlangt damit eine Aenderung der bodenrechtlichen Bestimmungen in Artikel 22ter der Bundesverfassung. Sie haben einen schriftlichen Bericht dazu erhalten. Ich kann mich daher sehr kurz fassen.

Die wesentlichen Neuerungen, die mit dieser Initiative angestrebt werden, sind folgende: Eine Relativierung der Eigentumsgarantie: Eigentum soll nur noch im Rahmen der sogenannten Sozialpflichtigkeit gewährleistet sein und bei Enteignungen soll nicht mehr volle, sondern nur noch angemessene Entschädigung geleistet werden.

Die parlamentarische Initiative verlangt dann in Absatz 4, dass der Bund insbesondere Vorkehren treffen soll, um eine breite Streuung des Grundeigentums zu ermöglichen; dasjenige Ei-

gentum, das dem persönlichen Bedarf dient, besonders zu schützen; die schädliche Konzentration von Grundeigentum zu verhüten oder zu beheben; die volkswirtschaftlich und sozial schädlichen Gewinne zu verhindern und Mehrwerte, die durch staatliche Vorkehren geschaffen werden, zugunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen.

Die Kommission setzte nach einer ersten Sitzung im Jahre 1983 die Beratungen bis nach der Volksabstimmung über die Stadt-Land-Initiative aus. Bei Wiederaufnahme der Arbeiten im Januar 1989 war sich die Kommission weitgehend einig, dass sich die Situation auf dem Sektor Boden und Grundeigentum zunehmend verschlechtert hat und sich weiter verschlechtert.

Die Kommission kam mit 17 zu 0 Stimmen, bei 2 Enthaltungen, zum Schluss, dass eine neue Verfassungsgrundlage geschaffen werden soll. Die im letzten Herbst vom Parlament beschlossenen Sofortmassnahmen sind befristet. Wir waren uns auch damals einig, dass diese Sofortmassnahmen keine langfristigen Problemlösungen darstellen. Wenn langfristig wirksame Massnahmen getroffen werden sollen, dann braucht es unseres Erachtens eine etwas erweiterte Verfassungsgrundlage. Dies hat übrigens auch der Bundesrat bereits in der Antwort auf die Interpellation von Kollege Loretan vom 25. Mai 1988 festgehalten. Der Bundesrat schreibt dort: «Das bestehende Bodenrecht reicht nicht aus, um den Boden häuslicher und vielfältig zu nutzen und das Grundeigentum zu fördern.»

Der Bundesrat hatte aber vorgesehen, vorerst ein Anschlussprogramm für diese Sofortmassnahmen auf der bestehenden Verfassungsgrundlage auszuarbeiten und erst anschliessend einen neuen Verfassungsartikel an die Hand zu nehmen. Die Kommission ist aber der Meinung, dass eine neue Verfassungsgrundlage gerade zur Ausarbeitung eines Anschlussprogrammes für die bodenrechtlichen Sofortmassnahmen prioritär an die Hand genommen werden sollte. Für die Kommission stellte sich trotz dieser Prioritätensetzung die Frage, auf welchem Weg eine solche Verfassungsgrundlage geschaffen werden soll. Eine Kommissionsminderheit möchte, wie in der parlamentarischen Initiative aufgezeigt, den Weg über diese parlamentarische Initiativform beschreiten. Für die Mehrheit ist die Bodenfrage viel zu heikel und zu wichtig, um eine neue Verfassungsgrundlage einfach im Schnellzugtempo unter Ausschluss des Bundesrates verwirklichen zu wollen.

Beim Vorgehen über den Weg einer parlamentarischen Initiative wäre unseres Erachtens ein Scherbenhaufen praktisch vorprogrammiert. Eine derart sensible Frage kann nicht gründlich genug vorbereitet und ausdiskutiert werden. Auch wenn einige Skepsis gegenüber Expertenkommissionen durchaus angebracht ist, so dürfte bei dieser heiklen Frage eine gründliche Vorarbeit durch eine Expertenkommission angezeigt sein. Ferner braucht es nach unserer Auffassung eine breit abgestützte Vernehmlassung und insbesondere eine gründliche Aufarbeitung der ganzen Problematik in einer bundesrätlichen Botschaft. Das sind nach unserer Meinung unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche parlamentarische Beratung eines Verfassungsartikels und erst recht für die für ihn notwendige Zustimmung von Volk und Ständen. Ich beantrage Ihnen namens der Kommissionsmehrheit, die parlamentarische Initiative abzulehnen und der Motion der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**M. Houmard**, rapporteur: On peut se demander pourquoi le Parlement traite à nouveau du droit foncier alors que nous avons adopté des mesures urgentes lors des sessions d'été et d'automne 1989.

