

Gegen staatliche Wohnungsbewirtschaftung

**Information zur Abstimmung
vom 25. September 1977**

**Schweizerisches Aktionskomitee
gegen staatliche Wohnungsbewirtschaftung**

Gegen staatliche Wohnungsbewirtschaftung

**Information zur Abstimmung
vom 25. September 1977**

**Schweizerisches Aktionskomitee
gegen staatliche Wohnungsbewirtschaftung**

Inhalt

	Seite		Seite
Text der Initiative	3	G. Einseitiger Kündigungsschutz der Initiative	18
Text des Gegenvorschlages	3	Geltende Bestimmungen	18
A. Zur Abstimmung	4	Initiative gegen Vertrag	19
B. Bisherige staatliche Massnahmen	5	Auch gerechtfertigte Kündigung unzulässig!	19
C. Stand des Wohnungsmarktes	6	H. Schlichtungsstellen oder Bewilligungspflicht?	20
Entwicklung 1960–1976	6	I. Zum Pächterschutz	21
Mehr Wohnraum, bessere Einrichtungen	6	Landwirtschaftliche Pacht	21
Teuerungsbedingter Mietenanstieg	6	Geltender Pächterschutz	21
1976/77: Stabilisierung	7	Initiative untauglich	22
Städte und Leerwohnungsbestand	7	Revision des Pächterschutzes	22
Anteil der Miete am Einkommen	8	K. Grundsätzliche Initiativ-Irrtümer	23
D. Zum Funktionieren des Wohnungsmarktes	9	Grosse Versprechen – nicht haltbar	23
Störung durch Eingriffe	9	L. Der Gegenvorschlag	24
Die Position von Mieter und Vermieter	10	Ausgangslage	24
Interessenlage hinsichtlich der Wohnung	10	Notwendigkeit des Gegenvorschlages	25
Marktpreis und Kostendeckung	11	M. Schlussbemerkungen	25
Zur Frage der Mietzinssenkung	12		
E. Missbrauchsvorschriften	14		
Die Regelung	14		
Erfahrungen mit den Vorschriften	14		
Revision des Missbrauchsbeschlusses	15		
F. Mietzinskontrolle der Initiative	15		
Mietzinsbürokratie	15		
Hohes Risiko von Fehlentscheiden	15		
Wohnungsbau gelähmt	16		
Erhöhungsbewilligung	16		
Initiative schafft Diskrepanz	16		
Zusammenfassung der Argumente	17		

Text der Initiative

Art. 31^{sexies}

¹ Der Bund erlässt Bestimmungen über die Mietzinse für Immobilien und über den Schutz der Mieter gegen ungerechtfertigte Kündigungen und missbräuchliche Forderungen.

² Die Mieten für Immobilien dürfen ohne Bewilligung nicht erhöht werden, auch nicht bei Wechsel von Vermieter oder Mieter. Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn auf Grund von Abrechnungen nachgewiesen wird, dass der Mietertrag für eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals und für die Deckung der wirklichen Kosten nicht genügt. Bei Handänderungen wird der Kaufpreis nur so weit berücksichtigt, als er den mittleren Ertragswert vergleichbarer Objekte nicht übersteigt.

³ Die Mieten der erstmals vermieteten Objekte unterliegen der Bewilligungspflicht. Für Neubauten werden die Mieten auf Grund der Anlagekosten berechnet. Übersetzte Kosten werden nicht berücksichtigt.

⁴ Ungerechtfertigte Kündigungen des Vermieters werden aufgehoben. Gerechtfertigte Kündigungen, die für den Mieter eine Härte bedeuten, können aufgeschoben oder

aufgehoben werden. Diese Bestimmungen gelten auch bei Verkauf, Umbau oder Abbruch des Mietobjektes. Einen besonderen Schutz geniessen die Mieter, deren Wohnung als Stockwerk verkauft wird.

⁵ Der Bund erlässt entsprechende Bestimmungen für Pacht- und für Baurechtsverhältnisse.

⁶ Der Bund kann die Kantone für die Ausführung dieser Bestimmungen herbeiziehen.

Text des Gegenvorschlages

Artikel 34^{septies} Absatz 2 der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

² Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter.

A. Zur Abstimmung

Am 25. September 1977 stimmen Volk und Stände über die Initiative «für einen wirksamen Mieterschutz» sowie über einen Gegenvorschlag der Bundesversammlung ab. Die Initiative wurde am 30. Juni 1973 mit 142 190 gültigen Unterschriften eingereicht. Mehr als die Hälfte der Unterschriften stammen aus dem französischen Sprachgebiet. Die Initiative ging vor allem vom Mouvement populaire des familles und vom Schweizerischen Mieterverband aus.

Die Initiative hebt die vertragliche Regelung der Miete weitgehend auf. Sie führt zu einer Verstaatlichung der Wohnungswirtschaft.

Die Initiative fordert engstirnige Preisvorschriften, deren Ausführung einen grossen administrativen Apparat bedingen würde. Der Mietzins würde durch staatliche Bewilligung festgesetzt, wenn der Vertrag eine Erhöhung vorsehen würde. Der Vermieter könnte nach der Absicht der Initiative den Vertrag kaum je kündigen. Der Mieter dürfte zwar frei kündigen, aber das würde ihm wenig nützen, weil infolge der staatlichen Restriktionen nur noch wenige Wohnungen zur Weitervermietung kämen und weil er infolgedessen Mühe hätte, eine andere Wohnung zu finden. Der Wohnungsmarkt würde nicht mehr funktionieren. Dies wäre zum Schaden aller Wohnungssuchenden. Mieter und Vermieter würden nur auf dem Papier einen Vertrag miteinander schliessen. Von einem echten Vertragsverhältnis bliebe sozusagen nichts mehr übrig.

Der Gegenvorschlag der Bundesversammlung dehnt den Geltungsbereich der heutigen Missbrauchsvorschriften auf die ganze Schweiz aus.

Bisher waren kraft Verfassung (Art. 34^{septies}) Bestimmungen gegen Missbräuche zulässig in Gebieten, «in denen Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen besteht». Der befristete Preisüberwachungsbeschluss hat den Geltungsbereich bereits auf die ganze Schweiz ausgedehnt. Der Gegenvorschlag beantragt, diese Ausdehnung ins dauernde Verfassungsrecht aufzunehmen. Soweit Missbräuche auftreten, sollen sie im ganzen Land bekämpft werden können, auch wenn keine Wohnungsnot oder kein Mangel an Geschäftsräumen besteht. Der Gegenvorschlag von Bundesrat und Parlament verdient Zustimmung. Wir empfehlen für den 25. September folgende Parole:

Initiative	Nein
Gegenvorschlag	Ja

B. Bisherige staatliche Massnahmen

Schon im Ersten Weltkrieg und nach der Frankenabwertung im Jahre 1936 wurden notrechtlich Interventionen im Mietwesen verfügt. Während des letzten Krieges erliess der Bundesrat auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten eine Mietzinskontrolle, Kündigungsbeschränkungen und eine Bewilligungspflicht für den Zuzug in eine Gemeinde. Allzulange wurde an diesem vollmachtenrechtlichen Provisorium festgehalten. Erst ab 1954 wurde die Kontrolle gelockert, und erst 1962 ersetzte man sie durch eine Mietzinsüberwachung, der stets weniger Gemeinden unterstellt waren (schliesslich nur noch die Agglomerationen Genf und Lausanne). Ende 1970 fiel jede Mietzinsüberwachung dahin, ebenso die bisherige Kündigungsbeschränkung. Indessen wurde die Befugnis der richterlichen Erstreckung eines Mietverhältnisses ins Obligationenrecht aufgenommen (für Wohnungen bis zu drei Jahren). Die Erstreckung ist in Härtefällen möglich.

1970 verwarfen Volk und Stände die Initiative «Recht auf Wohnung». Sie hätte eine staatliche Zwangswirtschaft hinsichtlich Mietzinsen, Kündigung, Wohnungsbau und Wohnungszuteilung heraufbeschworen. 1972 wurde einerseits eine Initiative, welche die Finanzierung des Wohnungsbauwesens weitgehend verstaatlicht hätte, deutlich abgelehnt; der Gegenvorschlag der Bundesbehörden zur Wohnbauförderung wurde angenommen. Andererseits hiessen Volk und Stände auch eine Bundeskompetenz zum Schutze der Mieter vor Missbräuchen gut. Darauf erging am 30. Juni 1972 ein Bundesbeschluss, der gestützt auf jene Kompe-

tenz eine neue Mietzinsüberwachung einführte. Gemäss diesem Beschluss können «missbräuchliche» Mietpreiserhöhungen bei einer paritätischen Schlichtungsstelle angefochten werden. Nicht als missbräuchlich gelten orts- oder quartierübliche Mietzinse sowie Mietzinse, die auf Kostensteigerungen oder Mehrleistungen beruhen oder sich im Rahmen einer kostendeckenden Bruttorendite halten.

