

Der Pfandbriefgesetzentwurf vom Standpunkt der landwirtschaftlichen Bodenkreditinteressen

Von Dr. *Richard König*, Nationalrat, Brugg

Inhaltsübersicht

- | | |
|--|--|
| I. Zum Werdegang und Leidensweg des Entwurfes. | Meliorationskredites durch die Pfandbriefzentralen. |
| II. Was bringt der Entwurf für den landwirtschaftlichen Bodenkredit: | 3. Die Schätzung der landwirtschaftlichen Unterpfänder nach dem Ertragswert. |
| 1. Die Qualität des Pfandbriefes. | III. Eine Anregung. |
| 2. Die Pflege des Gültgeschäftes und des | IV. Schluss. |

I. Zum Werdegang und Leidensweg des Entwurfes

Nach mehrjährigen ausserparlamentarischen Vorberatungen ist endlich am 14. Dezember 1925 der bundesrätliche Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Ausgabe von Pfandbriefen erschienen. Wenn man diesen Entwurf vom Standpunkte der landwirtschaftlichen Bodenkreditinteressen aus richtig würdigen will, so muss man sich vergegenwärtigen, was für Begehren auf diesem oder auf verwandten Gebieten von landwirtschaftlicher Seite im Laufe der Zeiten schon aufgetaucht sind. Diese Begehren sind recht zahlreich. Es ist ein altes Postulat der Landwirtschaft, dass der Bund auf dem Gebiete des Hypothekarkreditwesens zur Wahrung der allgemein volkswirtschaftlichen und speziell der Interessen der Schuldner aktiv vorgehe. Schon im Jahre 1894 hat der damalige schweizerische Bauernbund (der mit dem heutigen schweizerischen Bauernverbände nicht identisch ist) die Errichtung einer eidgenössischen Hypothekenbank, die den Bauern Geld zu einem niedrigen und stabilen Zinsfuss zur Verfügung stellen sollte, verlangt. Der heute bestehende schweizerische Bauernverband hat bisher dieses Postulat nie offiziell aufgenommen, hat aber jede sich bietende Gelegenheit benützt, um auf anderen geeignet erscheinenden Wegen auf schweizerischem Boden Verbesserungen der Hypothekarkreditverhältnisse im weitesten Sinne anzuregen. Im Jahre 1905 z. B. postulierte der Bauernverband die Angliederung einer Meliorationskreditabteilung an die zu schaffende zentrale Notenbank; man wies dieses Begehren ab, indem man die Landwirtschaft auf die kommende Regelung des Hypothekarrechtes vertröstete. Das Bauernsekretariat hat denn auch diesem Gebiete in seinen Gutachten und Anträgen zur Vereinheitlichung des schweizerischen Zivilrechtes eine ganz spezielle Aufmerksamkeit geschenkt. Tatsächlich hat ja dann das schweizerische Zivilgesetzbuch eine ganze Reihe von Institutionen geschaffen (z. B. Gült, Meliorationspriorität, Heimstätten, Pfandbriefe, Ertragswert usw.), die einen sehr vorteilhaften Einfluss auf unsere Bodenkreditverhältnisse auszuüben berufen schienen. Man hat aber vorausgesehen — und diese Voraussicht hat sich später als richtig bestätigt —, dass die neuen Institutionen des Zivilgesetzbuches den durch ihre Schaffung rechlich ermöglichten günstigen

Einfluss nur dann tatsächlich voll ausüben werden, wenn sie von bestehenden oder neuen Kreditinstituten zielbewusst gepflegt werden. Unter diesem Gesichtspunkt hat der schweizerische Bauernsekretär, Prof. Dr. Laur, in einem privaten Gutachten auf eine Anfrage des eidgenössischen Finanzdepartementes hin im Jahre 1910 die Errichtung eines eidgenössischen Hypothekarinstitutes grundsätzlich befürwortet und die umfassenden Aufgaben, die einem solchen Institut auf dem Gebiete der Verbesserung des Hypothekarkreditwesens und der Sanierung der landwirtschaftlichen Grundbesitzverhältnisse zuzuweisen wären, skizziert.

