

Grundbesitz und Stadterweiterung in der Schweiz.

Von Prof. Hans Bernoulli, Basel.

Der Grund und Boden der natürlichen Stadtentwicklungsgebiete ist in der Schweiz meist in kleine Parzellen privaten Grundbesitzes aufgeteilt. Die Grenzen dieser privaten Parzellen bilden eine der größten Schwierigkeiten für die rationelle Entwicklung unserer Städte.

Die bestehenden Parzellen nehmen Rücksicht auf die bestehenden Landstraßen und Ackerwege, ihre Umriss- und Größen entsprechen den Bedürfnissen der Landwirtschaft, die Bauten, die auf diesen Grundstücken errichtet sind, sind vollends auf ländliche und nicht auf städtische Verhältnisse eingestellt.

Die Aufhebung der Parzellengrenzen durch Zusammenkaufen von seiten einzelner oder durch Terraingesellschaften ist ziemlich selten: die verhältnismäßig langsame Entwicklung unserer Städte erschwert ein derartiges Vorgehen. Der Terrinaufkäufer, der sein Terrain nicht rasch überbauen und wieder verkaufen kann, wird durch den Zinsendienst für seine Landhypothecken ruiniert. So muß in der Schweiz der Grund und Boden im Stadterweiterungsgebiet in den meisten Fällen durch gesetzliche Regelung für städtische Bebauung reif gemacht werden.

Für die Aufstellung und Durchführung von städtischen Bebauungsplänen gibt die eidgenössische Gesetzgebung als einzigen Anhaltspunkt die Möglichkeit der *Expropriation im öffentlichen Interesse*, wobei durchaus und einzig an durchgehende Verkehrslinien, Straßen, Bahnen, Kanäle gedacht ist. Bei der Anlage von Sportplätzen, von öffentlichen Gebäuden oder Promenaden versagt dieses Gesetz.

In den verschiedenen Kantonen ist auf verschiedene Art und Weise versucht worden, der die Stadterweiterung hemmenden Privatgrundstücksgrenzen Herr zu werden. Da für die Hauptstraßen Expropriation des nötigen Geländes möglich ist, können die Hauptstraßen in der Regel sinngemäß und ohne allzu große Schwierigkeiten geplant und durchgeführt werden. Die Schwierigkeiten beginnen also erst mit der Bebauung längs der Hauptstraßen und mit der Aufteilung und Bebauung der zwischen den Hauptstraßen liegenden Gevierte.

In Basel können begrenzte Altstadtgebiete durch „*Zonenexpropriation*“ in öffentlichen Besitz übergeführt werden. Die auf dem fraglichen Areal stehenden Bauten werden dann niedergelegt und das nun freie Feld wird neu aufgeteilt und freihändig verkauft. Für unbebaute Außenquartiere kommt ein mühseliges, zeitraubendes Umlegungsverfahren zur Anwendung.

In Genf soll ein Verfahren eingeführt werden, daß in den großen, von den Hauptstraßen eingefassten Bezirken, im Zeitpunkt, da gebaut werden soll, *von den Eigentümern ein Bebauungsplan eingefordert* und keine Baubewilligung erteilt wird, bis der Plan die Genehmigung aller Besitzer erlangt hat.

In Zürich besteht ein ähnliches Verfahren — das sogenannte *Quartierplanverfahren* — seit Jahren; ein bis in alle Einzelheiten ausgearbeitetes Gesetz regelt das Zustandekommen derartiger Nebenstraßenpläne, die Umlegung und Zuteilung der Grundstücke, die notwendigen Abtretungen an die Allmend. Große Gebiete sind mit derartigen Quartierplänen belegt, die nun aber wegen der Schwierigkeit und der Kostspieligkeit des Prozesses auch fast unumstößlich feststehen und jeder freien, nicht vorgesehenen Entwicklung hindernd im Wege stehen.

