

1979

## Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über den Bundesratsbeschluss vom 20. Mai 1925 betreffend Aufhebung der Vorschriften zur Bekämpfung der Miet- und Wohnungsnot.

(Vom 20. Mai 1925.)

I. Nach Art. 2 i. f. des Bundesbeschlusses betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 19. Oktober 1921 sind die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten erlassenen Beschlüsse und Verordnungen vom Bundesrate aufzuheben, sobald die Interessen des Landes es erlauben.

Die Frage stellt sich auch für die Kriegsbestimmungen über die Bekämpfung der Miet- und Wohnungsnot. Ein teilweiser Abbau hat bereits stattgefunden durch den Bundesratsbeschluss vom 28. Juli 1922. Im wesentlichen wurden dem Einflusse des Bundesratsbeschlusses vom 9. April 1920 entzogen alle Wohnungen und Wohnräume, die erst seit dem 1. Januar 1918 als solche erstellt wurden. Aufgehoben sind auch bereits auf verschiedene Daten die Bestimmungen jener Verordnung über Erstreckung der Ausweisungsfrist; über Erhaltung und Ausnützung der Wohnräume, über den Aufschub von Umzügen, über Beschränkung der Freizügigkeit zufolge Wohnungsnot und über die Beschränkung des Liegenschaftenshandels in Städten und andern Ortschaften. In Kraft geblieben ist aber noch für die alten Wohnungen der sehr wichtige Abschnitt II (Abschluss und Kündigung von Mietverträgen, Mietzinse), womit speziell auch die Einrichtung von besondern Mietämtern im Zusammenhange stand. Wir haben wiederholt die Frage geprüft, ob und wann dieser Rest der alten Verordnung ebenfalls aufgehoben werden solle; auch die Ansicht der Kantonsregierungen hierüber wurde eingeholt. Da die Notverordnung ja nur ein Kompetenzdekret war und nicht obligatorisches Bundesrecht aufstellte, glaubten wir eingermassen der natürlichen Entwicklung den Lauf lassen zu dürfen, in der Meinung, dass diejenigen Kantone, in welchen sich die ausserordentliche Gesetzgebung nicht mehr als notwendig erweise, von selbst ihre eigenen Bestimmungen aufheben werden, wie das ihr Recht ist. Tatsächlich haben

denn auch von den 21 Kantonen, die überhaupt von der eidgenössischen Rahmenverordnung Gebrauch gemacht hatten, bis heute 10 teils von sich aus, teils auf unsere leise Ermunterung hin, die ausserordentlichen Bestimmungen aufgehoben. Unsere letzte Anfrage vom 6. November 1924, wie unsere Absicht, die eidgenössischen Vorschriften auf den 1. Mai 1925 vollständig aufzuheben, aufgenommen würde, hatte sich nur noch an diejenigen 6 Kantone gerichtet, welche nicht schon in früheren Antworten einer Aufhebung auf spätestens diesen Termin zugestimmt hatten; es waren das die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Neuenburg und Genf.

Antworten sind uns damals zugegangen von den Regierungen der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Neuenburg und Genf. Freiburg hat inzwischen seine Verordnung auf den 1. Januar 1925 aufgehoben. Die Regierung von Neuenburg beschränkt sich darauf, die Vernehmlassungen von Neuenburg, La Chaux-de-Fonds und Le Locle an uns weiterzuleiten, ohne eine eigene Meinung auszudrücken. Der Gemeinderat von Neuenburg opponiert nicht grundsätzlich, sondern mahnt nur zur Vorsicht mit den Übergangsbestimmungen. Der Gemeinderat von La Chaux-de-Fonds spricht sich energisch für Beibehaltung des Mieterschutzes aus; der Gemeinderat von Le Locle tendiert mehr auf eine Herübernahme von Schutzbestimmungen ins ordentliche Obligationenrecht. Die Hauseigentümergeinschaften auf der einen, die Mietervereinigungen auf der andern Seite stehen sich, wie wir das in all den vergangenen Jahren zu konstatieren hatten, diametral gegenüber.

Die Regierung des Kantons Luzern ersucht um etwelchen Aufschub mit der Aufhebung, namentlich aus Rücksicht auf die Stadt Luzern und Umgebung, verspricht sich aber baldige Besserung durch die einsetzende Bautätigkeit.

Die Regierung des Kantons Zürich gelangt mit einlässlicher Begründung, die sich hauptsächlich auf die noch unbefriedigenden Zustände in den Städten Zürich und Winterthur stützt, zu dem Antrage, es sollte mit dem Abbau mindestens bis zum 1. Mai 1926 zugewartet werden; eventuell sei die Herübernahme von Mieterschutzbestimmungen ins ordentliche Recht im Sinne einer frühern Anregung unseres Departementes zu prüfen. Falls letzteres bis Anfang 1926 nicht möglich sei, möchte der Regierungsrat nochmals Erhebungen anstellen und zur Vernehmlassung eingeladen werden.