Die Schwierigkeiten der ersten Kriegsjahre trugen die Einsicht von der Notwendigkeit gewisser Reformen des Bodenkreditwesens in weitere Kreise; zahlreiche Versammlungen von Interessenten und von politischen Parteien fanden statt und fassten Resolutionen; auch in den eidgenössischen Räten wurde die Frage zu verschiedenen Malen aufgerollt und dabei insbesondere auf den Erlass eines Bundesgesetzes über die Ausgabe von Pfandbriefen gedrungen. Im zweiten Heft des Jahrganges 1917 der Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft erschien darauf aus der Feder von Dr. Julius Frey, des Präsidenten des Verwaltungsrates der schweizerischen Kreditanstalt, ein Vorentwurf zu einem solchen Gesetz samt ausführlicher Begründung. Im folgenden Heft erschienen von einer ganzen Anzahl von namhaften Volkswirtschaftlern und Bankfachmännern Meinungsäusserungen zu dem Vorentwurf, so unter anderm auch von Prof. Dr. Laur, der den Vorschlag von Dr. Julius Frey als eine geeignete Diskussionsgrundlage bezeichnete und einige Ergänzungen im Sinne der früher gemachten Vorschläge anregte. Der Bundesrat setzte darauf zur weiteren Verfolgung der Frage eine kleine Expertenkommission ein, bestehend aus den Herren Dr. Julius Frey, Prof. Eugen Huber, Prof. Julius Landmann und Direktor Ferdinand Virieux. Diese Viererkommission erstattete mit Datum vom April 1919 ein fast 300 Druckseiten umfassendes Gutachten mit einem Gesetzesentwurf. Da dieser hinter dem Vorentwurf von Dr. Julius Frey in verschiedenen Punkten zurückblieb, bezeichnete ihn das schweizerische Bauernsekretariat in seiner Eingabe vom 2. Juni 1919 an das Finanzdepartement als unbefriedigend (und doch würde er gegenüber dem heutigen Entwurf des Bundesrates entschieden den Vorzug verdienen!). Das Bauernsekretariat nannte dann die Hauptgrundzüge, die seiner Ansicht nach für die Ausgestaltung des Entwurfes massgebend sein sollten. Es stellte dabei an die Spitze die allgemeine Forderung, dass die Regelung nicht nach vorwiegend privatwirtschaftlich-banktechnischen, sondern nach allgemein volkswirtschaftlichen Interessen vorgenommen werden sollte. Ausser den Bedürfnissen der Banken und der Geldgeber müssen auch die Bedürfnisse der Hypothekarschuldner in Betracht gezogen werden. Letztere verlangen einen niedrigen und möglichst stabilen Zinsfuss, und diesen Anforderungen könne nur ein einheitlicher schweizerischer Pfandbrief gerecht werden. Das eidgenössische Pfandbriefinstitut solle ferner das Recht haben, in beschränktem Umfange selbst Hypotheken auszugeben und zu diesem Zwecke hauptsächlich die Gült als die für die Landwirtschaft günstigste, aber von den meisten bestehenden Banken vernachlässigte Grundpfandart pflegen. Im Zusammenhang damit solle das eidgenössische

Institut auch der Ausbreitung der Ertragswerterschätzung der landwirtschaftlichen Liegenschaften den Weg ebnen. Ferner verlangte das Bauernsekretariat die Angliederung einer Abteilung zur Pflege des Meliorationskredits sowie einer Wohlfahrtsabteilung, welcher die Durchführung von Entschuldungsaktionen oder sonstiger spezieller Massnahmen zur Sanierung der Grundbesitzverhältnisse übertragen werden könnte. In Konferenzen zwischen den Experten und Vertretern des Bauernsekretariates wurden diese Postulate näher besprochen und in den meisten Punkten eine Einigung erzielt. *Die Experten stellten darauf im April 1922 in einem Nachtragsgutachten zu ihrem ursprünglichen Entwurfe Ergänzungsanträge, die den Wünschen des Bauernsekretariates in weitgehendem Masse entgegenkamen.* Die Sache schien also auf guten Wegen zu sein.

Unterdessen hatten aber auch andere Interessenten, namentlich die Banken, den Entwurf der Experten in Beratung gezogen und waren ihrerseits ebenfalls mit Eingaben an das Finanzdepartement gelangt. *Die Banken lehnten den Expertenentwurf ab;* sie machten insbesondere Opposition gegen die Idee der Gründung eines staatlichen Institutes und gegen jede staatliche Mitwirkung überhaupt; sie wandten sich im weitem speziell gegen die den landwirtschaftlichen Bodenkreditinteressen dienenden Bestimmungen. Ein Teil der Banken ging sogar so weit, das Bedürfnis nach der Einführung des Pfandbriefes überhaupt zu bestreiten, andere bejahten zwar die Bedürfnisfrage, äusserten sich aber ausserordentlich skeptisch über die Aussichten der einzuführenden Pfandbriefe.