Der Bund förderte ab 1942 den Wohnungsbau. 1950 lehnte das Volk eine Verlängerung der Massnahmen ab. Hierauf wurden viel mehr Wohnungen gebaut als zuvor! Dazu wird auch die Lockerung der Mietzinskontrolle beigetragen haben. Die später wiederum beschlossenen Förderungsmassnahmen hatten den gewünschten Erfolg nicht. Nur dank dem privaten Wohnungsbau wurde die Produktion binnen zwei Jahrzehnten verdoppelt. Anfangs der siebziger Jahre wurde eine neue Konzeption der Wohnungspolitik ausgearbeitet. Sie stellt gegenüber den früheren Massnahmen einen Fortschritt dar. Sie legt Gewicht auf die genügende Erschliessung von Bauland, auf die Sicherung der Kapitalbeschaffung für den Wohnungsbau, auf Baurationalisierung, auf den Ausbau der gezielten sozialen Hilfe und die Förderung des Wohnungseigentums. Diese konstruktive Politik gestattet, einschränkende Vorschriften auf eine Missbrauchsgesetzgebung zu begrenzen.

C. Stand des Wohnungsmarktes

Entwicklung 1960–1976

Wir geben einige wichtige Zahlen über die Entwicklung an.

Jahr	Neuerstellte Wohnungen (in 1000)	Leerwohnungen in % aller W.	Mietindex 1960 = 100	Lohnindex 1960 = 100
1960	45,8	0,62	100	100
1965	59,9	0,49	127	141
1970	63,6	0,33	182	196
1971	65,2	0,25	198	221
1972	73,6	0,31	215	245
1973	81,9	0,62	229	275
1974	74,0	1,25	246	308
1975	54,9	2,01	271	331
1976	34,2	2,00	283	339

Noch wenige Jahre bevor der Wohnungsbau den Höhepunkt überschritt, ermunterten die Behörden zu reger Wohnbautätigkeit. Aber die Nachfrage sättigte sich nach und nach, so dass die Produktion ab 1973 die Nachfrage deutlich überstieg und nach dem Baurekord von 1973 verringert werden musste. Der abrupte Eintritt der Rezession verschärfte den Rückgang, der noch nicht zu Ende ist. Der Leerwohnungsbestand hat einen aufsehenerregenden Stand erklommen (Dezember 1976: 51 231 leere Wohnungen). Die Mieten sind seit 1960 und auch seit 1970 weniger gestiegen als die Löhne.

Mehr Wohnraum, bessere Einrichtungen

Längere Zeit eilte die Wohnungsnachfrage dem Bauen voraus. Für die Bevölkerungszunahme wurden zwar mehr als genug Wohnungen erstellt, aber noch wichtiger war die Nachfragevermehrung über die Bevölkerungszunahme hinaus. Infolge wachsender Einkommen wurde mehr Wohnraum beansprucht, und die Zahl der Haushalte vermehrte sich (besonders Kleinhaushalte). 1960 betrug die Wohndichte (Bewohner pro Wohnung) 3,4 Personen, 1970 noch 3,1 Personen und 1976 schätzungsweise 2,7 Personen. Die geringere Wohndichte hat selbstverständlich ihren Preis.

Gleiches trifft für die Modernisierung der Einrichtungen zu; Einrichtungen wie moderne Küche und Installationen sowie Ölheizung werden von den meisten Schweizern nicht als überflüssiger Luxus empfunden, sondern ausdrücklich gewünscht. Auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse entfällt ein nicht unwichtiger Teil der Mietzinszunahme.

Teuerungsbedingter Mietenanstieg

Die Baukosten stiegen von 1960 bis 1974 um 100% und die Hypothekarzinsen um etwa 60%. In diesem Zeitraum betrug der Reinzugang an Wohnungen rund 800 000, die Hälfte des Bestandes von 1960. Es liegt auf der Hand, dass die zum vorneherein mit wesentlich höheren Kosten belasteten Neuwohnungen den Mietindex kräftig erhöhten.

Dazu kam, dass allmählich die Blockierung der Altmieten durch staatliche Preisvorschriften aufgegeben werden musste, sollte nicht eine unerträgliche Diskrepanz zwischen Alt- und Neumieten verewigt werden. Dabei entfiel jedoch die Erhöhung der Altmieten zu einem grossen Teil auf höhere Hypothekarzinsse, Renovationskosten und vermehrte Steuern. Das Nachholen auf der zuvor künstlich tiefgehaltenen Verzinsung des Eigenkapitals wirkte sich erheblich weniger aus. Der Bruttomietzins sagt für sich allein genommen nichts über den Reinertrag des Vermieters aus, da der Reinertrag nur den übrigbleibenden Betrag nach Abzug von Hypothekarzinsen, Renovations- und Unterhaltskosten, Verwaltungskosten, Gebühren (zum Beispiel für Wasser und Abwasser) und Liegenschaftssteuern darstellt. Bei einem Bruttomietpreis von 6 bis 8% – dies sind häufige Werte – entspricht der Prozentsatz der Verzinsung des Eigenkapitals ungefähr dem Hypothekarzinsatz. Dabei ist zu beachten, dass der Ertrag des Eigenkapitals auch eine gewisse Risikoprämie enthalten sollte. Denken wir nur an das heute bestehende Risiko der Nichtvermietung und die Verluste, die daraus resultieren können.

1976/77: Stabilisierung

Im Mai 1976 hat sich der Mietenanstieg verflacht, und im November 1976 kam er praktisch zum Stillstand (0,7% Erhöhung, unter Einschluss der neusten Wohnungen). Vom November 1976 bis Mai 1977 nahmen die Mieten im Durchschnitt nur noch um 0,4% zu. Abgesehen von den neuesten Wohnungen ist das Mietzinsniveau stabilisiert. Die Mieten neuester Wohnungen sind oft nicht einmal kostendeckend.

Wer übrigens die Mietpreisbildung für private Wohnungen attackiert, muss sich gesagt sein lassen, dass die Richtlinien der Mietkostenberechnung im sozialen Wohnungsbau keineswegs niedrigere Kostensätze zugrunde legen. Soweit im sozialen Wohnungsbau niedrigere Mieten angesetzt werden, ist dies ausschliesslich die Folge staatlicher Subventionen und nicht einer knappen Kostenberechnung. Im Gegenteil sind subventionierte Wohnbauten oft nicht um soviel billiger, wie die Subvention ausmachen sollte. Heute stellt man ausserdem fest, dass Wohngenossenschaften anders als private Eigentümer die Mittel für die notwendigen Renovationen oft nicht aufbringen können.

Städte und Leerwohnungsbestand

Der Wohnungsmarkt zerfällt in regionale Teilmärkte. Unstreitig ist das Gewicht von Angebot und Nachfrage auf den verschiedenen Teilmärkten nicht genau gleich gross. Aber mit wenigen Ausnahmen (zum Beispiel Stadt Zürich) liegt, wie aus der Leerwohnungsziffer hervorgeht, ein hohes bis überhohes Angebot vor. Die Mehrzahl der grösseren Städte weist eine Leerwohnungsziffer von über 1% auf (Dezember 1976: Zürich 0,12%, Basel 1,31%, Genf 1,25%, Bern 0,66%, Lausanne 1,60%, Winterthur 1,37%, St. Gallen 1,35%, Luzern 0,56%, Biel 2,51%). Von einer Wohnungs- oder Mietzinsnot kann auch in den grösseren Städten nicht die Rede sein.

Wohl trifft es zu, dass die Leerwohnungsziffer nur ein behelfsmässiger Gradmesser ist und dass nicht in erster Linie die gängigen Wohnungen leerstehen; natürlich stehen besonders die weniger günstigen Wohnungen leer.

Das ändert nichts daran, dass ein beträchtlicher Leerwohnungsbestand den gesamten Wohnungsmarkt einer Region beeinflusst.

Der Vorwurf, in den grossen Zentren sei das Angebot geringer und das Mietzinsniveau höher als in andern Gebieten, sieht an wichtigen Tatsachen vorbei. Einerseits ziehen manche Schweizer gerne in die grossen Zentren, womit sie dort die Nachfrage vermehren. Auf der andern Seite kann in den grossen Zentren die Zahl der Wohnungen nicht beliebig vermehrt werden. Würde man in zentraler Lage die Mietzinse staatlich senken, so würden die Zentren noch attraktiver, die Verstädterung würde anwachsen, und das Angebot würde der Nachfrage erst recht nicht genügen! Den Fünfer und das Weggli kann man nicht haben.

Anteil der Miete am Einkommen

In einer Erhebung von 1966 wurde ermittelt, dass Arbeitnehmer vorwiegend eine Miete bis zu 15% des Haushaltseinkommens zahlten. Nur ein Achtel wendete für Miete 20% oder mehr des Haushaltseinkommens auf. Ein Jahr später bestätigte eine Erhebung des Mouvement populaire des familles (einer Mieterorganisation) im wesentlichen diese Ergebnisse, und auch das Resultat einer Erhebung von 1971 wich nur geringfügig von jenem der beiden früheren Erhebungen ab. Seit diesen Erhebungen hat sich, wie aus dem Mietindex und Lohnindex ersichtlich ist, der Mietanteil noch verringert. Diese Tatsache wird durch die Erhebung des BIGA über die Haushaltrechnungen Unselbständigerwerbender bestätigt.