Die Regierung des Kantons Bern ist damit einverstanden, dass der gänzliche Abbau in nicht ferner Zeit ins Auge zu fassen sei, möchte aber den Mieterschutz zurzeit noch beibehalten für Wohnungen unter 4 Zimmern, sofern diese vor dem 1. Januar 1918 bezugbereit geworden sind.

Die Regierung von Genf endlich hat bereits den Mieterschutz beschränkt auf die alten Wohnungen von weniger als 6 Zimmern und möchte sukzessive abbauen durch Herabsetzung der geschützten Zimmerzahl auf 4, 3 usw. Ein Termin wird nicht in Sicht gestellt.

Einige Ergänzungsfragen, die wir in der Folge noch an einzelne Kantone stellten, brachten uns von Luzern die Antwort, dass man für die 2- und 3-Zimmerwohnungen der Stadt Luzern die Mieterschutzbestimmungen noch als notwendig erachte. Zürich postulierte den Weiterbestand für 2- und 3-Zimmerwohnungen noch über den 1. November 1926 hinaus. Endlich zeigte uns Baselstadt an, dass es sich veranlasst sehe, den bereits abgebauten Mieterschutz für 4-Zimmerwohnungen wieder einzuführen.

II. Der Bundesrat musste sich also über eines klar sein: Es wird kaum je ein Zeitpunkt kommen, wo der Abbau der Notverordnung von jedermann begrüsst wird; die an ihrem Weiterbestande Interessierten werden stets auf dem Plane stehen. Ebenso klar ist aber, dass dieser ausserordentliche Zustand nicht in infinitum weitergeführt werden darf. Massgebend für den Zeitpunkt des Abbaues ist, wie wir im Eingang unter Hinweis auf den Bundesbeschluss vom 19. Oktober 1921 festgestellt haben, die Frage, ob die Interessen des Landes ihn erlauben. Das muss nun aber unseres Erachtens bejaht werden, sobald es nur noch wenige Kantone und in diesen nur einige Städte, wenn auch von grosser wirtschaftlicher Bedeutung sind, welche nach einer ausserordentlichen Regelung rufen. Wir haben gezeigt, dass vom Kanton Neuenburg wohl nur La Chaux-de-Fonds und Le Locle ernstlich in Frage kommen. Vom Kanton Genf möchten wir behaupten, dass dort zwar noch eine gewisse Wohnungsteuerung, aber nicht eine eigentliche Wohnungsnot besteht, jedenfalls nicht mehr als in andern Kantonen, welche den besondern Mieterschutz entbehrlich finden. Dürfen wir um der Städte Bern, Biel, Luzern, Zürich, Winterthur — letzteres dazu noch umstritten — und einiger anderer Städte willen für die ganze Eidgenossenschaft die ausserordentlichen Vollmachten weiter festhalten? Die verneinende Antwort drängt sich auf.

III. Trotz dieser grundsätzlichen Stellungnahme möchten wir aber doch die Ansicht vertreten, dass wenigstens die Art und Weise, wie die Aufhebung stattfindet, von eidgenössischer Bedeutung sein kann. Eine sofortige Aufhebung des Mieterschutzes auf der ganzen Linie auf ganz kurzen Termin könnte in mehreren wirtschaftlichen Zentren gleichzeitig auch bei gutem Willen der Bevölkerung und der Behörden ganz erhebliche Schwierigkeiten schaffen, die auf der andern Seite mit genügender Vorbereitung zu vermeiden sind. Wir möchten deshalb, wie wir das schon bei der ersten Abbauetappe mit Erfolg getan haben, die Aufhebung auf genügende Sicht ins Auge fassen. Wir schulden das namentlich denjenigen Kantonen, welche zur Durchführung der ausserordentlichen Massnahmen zur Steuerung der Wohnungsnot besondere Behörden eingesetzt und besondere Verfahren vorgeschrieben haben, deren Beseitigung eine gewisse Vorbereitung erheischt.

Wichtiger als diese Überlegung ist die Möglichkeit für beide Parteien, Mieter und Vermieter, sich in aller Ruhe auf die neue Rechtslage einzurichten. Es wird so eine Übergangszeit geschaffen, in welcher nicht nur das Auseinandergehen, sondern auch das Zusammenbleiben auf neuer Basis vorbereitet werden kann und wo unter Umständen noch jede Partei der andern etwas zu bieten hat: Der Mieter kann schon vor der Zeit auf einen übertriebenen Schutz durch die Notverordnung verzichten, der Vermieter kann auf später hinaus auf übertriebene Ausbeutung der völligen Vertragsfreiheit verzichten. Wenn auch gegenteilige Erfahrungen nicht fehlen, so darf doch im allgemeinen konstatiert werden, dass sich der Übergang bei der Teilaufhebung von 1922 im wesentlichen so vollzogen hat und dass auch die Erfahrungen anderer Länder, wie z. B. Schwedens, in diesem Sinne sprechen.