Sofort gab auch das Finanzdepartement den Entwurf der Experten preis und stellte mit Beförderung einen neuen Entwurf auf vollständig anderer Grundlage unter Berücksichtigung der Einwendungen der Banken auf. Das Finanzdepartement mochte sich sagen, dass es aussichtslos und nicht von gutem gewesen wäre, eine Vorlage gegen diejenigen Interessenten durchzuzwängen, denen der Hauptanteil bei der praktischen Durchführung zufällt. Das kann aber nicht an der Erkenntnis hindern, dass der Entwurf des Departementes eine glatte Kapitulation vor den privatwirtschaftlich-banktechnischen Erwägungen der Banken darstellte. Wenn von landwirtschaftlicher Seite trotzdem an der weitem Ausarbeitung des Entwurfes mitgeholfen wurde, so entspringt das lediglich der Überlegung, dass das wünschbare Bessere offenbar in den nächsten Jahren gegen die zahlreichen grossen Widerstände überhaupt nicht oder doch nicht ohne schweren Referendumskampf durchzubringen sei. Freilich konnten dann im Laufe der Beratungen durch die Expertenkommission noch einige kleine Verbesserungen angebracht werden, wobei das Entgegenkommen des Departementes Anerkennung verdient. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass der Werdegang des Entwurfes, der eine Zeitlang so vielversprechend schien, für viele zu einer schweren Enttäuschung geführt hat und zu einem eigentlichen Leidensweg wurde.

II. Was bringt der Entwurf für den landwirtschaftlichen Bodenkredit?

Es kann nicht unsere Aufgabe sein, einen Auszug aus dem Inhalt des Entwurfes zu verfassen, sondern wir beschränken uns im wesentlichen auf die Behandlung derjenigen Punkte, die für den landwirtschaftlichen Bodenkredit von

besonderem Interesse sind. Dass dabei auch einige allgemeine Gesichtspunkte hervorgehoben werden müssen, ergibt sich aus den bestehenden Zusammenhängen von selbst.

1. Die Qualität des Pfandbriefes

Die heutige Finanzierung des Hypothekarkredites leidet darunter, dass das Geld für den an sich langfristigen Kredit durch ein relativ kurzfristiges Finanzierungsinstrument, die in der Regel nur auf 3 bis 5 Jahre festen Obligationen und Kassascheine, beschafft wird. Diese Art der Finanzierung bringt die Möglichkeit unangenehmer Kapitalkündigungen und häufiger Schwankungen des Zinsfusses mit sich. Die Kündigungsmöglichkeit kann nicht nur für die Schuldner, sondern auch für die Banken gefährlich werden. Wenn dies heute von seiten der Banken mehr als eine theoretische Gefahr hingestellt wird, so ist darauf zu verweisen, dass man sich noch vor wenigen Jahren auch in Bankkreisen daran erinnerte, dass schon mehrere Fälle vorgekommen sind, in denen diese Gefahr zu einer unheimlich realen wurde und in mehr als einem Fall einer Bank direkt oder indirekt das Leben gekostet hat. Solche Fälle können und werden sich auch in Zukunft wieder einstellen. Banken und Schuldner sind von ihrem weiterblickenden Standpunkt aus deshalb daran interessiert, hier Remedur zu schaffen. Der Pfandbrief will und wird nicht die Spargelder als Geldbeschaffungsmittel verdrängen, wohl aber einen Teil der kurzfristigen Obligationen und Kassascheine ersetzen. In welchem Umfange dies möglich sein wird, ist allerdings sehr fraglich, nachdem der bundesrätliche Entwurf die Ablösung nicht obligatorisch gestaltet, sondern neben dem Pfandbrief auch fürderhin die Obligation zulässt. Diese vom Standpunkt einer durchgreifenden Sanierung bedauerliche Resignation hat andererseits das Gute, dass sich die Banken nicht über einen Zwang beklagen können, da ihnen die Wahl zwischen Obligation und Pfandbrief vollständig freisteht.

Der Pfandbrief soll aber namentlich die Schwankungen des Zinsfusses vermindern, d. h. *den Zinsfuss möglichst stabilisieren*. Dass dieses Ziel nicht vollständig erreicht werden kann, ist selbstverständlich, denn auch die Pfandbriefbanken können sich von der allgemeinen Zinsfussbewegung nicht ganz unabhängig machen. Aber es ist doch klar, dass eine Bank, die sich ihre Gelder durch 3jährige Obligationen beschafft, einer aufwärts gerichteten Zinsfussbewegung viel rascher folgen muss, als wenn die Finanzierung durch Pfandbriefe von mindestens 10, häufig aber mehr Jahren Laufzeit vor sich ginge. Deshalb hat es nicht wenig Aufsehen hervorgerufen, als verschiedene Abhandlungen vor einigen Jahren nachgewiesen haben, dass während des Krieges der Hypothekarzinsfuss in der Schweiz sogar erheblich mehr angestiegen ist als im kriegführenden Deutschland. Dass in Deutschland dann nach der Währungszerrüttung der Zinsfuss sehr hoch gestiegen ist, kann keine Argumente gegen die zinsausgleichende Wirkung des Pfandbriefes liefern. Während der günstigen Kriegskonjunktur ist die Erhöhung des Zinses den Bauern nicht so drückend vorgekommen. Anders verhält es sich für die Krisenzeit der Nachkriegsjahre. Leider folgt der Hypothekarzins der allgemeinen Zinsfussbewegung im Abbau weniger rasch als im Aufbau. Deshalb ist es um so bemühender und fataler, dass auch in den letzten Jahren Erhöhungen des Hypothekarzinsfusses vorgekommen sind, die sich bei einer rationelleren