Le débat d'aujourd'hui porte sur la nécessité plus ou moins urgente d'un nouvel article constitutionnel concernant le droit foncier. En 1982, M. Bundi avait déposé une initiative parlementaire demandant une nouvelle version de l'article 22ter de la constitution. Le Conseil fédéral ne souhaiterait examiner la question d'un nouvel article qu'après l'élaboration d'un programme faisant suite aux mesures d'urgence en matière de droit foncier. La commission chargée d'examiner depuis huit ans l'initiative Bundi a décidé en revanche que l'introduction

d'un nouvel article était prioritaire et devait être traitée dans les meilleurs délais.

Cette divergence entre le Conseil fédéral et la commission étant établie, nous aurons à décider respectivement du sort de l'initiative, de la motion de la majorité, ou encore de la motion de la minorité. Par 12 voix contre 7, la majorité de la commission vous propose de ne pas donner suite à l'initiative Bundi. Elle estime judicieux, en revanche, de charger le Conseil fédéral, par le biais d'une motion, de présenter en temps utile un message relatif à un nouvel article sur le droit foncier. La commission prévoit cet article en complément des articles 22ter et 22quater, et non en modification de ces mêmes articles comme le prévoit l'initiative. La minorité, elle, vous propose de donner suite à l'initiative Bundi. Une telle décision signifierait d'une part l'acceptation de la philosophie de l'initiative et d'autre part que le Conseil national garderait les choses en main et proposerait lui-même un projet de modification à l'article 22ter, le Conseil fédéral étant chargé de mettre ce projet en consultation.

Permettez-moi de rappeler rapidement les points forts des différentes propositions. L'initiative 82.224 demande une modification de l'article 22ter de la Constitution fédérale. Les modifications prévues porteraient sur les éléments suivants: au premier alinéa, si le régime de la propriété privée est maintenu, en revanche la propriété n'est garantie que dans les limites des obligations qu'il faut assumer à l'égard de la société, compte tenu des charges imposées par la protection de l'environnement. Le deuxième alinéa prévoit une restriction de la propriété pour des motifs d'intérêt public. Au troisième alinéa, l'auteur de l'initiative postule, lors d'expropriations, le versement d'une indemnisation juste et non intégrale comme le prévoit le régime actuel. Enfin, le quatrième alinéa donne à la Confédération le pouvoir de prendre des mesures, notamment «afin d'encourager une répartition équitable de la propriété, de favoriser la propriété d'utilité publique, de supprimer une concentration de la propriété foncière nuisible sur le plan économique ou social, de résorber par un impôt les bénéfices nuisibles et d'éponger les plus-values foncières nées de mesures prises par l'Etat».

La majorité de la commission est d'avis que les obligations prévues par l'initiative vis-à-vis de la société ne sont pas nécessaires, étant donné qu'elles sont déjà stipulées dans la constitution. En revanche, votre commission est d'avis que les bases constitutionnelles permettant de prendre des mesures d'encouragement, notamment en faveur de l'acquisition de propriétés foncières à usage personnel et en vue d'accorder un droit de préemption limité en faveur des locataires, manquent partiellement.

Cette situation a incité la commission à vous proposer une motion demandant au Conseil fédéral de présenter, en temps utile et en complément aux articles 22ter et 22quater, un message relatif à un nouvel article de droit foncier, afin de prendre des mesures susceptibles de relayer le programme d'urgence. Le texte de cette motion vous a été distribué. La minorité de la commission favorable à l'initiative vous propose, en cas de rejet de l'initiative, d'accepter sa motion qui est une version modifiée de l'initiative Bundi. Telle est la situation, en résumé.

Au nom de la majorité, je vous invite à ne pas donner suite à l'initiative, à accepter la motion de la majorité et à rejeter la proposition éventuelle de la minorité de la commission.

**Ott**, Sprecher der Minderheit: Ich vertrete die Minderheit der Kommission und spreche zugleich namens der sozialdemokratischen Fraktion.