Ein unerwartetes Ergebnis für die Stadterweiterung hat die Einführung des neuen schweizerischen Zivilgesetzes gebracht. Die für ländliche Verhältnisse bestimmte und eingeführte *Möglichkeit der Errichtung von Baurechten* auf fremdem Land ist in verschiedenen Städten, vornehmlich in Basel, dazu benützt worden, größere Komplexe öffentlichen Landes ohne Einzelparzellierung und ohne Verkauf wie bisher nach dem neuen Gesetz zu verpachten. Damit ist die Möglichkeit gegeben, das öffentliche Land zusammenzuhalten, was für die spätere Entwicklung der heute überbauten Quartiere von außerordentlichem Wert ist. Die künftigen Sanierungen oder Veränderungen in diesen Bezirken haben nicht mehr mit den Schwierigkeiten der Privatparzellierung zu kämpfen.

Ähnliche Vorteile bietet die Anlage von größeren *Kolonien gemeinnütziger Baugenossenschaften*, wie sie vor allem seit dem Krieg entstanden sind. In der Regel werden die in den Besitz der Genossenschaften übergegangenen Terrains nicht parzelliert, sondern den einzelnen Bewohnern wie das Haus mietweise überlassen. Auch in diesen Komplexen treten also keine privaten Parzellengrenzen mehr auf.

Ein beachtenswerter Versuch, die Hemmungen des Privatgrundbesitzes aufzuheben, ist in der Berggemeinde St. Moritz angestrebt worden. Die Zersplitterung und Zufälligkeiten des privaten Grundeigentums hatten in dieser Gemeinde zu ganz besonders, unerfreulichen Zuständen geführt. Die Errichtung von Hotels, Sanatorien und Sportanlagen usw. war ganz dem Zufall der Parzelleneinteilung überlassen. Die Ausnützung der besonderen Lage zur Aussicht, der Höhenverhältnisse, die Rücksicht auf die Lage der großen Bauten zueinander mußten hintanstellen hinter der willkürlichen Überbauung der Einzelparzellen. So ist nun versucht worden, die Besitzer des Grund und Bodens der ganzen Gemeinde zu einer *Bodengenossenschaft* zu vereinigen. Die Einlage jedes einzelnen, seine zugebrachte Parzelle, sollte geschätzt werden und bei jedem Bau sollte der Kaufpreis des Bauterrains den Genossen zufließen in der verhältnismäßigen Höhe ihrer Einlage. Die notwendigen, langwierigen Vorarbeiten für diese Regelung sind von einem Privatarchitekten durchgeführt worden. Leider ist die Ausführung des Projekts gescheitert an der Schwierigkeit der Einschätzung.

Eine radikale Lösung findet die Frage der Parzellengrenzen im Postulat der *Nationalisierung des Grund und Bodens* und Verpachtung an die einzelnen Benützer. Das Postulat ist in der Schweiz in den Jahren 1885 bis 1894 von der Gesellschaft „*Frei Land*“ mit großer Energie vertreten worden. Der Grund und Boden des ganzen Landes sollte nach und nach käuflich in den Besitz der Allgemeinheit gebracht werden durch Ausgabe von verzinslichen Grundrentenbriefen. Es ist klar, daß ein Rückkauf der Grundrentenbriefe den Staat außerordentlich verschuldet und daß vollends eine rückläufige Konjunktur die größten Schwierigkeiten mit sich gebracht hätte.

Eine *politische Partei* hat das Postulat der Verstaatlichung von Grund

und Boden in ihr Programm aufgenommen, ohne demselben indes konsequent nachzuleben.

Seit 1915 hat eine neue Gesellschaft, der *Schweizerische Freiwirtschaftsbund*, das alte Postulat in neuer Fassung wieder aufgenommen. Auch der Freiwirtschaftsbund sieht eine volle Entschädigung der Landbesitzer entsprechend ihrer Selbsteinschätzung vor.

Damit der Staat diese Aufgabe auch wirklich restlos durchführen kann, ohne einer ungeheuerlichen Schuldenlast mit dauerndem Zinsendienst zu verfallen, ist diese Bodenbesitzreform mit einer Reform des nationalen Geldes verbunden gedacht, die auf Senken des Zinsfußes und schließliche Beseitigung des Zinses überhaupt abzielt.