Der Anteil der Miete am Einkommen ist nicht gestiegen, sondern liegt tiefer als zum Beispiel vor zehn oder fünfzehn Jahren.

Ein geringerer Anteil der Miete am Einkommen, eine gute Wohnungsversorgung (viel geringere Wohndichte als früher) und eine merklich höhere Wohnungsqualität sind Faktoren, die nicht auf eine angebliche «Wohnungsnot» oder «Mietzinsnot» schliessen lassen. Eine sehr hohe Mietenbelastung ist heute die Ausnahme. Zweifellos verbleibt selbst unter günstigen Verhältnissen eine kleine Anzahl von Sozialfällen. Dieser Fälle wegen darf aber nicht der Wohnungsmarkt verstaatlicht werden. Vielmehr ist hier mit gezielter Mietenverbilligung zu helfen.

Wenn die Befürworter einer Mietenzwangswirtschaft um andere Argumente verlegen sind, beklagen sie das Los der kinderreichen Familien. Vorausgesetzt, man verstünde darunter Familien mit vier und mehr Kindern, so wären dies heute nicht viel mehr als 5% aller Haushaltungen. Ausserdem wohnen sie zum überwiegenden Teil in ländlichen oder halbstädtischen Gebieten, wo die Mieten niedriger sind als in den grossen Zentren und wo das Wohnungseigentum verbreitet ist. Aber nicht einmal in den grossen Zentren sind die kinderreichen Familien unbedingt im Nachteil. Denn manche haben ein Einkommen, das die Bezahlung eines Mietzinses für eine angemessene Wohnung erlaubt.

Was die Altersrentner betrifft, so ist es unvermeidlich, dass die Verminderung des Einkommens gegenüber der Zeit der Erwerbstätigkeit den prozentualen Anteil der Miete am Einkommen erhöht. Aber wie die erwähnte Erhebung von 1971 bestätigte, zahlen die Rentner in Franken durchschnittlich weniger Miete als jüngere Jahrgänge, weil sie sehr oft langjährige Mieter preisgünstiger Wohnungen sind.

D. Zum Funktionieren des Wohnungsmarktes

Störung durch Eingriffe

Der Wohnungsmarkt funktioniert wie jeder andere Markt nur dann, wenn keine Ungleichgewichte bestehen und wenn er nicht von aussen gestört wird. Ein Störfaktor sind überdotierte und systemfremde Staatseingriffe. 1969 schrieb der Bundesrat:

«Die Erfahrungen in allen westlichen Ländern haben gezeigt, dass das System der Mietpreiskontrolle und Mietzinsüberwachung nicht geeignet ist, das Wohnungsproblem zu lösen. Es führt zu Verzerrungen zwischen den Kosten für gleiche Wohnleistungen und zu ernststen sozialen Ungleichheiten. Der Schutz ist willkürlich und zufällig; er wird auch jenen Bewohnern gewährt, die darauf nicht angewiesen sind und ihre Wohnungsversorgung eigenständig bewältigen können. Ausserdem haben die staatlichen Eingriffe in das Wohnungswesen überall die private Wohnbautätigkeit gelähmt, so dass der Staat versuchen musste, durch Subventionen die Investitionsbereitschaft wieder zu beleben. Die entsprechenden Mittel waren aber schliesslich vom Steuerzahler und Mieter aufzubringen.»

Das allzu lange Festhalten an Staatseingriffen der erwähnten Art durchkreuzte geradezu das Ziel, wieder einen funktionsfähigen Wohnungsmarkt zu erhalten. Die Befürworter dieser Eingriffe stellen die Dinge auf den Kopf, wenn sie behaupten, mit scharfen Staatsinterventionen verbessere man die Lage. Im Gegenteil verbaut man damit den Weg zu einem vernünftigen Wohnungsmarkt.

Es ist paradox, der Marktwirtschaft ein Versagen zu unterziehen, wenn man sie am Funktionieren hindert!

Das Wohnungsangebot besteht aus neuerstellten Wohnungen, früher erstellten Leerwohnungen und freiwerdenden Wohnungen. Diese letzte Kategorie ist gegenwärtig die wichtigste. Je mehr man aber die Vertragsfreiheit und die Kündigung einschränkt, desto geringer wird das Angebot, zum Schaden beispielsweise der jungen Ehepaare und allgemein der Wohnungssuchenden. Durch einen ausgesprochenen Interventionismus schafft man Privilegierte und Benachteiligte. Experten des deutschen Wirtschaftsministeriums haben 1970 festgehalten, die staatlichen Restriktionen verursachten «in grossem Massstab» eine verfehlte Wohnungsbelegung und neue soziale Ungerechtigkeiten, da die privilegierten Mieter ihre Wohnungen erst recht nicht aufgeben und Wohnungssuchende das Nachsehen haben. Massive Interventionen sind unvermeidlich – aber auch dann nicht glücklich – in einer eindeutigen Notlage, nicht aber in Verhältnissen, wie wir sie heute haben.

Das Spiel von Angebot und Nachfrage bietet auch dem Mieter beträchtliche Vorteile. Es gewährt ihm eine grössere und bessere Auswahl und veranlasst den Vermieter, nicht zu übermarchen. Dies ist alles in allem der gegenwärtige Zustand. Die papierene Gerechtigkeit des Interventionismus schadet dagegen auch dem Mieter.

Die Position von Mieter und Vermieter

Ein Markt funktioniert nur richtig, wenn zwischen Anbietern und Nachfragen im grossen und ganzen kein eindeutiges Ungleichgewicht vorliegt. Der heutige Leerwohnungsbestand ist ein Indiz dafür, dass mindestens kein Ungleichgewicht zugunsten der Vermieter besteht. Dennoch behaupten die Initianten beharrlich, die Mieter seien «abhängig» vom Vermieter, lebten in Angst vor einer Kündigung und müssten durch die Initiative die «Gleichberechtigung» mit dem Vermieter erhalten. In der Sprache eines Initianten heisst dies, die Situation sei schlimm, solange der Vermieter «die Pistole der Kündigung» in der Tasche trage. Dass die meisten Kündigungen von Mietern ausgesprochen werden, scheint ihn nicht zu bewegen. Dieses Faktum ist aber klar nachweisbar. In Basel hat eine Umfrage ergeben, dass nur 1% aller Kündigungen vom Vermieter ausgeht. In 99% der Fälle kündigt der Mieter. Der Vermieter hat seinerseits gar kein Interesse, den Mieter zu wechseln. Er muss sich bewusst sein, dass der Wohnungssuchende heutzutage ein vielfältiges Angebot vor sich hat und nur ausnahmsweise bereit ist, für eine freiwerdende Wohnung mehr als einen gängigen Preis zu zahlen.

Die Behauptung der Initianten, der Mieter sei gewissermassen rechtlos, ist eine grobe Verfälschung der Tatsachen.

Die Initianten sagen kein Wort von den Risiken, die der Eigentümer – und nur er – trägt: Unvermietbarkeit der Wohnung (das heisst Risiko, in den Leerwohnungsbereich zu geraten), mitunter Zahlungsunfähigkeit des Mieters, Kosten für das Beheben grösserer Schäden an Altbauten. Diese Risiken trägt jeder Eigentümer, ob er viel oder wenig

Hauseigentum habe. Den kleinen Eigentümer belasten sie aber noch zusätzlich. Und in der Schweiz zählt man Hunderttausende kleiner Eigentümer und Vermieter, auf die mehr als die Hälfte aller Mietwohnungen entfällt.

Interessenlage hinsichtlich der Wohnung

Die Initianten betonen, die Wohnung sei «nicht irgendeine Ware», sondern ein existenzwichtiges Gut. Daraus folgern sie, die Wohnung müsse der Vertragsfreiheit entzogen werden. Aber mit dieser Begründung müssten zum Beispiel auch Nahrungsmittel und Kleider der Vertragsfreiheit entzogen werden. Im übrigen ist der Mieter nicht auf eine einzige Wohnung angewiesen, sondern wählt sich selber eine Wohnung. Dass er aber ein ganzes Leben lang den Anspruch haben soll, dieselbe Wohnung zu besetzen, ist abzulehnen. Diese Forderung steht im Widerspruch zu einer fairen Verteilung der Rechte, um so mehr als Mieter häufiger den Vermietern künden.

Andererseits sorgt die Missbrauchsgesetzgebung dafür, dass auch bei allfälligen Störungen des Gleichgewichts die Interessen der Mieter gewahrt bleiben. Diese Korrektur unterscheidet sich jedoch grundlegend von einer staatlichen Wohnungsbewirtschaftung, deren schwere Folgen oben dargelegt wurden.

Marktpreis und Kostendeckung

Der geltende Missbrauchsbeschluss stellt in der Mietpreisfrage einen Kompromiss dar. Er ist sowenig wie andere Kompromisse der Weisheit letzter Schluss. Tragbar ist er deshalb, weil er lediglich im Streitfall massgebend ist. Ficht ein Mieter eine Mietzinserhöhung an, so wird geprüft, ob der erhöhte Zins orts- oder quartierüblich sei. In diesem Fall gilt er grundsätzlich als gerechtfertigt. Dies bedeutet, dass primär die marktüblichen Mietzinse zur Regel genommen werden. Diese «Vergleichsmiete» bejaht den Grundsatz, dass sich die Mieten nach Angebot und Nachfrage bilden sollen, unter Ausschluss von offensichtlichen Übertreibungen.

