

Bundesblatt

116. Jahrgang

Bern, den 9. April 1964

Band I

*Erscheint wöchentlich. Preis 33 Franken im Jahr, 18 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Eindrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

8949

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen

(Vom 20. März 1964)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses (Verfassungszusatzes) vom 24. März 1960 über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen läuft am 31. Dezember 1964 ab. Es stellt sich die Frage, ob für die Zeit nach diesem Termin hinsichtlich der im Verfassungszusatz erwähnten Sachgebiete etwas vorzukehren ist. Wir beehren uns, Ihnen hierüber Bericht und Antrag zu unterbreiten.

Über den Sinn der Bezeichnung «befristete Preiskontrollmassnahmen» ist folgendes voranzuschicken: Der geltende Verfassungszusatz beruht, im Gegensatz zu demjenigen vom 26. September 1952/27. Juni 1956 über die befristete Weiterführung einer beschränkten Preiskontrolle, auf dem Gedanken, dass zwischen kriegswirtschaftlichen und friedenswirtschaftlichen Aufgaben der Preiskontrolle zu unterscheiden ist. Die Massnahmen der ersten Kategorie, die Mietzinskontrolle, die Beschränkung des Kündigungsrechts und der Preisausgleich für Milch und Milchprodukte, wurden als «befristet» bezeichnet. Man wollte damit den grundsätzlichen Unterschied zwischen diesen abzubauenen Überbleibseln der Kriegswirtschaft und den permanenten Preiskontrollaufgaben, nämlich der Kontrolle der geschützten Warenpreise, der Pachtzinskontrolle und des Preisausgleichs für Eier und Eiprodukte betonen. Die Regelung dieser friedenswirtschaftlichen Preiskontrollaufgaben konnte seither gestützt auf die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung und deshalb durch unbefristetes Recht erfolgen, während für die als befristet bezeichneten Massnahmen wiederum ein besonderer Verfassungszusatz nötig war. Das sollte allerdings nicht die Meinung

haben, dass die Weiterführung der «befristeten» – besser: vorübergehenden – Preiskontrollmassnahmen nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der einschlägigen Erlasse überhaupt nicht mehr in Erwägung gezogen werden solle. Der Sprecher des Bundesrates hat im Gegenteil bei der parlamentarischen Beratung des geltenden Verfassungszusatzes in beiden Räten ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Aufrechterhaltung der Mietzinskontrolle auch nach Ende 1964 noch in Betracht kommen könnte, wenn die wirtschaftliche Situation dies als geboten erscheinen lasse (Sten.Bull. StR 1959, S. 358; NR. 1959, S. 793, 798). Es ist nun zu prüfen, wie es sich damit verhält.

Der geltende Verfassungszusatz, dessen Erneuerung zu erwägen ist, bezieht sich also auf die Mietzinskontrolle, die Beschränkung des Kündigungsrechtes, die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte (PAK Milch) und die Preiskontrolle für lebenswichtige, für das Inland bestimmte Waren.

I.

Mietzinskontrolle und Kündigungsschutz

Das wichtigste und schwierigste Problem, das sich bei der Erneuerung des Verfassungszusatzes stellt, ist zweifelsohne dasjenige der Weiterführung und des schrittweisen Abbaues der Mietzinsreglementierung.

1. Bisher verfügte Lockerungen

Nachdem die Regelung der Mietzinskontrolle durch kriegsbedingtes Vollmachtenrecht aufgehört hatte, erteilte bereits der erste einschlägige Erlass der Gesetzesstufe, nämlich der Bundesbeschluss vom 10. Juni 1953 über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle (Art. 4), dem Bundesrat den Auftrag, zur Erreichung eines freien, selbsttragenden Wohnungsmarktes die Mietzinskontrolle zu lockern. Damals wurden folgende Lockerungsformen vorgesehen:

- a. generelle Bewilligungen von Mietzinserhöhungen
- b. kategorienweise Freigabe von Mietobjekten
- c. regionale oder örtliche Freigabe der Mieten

Durch den Bundesbeschluss (Verfassungszusatz vom 24. März 1960) über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen (Art. 1, Abs. 2) und den Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1960 über Mietzinse für Immobilien und die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte (Art. 5 und 7-12) ergab sich sodann als neue Lockerungsform die

- d. Ersetzung der Kontrolle durch die Mietzinsüberwachung.

a. Generelle Bewilligungen von Mietzinserhöhungen

Im Jahre 1950, also noch unter der Herrschaft des kriegswirtschaftlichen Mietzinskontrollrechts, wurde eine Mietzinserhöhung von 10 Prozent generell bewilligt. Seit der Weiterführung der Mietzinskontrolle auf Grund befristeter

Verfassungszusätze ergingen in den Jahren 1954, 1957 und 1961 generelle Bewilligungen zu Mietzinserhöhungen um je 5 Prozent und 1963 eine solche um 7 Prozent. Für 1962 musste der Bundesrat wegen seiner auf die Dämpfung des Konjunkturauftriebes gerichteten Bemühungen von einer Erhöhung absehen. Das weitere Ansteigen der Preise und Löhne, insbesondere der Baukosten, konnte aber nicht aufgehalten werden. Der Erfolg der Bestrebungen blieb somit beträchtlich hinter den in sie gesetzten Hoffnungen zurück. Es hätte sich daher nicht verantworten lassen, den Hauseigentümern die schon allein durch die Verteuerung ihrer Lasten gerechtfertigte Bewilligung länger vorzuenthalten. Da jeweils grundsätzlich die früher gutgeheissenen Aufschläge in die Bemessungsgrundlagen der späteren Bewilligungen einbezogen wurden, beläuft sich die seit 1959 generell zugestandene Gesamterhöhung auf 36 $\frac{1}{4}$ Prozent.

b. Kategorienweise Freigabe von Mietobjekten

Auch hinsichtlich der kategorienweisen Lockerungen erfolgte bereits im Rahmen der kriegswirtschaftlichen Mietzinskontrolle ein erster Schritt durch die Freigabe der in üblicher Weise vermieteten Einzelzimmer und möblierten Ferienwohnungen (Verfügung der EPK vom 7. September 1950). Eine weitere wichtige Etappe auf diesem Weg war die Entlassung der nach dem 31. Dezember 1946 bezugsbereit gewordenen Neubauten aus der Mietzinskontrolle (Art. 2 Abs. 2 des Bundesbeschlusses vom 10. Juni 1953 über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle). Von eher untergeordneter Bedeutung war die Freigabe der nicht überbauten Grundstücke, der nicht zusammen mit einer andern unbeweglichen Sache vermieteten Garagen, Reklameflächen und Schaukästen (Art. 2, Buchstaben *c*, *d* und *e* der Verordnung vom 30. Dezember 1953 über die Mietzinskontrolle und die Beschränkung des Kündigungsrechts), der selbständigen Mietwohnungen und Geschäftsräume, die seit dem 31. Dezember 1960 durch Anbau, Ausbau, insbesondere von Dachstöcken und Kellern, und Aufstockung neu entstanden sind (Art. 2, Buchstabe *c* der Verordnung vom 11. April 1961 über Mietzinse und Kündigungsbeschränkung) und der überdurchschnittlich teuren Wohnungen (Art. 3 der Verordnung vom 23. Februar 1962 über Lockerung der Mietzinskontrolle). Als solche gelten die Wohnungen, deren Mietzinse die nachstehenden monatlichen Ansätze erreichen oder überschreiten:

Wohnungen mit:	Städte mit über 100 000 Einwohnern und ihre Agglomerationen	Gemeinden mit 10 000 bis 100 000 Einwohnern	übrige Gemeinden
	Fr.	Fr.	Fr.
1 Zimmer	180	140	100
2 Zimmern	240	180	140
3 Zimmern	300	220	180
4 Zimmern	360	260	220
5 und mehr Zimmern	420	300	260

c. Regionale oder örtliche Freigabe der Mieten

Regionale Lockerungen der Mietzinskontrolle setzten verhältnismässig spät ein. Der erste einschlägige Erlass war ein Bundesratsbeschluss vom 1. Dezember 1958, durch den die Mietzinskontrolle in den 43 Gemeinden Ob- und Nidwaldens und beiden Appenzell ohne Herisau vollständig aufgehoben wurde. Durch Verordnung vom 23. Februar 1962 und Beschluss vom 27. September 1963 verfügten wir dann die gänzliche Aufhebung der Kontrolle in 1122 bzw. 433 weiteren Gemeinden.

d. Ersetzung der Kontrolle durch die Mietzinsüberwachung

Der Unterschied zwischen der Mietzinsüberwachung und der Mietzinskontrolle lässt sich wie folgt kennzeichnen:

Das System der Mietzinskontrolle verwendet das im Verwaltungsrecht stark verbreitete Prinzip des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt. Mietzinserhöhungen über den Stand bei Kriegsausbruch sind grundsätzlich verboten, können aber unter gewissen Voraussetzungen von den zuständigen Behörden bewilligt werden. Es kommen individuelle und generelle Erhöhungsbewilligungen in Betracht. Die Mietzinskontrolle ist das straffere, aber auch starrere System. Der grosse Nachteil der zurzeit noch geltenden Vorschriften über die Mietzinskontrolle liegt darin, dass Mietzinserhöhungen generell bewilligt werden müssen, die durch die damit verbundene Publizität stets eine allgemeine Hausse auslösen, indem sie auch solche Hauseigentümer zur Erhöhung animieren, die sonst nicht daran denken würden oder der Kontrolle überhaupt nicht mehr unterstehen (Neubauten).

Demgegenüber verwendet das System der Mietzinsüberwachung die im Verwaltungsrecht nur selten anzutreffende Methode der Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt. Mietzinserhöhungen sind grundsätzlich gestattet, können aber unter gewissen Voraussetzungen von den zuständigen Behörden auf Begehren des Mieters oder von Amtes wegen eingeschränkt bzw. untersagt werden (vgl. S. 29 f.).

Einen ersten Gebrauch von der uns eingeräumten Befugnis machten wir mit der Verordnung vom 23. Februar 1962, in deren Anhang wir 1397 Gemeinden anführten, in denen mit Wirkung ab 15. April 1962 die Mietzinsüberwachung eingeführt wurde. Durch die gleiche Verordnung wurde die Mietzinsüberwachung auch für alle Geschäftsräume der Gebiete eingeführt, in denen die Mietzinse noch nicht freigegeben werden konnten. Schliesslich wurden die Kantonsregierungen durch diese Verordnung ermächtigt, einen Teil der teuren Wohnungen der Mietzinsüberwachung zu unterstellen. Von dieser Möglichkeit haben jedoch nur die Kantone St. Gallen und Schaffhausen Gebrauch gemacht.

Sodann wurde durch den Bundesratsbeschluss vom 27. September 1963 die Mietzinsüberwachung in 90 weiteren Gemeinden eingeführt.

Die nachstehenden Angaben mögen die Tragweite der bisherigen Lockerungen verdeutlichen:

Gemeinden mit:

Mietzinskontrolle	422 =	13,6
Mietzinsüberwachung	1072 =	34,7
gänzlicher Aufhebung	1598 =	51,7
	<u>3092 =</u>	<u>100</u>

Die Mietzinskontrolle wurde vorab in den Städten und grösseren Ortschaften beibehalten. Die Verteilung nach der Zahl der Einwohner und der Wohnungen zeigt darum ein wesentlich anderes Prozentverhältnis:

Wohnbevölkerung und Gesamtzahl der Wohnungen in den Gemeinden mit Mietzinskontrolle, Mietzinsüberwachung und gänzlicher Aufhebung der Kontrolle

Gemeinden mit:	Wohnbevölkerung	%	Wohnungen	%
Mietzinskontrolle	2 467 480	(45,5)	796 932	(50,4)
Mietzinsüberwachung	1 781 988	(32,8)	485 594	(30,7)
gänzlicher Aufhebung	1 179 593	(21,7)	297 864	(18,9)
	<u>5 429 061</u>	<u>(100)</u>	<u>1 580 390</u>	<u>(100)</u>

Die angeführten Daten beziehen sich auf die Gesamtzahl der am 1. Dezember 1960 bewohnten Wohnungen. Inbegriffen sind darin die seit 1947 erstellten, aus jeglicher Kontrolle entlassenen Wohnungen, wie auch die von den Eigentümern selbst bewohnten, also nicht vermieteten Wohnungen, die nur potentiell unter die Mietzinsreglementierung fallen, nämlich für den Fall, dass sie vermietet werden sollten.

2. Übersicht über die Mietzinsreglementierung in den Kantonen

Wie wir bereits erwähnt haben (sub 1 d hievov), wurden die Geschäftsräume in allen Gemeinden mit Mietzinsreglementierung der Mietzinsüberwachung unterstellt. Insofern ergibt sich hinsichtlich der für Geschäftsräume getroffenen Lockerungsmassnahmen ein verhältnismässig einfaches Bild.

In der Zeit vom Ausbruch des Zweiten Weltkrieges bis zum 31. Dezember 1958 waren in allen Städten und Dörfern der Schweiz die gleichen Mietzinskontrollvorschriften in Kraft. Auf diese Rechtseinheit musste verzichtet werden, als man sich dazu entschlossen hatte, beim Abbau den regionalen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Unter dem Gesichtspunkt des gegenwärtigen Standes der Mietzinsreglementierung für Altwohnungen (mit Ausnahme der sub 1 b hievov erwähnten besonders teuren Wohnungen) lassen sich die Kantone wie folgt gruppieren:

a. *Mietzinskontrolle als einheitliches Regime für das ganze Kantonsgebiet:*

Basel-Stadt

Gené

b. Kombination Mietzinskontrolle / Mietzinsüberwachung

	Belassung der Kontrolle in ... Gemeinden	Einführung der Überwachung in ... Gemeinden
Zürich	2	169
Freiburg	23	261
Waadt	201	186

c. Kombination Mietzinskontrolle / Mietzinsüberwachung / Aufhebung

	Belassung der Kontrolle in ... Gemeinden	Einführung der Überwachung in ... Gemeinden	Aufhebung der Kontrolle in ... Gemeinden
Bern	41	31	418
Solothurn	24	34	73
Basel-Land	8	32	34
Schaffhausen	3	4	28
St. Gallen	1 (St. Gallen)	24	66
Graubünden	1 (Chur)	16	204
Thurgau	3	5	193
Tessin	15	148	90
Wallis	8	37	124

d. Kombination Mietzinskontrolle / Aufhebung

	Belassung der Kontrolle in ... Gemeinden	Aufhebung der Kontrolle in ... Gemeinden
Neuenburg	44	18

e. Mietzinsüberwachung als einheitliches Regime für das ganze Kantonsgebiet Schwyz

f. Kombination Mietzinsüberwachung / Aufhebung

	Einführung der Überwachung in ... Gemeinden	Aufhebung der Kontrolle in ... Gemeinden
Luzern	33	74
Uri	12	8
Glarus	10	19
Zug	3	8
Appenzell A.-Rh.	1	19
Aargau	34	198

g. Kantone ohne jegliche Kontrolle

Obwalden

Nidwalden

Appenzell I.-Rh.

Für Einzelheiten sei auf die Anhänge zur Verordnung vom 23. Februar 1962 über Lockerung der Mietzinskontrolle und zum Bundesratsbeschluss vom 27. September 1963 über weitere Lockerungen der Mietzinskontrolle verwiesen.

3. Vernehmlassungen der Kantonsregierungen und Wirtschaftsverbände

Mit Rundschreiben vom 19. Dezember 1962 hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement die Kantonsregierungen und Wirtschaftsorganisationen gebeten, zu den nachstehenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Soll die Gültigkeitsdauer des Verfassungszusatzes vom 24. März 1960, was die Vorschriften über die Miet- und nichtlandwirtschaftlichen Pachtzinse sowie zum Schutze der Mieter betrifft (Art. 1), verlängert werden oder nicht?
2. Sollen im Falle der Verlängerung die einschlägigen Bestimmungen unverändert beibehalten werden?
3. Sollen im Falle der Verlängerung die einschlägigen Bestimmungen im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung des Gedankens der schrittweisen Lockerung oder der gänzlichen Ersetzung der Mietzinskontrolle durch die Mietzinsüberwachung neu formuliert werden und gegebenenfalls wie?
4. Auf wie viele Jahre soll die Geltungsdauer des neuen Verfassungszusatzes befristet werden?

Die eingegangenen Antworten können wie folgt zusammengefasst werden:

a. Verlängerung der Geltungsdauer des Verfassungszusatzes

Die Kantonsregierungen haben sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, dass auch nach dem 31. Dezember 1964 Verfassungsbestimmungen über eine staatliche Mietzinsreglementierung bestehen sollen. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen stellt sich einerseits grundsätzlich auf den Standpunkt, dass die Geltungsdauer des Verfassungszusatzes nicht verlängert werden sollte, kann sich jedoch andererseits der Tatsache nicht verschliessen, dass gewisse Schutzmassnahmen wohl über das Jahr 1964 hinaus notwendig sein werden. Der Regierungsrat des Kantons Luzern vertritt die Ansicht, eine Verlängerung des Verfassungszusatzes dränge sich wenigstens für die Wohnungsmietzinse nicht auf. Eindeutig gegen eine Weiterführung der Mietzinsreglementierung in irgendeiner Form sprachen sich die Kantone Zug, Aargau und Thurgau aus. Nicht geäußert haben sich die Stände Ob- und Nidwalden und Appenzell Innerrhoden, in denen schon seit dem 1. Januar 1959 keine Mietzinsreglementierung mehr besteht, ferner Glarus.

Wie zu erwarten war, wird die Weiterführung einer Mietzinsreglementierung von den Organisationen der Mieter und Arbeitnehmer entschieden befürwortet. Dies ist auch die Haltung der Schweizerischen Nationalbank, des Migros-Genossenschaftsbundes, des Verbandes Schweizerischer Konsumvereine, des Bundes Schweizerischer Frauenvereine und des Schweizerischen Katholischen Frauenbundes. Die Verlängerung wird ferner vom Schweizerischen Bauernverband und vom Schweizerischen Gewerbeverband befürwortet. Der Vorort des

Schweizerischen Handels- und Industrievereins erklärte, dass er nicht opponieren werde, falls der Bundesrat mit Rücksicht auf die gegenwärtige Wirtschaftslage und insbesondere auf das Interesse der Verhinderung eines weiteren Anstiegs der Lebenskosten in den grossen Städten zum Schluss kommen sollte, dass sich eine Verlängerung des Verfassungszusatzes nicht vermeiden lasse; dies setze allerdings voraus, dass dann die Ende 1964 noch bestehende Mietzinskontrolle auf den Altmieten durchwegs durch die Mietzinsüberwachung ersetzt werde. Eine ähnliche Stellungnahme liegt seitens des Zentralverbandes Schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen vor. Er beantragt grundsätzlich die Aufhebung der Mietzinsreglementierung auf Ende 1964, fügt aber hinzu, dass er einer kurzfristigen Verlängerung des Verfassungszusatzes nicht entgegenstehe, falls der Bundesrat, entgegen diesem Antrag, zur Auffassung gelangen sollte, dass es nicht mehr möglich sei, den Endzustand des freien selbsttragenden Wohnungsmarktes bis Ende 1964 zu erreichen. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass unter dem bisherigen Recht alles unternommen werde, damit auf den 1. Januar 1965 möglichst allgemein zur Mietzinsüberwachung übergegangen werden könne. Ungefähr im gleichen Sinne äusserten sich die Federazione Ticinese dell'Economia Fondiaria (FTEF), der Verband Schweizerischer Kantonalbanken und die Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte. Eine kompromisslose Ablehnung der Verlängerung des Verfassungszusatzes bekundeten die Hauseigentümer-Organisationen – wie erwähnt mit Ausnahme derjenigen des Kantons Tessin –, die Vereinigung Schweizerischer Verwaltungsgesellschaften von Investmenttrusts, die Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels und der Verband Schweizerischer Lebensmittelfilialbetriebe.

b. Unveränderte Verlängerung oder Neuformulierung?