Auch wenn es sich erwiesen hat, dass im Prinzip die Wirtschaftsfreiheit das stärkere System darstellt als eine zentral gelenkte Wirtschaft, so braucht auch die Wirtschaftsfreiheit in jeder Volkswirtschaft gewisse Randbedingungen. Es ist höchste Zeit, dass wir zu realisieren beginnen, dass wir uns (in einem kleinen Land mit so knappem Boden) auf dem Sektor Bodenmarkt eine absolut gesetzte Wirtschaftsfreiheit inklusive Bodenspekulation nicht mehr leisten können. Die sozialdemokratische Fraktion gibt ihrer Genugtuung darüber Ausdruck, dass heute diese Kommissionsvorlage zur Debatte steht. In

der Kommission war man sich nämlich durch alle Parteien hindurch schliesslich darin einig, dass das, was die von Kollege Bundi vorgelegte parlamentarische Initiative fordert, sachlich notwendig ist. Durchaus alle waren der Meinung, dass wir uns in der Schweiz den Marktauswuchs Bodenspekulation nicht mehr leisten können.

Ich blende kurz zurück, wie es zur Kommissionsvorlage gekommen ist. Vor bald acht Jahren hat Kollege Bundi diese Initiative vorgelegt. Die Grundidee der Initiative bestand im Wunsch nach verfassungsmässigen Grundlagen für das Bodenrecht in der Schweiz. Die Kommission hat die Initiative zunächst auf Eis gelegt, um das Resultat der Stadt-Land-Initiative abzuwarten. Daher die relativ lange Verzögerung in der Behandlung dieses Traktandums. Die Stadt-Land-Initiative ist im Dezember von Volk und Ständen verworfen worden. Nach den Umfragen dürfte die breite Ablehnung hauptsächlich wegen der befürchteten erbrechtlichen Konsequenzen dieser Initiative erfolgt sein.

Nun kamen in der Kommission neue Elemente dazu: Erstens die drastischen Entwicklungen auf dem schweizerischen Bodenmarkt, die vergangenen Herbst zum Paket von Sofortmassnahmen des Bundes geführt haben und auch zu gewichtigen bodenrechtlichen Vorstössen von bürgerlicher Seite im Ständerat; zweitens die Einsicht, dass für die Bekämpfung der Bodenspekulation zurzeit keine Verfassungsgrundlage besteht. Das ist uns durch einen Brief des Bundesamtes für Justiz vom Januar 1989 bestätigt worden.

Aus diesen Gründen kam die Kommission dazu, Ihnen eine Motion vorzulegen, welche im wesentlichen die Anliegen der parlamentarischen Initiative aufnimmt, und zwar als Vorschriften auf Verfassungsebene. Was der Motion, verglichen mit der Initiative, allenfalls fehlt, wird der Initiator selber darlegen können. Es steht dem Motionstext der Mehrheit auch eine Minderheitsfassung gegenüber, welche von unserer Fraktion unterstützt wird. Sie wird durch Herrn Kollege Weder vertreten werden. Allerdings ist diese Minderheitsformulierung des Herrn Weder ein Eventualantrag, denn als Hauptantrag empfiehlt die gleiche Minderheit mit 6 zu 8 Stimmen – dagegen bestand also keine überwältigende Mehrheit –, ein anderes Vorgehen zu wählen.

Wir, die Kommissionsminderheit und mit ihr die sozialdemokratische Fraktion, möchten Ihnen empfehlen, bei der Form der parlamentarischen Initiative zu bleiben, auch wenn die Kommissionsmotion im wesentlichen die gleichen Elemente auf der gleichen Ebene, nämlich auf der Verfassungsebene, vorschlägt. Wir empfehlen Ihnen heute also zu beschliessen, es sei dieser parlamentarischen Initiative Bundi Folge zu geben. Wir empfehlen Ihnen dies, weil in diesem Fall die parlamentarische Initiative der direkte, die Motion aber der indirekte Weg ist. Die parlamentarische Initiative ist arbeitstechnisch in diesem Fall der raschere und einfachere Weg. Er verhindert, dass Zeit verlorengeht und dass die gleiche Arbeit zweimal gemacht wird.

Ihre Kommission, die sich lange mit dieser Initiative und anderen bodenrechtlichen Fragen befasst hat, ist heute durchaus in der Lage, in dieser Materie zu legiferieren. Sie hat Experten angehört, sie hat Expertengutachten zur Hand, sie hat sich vor allem in einem langen Prozess zu einem materiellen Konsens durchgerungen. Sie hat mit dem heute vorgelegten Motionstext die materiellen Eckpfeiler definiert. Sie kann auf dem gefundenen Konsens aufbauen. Der Bundesrat wird gegen die Richtung, die wir heute durch die Motion oder durch die parlamentarische Initiative gewiesen haben, schwerlich etwas einzuwenden haben.

