

Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik
Herausgeber: Widerspruch
Band: 39 (2020)
Heft: 75

Artikel: "Eigentum verpflichtet"?! : Gedanken zu Miet- und Bodenrecht und Eigentumsfreiheit in der Schweiz und Deutschland
Autor: Scherr, Niklaus
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1055582>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

«Eigentum verpflichtet»?!

Gedanken zu Miet- und Bodenrecht und Eigentumsfreiheit in der Schweiz und Deutschland

Die heftige Kontroverse um Mietreduktionen wegen Covid-19-Betriebs-schliessungen und der Verzicht des Bundesrats auf Massnahmen haben deutlich gezeigt: Grundeigentum ist hierzulande eine heilige Kuh.

Die Bundesverfassung (BV) hält in Art. 26 lapidar und schnörkellos fest: «Das Eigentum ist gewährleistet.»

Art. 641 des Zivilgesetzbuchs (ZGB) deutsch das aus: «Wer Eigentümer einer Sache ist, kann in den Schranken der Rechtsordnung über sie nach seinem Belieben verfügen. Er hat das Recht, [...] jede ungerechtfertigte Einwirkung abzuwehren.»

Der Jurist Peter Noll (1984, 169) hat das als «exakte Definition des nihilistischen Eigentums» bezeichnet:

«Ich kann eine Villa am Zürichsee, eine in der Toscana, eine weitere in Kalifornien usw. haben, daneben noch viele leerstehende Häuser in manchen Städten; ich benütze keine der Villen oder keines der Häuser. [...] Ich habe nichts davon, aber ich kann wenigstens allen anderen verbieten, etwas davon zu haben.»

Die Bundesverfassung erlaubt Eigentumsbeschränkungen bis hin zur Enteignung. Voraussetzung sind eine gesetzliche Grundlage und ein hinreichendes öffentliches Interesse, zudem müssen sie verhältnismässig sein und voll entschädigt werden (BV Art. 26 Abs. 2). Klassische Anwendungsfälle sind öffentliche Infrastrukturen wie Waffenplätze, Strassen, Eisenbahnen, Kraftwerke, Stromleitungen oder Flugplätze.

Eigentumsgarantie: Erst seit 1969 in der Bundesverfassung

Pikantes Detail: Die sakrosankte Eigentumsgarantie wurde erst 1969 in die Bundesverfassung aufgenommen. Vorher galt sie als ungeschriebenes, völlig selbstverständliches und vom Bundesgericht regelmässig bestätigtes Grundrecht. Auslöser für die Aufnahme in die BV waren die verstärkte Urbanisierung und Bodenspekulation der 1960er-Jahre und die Notwendigkeit, auf Bundesebene eine Verfassungsgrundlage für die Raumplanung zu schaffen. Mit der gleichzeitigen Verankerung der Eigentumsgarantie in der BV sollte eine klare Schranke gegen allzu starke Staatseingriffe im Bodenrecht gesetzt werden.

Ebenso pikant: Ohne gesetzliche Grundlage, einzig gestützt auf Generalvollmachten der Bundesversammlung während der Weltkriege erliess der Bundesrat von 1914–1926 und 1936–1952 Miet-Notrechtsverordnungen oder ermächtigte die Kantone dazu. Sie enthielten einschneidende Eigentumseingriffe wie die Pflicht zur amtlichen Bewilligung von Mieterhöhungen und drastische Einschränkungen der Kündigungsfreiheit. Gestützt auf befristete, vom Stimmvolk jeweils mit Dreiviertelsmehr abgesegnete Verfassungszusätze wurde die staatliche Mietzinskontrolle ab den 1950er-Jahren zwar schrittweise gelockert, aber bis 1970 in allen grossen Städten weitergeführt.