Finanzierungsart hätten vermeiden lassen. Z. B. hat die im Herbst 1924 von einer Grossbank, die sich mehr Geld zum Zwecke des Kapitalexportes beschaffen wollte, vorgenommene Erhöhung des Obligationenzinses von 5 auf $5\frac{1}{2}$ % bewirkt, dass auch eine grosse Zahl von privaten und staatlichen Hypothekarinstituten Obligationen zu $5\frac{1}{2}$ % ausgaben und den Hypothekarzinsfuss entsprechend erhöhten. Dies war um so schlimmer, als die Erhöhung nicht nur bei Neuanlagen stattfand, sondern von verschiedenen Banken zu einer allgemeinen Erhöhung des Zinsfusses, also auch bei alten Hypotheken, benützt wurde; von einem Wiederabbau hat man seither nur vereinzelt gehört. Ein Teil der Zinsfusserhöhungen hängt also zweifellos mit der verfehlten Art der Finanzierung unseres Hypothekarkredites zusammen, und deshalb könnte die Einführung des Pfandbriefes zweifellos viel zur Stabilisierung des Hypothekarzinsfusses auf einem für die Schuldner erträglichen Niveau beitragen.

In welchem Masse dies möglich sein wird, hängt viel von seiner Ausgestaltung ab. Dies gilt besonders für die Fähigkeit des Pfandbriefes, nicht nur stabiles, sondern auch billiges Geld zu beschaffen. *In dieser Beziehung muss der Entwurf des Bundesrates leider als recht unbefriedigend bezeichnet werden, denn er bringt die Gefahr einer grossen Zersplitterung in der Pfandbriefausgabe.* Nach dem Entwurf haben zunächst alle Kantonalbanken das Recht zur Ausgabe von eigenen Pfandbriefen. Das gleiche Recht haben Hypothekenbanken (d. h. Banken, die ihren Hauptsitz in der Schweiz haben und deren Aktiven zu mehr als 60 % der Bilanzsumme aus Forderungen bestehen, die im inländischen Bodenkreditgeschäft erworben worden sind) mit einem Eigenkapital von mindestens 8 Millionen Franken und endlich neu zu gründende zentrale Kreditanstalten, sogenannte Pfandbriefzentralen, mit einem Eigenkapital von mindestens 5 Millionen Franken. Nicht weniger als 23 Kantonalbanken erfüllen die Bedingungen des Gesetzes und (nach der bundesrätlichen Botschaft) 4 oder 5 Hypothekenbanken; die Zahl der Pfandbriefzentralen ist rechtlich unbeschränkt. Wir stehen also vor der Möglichkeit, dass 20, 30 oder noch mehr Arten von Pfandbriefen entstehen können. Dass eine solche Zersplitterung keine Verbesserung in der Geldbeschaffung für den Hypothekarkredit herbeiführen könnte, ist ohne weiteres klar. Nun ist allerdings nicht zu erwarten, dass alle Banken, die formell das Recht zur Ausgabe von Pfandbriefen haben, tatsächlich auch davon Gebrauch machen werden. Von den Kantonalbanken werden sich wahrscheinlich die kleineren zu einer Pfandbriefzentrale zusammenschliessen zwecks gemeinschaftlicher Pfandbriefausgabe; dagegen werden die grösseren Kantonalbanken wohl Einzelpfandbriefe ausgeben. Möglicherweise werden dies auch vereinzelt private Hypothekenbanken tun; im übrigen wird sich die Grosszahl dieser Institute zu einer zweiten Pfandbriefzentrale zusammenschliessen. Hoffentlich werden nicht noch weitere Zentralen entstehen. Schon die bei dieser Kombination sich ergebende Zahl von Pfandbriefen ist so gross, dass die Absatzfähigkeit beeinträchtigt wird. Die Botschaft des Bundesrates versucht zwar in geschickter Weise darzutun, dass eine gewisse Dezentralisation in der Pfandbriefausgabe unschädlich oder sogar von Nutzen sei, indem damit die in unserem Lande bestehende regionale Vorliebe zu gewissen Papieren mit Vorteil ausgenützt werden könne. Wir glauben unsererseits, dass ein einheitlich