Der Gedanke einer Neuformulierung des Verfassungszusatzes im Sinne einer stärkeren Betonung des Postulates der Rückbildung der Mietzinskontrolle findet bei den Kantonsregierungen wenig Anklang. Ausdrücklich ablehnend äussern sich die Kantone Freiburg, Tessin, Wallis und Neuenburg. Der Staatsrat des Kantons Freiburg befürwortet in diesem Zusammenhang eine Bestimmung, durch welche die Kantone ermächtigt würden, die Vorschriften über die Mietzinsüberwachung auf Neubauten anzuwenden. Hierauf zielt auch ein Antrag des Staatsrates des Kantons Genf. Auch der Regierungsrat des Kantons Luzern findet, dass die Unterstellung der Neubauten unter die Mietzinsüberwachung in Erwägung gezogen werden sollte. Der Regierungsrat des Kantons Zürich möchte die Mietzinskontrolle lediglich für die Stadt Zürich und nur noch für zwei Jahre beibehalten und im übrigen an der Ermächtigung zu weiteren Lockerungen des Mietnotrechtes, insbesondere im Sinne einer regionalen Freigabe der Mietzinse, festhalten. Ferner befürwortet er eine Prüfung der Frage, ob die Nichteinhaltung der Meldepflicht im System der Mietzinsüberwachung dadurch wirksamer bekämpft werden kann, dass alle unter Umgehung der Meldepflicht vorgenommenen Mietzinserhöhungen als nichtig erklärt werden. Die Regierungen der Stände Uri, Schwyz, Basel-Stadt, Basel-Land, Appenzel

Ausserrhoden, Graubünden und Genf gehen auf die spezielle Frage der Ausgestaltung des künftigen Verfassungszusatzes nicht ein, sondern nehmen ganz allgemein gegen Änderungen des geltenden Rechts Stellung.

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau empfiehlt auf Grund der heute in seinem Gebiet gegebenen Situation für einen eventuellen neuen Verfassungszusatz Bestimmungen, welche die Aufhebung der Kontrolle im ganzen Land und den Übergang zur Überwachung, bei gleichzeitiger Entlassung aller geschäftlichen Objekte, ermöglichen sollen. Der Regierungsrat des Kantons Bern bekennt sich ebenfalls zum Grundsatz der gänzlichen Ersetzung der Mietzinskontrolle durch die Mietzinsüberwachung, lässt aber offen, ob dieses Prinzip schon im Verfassungszusatz oder in Ausführungsbestimmungen seinen Niederschlag finden soll.

Die zur Vernehmlassung eingeladenen Wirtschaftsorganisationen bekunden für die Frage der Formulierung des künftigen Verfassungszusatzes kein beträchtliches Interesse. Die Beibehaltung des gegenwärtigen Textes befürworten der Landesverband freier Schweizer Arbeiter, der Migros-Genossenschaftsbund, die Nationale Arbeitnehmergemeinschaft, der Schweizerische Gewerbeverband, der Schweizerische Katholische Frauenbund, die Schweizerische Nationalbank, der Schweizerische Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter, der Schweizerische Verband für Wohnungswesen und die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände. Auch der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen ist der Ansicht, dass sich eine Änderung des Wortlautes des Verfassungszusatzes erübrigt.

Für eine Ausdehnung der Mietzinsreglementierung, vor allem der Mietzinsüberwachung, auf Neubauten treten der Bund Schweizerischer Frauenvereine, der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz, der Schweizerische Gewerkschaftsbund, der Schweizerische Mieter-Verband und der Verband Schweizerischer Konsumvereine ein. Der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund schlägt auch vor, im Verfassungszusatz sei die Anwendbarkeit der Bestimmungen über den Kündigungsschutz auf alle der Mietzinskontrolle unterstehenden Objekte von Bundes wegen vorzusehen.

Der Verband Schweizerischer Kantonalkassen befürwortet eine Neuformulierung des Verfassungstextes im Sinne der Betonung der Rückbildung der Mietzinskontrolle. Die Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte fordert, es sei eine Formulierung zu wählen, die den völligen Abbau der Kontrolle während der neuen Frist verbindlich vorschreibt.

c. Befristung des neuen Verfassungszusatzes

Der Staatsrat des Kantons Waadt schlägt vor, die Geltungsdauer der neuen Verfassungsbestimmung sei nicht von vornherein zu begrenzen. Hingegen sei sie wieder aufzuheben, sobald das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage in den verschiedenen Landesteilen wieder hergestellt sei. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz beantragt eine Verlängerung der Geltungsdauer um 2 Jahre,

allerdings mit der Erweiterung, dass dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt werde, die Mietzinsvorschriften nach Ablauf der zweijährigen Frist von sich aus um weitere 4 Jahre etappenweise zu verlängern, wenn er es zur Vermeidung volkswirtschaftlicher Störungen als nötig erachte. Im übrigen schwankt die befürwortete Befristung zwischen zwei (Uri, St. Gallen und Wallis) und fünf Jahren (Graubünden). Der Regierungsrat von Appenzell A.-Rh. tritt für eine dreijährige Befristung ein. Die Regierungen der Kantone Zürich, Bern, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Tessin, Neuchâtel und Genéve erachten es als richtig, in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht wieder eine Befristung von vier Jahren vorzusehen.

Die kürzeste von seiten der Wirtschaftsorganisationen vorgeschlagene Geltungsdauer beläuft sich auf zwei (Verband Schweizerischer Kantonalbanken), die längste auf sechs Jahre (Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Gewerkschaftsbund und Schweizerischer Mieter-Verband). Der Gewerbeverband erklärt, er sei bereit, sich mit einer Befristung auf sechs Jahre abzufinden, aber in der Meinung, dass es dann tatsächlich die letzte Verlängerung der Mietzinsvorschriften sei. Für eine Beschränkung der Geltungsdauer auf zwei oder drei Jahre treten der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen und die Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels ein. Die Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte erklärt, die Geltungsdauer müsse auf alle Fälle wesentlich kürzer sein als in der bisherigen Ordnung. Jede Verlängerung der Frist wurde als Einleitung einer dauernden Beibehaltung interpretiert. In Übereinstimmung mit dem geltenden Recht schlagen eine Befristung auf vier Jahre vor: der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz, der Landesverband freier Schweizer Arbeiter, der Migros-Genossenschaftsbund, die Nationale Arbeitnehmergemeinschaft, der Schweizerische Katholische Frauenbund, die Schweizerische Nationalbank, der Schweizerische Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter, der Verband Schweizerischer Konsumvereine und die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände. Der Bund Schweizerischer Frauenvereine befürwortet eine Geltungsdauer von fünf Jahren.

4. Entwicklung des Mietnotrechts im Ausland

Wegen der Unterschiede in der wirtschaftlichen, monetären und sozialen Struktur lassen sich die Verhältnisse in andern Ländern nicht direkt vergleichen. Ausserdem ist auch die Ausgangslage verschieden, indem einige Staaten, wie Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, mit einer bereits seit Jahren bestehenden rigorosen Kontrolle in den Zweiten Weltkrieg eingetreten sind, während in andern Ländern die staatlichen Interventionen auf dem Wohnungsmarkt erst durch den letzten Krieg ausgelöst worden sind.

Allgemein lässt sich feststellen, dass die Massnahmen in einer Blockierung der Mietzinse, verbunden mit der Beschränkung des Kündigungsrechts des Vermieters, und teilweise in der Bewirtschaftung des Wohnraumes bestanden. Nach

Kriegsende hat sich in allen westeuropäischen Staaten die Tendenz durchgesetzt, den Geltungsbereich der Mietzinskontrolle abzubauen und die Mietzinse der noch unter der Kontrolle verbliebenen Objekte schrittweise den Marktpreisen anzupassen; letztes Ziel dieser Politik ist die schliessliche Aufhebung des Mietzinsnotrechts.

a. Die Art der Mietzinsreglementierung bestand in den meisten Ländern in der Tiefhaltung der Mietzinse auf einem bestimmten Stichtagsstand, wobei Erhöhungen über diesen Stand zunächst nur in seltenen Ausnahmefällen möglich waren. Im allgemeinen unterlagen dieser Blockierung Mietobjekte jeder Art d. h. Wohnungen und Geschäftsräume in gleicher Weise. Eine Sonderbehandlung verlangten naturgemäss lediglich die nach Kriegsende erstellten, nicht subventionierten Neubauten. Diese waren in den meisten Ländern von Anfang an von der Mietzinskontrolle ausgenommen. Dänemark, die Deutsche Bundesrepublik und Österreich haben diese Bauten erst in den fünfziger Jahren aus der Kontrolle entlassen. In Italien hat das Parlament am 30. September 1963 ein Gesetz erlassen, das bis Ende 1964 den Eigentümern von Neuwohnungen eine Kündigung der Mietverträge untersagt. Dies bedeutet praktisch einen Mietzinsstopp für die bisher der Kontrolle nicht unterstellten Neubauwohnungen. Anlass dazu gab die wucherisch empfundene Entwicklung der Mietzinse für Neubauwohnungen. Das Gesetz, das einen Rückschritt in den bisherigen Liberalisierungsbestrebungen darstellt, hat vorläufigen Charakter. Es soll durch eine in Vorbereitung befindliche umfassende Regelung aller Mietzinse ersetzt werden.

b. Lockerung des Mietzinsstopps. Die fortschreitende Teuerung führte Laufe der Jahre in allen Staaten wie bei uns zu einer wachsenden Diskrepanz im zwischen den Mietzinsen alter und neuer Bauten. Ein Festhalten an den billigen Vorkriegsmieten liess sich daher je länger je weniger verantworten. Das führte in allen Staaten zu einer Lockerung der Reglementierung. Dabei wurde vor allem eine schrittweise Anpassung der Mietzinse an die gestiegenen Kosten angestrebt.

Wie in unserem Lande wurde die Anpassung in allen westeuropäischen Staaten in erster Linie durch das Mittel genereller Bewilligungen von Mietzinserhöhungen in die Wege geleitet. Individuelle Erhöhungen im Sinne des Lastendeckungsprinzips, wie es bis 1954 bei uns angewandt worden war, kannte nur Schweden.

Generelle Mietzinserhöhungen hat als erstes Land Belgien, und zwar schon kurz vor Kriegsende, bewilligt. Andere Staaten, wie Dänemark, Schweden, die Deutsche Bundesrepublik, Holland und Österreich haben, wie die Schweiz, erst in den fünfziger Jahren allgemeine Mietzinserhöhungen durchgeführt. Bemerkenswert ist, dass in diesen Staaten die Aufschläge differenziert wurden. Massgebende Kriterien dafür waren die Einwohnerzahl der Gemeinden, der Komfort der Wohnungen, die Finanzierungsart und der Zeitpunkt des Abschlusses des Mietverhältnisses.

Dänemark hat einen Teil der Erhöhungen steuerlich abschöpfen lassen und für einen andern Teil die Eigentümer zur Verwendung zu äusseren Unterhaltsarbeiten verpflichtet. In Holland, wo die Wohnungsmietzinse einen Teil der staatlichen Lohn- und Preispolitik bilden, wurden die Mietzinserhöhungen jeweils mit Lohnerrhöhungen verknüpft. Die Deutsche Bundesrepublik hat ab 1960 das System der allgemeinen Erhöhungen durch den sogenannten «Lücke-Plan» (vide S.14 d) ersetzt.

Spezielle Verhältnisse liegen in Italien vor. Durch die Blockierung der Mietzinse auf dem Vorkriegsniveau entwertete sich der Ertrag der Miethäuser derart, dass er selbst für bescheidenste Reparaturen nicht ausreichte. Nach Kriegsende sind von Jahr zu Jahr Mietzinserhöhungen bewilligt worden. Nach einem Gesetz vom 1. Mai 1955 durfte die Gesamterhöhung das 40fache des Mietzinsstandes vom November 1945 nicht überschreiten. Diese Begrenzung fiel dahin, als nach 1960 das Mietnotrecht bis Ende 1964 verlängert wurde. Für Altwohnungen darf während der Verlängerung jedes Jahr eine Mietzinserhöhung von 20 Prozent vorgenommen werden.

Frankreich hat durch ein Gesetz vom 1. September 1948 die Mietzinskontrolle auf eine neue Grundlage gestellt, die sich von der Bindung an einen Stichtagsmietzins gänzlich löste. Die Miethäuser wurden in 7 Kategorien eingeteilt und die Mietzinse für jede Kategorie nach Wohnfläche festgesetzt. Durch halbjährliche Erhöhungen dieser neu festgesetzten Mietzinse um 15–20 Prozent soll ein dem Mietwert entsprechender, sogenannter Endzins erreicht werden. Darüber hinaus sind für gut unterhaltene Häuser zusätzliche Erhöhungen zulässig. Bei kleineren Wohnungen (zwischen 25 und 24 m²) haben die erwähnten halbjährlichen Zuschläge bis Ende 1962 gegenüber 1949 zu Mietzinserhöhungen von 600 bis 700 Prozent geführt. Trotzdem besteht noch eine grosse Diskrepanz zwischen den Mietzinsen in Alt- und Neubauten. Die Regierung ist bestrebt, nach jahrzehntelanger, rigoroser Mietzinskontrolle die Mieter von Altwohnungen an grössere Ausgaben für die Miete zu gewöhnen – im Durchschnitt wurden 1962 nur 4,8% des Einkommens auf die Miete verwendet – und gleichzeitig die Mietzinse in den Neubauten durch Vermehrung des Angebotes zu senken.

Für Geschäftsräume sind in verschiedenen Staaten (Italien, Frankreich, Spanien) generelle Mietzinszuschläge bewilligt worden, die die Ansätze für Wohnungen erheblich übersteigen.

Wie in unserem Lande ist der Geltungsbereich der Mietzinsvorschriften auch in verschiedenen andern Ländern durch regionale oder kategorienweise Freigaben allmählich eingeschränkt worden. Für die Umschreibung der Aufhebung wurde dabei auf verschiedene Kriterien abgestellt, wie die Grösse der Gemeinde, der Grad der Wohnungsnot und die Art der Mietobjekte (Garagen, möblierte Zimmer, Luxuswohnungen, Einfamilienhäuser, Geschäftsräume). Schweden hat die Mietzinse von Geschäftsräumen in einem Teil der Ortschaften aus der Kontrolle entlassen. In der Deutschen Bundesrepublik ist die Mietzinskontrolle für Geschäftsräume seit Ende 1951 aufgehoben.

In Frankreich, Grossbritannien, Italien und Spanien gilt ein Mietobjekt ausserdem als aus der Kontrolle entlassen, wenn es nach einer ordentlichen Auflösung eines Mietverhältnisses zur neuen Vermietung gelangt. In Frankreich ist diese Art der Freigabe durch das Gesetz vom 1. September 1958 auf die Gemeinden unter 10 000 Einwohner beschränkt worden. Durch Tod oder Wegzug des Mieters sind in Grossbritannien bis zum Jahr 1961 jedes Jahr etwa 320 000 Wohnungen oder 8,8 Prozent frei geworden. Von Spanien ist bekannt, dass der Mietzins für eine Wohnung, die infolge Ablebens eines Mieters, der keine Nachkommen hat, frei geworden ist, mehr als acht Mal höher sein kann als die kontrollierten Mietzinse in der nämlichen Liegenschaft.

Die Entlassung aus der Kontrolle als Folge eines natürlichen Auslaufes eines Mietverhältnisses ist auch bei uns verschiedentlich diskutiert, aber wegen der Befürchtung missbräuchlicher Auslogierungen in Mieterkreisen immer entschieden abgelehnt worden.

Von allen europäischen Staaten haben bis heute nur Belgien und Finnland das Endziel, die vollständige Liberalisierung des Wohnungsmarktes erreicht. Finnland hat für Altbauten laufend Erhöhungen bewilligt, bis diese ungefähr den Marktpreis erreicht hatten; ausserdem ist die Kontrolle frühzeitig, je nach dem Grade der Wohnungsnot, regional aufgehoben worden. Der Wohnungsbau wurde in diesem Land stark gefördert. Eine gewisse Wohnungsknappheit besteht heute nur noch in der Hauptstadt.

Belgien, dessen Beispiel besonders stark beachtet wurde, hat seinen Erfolg mit einem erheblichen Anstieg des Mietzinsniveaus erkaufte. Im Jahre 1953, dem Jahr der Aufhebung der Mietzinsbeschränkungen für die Wohnungen, galt als Normalzins ein Ansatz, der gegenüber dem Stand des 1. August 1939 um das 3- bis 3½fache erhöht war. Zum Vergleich sei erwähnt, dass die Kosten der Lebenshaltung im gleichen Zeitpunkt auf 420 Einheiten (1939 = 100) angestiegen waren. Auch hat Belgien grosse Anstrengungen unternommen, um das bei Kriegsende vorhandene Defizit von rund 390 000 Wohnungen zu beseitigen. Staatliche Organe und halbstaatliche Organisationen bemühten sich um die Herabsetzung der Spanne zwischen den erhöhten Baukosten und dem Realeinkommen der Bevölkerung und um die Erweiterung des Privatbesitzes an Häusern und Wohnungen. Bauprämien und billige Kredite wurden gewährt, Erschliessungskosten vom Staate getragen, Erwerb und Bau von Wohnungen steuerlich begünstigt. Parallel mit dem Abbau von Mietzinskontrolle und Mieterschutz haben sich auf dem Wohnungsmarkt Angebot und Nachfrage allmählich ausgeglichen.

c. In allen Staaten bildete die Beschränkung des Kündigungsrechts des Vermieters das unerlässliche Korrelat für die Durchführung der Mietpreiskontrolle. In Frankreich, Italien und anderen Ländern ist eine wesentliche Änderung des in der Regel sehr weitgehenden Kündigungsschutzes des Mieters seit Kriegsende nicht zu verzeichnen. Bemerkenswert ist, dass der Abbau der Massnahmen auf diesem Gebiet nicht mit dem Abbau der Mietzinskontrolle Schritt hält, sondern diesem erst verspätet und zum Teil nur in beschränktem Masse nach-

folgt. So ist in Belgien die letzte Ausnahmebestimmung; die die Verlängerung von Mietverträgen betraf, erst 1957 aufgehoben worden, während die Mietpreis- kontrolle schon 1953 dahingefallen war. In Dänemark können die Gemeinderäte in den Gemeinden, die die Mietzinskontrolle nicht beibehalten haben, eine spezielle Regelung mit erweiterten Kündigungsgründen einführen. In Holland unterstehen alle Wohnungen, auch die nichtsubventionierten Neubauten, deren Mietzinse keiner Beschränkung unterliegen, dem Mieterschutz. In Schweden ist der Mieterschutz entsprechend der Lockerung der Mietzinskontrolle regional und kategorienweise aufgehoben worden. An dessen Stelle tritt ein provisorisches Besitzerschutzgesetz vom 7. Dezember 1956, das dem ordentlichen Mietrecht einverleibt werden soll. Auch in der Deutschen Bundesrepublik sind die Bestimmungen des Mieterschutzgesetzes teilweise in das ordentliche Recht übergeführt worden (vide S.15).

d. Besondere Beachtung verdient die Mietpreispolitik in der Deutschen Bundesrepublik. Bei Kriegsausbruch waren die Mietzinse auf dem Stande vom 18. Oktober 1936 blockiert. Abgesehen davon bestand in Deutschland eine erhebliche Beschränkung des Kündigungsrechts des Vermieters und eine Bewirtschaftung des Wohnraumes durch Wohnungsämter, die für jede freiwerdende Wohnung den Mieter bestimmten. Eine wesentliche Liberalisierung der Wohnungszwangswirtschaft erfolgte erst 1950 durch Aufhebung der Mietpreisbindungen, des Mieterschutzes und der Wohnraumbewirtschaftung für die frei finanzierten Wohnungen, die nach dem 31. Dezember 1949 bezugsbereit geworden waren. Im Jahre 1951 sind auch der steuerbegünstigte, bis zum 31. Dezember 1949 bezugsfertig gewordene Wohnraum, die Geschäftsräume und gewerblich genutzten, unbebauten Grundstücke, ferner der untervermietete Wohnraum mit Ausnahme untervermieteter leerer Wohnungen, freigegeben worden.