Ein Hauptzweck des Abbaus der Notverordnung soll die Wiederbelebung der Bautätigkeit sein. Auch hierfür kann man sich auf die Wirkung des Teilabbaus von 1922 berufen. Zuzugeben ist, dass die künstliche Hemmung des Ausgleichs zwischen den Mietpreisen der alten und neuen Wohnungen immer noch zurückhaltend auf die Bauspekulation wirkt. Eine Belebung wird erst stattfinden, wenn der Erbauer weiss, dass er nicht unter den ungünstigsten Verhältnissen mit den zwangsweise niedrig gehaltenen Mietpreisen an sich gleichwertiger alter Wohnungen zu konkurrieren hat. Dieses zwangsweise Niedrighalten war durchaus gerechtfertigt in den Kriegs- und Krisenzeiten, wo die Bautätigkeit eben auch aus natürlichen Gründen, wegen der Materialpreise, ausserordentlich hoher Löhne und anderer Hemmungen versagte; es war auch moralisch gerechtfertigt, weil tatsächlich die Besitzer von Vorkriegshäusern mit viel niedrigeren Anlagewerten zu rechnen hatten, als der Eigentümer eines jetzt erbauten Hauses, so dass ihnen der Verzicht auf Ausnützung der Konjunktur in jenen schweren Zeiten billigerweise zugemutet werden durfte. Aber auf die Dauer lässt sich der Ausgleich des Mietzinsäquivalentes bei Wohnungen, die dem Mieter ganz die gleichen Ansprüche erfüllen, die gleichen Annehmlichkeiten bieten, nicht künstlich verhindern. Sonst unterbinden wir gleichzeitig die natürliche Korrektur gegen Überforderung, die in einem Überangebot von zur Verfügung stehenden Wohnungen liegt. Die Zwangsverordnung schützt nur einen Teil der Mieter, welche das Glück haben, alte Wohnungen gefunden zu haben; die natürliche Funktion von Angebot und Nachfrage bei belebter Bautätigkeit schützt alle Mieter.

Für die Belebung der Bautätigkeit aus diesem Gesichtspunkt ist aber nicht durchaus ein sofortiger Abbau nötig; es genügt die öffentliche Bekanntgabe der Tatsache, dass an einem nicht zu entfernten Termin, von welchem ab in der Hauptsache erst die Vermietung des neu erbauten Hauses in Frage kommen wird, die Notverordnung nicht mehr zu Recht bestehen wird. Unter dieser Bedingung steht nichts entgegen, dass in der

Zwischenzeit Übergänge in der Notgesetzgebung geschaffen werden. Wir wollen deshalb im folgenden die Frage prüfen, ob und wie solche Abstufungen denkbar sind.

Der Vorschlag, den Abbau sukzessive vorzunehmen, indem man vorläufig nur die Wohnungen von über 4 Zimmern dem Mieterschutz entzieht, läuft auf eine Selbsttäuschung hinaus, indem fast in allen Städten die 2—4-Zimmerwohnungen zirka 75 und mehr Prozente der überhaupt in Betracht fallenden Mietwohnungen ausmachen und erfahrungsgemäss heute schon mit wenigen Ausnahmen kein Mangel an grösseren Wohnungen besteht. Die Massregel würde also am bestehenden Zustande faktisch gar nichts wesentliches ändern. Anders gestaltet sich die Frage, wenn man den Abbau für die Wohnungen von 4, 3 und 2 Zimmern zeitlich differenzieren will oder wenn man, einer andern Variante folgend, auf die Höhe der Mietzinse abstellt. Die letztere Lösung kommt deshalb weniger in Betracht, weil sowohl die Mietpreise für die 2—4-Zimmerwohnungen als andererseits auch die Verdienst- und Einkommensverhältnisse in den verschiedenen Städten mit Wohnungsnot sich recht verschieden präsentieren, so dass eine absolute eidgenössische Zahl viel weniger das Richtige treffen würde, als eine eidgenössische Relation für die 3 Wohnungskategorien.