schweizerischer Pfandbrief entschieden den Vorzug verdient hätte, und verweisen zur Unterstützung dieser Ansicht auf die früheren Aussagen von publizistisch tätigen Bankfachmännern. Mit Nachdruck haben sie betont, dass nur ein einheitlicher schweizerischer Pfandbrief einen genügend grossen Markt besitze, um dem schweizerischen Hypothekarkredit das erhoffte billige Geld zu verschaffen. An dieser Tatsache ändern die in jüngster Vergangenheit und in der nächsten Zukunft vielleicht etwas anders aussehenden Verhältnisse nichts. Man soll also ruhig zugeben, dass man aus politischen Gründen nicht das wirtschaftliche Optimum gesetzlich statuieren konnte. Darin gehen wir mit der Botschaft einig, dass eine gewisse Vielheit der Pfandbriefausgabestellen bei der heutigen Konstellation nicht zu umgehen war; das ist aber im Grunde genommen schade, und namentlich ist es bedauerlich, dass nicht wenigstens in bezug auf die Zentralpfandbriefe die Einheit aufrechterhalten werden konnte.

Punkto *Sicherheit* der Anlage werden die kommenden Pfandbriefe zweifellos *absolut erstklassige Papiere* darstellen. Der Pfandbrief muss ja nach dem Entwurf in mindestens gleichem Kapital- und Zinsbetrage durch Hypotheken ersten Ranges gedeckt sein. Über diese pfandrechlich haftende Sicherung hinaus besteht erst noch ein Konkursvorrecht am Vermögen der Ausgabestelle und bei Pfandbriefzentralen dazu ein solches am Vermögen der Mitgliedbanken.

Erhalten blieb dem Pfandbrief auch ein anderes Hauptmerkmal: die *Unkündbarkeit seitens des Gläubigers*. Das ist für die Schuldner von grosser Wichtigkeit; sie sind in Zukunft gegen Kündigungen besser gesichert. Der Gläubiger seinerseits kann sich mit Rücksicht auf die jederzeitige Realisierungsmöglichkeit an der Börse mit dem Kündigungsverbot abfinden.

Durch diese beiden letzteren Eigenschaften wird die Schwäche, die in der Zersplitterung der Pfandbriefausgabe liegt, nicht ausgeglichen; ein richtiger Pfandbrief sollte in jeder Beziehung vollwertig sein.

2. Die Pflege des Gültgeschäftes und des Meliorationskredites durch die Pfandbriefzentralen

Die Pfandbriefzentralen sind nach Art. 6 des Entwurfes befugt, ihr Eigenkapital vorzugsweise in Gülten, Meliorationshypotheken und Meliorationsbaukrediten anzulegen. Über das Eigenkapital hinaus darf die Anlage in Gülten und Meliorationshypotheken höchstens bis zu einem Zehntel ihres Pfandbriefumlaufes gehen.

Das schweizerische Bauernsekretariat hat seinerzeit grossen Wert darauf gelegt, dass die *Gült* als erste Grundpfandart ins schweizerische Zivilgesetzbuch aufgenommen werde. Die Gült ist von seiten des Gläubigers unkündbar und eine reine Reallast, indem nur das Grundstück dafür haftet, jede persönliche Haftbarkeit des Schuldners dagegen ausgeschlossen ist. Trotzdem wird die Gült zu einem hervorragend sicheren Papier für den Gläubiger durch die Statuierung einer Belastungsgrenze in Art. 848 ZGB, wonach eine Gült auf ländlichen Grundstücken nur bis zu zwei Dritteln des Ertragswertes des Bodens, vermehrt um die Hälfte des Bauwertes der Gebäulichkeiten, errichtet werden kann. Die Kantone sind zudem dafür haftbar, dass die Schätzung mit aller erforderlichen Sorgfalt vor-

genommen wird. Dank dieser Belastungsgrenze und den strengen Vorschriften ist eine persönliche Kenntnis des Gläubigers von den Verhältnissen des Schuldners nicht nötig, so dass der Pflege des Gültgeschäftes in einem bedeutend weiteren Umkreise als bei den übrigen Grundpfandarten nichts im Wege steht. Alle diese Eigenschaften machen die Gült zu der für die Landwirtschaft günstigsten Grundpfandart. Trotzdem hat sich die Gült in Gebieten, wo sie nicht schon früher heimisch war, nicht einbürgern können. Es gibt ganze grosse Kantone, in denen überhaupt noch keine Gült errichtet worden ist. Die Schuld liegt zum Teil sicher an einem gewissen Vorurteil, an einer gewissen Abneigung der Bodenkreditinstitute gegen Neuerungen. Es wäre deshalb sehr nötig und sehr erwünscht, wenn sich die Pfandbriefanstalten der Pflege der Gült zielbewusst annähmen; das würde auch stimulierend auf die bestehenden Bodenkreditinstitute wirken. Da aber die Mitglieder der Pfandbriefzentralen selbst solche Bodenkreditinstitute sind und diese für den Geschäftsbetrieb der Zentralen massgebend sind, so fürchten wir, dass dieses Gültgeschäft der Zentralen mehr nur auf dem Papier steht. Es handelt sich eben um keine Verpflichtung, sondern nach dem Wortlaut des Entwurfes nur um eine «Befugnis» zur Pflege des Gültgeschäftes.