Für die Altwohnungen sind je nach Alter und Komfort in den Jahren 1952 und 1955 Erhöhungen der Grundmietzinse von 10, 15 und 20 Prozent bewilligt worden.

Mit dem Gesetz vom 23. Juni 1960 über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht ist die erste Phase des sogenannten «Lücke-Planes» eingeleitet worden. Das Gesetz brachte auf dem Gebiete der Mietzinskontrolle für den preisgebundenen Wohnraum, je nach Komfort und Einwohnerzahl der Gemeinden, abgestufte generelle Mietzinserhöhungen von 15 bis 20 Prozent. Einzelne Kategorien von Wohnungen wurden von der Wohnraumbewirtschaftung ausgenommen und die Möglichkeit geschaffen, diese Freigabe regional auf Gebiete auszudehnen, in denen ein bestimmtes Wohnungsdefizit nicht überschritten wurde. In solchen Gebieten war auch das Mieterschutzgesetz, das eine Auflösung des Mietverhältnisses gegen den Willen des Mieters nur auf dem Wege der Klage durch gerichtliches Urteil erlaubt, nicht mehr anzuwenden.

Bereits im Gesetz vom 23. Juni 1960 war die vollständige Aufhebung der Mietpreis- kontrolle unter der Bedingung vorgesehen, dass nach der Freigabe

Miet- und Lastenbeihilfen ausgerichtet würden. Diese Bedingung ist mit dem Erlass des Gesetzes über Wohnbeihilfen vom 29. Juli 1963 erfüllt worden. Dieses Gesetz will dem Mieter, der nicht in der Lage ist, den Mietzins für seine Wohnung aufzubringen, die Erhaltung eines Mindestmasses an Wohnraum durch eine Wohnbeihilfe sichern; der Anspruch auf eine solche Hilfe ist an die Erfüllung gewisser Voraussetzungen bezüglich Einkommensgrenze, Höhe des tragbaren Mietzinses, der benötigten Wohnfläche usw. geknüpft.

In der letzten Phase des «Lücke-Planes», die mit der Gesetzgebung vom 29. Juli 1963 begonnen hat, sollen die Mietpreise frühestens am 1. August 1963 und spätestens am 1. Januar 1966 freigegeben werden. Die Freigabe erfolgt durch Verordnung der zuständigen Landesregierung für solche Städte und Landkreise, in denen die Zahl der Wohnparteien die Zahl der vorhandenen Wohnungen um weniger als drei Prozent übersteigt. Man nimmt an, dass von insgesamt 565 Kreisen rund 400 diese Bedingung bereits erfüllen. Für die übrigen Kreise soll, soweit die genannte Voraussetzung erfüllt ist, die Freigabe jeweils am 1. Juli der kommenden Jahre erfolgen. Während der Dauer eines Jahres nach der Freigabe gilt noch eine Verordnung, die «die angemessen erhöhte Miete nach der Mietpreisfreigabe» bestimmt. Einem Kommentar zum Beihilfegesetz ist zu entnehmen, dass die Hilfsmassnahmen aller Voraussicht nach, nicht zuletzt wegen der verzögernden Wirkung der Kündigungsfristen, erst 1966/67 voll Platz greifen werden. Die Auswirkungen des im Herbst 1963 eingeführten neuen Regimes lassen sich deshalb zurzeit noch nicht beurteilen.

Die Aufhebung der Wohnraumbewirtschaftung hat nach den neuen Vorschriften ebenfalls gebietsweise nach dem gleichen Kriterium zu erfolgen wie die Freigabe der Mietzinse. Das Mieterschutzgesetz tritt am 31. Dezember 1965 ausser Kraft. In den freigegebenen Gebieten tritt an Stelle des Mieterschutzgesetzes unter anderem eine Neuregelung der Kündigungsfristen und die sogenannte Sozialklausel des abgeänderten Bürgerlichen Gesetzbuches (§ 556 a BGB). Die neuen Kündigungsfristen sind nach der bisherigen Dauer des Mietverhältnisses abgestuft; bei zehnjähriger oder längerer Dauer des Mietverhältnisses beträgt die Kündigungsfrist ein Jahr.

Durch die Sozialklausel wird die Rechtsstellung des Vermieters, wie sie nach dem bisherigen ordentlichen Mietrecht gegeben war, erheblich geschmälert. Die Klausel hat folgenden Wortlaut:

Würde die vertragsmässige Beendigung des Mietverhältnisses über Wohnraum wegen besonderer Umstände des Einzelfalles einen Eingriff in die Lebensverhältnisse des Mieters oder seiner Familie bewirken, dessen Härte auch unter voller Würdigung der Belange des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist, so kann der Mieter der Kündigung widersprechen und vom Vermieter verlangen, das Mietverhältnis so lange fortzusetzen, als dies unter Berücksichtigung aller Umstände angemessen ist.

Ob die Auflösung eines Mietverhältnisses zustandekommt, hängt somit letztlich von einer richterlichen Entscheidung ab, in welcher die Interessen des Mieters und des Vermieters am Fortbestand bzw. an der Auflösung des Mietverhältnisses gegeneinander abzuwägen sind.

5. Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission über Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik

a. Der Wohnungsmarkt und seine mutmassliche Entwicklung bis 1970

Die erstrebte Normalisierung des Wohnungsmarktes konnte trotz grosser Bautätigkeit und Förderung des sozialen Wohnungsbaues bis heute nicht erreicht werden, weil die Bevölkerungszunahme, der Fremdarbeiterzuwachs und vor allem die zunehmende Prosperität die Nachfrage nach Wohnungen in einem unerwarteten, die Angebotserhöhung übertreffenden Umfang gesteigert haben.

Durch das Postulat Heil vom 11. März 1960 wurde der Bundesrat eingeladen, den Eidgenössischen Räten einen Bericht über die tatsächlichen und zu erwartenden Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt und auf dem Mietsektor zu erstatten. Mit dieser Aufgabe hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement die gemäss Artikel 2, Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1958 über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues (AS 1958, 419) bestellte Eidgenössische Wohnbaukommission betraut. In einer Reihe von Sitzungen unterzog diese den ganzen Fragenkomplex einer sehr einlässlichen Prüfung. Als eine der Formen der staatlichen Wohnungspolitik musste die Mietzinskontrolle in den Zusammenhang der Untersuchungen über den Wohnungsmarkt miteinbezogen und aus dieser Gesamtsicht im Programm für die öffentliche Wohnungspolitik mitberücksichtigt werden.

Der Bericht der Kommission wurde unter dem Titel «Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik» als Sonderheft 72 der Zeitschrift «Die Volkswirtschaft» publiziert und allen Mitgliedern der Eidgenössischen Räte zugestellt.

Die Mietzinse der jeweils zuletzt auf den Markt gekommenen Wohnungen werden in der Regel so bemessen sein, dass sie die Deckung der Hauseigentümlasten einschliesslich der Verzinsung der Erstellungskosten gestatten. Nach diesen Ansätzen werden sich gemäss der dem marktwirtschaftlichen Preismechanismus immanenten Eigengesetzlichkeit bei freiem Markt in der langfristigen Entwicklung die Mietzinse der früher erstellten Wohnungen ausrichten, allerdings unter Beobachtung eines Abstandes, der dem Qualitätsunterschied der Wohnungen entspricht (Bericht der Wohnbaukommission, S. 83). Die effektiven Erstellungskosten einer Wohnung verlieren also die Eigenschaft eines preisbestimmenden Faktors, sobald zahlreiche neuere Wohnungen mit höheren Erstellungskosten zu entsprechend erhöhten Mietzinsen zur Vermietung gelangen. Die Tendenz zur Anpassung kann sich dabei rascher und entschiedener durchsetzen, wenn die Nachfrage nach Wohnungen das Angebot stark übersteigt. Der Untersuchung der Frage, wie es sich damit verhält, d. h. ob die Marktlage in der Gegenwart und in der nächsten Zukunft durch ein Gleichgewicht, einen Nachfrageüberschuss oder ein Überangebot charakterisiert ist bzw. sein wird, widmet die Eidgenössische Wohnbaukommission einen grossen Teil ihres Berichtes.

Der Bericht behandelt zuerst die Entwicklung von 1946 bis heute. Schon der seit Jahren ganz unbedeutende Leerwohnungsbestand vermittelt die Er-

kenntnis, dass das Wohnungsangebot über die ganze Nachkriegsepoche hinweg ausgeschöpft war (a.a.O., S.10) und dass die Wohnungsproduktion die Zunahme im Wohnungsbedarf bis heute, gesamthaft gesehen, nicht einzuholen vermochte (a.a.O., S.16).

Sodann werden die «Bestimmungsfaktoren der Marktkräfte» erörtert, d.h. der Wohnungsnachfrage und des Wohnungsangebotes.

Unter den Bestimmungsfaktoren der Wohnungsnachfrage erscheint an erster Stelle die Bevölkerungsbewegung. Im Jahrzehnt 1950–1960 hat die Wohnbevölkerung in der Schweiz von 4 714 992 auf 5 429 061 Personen, also um 714 069 Personen oder um 15,1 Prozent zugenommen. Seit 1850 hat noch kein Jahrzehnt ein so starkes Bevölkerungswachstum aufgewiesen, das etwa zur Hälfte auf den Wanderungsgewinn, infolge des enormen Zustromes von Fremdarbeitern, zurückzuführen ist. Die von den Wandlungen in der Heimat-, Alters- und Zivilstandsstruktur der Bevölkerung ausgehenden nachfragesteigernden Wirkungen dürften die nachfragedämpfenden Effekte vielleicht kompensiert haben, so dass die demographisch ausgewiesene Zunahme der Wohnungsnachfrage sich in der Periode 1950–1960 im Rahmen der 15prozentigen Bevölkerungsvermehrung gehalten haben mag (a.a.O., S.18).

Ein weiterer Bestimmungsfaktor der Wohnungsnachfrage wird durch die Einkommensverhältnisse gebildet. Der Umstand, dass in der Volkszählungsperiode 1950–1960 ein nominaler Einkommensanstieg von 57 Prozent pro Kopf zu verzeichnen war, hat zweifellos eine bedeutende Verstärkung der Wohnungsnachfrage gestattet (a.a.O., S.19). Die Einkommensentwicklung hat insbesondere auch die finanzielle Voraussetzung für die Realisierung anderer Wohnsitten geschaffen. Die erwachsenen Kinder verlassen das elterliche Heim in zunehmendem Masse, bevor sie sich verheiraten, und verwitwete Elternteile verbleiben nunmehr häufiger in ihrer eigenen Wohnung, als dass sie zu verheirateten Kindern ziehen würden (a.a.O., S.20). Dieser Prozess des Wohnsittenwandels tritt in der besonders starken Produktion von Kleinwohnungen deutlich in Erscheinung; der vermehrte Bau von Alterswohnungen widerspiegelt zudem die Umgestaltung im Altersaufbau der Bevölkerung.

Was die Bestimmungsfaktoren des Wohnungsangebots anbelangt, so erörtert der Bericht zunächst die Bodenpreise und den Bodenmarkt. Einschlägiges statistisches Material stand der Kommission nur für den Kanton Zürich zur Verfügung. Die betreffenden Zahlen weisen für die Nachkriegszeit folgende Bodenverteuerungen aus: Ganzer Kanton Zürich um 800 Prozent, Landgemeinden um 500% und Stadt Zürich um 800 Prozent (a.a.O., S.21).

Eine Abhängigkeit der Wohnungsproduktion von der Bodenpreisentwicklung war nicht zu erkennen, wohl aber haben umgekehrt die sukzessive Verstärkung des Wohnungsbaus in der Nachkriegszeit und der Bodenbedarf für den Ausbau der Infrastruktur (Strassen, Schulen, Spitäler usw.) die Nachfrage nach Bauland und damit die Bodenpreise in die Höhe getrieben. Es wird verständlich, dass der Bau von Wohnungen mit relativ niedrigen Mietzinsen und dennoch normaler

Kapitalrendite unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen nur am Rande der Agglomerationsgebiete erfolgen kann.

Bezüglich der Frage, ob sich die Erstellungskosten als Bestimmungsfaktor des Wohnungsangebotes erwiesen haben, kommt der Bericht zu einem ähnlichen Ergebnis wie hinsichtlich der Bodenpreise. Die Gesamtkosten sind nach dem Zürcher Baukostenindex in der Zeit von 1946–1963 von 177 auf 278 Punkte, somit um 57 Prozent gestiegen (a. a. O., S. 22). Jedoch wurde die Investition in Wohnbauten durch die Baukostensteigerung generell kaum beeinträchtigt, weil die Marktlage die Erzielung von Mieterträgen versprach, die den Wohnungsbau trotz höherer Kosten lohnend erscheinen liessen (a. a. O., S. 24).

Die ganze Nachkriegsperiode überblickend stellt der Bericht fest, dass die Wohnbautätigkeit in den Jahren 1959 bis 1962 bei höheren Hypothekarzinsätzen bedeutend stärker war, als in den Jahren 1946 bis 1956 mit niedrigeren Sätzen. Aus dieser Erscheinung wird der Schluss gezogen, dass offenbar die Erhöhung des Hypothekarzinsniveaus – auch der vorübergehende Anstieg auf 4 Prozent – die Investitionen in Wohnbauten nicht zu behindern vermochte. Es konnte von den Investoren mit Mieterträgen gerechnet werden, die trotz höheren Kapitalzinsen den Wohnungsbau lohnend erscheinen liessen. Insbesondere können die Rückschläge in der Wohnbauproduktion von 1949, 1952 und 1958 nicht durch die Gestaltung des Hypothekarzinsatzes erklärt werden (a. a. O., S. 24).

Wie beim Boden-, Arbeits- und Baumaterialienfaktor nicht allein die Preise auf die Bestimmung der Bautätigkeit einwirken, sondern zudem das Potential an Bauland, Arbeitskräften und Baustoffen von begrenzendem Einfluss ist, spielt auch beim Faktor Kapital nicht nur der Zins eine Rolle: Ebenso entscheidend für die Bestimmung der Wohnbauinvestitionen ist das verfügbare Kapital an sich. Dem mengenmässigen Kapitalangebot kommt für die Investitionstätigkeit im allgemeinen und für die Bautätigkeit im besonderen grundlegende Bedeutung zu. Der Hypothekarzins widerspiegelt die Marktlage und deren Veränderungen ganz unvollkommen, wie er auch den Markt in keiner Weise zu regulieren vermag (a. a. O., S. 24).

Wegen ihrer Rückwirkungen auf den Wohnungsmarkt verdient die Mietpreiskontrolle nach dem Bericht besondere Beachtung. In der Preisstruktur müssen in Wirklichkeit zwei Mietpreinsniveaus berücksichtigt werden: das Niveau der «Altmieten» und das Niveau der «Neumieten». Die kontrollierten Mietpreise sind im Anstieg des gesamten Preisniveaus immer mehr hinter den freien Mietpreisen zurückgeblieben. Diese Differenzierung wirkte tendenziell auf dem Wohnungsmarkt nachfragesteigernd und angebotsvermindernd. Die Mieter von Altwohnungen können eine bestimmte mengenmässige Wohnungsnachfrage beibehalten, ohne die Mietausgaben steigern zu müssen, oder haben die Möglichkeit, bei steigendem Einkommen ihre Wohnungsnachfrage zu verstärken, ohne die Mietquote zu erhöhen. Die Eigentümer und Vermieter von Altwohnungen erleiden hingegen eine Ertragseinbusse, was ihr Interesse an der Kapitalinvestition in Altbauten schmälert; die angestiegenen Hausabbrüche sind teilweise eine Konsequenz dieses Tatbestandes. Die Wohnbaukommission hält es nun nicht

für möglich, diese Wirkungen der Mietpreiskontrolle quantitativ zu erfassen, glaubt jedoch, dass sie an der Verursachung des Nachfrageüberschusses in geringerem Masse beteiligt sind als jene der übrigen Bestimmungsfaktoren (a.a.O., S.26).

Der hier kurz zusammengefassten Analyse der Bestimmungsfaktoren von Wohnbedarf und Wohnungsproduktion lässt die Wohnbaukommission eine Prognose der Entwicklung bis 1970 folgen, die für die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Marktkräfte auf Hypothesen beruht. Von diesen soll eine vernünftige Vorstellung der mutmasslichen Marktgestaltung für die nächsten Jahre abgeleitet werden (a.a.O., S.27).

Für die Voraussage der Entwicklung des Wohnbedarfs betrachtet die Kommission den Bevölkerungsfaktor als von grundlegender Bedeutung (a.a.O., S.27). Der Bericht gibt der Überzeugung Ausdruck, es sei zweckmässig, bei der Schätzung des zukünftigen Wohnbedarfs für eine erste Annäherung von der voraussichtlichen Entwicklung der Kopfzahl der Bevölkerung auszugehen und in einem zweiten Schritt Korrekturen für eine mutmassliche Veränderung der Bevölkerungsstruktur anzubringen (a.a.O., S.28). Die Kommission schätzt die Wohnbevölkerung der Schweiz für das Jahr 1970 auf 5 331 000 Schweizer und 874 000 Ausländer, also auf insgesamt 6 205 000 Personen. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden Änderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung (Heimat, Altersaufbau und Zivilstand) veranschlagt die Kommission den rein bevölkerungsbedingten Mehrbedarf an Wohnungen für die Jahre 1961–1970 auf 410 700 (a.a.O., S.29/30). Die grösste Fehlerquelle bei dieser Bedarfsprognose liegt in der Abschätzung des durch die Ausländer geltend gemachten Wohnungsbedarfes (a.a.O., S.30). Bei Einbeziehung auch der nichtdemographischen Faktoren (Einkommensverhältnisse, Wohnsitten, usw.) ergibt sich für die Jahre 1961–1970 die Hypothese einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme des Wohnungsbedarfes von 44 000 Wohnungen, wobei der Zusatzbedarf im Jahrfünft 1961–1965 eher 42 000, im Jahrfünft 1966–1970 eher 46 000 Wohnungen betragen dürfte (a.a.O., S.33).