Ich gebe zu, das ist nur eine prozedurale Frage. Aber es ist eine prozedurale Frage, bei der sich in einer nun dringlich gewordenen Angelegenheit sehr viel wertvolle Zeit sparen lässt. Wenn wir heute den Weg der parlamentarischen Initiative beschreiten, so können wir schon in einem halben Jahr einen bereinigten Verfassungstext vorgelegt bekommen. Wenn wir aus einem unnötigen Formalismus heraus den indirekten Weg der Motion wählen, so können wir noch gut weitere drei Jahre warten. Das sind unsere Gründe.

In einer schnelllebigen Zeit, wo die Probleme sich so rasch entwickeln, müssen sich auch bei uns die politischen Organe all-

mählich daran gewöhnen, von Mal zu Mal die jeweils raschere Gangart zu wählen.

Aus diesem Grunde empfehle ich Ihnen – zusammen mit der Kommissionsminderheit und mit der sozialdemokratischen Fraktion –, der parlamentarischen Initiative «Bodenrecht» als Initiative Folge zu geben und eventualiter – falls Sie das nicht wollen – der Formulierung der Motion durch die Minderheit den Vorzug zu geben.

**Weder-Basel:** Die LdU/EVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, der Einzelinitiative Bundi Folge zu geben. Falls dieser Antrag nicht durchkommt, empfiehlt unsere Fraktion, der Minderheit zuzustimmen.

Am 27. Februar sagte Professor Arnold Künzli laut «Basler Zeitung»: «Wohnen im Sinne der liberalen Staats- und Gesellschaftsphilosophie ist ein Menschenrecht.» Er kam zum Schluss, dass dieses Menschenrecht in Wirklichkeit eklatant verletzt wird.

Die Entwicklung auf dem Bodenmarkt ist tatsächlich besorgniserregend. Heute kann sich kaum mehr der Mittelstand ein Eigenheim leisten. Der Grund liegt nicht allein beim Bodenproblem, sondern hier spielt natürlich das Problem der Hypothekenzinssätze eine wesentliche, fast möchte ich sagen: dramatische Rolle. Boden ist unvermehrbar, Boden ist Lebensgrundlage schlechthin wie Wasser und Luft. Ich bin überzeugt: Wenn bei uns die Luft privatisiert wäre, dann hätten sehr viele Leute sehr viel Mühe zu atmen. Die Bodenpreise steigen mit der Bevölkerungszahl, die immer grösser wird, und mit den Ansprüchen an den Boden. Boden ist aber Monopolgut und kann nicht vermehrt werden. Somit stellt sich nach unserer Auffassung die Frage, ob Boden überhaupt als Handelsobjekt in den Preismechanismus der freien Marktwirtschaft passt. Boden kann ja nicht wie Zwilch und Faden oder wie Autos und Kühlschränke beliebig vermehrt werden. Boden bräuchte nach unserer Auffassung – d. h. nach einem grossen Teil unserer Fraktion – eine andere Behandlung, eine Sonderbehandlung. Wir stellen uns das etwa vor wie in Israel, wo Baurecht auf Zeit nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen vergeben wird. 90 Prozent des Bodens in Israel gehören der Allgemeinheit. Damit würde natürlich die Grundrente, die immer vom letzten in der Reihe zu bezahlen ist, also vom Pächter oder vom Mieter, in die Staatskasse fliessen, wohin sie, letztendlich auch gehört.

Uns macht aber auch sehr viel Sorgen, dass sich der Bodenbesitz heute sehr konzentriert. Es ist eine anonyme Schicht von inländischen und ausländischen Kapitalbesitzern, die sich speziell auf dem Bodenmarkt tummeln. 10 bis 15 Prozent der Bevölkerung sind im Besitze von 85 bis 90 Prozent des Bodens der Schweiz. Die übrige Bevölkerung ist also den Bodenbesitzern tribut- und zinspflichtig, von jetzt an bis in alle Ewigkeit.

Es ist aber auch zu sagen, dass der Boden Tummelplatz für Spekulanten wurde. Diese Spekulanten gewinnen arbeitsfreies Einkommen, ja sie können im Schlaf Millionen verdienen – Sie kennen diese Beispiele zur Genüge –, und wenn sie dann aus diesem Schlaf erwachen, dann reinvestieren sie das Kapital, und das Füllhorn giesst sich weiter über sie aus.