Das Mittel ist eine Währungspolitik, die sich die genaueste *Stabilisierung des Geldwertes* — gemessen am Lebenshaltungsindex — zum Ziele setzt, ohne Rücksicht auf den Wechselkurs mit Ländern ohne stabilen Geldwert. Die Stabilisierung des Geldwertes durch die Währungspolitik hat zur Voraussetzung die genaue Anpassung des Geldumlaufes an die Intensität der Produktion. Es darf und soll so viel Geld in Umlauf gebracht werden, als die Wirtschaft verbrauchen kann, ohne daß das Preisniveau steigt. All die heute durch die künstliche — statische — Beschränkung des Geldumlaufes verursachten Hemmungen — die allgemeinen Krisen — fallen alsdann fort, die Wirtschaft kann sich dauernd und allseitig entfalten, so daß der Zins der Realkapitalien sinkt. Damit nun das Geld sich nicht vom Markte zurückzieht, wird es unter Umlaufszwang gestellt, es muß sich auch bei sinkendem Realkapitalzins der Wirtschaft zur Verfügung stellen; der sinkende Realkapitalzins drückt nun auf den Darlehenszins und bringt schließlich, wenn auch andere Staaten dem Vorgehen sich anschließen, den Zins vollständig zum Verschwinden.

Eine verhältnismäßig einfache Maßnahme — die Stabilisierung des Geldwertes an Stelle der bisher üblichen Stabilisierung des Geldkurses — ermöglicht es also, die Nationalisierung des Grund und Bodens restlos und ohne jede Belastung des Staates durchzuführen. Die Entschädigungsfrage, an der alle bisherigen Bodenverstaatlichungsprojekte gescheitert sind, ist durch das Absenken des Zinsfußes gelöst.

Die fortschreitende Theorie des Geldwesens, J. Fisher, J. M. Keynes, die österreichische Schule und nicht zuletzt die Untersuchungen des Internationalen Arbeitsamtes in Genf über die Krisenursachen (*La crise de chômage*, 1920/23) rücken die Frage der Stabilisierung des Lebenskostenindex und damit des Geldwertes in den Vordergrund des Interesses, so daß die notwendige Unterlage für eine rationelle Stadtentwicklung und für die Regionalpläne, die Aufhebung des privaten Grundbesitzes nur noch eine Frage der Zeit ist.

Auszug.

Die Zersplitterung des Landes und damit auch der des Stadterweiterungsgebietes in kleine Parzellen privaten Grundbesitzes ist in der Schweiz ganz besonders weit gediehen.

Die verhältnismäßig langsame Entwicklung der Städte macht die andernorts übliche Aufhebung der Privatparzellengrenzen unmöglich. Der spekulative Aufkauf, die Zusammenlegung und Neuaufteilung von Privatgrundstücken ist in der Schweiz nur in besonders günstigen Verhältnissen möglich, der Zinsendienst ruiniert jedes derartige Unternehmen, das nicht *rasch* liquidieren kann.

So suchen die Städte durch verschiedene Umliegungs- und Expropria-

tionsverfahren dieser Hemmung jeder rationellen Entwicklung Herr zu werden.

Diese Umlegungen haben jedoch wegen der verhältnismäßig langsamen Entwicklung den Nachteil, daß sie, wenn endlich das Terrain baureif geworden ist, falls die Verhältnisse und Anschauungen sich geändert haben, als neue, fast unüberwindliche Schwierigkeiten auftreten.

So ist gerade die Schweiz an einer radikalen Lösung der Bodenbesitzfrage besonders interessiert.

Die Einleitung einer rationelleren Entwicklung bedeutet die neuerdings erfolgte Annahme eines Gesetzes, das die Errichtung von Baurechten ermöglicht.

Eine Anzahl von Städten haben daraufhin in der Nachkriegszeit ihr Land Baugenossenschaften pachtweise zur Verfügung gestellt, während früher nur der Verkauf und damit weitere Zersplitterung möglich war.

Mit der Möglichkeit der Verpachtung zu Bauzwecken gewinnt nun der öffentliche Besitz von Land für die Stadterweiterung das größte Interesse. Für große, zusammenhängende Flächen erst lassen sich rationelle Aufteilungspläne aufstellen, den sich verändernden Bedürfnissen entsprechend sich ändern und sinn- und ordnungsgemäß überbauen, mit dem geringsten Aufwand verlorener Kräfte.