Eine Prognose der Wohnungsproduktion muss nach der Überzeugung der Wohnbaukommission primär auf die Entwicklung der Produktionskapazität abgestützt werden, während den Veränderungen bei den Kostenelementen nur eine ergänzende Rolle zukommt (a.a.O., S.31). Auf Grund der bisher auf dem Gebiet des Wohnungsbaus verzeichneten Leistungen geht die Kommission davon aus, dass die für die Deckung des geschätzten jährlichen Zusatzbedarfes von durchschnittlich 44 000 Wohnungen langfristig notwendige reale Produktionskapazität bereits heute besteht (a.a.O., S.32). Inwieweit die Wohnungsproduktion dem Bedarf in den nächsten Jahren wird genügen können, dürfte somit entscheidend von der Kapitalversorgung abhängen. Die Kommission nimmt an, dass das Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren weniger stürmisch sein wird als in der jüngsten Vergangenheit. Auf dieser Basis wäre vermutlich ein Liquiditätsgrad des Kapitalmarktes gewährleistet, der eine langfristige bedarfskonforme Wohnbautätigkeit zulässt. Dabei wird vorausgesetzt,

dass sich das Sparverhalten der Haushalte und Unternehmungen nicht grundlegend ändert. Sollte sich jedoch in den nächsten Jahren der Kapitalmarkt derart verknappen, dass die Banken zu Kreditrestriktionen gezwungen würden, könnte der Wohnungsbau eine empfindliche Einbusse erleiden und sogar gegenüber der Bedarfszunahme in Verzug geraten.

Bezüglich der übrigen Bestimmungsfaktoren des Wohnungsangebots rechnet die Kommission mit einer weiteren, eventuell durch Produktivitätssteigerungen etwas gedämpften Erhöhung der Baukosten und mit dem weiteren, aber gegenüber der bisherigen Entwicklung eher verlangsamten Ansteigen der Bodenpreise (a. a. O., S. 32). Somit drängt sich die Annahme auf, dass auch das Mietzinsniveau eine weitere Erhöhung erfahren wird. Die Kommission hält es jedoch für wahrscheinlich, dass die Vermietungschancen von sehr teuren Wohnungen sich in den nächsten Jahren etwas verschlechtern werden, so dass dem Überborden des Luxus in der Wohnungsausstattung gewisse Schranken erwachsen dürften (a. a. O., S. 33).

Unter der Voraussetzung anhaltender Hochkonjunktur dürfte bei flüssigem Geld- und Kapitalmarkt die Wohnungsproduktion die angenommene Bedarfssteigerung von 44 000 Wohnungen im Jahr auch unter Mitberücksichtigung eines Abbruchs oder Ausfalls von 4000 bis 5000 Wohnungen jährlich zu decken vermögen, so dass der Gesamtwohnungsbau in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre ungefähr ins Gleichgewicht kommen könnte, allerdings bei einem höheren Niveau der Mietpreise. Diese Prognose eines vermuteten baldigen Ausgleichs von Gesamtnachfrage und Gesamtangebot hat aber für die in der Wirklichkeit relevanten Einzelmärkte keine generelle Gültigkeit. Im Blick auf die Gliederung des Gesamtmarktes nach Wohnungskategorien werden die sich aus dem Überalterungsprozess ergebende zusätzliche Nachfrage nach Kleinwohnungen, der Bedarf an grösseren einfachen Wohnungen für kinderreiche Familien und die Bereitstellung von billigen Wohnungen für Familien in bescheidenen Einkommensverhältnissen besondere soziale Probleme bleiben. Ausserdem wird das Ungleichgewicht zwischen Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot in gewissen Regionen, sofern die Prosperität andauert, zweifellos auch bis zum Jahre 1970 nicht verschwinden. Bei Anhalten der heutigen Konzentrations-tendenz der Bevölkerung wird die Wohnungsnot in den Agglomerationszentren keine Milderung erfahren. Dagegen dürfte im äusseren Vorortsring der Städte und in den stadtnahen Landgemeinden eine Entspannung des Wohnungsmarktes zusehends sichtbar werden (a. a. O., S. 33/34).

b. Zielsetzungen der öffentlichen Wohnungsmarktpolitik

Nach dieser Analyse des Wohnungsmarktes behandelt der Bericht der Wohnbaukommission in seinem Kapitel II die Zielsetzungen der öffentlichen Wohnungsmarktpolitik und begründet diese eingehend. Von den Willenskundgebungen des Souveräns hinsichtlich Mietpreiskontrolle und Wohnbauförderung leitet er für den Gesamtmarkt die drei Zielsetzungen der Freiheit, Ausgeglichenheit und Mietpreisstabilität ab (a. a. O., S. 35). In der Tat wird die Wiederher-

stellung eines freien, ausgeglichenen Wohnungsmarktes mit stabilen Mietpreisen als Ziel von keiner Seite bestritten. Die Meinungen gehen über das Wie, Wo und Wann, die Voraussetzungen dieser Wiederherstellung und das Ausmass der zu rechtfertigenden Mietzinserhöhungen auseinander.

Bei der Verwirklichung dieser Ziele ist jedoch deren Verhältnis zu übergeordneten Wirtschaftszielen zu beachten, da der Wohnungsmarkt nur einen Teil der Wirtschaft ausmacht. So hat der Bundesrat den Verfassungszusatz über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen aus der Absicht hergeleitet, «allfällig volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen eines Dahinfallens der Preiskontrollmassnahmen zu vermeiden».

Die Freiheit des Wohnungsmarktes besteht erstens darin, dass er für Anbieter und Nachfrager frei zugänglich ist und zweitens in der freien Preisbildung; der freie Markt beruht somit auf dem Konkurrenzprinzip. Die Bedeutung der Marktfreiheit liegt ökonomisch darin, dass Angebot, Nachfrage und Preis sich gleichzeitig und gegenseitig bestimmen und die Tendenz haben, sich auf ein Gleichgewicht einzuspielen, das den Zustand bester Wirtschaftlichkeit darstellt (a. a. O., S. 35).

Der Verwirklichung des freien Wohnungsmarktes stand bis zur Stunde die Rücksicht auf das allgemeine Preisniveau im Wege. Man sollte sich aber der Einsicht nicht verschliessen, dass die Vorstellung zur Marktfreiheit zurückkehren zu können, ohne eine Erhöhung des Mietpreisniveaus in Kauf nehmen zu müssen, unrealistisch ist, es sei denn, man fasse für die Rückkehr den Zeitpunkt einer Wirtschaftsdepression ins Auge. Jedoch wären trotz Depression gewisse Mietzinssteigerungen wahrscheinlich, die aber in einer solchen Konjunkturphase grössere und schwerer lösbare soziale Probleme aufwerfen würden als in der Prosperität (a. a. O., S. 41). So sehr also die gegenwärtige günstige Konjunktur den Abbau der Mietzinskontrolle zu erleichtern vermag, so ist doch auch zu berücksichtigen, dass die Schweiz sich heute zu einem besonders entschiedenen Kampf gegen die inflationären Tendenzen veranlasst sieht, weil sie im Blick auf die wirtschaftliche Integration Europas noch immer grossen Ungewissheiten gegenübersteht. Um eventuelle Zolldiskriminierungen überwinden zu können, muss sich unser Land einen ausreichenden Konkurrenzvorsprung bewahren. Damit steht die Konjunkturpolitik zurzeit vor der schwierigen Aufgabe, den Marktmechanismus so zu unterstützen, dass die Tendenz zu umfassenden Preisssteigerungen nach Möglichkeit abgeschwächt werden kann. Die Weiterführung einer Mietzinsreglementierung kann der Konjunkturpolitik diese Aufgabe zwar nicht abnehmen, wohl aber erleichtern (a. a. O., S. 42).

Nach der Auffassung der Wohnbaukommission ist die Freiheit des Wohnungsmarktes wohl ein Ziel der Wohnungspolitik, nicht aber auch ein ausreichendes Mittel zur raschen Herstellung des Gleichgewichtes (a. a. O., S. 35/36). Es ist unwahrscheinlich, dass die gänzliche Aufhebung der Mietzinsreglementierung automatisch den Marktausgleich herbeiführen würde, wenn auch eine gewisse Dämpfung der Nachfrage (Verminderung der unterdurchschnittlichen Besetzung grösserer Wohnungen) und eine gewisse Stützung des Ange-

bots (Verminderung der Hausabbrüche) davon zu erwarten wären. Es ist deshalb vordringlich, die Wohnungsproduktion auf einem Niveau zu halten, das dem sich aus dem Wachstums- und Strukturwandlungsprozess ergebenden zusätzlichen Wohnungsbedarf mengenmässig entspricht, und sie möglichst nach dem regional und kategorienmässig unterschiedlichen Bedarf auszurichten.

Der Schritt in die vollständige Freiheit des Wohnungsmarktes ist zweifellos – und zwar heute wie morgen – mit regional unterschiedlichen Mietpreissteigerungen verbunden und akzentuiert damit die soziale Frage bezüglich des Wohnungswesens. In diesem Sinne ist die Aufhebung der Mietzinskontrolle ohne «sozialschädliche» Auswirkungen kaum möglich, denn es kann nicht mit kompensierenden Senkungen bei anderen Lebenskosten gerechnet werden. Der soziale Gesichtspunkt einer Erhöhung der Altmieten kann jedoch kein ausreichender Grund dafür sein, auf die Rückkehr zur Marktfreiheit zu verzichten, sofern gezielte Massnahmen für die Übergangsphase getroffen werden, um eventuell auftretende soziale Härten zu mildern. Die Aufhebung der Mietpreiskontrolle sollte von einer sozialpolitisch gezielten Aktion begleitet sein, was zur Folge hätte, dass die finanziellen Opfer, die bisher den Eigentümern von Altwohnungen auferlegt waren, hinfällig würden und die für diese Hilfsaktion erforderlichen neuen Opfer von den Steuerzahlern erbracht werden müssten (a. a. O., S. 42). Die Wohnbaukommission schlägt vor, dass die notwendigen finanziellen Mittel durch Kantone und Gemeinden gemeinsam, eventuell unter Beihilfe des Bundes, aufzubringen wären (a. a. O., S. 58, Ziff. 8). Die Wiederherstellung der Marktfreiheit wird auch aus sozialen Gründen mit Vorteil in einer Prosperitätsperiode vollzogen, weil in dieser Konjunkturphase die schädlichen Auswirkungen am geringsten sind und zudem am leichtesten aufgefangen werden können (a. a. O., S. 42). Je rascher überdies die Anstrengungen zur Erhöhung des Angebots sowie zur Produktivitätssteigerung im Wohnungsbau verstärkt werden und einen relativen Druck auf das Mietpreinsniveau ausüben, um so schneller wird man wieder auf die sozialpolitische Hilfe in der Wohnungswirtschaft schrittweise verzichten können.

Das Gleichgewicht ist auf einem Markte dann erreicht, wenn die mengenmässige Nachfrage und das mengenmässige Angebot beim gegebenen Marktpreis übereinstimmen. Diese Ausgeglichenheit stellt für einen freien Markt eine realistische Hypothese dar, solange sie als Tendenz begriffen wird. Als dauerhafter Zustand ist das Gleichgewicht theoretisch unmöglich, da sowohl das Angebot als auch die Nachfrage in der Wirklichkeit fortgesetzten Wandlungen unterworfen sind. Der Gleichgewichtsmechanismus verspricht relative Preisstabilität, wenn angenommen wird, dass Angebot und Nachfrage jeden Preisaufschlag durch ihre Reaktion rasch korrigieren. Der Wohnungsmarkt weicht in der Wirklichkeit von dieser Modellvorstellung in verschiedener Hinsicht ab. Soll das Ziel der Ausgeglichenheit aber nicht utopisch sein, dann muss es im Rahmen der Wirklichkeitsbedingungen begriffen werden. Man darf sinnvollerweise dann von einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt sprechen, wenn weder ausgesprochener Wohnungsmangel noch ausgesprochener Wohnungsüberfluss

besteht. Da in der Wirklichkeit das Wohnungsangebot mit einer beträchtlichen zeitlichen Verzögerung von 1 bis 2 Jahren auf Marktstörungen zu reagieren vermag, wird in der öffentlichen Diskussion im Interesse der Funktionsfähigkeit des Marktes ein gewisser Wohnungsüberfluss gefordert, und zwar etwa im Ausmass einer Leerwohnungsziffer von 1 bis 2 Prozent. Die als Ziel zu verfolgende Ausgeglichenheit des Marktes wäre somit als geringfügiges Wohnungsüberangebot zu interpretieren (a. a. O., S. 36), das allerdings bei anhaltender Konjunktur in den Grossstädten kaum mehr zu erwarten ist. In der Bundesrepublik Deutschland wird dagegen auf das Kriterium des Wohnungsmangels abgestellt. Dort erfolgt die Freigabe der Mietzinse und die Aufhebung der Wohnraumbewirtschaftung in Regionen, in denen das Wohnungsdefizit 3 Prozent nicht überschreitet.

In bezug auf das Ziel der Mietpreisstabilität kann unter der Voraussetzung vollständiger Marktfreiheit in einer wachsenden Wirtschaft das Mietpreisniveau nur dann langfristig einigermaßen stabil sein, wenn die zusätzliche Wohnungsnachfrage dem zusätzlichen Wohnungsangebot bei herrschenden Mietpreisen stets gleichkäme. Es wäre zweifellos ein grosser Zufall, wenn diese Bedingung stabiler Mietpreise über einige Jahre hinweg erfüllt würde. Die Erfahrung zeigt, dass wirtschaftliches Wachstum mit Strukturwandlungen verbunden ist, auf welche der Markt nicht sofort, sondern mit unterschiedlicher Langsamkeit reagiert. Die Wirtschaft verfügt also nicht über jenes Anpassungsvermögen, das zur Wahrung strikter Preisstabilität notwendig wäre. – Auf dem Hintergrund des Expansionsbildes der Nachkriegsjahre erweist sich die Vorstellung einer absoluten Stabilität des Mietpreisniveaus als unrealistisch. Das praktische Ziel kann nur in einer möglichst geringen Mietpreissteigerung im Rahmen der allgemeinen Teuerung liegen (a. a. O., S. 37).

Der Verfolgung des Zieles einer Abschwächung des Mietpreisanstieges durch spezifisch wohnungsmarktpolitische Mittel sind von zwei Seiten her enge Grenzen gesetzt. Einerseits steht das rivalisierende Ziel der Marktfreiheit direkten Eingriffen in die Mietzinsgestaltung entgegen, und andererseits sind die Mietpreise bei freiem Wohnungsmarkt in starkem Masse von Faktoren abhängig, die ausserhalb des Wohnungswesens liegen (a. a. O., S. 43). Die Eindämmung des Mietpreisauftriebes hat die Stabilisierung des Preisniveaus durch die Konjunkturpolitik zur Voraussetzung. Der Dämpfung des durch das Wirtschaftswachstum bedingten Mietpreisanstieges dient die Produktivitätssteigerung im Wohnungsbau (a. a. O., S. 43 und 44).

Die Wohnbaukommission hält es für ausgeschlossen, dass unter dem Druck steigender Mietpreise für Altwohnungen nach Aufhebung der Mietzinsvorschriften ein solch ausgedehnter Wohnungswechsel einsetzen wird, dass – abgesehen von Qualitätsunterschieden – eine weitgehende Nivellierung der Prozentsätze, mit denen die Mietzinsausgaben an den Einkommen partizipieren, eintreten würde.

Auf Grund der Konfrontation der Zielsetzungen mit der heutigen Lage und rde hypothetischen Entwicklung des Wohnungsmarktes stellt die Wohnbau-

kommission folgende Richtlinien für die öffentliche Wohnungspolitik auf (a. a. O., S. 44):

- Eine auf ein inflationsfreies Wachstum der Wirtschaft ausgerichtete Konjunkturpolitik hat die Basis für eine Normalisierung des Wohnungsmarktes bei minimalster Staatsintervention zu schaffen.
- Die Mietzinskontrolle lässt sich in einer Periode hoher Prosperität mit geringeren gesamtwirtschaftlichen Störungen und geringeren sozial schädlichen Auswirkungen abbauen als in einer anderen Konjunkturphase.
- Zur Milderung entstehender sozialer Härten ist die Rückkehr zur Marktfreiheit mit dem Einsatz sozialpolitisch gezielter Massnahmen zu verbinden, wie die Bereitstellung angemessener Wohnungen für Familien in ungenügenden Einkommensverhältnissen, besonders für Betagte und kinderreiche Familien.
- Die wünschbare Zügelung der Mietpreisentwicklung hat über die Stabilisierung des Preisniveaus durch die Konjunkturpolitik zu erfolgen, wobei die Produktivitätssteigerung im Wohnungsbau, zwecks Dämpfung des wachstumsbedingten Mietpreisanstieges, gefördert werden soll.
- Zur Schaffung eines normalen dezentralisierten Wohnungsmarktes sind Boden-, Verkehrs- und Finanzpolitik im Sinne einer umfassenden Siedlungspolitik auszurichten.

*c. Massnahmen zur Normalisierung des Wohnungsmarktes
und Programm für die öffentliche Wohnungspolitik*

In seinem letzten Kapitel III (a. a. O., S. 45 ff) bespricht sodann der Bericht ein System von Massnahmen zur Normalisierung des Wohnungsmarktes und stellt schliesslich ein Programm für die öffentliche Wohnungspolitik auf (a. a. O., S. 58), das von der Kommission mit 11 gegen 1 Stimme angenommen worden ist.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Schlussfolgerungen der Kommission lassen sich nach Prof. Dr. E. Böhler, Präsident der Kommission, in folgende Leitgedanken zusammenfassen (a. a. O., S. 5 Vorwort):

1. Um eine optimale Lösung des ganzen Fragenkomplexes zu erreichen, ist es geboten, von vorwiegend restriktiven zu vorwiegend konstruktiven Massnahmen überzugehen.
2. Zu diesem Zwecke ist die Befreiung des Wohnungsmarktes mit kräftigen Vorkehren zur Herstellung des Gleichgewichtes auf dem Wohnungsmarkt zu verbinden.
3. Während bisher wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen miteinander vermengt waren und deshalb beide Gesichtspunkte gelitten haben, sind nunmehr die wirtschaftlichen und sozialen Massnahmen voneinander zu trennen, indem auf dem Wohnungsmarkt das wirtschaftlich Richtige und in der menschlichen Sphäre das sozial Richtige getan wird. Das setzt aber voraus, dass der Staat seiner sozialpolitischen Aufgabe gerecht wird, deren Last er ohne Rücksicht auf die soziale Notwendigkeit bisher den Hausbesitzern zugemutet hat.