Auch dann noch sind wir uns bewusst, dass die eidgenössische Regelung nicht überall gleichmässig wirken wird. Es ist sicherlich kein Zufall, dass z. B. nach den sozial-statistischen Mitteilungen des eidgenössischen Arbeitsamtes das Verhältnis der Wohnungen mit 2, 3 und 4 Zimmern in Zürich ungefähr gleich 7 zu 17 zu 10 ist, während es in Basel ungefähr 10 zu 10 zu 2, in Genf ungefähr 13 zu 8 zu 4, in Bern 6 zu 7 zu 2, in Luzern 1 zu 3 zu 2, in Biel 2 zu 3 zu 1 ausmacht. Die Verhältniszahlen von Zürich finden wir ungefähr auch in St. Gallen, Rorschach, Arbon und Chur wieder, so dass mit etwelcher Verallgemeinerung gesagt werden kann, dass in der Ostschweiz die 4-Zimmerwohnung die gleiche Rolle spielt, wie anderswo die 3-Zimmerwohnung. Das ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass in der einen Gegend die Zugabe eines Mansardenzimmers Übung ist, in der andern nicht. Diese Differenzen könnten vielleicht dafür sprechen, dass auch dann, wenn man an einen sukzessiven Abbau denkt, die Eidgenossenschaft sich damit begnügen sollte, ihrerseits einen weiter hinausgerückten Schlusstermin für alle Wohnungen festzusetzen, es den Kantonen überlassend, in welcher Weise sie innert dieses Rahmens den Abbau abstufen wollen. Wir befürchten aber, dass in diesem Falle die Kantone es ganz einfach beim eidgenössischen Schlusstermin bewenden liessen oder alle die Grenze zurzeit höchstens zwischen 4 und 5 Zimmern ansetzen würden, was nach dem oben Gesagten wirtschaftlich keinen Abbau bedeutet. Das hätte zur Folge, dass dann die ganze Wirkung der Aufhebung des Mieterschutzes für die alten Wohnungen auf einmal in die Erscheinung treten würde. Damit wäre der allmähliche Ausgleich, den wir gerade mit der Staffelung erreichen wollen, verun-

möglichst. Wir haben uns deshalb entschlossen, die Grenze für den erstmaligen Abbau von uns aus zwischen der 3- und 4-Zimmerwohnung zu ziehen.

Es ist uns auch eine andere interessante Abbau-Lösung vorgeschlagen worden, die von dem Gedanken ausging, dass sehr viele Hauseigentümer sich bei der Mieterschutzgesetzgebung weniger an der amtlichen Fixierung des Mietzinses als an der Beschränkung der Kündigungsmöglichkeit stossen. Man sollte deshalb für alle Wohnungen zurzeit noch die Bestimmungen der Art. 9 bis 16 des Bundesratsbeschlusses vom 9. April 1920 festhalten, aber die Bestimmungen der Art. 17 bis 20 über die Beschränkung des Kündigungsrechtes aufheben. Wir glauben aber, dass mit dieser Aufhebung der Kündigungsbeschränkungen tatsächlich auch die amtliche Fixierung des Mietpreises aufhören wird. Für eine gekündigte Wohnung würden sich eben mehrere Liebhaber präsentieren, von denen der eine oder andere ein Mehrangebot machen würde, das anzunehmen der Vermieter in der Praxis nicht gehindert werden könnte. Wegen der kurzen Zeit bis zum völligen Abbau würde kaum ein Mieter mehr das Anfechtungsverfahren nach Art. 14 durchführen mit der sichern Voraussicht, dass er spätestens nach Jahresfrist dann herausgeworfen würde.

IV. Wenn wir also bei der Lösung des stufenweisen Abbaues nach Wohnungskategorien bleiben, so haben wir uns nunmehr die Frage vorzulegen: Auf welchen Zeitpunkt soll die Totalaufhebung vorgesehen werden? Wieviel Zwischenstufen sind anzuordnen? Wenn die Bautätigkeit schon fürs laufende Jahr zum Einsetzen ermutigt werden soll, so sollte der Bauspekulant damit rechnen dürfen, dass spätestens im nächsten Jahre wieder die ordentliche Gesetzgebung gelte. Wir brauchen nur auf die Diskussionen in der Öffentlichkeit und der Presse hinzuweisen, um keinen Zweifel darüber aufkommen zu lassen, dass ein starkes Einsetzen schon im Jahre 1925 äusserst wünschbar wäre; das ist vielleicht der einzige Punkt, worüber die verschiedenen Lager einig sind. Wir hatten deshalb ursprünglich dafür gehalten, dass der 1. Mai 1926 der angemessene Endpunkt sein dürfte. Wir haben aber speziell aus unsern letzten Erhebungen die Überzeugung gewonnen, dass wir den Mieterschutz für die Kategorie der Kleinwohnung auch noch während der Bausaison 1926 andauern lassen müssen, um den Anstrengungen namentlich der Grossstädte auf Schaffung genügender Wohnräume die nötige Zeit zur Verfügung zu stellen. Wir setzen deshalb den Abbautermin auf 1. November 1926 an. Ihn nach dem Wunsche von Zürich länger hinauszuschieben, könnten wir der Allgemeinheit gegenüber nicht verantworten; die Lösung wird in der so reichlich gewährten Zwischenzeit, sei es auf kantonalem, sei es auf weiterem Boden, gefunden werden müssen und können.