Das Hemmnis einer kommunalen Bodenpolitik im Großen bildet aber der Zinsendienst. Solange der Kaufpreis für die Landkäufe von der Kommune aufgenommen und verzinst werden muß, kann an Landkäufe großen Stils nicht gedacht werden. Die „Nationalisierung des Landes“ ist erst möglich, wenn mit dem Sinken und späteren vollständigen Verschwinden des Darlehenszinses gerechnet werden darf. Die in den Jahren 1885 bis 1894 in der Schweiz tätige Gesellschaft „Freiland“ hatte diesen Punkt übersehen, kam deshalb zu keinem durchschlagenden Erfolg und mußte sich auflösen. Seit 1915 hat der „Schweizer Freiwirtschaftsbund“ das Programm von Freiland wieder aufgenommen, aber mit einer Neuordnung der Währungsverhältnisse verknüpft, die eine Senkung des Zinses zur Folge hat. Sie postuliert — entsprechend den Forderungen von J. Fisher, J. M. Keynes und anderen — eine Währungspolitik, die auf Stabilisierung des Preisniveaus ausgeht. Eine solche Politik wird also der steigenden Produktion auch eine steigende Menge von Zahlungsmitteln zur Verfügung stellen können; ein Sinken des Preisniveaus ist nicht mehr möglich, die Wirtschaft bleibt in ungestörtem Vollbetrieb. Die Krisen, die bisher automatisch den Zinsfuß gestützt hatten, bleiben aus, wodurch der Zins ins Weichen kommt.

Die Erkenntnis, daß die Stabilisierung des Preisniveaus die allgemeinen Wirtschaftskrisen unmöglich macht, ist neuerdings vom Internationalen Arbeitsamt in Genf bestätigt worden (La crise de chômage, 1920/23). So ist es nur noch eine Frage der Zeit, bis auf dem Wege der Stabilisierung des Preisniveaus die Einleitung der Zinsfußsenkung erreicht und damit die Erröffnung einer weitsichtigen Bodenpolitik ermöglicht wird.

Die Aufhebung der privaten Grundstücksgrenzen ist die Vorbedingung für eine reibungslose Durchführung der Stadterweiterungs- und Regionalpläne.

Summary.

The splitting up of the land and consequently that of the town extension area in small plots of private ownership has especially flourished in Switzerland.

The comparatively slow development of the towns renders impossible

the abolition of the boundaries of private plots which is usual elsewhere. Acquisition for speculative purposes, the combination and fresh distribution of private pieces of land, is possible in Switzerland only in specially favourable circumstances, for interest charges ruin every such undertaking that is not quickly liquidated.

The towns therefore attempt by the procedure of expropriation and redistribution to master this obstacle to all rational development.

These methods of redistribution have, on account of the comparatively slow development, the disadvantage that they cause almost insurmountable difficulties when at last the land has become ripe for building and conditions and prospects have altered.

For these reasons Switzerland is particularly interested in a radical solution of the question of land ownership.

The introduction of a more rational development is manifested by the recent successful acceptance of a law which makes possible the establishment of building rights.

On these lines a number of towns have during the period since the War placed their land at the disposal of building societies on lease whereas formerly only a sale was possible and consequently a danger of further sub-division of the land. With the possibility of leases for building purposes the public possession of land has now the greatest interest in connection with town planning. For large connected areas reasonable zoning plans can be prepared which can be altered in accordance with changing needs and can be built upon in a satisfactory and orderly manner with the least expenditure of wasted energy.

The obstacle to a communal land policy on large lines is, however, the charge for interest. So long as the commune is obliged to pay interest in addition to the purchase price, land purchases on a large scale cannot be thought of. The nationalization of the land is possible only if the lowering and subsequently the complete disappearance of the loan interest can be reckoned upon.

The *Frei-Land-Gesellschaft* (Land Liberation Association), which was active in Switzerland in the years 1885 to 1894, had overlooked this point and for this reason reached no lasting success and had to be dissolved. Since 1915 the *Schweizer Freiwirtschaftsbund* (Swiss Free Economic League) has taken up the programme of the *Frei-Land* but has coupled with it a new arrangement of the currency system, the result of which is a diminution of the interest. It postulates, in accordance with the suggestions of J. Fisher, J. M. Keynes and others, a currency policy which is based on the stabilizing of the general level of prices. Such a policy will therefore provide an increasing number of legal tenders for the increasing production; a lowering of the general level of prices is no longer possible and business continues in undisturbed activity. The crises which had hitherto automatically supported the rate of interest no longer take place and hence the interest tends to disappear.