Das Zehn-Punkte-Programm der Kommission zur Normalisierung des Wohnungsmarktes stellt ein System von kurz-, mittel- und langfristigen Massnahmen dar, die in ihrem Zusammenspiel eine optimale Lösung der sich stellenden Probleme anstreben. Die Verwirklichung dieser Vorschläge dürfte nach Annah-

me der Kommission die Wohnungswirtschaft auf Ende der sechziger Jahre in die Freiheit zurückführen und gleichzeitig einen ausgeglichenen Gesamtmarkt bei etwas höherem, aber volkswirtschaftlich tragbarem Mietpreisniveau versprechen. Den Haushalten in ungenügenden Einkommensverhältnissen soll mit spezifischen, gezielten Aktionen geholfen werden (a. a. O., S. 59).

Das Programm ist als Ganzheit zu betrachten in dem Sinne, dass die einzelnen Programmpunkte nur im Rahmen der Gesamtkonzeption als Empfehlungen für die Wohnungspolitik zu verstehen sind. Die empfohlenen Vorkehrungen zum Abbau der Zwangswirtschaft und zur Förderung des Wohnungsbaues sind zeitlich miteinander gekoppelt. Zudem sind sie gesamthaft an die Bedingung geknüpft, dass die Konjunkturpolitik die ihr gestellten Aufgaben löst. Ferner soll das Programm bei einer grundlegenden Abweichung der tatsächlichen von der heute mutmasslichen Entwicklung von Gesamtwirtschaft und Wohnungsmarkt überprüft und angepasst werden (a. a. O., S. 58/59).

Die sich auf den Abbau der Zwangswirtschaft beziehenden, im Rahmen dieser Botschaft besonders interessierenden Richtlinien sind in den drei ersten Punkten des Programms wie folgt formuliert (a. a. O., S. 58):

1. Die Mietzinskontrolle ist in allen Gemeinden, ausgenommen den Grosstädten Zürich, Basel, Genf, Bern und Lausanne sowie deren Agglomerationsgemeinden, in denen die Kontrolle noch besteht, auf Anfang 1965 vollumfänglich durch die Mietpreisüberwachung zu ersetzen. Diese ausgenommenen Gemeinden sollten jedoch spätestens bis Ende 1966 auch vollständig in die Mietpreisüberwachung übergeführt werden. Von dem mit der Aufgabe der Kontrolle verbundenen Anstieg der Mietzinse sind keine gesamtwirtschaftlichen Störungen zu erwarten, die den Zielsetzungen der Konjunkturpolitik widersprechen würden, und die möglichen sozialschädlichen Auswirkungen dürften durch die vorgeschlagenen sozialpolitischen Vorkehren aufgefangen werden.
2. Die nachstehend geforderten Massnahmen zur weiteren Förderung des sozialen Wohnungsbaues sind so stark voranzutreiben, dass in Übereinstimmung mit den für die Entwicklung des gesamtschweizerischen Wohnungsmarktes gewonnenen Hypothesen auf Ende der sechziger Jahre auch die Mietpreisüberwachung vollumfänglich fallengelassen werden kann. Die Weiterführung der Preisüberwachungsmassnahmen für den Wohnungssektor wäre entsprechend bis Ende 1969 zu befristen.
3. In den Jahren 1965 bis 1969 ist die Mietpreisüberwachung, bzw. Mietzinskontrolle im Sinne der gegenwärtig gültigen Regelungen sukzessive zu lockern, und zwar insbesondere durch Entlassung einzelner Wohngemeinden und einzelner Wohnungskategorien aus der Überwachung, bzw. durch Überführung aus der Kontrolle in die Überwachung. Dabei muss unter dem Regime der einstweilen noch bestehenden Mietzinskontrolle den Mietpreiserhöhungen der unter Überwachung stehenden Wohnungen Rechnung getragen werden. Auf diese Weise liessen sich die mit der Rückkehr zur Marktfreiheit verbundenen Mietzinsserhöhungen auf eine Reihe von Jahren verteilen, was auch den allgemeinen Preisanstieg mildern würde. Der Kündigungsschutz ist für die Gebiete, die unter Mietpreisüberwachung stehen, jenem des Regimes der Mietzinskontrolle anzugleichen.

Die Wohnbaukommission erachtet die Kriterien, die im Verfassungszusatz vom 24. März 1960 für den Abbau der Preiskontrolle auf dem Wohnungssektor aufgestellt sind (Vermeidung allfälliger volkswirtschaftlicher oder sozial schädlicher

Auswirkungen eines Dahinfallens der Preiskontrollmassnahmen), als erfüllt, wenn die zur Normalisierung des Wohnungsmarktes empfohlenen Massnahmen durchgeführt werden. Sie schlägt vor, die öffentliche Wohnungspolitik für die kommenden Jahre unter anderem nach den oben zitierten grundsätzlichen Richtlinien zu gestalten (a. a. O., S. 58). Für die Rückbildung der Mietzinskontrolle muss eine Form gewählt werden, die es zwar erlaubt, übersetzte Mietzinserhöhungen, wie sie bei einem abrupten Wegfall der Mietzinsreglementierung zu erwarten wären, zu verhindern, die andererseits aber in nicht allzu ferner Zukunft doch die Erreichung des marktgemässen Preisniveaus ermöglichen könnte.

Als Gegenstück empfiehlt die Kommission eine nachhaltige Förderung des Wohnungsbaues. Das Programm sieht die Weiterführung und Verdoppelung der Bundeshilfe zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues für die Jahre 1965–1969 vor, um ein allgemeines Marktgleichgewicht wieder herzustellen. Die neue Bundeshilfe soll dem Bau von Alterswohnungen und von Wohnungen für kinderreiche Familien eine besondere Förderung zuteil werden lassen. Zu diesem Zwecke sollen 2-Zimmer-Wohnungen und Einfamilienhäuser allgemein, also nicht nur wie bis anhin ausnahmsweise, in die Verbilligungsaktion einbezogen werden; desgleichen auch die bisher ausgeschlossenen 1-Zimmer-Wohnungen und Eigentümerwohnungen. Um ein weiteres Anreizmittel für den sozialen Wohnungsbau zu schaffen, wird die Einführung einer Bundesgarantie für Nachgangshypotheken vorgeschlagen. Für Zeiten akuter Vorknappung auf dem Geld- und Kapitalmarkt sind Bundesdarlehen ganz allgemein zur Stützung des Wohnungsbaues – nicht nur des sozialen – in Aussicht zu nehmen. Es wird die Einführung eines Systems von Mietzinszuschüssen für Haushalte in ungenügenden Einkommensverhältnissen auf den Zeitpunkt des Überganges in die vollständige Marktfreiheit empfohlen, wenn bis dahin der Markt noch nicht ausreichend mit billigen Wohnungen versorgt ist. Ferner wird die Notwendigkeit betont, alle Rationalisierungsmöglichkeiten im Wohnungsbau künftig noch mehr als bisher auszunutzen und die dadurch erzielbaren Einsparungen auch wirklich zur optimalen Niedrighaltung der Mietzinse für Neuwohnungen einzusetzen. Schliesslich sollen Boden-, Finanz-, Verkehrs- und Siedlungspolitik konsequent auf das Leitbild einer «Dezentralisation mit Schwerpunkten» für die weitere Besiedlung der Schweiz ausgerichtet werden (a. a. O., S. 59).

6. Weiterführung und schrittweiser Abbau der Vorschriften über Mietzinse

a. Würdigung des Programms der Wohnbaukommission für die öffentliche Wohnungspolitik

Wir halten das Programm der Wohnbaukommission zur Normalisierung des Wohnungsmarktes, das die empfohlenen Vorkehrungen zum Abbau der Zwangswirtschaft und zur Förderung des Wohnungsbaues zeitlich miteinander koppelt, für einen tauglichen Versuch, die Wohnwirtschaft allmählich in die

Freiheit zurückzuführen und gleichzeitig einen ausgeglichenen Gesamtmarkt bei allerdings höherem, aber volkswirtschaftlich tragbarem Mietpreinsniveau zu erreichen.

Der Bericht der Wohnbaukommission mit dem von ihr entwickelten Programm ist übrigens eine nach umfassender Prüfung des ganzen Fragenkomplexes eingehend begründete Weiterentwicklung, Präzisierung und Potenzierung eines Gedankens, dem wir in früheren Botschaften Ausdruck gegeben haben. Den Zusammenhang zwischen einem schrittweisen Abbau der Mietzinskontrolle und der Förderung des Wohnungsbaues haben wir schon in unseren Botschaften vom 8. Mai 1956 betreffend die Durchführung der Preiskontrolle (BBl 1956, I, 1039) und vom 25. August 1959 über die Weiterführung der Preiskontrolle (BBl 1959, II, 443 ff.) hervorgehoben. Wir wiesen damals darauf hin, dass die Erstellung von Neuwohnungen zu erschwinglichen Mieten gefördert werden müsse und hoben hervor, dass darin, «im Gegensatz zur bisherigen rein bewahrenden, an der Vergangenheit haftenden Methode der Mietzinskontrolle, ein auf die Zukunft gerichteter konstruktiver Beitrag zur Lösung des Wohnungsproblems» läge. In unserer Botschaft vom 28. Juni 1957 über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues (BBl 1957, II, 117) andererseits gaben wir dem gleichen Gedanken wie folgt Ausdruck:

Die erwünschte Normalisierung des Wohnungsmarktes dürfte in der Tat am ehesten dadurch erreicht werden, dass einerseits das Angebot an billigen Wohnungen mit allen Mitteln durch eine systematische Anregung und Förderung des Baues solcher Wohnungen gesteigert und andererseits die Mietzinskontrolle schrittweise gelockert wird. Auf diese Weise liesse sich von beiden Seiten her eine Entspannung des Wohnungsmarktes herbeiführen.

Das, wie bereits erwähnt, mit 11 gegen 1 Stimme von der Wohnbaukommission empfohlene «Programm für die öffentliche Wohnungsmarktpolitik» ist auch von der Eidgenössischen Preiskontrollkommission einstimmig gutgeheissen worden. 1959 ist diese letztere Kommission sogar weiter gegangen, indem sie damals die allgemeine und ausnahmslose Ersetzung der Mietzinskontrolle durch das System der Mietzinsüberwachung empfohlen hatte (Botschaft vom 25. August 1959 über die Weiterführung der Preiskontrolle, BBl 1959, II, 478 und 480).

Wegen des Zusammenhanges zwischen dem Abbau der Zwangswirtschaft auf dem Mietsektor und der Förderung des Wohnungsbaues hätten wir es vorgezogen, Ihnen beide Aspekte der Gesamtkonzeption in einer einzigen Botschaft vorzulegen. Leider haben sich Übersetzung, Druck und Publikation des Berichtes «Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik» verzögert. Der Bericht muss den Kantonen vor Ausarbeitung der Botschaft über die Förderung des Wohnungsbaues mit angemessener Frist zur Stellungnahme vorgelegt werden, so dass Ihnen diese Botschaft erst im Laufe dieses Sommers wird überreicht werden können. Andererseits können wir mit der Erneuerung des Verfassungszusatzes über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen nicht mehr zuwarten, weil die Geltungsdauer des gegenwärtigen Verfassungszusatzes Ende dieses Jahres abläuft und der ihn ablösende neue Bundesbeschluss spä-

testens in der Herbstsession von den eidgenössischen Räten verabschiedet und vor Jahresende Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden muss. Wir bedauern deshalb, beide eigentlich zusammengehörenden Aspekte der Gesamtkonzeption in zwei getrennten Botschaften vorlegen zu müssen, deren Beratung in den eidgenössischen Räten mit einer kleinen zeitlichen Verschiebung auch getrennt erfolgen wird. Um die sich daraus ergebenden Nachteile zu beheben, geben wir Ihnen schon jetzt in grossen Zügen die vorgesehenen Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues bekannt, die wir Ihnen in der bezüglichen späteren Botschaft beantragen werden. Auf alle Fälle werden Sie unsere Botschaft in Sachen Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues so rechtzeitig erhalten, dass Sie in der Herbstsession in Kenntnis unserer konkreten Anträge über den Verfassungszusatz in Sachen Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen werden Beschluss fassen können.

b. Förderung des Wohnungsbaues

In unserer soeben erwähnten besonderen Botschaft, die im Laufe des Sommers folgen wird, werden wir, abgesehen von den langfristig zu treffenden Vorkehrungen in Anlehnung an das Programm der Wohnbaukommission, vorderhand eine nachhaltige Förderung des Wohnungsbaues nach folgenden Richtlinien vorschlagen:

- Ein Unterbruch zwischen der jetzt laufenden und der neuen Aktion zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues soll vermieden werden, vor allem um die im Rahmen der konjunkturpolitischen Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft vorgesehene Privilegierung des Wohnungsbaues voll zur Auswirkung kommen zu lassen.
- Die Förderung des sozialen Wohnungsbaues wird nach dem neuen Erlass in grösserem Ausmass erfolgen und eine stärkere Verbilligung, insbesondere für Alterswohnungen und solche für kinderreiche Familien in sich schliessen.
- Als weiteren Anreiz für den sozialen Wohnungsbau soll die Einführung einer Verbürgung von Nachgangshypotheken vorgesehen werden.
- Für den Fall einer Verknappung auf dem Geld- und Kapitalmarkt soll im Rahmen des konjunkturpolitisch Vertretbaren die Finanzierung des Wohnungsbaues überhaupt - nicht nur des sozialen - durch Bereitstellung von Bundesmitteln für die Hypothekarinstitute sichergestellt werden.

Die Arbeiten der Wohnbaukommission sind vor der Inangriffnahme unserer Vorarbeiten für die beiden dringlichen Bundesbeschlüsse über konjunkturpolitische Massnahmen, die inzwischen in Kraft getreten sind, abgeschlossen worden. Bei dem von der Wohnbaukommission vorgeschlagenen Vorgehen handelt es sich aber, insbesondere auch was die Förderung des Wohnungsbaues betrifft, um ein sich bis Ende der sechziger Jahre erstreckendes Programm. Auch der von uns zu beantragende Bundesbeschluss wird somit eine längere Gültigkeitsdauer haben. Dennoch werden wir selbstverständlich bei der konkreten Ausgestaltung unserer Vorlage eine Ordnung treffen, die für die restliche Gültigkeitsdauer der beiden dringlichen Bundesbeschlüsse über konjunkturpolitische Massnahmen nicht zu diesen in Widerspruch steht, son-

dem in die von uns vertretene Konzeption der Inflationsbekämpfung eingebettet ist. Dabei erinnern wir daran, dass ja bei beiden soeben genannten dringlichen Bundesbeschlüssen dem sozialen und allgemeinen Wohnungsbau eine gewisse Sonderstellung eingeräumt wurde.

c. Abbau der Vorschriften über die Mietzinse

Nach Würdigung aller verfügbaren Unterlagen – Stellungnahmen der Kantone und Wirtschaftsverbände, Abbaubestrebungen im Ausland, gemachte Erfahrungen, Bericht «Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik» – schlagen wir vor, den Inhalt des neuen Bundesbeschlusses über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen auf die Empfehlungen der Wohnbaukommission auszurichten.

Das «Programm für die öffentliche Wohnungspolitik» (siehe oben S.24 oder Bericht Wohnbaukommission S.58) empfiehlt die vollumfängliche Ersetzung der Mietzinskontrolle durch die Mietzinsüberwachung, und zwar für die Grossstädte Zürich, Basel, Bern, Genf und Lausanne und deren Agglomerationen, in denen die Mietzinskontrolle noch besteht, spätestens bis Ende 1966 und für die übrigen Gemeinden mit Mietzinskontrolle auf Anfang 1965. Durch dieses schrittweise Vorgehen soll der Übergang zum weniger starren System der Mietzinsüberwachung an den neuralgischen Punkten, nämlich den Grossstädten, um 2 Jahre, bis zum effektiven Anlaufen der Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues verschoben werden. Das Bestreben, die Gefahr eines zu abrupten Ansteigens der Mietpreise nach Möglichkeit zu vermeiden, ist auch im Einklang mit den vorgesehenen Massnahmen zur Dämpfung der Konjunkturüberhitzung.

Die Wohnbaukommission schlägt in bezug auf die Lockerung der Vorschriften über Mietzinse im wesentlichen vor, die Mietzinskontrolle möglichst rasch durch das System der Überwachung zu ersetzen. Der Vorschlag geht weniger weit als was wir in unserer Botschaft vom 25. August 1959 über die Weiterführung der Preiskontrolle (BBl 1959, II, 443 ff.) gestützt auf die damaligen Empfehlungen der Eidgenössischen Preiskontrollkommission beantragten, nämlich neben der kategorienweisen oder regionalen bzw. örtlichen Freigabe der Mietzinse die einheitliche ausnahmslose Ersetzung der Mietzinskontrolle durch die Mietzinsüberwachung auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft.

Der örtliche Geltungsbereich der Mietzinskontrolle beschränkt sich zurzeit auf 422 Gemeinden. Es sind das vorab städtische und industrielle Zentren. Eine Lockerung kommt in diesen neuralgischen Plätzen bis zum Zeitpunkt des Überganges zur Mietzinsüberwachung praktisch nur durch generelle Mietzins erhöhungen in Frage. Die seit 1950 gesammelten Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass diese Art des Vorgehens nicht zu einer Überwindung der Diskrepanz der Mietzinse in Alt- und Neubauten zu führen vermag, sondern eher die Gefahr einer Erweiterung dieser Kluft mit sich bringt. Die Wiedereinführung eines individuellen Verfahrens im Sinne des früher angewandten Lastendeckungsprinzips ist aus administrativen Gründen nicht denkbar. Die Mietzinsüberwachung ermög-

licht als liberaleres System eine geschmeidige Anpassung der Mietzinse in hergebrachter, individueller Weise. Sie bietet daher eher Gewähr, dass den Besonderheiten des einzelnen Falles und den örtlichen Unterschieden des Preisniveaus Rechnung getragen wird. Vor allem müssen keine Mietzinserhöhungen mehr generell bewilligt werden, womit die preistreibenden Auswirkungen solcher Bewilligungen vermieden werden. Die Erhöhungen verteilen sich zeitlich und örtlich besser und ohne Beunruhigung der Öffentlichkeit.

Wir übersehen keineswegs, dass hinsichtlich der Frage, ob sich das durch das gegenwärtige geltende Recht neu geschaffene Regime der Mietzinsüberwachung bewährt hat, Meinungsverschiedenheiten bestehen.

Einige Kantonsbehörden und Wirtschaftskreise, die einen Abbau der Mietzinskontrolle befürworten, berufen sich auf die sehr bescheidene Zahl der Einsprachen von Mietern gegen Aufschläge und folgern daraus, dass die von den Vermietern vorgenommenen Erhöhungen sich in der Regel im Rahmen des Angemessenen halten und von den Mietern im Vergleich zu den viel höheren Ansätzen in Neubauten als durchaus annehmbar betrachtet werden. Die meisten kantonalen Vollzugsorgane und Anhänger der Mietzinsreglementierung erblicken dagegen den Hauptgrund für den spärlichen Gebrauch des Einspracherechtes in der Befristung des Mietpreis- und Kündigungsschutzes bis Ende 1964 und in der Ungewissheit seines Schicksals nach diesem Zeitpunkt. Die geringe Zahl von Einsprachen erlaube deshalb – so wird argumentiert – noch keinen zwingenden Schluss auf ein befriedigendes Funktionieren der Überwachung. Die Anhänger dieser Betrachtungsweise berücksichtigen vor allem die anlässlich der Einführung der Mietzinsüberwachung für die Geschäftsräume gemachten Erfahrungen. Damals wurden die Mietzinse für solche Objekte oft ganz massiv erhöht. Dabei handelte es sich jedoch fast ausnahmslos um Aufschläge, die auch im Falle der Weiterführung der Mietzinskontrolle auf Gesuch hin hätten zugestanden werden müssen.