Boden- und Mietrecht: Klare Hackordnung in der BV

In Sachen Grundeigentum, Raumplanung, Wohnen und Miete enthält die Bundesverfassung eine klare Hackordnung. Als «must» zuoberst stehen die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 26 und 27) als Grundrechte, die in ihrem Bestand geschützt werden. Als «nice to have» folgen eine Stufe tiefer in Art. 41 die – im Gegensatz zu den Grundrechten nicht einklagbaren – «Sozialziele». Danach setzen sich etwa Bund und Kantone «in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass [...] Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können». Im Kapitel «Zuständigkeiten» wird der Bund schliesslich in Art. 75 zum Erlass von «Grundsätzen der Raumplanung» zuhanden der Kantone und in Art. 109 zum Erlass von «Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen» verpflichtet.

Dieser Hierarchie von Grundrechten, Sozialzielen und Zuständigkeiten folgen die meisten Kantonsverfassungen, so etwa die der Kantone Zürich und Bern.

Spezialfall Genf

Ganz anders der Kanton Genf. Hier figuriert Wohnen nicht bloss als Sozialziel, sondern das «Recht auf Wohnen» («droit au logement») wird ein Grundrecht in der Kantonsverfassung (Art. 38). Unter dem Druck einer starken, vom Mieterinnen- und Mieterverband (ASLOCA) im «Rassemblement pour une politique sociale du logement» organisierten MieterInnenbewegung verfolgt Genf seit den 1960er-Jahren eine offensive Boden-, Planungs- und Wohnpolitik. Dies manifestierte sich auch von 1981 bis 2009 in der kontinuierlichen Einsitznahme ehemaliger ASLOCA-Präsidenten in der Kantonsregierung, meist in der Baudirektion (Christian Grobet, Bernard Ziegler, Laurent Moutinot).

Verschiedene Gesetze erlauben Eingriffe in das Grundeigentum:

- Loi sur les démolitions, transformations et rénovations (LDTR, Abbruch und Renovationsgesetz): Bewilligungspflicht für Abbruch und Renovation von Wohnungen, Zweckentfremdung zu Büros sowie Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, mit behördlich festgesetzten Maximalmieten nach Renovation;
- Loi générale sur les zones de développement (LGZD, Gesetz über die Entwicklungszonen): Festsetzung spezieller Zonen mit hohen Anteilen preisgünstiger Wohnungen und Vorkaufsrechten der öffentlichen Hand zu gedeckelten Landpreisen;
- 5- bis 10-jährige Mietzinskontrolle bei privaten Wohnungen nach Renovation, analoge Kontrolle von Mieten und Verkaufspreisen in den Entwicklungszonen.

Bundesgericht schützt Genfer Praxis

Die Genfer Immo-Haie haben mit zahllosen Eingaben versucht, diese Regulierungen vor Bundesgericht zu kippen. Überwiegend ohne Erfolg. Das Bundesgericht hat regelmässig ein hinreichendes öffentliches Interesse des Kantons an öffentlich-rechtlichen Schutzmassnahmen im Wohnbereich bejaht. BGE 129 Ia 59 fasst die Kernpunkte dieser Rechtsprechung zusammen:

«Hingegen werden gemäss Art. 6 ZGB die öffentlichrechtlichen Befugnisse der Kantone durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt. Die Kantone können im öffentlichen Interesse Vorschriften aufstellen, welche die zivilrechtliche Ordnung ergänzen. [...] Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der Erlass öffentlichrechtlicher kantonaler Vorschriften in einem vom

Bundeszivilrecht geregelten Bereich gestützt auf Art. 6 ZGB zulässig, sofern der Bundesgesetzgeber nicht eine abschliessende Ordnung geschaffen hat, die kantonalen Bestimmungen einem schutzwürdigen öffentlichen Interesse entsprechen und nicht gegen Sinn und Geist des Bundeszivilrechts verstossen.» (S. 62)

Nach Genf (LDTR, 1962) erliessen auch die Kantone Basel-Stadt (1968), Zürich (1974) und Bern (1976) Wohnnerhaltungs- und Abbruchgesetze. Während die Genfer LDTR dank zahlreicher Volksinitiativen schrittweise ausgebaut und verschärft wurde, wurden die Deutschschweizer Wohnschutzgesetze im Vollzug schrittweise ausgehöhlt und schliesslich ganz aufgehoben (Zürich 1998, Bern 2011, Basel-Stadt 2014).