Viel Geld wird aber auch mit sehr fragwürdigem Informationsvorsprung verdient. Ich erinnere an die beiden Zürcher Regierungsräte, die Freunden und Bekannten bekanntgemacht hatten, wo eine Zonenplanänderung bevorstünde, und siehe da, auch da wurden Gelder zuhauf verdient.

Dazu kommt die Spekulationserwartung. Boden ist zum Anlagehit schlechthin geworden. Wer Zeit, Geld und Musse hat, wird im Schlafe Millionen verdienen. Wenn wir dieser Entwicklung freien Lauf lassen, gefährden wir aber auch ganz viele soziale Errungenschaften der letzten 30 bis 40 Jahren. Was nützt uns eine anständige AHV-Rente, die für den Lebensunterhalt bestimmt ist, wenn damit die Miete bezahlt werden muss und sie nicht einmal genügt? Wenn wir mit viel Subventionen Bauten erstellen, Kommunalbauten, wie das seinerzeit hiess, und zinsgünstige Bauten, so heisst das nichts anderes, als dass wir auf dem indirekten Weg die Spekulation abzahlen.

Wer von Boden redet, müsste auch vom Hypothekenzins reden, aber dazu ist jetzt keine Zeit, ich kann Ihnen nur sagen –

das ist meine feste Ueberzeugung, und ich weiss, wovon ich rede –, die Hypothekarzinsorgie, die uns jetzt innerhalb eines Jahres anderthalb Prozent Aufschlag gebracht hat, das ist nichts anderes als ein Raubzug gegen die Mieter und Pächter. Anders darf man das nicht betiteln, denn die Banken unterliegen ja nicht der Konkurrenz. Nicht nur die Grossbanken, auch die Kantonalbanken haben da ihre Schuld zu tragen.

Nach meiner Auffassung und nach Auffassung eines Teils unserer Fraktion müssen wir den Boden dem Spiel der Marktkräfte entziehen und das tun, was Israel getan hat. Auf dem Weg dorthin müssen wir ein Vorkaufsrecht zugunsten der Öffentlichkeit verankern, und das steht in der Einzelinitiative Bundi und im Antrag der Kommissionsminderheit, nicht aber in der Motion, die Ihnen die Mehrheit vorschlägt. Wir meinen, man müsse dieses Vorkaufsrecht verankern. Es muss ja nicht eine Pflicht sein, sondern wir müssen auf dem Weg zu einer Aenderung – das kann ja nur in einer Etappe von 30, 40 oder noch mehr Jahren passieren – dafür besorgt sein, dass der Boden letztendlich zurückgekauft und nachher den Pächtern und Bauwilligen nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen zur Verfügung gestellt wird. Wir müssen ein Ende der Bodenpfründe herbeiführen und auch ein Ende der Milliardenrenten, die in sehr wenige Taschen fliessen.

Wo sind die Unterschiede zwischen der Motion und der Einzelinitiative? Die Einzelinitiative Bundi umfasst alles, was es braucht, um eine Aenderung des Bodenmarktes herbeizuführen. Die Kommissionsmehrheit macht bei zwei ganz wesentlichen Punkten nicht mit – ich habe es schon gesagt. Der eine ist das Vorkaufsrecht, da macht die Kommission sehr einschränkend mit. Sie will ja unter Punkt 3 die Schaffung von Vorkaufsrechten für selbstgenutztes Grundeigentum eventuell zu begrenzten Preisen. Das reicht uns bei weitem nicht.

Eine weitere wichtige Differenz liegt dort, wo Herr Bundi die Einschränkung des Grundstückserwerbs als Kapitalanlage fordert. Das ist in der Motion der Kommissionsminderheit unter Buchstabe a. Hier geht es um eine Einschränkung des Grundstückserwerbs als Kapitalanlage. In diesen beiden Punkten haben wir Differenzen, und darum meine ich: Wenn wir das Problem, das ein Jahrhundertproblem ist, je lösen wollen, kommen wir nicht um das Vorkaufsrecht für die Allgemeinheit herum.

Noch etwas zur Motion, die meinen Namen als Erstunterzeichner trägt. Diese Motion ist Ausfluss der Arbeit einer Subkommission unserer Kommission. Da waren auch drei bürgerliche Vertreter dabei. Es müsste eigentlich den bürgerlichen Vertretern in der Kommission, mindestens jenen, die in der Subkommission mitgearbeitet haben, ein leichtes sein, für die Motion der Minderheit einzutreten.