Ferner sind aber Mietzinse nicht missbräuchlich, wenn sie auf Kostensteigerungen oder Mehrleistungen des Vermieters beruhen (zum Beispiel Wohnungsrenovation) oder wenn sie sich im Rahmen einer kostendeckenden Bruttorendite, berechnet auf den Anlagekosten, halten. In diesem Punkt stellt der Beschluss ergänzend auf die Kostendeckung ab.

An einem freien Markt bilden sich die Preise nicht nach dem Kostendeckungsprinzip.

Selbstverständlich kann auf die Dauer niemand unter seinen Kosten verkaufen oder vermieten. Aber der Markt zwingt den Anbieter, sich so einzurichten, dass er mit dem Marktpreis auskommt, lässt aber auch zu, dass jemand dank seiner Tüchtigkeit mit dem Marktpreis gelegentlich auf einen überdurchschnittlichen Ertrag gelangt.

Dieses System hat in unserem Land entscheidend zum allgemeinen Wohlergehen beigetragen.

Ein gut funktionierender Markt ist kein wilder Dschungelkrieg. Er spielt sich innerhalb einer gesetzlichen Rahmenordnung ab, die auf einen Ausgleich der Kräfte tendiert und Privilegierungen entgegenwirkt. Der Einzelne genießt den Vorzug der Wahlfreiheit, indem er bestimmt, wofür er sein Geld einsetzen will, ob er für Essen, Wohnen oder Auto mehr oder weniger ausgeben will.

Die Marktwirtschaft besitzt auch im Mietwesen ihre Vorzüge. Würde man insbesondere die freie Mietpreisbildung gänzlich abschaffen, so wäre es konsequent, auch gleich den Mietvertrag abzuschaffen und durch eine amtliche Zuteilung der Wohnungen zu ersetzen. Tatsächlich funktioniert aber heute der Wohnungsmarkt recht gut. Auf diesem Gebiet bestehen auch keine Verbandsabreden über die Preise.

Der Mieter ist ebenfalls an einem funktionierenden Markt interessiert.

Ein starres Kostendeckungsprinzip schlägt dagegen zu seinen Ungunsten aus. Ein Vermieter, der heutzutage sein Haus vernachlässigt, wird erfahren, dass er in der Vermietungskonkurrenz schlecht abschneidet, und wird sich ernsthaft eine Korrektur seines Verhaltens überlegen müssen. Hinwiederum prämiert eine absolute Kostendeckungsregel zum Beispiel Eigentümer, die teuer bauen oder renovieren; es fehlt der Ansporn zu kostengünstiger Ausführung. Daher ist das Kostendeckungsprinzip im Effekt keinesfalls gerechter als der Marktpreis. Dies wird oft übersehen, da man sich an staatliche Kontrolle oder Überwachung von Mieten, gestützt auf Kostendeckungsvorschriften, gewöhnt hat. Im beschränkten Rahmen des Missbrauchsbeschlusses, der übliche Marktpreise voranstellt, ist eine ergänzende Beurteilung gemäss Kostendeckungsprinzip annehmbar. An-

ders verhält es sich mit der Initiative, die ausschliesslich die Kostendeckung zulassen will. Der wissenschaftliche Beirat des deutschen Wirtschaftsministeriums beurteilte 1970 kritisch die «Reglementierung mit Kostenpreisen, die sich weder im Bereich der Wohnungswirtschaft noch anderwärts bewährt hat».

Zur Frage der Mietzinssenkung

Nichts macht so deutlich, dass die Initiative fehl am Platz ist, wie der Umstand, dass heute über Mietzinssenkungen diskutiert wird und dass bereits Mietzinse gesenkt worden sind. Die Initiative spricht aus ihrer einseitigen Perspektive nur vom Fall, dass die Miete erhöht würde.

Die Frage der Mietzinssenkung kommt in der Initiative mit keinem Wort vor.

Der Rückgang der Zinssätze eines Teils der Hypotheken und der hohe Leerwohnungsbestand üben einen Druck auf die Mietzinse aus. Weshalb denn sind bisher (Stand Mai 1977) die Mieten nicht generell gesunken? Betrachten wir die neueren Veränderungen des Mietindex.

	Veränderung in %
Mai–November 1975	+2,2
November–Mai 1975/76	+1,2
Mai–November 1976	+0,7
November–Mai 1976/77	+0,4

Bis November 1975 wirkten Erhöhungen von Hypothekenzinsen nach. Die geringen Mietenzunahmen im Jahre 1976 entfielen nach Feststellung des BIGA annähernd zur Hälfte auf den Einbezug neuester Wohnungen, mithin nicht auf

Erhöhung von Mieten in schon bestehenden Wohnungen. Für die Zeit von Mai bis November 1976 verblieb eine eigentliche Mietenerhöhung von etwa 0,3%. Die unwesentliche Zunahme des gesamten Mietzinsniveaus von November 1976 bis Mai 1977 ist ausschliesslich auf den Einbezug neuester Wohnungen zurückzuführen. Praktisch ist die teuerungsbedingte Erhöhung zum Stillstand gekommen. Wohnungsrenovationen, die heute häufiger sind als zuvor, haben in einem Teil der Fälle eine durchaus normale Erhöhung bewirkt, während in andern Fällen die Mieten sanken.

Von November 1976 bis Mai 1977 blieben 83% aller Mietzinse stabil, 6% erfuhren Aufschläge und 11% wurden gesenkt.

Die Senkung der Hypothekenzinse erfolgte zuerst auf den neuen Hypotheken, was für die Mieten schon bestehender Wohnungen eine geringe Rolle spielte. Die Senkung der Zinssätze auf Althypotheken lief erst 1976 an. Unter diesen Umständen verwundert es nicht, dass im Landesmittel der Stillstand der Mietzinse noch nicht allgemein in eine Abnahme umschlug.

Ausserdem hat in manchen Fällen der Vermieter früher von den Erhöhungsmöglichkeiten nicht voll Gebrauch gemacht.

Es wäre unbillig, von einem Vermieter, der die staatlich zugelassenen Erhöhungen nicht ausgeschöpft hat, eine Senkung zu fordern. Die Senkung ist ferner nicht angebracht bei Mieten, die unter dem orts- oder quartierüblichen Niveau liegen, was meist Ausdruck einer zurückhaltenden Mietpreisgestaltung ist. Im übrigen enthält der neue Missbrauchsbeschluss eine Bestimmung zur Garantie der Mietzinssenkung, soweit sie sachlich angemessen ist.

Schon anfangs 1976 hat der Schweizerische Hauseigentümerverband eine Empfehlung im erwähnten Sinne ausgegeben. Ihr Kernpunkt besteht darin, dass nach einer Senkung des Hypothekarzinses die Miete in Franken um ebensoviel gesenkt werden soll, wie sie bei entsprechender Erhöhung des Hypothekarzinses hinaufgesetzt wurde.

Selbstverständlich sind mit der Hypothekarzinsenkung allfällige Kostenerhöhungen, zum Beispiel infolge Renovationen, zu verrechnen. Die Empfehlung des Hauseigentümerverbandes trägt dem Umstand Rechnung, dass die Kapitalkosten (Hypothekarzins, Zins auf dem Eigenkapital) zwischen 70 und 90% der Mieten ausmachen.

In 39 Städten traten von November 1976 bis Mai 1977 folgende durchschnittlichen Veränderungen des Mietzinsniveaus ein (bis 1. Halbjahr 1976 erstellte Wohnungen, d. h. ohne neuste Wohnungen).

Mittlere Mietpreisveränderung	November 1976 bis Mai 1977	
	Vor 1947 erstellte Wohnungen	1947 bis 1. Halbjahr 1976 erstellte Wohnungen
	Anzahl Städte	Anzahl Städte
Rückgang	6	25
Keine Veränderung	10	5
Zunahme	21	9
Nicht erhebbar	2	—
Total	39	39
Mietpreisveränderung total	+0,6%	./ . 0,3%

Für die vor 1947 erstellten Wohnungen ergab sich in der Mehrheit der Städte eine Zunahme der Mietzinse, im Rahmen von 0,1 bis 3,2%, wohl vor allem infolge von Renovationen. Die seit 1947 erstellten Wohnungen, bei denen die Renovationen weniger häufig sind, verzeichneten hingegen in der Mehrheit der Städte einen Rückgang der Mietzinse im Rahmen von 0,1 bis 3,3%. Auch wenn es sich um Mittelwerte der betreffenden Städte handelt, ist daraus der Trend ersichtlich; wo nicht Kostenzunahmen (Renovationen) stark hineinspielen, ist eine Reduktion der Mietzinse in Gang gekommen.