Da Geschäftsräume ohnehin schon in der ganzen Schweiz der Mietzinsüberwachung unterstehen, ist ihre Ausdehnung auf weitere Ortschaften nur noch für Wohnungen möglich. Bei diesen hat sich das neue Regime nach den Berichten der kantonalen Durchführungsorgane im grossen und ganzen bewährt. Es bietet einen hinreichenden Schutz gegen ein übermässiges Ansteigen der Mietzinse. Das erhellt denn auch aus den im Zusammenhang mit der Mietzinsindexberechnung durchgeführten Erhebungen über die bei Wohnungen eingetretenen Mietzinserhöhungen.

Von Mai 1962 bis Mai 1963 haben sich die Mietzinse der vor 1940 erstellten Wohnungen wie folgt erhöht:

a. in den Städten mit Mietzinskontrolle:

	um ... Prozent		um ... Prozent
Aarau	2,8	Bellinzona	3,2
Baden	2,0	Bern	0,8
Basel	2,0	Biel	2,4

	um ... Prozent		um ... Prozent
La Chaux-de-Fonds	2,5	Lugano	2,4
Chur	3,0	Olten	2,0
Frauenfeld	2,7	St. Gallen	3,6
Genf	4,9	Schaffhausen	6,3
Herisau	2,6	Sitten	5,9
Lausanne	0,8	Vevey	1,7
Liestal	2,6	Winterthur	2,5
Le Locle	0,6	Zürich	1,5

b. in den der Überwachung unterstehenden Städten:

	um ... Prozent		um ... Prozent
Arbon	3,0	Pruntrut	3,8
Glarus	3,7	Rorschach	3,6
Horgen	2,7	St. Immer	0,9
Langenthal	5,6	Uster	5,5
Luzern	2,6	Wädenswil	2,6

Nach diesen Prozentzahlen bewegten sich die durchschnittlichen Mietzinserhöhungen unter dem System der Überwachung ungefähr in gleichem Rahmen wie unter demjenigen der Mietzinskontrolle, und überschritten den Rahmen des Annehmbaren in keiner Weise.

Das Ergebnis der Zwischenerhebung der Mietpreise vom November 1963 zeigt sogar, dass der Preisauftrieb in den der Überwachung unterstehenden Gemeinden erheblich hinter jenem der Gemeinden mit Mietzinskontrolle zurückgeblieben ist.

*Durchschnittliche Mietzinserhöhung von Mai 1963 bis November 1963
auf den vor 1940 erstellten Wohnungen:*

	Prozent
Städte unter Mietzinskontrolle	4,5
davon Grossstädte	4,6
Städte mit Mietzinsüberwachung	2,5

Die gleiche Tendenz lässt sich auch daraus erkennen, dass in den Städten mit Mietzinsüberwachung eine relativ geringere Zahl von Wohnungen von einem Mietzinsaufschlag betroffen wurde.

Von den erfassten Wohnungen haben nämlich von Mai bis November 1963

	Prozent
in Städten mit Mietzinskontrolle (ohne Winterthur) der Wohnungen einen Aufschlag erfahren	59,9
in Städten mit Mietzinsüberwachung (ohne Horgen, Uster und Wädenswil)	32,7

Die erwähnten Erfahrungen bestätigten unseres Erachtens die Annahme, dass das System der Mietzinsüberwachung – vor allem nach seiner Verbesserung durch den Bundesratsbeschluss vom 18. Mai 1963 betreffend Änderung der Verordnung über Mietzinse und Kündigungsbeschränkung – dem Mieter einen

ausreichenden Schutz gegen Übermarchungen bietet. Dies wird einmal dadurch bewirkt, dass der Vermieter dem Mieter Mietzinserhöhungen mit einem amtlichen Formular zu eröffnen hat. Der auf demselben aufgedruckte Text der einschlägigen Vorschriften orientiert den Vermieter wie den Mieter einlässlich über die ihnen zukommenden Rechte und Pflichten. Sodann hat der Vermieter Erhöhungen auf einen Betrag, der den am 15. April 1962 zulässigen Mietzins um mehr als 5 Prozent übersteigt, mittels eines Doppels des Formulars der zuständigen Amtsstelle zu melden. Will der Mieter einen meldepflichtigen Aufschlag nicht annehmen, kann er Einsprache erheben. Dadurch löst er ein Einigungsverfahren vor der Behörde und nötigenfalls die amtliche Festsetzung des Mietzinses aus. Offensichtlich übersetzte Mietzinse können auch ohne Einsprache des Mieters von Amtes wegen gesenkt werden. Die Entdeckung der Fälle, in denen eine solche Intervention angebracht ist, wird durch die vorgeschriebene Meldung erleichtert. Um ein freies Einspracherecht des Mieters zu gewährleisten, ist mit der Mietzinsüberwachung in allen Fällen ein Kündigungsschutz verbunden.

Es ist zu erwarten, dass diese Ausgestaltung des Meldesystems zusammen mit der vorgesehenen Erstreckung der Mietzinsüberwachung bis Ende 1969 ein besseres Funktionieren des Meldewesens und der Einsprachen gewährleisten wird. Die bis zur Erneuerung der Durchführungserlasse gemachten Erfahrungen werden zeigen, ob sich allenfalls weitere Änderungen aufdrängen.

Die geschilderten Erfahrungen mit dem System der Mietzinsüberwachung könnten es nahelegen, dieses sofort allgemein einzuführen, wie wir es schon in unserer Botschaft vom 25. August 1959 vorgeschlagen hatten. Darin läge eine Vereinfachung, durch die das für die Rechtssicherheit abträgliche Nebeneinander von zwei Systemen beendet würde. Doch kann die Auswirkung der Mietzinsüberwachung unter den Marktverhältnissen der Grossstädte nicht mit Sicherheit beurteilt werden, so dass Vorsicht geboten ist. Übrigens muss die Frage im Gesamtzusammenhang des von der Wohnbaukommission vorgeschlagenen Programms für die öffentliche Wohnungspolitik gewürdigt werden. In dieser Sicht lässt sich die befristete Beibehaltung der Mietzinskontrolle in den fünf Grossstädten und ihren Agglomerationsgemeinden in dem Sinne rechtfertigen, dass der Übergang zur Mietzinsüberwachung in diesen neuralgischen Zentren mit den Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues synchronisiert, d. h. bis zu deren Anlaufen um zwei Jahre zurückgestellt werden soll.

Im übrigen schlagen wir eine Verlängerung der geltenden Durchführungserlasse bis Ende 1965 vor. Auf Grund derselben können weiterhin Lockerungsmassnahmen getroffen werden. Als solche kommen im Geltungsbereich der Mietzinskontrolle vor allem generelle Mietzinserhöhungsbewilligungen und in demjenigen der Mietzinsüberwachung örtliche und kategorienweise Freigaben vor. Denkbar wäre auch in den Grossstädten ein rascherer Übergang zur Mietzinsüberwachung, wenn es die Verhältnisse erlauben sollten. Die im jetzigen Durchführungsbeschluss enthaltenen Kompetenzen zur schrittweisen Lockerung dürften auch in den an seine Stelle tretenden Erlass im wesentlichen übernommen werden.

7. Wiederunterstellung der Neubauten?

Durch Bundesbeschluss vom 10. Juni 1953 über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle wurden die nach dem 31. Dezember 1946 bezugsbereit gewordenen Neubauten mit Wirkung ab 1. Januar 1954 freigegeben. Der Grund der Freigabe lag darin, dass die Bruttorendite von 6,8 Prozent, die auf Empfehlung der Eidgenössischen Preiskontrollkommission zwecks Förderung des Wohnungsbaues für die Mietzinsberechnung bei Neubauten zugrunde gelegt werden musste, nur in seltenen Fällen ausgeschöpft werden konnte. Die Mitwirkung der Preiskontrollbehörden bei der Festsetzung der Mietzinse der Neubauten wirkte sich daher eher preishochhaltend aus.

Anlässlich der Beratungen des geltenden Durchführungsbundesbeschlusses und seither wiederholt wurde von verschiedenen Seiten die Wiedereinführung einer behördlichen Reglementierung der Mietzinse der Neubauten gefordert.

Dieses Ziel verfolgen auch die am 21. März 1963 vom Nationalrat aufgenommenen Postulate Debétaz und Sollberger.

Auf Grund des eindeutigen Auftrages des Verfassungszusatzes, die Mietzinskontrolle schrittweise zu lockern, konnte diesem Begehren keine Folge gegeben werden. Auf die Rundfrage des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 19. Dezember 1962 hin sind vier Kantone (Luzern, Freiburg, Waadt und Genf) und eine Reihe von Verbänden für die Wiedereinführung einer Kontrolle oder Überwachung der Mietzinse der Neubauten eingetreten.

Bei der Würdigung dieser Begehren ist folgendes zu erwägen.

Die Steigerung der Mietzinse der im Bau befindlichen und künftig zu erstellenden Bauten kann nicht verhindert werden, solange die Verteuerung der Baukosten und die Erhöhung der Bodenpreise nicht aufgehalten werden können. Eine Beschränkung der freien Mietzinsfestsetzung künftiger Bauten müsste die Wohnbautätigkeit in erheblichem Masse beeinträchtigen. Wenn also eine Wiederunterstellung der Neubauten ins Auge gefasst werden wollte, so wären die im Bau befindlichen und künftig zu erstellenden Bauten auf jeden Fall auszunehmen. Das weitere Anwachsen der Mietzinsdiskrepanz könnte somit gegen über diesen Bauten nicht vermieden werden.

Die Wiedereinführung einer Mietzinsreglementierung bei den seit 1947 erstellten Bauten käme im Blick auf das angestrebte Ziel einem wesentlichen Rückschritt gleich. Die Erfahrungen mit dem Abbau der Mietzinskontrolle bei den Vorkriegsbauten zeigen, wie schwer es hält, von dem für einen Mieterkreis einmal statuierten Schutz wieder wegzukommen. Wird der privilegierte Mieterkreis noch weiter ausgedehnt, so wird der Abbau sich noch schwieriger gestalten.

Bei den Befürwortern wie bei den Gegnern der staatlichen Mietpreisreglementierung ist unbestritten, dass das Endziel der staatlichen Mietzinspolitik die Wiederherstellung eines freien Wohnungsmarktes sein soll mit Mietpreisen, die lediglich nach dem unterschiedlichen Gebrauchswert differenzieren. Unbestritten ist denn auch, dass bei freiem Markt und unter normalen Verhältnissen sich die Mietzinse aller Bauten nach den Kosten der zuletzt erstellten

Bauten ausrichten. Eine andere Entwicklung könnte nur dann erwartet werden, wenn ganz unvorhersehbare wirtschaftliche Verhältnisse eintreten würden. Der Zweck der Wiederunterstellung der Neubauten dürfte also nicht darin liegen, die allgemein als richtig anerkannte marktkonforme Entwicklung der Mietzinse aufzuhalten, sondern lediglich darin, offensichtliche Übermarchungen zu verhindern. Es müsste daher auch im Falle einer amtlichen Einflussnahme auf die Mietzinsfestsetzung zugelassen werden, dass auf die künftig zu erwartenden Hausbesitzerlasten abgestellt wird. Insbesondere könnte es nicht verantwortet werden, dass für die Bemessung des zu verzinsenden und abzuschreibenden Kapitals wie bei den Vorkriegsbauten ein der Vergangenheit angehörender Wert angerechnet wird; denn gerade darin, dass bei den Vorkriegsbauten auf die Wertverhältnisse von 1939 abgestellt worden war, liegt der wesentlichste Grund des Auseinanderklaffens der Mietzinse alter und neuer Bauten. Würde eine Anpassung der Mietzinse in diesem Sinne verhindert – durch einen Mietzinsstop wäre das an sich denkbar –, so würden damit lediglich Preisauftriebskräfte blockiert, die früher oder später doch zur freien Entfaltung kommen müssen. Um so mehr muss man sich fragen, ob es verantwortet werden könnte, die Anpassung aufzuschieben und einer Zeit vorzubehalten, deren wirtschaftliche Perspektiven ganz im Ungewissen liegen. Will man somit von einer solchen als unerlässlich erkannten Anpassung nicht abweichen, so muss die Wiederunterstellung der Mietzinse der Neubauten als sinnlos und zweckwidrig anmuten.

Eine Reglementierung der Neubaumieten würde dem Preisauftrieb eher Vorschub leisten. Allein schon die öffentliche Diskussion über die Frage der Wiederunterstellung der Neubauten müsste die Erhöhungstendenz fördern. Denn sicherlich würden viele Hausbesitzer, vor allem diejenigen, die auf eine Steuerung der Rendite angewiesen sind, versuchen, sich für den Fall einer eventuellen Unterstellung eine günstige Startbasis zu sichern. Im Falle einer Unterstellung müssten sodann Richtlinien erlassen werden, nach denen in umstrittenen Fällen die Mietzinse im amtlichen Verfahren festzusetzen wären. Wie die Erfahrungen der Jahre 1940–1950 zeigen, sind solche Richtlinien geeignet, Begohrlichkeiten zu wecken und den Weg zu Ertragssteigerungen aufzuzeigen. Auf Grund der in jenen Jahren gesammelten Erfahrungen ist anzunehmen, dass viele Eigentümer von Neubauten darnach trachten würden, die aus den Kriterien für die Mietzinsfestsetzung abzuleitenden Erhöhungsmöglichkeiten bestmöglich auszunützen. Dies um so mehr, als von den Preiskontrollbehörden als rechtmässig attestierte, hohe Mietzinse sich leichter realisieren lassen und auch die Erzielung eines entsprechend hohen Verkaufspreises erleichtern. Statt den Preisauftrieb zu dämpfen, würde somit unter amtlicher Mitwirkung die Preiserhöhung und -hochhaltung eher begünstigt.

Erstes Erfordernis, um das angestrebte Gleichgewicht so rasch als möglich zu erreichen, wird sein, ein genügendes Wohnungsangebot zu schaffen. Es werden also Massnahmen ins Auge zu fassen sein, die einen Anreiz zur Erstellung neuer Wohnbauten schaffen. Bei den zur Dämpfung der Konjunktur vorgeschlagenen Massnahmen haben wir denn auch dem Wohnungsbau eine

Vorzugsbehandlung eingeräumt (Botschaft S. 23). Die Wiedereinführung einer Reglementierung der Mietzinse der Neubauten würde jedoch, selbst im Falle einer Ausnahme der künftig zu erstellenden, die Baulust in diesem Sektor nur hemmen. Da es sich ja bei den wiederzuunterstellenden Neubauten um diejenigen handeln würde, deren Mietzinse dank niedrigerer Gestehungskosten noch eher tragbar sind, so würde man in weiten Kreisen wohl damit rechnen, dass seitens der Befürworter behördlicher Interventionen im Mietzinssektor früher oder später doch Begehren um Ausdehnung der Reglementierung auf die teureren Bauten der letzten Jahrgänge folgen könnten und der Bundesrat solchen Forderungen nachgeben würde. Derartige Befürchtungen wären dazu angetan, den Willen zu Investitionen im Wohnungsbau empfindlich zu beeinträchtigen, ohne dass behördliche Beteuerungen des Willens zur raschmöglichen Wiederherstellung der vollen Marktfreiheit viel daran zu ändern vermöchten.

Schliesslich ist zu bedenken, dass der Durchführungsapparat der Kantone und des Bundes in den letzten Jahren stark abgebaut wurde, so dass derselbe gar nicht in der Lage wäre, die Überwachung oder Kontrolle der Neubauten zu meistern. Dies um so weniger, als die Reglementierung der Mietzinse der Neubauten die Vollzugsorgane wieder mit den aus der früheren Zeit bekannten, fast endlosen Auseinandersetzungen über Land- oder Abbruchwerte, branchenübliche Kosten, administrative Baukosten, Gewinnzuschläge, Risikoprämie, Bruttorenditesatz usw. belasten würde, mit unvermeidlichen langwierigen und kostspieligen Expertisen, Gegen- und Oberexpertisen. Ein Wiederaufbau des Durchführungsapparates erschiene bei der heutigen Erschwerung der Personalrekrutierung kaum möglich.

Diese Gründe haben uns dazu geführt, von einem Antrag auf Wiederunterstellung der Neubauten abzusehen.

8. Die Beschränkung des Kündigungsrechts

Im jetzigen Recht bestehen im Geltungsbereich der Mietzinskontrolle einerseits und in jenem der Mietzinsüberwachung andererseits beträchtlich voneinander weichende Regelungen der Beschränkung des Kündigungsrechts. Die Unterschiede beziehen sich auf die Kompetenz zur Rechtssetzung, auf die Umschreibung des Kreises der Mietobjekte, für welche die Beschränkung des Kündigungsrechts besteht, und auf die nähere Ausgestaltung der beiden Ordnungen.

Im Geltungsbereich der Mietzinskontrolle entscheiden die Kantonsregierungen darüber, ob und wie weit die vom Bundesrat erlassenen Vorschriften über die Beschränkung des Kündigungsrechts anwendbar sind. Für die dem Regime der Mietzinsüberwachung unterstehenden Gebiete und Kategorien von Mietobjekten wurden hingegen unmittelbar durch den Bundesrat einschlägige Vorschriften in Kraft gesetzt.

Die Mietzinskontrolle und die Beschränkung des Kündigungsrechts wurden nicht von vorneherein als zusammengehörig betrachtet. Das gilt zunächst einmal

für die unmittelbar nach der Abwertung geschaffene Mietzinskontrolle (Verfügung I des EVD vom 27. September 1936 betreffend ausserordentliche Massnahmen über die Kosten der Lebenshaltung), die nie durch Bestimmungen über eine Beschränkung des Kündigungsrechts ergänzt wurde. Aber auch nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges hat man zunächst nur eine Mietzinskontrolle (Verfügung 1 des EVD vom 2. September 1939 betreffend die Kosten der Lebenshaltung und den Schutz der regulären Marktversorgung) eingeführt. Die rechtliche Möglichkeit einer Beschränkung des Kündigungsrechts wurde erst mehr als zwei Jahre später, nämlich durch den Bundesratsbeschluss vom 15. Oktober 1941 betreffend Massnahmen gegen die Wohnungsnot, geschaffen. Auch damals verfügte man noch über zu wenig Erfahrungen, um zu erkennen, dass die Beschränkung des Kündigungsrechts eine für die Wirksamkeit der Mietzinsreglementierung unerlässliche Ergänzung derselben darstellt. Da die Beschränkung des Kündigungsrechts infolgedessen ausschliesslich als Massnahme gegen die Wohnungsnot konzipiert war, wurde sie nur auf Mietsachen, die vor dem Inkrafttreten des Bundesratsbeschlusses, nämlich dem 20. Oktober 1941, bezugsbereit wurden, als anwendbar erklärt. Durch den Bundesratsbeschluss vom 8. Februar 1946 über Abänderung und Ergänzung des Bundesratsbeschlusses betreffend Massnahmen gegen die Wohnungsnot wurden dann auch die Mietobjekte, die im Eigentum des Bundes, der Kantone, der Bezirke oder der Gemeinden stehen, von der Beschränkung des Kündigungsrechts ausgenommen. – Unter dem Vorbehalt dieser bundesrechtlichen Ausnahmen gilt der Kündigungsschutz gegenwärtig für alle der Mietzinskontrolle unterstehenden Objekte in 383 der 422 Gemeinden, in denen das System der Mietzinskontrolle aufrechterhalten wurde. Die restlichen 39 Gemeinden verteilen sich auf die Kantone Bern (20), Basel-Land (1), Thurgau (3) und Neuenburg (15).