In diesem Sinne danke ich Ihnen jetzt schon dafür.

**Gysin:** Ich spreche zu meinem Antrag auf Umwandlung der Motion der Kommissionsmehrheit in ein Postulat. Sie haben im letzten Herbst verschiedene dringliche Massnahmen beschlossen, die schwere Eingriffe in die Eigentumsfreiheit darstellten. Weiter haben Sie mit der Totalrevision des Mietrechtes ebenfalls mit zum Teil fragwürdigen Einschränkungen des Eigentumsrechtes Beschlüsse gefasst, auf die Sie jetzt bereits den zweiten Streich folgen lassen wollen, nämlich die Verankerung eines Bodenrechtartikels in der Bundesverfassung. Bevor nicht empirisch erhärtete Auswirkungen der dringlichen Bundesbeschlüsse vorliegen, hätte man sich ruhig noch etwas mehr Zeit lassen können. Ich erinnere an den Vorstoss Nabholz, der eine wissenschaftliche Begleituntersuchung der dringlichen Bundesbeschlüsse gefordert hat. Die Ergebnisse dieser Beleituntersuchung müssen unbedingt abgewartet werden. Wenn diese Ergebnisse vorliegen, wird der heute vorliegende Motionstext vielleicht ganz anders aussehen.

Zu den wesentlichen Punkten meines Antrages: Die Initiative Bundi – und damit der Minderheitsantrag Ott – ist meines Erachtens abzulehnen, ebenso der Minderheitsantrag Weder-Basel. Aber die Motion der Kommission ist zum Teil sehr ähnlich wie die Initiative Bundi: Auch die Motion will eine Verfassungsrevision, und auch sie legt das Schwergewicht auf Vorschriften betreffend den Erwerb von Grundstücken. Damit sollen die dringlichen Beschlüsse vom letzten Jahr abgelöst

werden. Nach meiner Ueberzeugung ist bodenpolitisch anderes weitaus wichtiger: Man muss namentlich alles daransetzen, dass endlich genug baureifes Land verfügbar ist, ein Anliegen, das übrigens auch der Bundesrat gutheisst. Dann schmilzt die Spekulation in sich zusammen, denn sie ist nur möglich, solange das Angebot knapp ist. Zudem würden Massnahmen der Bauverdichtung helfen, Boden zu sparen.

Diese Zielsetzungen, die vor allem für die Normalisierung des Marktes wesentlich sind, werden leider in der Kommissionsmotion nicht thematisiert. Ausserdem stellt sich die Frage, wozu es überhaupt eine Verfassungsrevision braucht: Den ersten Punkt (die breite Streuung des Grundeigentums) möchte ich zwar materiell voll bejahen, die Eigentumsförderung ist aber nach der Bundesverfassung heute schon möglich und sogar geboten. Ich verweise auf Artikel 34quater und 34sexies der Bundesverfassung. Hierfür ist darum kein neuer Verfassungsartikel nötig, sondern die leider immer noch fehlenden gesetzlichen Ausführungen zu den vorhandenen Artikeln.

Der zweite Punkt betrifft Massnahmen gegen die Konzentration des Grundeigentums: Wir leiden nicht unter einer grossen Konzentration, das müsste man mir zuerst beweisen. Der Landwirtschaftsboden gehört überwiegend Bauernfamilien; und beim städtischen Boden sind neben der öffentlichen Hand, die viel Grundeigentum besitzt, die natürlichen Personen sowie kleine und mittlere Firmen am stärksten beteiligt. Massnahmen gegen die Konzentration sind darum keineswegs vordringlich. Auch hier gilt es meines Erachtens abzuwarten, was der Bundesbeschluss bringt, der sich mit den institutionellen Anlegern auseinandersetzt.

Vorkaufsrechte nach Ziffer 3 der Motion sind zwar zu erwägen, ich glaube aber, dass normale Vorkaufsrechte wahrscheinlich auch ohne Verfassungsrevision eingeführt würden. Hingegen muss ich gegen eine preisliche Privilegierung des Käufers schwere Bedenken anmelden:

Die Ziffer 4 der Motion wendet sich gegen die Bodenspekulation. Man begegnet der Bodenspekulation am besten mit einem genügenden Angebot, und das ist Sache der Raumplanung, für die wir die Verfassungskompetenz schon lange haben und wo wir seit einiger Zeit auf die dringend notwendige Revision warten.