Basel-Stadt als Pionier in der Deutschschweiz

Gestützt auf eine im Juni 2018 angenommene Volksinitiative, hat Basel-Stadt als erster Deutschschweizer Kanton das «Recht auf Wohnen» übernommen und damit eine tragfähige Verfassungsgrundlage für wirksame wohnpolitische Eingriffe geschaffen. Gleichzeitig wurde eine Verfassungsinitiative des Mieterinnen- und Mieterverbands Basel (MV Basel 1891) zum Schutz vor Abbruch und Verdrängung angenommen, die die Einführung einer Mietzinskontrolle beinhaltet. Allerdings zeigten Regierung und Parlamentsmehrheit wenig Bereitschaft, die MV-Initiative umzusetzen, sodass der MV im Juni 2020 mit einer Gesetzesinitiative nach dem Muster der Genfer LDTR nachfassen musste.

In Zürich figuriert im Planungs- und Baugesetz (PBG) seit 1991 ein exotisches Einsprengsel: § 60 erklärt den Bau von Alterswohnungen explizit zum öffentlichen Interesse. Dank dieser – bis jetzt allerdings noch nie angewendeten – Bestimmung können Standorte in Richtplänen gesichert und der Bau durch Werkpläne bis hin zur Enteignung durchgesetzt werden. «Gewöhnlicher» Wohnungsbau verfügt nicht über dieses Privileg. Seit 2019 erlaubt der hart erkämpfte, von der Regierung über Jahre verschleppte § 49b PBG den Gemeinden zudem die Festsetzung von Mindestanteilen preisgünstiger Wohnungen in Kostenmiete – allerdings nur im Zusammenhang mit Ein-, Um- und Aufzonungen.

Blick über den Zaun: «Eigentum verpflichtet» im deutschen Grundgesetz

Dass es auch anders geht, zeigt ein Blick über den Zaun. In Art. 14 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes steht der bemerkenswerte Satz:

«Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.»

Urheber dieser Formulierung ist der jüdische Sozialdemokrat und Arbeitsrechtler Hugo Sinzheimer (1875–1945), der sie als Mitglied des Verfassungsrats bereits praktisch wortgleich als § 153 in die Weimarer Verfassung von 1919 einbrachte. Sein Schüler Carlo Schmid hat diesen Satz 1949 ins Grundgesetz importiert.

Die im Grundgesetz angesprochene Sozialpflichtigkeit des Eigentums hat viele Wurzeln, von der Antike über die jüdische Verantwortungsethik bis zur christlichen Soziallehre. Sie findet deutlichen Niederschlag in der deutschen Rechtsprechung zum Boden-, Miet- und Wirtschaftsrecht. So hält das Bundesverfassungsgericht 1967 in einem Grundsatzentscheid fest:

«Das Grundgesetz gebietet [...] nicht, dass der ländliche Grundstücksverkehr so frei sein müsse wie der Verkehr mit jedem anderen <Kapital>. Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Masse zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Grund und Boden [...] kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.» (BVerfG, 12.01.1967 – 1 BvR 169/63, Erw. III.1)b)

Mietrecht: Markante Unterschiede zwischen Deutschland und der Schweiz

Im Mietrecht zeigen sich markante Unterschiede zwischen Deutschland und der Schweiz. In der Schweiz muss der Mieter die «Missbräuchlichkeit» der Kündigung beweisen, ansonsten herrscht Kündigungsfreiheit. In Deutschland darf ein Vermieter nur kündigen, wenn er ein «berechtigtes Interesse» geltend machen kann (§ 573 BGB). Besonders streng ist die deut-

sche Gerichtspraxis bei sogenannten «Verwertungskündigungen» wegen Sanierung oder Ersatzneubau:

«Das Eigentum gewährt dem Vermieter [...] keinen Anspruch auf Gewinnoptimierung oder auf Einräumung gerade der Nutzungsmöglichkeit, die den grösstmöglichen wirtschaftlichen Vorteil verspricht. Denn auch das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung ist Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und deshalb grundgesetzlich geschützt. Folglich begründet nicht bereits jeder aus dem Fortbestand des Mietverhältnisses dem Vermieter erwachsende wirtschaftliche Nachteil einen Anspruch des Vermieters auf Räumung der Mietwohnung.» (Bundesgerichtshof BGH VIII ZR 243/16, Rn. 21, Urteil vom 29. März 2017)

Das muss man sich auf der Zunge zergehen lassen – undenkbar, solche Sätze in einem Urteil des Schweizer Bundesgerichts zu finden!

Immo-Haie enteignen – auch bei uns?

Das Grundgesetz geht noch weiter. Es enthält in Art. 15 einen expliziten Sozialisierungs-Paragrafen: «Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmass der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.» Dieser wird erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik angerufen von der Berliner Bürgerinitiative «Deutsche Wohnen & Co enteignen» mit ihrem Volksbegehren, das 240 000 Wohnungen in Gemeineigentum überführen will. Zurzeit ist immer noch offen, ob der Senat die Initiative überhaupt für zulässig erklärt. In der Schweiz fände ein kantonales Volksbegehren mit einem solchen Inhalt keine Gnade beim Bundesgericht, so sehr es auch öffentlich-rechtliche Eingriffe der Kantone im Bereich des Bodenrechts schützt. Denn hier wird nicht nur in die Eigentums-, sondern auch massiv in die Wirtschaftsfreiheit eingegriffen.

Fazit

Vereinfacht lässt sich festhalten: In Deutschland ist das Eigentum bereits in seinem Wesenskern stärker in Pflichten eingebunden, in der Schweiz wird es in der Regel erst nachträglich und nur am Rande durch gesetzgeberische

Einschränkungen begrenzt. Ausser in Kantonen wie Genf, die ihre öffentlich-rechtliche Gesetzgebungskompetenz gegenüber dem Bundeszivilrecht voll ausspielen – ein Spielraum, der in der Deutschschweiz leider viel zu wenig bekannt ist und entsprechend selten genutzt wird.

Botschaften des Bundesrats zu Bodenrecht und Grundeigentum

BBl 1950 I 331: 5764 Bericht des Bundesrates über das Volksbegehren zum Schutz des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation (Jungbauern-Initiative)

BBl 1966 I 878: 9473 Bericht des Bundesrates über ein Volksbegehren gegen die Bodenspekulation

BBl 1967 II 133: 9716 Botschaft des Bundesrates über die verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts

BBl 1969 II 887: 10356 Bericht des Bundesrates über das Volksbegehren für das Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes

BBl 1986 I 153: 85.073: Botschaft über die Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation

Literatur

De Wolf, Abraham, 2015: Hugo Sinzheimer und das jüdische Gesetzesdenken im deutschen Arbeitsrecht. Jüdische Miniaturen 159. Berlin

Noll, Peter, 1984: Diktate über Sterben & Tod. Zürich

Scherr, Niklaus, 2016: Nur noch für die Mietschaffenden ...? 125 Jahre Zürcher Mieterbewegung (1891–2016). Zürich



EU-kritisch, ökologisch, sozial

Luternauweg 8, 3006 Bern

fax: 031 731 29 13

forum@europa-magazin.ch

<http://www.europa-magazin.ch>



**Wo man die wichtigen Theorien
diskutiert.**

Das Web-Portal
theoriekritik.ch:
Debatten, Rezensionen,
Kommentare

Giannis Varoufakis, Karl Marx, Judith
Butler, Antonio Gramsci, Georg
Friedrich Wilhelm Hegel, Marianne
Gronemeyer, Pierre Bourdieu, Ernst
Bloch, Chantal Mouffe, Slavoj Zizek,
u. a.

PC-61-362503-5

IBAN: CH82 0900 0000 6136 2503 5