Soweit innerhalb des Geltungsbereichs der Mietzinskontrolle die Beschränkung des Kündigungsrechts eingeführt wurde, kann eine vom Vermieter ausgehende, nach Obligationenrecht gültige Kündigung des Mietvertrages auf Begehren des Mieters unzulässig erklärt werden, wenn sie nach den Umständen des Falles ungerechtfertigt erscheint. Der Mieter hat sein Begehren spätestens innert 10 Tagen seit Empfang der Kündigung bei der Behörde anzubringen. Die Verordnung vom 11. April 1961 über Mietzinse und Kündigungsbeschränkung gibt für gewisse häufig vorkommende Tatbestände an, ob die Kündigung als gerechtfertigt oder ungerechtfertigt zu betrachten ist, und überlässt es im übrigen der Behörde, auf Grund einer Abwägung der einander gegenüberstehenden Interessen zu entscheiden. Wird die Kündigung unzulässig erklärt, so gilt der Mietvertrag, falls die Parteien nichts anderes vereinbaren, als auf unbestimmte Zeit erneuert.

Im Laufe der zunehmenden Verringerung des Wohnungsangebotes und des Fehlens von Ausweichmöglichkeiten zeigte es sich immer deutlicher, dass eine sinnvolle Reglementierung der Mietpreise ohne eine gewisse Einschränkung des freien Kündigungsrechtes nicht durchgesetzt werden kann. Fehlt ein Kündigungsschutz, muss der Mieter aus Furcht vor einer Kündigung vielfach darauf

verzichten, den ihm durch die Mietzinskontrolle zugesicherten behördlichen Schutz gegen widerrechtliche Mietzinserhöhungen nachzusuchen. Andererseits müssen, um den Fortbestand des Mietverhältnisses nicht zu gefährden, auch die zuständigen Stellen nicht selten davon absehen, den Mietzinsvorschriften Nachachtung zu verschaffen.

Um Unzukömmlichkeiten der geschilderten Art zu vermeiden, wurde die Mietzinsüberwachung von vorneherein so konzipiert, dass die Beschränkung des Kündigungsrechtes unerlässlicher Systembestandteil derselben ist. Ein befriedigendes Funktionieren der Mietzinsüberwachung ist ja nur denkbar, wenn der Vermieter das Einspracherecht des Mieters nicht durch eine Kündigung illusorisch machen kann. Auf die der Mietzinsüberwachung unterstehenden Objekte sind denn auch ohne jede Ausnahme Vorschriften über die Beschränkung des Kündigungsrechtes anwendbar. Dagegen war eine Einschränkung des Kündigungsschutzes insofern vorgesehen, als die Voraussetzungen, unter denen Kündigungen von Mietern angefochten werden können, für die Mietzinsüberwachung wesentlich enger umschrieben wurden als für den Geltungsbereich der Mietzinskontrolle. Nach der ursprünglichen Konzeption hätte eine Kündigung nur dann als unzulässig erklärt werden sollen, wenn glaubhaft erscheint, dass sie nur erfolgte, um einen Mieter, von dem eine Einsprache gegen einen Mietzinsaufschlag zu erwarten gewesen wäre, auszubooten und das Mietobjekt dann dem Meistbietenden zuzuhalten (Art. 63 der Verordnung vom 11. April 1961 über Mietzins und Kündigungsbekämpfung). Gegen Kündigungen aus andern Gründen sah das geltende Recht im Bereich der Mietzinsüberwachung keine Anfechtungsmöglichkeiten vor. In der Folge haben einzelne Kantone aber dennoch Kündigungen in Fällen als unzulässig erklärt, in denen sich die Frage der Umgehung des Einspracherechtes des Mieters im Sinne des genannten Art. 63 gar nicht stellte. Sie machten damit die Zulassung einer Kündigung einfach davon abhängig, ob ein positiver Kündigungsgrund im Sinne von Art. 35 der genannten Verordnung vom 11. April 1961 vorliegt, der im Regime der Mietzinskontrolle anzuerkennen wäre. Der Kündigungsschutz wurde somit für das Regime der Mietzinsüberwachung wieder jenem Schutz angeglichen, wie er für das System der Mietzinskontrolle vorgesehen ist. Das Bundesgericht hat auf eine Willkürbeschwerde hin eine solche Auslegung als vertretbar bezeichnet und damit geschützt (BGE 88, I, 207 ff.). Für die künftige Regelung hat die Eidgenössische Wohnbaukommission denn auch vorgeschlagen, es sei der Kündigungsschutz für die Gebiete und Kategorien von Mietobjekten, die unter Mietzinsüberwachung stehen, im Sinne dieses Bundesgerichtsentscheides dem Schutze anzugleichen, wie er für das Regime der Mietzinskontrolle umschrieben ist (a. a. O. S. 58, Ziff. 3 in fine). Die Eidgenössische Preiskontrollkommission hat die Vorschläge der Wohnbaukommission in allen Teilen und damit auch in diesem Punkte einstimmig gutgeheissen.

Obwohl man annehmen darf, dass die Mietzinsüberwachung eine nicht unbedeutende prophylaktische Wirkung gehabt hat, lässt sich doch nicht bestreiten, dass sie sich nicht ganz so einzuleben vermochte, wie man erwartet

hatte. Der Hauptgrund dafür wird nicht etwa darin erblickt, dass die Ausgestaltung des für die Mieter vorgesehenen rechtlichen Schutzes an sich zu bemängeln wäre, sondern einzig darin, dass die Beschränkung des Kündigungsrechts bis Ende 1964 befristet ist.

Wohnungsmieter und in noch ausgeprägterem Masse Geschäftsmieter tendieren in der Regel auf den Abschluss von langfristigen Verträgen. In Vermieterkreisen neigt man dagegen wegen der Ungewissheit hinsichtlich der künftigen Massnahmen eher dazu, sich nur für eine kurze Dauer zu binden. Die Mietzinsüberwachung wurde mit Wirkung ab dem 15. April 1962 eingeführt. Seither konnten die betreffenden Mieter ein wirklich gesichertes Obdach auf Grund des geltenden Rechts also noch längstens $2\frac{1}{2}$ Jahre erhoffen. Je näher nun Auseinandersetzungen zwischen den Vertragsparteien über Mietpreisanpassungen dem Auslauftermin der geltenden Ordnung rückten, desto schwieriger gestaltete sich die Lage des Mieters. Mangels gleichwertiger Ausweichmöglichkeiten konnte er es nicht riskieren, sich einem unangemessenen Ansinnen des Vermieters zu widersetzen und von den durch das System der Überwachung zum Schutze der Mieter gebotenen Rechten Gebrauch zu machen. Um nicht den Unwillen des Vermieters zu provozieren und damit den Fortbestand des Mietverhältnisses über das Jahr 1964 hinaus zu gefährden, zogen es Mieter vielfach vor, auf eine Einsprache gegen überhöhte Forderungen zu verzichten. Die Wirksamkeit der für die Zeit nach dem 31. Dezember 1964 zu treffenden Massnahmen hängt somit wesentlich davon ab, dass das Ende ihrer Geltungsdauer nicht in allzu naher Zukunft bevorsteht. Kann der Schutz gegen ungerechtfertigte Kündigungen nur für eine kurze Dauer sichergestellt werden, so sind auch die Schutzvorschriften gegen übersetzte Mietzinsforderungen weitgehend illusorisch. Ein wirklicher Schutz wird sich daher erst ergeben, wenn einmal Gewissheit über die Fortdauer der Schutzbestimmungen besteht.

Die Frage, inwiefern und in welcher Weise der Schutz des Mieters vor ungerechtfertigten Kündigungen im ordentlichen Recht (Art. 267 OR) verstärkt werden soll, ist Gegenstand des Postulates Nr. 8323 des Nationalrates vom 22. Juni 1962 (Postulat Wüthrich), das vom Bundesrat zur Prüfung entgegengenommen worden ist. In bezug auf eine allfällige Ergänzung des mietnotrechtlichen Kündigungsschutzes im Hinblick auf die Einführung des Stockwerkeigentums, verweisen wir auf das vom Ständerat angenommene Postulat Nr. 8607 vom 3. Oktober 1963 (Postulat Müller, BL) und vor allem auf unsere Antwort auf die dringliche Kleine Anfrage Reverdin vom 4. März 1964. Wir haben dort erklärt, dass die eidgenössischen Räte im kommenden Jahr Gelegenheit haben werden, darüber zu befinden – und zwar im Rahmen der Beschlussfassung über die Ausführungserlasse zum neuen Verfassungszusatz über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen –, inwieweit eine solche Ergänzung des Kündigungsschutzes möglich und begründet ist.

II.

Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte (PAK)**1. Geltende Ordnung**

Artikel 2 des geltenden Verfassungszusatzes über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen sieht vor, dass die PAK ohne Zuschüsse aus allgemeinen Bundesmitteln und höchstens im Rahmen der bisher erbrachten Leistungen weitergeführt werden kann, wobei der Abbau der Leistungen anzustreben ist. Diese Bestimmung weist eindeutig in Richtung einer Aufhebung der Kasse. Demzufolge enthält der von uns beantragte Verfassungszusatz keine besondere Regelung für die PAK mehr, sondern sieht in der Übergangsbestimmung nur vor, die geltende Ordnung um 1 Jahr, d.h. bis Ende 1965, zu verlängern.

Die PAK ist im Jahre 1942 mit dem Zwecke errichtet worden, die bei der Beschaffung, beim Transport sowie bei der Behandlung und Verteilung von Konsummilch eingetretenen Kostenverteuerungen aufzufangen. Ihre Finanzierung erfolgte durch die Abgabe auf Konsummilch und Konsumrahm, durch die Zollzuschläge auf eingeführter Butter sowie nötigenfalls durch die Preiszuschläge auf eingeführter Kondensmilch. Daneben waren aber während längerer Zeit noch Beiträge aus allgemeinen Bundesmitteln erforderlich, beliefen sich doch die Gesamtleistungen der PAK bis auf 23 Millionen Franken pro Jahr.

Nachdem bereits in früheren Jahren durch Preisaufschläge auf den Konsumentenpreisen für Milch Rückbildungen der PAK-Leistungen erfolgten, wurde durch Verfügung vom 25. April 1961 erneut der Preis für Konsummilch in rund 380 Ortschaften um 1 Rp./l erhöht. Durch diesen weitem Abbau der Leistungen konnte die PAK selbsttragend gestaltet werden.

2. Heutige Leistungen der PAK

Mit den vorerwähnten Massnahmen sind nicht nur die Leistungen der PAK ganz wesentlich herabgesetzt, sondern auch die Zahl der Beitragsarten reduziert worden. Die heute noch ausgerichteten Zuschüsse lassen sich summarisch in zwei Gruppen aufteilen:

- a. *Beiträge an die Behandlungs- und Verteilkosten.* Molkereien erhalten regelmässig, soweit sie besonders in Städten eine eigene Grosshandelsstufe bilden, an ihre Marge Spannanzulagen für die aus der Kriegs- und ersten Nachkriegszeit stammenden Verteuerungen der Kosten für die Annahme und molkereitechnische Behandlung der Milch (wie Kühlung und Lagerung in Tanks) sowie deren Abgabe an Detaillisten.

Der Milchhandel erhält eine Detailspannanzulage als Beitrag an die seit 1939 eingetretene Verteuerung im Milchvertrieb, soweit dieser Zuschuss noch nicht durch Aufschläge in den Konsummilchpreisen eingebaut ist.

Im Milchjahr 1962/63 (1. Mai bis 30. April) betragen die Spannenzulagen rund 5,7 Millionen Franken, wovon rund 1,4 Millionen Franken auf den Detailhandel entfielen.

- b. *Beiträge an die Kosten für die Beschaffung von Aushilfsmilch.* Es fallen darunter Beiträge für die Beschaffung von Konsummilch für Konsumzentren und Mangelgebiete, die während eines kürzeren oder grösseren Teils des Jahres zusätzliche Milchmengen aus entfernteren Produktionsgebieten benötigen.

Im Milchjahr 1962/63 machten die Beiträge an die Kosten für Aushilfs- und Fernmilch rund 2,3 Millionen Franken aus.

Die Leistungen der PAK im Umfange von rund 8 Millionen Franken im Jahre 1962/63 verteilen sich auf etwa 400 Ortschaften, wobei jedoch der Beitrag in 350 Orten nicht einmal 1 Rp./l erreichte. 1-2 Rappen je Liter wurden in 25 Ortschaften ausgerichtet und 2-4 Rappen in 19 Ortschaften. Zur letztgenannten Gruppe gehören vorzugsweise die Mittel- und Grossstädte. Es betragen beispielsweise je Liter ausgemessene Konsummilch

	die Zulagen für Molkereien und Detailhandel Rappen	die Beiträge an die Kosten der Aushilfsmilch Rappen
Zürich	1,80	0,42
Bern	1,97	0,93
Luzern	1,32	0,47
Lausanne	1,95	1,18
Genf	2,00	1,91
Biel	1,10	0,66
Grenchen	0,68	0,35
Yverdon	1,00	0,38

3. Charakter der Leistungen der PAK

Die Leistungen der PAK weisen einen verschiedenartigen Charakter auf, je nachdem sie der einen oder andern der beiden vorerwähnten Zuschussgruppen angehören. Die Spannenzulagen dienen dem Zwecke, Teuerungsfaktoren, die im Laufe der Zeit aufgetreten sind, abzugolten. Mit der Übernahme solcher Kosten durch die PAK konnten seinerzeit die Preiserhöhungen auf Konsummilch in beschränkterem Rahmen gehalten werden. Infolge der bereits eingetretenen Rückbildung der PAK-Leistungen ist nun aber für einen grossen Teil der Bevölkerung diese zurückgehaltene Teuerung bereits auf den Konsumenten überwältigt worden. Es scheint deshalb nicht gerechtfertigt, eine derartige Regelung, die an sich nur vorübergehender Art sein kann und die nur noch einen Teil der Konsumenten betrifft, weiterhin aufrechtzuerhalten, besonders da sie keine sozial gezielte Massnahme darstellt.

Die Beiträge für die Bezahlung von Aushilfsmilch sind dagegen anderer Art. Es handelt sich hierbei um eine Leistung für eine Daueraufgabe, welche die Sicherstellung der Versorgung mit Konsummilch in produktionschwachen Ge-

bieten oder bei saisonalen Konsumschwankungen zum Gegenstand hat. Die Beschaffung dieser Aushilfsmilch fällt in den Aufgabenkreis der Milchverbände, welche die entsprechenden Dispositionen zu treffen haben.

4. Aufhebung der PAK und weitere Neuordnung

Wie wir bereits erwähnten, ist die Aufhebung der PAK nach 1 Jahr Verlängerung auf Ende 1965 vorgesehen. Damit wird es notwendig, auf diesen Zeitpunkt die noch bestehenden Leistungen der Kasse abzugelten. Die Spannenzulagen an Molkereien und Milchdetailhandel sind durch Einbeziehung in den Konsumentenpreis abzubauen, was innert der noch zur Verfügung stehenden Zeit von fast zwei Jahren möglich sein sollte. Daraus wird sich an den Orten, in denen noch solche Zulagen ausgerichtet werden, eine Erhöhung des Konsumentenpreises von 1–2 Rappen je Liter Konsummilch ergeben. Bezüglich der Kosten von rund 2,3 Millionen Franken für die Beschaffung von Aushilfsmilch dagegen ist eine andere Lösung vorgesehen. Die entsprechenden Aufwendungen die von Jahr zu Jahr erheblich differieren können, sollen nicht dem Konsumenten belastet, sondern den Milchverbänden direkt vergütet werden, und zwar in dem Umfange, als sie nicht durch organisatorische Massnahmen vermindert werden können. Wir werden zu gegebener Zeit den Antrag zu einem Bundesbeschluss unterbreiten, durch welchen die notwendigen Mittel zur Deckung der Kosten für die Bereitstellung von Aushilfsmilch beschafft werden sollen (z.B. Verwendung der Abgabe auf Konsummilch in Abweichung der Bestimmung von Artikel 26 Landwirtschaftsgesetz). Die entsprechenden Gelder würden den Milchverbänden im benötigten Umfange zur Verfügung gestellt. Mit dieser Lösung wird es möglich, den ganzen Apparat der PAK mit der Belastung des damit verbundenen umfangreichen Abrechnungssystems, der in Anbetracht der heutigen geringen Bedeutung der Kasse kaum mehr gerechtfertigt ist, aufzuheben. Der gesamte administrative Aufwand steht heute in keinem Verhältnis mehr zum wirtschaftlichen und sozialen Effekt der noch bestehenden Verbilligung. Die Auswirkungen der Aufhebung der Kasse auf die Konsumentenpreise sind örtlich beschränkt und halten sich in durchaus tragbarem Rahmen.

Einer Aufhebung der Preisausgleichskasse Milch haben die Kantone im Vernehmlassungsverfahren, soweit sie sich überhaupt äusserten, grundsätzlich zugestimmt, ebenso die Spitzenorganisationen von Handel, Industrie und Gewerbe. Dagegen halten Arbeitnehmer- und Konsumentenorganisationen überwiegend eine Weiterführung der Kasse für notwendig, um eine Milchpreiserhöhung zu vermeiden.

Die milchwirtschaftlichen Dachverbände sprechen sich im allgemeinen unter gewissen Vorbehalten für die Beibehaltung wenigstens einzelner Kostenbeiträge aus. Der Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM) insbesondere beantragt, gestützt auf neue Rechtsgrundlagen weiterhin Zuschüsse für die Beschaffung und Vermittlung von Konsummilch sowie für die Beschaffung von Milch für die Joghurtfabrikation auszurichten. Hiefür seien, soweit keine kostendeckenden Preise erzielt werden könnten, ausreichende

öffentliche Mittel ausserhalb der Milchrechnung einzusetzen. Der ZVSM befürwortet ferner die in der Dezembersession 1962 von Herrn Nationalrat Brändli eingereichte Motion, die in der Septembersession 1963 begründet und als Postulat entgegengenommen wurde. Darnach soll namentlich die Erhöhung der Milchhandelsmargen und speziell derjenigen für die Molkereibehandlung durch höhere Leistungen der Preisausgleichskasse übernommen werden können.

Nach der Tendenz dieser Begehren müsste die PAK wieder wesentlich aufgebaut werden, wobei sie auch neue Leistungen zu erbringen hätte. Wir haben vorher dargelegt, dass die heute geltenden Vorschriften auf einen Abbau der Kasse hinweisen und dass dieser Abbau zum grössten Teil schon durchgeführt worden ist. Es muss bei den heutigen Verhältnissen abgelehnt werden, nun wieder einen umgekehrten Weg einzuschlagen und das kriegswirtschaftliche Instrument der PAK wieder aufzubauen.