E. Missbrauchsvorschriften

Die Regelung

Der Missbrauchsbeschluss, anwendbar auf Wohnungen und Geschäftsräume, enthält verschiedene Vorschriften zum Schutz des Mieters (zum Beispiel Einschränkung der Mietenindexierung, Regelung der Nebenkosten). Vor allem aber will der Beschluss die «Erzielung eines unangemessenen Ertrages» und auf einem «offensichtlich übersetzten Kaufpreis» beruhende Mieten verhindern. Nicht missbräuchlich sind Mietzinse, wenn sie sich im Rahmen der orts- oder quartierüblichen Mietzinse vergleichbarer Wohnungen halten (Vergleichsmiete), wenn sie zur Kostendeckung oder für Mehrleistungen des Vermieters begründet sind oder wenn sie der Kaufkraftsicherung des risikotragenden Kapitals dienen.

Die «Vergleichsmiete» (Orts- oder Quartierüblichkeit) lässt sich noch einigermaßen ermitteln. Aber das Abstellen auf Mehrkosten würde eine starre, schematische Regelung und grosse Schwierigkeiten verursachen. Soweit der Missbrauchsbeschluss auf eine Kostenrechnung abstellt, wird die Prüfung der Mietzinse dadurch vereinfacht, dass sie nur im Streitfall Platz greift und dass die meisten strittigen Fälle durch gütliche Einigung beigelegt werden. Dies stellt einen grundlegenden Unterschied dar zu einem in jedem einzelnen Fall, ob strittig oder nicht, obligatorischen Bewilligungsverfahren. Das Prüfungsverfahren findet nur statt, wenn der Mieter den Mietzins anfiicht.

Der Vermieter hat eine beabsichtigte Mietzinserhöhung auf amtlichem Formular und ohne Androhung einer Kündigung

mindestens zehn Tage vor Beginn der Kündigungsfrist mitzuteilen. Der Mieter kann die Erhöhung innert 30 Tagen bei der paritätischen Schlichtungsstelle anfechten; andernfalls gilt sie als genehmigt. Die Schlichtungsstellen haben gemäss Beschluss zu versuchen, «eine für beide Parteien angemessene Lösung herbeizuführen». Die Parteien können auch die Schlichtungsstelle als endgültig urteilendes Schiedsgericht anerkennen. Erst wenn vor der Schlichtungsstelle keine Einigung (oder kein Schiedsurteil) zustande kommt, kann der Fall an ein Gericht weitergezogen werden.

Erfahrungen mit den Vorschriften

Über das Funktionieren der Vorschriften geben am deutlichsten die folgenden Zahlen Auskunft.

Bei Schlichtungsstellen

neu eingegangene Begehren	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
1. Halbjahr	7 427	6 112	4 274
2. Halbjahr	7 177	6 080	3 759
Total	14 604	12 192	8 033

Die Zahl der neuen Begehren ist rückläufig, ein Zeichen für die fortschreitende Normalisierung des Wohnungsmarktes. 1976 entsprach die Zahl der neuen Begehren etwa 4 Promille aller Mietverhältnisse. Dazu kommen allerdings noch zahlreiche Beratungen durch die Sekretariate der Schlichtungsstellen. Gemessen an der Einwohnerzahl stammen weitaus die meisten Begehren aus den Kantonen Genf und Waadt, während zum Beispiel der Kanton Zürich verhältnismässig wenig Begehren aufweist.

Behandelte Fälle 1974–1976	absolut	%
Total	35 486	100
Vergleich vor Schiedsstelle	21 079	59
Keine Einigung	5 900	17
Rückzug, Nichteintreten, anderweitig	8 123	23
An Schiedsgericht	384	1

Lediglich 18% aller Fälle fanden keine Erledigung vor der Schlichtungsstelle. Dieses Ergebnis dokumentiert, dass in aller Regel ohne Formalismus und ohne eine komplizierte Prozedur eine Lösung erfolgt. Die Schlichtungsstellen üben in erster Linie eine Art Friedensrichteramt aus und haben dabei einen weiten Ermessensspielraum. Dabei ist die Zahl der Fälle, in denen die Schlichtungsstelle einen Missbrauch annimmt, noch um einiges geringer als die Zahl aller Begehren und aller Einigungen.

Die Erfahrungen mit dem Missbrauchsbeschluss sind positiv zu werten.

Er bietet dem Mieter eine Sicherung, die je nach der Situation am Wohnungsmarkt mehr oder weniger nötig ist, aber gegebenenfalls stets verfügbar ist.

Revision des Missbrauchsbeschlusses

Die wichtigste Änderung der diesjährigen Revision des Missbrauchsbeschlusses bildet ein Verfahren zur Mietenermässigung bei Kostensenkungen (unter anderem Hypothekarzinssenkungen). Sie darf dem Vermieter nicht auferlegt werden, soweit zuvor Kostenerhöhungen nicht in die Mietzinse eingingen. Der revidierte Missbrauchsbeschluss ist befristet. Er gilt bis Ende 1982.

F. Mietzinskontrolle der Initiative

Mietzinsbürokratie

Die Initiative will die gesamte Mietzinsbildung von A bis Z einer obligatorischen staatlichen Bewilligungspflicht unterwerfen. Dies beginnt mit den Mieten für Neubauwohnungen; sie sollen auf Grund der Anlagekosten berechnet werden. Eine staatliche Stelle müsste ausrechnen, wieviel Miete statthaft sei. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit würde eine schematische, die Umstände des Einzelfalls und die Marktmöglichkeiten nicht beachtende Taxation vorgenommen. Sie könnte, verglichen mit einem Marktpreis, ebensogut zu hoch als zu tief sein!

Hohes Risiko von Fehlentscheiden

Wohl sagt die Initiative, «übersetzte Kosten» würden nicht berücksichtigt. Welche Kosten wären jedoch übersetzt? Ein staatliches Büro vermöchte kaum herauszufinden, ob ein Wohnhaus oder eine ganze Siedlung 10 bis 20% billiger hätte erstellt werden können, nachdem es, auf Grund aller Erfahrung mit staatlichem Wohnungsbau, selber nicht fähig wäre, preislich günstiger zu produzieren. (Die zurückhaltende formulierte Bestimmung im Missbrauchsbeschluss hat kaum praktische Bedeutung.) Vielmehr würde die Tendenz erzeugt, teuer zu bauen. Da allein die Anlagekosten für die Miete massgebend wären, würde jeglicher Antrieb zu preisgünstigem Bauen fehlen. Geprellt wären die Mieter von Neuwohnungen. Bei der gegenwärtigen Konkurrenz im Wohnungswesen ist der Marktpreis für den

Mieter einer Neuwohnung oftmals günstiger als eine Bewilligungsmiete gemäss Initiative.

Wohnungsbau gelähmt

Bei Handänderung (Verkauf, Erbgang) würde nach Initiative der Kaufpreis in der Mietenbewilligung nur so weit berücksichtigt, als er den «mittleren Ertragswert vergleichbarer Objekte» nicht übersteigt. Die Vorschrift läuft auf eine Bewilligungspflicht über den Kaufpreis eines Hauses hinaus. Verkäufer und Käufer müssten sich zuerst bei einem staatlichen Büro erkundigen, welcher Kaufpreis berücksichtigt werde. Der Erwerb eines Hauses und eine wünschenswerte, breite Streuung von Hauseigentum würden ungemein behindert. Die Bewilligungsschikanen hinsichtlich der anrechenbaren Erstellungskosten und Kaufpreise würden zudem den Wohnungsbau lähmen, besonders den kostengünstigen Wohnungsbau. Die schematische Bindung des Ertrages an die Anlagekosten bedeutet, dass bei kostengünstiger Erstellung auch die Bewilligungsmiete gedrückt würde. Hingegen erhielte, wer teurer baut, eine höhere Miete bewilligt. Kostengünstig bauen wäre nicht mehr interessant. Die weitere Konsequenz, wenn sie auch in der Initiative nicht genannt ist, wäre die Verstaatlichung des Wohnungsbaues, womit die Baukosten und die Mieten mit höchster Wahrscheinlichkeit hinaufgehen würden, zu Lasten der Mieter und der den Staatsbau berappenden Steuerzahler!

Erhöhungsbewilligung

Bewilligungspflichtig, das heisst obligatorisch einer amtlichen Kontrolle unterworfen, wäre sodann jede Erhöhung des Mietzinses (nicht nur anfechtbar wie nach Missbrauchsbeschluss). Die Bewilligung würde nur erteilt, wenn auf Grund von Abrechnungen nachgewiesen würde, dass der Mietertrag für die Kostendeckung und eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals nicht ausreiche. Müsste der Vermieter womöglich zunächst einen Verlust erleiden, um die Gewissheit zu haben, dass ihm dieser Nachweis gelinge? Selbst wenn sich Mieter und Vermieter über den Mietpreis einig wären, müsste zwingend ein bürokratisches Verfahren in Szene gesetzt werden, mit dem Risiko schwerwiegender Fehlentscheide. Das Verfahren würde sogar bei einer nur mässigen Preis/Lohn-Zunahme ein etwa zweitausendköpfiges Beamtenheer bedingen!