Ähnlich steht es mit der Bewilligung von *Meliorationsbankrediten* und der Anlage von *Meliorationshypotheken*. Wird ein ländliches Grundstück durch eine Bodenverbesserung, die unter Mitwirkung öffentlicher Behörden zur Durchführung gelangt, im Werte erhöht, so kann der Eigentümer für seinen Kostenanteil zur Sicherung seines Gläubigers ein Pfandrecht in das Grundbuch eintragen lassen, das allen anderen eingetragenen Belastungen vorangeht. Auch dieses Institut der sogenannten Meliorationspriorität begegnet einem merkwürdig starken, wenn auch mehr passiven Widerstand der Banken, und doch wäre es dazu berufen, neben den Subventionen sehr fruchtbar auf die nicht nur im Interesse der Landwirtschaft, sondern unserer ganzen Volkswirtschaft liegenden Bodenverbesserungen und auf die Hebung des landwirtschaftlichen Ertrages einzuwirken. Während der Meliorationskredit in andern Ländern sehr entwickelt ist, liegt er bei uns noch recht im argen. Da sich auch hier das Gesetz nur auf eine Befugniserteilung beschränkt, müssen wir leider fürchten, dass die Pfandbriefzentralen auch davon nicht im wünschbaren Umfange Gebrauch machen werden. Sie sind nämlich nach Art. 6 daneben auch befugt, ihr Eigenkapital in nationalbankfähigen Wechseln und Wertpapieren, eigenen Pfandbriefen und in laufender Rechnung bei ihren Mitgliedern und anderen Kreditanstalten anzulegen.

3. Die Schätzung der landwirtschaftlichen Unterpfänder nach dem Ertragswert

Die zuverlässige Schätzung der Grundpfänder ist von ausschlaggebender Wichtigkeit für die Sicherheit des Pfandbriefes. In diesem Punkt kommt der Entwurf einem alten Postulat der Landwirtschaft entgegen, indem er in Art. 30, Absatz 2, vorschreibt, dass bei landwirtschaftlichen Grundstücken die Schätzung nach dem Ertragswert anzustreben ist. Der Ertragswert ist der Wert, den ein landwirtschaftliches Grundstück oder eine ganze Liegenschaft für die Bewirtschaftung während einer längeren Reihe normaler Jahre hat. Der Ertragswert ist also ein effektiver objektiver Wert, während der Verkehrswert oft von allen möglichen

subjektiven und vorübergehenden Erwägungen und Konjunkturen abhängt. Eine Schätzung, die auf den Ertragswert abstellt, ist deshalb viel zuverlässiger als eine Verkehrswertschätzung. Man kann auch unbedenklich mit der Belehnungsquote höher gehen als beim Verkehrswert, da dieser letztere meist bedeutend über dem Ertragswert steht. Eine richtig vorgenommene Ertragswertschätzung für landwirtschaftliche Grundstücke ist geeignet, die sichere Grundlage zu schaffen, deren der Pfandbrief unbedingt bedarf. Sie ist schon von diesem Standpunkt aus der Verkehrswertschätzung vorzuziehen.