Das gleiche trifft zu für die letzte Ziffer der Motion: Schutz des unüberbauten Bodens. Hier handelt es sich um die Gestaltung von Zonenordnungen, was wiederum eine gesetzliche Aufgabe im Rahmen der bereits bestehenden Raumplanungskompetenz ist. Uebrigens: Was heisst das, man wolle den überbauten Boden schützen? Soll etwa massiv Bauland wegdekretiert werden? Und wo baut man in diesem Fall die Wohnungen? Die Formulierungen der Motion sind teilweise gefährlich oder zumindest missverständlich. Ich kann mich darum der Motion nicht anschliessen; nach meiner Auffassung ist höchstens ein Postulat angängig.

Ich beantrage Ihnen, den Minderheitsantrag Ott, das heisst die Uebernahme der parlamentarischen Initiative Bundi, sowie den Minderheitsantrag Weder-Basel abzulehnen und den Mehrheitsantrag der Kommission nur in der Form eines Postulates zu überweisen.

**Bundi:** Bald sind es acht Jahre her, seit ich meine Initiative eingereicht habe. Sie wurde in der Kommission mehrmals behandelt und mehrmals aufgeschoben: Zuerst wollte man das Schicksal der Totalrevision der Bundesverfassung abwarten. Die Hoffnungen darauf verfliegen bald, denn es sollte keine materielle Revision geben.

Dann war man der Meinung, es sollten vor einem Entscheid die Konturen des bäuerlichen Bodenrechts bekanntwerden. Diese zeichnen sich unterdessen ab und zeigen, dass die Probleme des allgemeinen Bodenrechts in diesem Zusammenhang nicht abgedeckt werden können.

Dann wollte man die Stadt-Land-Initiative abwarten. Sie wurde bekanntlich verworfen. Aber viele Gegner derselben beteuerten im Abstimmungskampf immer wieder, das Bodenrecht müsse mit anderen Massnahmen trotzdem angegangen werden.

Schliesslich wurden die Sofortmassnahmen im Bodenbereich abgewartet, die im Herbst letzten Jahres erlassen wurden

und in Kraft traten. Danach hat die Kommission endlich meine Initiative definitiv behandelt. Man kann immerhin aufatmen, dass der Leidensweg eines Vorstosses heute sein Ende findet. Die Aktualität meiner Initiative war schon zu Beginn der achtziger Jahre durchaus gegeben. Die Lage hat sich unterdessen trotz gewisser Gegensteuerungsmassnahmen noch wesentlich verschärft. Ich erinnere nur an die folgenden Entwicklungen:

Die Konzentration des Grundbesitzes nimmt weiter zu, das heisst, der Anteil des Grundbesitzes von natürlichen Personen verschiebt sich laufend zugunsten juristischer Gesellschaften; die Anonymisierung des Grundbesitzes nimmt ebenfalls zu; die Bodenpreise steigen nach wie vor, zum Teil enorm. In einzelnen ländlichen Orten wurden letztes Jahr Preise von über 1000 Franken pro Quadratmeter für landwirtschaftlichen Boden erzielt, der zur Ueberbauung freigegeben wurde. Im Durchschnitt bezahlten die Ausländer im Jahre 1988 für jeden Quadratmeter Schweizer Boden 800 Franken.

Das Sofortprogramm konnte wohl das spekulative Moment etwas mildern, jedoch nicht Preissteigerungen Einhalt gebieten. In bezug auf zunehmende Konzentration und zunehmende Preise des Grundeigentums haben wir in der Schweiz einen sozialen Zündstoff. Es entstehen hier volkswirtschaftliche und soziale Schäden, welche eine Mehrheit der Schweizer Bevölkerung betreffen und nicht mehr hingenommen werden können. Diese beiden Elemente bilden denn auch die Kernpunkte meiner Initiative.

Die Aktualität der Problematik zeigt sich aber auch auf raumplanerischem Gebiet. In der dicht bevölkerten Schweiz verschwindet in einem rasanten Tempo immer mehr Kulturland. Es zeichnen sich längerfristig irreversible Fehlnutzungen ab. Für eine definitive Begrenzung des Siedlungsgebietes und eine Schonung der offenen Landschaft wäre es höchste Zeit. Mit den bestehenden Vorschriften und den für die nahe Zukunft ins Auge gefassten flankierenden Massnahmen ist kaum eine Lösung des Problems zu erwarten.