Mehr als eine Zwischenstufe vor dem definitiven Abbau einzuschalten, hätte keinen praktischen Zweck, müsste mehr als schematische Spielerei betrachtet werden. Wohl aber dürfte die eine Stufe wohlthätig und gleichzeitig

aufklärend wirken. Wir werden, wenn im Frühling 1926 der Mieterschutz für alle Wohnungen über 3 Zimmer aufgehoben wird, konstatieren können, in welchem Masse ein Mietzinsausgleich einsetzt und in welchem Masse eventuell infolgedessen ein Zudrang aus den Vierzimmerwohnungen in die Dreizimmerwohnungen zu beobachten sein wird. Das wird auch einen Fingerzeig für die Bautätigkeit des kommenden Jahres und deren wünschbare Objekte geben. Wir halten dafür, dass der 1. Mai 1926 für das Einsetzen des ersten Abbaues der richtige Moment sei. Es wird so genügende Distanz von der Veröffentlichung unserer Abbauverordnung, sowie genügende Distanz wieder bis zum völligen Auswirken derselben im nächsten Jahre geschaffen. Wir möchten an dieser Stelle auch betonen, dass wir gewisse pessimistische Anschauungen über eine unerträgliche, rücksichtslose Steigerung der Mietpreise im ganzen nicht teilen und auch den Erklärungen der Hausbesitzerverbände, dass sie selbst auf anständige Behandlung der Mieter drücken werden, unser Vertrauen nicht versagen.

Wir brauchen wohl nicht besonders zu betonen, dass auch diese Abbauverordnung wie die vorausgehenden Ordnungen den Rahmencharakter beibehalten soll. Mit andern Worten: Die Kantone, welche noch Mieterschutzbestimmungen haben, können innert der gesteckten Rahmen den Abbau auch beschleunigen, sei es, indem sie den einen oder andern Termin verkürzen, sei es, indem sie die geschützten Wohnungskategorien verengern. Es ist namentlich nicht ausgeschlossen, dass man sich in den einzelnen Kantonen an die üblichen Kündigungs- und Umzugstermine anpasst. Soweit von den zuständigen Behörden heute bereits Entscheidungen nach Notrecht gefasst worden sind, deren Wirkungen die gesetzten Termine überschreiten, sollen diese Entscheidungen respektiert werden; dagegen haben sich die künftigen Entscheide den neuen Fristen anzupassen.

V. Der Bundesrat könnte sich, streng genommen, damit begnügen, für die Eidgenossenschaft durch Aufhebung einer Notverordnung das ordentliche Recht wieder hergestellt zu haben und sich darauf zu berufen, dass die Wohnungsfrage als solche nicht in den Bereich der verfassungsmässigen Bundeskompetenzen gehöre; es sei Sache der Kantone, sich dieser kulturellen Aufgabe zu widmen. Auch in diesem Falle muss immerhin geprüft werden, ob sich unsere bisherige ordentliche Gesetzgebung als für alle Fälle ausreichend erwiesen habe; wenn nicht, ob es Sache des Bundesrates sei, die Initiative zu einer Änderung oder Ergänzung zu ergreifen und eventuell nach welcher Richtung. Sobald man an diese Frage, an die Wohnungsfrage überhaupt, herantritt, zeigt sich sofort, dass sie eben nur ein Ausschnitt aus dem gesamten Wirtschaftsproblem ist und deshalb auch von jedem Staat für sich gelöst werden muss nach den in ihm herrschenden Grundanschauungen einerseits, nach den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen andererseits. Ein blosses Kopieren fremder Lösungen kann aus diesen Gründen nicht befriedigen.