5. Freigabe des Milchpreises

Nach den geltenden Vorschriften des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1960 über Mietzinse für Immobilien und die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte ist die Erhöhung der Preise und Margen für Konsummilch bewilligungspflichtig. Mit der Aufhebung der PAK sollen ebenfalls diese Höchstpreisvorschriften fallengelassen werden. Eine besondere Höchstpreisbestimmung erübrigt sich; denn der Preis für Milch untersteht nachher der Überwachung gemäss Bundesgesetz vom 21. Dezember 1960 über geschützte Warenpreise und die Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte (AS 1961, 263). Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes kann der Bundesrat, sofern auf freiwilligem Wege keine angemessene Preisbildung zu erreichen ist, Höchstpreis- und -margenvorschriften erlassen. Im übrigen steht dem Bundesrat gestützt auf Artikel 25, Absatz 2 Milchbeschluss die Kompetenz zu, zur Verhinderung oder Herabsetzung ungerechtfertigter Margen im Milchhandel Vorschriften zu erlassen.

III.

Die Preiskontrolle für lebenswichtige, für das Inland bestimmte Waren

Als im Jahre 1952 durch einen befristeten Verfassungszusatz die Kompetenzen geschaffen wurden, die Mietzinskontrolle, die Preiskontrolle für die einfuhrgeschützten Waren sowie die Preisausgleichskasse für Milch und Eier weiterzuführen, wurde der Bundesrat gleichzeitig durch eine besondere Bestimmung ermächtigt, Höchstpreisvorschriften auch für andere lebenswichtige, für das Inland bestimmte Waren sofort in Kraft zu setzen. Damit sollte ermöglicht werden, den Gefahren, die sich aus den labilen weltpolitischen Verhältnissen für die Preissituation ergeben könnten, kurzfristig zu begegnen. Die Bestimmung wurde aus den ursprünglichen Gründen in den Jahren 1956 und 1960 verlängert. Obwohl sie nie angewendet werden musste, hat es doch Situationen gegeben, die bei anderem Verlauf zu weltweiten Marktstörungen und erheblichen Haussen hätten führen können. Wir erinnern nur an den Suez- und den Kubakonflikt.

Die damaligen Voraussetzungen haben sich nicht wesentlich verändert. Die internationale Lage ist weiterhin ungewiss. Weitreichende politische Störungen und regionale Kriegshandlungen sind auch fernerhin in Rechnung zu stellen. Sie können zu Verknappungen, Störungen der Zufuhren und plötzlichen Preissteigerungen bei lebenswichtigen Waren führen. Es ist nur vorsichtig und vorsorglich, dem Bundesrat die Möglichkeit zu belassen, aus der Wertsituation entstehenden wesentlichen Marktstörungen ohne Verzug zu begegnen. Hiezu reichen die sonst in der Verfassung oder der ordentlichen Gesetzgebung enthaltenen Kompetenzen nicht aus. Der Artikel 89^{bis} der Bundesverfassung sieht ein parlamentarisches Verfahren und den Erlass eines Bundesbeschlusses vor. Run-Erscheinungen und Preishaussen wegen vermeintlicher oder tatsächlicher Warenverknappungen können aber schlagartig einsetzen. Um solchen Situationen begegnen zu können, ist die Anwendung von Art. 89^{bis} der Bundesverfassung zu zeitraubend.

Das Bundesgesetz vom 30. September 1955 über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge gibt dem Bundesrat in Artikel 18, Buchstabe b für befristete Zeit die Möglichkeit, bei ernsthafter Störung der Zufuhr von lebenswichtigen Waren oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr Vorschriften zu erlassen über Produktion, Verarbeitung, Verwendung sowie über Abgabe und Bezug bestimmter Güter und für diese Güter, soweit sie für das Inland bestimmt sind, Höchstpreisvorschriften aufzustellen und preisausgleichende Massnahmen zu treffen. Die Voraussetzungen zum Erlass von Preisvorschriften sind hier dem Zweck des Gesetzes entsprechend sehr eng gefasst. Preisvorschriften können demnach nur erlassen werden bei unmittelbarer Kriegsdrohung oder bei ernsthaften Zufuhrstörungen, und auch dann nur, wenn für die betreffenden Waren Bewirtschaftungsmassnahmen getroffen werden. Aus der internationalen Situation können sich aber Preishaussen auch ohne ernsthafte Kriegsgefahr oder im Vorstadium dazu und auch ohne bereits eingetretene Zufuhrstörungen, z. B. bei Erwartung von Transportunterbrüchen, einstellen.

Das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1960 über geschützte Warenpreise und die Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte erlaubt nur Vorschriften für Waren, deren Preise durch staatliche Massnahmen geschützt sind. Es gibt aber zahlreiche andere Waren, die lebenswichtig sind, bei denen sofortiges Handeln gegen Preisüberbordungen sogar besonders wichtig sein kann.

Weder der Artikel 89^{bis} der Bundesverfassung, noch das Bundesgesetz vom 30. September 1955 über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge, noch das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1960 über geschützte Warenpreise und die Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte geben dem Bundesrat die Kompetenz, bei allen lebenswichtigen Waren Preishaussen, die aus der unsicheren internationalen Lage entstehen, unverzüglich begegnen zu können. Diese Notwendigkeit besteht aber nach wie vor. Deshalb sieht der vorliegende Entwurf zu einem Verfassungszusatz vor, dass wie bisher Höchstpreisvorschriften für lebenswichtige, für das Inland bestimmte Waren in einem besonderen Verfahren erlassen werden können. Dieses besteht darin, dass der Bundesrat Höchstpreisvorschriften mit sofortiger Wirkung in Kraft setzen kann, wenn er solche der Bundesversamm-

lung beantragt. Diese Vorschriften sollen dahinfallen, wenn sie nicht in der auf ihr Inkrafttreten folgenden Session von der Bundesversammlung durch einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss genehmigt werden. Wir werden also von dieser Kompetenz nur Gebrauch machen können, wenn eine dringende Situation gemeistert werden muss. Wir haben von dieser Befugnis bisher noch nie Gebrauch gemacht und würden sie auch fernerhin nur unter ausserordentlichen Umständen anwenden.

IV.

Dauer der Verlängerung, Übergangsregelung und Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

1. Dauer der Verlängerung

Bisher wurden alle Verfassungszusätze über die Preiskontrolle auf 4 Jahre befristet. Es wäre deshalb folgerichtig, auch die Dauer des neuen Verfassungszusatzes in gleicher Weise zu bemessen. Wenn wir eine 5jährige Geltungsdauer beantragen, so liegt der Grund hiefür in der Koordination mit andern Massnahmen. Wie auf S. 24 ff. dargelegt wurde, ist die Lockerung und schliessliche Aufhebung der Mietzinskontrolle nur unter gleichzeitiger systematischer Steigerung des Angebots preisgünstiger Wohnungen durch eine intensive Förderung des Wohnungsbaues denkbar. Die in Aussicht genommenen Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues werden jedoch wahrscheinlich erst gegen das Ende der sechziger Jahre zur vollständigen Entfaltung gelangen. Dementsprechend scheint es uns richtig, die Grundlage für die Mietzinsreglementierung bis Ende 1969 zu befristen.

2. Übergangsregelung

Der vorliegende Entwurf eines neuen Verfassungszusatzes kann vom Prioritätsrat in der Sommer- und vom andern Rat frühestens in der Herbstsession behandelt werden. Unter der Voraussetzung der Annahme des Verfassungszusatzes durch Volk und Stände wird die Behandlung des Durchführungsbeschlusses erst im nächsten Jahre möglich sein. Der Durchführungsbeschluss kann somit jedenfalls nicht auf den 1. Januar 1965 in Kraft gesetzt werden, zumal dieser noch dem fakultativen Referendum unterliegt. Andererseits gilt der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1960 über Mietzinse für Immobilien und die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte nur bis zum 31. Dezember 1964 (Art. 29, Abs. 2). Um die Kontinuität der durch den geltenden Durchführungsbeschluss getroffenen und durch den neuen Bundesbeschluss weiterzuführenden Schutzmassnahmen sicherzustellen, schlagen wir deshalb eine Erstreckung der Geltungsdauer dieses Bundesbeschlusses und der zu demselben ergangenen Durchführungsvorschriften vor. Diese Verlängerung hat jedoch nicht den Sinn, dass sich am 1. Januar 1965 im Mietzinssektor überhaupt nichts ändern soll. Wir haben unsere Vorlage vielmehr so formuliert, dass die Mietzinskontrolle

überall, mit Ausnahme der fünf Grossstädte und deren Agglomerationsgemeinden, unmittelbar durch den neuen Verfassungszusatz selbst mit Wirkung ab 1. Januar 1965 durch die Mietzinsüberwachung ersetzt wird. Im übrigen bezieht sich die Verlängerung selbstverständlich auch auf die Befugnis und die Pflicht des Bundesrates, die Kontrolle schrittweise weiter zu lockern oder aufzuheben, sobald die Voraussetzungen hiezu erfüllt sind.

Durch die Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1960 soll andererseits ein geordneter Auslauf des Preisausgleichs für Milch und Milchprodukte bis Ende 1965 ermöglicht werden. Wir schlagen deshalb der Einfachheit halber eine Bestimmung vor, die es gestattet, den zurzeit noch geltenden Bundesbeschluss längstens bis zum 31. Dezember 1965 in Kraft zu belassen. Bezüglich der Massnahmen auf dem Gebiete der Mietpreisreglementierung und des Mieterschutzes hat dies selbstverständlich die Meinung, dass der geltende Bundesbeschluss durch einen auf den neuen Verfassungszusatz zu stützenden Bundesbeschluss abgelöst werden soll, sobald es der ordentliche Gesetzgebungs-weg erlaubt.

Der Bundesbeschluss vom 20. März 1953 über den Aufschub von Umzugsterminen (AS 1953, 149), dessen Geltung wiederholt verlängert wurde, so letztmals durch Artikel 28 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1960 über Mietzins für Immobilien und die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte, stellt ebenfalls einen Teil des Mieterschutzes dar, allerdings ohne Zusammenhang mit den Mietzinsvorschriften. Nachdem aber im Jahre 1963 noch 24 Gemeinden sich gezwungen sahen, von der Möglichkeit eines Aufschubs Gebrauch zu machen, und insgesamt für 40 Termine die Genehmigung zum Aufschub erteilt worden ist (gegenüber nur 23 Terminen im Vorjahr), wird gleichzeitig mit dem auf den vorgeschlagenen Verfassungszusatz zu stützenden Ausführungs-Bundesbeschluss auch zu beschliessen sein, ob die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses über den Aufschub von Umzugsterminen abermals zu erstrecken und allenfalls der Beschluss selber abzuändern sei. Es rechtfertigt sich daher, dessen Geltungsdauer vorläufig um ein Jahr zu verlängern, entsprechend der für den Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1960 vorgeschlagenen Übergangslösung.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes haben wir folgendes zu bemerken:

Titel

Die Überschrift «Bundesbeschluss über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen» stimmt mit derjenigen des geltenden Verfassungszusatzes überein. Sie bringt zum Ausdruck, dass man es mit einem Erlass zu tun hat, der sich nicht auf dauernde Preiskontrollaufgaben des Bundes bezieht.

Ingress

Der Ingress weist gegenüber dem geltenden Recht keine Neuerungen auf.

Artikel 1

Absatz 1

Unverändert.

Absatz 2

Der im zweiten Satz vorkommende Begriff der Agglomerationsgemeinden wurde im Artikel 6 der Verordnung vom 23. Februar 1962 über Lockerung der Mietzinskontrolle umschrieben. Die unbefristete Beibehaltung der Mietzinskontrolle kann nur für jene Agglomerationsgemeinden in Frage kommen, in denen sie zurzeit noch besteht. Aus den Anhängen zu der genannten Verordnung und dem Bundesratsbeschluss vom 27. September 1963 über weitere Lockerungen der Mietzinskontrolle ist ersichtlich, dass schon jetzt sämtliche Agglomerationsgemeinden von Zürich und ein Teil der Agglomerationsgemeinden von Basel (Arlesheim, Binningen, Münchenstein und Oberwil) und Bern (Köniz und Muri) der Mietzinsüberwachung unterstehen. Der zur Durchführung des Verfassungszusatzes zu erlassende Bundesbeschluss kann das genaue Datum der Einführung der Mietzinsüberwachung in den fünf Grossstädten und den in Betracht kommenden Agglomerationsgemeinden entweder selbst bestimmen oder den Bundesrat hiezu ermächtigen.

Der Unterschied zwischen Mietzinskontrolle und Mietzinsüberwachung wurde sub I 1 (S. 4 f.) der vorliegenden Botschaft gekennzeichnet.

Absatz 3

Dieser Absatz stimmt wörtlich mit Artikel 1, Absatz 3, des geltenden Verfassungszusatzes überein. Schon im Rahmen des Vollmachtenrechts der Kriegszeit war es Sache der Kantonsregierungen, innerhalb des Geltungsbereichs der Mietzinskontrolle die Anwendbarkeit der vom Bundesrat erlassenen Vorschriften über die Beschränkung des Kündigungsrechts näher zu regeln (vgl. I 8 hievor). Von den übertragenen Kompetenzen haben die Kantonsregierungen im übrigen nur in bescheidenem Umfang Gebrauch gemacht (vgl. I 1d, S. 4).

Artikel 2

Artikel 2 entspricht wörtlich dem bisherigen Artikel 3.

Artikel 3

Dieser Artikel hat für die Sachgebiete der Mietzinsreglementierung einschliesslich der Beschränkung des Kündigungsrechts und des Aufschiebens von Umzugsterminen einerseits und des Preisausgleichs für Milch und Milchprodukte andererseits eine verschiedene Funktion.

Für den Sektor Miete stellt Artikel 3 eine echte Übergangsvorschrift dar, welche die Geltungsdauer der Durchführungsvorschriften zum alten Verfassungszusatz verlängert, damit die nötige Zeit für die Ausarbeitung und Inkraftsetzung neuer Durchführungsvorschriften zur Verfügung steht. Der territoriale

Geltungsbereich der Mietzinskontrolle und der Mietzinsüberwachung wird jedoch mit Wirkung ab 1. Januar 1965 unmittelbar durch den Verfassungszusatz selbst neu abgegrenzt. Die Anhänge der Verordnung vom 23. Februar 1962 über Lockerung der Mietzinskontrolle und des Bundesratsbeschlusses vom 27. September 1963 über weitere Lockerungen der Mietzinskontrolle erfahren dadurch eine Änderung. Nur mit diesem Vorbehalt bleiben die auf der Verordnungsstufe ergangenen Vorschriften über die Mietzinsreglementierung nach dem 31. Dezember 1964 in Kraft.

Hinsichtlich des Preisausgleichs für Milch und Milchprodukte bringt der vorliegende Artikel lediglich die Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1960 und seiner einschlägigen Durchführungsvorschriften um ein Jahr.

V.

Postulate

Hinsichtlich der Sachgebiete der Mietzinsreglementierung und der Beschränkung des Kündigungsrechts liegen die Postulate des Nationalrates Nr. 8629 vom 21. März 1963 (Postulat Sollberger), Nr. 8634 vom 21. März 1963 (Postulat Debétaz) und Nr. 8620 vom 6. Juni 1963 (Postulat Sauser) vor. Das Postulat Sollberger beschränkt sich darauf, die Ausdehnung des Mietnotrechts auf die seit dem 1. Januar 1947 erstellten Wohnungen anzuregen, während das Postulat Debétaz dieses Ziel nur neben andern erwähnt. Wie bereits ausgeführt wurde (sub I 7), können wir uns mit der in diesen beiden Postulaten verlangten Wiedereinführung einer Mietzinsreglementierung für Neubauten nicht einverstanden erklären.

Das Postulat Sauser befürwortet eine Regelung, welche sich als Anreiz für die Vermieter, den Mietern die Untervermietung von Zimmern zu gestatten, auswirken soll. Die Frage, ob es sich empfiehlt, in diesem Sinne etwas vorzukehren, wird in der Botschaft über den Durchführungsbeschluss zu prüfen sein. Dies gilt auch für das Postulat Debétaz, soweit es andere Fragen als diejenige der Wiedereinführung einer Kontrolle der Mietzinse der Neubauten zum Gegenstand hat.

Eine Verbesserung der Margen des Milchhandels durch eine Erhöhung der Leistungen der Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte wird im Postulat des Nationalrates Nr. 8670 vom 3. Oktober 1963 (Postulat Brändli) anvisiert. Aus den auf S. 38 ff. dargelegten Gründen kann diesem Postulat nicht entsprochen werden.

* * *

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen beantragen wir Ihnen die Annahme des beiliegenden Entwurfs zu einem Bundesbeschluss über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen (Verlängerung der Gültigkeitsdauer des Verfassungszusatzes vom 24. März 1960).

Ferner stellen wir Ihnen den Antrag, die folgenden Postulate des Nationalrates abzuschreiben:

Nr. 8629 vom 21. März 1963 (Postulat Sollberger)

Nr. 8670 vom 3. Oktober 1963 (Postulat Brändli).

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 20. März 1964.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen

Die Bundesversammlung der
Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Artikel 85, Ziffer 14, 118 und 121, Absatz 1, der Bundes-
verfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 20. März 1964,
in der Absicht, allfällige volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswir-
kungen eines Dahinfallens der Preiskontrollmassnahmen zu vermeiden,

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erhält folgenden Zusatz:

Art. 1

¹ Der Bund kann Vorschriften erlassen über Miet- und nichtlandwirtschaftliche Pachtzinse sowie zum Schutze der Mieter.

² Die Vorschriften über Mietzinse sind schrittweise zu lockern, soweit dies ohne wirtschaftliche Störungen und soziale Härten möglich ist. In den Städten Zürich, Bern, Basel, Lausanne und Genf und deren Agglomerationsgemeinden wird die Mietzinskontrolle spätestens auf Ende 1966, in den übrigen Gemeinden auf den 1. Januar 1965 durch die Mietzinsüberwachung ersetzt.

³ Der Bund kann seine Befugnisse den Kantonen übertragen.

Art. 2

¹ Beantragt der Bundesrat der Bundesversammlung, Höchstpreisvorschriften für lebenswichtige, für das Inland bestimmte Waren zu erlassen, so ist er befugt, diese Vorschriften mit sofortiger Wirkung in Kraft zu setzen.

² Diese Vorschriften fallen dahin, wenn sie nicht in der auf ihr Inkrafttreten folgenden Session von der Bundesversammlung durch einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss genehmigt werden.

Art. 3

Der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1960 über Mietzinse für Immobilien und die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte, sowie die gestützt darauf erlassenen Vorschriften bleiben, vorbehaltlich der Ersetzung der Mietzinskontrolle durch die Mietzinsüberwachung, längstens bis zum 31. Dezember 1965 in Kraft.

² Der Bundesbeschluss vom 20. März 1958 über den Aufschub von Umzugsterminen bleibt längstens bis zum 31. Dezember 1965 in Kraft.

II

¹ Der Bundesbeschluss gilt vom 1. Januar 1965 bis 31. Dezember 1969.

² Er ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen (Vom 20. März 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8949
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.04.1964
Date	
Data	
Seite	729-778
Page	
Pagina	
Ref. No	10 042 482

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.