Von einem allgemeineren Standpunkt aus hat aber die Ausbreitung der Ertragswertschätzung noch einen ganz besonderen Wert. Sie soll beitragen zu der dringend notwendigen Aufklärung über den wirklichen Wert des landwirtschaftlichen Bodens. Bekanntlich ist die Überzahlung der landwirtschaftlichen Liegenschaften eine grosse Gefahr für die Landwirtschaft. Neben anderen Massnahmen sucht deshalb das Bauernsekretariat schon lange jede Gelegenheit zu benützen, um die Bauern über den wirklichen Wert des Bodens aufzuklären. Eines dieser Mittel ist auch die Schätzung des Bodens nach dem Ertragswert, sei es nun zum Zwecke der Steuererhebung, der Bestimmung des Kaufs- oder Erbübernahmepreises, der Krediterteilung oder bei anderen Anlässen. Eine zu hohe Schätzung (nach dem Verkehrswert) spiegelt dem Bauer einen Wert vor, der in Wirklichkeit gar nicht besteht, der im Ertrag nicht zum Ausdruck kommt. Ganz besonders gefährlich ist es, wenn dem Bauer gestützt auf einen zum Teil fiktiven Wert Kredit erteilt wird, er mit Hilfe dieses Kredites die Liegenschaft weit überzahlt und dann den Zins nicht aus dem Ertrage der Liegenschaft bestreiten kann, sondern auf Kosten seines Arbeitslohnes bezahlen muss. Die Ertragswertschätzung zeigt dem Bauer und der Bank, wie weit eine effektive Grundpfandsicherheit vorhanden ist. Das hindert nicht, dass die Kreditgewährung, wenn nötig, auch hier weit gehen kann; aber der Bauer weiss dann, dass der Kredit von einer gewissen Quote an nicht allein mit Rücksicht auf die grundpfändliche Sicherheit, sondern auf seine persönliche Tüchtigkeit gegeben wird; er weiss dann weiter, dass er einen solchen Kredit nicht zur Erwerbung von überzahlten Grundstücken, sondern zur Intensivierung des Betriebes und zur Steigerung des Ertrages verwenden und auch nach und nach amortisieren soll. *Wir erwarten also von der Ausbreitung der Ertragswertschätzung eine weitgehende erzieherische Wirkung*, die nicht nur den Bauern, sondern allen Teilen zugute kommt. Diese Entwicklung geht allerdings nur langsam vor sich; es ist deshalb begreiflich, dass der Entwurf nicht sofort eine Neuschätzung aller Liegenschaften vornehmen, sondern die Ausbreitung der Ertragswertschätzung nach und nach anstreben will.

Die zahlreichen Schätzungen, die das Schätzungsamt des Bauernverbandes in allen Landesgegenden der Schweiz bereits vorgenommen hat, liefern den Beweis, dass eine zuverlässige und verhältnismässig einfache Feststellung des Ertragswertes der landwirtschaftlichen Liegenschaften möglich ist. In einigen Kantonen sind auch schon zu öffentlichen Zwecken Ertragswertschätzungen in grossem Umfang mit Erfolg vorgenommen worden. Der Pfandbriefgesetzentwurf darf es deshalb sicher unbedenklich wagen, die Ausbreitung der Ertragswertschätzung als Ziel aufzunehmen.

III. Eine Anregung

In der Dezembernummer 1924 der Schweizerischen Bauernzeitung hat ein Fachmann die Anregung gemacht, die Sicherheit des dauernden Zuflusses von Geldern zur Pfandbriefausgabe dadurch zu erhöhen, dass für gewisse Fälle ein *Anlagezwang* statuiert wird. Dieser käme namentlich in Frage für Stellen, an welchen sich regelmässig grosse Kapitalien ansammeln. Diese würden verpflichtet, einen Teil davon in Pfandbriefen anzulegen. Der betreffende Fachmann setzte allerdings dabei die Schaffung einer einheitlichen zentralen Pfandbriefbank voraus. Möglicherweise kommen ja die eidgenössischen Räte auf diese Grundlage zurück. Aber auch wenn es bei der Mehrheit der Pfandbriefzentralen bleibt, wäre zu prüfen, ob die Idee eines teilweisen Anlagezwanges nicht in irgendeiner Form verwirklicht werden könnte. Wir wollen deshalb nicht unterlassen, die von unserem Gewährsmann in der Bauernzeitung beispielsweise angeführten Möglichkeiten zu nennen. Ein Anlagezwang kommt in Frage:

1. für einen bestimmten Prozentsatz (vielleicht 25 bis 33 %) des Bundesvermögens, sowie der vom Bunde verwalteten Fonds und Stiftungen;
2. für einen bestimmten Prozentsatz der Reserven der schweizerischen Unfallversicherungsanstalt in Luzern;
3. für einen bestimmten Prozentsatz der von den schweizerischen Banken und Sparkassen verwalteten und ihnen neu zufließenden Gelder;
4. für einen bestimmten Prozentsatz der in der Schweiz zugelassenen schweizerischen und ausländischen Lebensversicherungsgesellschaften.

Wahrscheinlich kämen noch andere Möglichkeiten in Betracht. Jedenfalls ist die Frage der näheren Prüfung wert und darf auf keinen Fall als ungeheuerliche Zumutung an die betreffenden Vermögensbesitzer angesehen werden. Freilich werden sie in diesem Falle nicht die letzte Zinschance ausnützen können; aber der Zins wird doch ein anständiger sein, und namentlich erhalten sie ein Papier von erstklassiger Sicherheit, was gerade für die in Betracht kommenden Fälle von ausschlaggebender Wichtigkeit ist. Zudem betrifft der Zwang nur einen gewissen Prozentsatz. Für die Einführung der Pfandbriefe wäre eine solche Vorschrift von unschätzbarem Vorteil.