Der Bundesrat verschliesst sich der Tatsache nicht, dass die Ansprüche an das Leben sich gerade auf dem Gebiete des Wohnungswesens namentlich in den letzten Jahrzehnten gesteigert haben, und er begrüsst diese Entwicklung als eine gesunde. Freilich entbindet dies nach seiner Ansicht den Einzelnen nicht von der Weisheitsregel, sich nach der Decke zu strecken und ein Plus über das Lebensnotwendige hinaus sich selbst im Lebenskampfe zu verdienen. Aber auch wenn man so weit gehen möchte, dem Staate die direkte Verpflichtung aufzuerlegen, dass er jedem Bürger für ein gesundes und genügendes Heim zu sorgen habe, wird man doch die Frage beantworten müssen, wie der Staat das anzustellen habe. Da gibt es wohl grundsätzlich nur drei Wege: entweder der Staat baut selbst die notwendigen Häuser und Wohnungen, stellt sie seinen Bürgern gegen mässigen Zins zur Verfügung und trägt alle Risiken. Oder er zahlt so reichliche Subventionen an die Erbauung von Häusern, dass hieraus das Interesse des Erbauers befriedigt wird, welches durch den erhältlich zu machenden Mietzins nicht gedeckt ist. Oder endlich der Staat tut nichts von alledem, sondern er greift einfach auf dem Gesetzgebungswege auf die schon vorhandenen Häuser und beschlagnahmt diese, sei es direkt durch Zwangseinquartierung der Wohnungslosen, sei es indirekt durch Aufhebung oder starke Beschränkung des Kündigungsrechtes. Die beiden erstgenannten finanziellen Mittel, zu denen es natürlich viele Varianten gibt, die aber alle schliesslich auf eine Inanspruchnahme der Steuerquellen des Gemeinwesens hinauslaufen, können, wie schon oben angedeutet, für den Bund nicht in Frage kommen, weil die Wohnungsfürsorge nicht in seinen Aufgabenkreis fällt, und Dauerverwendungen hierfür auch aus Art. 2 der Bundesverfassung nicht begründet werden könnten, falls man diesem überhaupt die Bedeutung einer kompetenzbegründenden Norm zuerkennen will. Soll der dritte Weg durch Vermittlung der ordentlichen Zivilgesetzgebung, zu der an sich die Bundeskompetenz vorhanden wäre, angewendet werden, also eine Teilexpropriation des Eigentums? Das ist ein Mittel, das in schweren Ausnahmezeiten angewendet werden kann, ja vielleicht angewendet werden muss, wie wir und andere Länder das getan haben, das aber als Dauermittel mit Naturnotwendigkeit versagen muss. Es hält gerade solange an, als die bereits vorhandenen Wohnstellen zur Not für die vorhandene Bevölkerung ausreichen und ohne eingreifende Reparaturen bewohnbar sind. Mit der Vermehrung der Bevölkerung und dem Zerfall der Wohnstätten hört dieser gesetzliche Raubbau auf. Das wird solange so bleiben, als es nicht Menschen gibt, die aus reiner Nächstenliebe und bloss um mit ihren Mietern Ärger zu haben, ohne Entschädigung für ihre Mühe und die zu laufenden Risiken Häuser erbauen oder erbauen lassen. Wir sehen deshalb, dass man auch in den andern Ländern teils direkt zum ordentlichen Recht der Vertragsfreiheit zurückkehrt, teils ihr auf verschleierten Umwegen (mit Reparaturfonds, Mieterabgabe, Vermieterabgabe u. dgl.) zusteuert.



VI. Die praktischen Ergebnisse in andern Ländern bestätigen also die von unsern wirtschaftlichen Grundanschauungen verlangte Notwendigkeit des freien Eigentums. Wir verlangen es übrigens nicht bloss im Interesse des Hauseigentümers selbst, welcher sich sein wohlverworbenes Heim nicht vereckeln lassen will durch aufgedrungene, widerwärtige oder unflätige Mieter; sehr oft war es während der Mieterschutzzeit auch der anständige Nebenmieter, der sich bitter beklagte über die rechtliche Unmöglichkeit, einen bösen Nachbar loszuwerden. Die Klagen über solche unerträgliche Lebensvergiftung waren wohl ebenso häufig als die Beschwerden über unzulängliche ökonomische Ausnützung des Gebäudebesitzes. Eine Herübernahme der Mieterschutzbestimmungen ins ordentliche Recht würden wir aus den genannten Gründen nicht nur als unnötig, sondern als direkt schädlich betrachten. Immerhin möchten wir ausdrücklich einige Vorbehalte anbringen. Einmal weisen wir darauf hin, dass auch das bisherige ordentliche Recht unter Vertragsfreiheit nicht die absolute Willkür versteht, sondern dass es auch eine Überspannung der Freiheit kennt, welche zur unerlaubten Ausbeutung des Mitmenschen ausartet und unter die Wucherbestimmungen fällt. Wir können uns des Eindrucks nicht erwehren, dass von diesem bereits bestehenden Strafrechtsschutze noch zu wenig oder zu ängstlich Gebrauch gemacht wird. Sodann geht schon aus dem früher Gesagten hervor, dass wir für ausserordentliche Zeiten auch eine Einschränkung der Ausübung des Eigentums als gerechtfertigt erachten. Wenn schon für normale Zeiten das *civiler uti*, die Vermeidung jeden Missbrauchs des Rechtes, vorgeschrieben ist, so stehen wir nicht an, zuzugeben, dass in ausserordentlich schweren Zeiten der Eigentumsbegriff, wie er z. B. im Kriege zum Nutzen des Ganzen der Requisition zu weichen hat, auch auf dem Gebiete des Wohnungswesens sich einengen lassen muss. Wo nicht mehr für alle genug Raum vorhanden ist bei freier Entfaltung des Eigentums und andere Mittel nichts nützen, müssen wir eben alle enger zusammenrücken.