The recognition that the stabilizing of the general level of prices makes a general economic crisis impossible has latterly been affirmed by the International Labour Bureau at Geneva (*La crise de chômage 1920/23*). It is therefore only a question of time in which by means of the stabilizing of the level of prices the diminution of the interest is attained and hence the establishment of a far seeing land policy facilitated.

The abolition of the private boundaries of land plots is the first condition for the carrying-out of town and regional planning without friction.

Sommaire.

Le morcellement du sol et par suite aussi le morcellement des zones d'extension des villes en petites parcelles de propriété privée s'est produit tout particulièrement en Suisse.

L'extension relativement lente des villes rend impossible la suppression des limites des parcelles privées qui est ordinaire ailleurs. L'achat par spéculation, la réunion et la redistribution des lots privés de terrain ne sont possibles en Suisse que dans des circonstances exceptionnellement favorables, car la charge des intérêts ruine toute tentative de ce genre qui ne peut pas être *rapidement* liquidée.

Les villes essayent, en conséquence, par la procédure d'expropriation et de redistribution de surmonter cet obstacle à toute extension rationnelle.

Ces méthodes de redistribution ont, à cause de la lenteur relative du développement, l'inconvénient de causer des difficultés presque insurmontables quand enfin le terrain est mûr pour la construction et quand les circonstances et les points de vue se sont modifiés.

Ainsi la Suisse est particulièrement intéressée à une solution radicale de la question de la propriété foncière.

L'acheminement vers un développement plus rationnel est attesté par l'adoption récente d'une loi qui rend possible l'établissement de droits de construction.

Un certain nombre de villes ont aussi, dans la période d'après-guerre, placé leur terrain à bail à la disposition de sociétés de construction, tandis qu'auparavant seule était possible une vente, et par suite un nouveau morcellement.

Avec la possibilité de baux à long terme pour la construction, la propriété publique du sol acquiert maintenant le plus grand intérêt pour l'extension des villes ; c'est seulement pour de grandes surfaces d'un seul tenant que peuvent être établis des plans rationnels, modifiables avec des changements de besoin et sur lesquels on peut s'appuyer de façon satisfaisante et méthodique avec la moindre perte d'énergie.

L'obstacle à une politique foncière communale de grande envergure est, toutefois, la charge que représente l'intérêt ; aussi longtemps que la commune devra payer le prix d'achat du terrain et l'intérêt, on ne pourra penser à des achats de terrain sur une grande échelle. La nationalisation du sol n'est possible que si l'on peut compter sur l'abaissement et plus tard sur la disparition totale de l'intérêt des emprunts. La « Frei-Land-Gesellschaft » (Ligue pour la libération du terrain) qui exerça son activité en Suisse de 1885 à 1894 n'avait pas remarqué ce point, elle n'est, par suite, parvenue à aucun résultat durable, et elle dut se dissoudre. Depuis 1915 le « Schweizer Freiwirtschaftsbund » (Ligue suisse pour la liberté économique) a repris le programme de la libération du terrain, mais l'a lié à un nouvel arrangement monétaire ayant pour conséquence l'abaissement de l'intérêt : il préconise — selon les suggestions de J. Fisher, J. M. Keynes et autres — une politique monétaire qui est fondée sur la stabilisation du niveau général des prix. Une telle politique mettrait donc à la disposition de la production croissante des moyens de paiement en quantité croissante aussi ; une baisse du niveau général des prix n'est plus possible, et l'activité économique continue pleinement sans être troublée. Les crises qui avaient jusque là soutenu automatiquement le taux de l'intérêt ne se produisent plus, et ainsi l'intérêt tend à disparaître.

La reconnaissance du fait que la stabilisation du niveau général des prix rend impossible une crise économique générale a récemment été affirmée par le Bureau International du Travail de Genève (La Crise de chômage 1920-23). C'est donc seulement une question de temps qui nous sépare du moment où sur le chemin de la stabilisation du niveau général des prix, sera atteinte la baisse de l'intérêt et, par là, sera facilité l'établissement d'une politique à large vue.

La suppression des limites privées des lots de terrain est la première condition pour l'exécution sans conflit des plans d'aménagement urbains et régionaux.