In den letzten Jahren hat aber auch die Qualität des Bodens weitere Beeinträchtigungen erfahren. Trotz relativ fortschrittlicher Umweltschutzgesetzgebung haben die Schäden grössere Ausmasse angenommen. Es ist deshalb notwendig, dass in einem neuen Bodenrechtsartikel auch der Boden als Lebensraum und Existenzgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen geschützt wird. Das ist ein wichtiger Teilbereich der Forderung meiner Initiative nach der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums.

Zur Frage der Notwendigkeit einer neuen Verfassungsgrundlage möchte ich nur das folgende sagen: In diversen Antworten auf parlamentarische Vorstösse erklärte der Bundesrat, für die betreffenden Anliegen fehle es an der verfassungsmässigen Kompetenz. Ganz besonders trifft das zu bei der Feststellung, um den Boden haushälterisch und vielfältig zu nutzen und das Grundeigentum zu fördern, reiche bestehendes Bodenrecht nicht aus.

Im weiteren kam das Bundesamt für Justiz am 10. Januar 1989 in einer Stellungnahme zum eindeutigen Schluss, dass sowohl die Verhütung und Behebung schädlicher Konzentration von Grundeigentum als auch die Verhinderung und Abschöpfung schädlicher Gewinne mit dem Grundeigentum einer zusätzlichen Verfassungsgrundlage bedürften. Im übrigen hat man uns gesagt, dass auch Vorkaufsrechte für das Gemeinwesen einer neuen verfassungsrechtlichen Verankerung bedürften.

Die Notwendigkeit neuer Verfassungskompetenzen ist also zur Genüge ausgewiesen. Es ist darum auch erfreulich, dass die vorberatende Kommission mit 17 zu 0 Stimmen die Frage bejaht hat, dass neue Verfassungsgrundlagen nötig seien. Ich möchte auch meiner Genugtuung Ausdruck geben, dass die Kommission sich einen grossen Teil des Inhaltes meiner Initiative zu eigen gemacht und in ihre Motion verpackt hat. Damit hat sie ihren festen Willen bekundet, im Bodenrechtsbereich einen wichtigen Schritt nach vorne zu tun.

Persönlich möchte ich Sie bitten, der Initiative Folge zu geben, weil wir dadurch den Vorteil haben, dass wir die Dynamik der Weiterentwicklung selber bestimmen und den Rhythmus angeben können. Sollte das nicht möglich sein, möchte ich bit-

ten, mindestens in einer Form der Motion zuzustimmen, aber in keinem Falle dem Antrage von Kollege Gysin.

Herr Kollege Gysin hat vorher in seinem Votum gesagt, man müsse noch weitere wissenschaftliche Untersuchungen abwarten.

Wer von Ihnen ein Abonnement auf die verschiedenen Broschüren der entsprechenden Nationalen Forschungsprogramme bestellt hat, der hat, glaube ich, zur Kenntnis nehmen können, wie massenhaft Papier produziert wird und wie wenig intensiv und brauchbar die Vorschläge sind, die uns bis jetzt in dieser Hinsicht geliefert wurden. Sollen wir also noch Jahre und Jahrzehnte auf weitere wissenschaftliche Untersuchungen warten? Ich glaube, wir wissen, wenn wir wollen, zur Genüge, was heute not tut, und wir müssen auch entscheiden. Das Mindeste, was Sie entscheiden können, ist tatsächlich, einer Motionsfassung zuzustimmen und nicht lediglich einem Postulat.

Ich frage Sie: Wie viele Postulate wollen Sie denn überhaupt in der Bodenrechtsmaterie verabschieden? Ich habe gerade vorhin während des Votums Gysin in der Uebersicht des Bundesamtes für Raumplanung gelesen – Sie können es selber nachkontrollieren: Wir haben in den letzten Jahren in der gesamten Bodenrechtsmaterie etwa vierzig Postulate verabschiedet. Postulate sind unverbindliche Ueberweisungen. Insgesamt haben wir im Bodenrechtsbereich nur etwa zwei bis drei Motionen, also Vorstösse mit verbindlichem Charakter, überwiesen. Ich glaube, heute ist es höchste Zeit, dass wir etwas Entscheidendes tun und nicht wieder mit einem Postulat einfach überhaupt nichts mehr unternehmen wollen.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 20.00 Uhr  
La séance est levée à 20 h 00*

## **Parlamentarische Initiative (Bundi) Bodenrecht**

### **Initiative parlementaire (Bundi) Droit foncier**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	82.224
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.03.1990 - 14:30
Date	
Data	
Seite	339-350
Page	
Pagina	
Ref. No	20 018 360

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

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

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