VII. Wie soll aber bestimmt werden, wann dieser Moment gekommen ist und was dann zu geschehen hat? Hier gehen die Meinungen auseinander auch bei denen, die den Grundsatz an sich anerkennen. Die einen erklären, dass eben diese ausserordentlichen Zeiten abzuwarten seien und dass es genüge, wenn dann erst ausserordentliche Massregeln neu geschaffen werden, wie dies z. B. bei Kriegsausbruch durch Verleihung der ausserordentlichen Vollmachten an den Bundesrat geschehen sei. Die andern vertreten die Meinung, es sollte schon in ruhigen Zeiten das Notregime und die Art seines eventuellen Funktionierens umschrieben, auch die Voraussetzungen formeller Natur, die Kompetenzvorschriften für sein Inkrafttreten vorgesehen werden, damit es gegebenenfalls ohne Verzug spielen könnte. Die Vertreter der letzteren Richtung denken speziell daran, dass Wohnungskrisen leicht auch mehr regionalen Charakter aufweisen können; ihre Vorschläge lehnen sich denn auch an bereits beste-

hende Muster an, wie an die Art. 62 und 317<sup>a</sup> des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes, worin den Kantonsregierungen die Befugnis zu ausserordentlichen Rechtserlassen unter Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrates erteilt wird. Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hatte schon in einem Kreisschreiben vom 20. Dezember 1922 an die Kantonsregierungen deren Ansicht über folgenden, unpräjudizierlich redigierten Text eines dem Art. 253 O. R. anzufügenden Alinea 2 eingeholt:

„In Zeiten starken Wohnungsmangels sind die Kantonsregierungen befugt, Vorschriften über die Bemessung der Mietzinse für Wohnungen und Wohnräume aufzustellen mit der Wirkung, dass der Mieter beim Richter die Herabsetzung der ihm im Mietvertrag auferlegten Leistungen verlangen kann, wenn sie mit dem nach diesen Vorschriften zu berechnenden Mietzins in einem offenbaren Missverhältnis stehen. In allen Fällen hat der Vermieter, unter Berücksichtigung der ihm auffallenden Lasten, Anspruch auf angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Die Vorschriften der Kantonsregierung bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrates.“

Die Antworten der Kantonsregierungen bezogen sich damals mehr auf die gleichzeitig zur Rückäusserung vorgelegten nationalrätlichen Postulate Reinhard und Weber; die Aufnahme des Ergänzungslineas war immerhin eher kühl. Die Regierung des Kantons Zürich hat in ihrer letzten Vernehmlassung den Gedanken als eigenen Vorschlag aufgenommen. Das Hauptbedenken gegen einen derartigen Zusatz zum ordentlichen Recht war bis jetzt wohl das, dass man bezweifelte, ob die Kantonsregierungen oder der Bundesrat stark genug wären, um auch unbegründeten Begehren um Erlass der Ausnahmebestimmung entgegenzutreten. Selbstverständlich könnte an die Stelle der Kantonsregierung auch eine andere kantonale Instanz, z. B. der Grosse Rat, gesetzt oder noch richtiger die Bestimmung dieser Behörde dem kantonalen Ausführungsrecht überlassen werden; ebenso könnte an die Stelle des Bundesrates die Bundesversammlung gesetzt werden, wenn man die Einschaltung einer doch eminent politischen Behörde mit einem wesentlich komplizierteren Apparat für richtiger erachten sollte. — Die Ausnahmsklausel ist aber auch als solche schon beanstandet worden mit der Begründung, ihre blosse Existenz wirke beunruhigend, speziell für das Kapital, das im Häuserbau angelegt werden sollte und das wir so bitter nötig hätten; selbst ungerechtfertigte Zweifel hätten eben den Erfolg, dass die Bautätigkeit gehindert würde.

VIII. Um vollständig zu sein, wollen wir nicht unerwähnt lassen, dass das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement seinerzeit auch ein Alinea 3 zu Art. 253 OR eventuell in Vorschlag gebracht hatte, lautend:

„Die Kantone können für die Vermieter von Wohnungen und Wohnräumen die Verpflichtung aufstellen, den Abschluss jedes Mietvertrags und die Höhe des darin dem Mieter auferlegten Mietzinses und allfälliger anderer Leistungen der zuständigen Behörde anzuzeigen.“

Diese Bestimmung, welche nicht etwa ein Genehmigungsrecht der Behörde vorsah, sondern nur durch die Publizität der Mietbedingungen einen moralischen Druck gegen überspannte Forderungen ausüben wollte, stiess nicht nur bei den Hauseigentümern, sondern interessanterweise auch bei den Mietern auf Ablehnung oder mindestens auf Misstrauen. Die Mieter sprachen direkt die Befürchtung aus, die Publizität möchte eher mietzinssteigernd als -reduzierend wirken. Unter diesen Umständen hat das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die anders gemeinte Anregung ohne weiteres fallen lassen.