Initiative schafft Diskrepanz

Werden mit Initiativschikanen durchaus angemessene Erhöhungen verhindert, so bleibt dem Vermieter nur übrig, den Aufwand in unerwünschter Weise zu reduzieren. Denn reduzierbar sind beinahe nur die Unterhalts-, Renovations- und Abschreibungskosten. Aus ihrer Verminderung folgen die Vernachlässigung des Hauses und der frühzeitige Abbruch. Beides ist zum Nachteil der Mieter. Auch sonst wäre es mit der sozialen Gerechtigkeit nicht weit her. Da die Anlagekosten von Haus zu Haus unterschiedlich sind, würden mehr als heute, wo die Marktkräfte eine gewisse Angleichung erwirken, die Mietzinse für vergleichbare Woh-

nungen auseinanderklaffen. Überdies sind allgemeingültige – und praktisch brauchbare – Ansätze für die Verzinsung des Eigenkapitals angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse ein Ding der Unmöglichkeit.

Bei steigendem allgemeinem Preisniveau erhöhen sich gleich andern Preisen auch die Preise von Miethäusern. Diesen selbstverständlichen Vorgang wollen die Initianten nicht anerkennen. Sie sprechen dem Hauseigentum den Sachwertcharakter ab und wollen, abweichend von dem, was allgemein gilt, dessen Preise festlegen, um die Mieten ein für allemal zu blockieren.

Doch wäre es widersinnig und unverantwortlich, die Mieten aus der allgemeinen Preisbildung herauszunehmen.

Im übrigen können sich die Initianten trösten; abgesehen von jenen Glücklichen, die in der Hochkonjunktur ein während Jahren im Wert gestiegenes Haus gut verkauften, sind die Hauseigentümer, die auf höheren Werten progressiv höhere Steuern zu bezahlen hatten, nicht überreich geworden. Für viele Eigentümer blieb entweder die Wertvermehrung Theorie, oder sie erlaubte lediglich ein Nachholen einer Mietenanpassung, die eine wirklichkeitsfremde Preiskontrolle vorher verunmöglicht hatte. Schliesslich zeigt sich heute in aller Schärfe, dass die Wertvermehrung eines Tages ihr Gegenstück in einer Wertverminderung finden kann, wenn ein Überangebot die Vermietbarkeit einengt. Aber die einäugigen Initianten wollen nicht einsehen, dass möglichen Vorteilen (soweit sie überhaupt sich eingestellt haben) die möglichen Nachteile gegenüberzustellen sind.

Zusammenfassung der Argumente

Der Bundesrat fasst die Gründe gegen die Mietzinskontrolle der Initiative wie folgt zusammen:

«Die Mietzinskontrolle auf der Basis der Kostenmiete **verhindert die marktkonforme Anpassung der Altmieten**

an die Neubaumieten und führt zu einer Begünstigung der Mieter von Altwohnungen. Das starke Auseinanderklaffen von Alt- und Neubaumieten hat Unter- und Fehlbelegungen zur Folge, wodurch in der Regel gerade die einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten, wie junge Ehepaare und kinderreiche Familien, benachteiligt werden, da sie auf die teuren Neubauwohnungen angewiesen sind.

Eine Anpassung des Ertrags der Altbauten an die Teuerung wird verhindert. Bei Handänderungen von Altbauten passen sich die Kaufpreise aber den erheblich höheren Wiederbeschaffungskosten an. In diesen Fällen entsteht ein berechtigter Mietzinsnachholbedarf, der dazu führt, dass die **Mieten für gleichartige Objekte auseinanderklaffen**, je nachdem, ob die Liegenschaft bereits mehrmals die Hand geändert hat oder nicht.

Das Bewilligungsverfahren für Mietzinserhöhungen erfordert einen

kostspieligen und schwerfälligen Verwaltungsapparat.

Vor allem bei Altwohnungen ist bereits die Festsetzung des Basismietzinses mit grossen Umtrieben verbunden. Da die Kostenentwicklung in den meisten Fällen gar nicht mehr rekonstruierbar ist, muss der Basismietzins auf Grund einmaliger oder periodischer Schätzungen des ortsüblichen Ertragswertes festgelegt werden.

Schliesslich birgt eine Mietzinskontrolle auch die

Gefahr kontraproduktiver Auswirkungen im Bau- sektor

in sich. Dies könnte vor allem dann der Fall sein, wenn zukünftige Bauträger sowie ihre Geldgeber wegen der durch die Kontrolle zusätzlich zum Investitionsrisiko entstehenden Beeinträchtigung von der Verwirklichung ihrer Wohnbauvorhaben absehen würden.»

Andere Länder kennen zum Teil weitergehende Staatsingriffe im Mietwesen als die Schweiz, zum Beispiel Holland. Die Wohnungsversorgung ist aber in der Schweiz besser als in Holland.

G. Einseitiger Kündigungsschutz der Initiative

Geltende Bestimmungen

Das Obligationenrecht sieht zum Unterschied von der Initiative keine eigentliche Kündigungsbeschränkung vor. Es gestattet aber die richterliche Erstreckung des Mietverhältnisses, wenn die Kündigung für den Mieter oder seine Familie eine Härte zur Folge hätte. Die Erstreckung ist unter anderem nicht zulässig, wenn der Mieter oder ein Angehöriger zu berechtigten Klagen Anlass gibt, oder bei Eigenbedarf des Vermieters oder naher Verwandter.

Das Mietverhältnis kann erstreckt werden:

- für Wohnungen erstmals bis zu einem Jahr, auf ein Wiederholungsbegehren bis zu weiteren zwei Jahren;
- für Geschäftsräume und mit solchen verbundene Wohnungen bis zu zwei Jahren und auf Wiederholungsbegehren bis zu drei weiteren Jahren.

Die Kündigung wird durch die Erstreckung nicht ungültig, wenn sie auch faktisch mittels längerer Erstreckung praktisch unwirksam gemacht werden kann.

Einen richtiggehenden Kündigungsausschluss sieht der Missbrauchsbeschluss vor, nämlich seit der Mitteilung der Mietzinserhöhung durch den Vermieter bis zum Abschluss des Anfechtungsverfahrens, ferner für zwei Jahre nach einem zuungunsten des Vermieters ausgegangenen Verfahren. Durch die Revision wird der zweijährige Ausschluss auf die Zeit nach einer Einigung vor der Schlichtungsstelle erstreckt.

Der Bundesrat nimmt in Aussicht, den Kündigungsschutz im Zusammenhang mit einer Revision des gesamten Mietrechts im Obligationenrecht zu überprüfen.

Initiative gegen Vertrag

Die Initiative schreibt vor, «ungerechtfertigte» Kündigungen des Vermieters würden aufgehoben. Heute ist nur die befristete Erstreckung des Mietverhältnisses möglich, und nur in Härtefällen, sofern nicht berechnete Interessen des Vermieters überwiegen. Der Begriff der «ungerechtfertigten» Kündigung existiert im geltenden Recht nicht. Eine Kündigung, die nur gültig ist, wenn sie eine staatliche Stelle als berechtigt anerkennt, ist keine Kündigung mehr, und

ein Vertrag, der ohne staatliche Bewilligung nicht auflösbar wäre, ist kein Vertrag mehr.

Treffender würde die angebliche Kündigung im Sinn der Initiative bezeichnet als Gesuch an den Staat um Bewilligung zur Auflösung des Mietvertrages. Die staatlichen Stellen müssten ausdeutschen, was «gerechtfertigt» sei. Dabei weiss man, dass bei irgendwelchen Spannungen gute Gründe für eine Kündigung gegeben sein können, ohne dass ein strikter Nachweis des Sachverhaltes stets möglich wäre. Aus diesen Motiven ist im Mietrecht wie bei andern Vertragsverhältnissen die Gültigkeit einer Kündigung nicht an den Nachweis eines Grundes gebunden – auch beim Arbeitsvertrag nicht. Sonst müsste übrigens das gleiche für die Kündigung durch den Mieter oder Arbeitnehmer gefordert werden! Davon will aber die Initiative nichts wissen. Anders als bei der Kündigung verhält es sich selbstver-

ständig bei der sofortigen Auflösung des Vertrages aus wichtigem Grund.

Auch gerechtfertigte Kündigung unzulässig!

Nicht einmal «gerechtfertigte» Kündigungen wären von staatlichem Zugriff verschont. Sie könnten aufgehoben werden, wenn sie für den Mieter eine Härte bedeuteten. In ihren Kommentaren zur Initiative nennen die Initianten als Härtefälle – die nicht abschliessend wären – Todesfall in der Familie, Krankheit, Gebrechlichkeit, Alter.

Indessen wäre mit der vagen Klausel der Willkür Tür und Tor geöffnet.

Diese Bestimmungen würden auch bei Verkauf, Umbau oder Abbruch eines Hauses gelten; somit könnte über die Nichtbewilligung einer Kündigung zum Beispiel ein sachlich gebotener Umbau verhindert werden. Die Kritik an Umbauten, Umwandlung in Geschäftsräume und Abbrüchen kann im Einzelfall verständlich sein, darf jedoch nicht dazu führen, dass man diese Vornahmen global verurteilt. Sie sind oft unvermeidlich oder drängen sich im Zuge von Sanierungen sogar auf. Die Verfügung des Eigentümers über das angemessene Vorgehen darf nicht durch eine Bewilligungspflicht beseitigt werden.