IV. Schluss

Zusammenfassend müssen wir sagen, dass wir dem bundesrätlichen Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Ausgabe von Pfandbriefen mit sehr gemischten Gefühlen gegenüberstehen. Der aus diesem hervorgehende Pfandbrief oder vielmehr die Pfandbriefe werden in der Wirkung weit hinter dem zurückbleiben, was ein richtig ausgestalteter schweizerischer Pfandbrief hätte erreichen können. Der Entwurf schraubt viele ursprünglich grosse Hoffnungen, speziell auch in landwirtschaftlichen Kreisen, bedeutend herab. Was die übrigen, speziell die Landwirtschaft interessierenden Bestimmungen anbetrifft, so ist anzuerkennen, dass der Entwurf die früheren Postulate so gut zu berücksichtigen sucht, als es auf der veränderten Grundlage eben geht. Wir haben aber oben bereits angedeutet, dass nur von der «Befugnis» zur Pflege der Gült, der Meliorationshypothek und

der Meliorationsbaukredite gesprochen wird. Das bedeutet natürlich nicht annähernd dasselbe, wie wenn einem staatlichen Institut die *Pflicht* zum Betrieb dieser Geschäfte übertragen worden wäre. *Dadurch, dass das staatliche Institut und überhaupt jeder staatliche Einfluss eliminiert wurde, schrumpfen diese speziellen Bestimmungen im Effekt zu Rudimenten zusammen.* Die Mitgliedbanken sind Meister in der Geschäftsführung der Pfandbriefzentralen; sie haben bis jetzt in ihrem eigenen Geschäftskreis die betreffenden Gebiete nur mangelhaft oder gar nicht gepflegt; sie haben nur widerwillig der Aufnahme der betreffenden Vorschriften in den Entwurf zugestimmt. Es ist deshalb kaum zu erwarten, dass die von ihnen ins Leben gerufenen Zentralen eine andere Haltung einnehmen werden. Die Banken werden Gelegenheit erhalten, zu beweisen, ob unser Urteil richtig oder falsch ist. Nach dem bisherigen Verhalten in diesen und in anderen verwandten Fragen dürfen wir leider nicht viel von ihnen erwarten, und der einzige Vertreter der Schuldner im Verwaltungsrat der Pfandbriefzentralen (Art. 34 des Entwurfes) wird allein nicht Wunder wirken können.

Durch die Kapitulation vor den Banken ist überhaupt die ganze Vorlage auf ein schiefes Geleise gekommen, indem von da an die vorwiegend privatwirtschaftlich-banktechnischen Erwägungen zu stark im Vordergrund standen. Die Frage des Bodenkreditwesens ist eine so eminent wichtige volkswirtschaftliche Angelegenheit, dass die allgemein volkswirtschaftlichen Interessen hätten richtunggebend sein sollen, wenn der Bund auf diesem Gebiete gesetzgeberisch vorgeht. Die Bodenkreditverhältnisse und die Grundbesitzverhältnisse sind für das ganze wirtschaftliche, kulturelle und soziale Leben eines Volkes so wichtig, und ungesunde Verhältnisse auf diesen Gebieten können so nachteilig auf ganze grosse Bevölkerungsgruppen und auf das Volksganze einwirken, dass es sich der Bund nicht hätte nehmen lassen sollen, bei der Gelegenheit der Regelung der Pfandbriefausgabe eine Lösung zu treffen, die den grossen auf dem Spiele stehenden Interessen gerecht wird. Eine zentrale Pfandbriefbank wäre wie keine andere Stelle geeignet gewesen, neben ihren engeren geschäftsmässigen Aufgaben dem ganzen Problem des Bodenkreditwesens und der Bodenverschuldung und den damit zusammenhängenden Fragen ihre stete Aufmerksamkeit zu schenken und zum Berater des Bundesrates auf diesen Gebieten zu werden. Dass der Staat hier die privaten Bestrebungen der interessierten Verbände unterstützen sollte, wird doch wohl niemand bestreiten können.

Angesichts solcher Überlegungen und der Tatsache, dass die Vorarbeiten eine Zeitlang auf dem richtigen Geleise zu sein schienen, wird es einem schwer, sich mit dem heutigen Entwurfe des Bundesrates abzufinden. Man kann es höchstens, wenn man sich vergegenwärtigt, dass angesichts der grossen Widerstände etwas Besseres in der nächsten Zeit kaum möglich ist oder doch einem grossen Risiko im Falle des Referendums ausgesetzt wäre, und in der Hoffnung, dass dieses Bessere später aus dem unbefriedigenden Anfang hervorgehen werde.