IX. Wir haben diese verschiedenen Möglichkeiten der Schaffung neuen Rahmenrechtes durch Ausbau des Obligationenrechts deshalb vorgelegt und dabei etwas weiter ausgeholt, als bei Vorlage einer Abbaumasregel üblich ist, weil wir glauben annehmen zu dürfen, dass bei Besprechung des Berichtes des Bundesrates im Parlamente auch die Gelegenheit ergriffen werde, um für die zukünftige Lösung Anregungen zu machen. Es ist das sogar die Hauptveranlassung für die Vorlage eines solchen Berichtes, der, streng genommen, nicht notwendig gewesen wäre, weil der Bundesratsbeschluss, über den wir Ihnen referieren, sich eigentlich als reine Abbaumasregel mit zeitlicher Staffelung des Abbaus qualifiziert, somit nach Art. 2, Al. 4, und nicht nach Art. 2, Al. 2, des Bundesbeschlusses vom 19. Oktober 1921 zu behandeln wäre. Es ist aber auch für den Bundesrat wichtig, möglichst früh über die grundsätzliche Stellungnahme des Parlaments zu der Frage des Verhältnisses vom Ausnahmerecht zum ordentlichen Rechte eine Orientierung zu erhalten. Ihre Aussprache und deren Ergebnisse werden uns wahrscheinlich die Wegleitung für die Zukunft geben.

Wir bitten Sie, von diesem Berichte Kenntnis zu nehmen.

Bern, den 20. Mai 1925.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Vizepräsident:

**Häberlin.**

Der Bundeskanzler:

**Kaeslin.**

**Beilage:**

Bundesratsbeschluss vom 20. Mai 1925  
betreffend Aufhebung der Vorschriften zur  
Bekämpfung der Miet- und Wohnungsnot.

## Bundesratsbeschluss

betreffend

### Aufhebung der Vorschriften zur Bekämpfung der Miet- und Wohnungsnot.

(Vom 20. Mai 1925.)

Der schweizerische Bundesrat,

gestützt auf Art. 2 des Bundesbeschlusses vom 19. Oktober 1921 betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates,

beschliesst:

#### Art. 1.

Die Vorschriften des Bundesratsbeschlusses vom 9. April 1920 betreffend Bekämpfung der Miet- und Wohnungsnot\*) werden, soweit gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 28. Juli 1922\*\*) noch in Kraft stehend, nach Massgabe der folgenden Bestimmungen aufgehoben.

#### Art. 2.

Die gestützt auf die Bundesratsbeschlüsse vom 9. April 1920 und 28. Juli 1922 erlassenen kantonalen Ausführungsbestimmungen können vom 1. Juli 1925 hinweg nur noch angewendet werden:

- a. auf Mietverträge über Wohnungen von mehr als drei Zimmern mit Wirkung bis längstens 1. Mai 1926;
- b. auf Mietverträge über Wohnungen bis zu drei Zimmern mit Wirkung bis längstens 1. November 1926.

#### Art. 3.

Bei der Feststellung der Zahl der Zimmer einer Wohnung sind Mansarden, Kammern und ähnliche Räume nicht mitzuzählen.

Die zur Beurteilung der Begehren der Mieter zuständigen Behörden entscheiden im Streitfalle auch über die Zugehörigkeit der Wohnung zur einen oder andern Kategorie.

\*) Siehe Gesetzsammlung, Bd. XXXVI, S. 199.

\*\*) Siehe Gesetzsammlung, Bd. XXXVIII, S. 475.

**Art. 4.**

Die Regierungen der Kantone, in welchen noch Ausführungsbestimmungen zu den Bundesratsbeschlüssen vom 9. April 1920 und 28. Juli 1922 in Kraft stehen, können innert den in Art. 2 festgesetzten Grenzen die Geltungsdauer der Entscheide über Mietzinsfestsetzung oder Aufhebung der Kündigung den üblichen Kündigungsterminen anpassen.

Die Regierungen dieser Kantone sind ebenfalls befugt, die Termine zu bestimmen, bis zu welchen für die Wohnungen der einen und der andern Kategorie Begehren der Mieter bei der zuständigen Behörde angebracht werden können.

**Art. 5.**

Die Ausführungsbestimmungen der Kantone zu den Bundesratsbeschlüssen vom 9. April 1920 und 28. Juli 1922 treten ohne weiteres ausser Kraft, soweit sie mit den Vorschriften des gegenwärtigen Beschlusses nicht mehr vereinbar sind.

**Art. 6.**

Die von den zuständigen Behörden vor dem 1. Juli 1925 getroffenen Entscheide werden durch den gegenwärtigen Beschluss nicht berührt.

Nach Ablauf der in den Entscheiden festgesetzten Dauer unterliegen die durch sie geordneten Mietverhältnisse den Bestimmungen des gegenwärtigen Beschlusses.

Bern, den 20. Mai 1925.

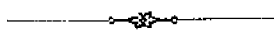
Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Vizepräsident:

**Häberlin.**

Der Bundeskanzler:

**Kaeslin.**



**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Bundesratsbeschluss vom  
20. Mai 1925 betreffend Aufhebung der Vorschriften zur Bekämpfung der Miet- und  
Wohnungsnot (Vom 20. Mai 1925.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1925
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1979
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.05.1925
Date	
Data	
Seite	516-528
Page	
Pagina	
Ref. No	10 029 393

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.