Davon ist zu unterscheiden eine ortsplanerische Nutzungsordnung (zum Beispiel in den Städten Zürich und Bern), die quartierweise die zugelassene Nutzung festlegt und damit beliebige Nutzungsänderungen für ganze Gebiete ausschliesst. Die grösseren Städte, wo solche Änderungen am ehesten in Betracht fallen, können die Aufgabe selber

lösen; sie hat ausserdem mit der neuen Konjunkturlage an Bedeutung eingebüsst. Nutzungsbeschränkungen, die zu einer Vernachlässigung von Häusern und zu einem Herabsinken von Quartieren den Anlass bilden, wären aber unhaltbar.

Soll der Staat die vermehrte Eigentumsbildung verhindern ?

Die Initiative will mittels der Bewilligungspflicht für Kündigungen auch die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen verhindern können. Wozu? Der Erwerb einer Wohnung zu Eigentum kann für bisherige Mieter interessanter werden, als er es in früheren Jahren war. Ob eine Kündigung wegen Eigenbedarf des Vermieters als «gerechtfertigt» oder «ungerechtfertigt» anzusehen wäre, geht aus der Initiative nicht hervor. Es sollte jedoch kein Zweifel aufkommen können, dass der Vermieter für seinen Eigenbedarf sorgen darf.

Krasse Ungleichheit

Der Mieter seinerseits dürfte nach Initiative ohne Einschränkung und ohne Gang zum staatlichen Büro kündigen. Diese unerhörte Diskrepanz zur Entrechtung des Vermieters ist grundsätzlich abzulehnen. Dass sie übrigens dem Mieter nicht viel nützen würde, haben wir bereits dargelegt. Die Reduktion der Kündigungen reduziert das Angebot freiwerdender Wohnungen und fördert die Erstarrung des Wohnungsmarktes.

Aushöhlung des Eigentums

Wenn der Vermieter praktisch nicht mehr kündigen kann, und darauf kommt es mit der Initiative weitgehend heraus, so wird das Eigentumsrecht ausgehöhlt; anders gesagt,

werden dem Mieter faktisch Eigentumsrechte verliehen, ohne dass er Eigentumspflichten hätte.

In dieser Lage müsste der Vermieter um so mehr Gebrauch machen von der letzten Möglichkeit, die ihm bliebe, nämlich den Mietinteressenten genau unter die Lupe zu nehmen. Dazu wären vor allem die Vermieter der besonders gesuchten Wohnungen imstande. Entfällt für diese Wohnungen die Preiskonkurrenz und errichtet der Staat eine Barriere gegen die Kündigung, so wendet der Vermieter bei der Wahl des Mieters nach Möglichkeit andere Kriterien an. Er vermietet eine gesuchte Wohnung einzig nach den Garantien, die ihm ein Mietinteressent längerfristig bieten kann. Das würde die Gerechtigkeit nicht erhöhen.

Wenn dem Vermieter zwangsweise ein «ewiger Mieter» wartet, will er sich vollends auf alle erdenkliche Art absichern. Andernfalls könnte er sich einen wenig verträglichen oder unsorgfältig mit der Wohnung umgehenden Mieter, einen Schuldenmacher oder gar einen Querulanten für Jahrzehnte zuziehen.

H. Schlichtungsstellen oder Bewilligungspflicht ?

Die Initianten sprechen den paritätischen Schlichtungsstellen eine Kontroll- und Schutzfunktion ab, obwohl das Funktionieren dieser Institutionen erhärtet ist. Sie behaupten, ein Mieter verzichte möglicherweise aus Angst vor dem Vermieter auf eine Einsprache, obschon ein Mieter, der vor der Einigungsstelle nicht gerade eindeutig abblitzt, während zweier Jahre vor einer Kündigung sicher ist. Im Falle eines

erfolgslosen Einigungsversuches (er ist die Ausnahme) wendet sich nach den Initianten der Mieter ungerne an den Richter. Sie vergessen zu sagen, dass es dem Vermieter gleich ergeht.

Ebenso wollen uns die Initianten den Bären aufbinden, ein unbeholfener Mieter könne die Einsprachefrist verpassen oder sei vor der Schlichtungsstelle dem «natürlich» besser dokumentierten Vermieter nicht gewachsen. Das Begehren um Mietzinserhöhung muss der Vermieter dem Mieter auf einem vorgeschriebenen Formular mitteilen; andernfalls ist es ungültig. Das Formular nennt deutlich die Einsprachefrist . . . wollen die Initianten den Mietern unterschieben, sie könnten nicht lesen? Was das Verfahren vor den Schlichtungsstellen betrifft, so ist es

notorisch, dass diese Stellen der schwächeren Partei, welche es auch sei, wohlwollend nachhelfen.

Das angebliche Übergewicht des Vermieters vor der Schlichtungsstelle ist schlechterdings eine Unwahrheit.

I. Zum Pächterschutz

Die Initiative verlangt für Pachtverhältnisse entsprechende Bestimmungen wie für Mieten (Abs. 5). Heute sind auf nichtlandwirtschaftliche Pachtverhältnisse die Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen und über Kündigungsbeschränkungen sinngemäss anwendbar. Sondervorschriften gelten für die landwirtschaftliche Pacht.

Landwirtschaftliche Pacht

1975 waren 37% des Landwirtschaftsbodens verpachtet. Zahlreiche Landwirte bewirtschaften eigenes Land und Pachtland. Mehr als zur Hälfte eigenes Land hatten 1975 noch 70% der Landwirte. Die restlichen 30% hatten höchstens 50% eigenes Land oder waren Pächter ohne eigenes Land. Der Pachtanteil hat in den letzten Jahrzehnten zugenommen, insbesondere weil manche Heimwesen vom Inhaber zwar nicht mehr bewirtschaftet, jedoch verpachtet statt verkauft werden. Vielfach wird ein Heimwesen nicht als Ganzes, sondern parzellenweise verpachtet. Auf diese Weise konnten Landwirte durch Zupacht ihren Betrieb aufstocken. Ferner haben die öffentliche Hand und Private Heimwesen erworben und verpachtet.

Geltender Pächterschutz

Der landwirtschaftliche Pächterschutz bildet einen Bestandteil der Massnahmen zur Erhaltung der Landwirtschaft. Er dient der Existenzsicherung der Pächter und be-

dingt Vorschriften, die wesentlich von jenen über die Wohnungsmiete abweichen.

Die landwirtschaftlichen Pachtzinse unterstehen einer behördlichen Kontrolle, sowohl bei erstmaliger Verpachtung wie bei einer Erhöhung. Sie werden auf Grund des Ertragswertes festgesetzt. In der Regel soll der Pachtzins 5½% des Ertragswertes betragen. Für Liegenschaften mit überdurchschnittlicher Wirtschaftlichkeit kann der Pachtzins auf 6% erhöht werden; nur in Sonderfällen ist ein höherer Ansatz statthaft. Diese Regelung wird den Interessen des Pächters am besten gerecht. Ein Pachtzins ausschliesslich auf Grund einer Kostenberechnung (Initiative) läge nicht im Interesse des Pächters, indem die von der Initiative vorgesehene angemessene Verzinsung des Eigenkapitals zu höheren als den heute zugelassenen Pachtzinsen führen könnte.

Die Pachtzeit für landwirtschaftliche Liegenschaften beträgt von Gesetzes wegen mindestens sechs Jahre, unter Vorbehalt der behördlichen Bewilligung einer kürzeren Pachtzeit. Ungekündigte Pachtverhältnisse sind nach Ablauf der Pachtzeit für drei Jahre erneuert. Die Kündigungsfrist für ein landwirtschaftliches Heimwesen beträgt ein Jahr und für einzelne Parzellen sechs Monate. In Härtefällen kann der Richter die Frist bis zu drei Jahren verlängern. Auf die Pacht von Liegenschaften von weniger als 25 Aren sind diese Bestimmungen nicht anwendbar.

Initiative untauglich

Die landwirtschaftlichen Pachtverhältnisse sind von Mietverhältnissen allzu verschieden, als dass sie über den gleichen Leisten geschlagen werden dürften. Die Initiative trägt den Besonderheiten der landwirtschaftlichen Pacht nicht

Rechnung. Wie hinsichtlich des Pachtzinses dargelegt wurde, wäre es sogar möglich, dass die Initiative die Stellung des Pächters verschlechtern würde. Was die Pacht-dauer betrifft, so enthält die Initiative keine Bestimmungen. Solche Bestimmungen sind jedoch für die landwirtschaftliche Pacht ebenso bedeutsam wie Kündigungsschutz.

Revision des Pächterschutzes

Heute stehen Teile des bäuerlichen Zivilrechtes zur Diskussion. Sie können ohne neue Verfassungsbestimmung revidiert werden. Hiefür genügt eine Gesetzesänderung. Wie der Bundesrat ausführt, ist ein verstärktes Vorkaufsrecht des Pächters zu erwägen. Spezieller Prüfung bedarf die parzellenweise Verpachtung landwirtschaftlicher Heimwesen. Sie erleichtert einerseits die Aufstockung von Betrieben, erschwert es aber andererseits Pachtinteressenten, ein ganzes Heimwesen zu pachten. Gerade auch für diesen Fall würde die Initiative keine Lösung bieten. Eine Regelung ist nur im Rahmen des bäuerlichen Zivilrechtes zu verwirklichen.

K. Grundsätzliche Initiativ-Irrtümer

Die Initiative gibt sich als Schutz wirtschaftlich schwacher Personen. Das Schweizervolk besteht indessen nicht zur Hauptsache aus wirtschaftlich schwachen Leuten. Trotz Rezession hat sich bei uns ein international gesehen hohes Lebensniveau gehalten. Die meisten Schweizer sind heute in der Lage, selber für eine passende und preislich tragbare Wohnung zu sorgen. Für alle Fälle bleibt das Sicherheitsventil der Schlichtungsstellen und der Kündigungserstreckung eingebaut. Droht jemandem wirklich eine Notlage, so wird Sozialhilfe geleistet. Der äusserst seltene Fall von Mietzinswucher ist wie anderer Wucher vom Gesetz mit Strafe bedroht.

Die Initianten präsentieren ihr Werk als eine Reform (für die sachlich keine Notwendigkeit bestünde).

In Tat und Wahrheit würde die Initiative das Vertragsprinzip durch das Prinzip durchgehender staatlicher Bewilligungspflicht ersetzen.

Der Mietvertrag wäre nur noch der Form nach ein Vertrag, der Sache nach aber die Einwilligung des Vermieters, dass er zum Mietverhältnis beinahe nichts mehr zu sagen hätte, unter Umständen nicht einmal bei Zahlungsunfähigkeit oder groben Verstössen des Mieters, während der Mieter nicht nur seine vollen Rechte behielte, sondern ohne entsprechende Pflichten gewissermassen Eigentümerrechte erhielt.

Diesen Zustand belieben die Initianten mit den tatsachenwidrigen Ausdrücken «Gleichberechtigung» oder «Interessenabwägung» oder «Partnerschaft» zu benennen.

In Wirklichkeit wollen sie Vorrechte statt Gleichberechtigung.

Das gut schweizerische Miteinander-Reden würde durch obligatorische Bewilligungsverfahren durchkreuzt. Die Initianten behaupten zwar, die «anständigen» Vermieter würden von der Initiative nicht betroffen. Der Präsident des Mieterverbandes will dem Publikum sogar vormachen, «bei Vorliegen grösster Streitigkeiten» solle der befreiende Weg der Kündigung offenstehen. Bloss ist diese Zusicherung in der Initiative nicht enthalten! Entgegen den Erklärungen der Initianten wäre von der Initiative der hinterste Vermieter betroffen; dem Obligatorium der Bewilligungspflichten würde keiner entrinnen, damit auch nicht der Aufhebung seiner Eigentümerbefugnisse und der Aushöhlung des Eigentums. Davon wären auch die zahlreichen kleinen Eigentümer betroffen.

Es genügt, dem Hauseigentümer die Verfügung über die Wohnräume zu nehmen, die Mietpreise unabhängig von seinem Willen festzusetzen,

um damit die totale Sozialisierung des Hauseigentums durchzuführen.

Ob den Initianten diese Konsequenz nicht bekannt ist? Auf jeden Fall üben sie sich in grossen Versprechen, welche die Initiative gar nicht halten könnte. Dem Mieter spiegeln sie eine Sicherheit und Entlastung vor, die sich als schlimme Illusion erweisen würde. Auch er wäre im Räderwerk des Mietenetatismus übel dran.

Grosse Versprechen – nicht haltbar

Jedermann schätzt Stabilität, auch die Mieter und Vermieter. Aber eine absolute Stabilität kann nicht gewährleistet wer-

den. Am ehesten wird Stabilität erreicht, wenn die allgemeine Wirtschaftslage ausgeglichen ist und ausreichend Wohnungen vorhanden sind. Schwere staatliche Interventionen führen nicht zu echter Stabilität, sondern zu einer Fixierung auf verzerrte Wohn- und Mietverhältnisse. Dies sind die Folgen extremer Preisvorschriften und Kündigungseinschränkungen. Sie verschlechtern den Wohnungsmarkt und lähmen den Wohnungsbau.

Auf Grund von Preisvorschriften und Kündigungsschutz ist noch nie eine Wohnung mehr gebaut worden.

L. Der Gegenvorschlag

Ausgangslage

1972 wurde eine Befugnis des Bundes zur Bekämpfung von Missbräuchen in die Verfassung aufgenommen. Einerseits sah sie vor, dass zur Förderung gemeinsamer Regelungen und zur Verhinderung von Missbräuchen Rahmenmietverträge und andere gemeinsame Vorkehren von Organisationen der Mieter und Vermieter allgemeinverbindlich erklärt werden können. Diese Bestimmung wird vom Gegenvorschlag zur Initiative nicht berührt und bleibt somit unverändert in Kraft.

Andererseits wurde 1972 der Bund ermächtigt, in Gebieten mit Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen direkte staatliche Vorschriften gegen Missbräuche anwendbar zu erklären. Es ist nicht selbstverständlich, dass 1977 die Verfassungsbestimmung von 1972 geändert und die Begrenzung des Geltungsbereiches aufgehoben werden soll. Würde man von der Konzeption der geltenden Verfassungsgrundlage ausgehen, so würden sich heute Missbrauchsvorschriften überhaupt erübrigen, indem auch in den Zentren weder eine Wohnungsnot noch ein Mangel an Geschäftsräumen besteht.

Diese Folgerung wäre jedoch sachlich unangemessen. Beweis hierfür ist die Praxis des Missbrauchsbeschlusses, über die weiter oben orientiert wurde (unter E. Missbrauchsvorschriften). Es hat sich erwiesen, dass das

Recht des Mieters zur Anrufung der Schiedsstelle geeignet ist, in bestimmten Fällen Korrekturen anzubringen und Spannungen zu beheben.

Auch wenn die Zahl der Anfechtungsfälle zurückgegangen ist, empfiehlt es sich, die Sicherheitsmassregeln des Missbrauchsbeschlusses aufrechtzuerhalten. Dies ist durch die Verlängerung des Missbrauchsbeschlusses bereits geschehen.

Notwendigkeit des Gegenvorschlages

Indessen war der Missbrauchsbeschluss ursprünglich gemäss der geltenden Verfassungsbestimmung auf Ortschaften mit Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen begrenzt. Lediglich gestützt auf den befristeten Preisüberwachungsbeschluss wurde er auf die ganze Schweiz ausgedehnt. Der Preisüberwachungsbeschluss gilt aber längstens bis 31. Dezember 1978. Danach würde die erwähnte Begrenzung (Wohnungsnot, Mangel an Geschäftsräumen) wiederum Platz greifen. Der Bundesrat macht unter anderem geltend, die Abgrenzung nach dem Kriterium der Wohnungsnot sei kaum praktikabel. Noch wichtiger ist die Überlegung,

dass allfällige Missbräuche, wo immer sie sich einstellen würden, bekämpft werden sollen.

Sofern sich ein Missbrauch ereignet, soll dessen Bekämpfung nicht dadurch verunmöglicht werden, dass die Wohnsitzgemeinde des Mieters dem Beschluss nicht untersteht. Diese Überlegung spricht gegen die 1972 beschlossene Einschränkung und für den Gegenvorschlag, der in einfacher Formulierung bestimmt: «Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter.»

Auch Organisationen der Vermieter haben dem Gegenvorschlag zugestimmt. Im Sinne einer politischen Einigung

will man die paritätischen Schlichtungsstellen vorderhand beibehalten und ihre Tätigkeit im ganzen Gebiet der Schweiz gewährleisten. Die Revision gemäss Gegenvorschlag ist angezeigt.

M. Schlussbemerkungen

Die in Kraft stehenden und nunmehr revidierten Bestimmungen gegen Missbräuche und über Erstreckung des Mietverhältnisses entsprechen dem Wunsch, eine gewisse Korrekturmöglichkeit bestehen zu lassen. Sie sind als politischer Kompromiss akzeptabel und inhaltlich vernünftig. Der Gegenvorschlag zur Initiative sichert die Anwendbarkeit des Missbrauchsbeschlusses für das ganze Gebiet der Schweiz.

Die Initiative hingegen fordert eine grundsätzliche Abkehr von der Vertragsfreiheit und würde zu einer staatlichen Wohnungsbewirtschaftung führen. Die Entrechtung des Vermieters würde eine Verschlechterung des Wohnungswesens verursachen. Das Interesse des Vermieters an der Pflege des Hauses und schliesslich am Wohnungseigentum selber würde geschwächt. Mehr und mehr müsste der Staat die Wohnungsversorgung übernehmen. Alle Erfahrungen im In- und Ausland belegen die Schädlichkeit eines solchen Regimes, auch für den Mieter. Angesichts der fortschreitenden Normalisierung des Wohnungsmarktes wäre es vollends ein Widersinn, die Initiative anzunehmen.

Ein Nein zur Initiative und ein Ja zum Gegenvorschlag sind gegeben

