

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über
Teuerungsbekämpfungsmassnahmen im Bereich
der Hypothekarzinsen**

vom 10. September 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf eines Bundesbeschlusses über Teuerungsbekämpfungsmassnahmen im Bereich der Hypothekarzinsen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

10. September 1990

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Mit der neuen Zinsrunde ist der Hypothekarzinsatz für erste Althypotheiken innert zwei Jahren um 40 Prozent gestiegen. Aufgrund der extrem hohen Hypothekarverschuldung von rund 380 Milliarden Franken oder 56 000 Franken pro Kopf wiegen die Konsequenzen schwer. Zur Besorgnis Anlass gibt aber primär nicht die Veränderung des Zinsniveaus an sich, sondern die Kurzfristigkeit der Ereignisse, die die Anpassungsfähigkeit unseres Systems stark strapaziert und teilweise überfordert.

Was das Wohnungswesen betrifft, so sind die Kapitalmarktprobleme von anderen Schwachstellen des Marktes zu trennen. Diese liegen über weite Teile im Bereich der Bodenpolitik, der Sozial- oder der Fiskalpolitik. Auch hier sind Verbesserungen nötig und geplant. Die Massnahmen wirken jedoch mittel- und langfristig und stellen keine Alternative zur Bewältigung der kurzfristigen Zinsprobleme dar.

Ein Einfrieren des Zinssatzes würde ausschliesslich die Banken treffen und stellte ohne Berücksichtigung der Kostensituation einen schweren Eingriff in die Preisbildung dar. Am steigenden Zinsniveau änderte sich nichts. Insbesondere die Passivgelder müssten zur Sicherung des Mittelzuflusses für die Hypothekarfinanzierung weiterhin zu hohen Marktsätzen finanziert werden. Die Banken würden auf alternative Kreditgeschäfte abgedrängt und wären versucht, die Hypotheken zu kündigen. Zu erwarten wäre auch ein weiterer Druck auf die Zinsen für Neuhypotheiken. Diese weisen heute schon Rekordhöhen auf.

Ein Mietzinsstopp ginge ausschliesslich zulasten der Vermieter. Er würde zu einem Rückgang der Neubautätigkeit und zur Vernachlässigung des Unterhaltes sowie zur Beschleunigung der Zweckentfremdung und einer Vergrösserung der Differenzen zwischen Alt- und Neumieten führen.

Der Bundesrat beantragt dem Parlament, mit einem dringlichen Bundesbeschluss die Hypothekarzinse der konjunkturpolitischen Preisüberwachung zu unterstellen. Diese Massnahme ist vorübergehend und auf drei Jahre befristet. Im Unterschied zur bestehenden Preisüberwachung soll nicht auf den Wettbewerb, sondern auf konjunkturelle Faktoren abgestellt werden.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Der Hypothekarzins für I. Althypothen ist zum viertenmal seit Anfang 1989 angestiegen. Er hat sich in nicht ganz zwei Jahren um 40 Prozent erhöht. Für viele Mieter bedeutet dies bis im Frühling 1991 eine Verteuerung der Mieten innerhalb von zwei Jahren um rund 22 Prozent. Diese Erhöhung ist um so mehr zu bedauern, als sie die Inflation zu einem Zeitpunkt antreibt, in dem die Anstrengungen der Nationalbank erste Früchte gezeigt haben.

Mit der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen ist als wichtigste Neuerung gegenüber der alten Regelung (Verordnung vom 10. Juli 1972 über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen; SR 221.213.11) der Überwälzungssatz von Hypothekarzins erhöhungen auf die Mietzinse um rund ein Drittel vermindert worden. Berechtigte unter der alten Verordnung eine Hypothekarzins erhöhung von $\frac{1}{4}$ Prozent in der Regel eine Mietzinserhöhung von 3 Prozent bei Hypothekarzins sätzen von über 6 Prozent, soll der Überwälzungssatz inskünftig nur mehr 2 Prozent betragen. Angesichts der vierten Hypothekarzinsrunde erweisen sich auch die neuen Sätze als zu wenig wirksam, um eine spürbare Verflachung der Mietzinsanstiege zu erhalten.

Unter Führung des Bundesamtes für Wohnungswesen wurde versucht, zwischen den Vermieter- und Mieterorganisationen eine einvernehmliche Lösung bezüglich der Frage der Überwälzung von Hypothekarzins erhöhungen in Form eines Rahmenmietvertrages zu finden; leider sind diese Bestrebungen gescheitert.

Doch nicht nur Mieter sind von den steigenden Hypothekarzins sätzen betroffen. Berührt werden nicht minder die Besitzer von Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen. Steigender Wohlstand, niedrige Zinssätze und günstige Finanzierungsangebote veranlassten manchen zum Erwerb eines Eigenheimes, das er sich plötzlich unter den veränderten Verhältnissen nicht mehr leisten kann.

Für den Bundesrat hat in der gegenwärtigen Konjunkturlage der Kampf gegen die Teuerung und die Inflation den Vorrang. Er empfindet deshalb dringende Massnahmen, um die Folgen der neuen Hypothekarzins erhöhungen einzudämmen, als unerlässlich.

12 Parlamentarische Vorstösse, Standesinitiative Genf

Folgende parlamentarische Vorstösse befassen sich mit der Problematik:

- 89.508 Motion Rechsteiner vom 15. 6. 89
Einführung der Mietzinskontrolle
- 89.514 Motion Leuenberger Moritz vom 15. 12. 89
Abkoppelung Mietzins vom Hypothekarzins
- 89.516 Motion Ziegler vom 20. 6. 89
Mietzinsmoratorium

Entkoppelung von Hypothekar- und Mietzinsen

Der Bundesrat empfiehlt, die Motion Rechsteiner abzulehnen, die drei andern Motionen in Postulate umzuwandeln.

Der Grosse Rat des Kantons Genf hat eine vom 6. März 1990 datierte Initiative eingereicht. Sie verlangt von den eidgenössischen Räten den Erlass von Gesetzesbestimmungen, die den für die Mietzinse massgeblichen Hypothekarzinssatz aufgrund des Durchschnitts der Hypothekarzinssätze der letzten fünf Jahre festlegen.

13 Die Lage auf dem Wohnungsmarkt

Wünschbar wäre an sich, dass sich die Mietzinse auf einem ausgeglichenen Markt von selbst regulieren würden, wie dies in der Motion der FDP-Fraktion zum Ausdruck kommt. Man muss sich aber andererseits bewusst sein, dass auch bei einem befriedigend funktionierenden Markt dem Hypothekarzinssatz grosse Bedeutung zukommen würde angesichts der hohen Hypothekarverschuldung von 376,8 Milliarden Franken (56 500 Fr. pro Kopf der Bevölkerung).

Leider befindet sich der Wohnungsmarkt im Ungleichgewicht. Einer stetigen Nachfrage nach Wohnungen und Geschäftsräumen (namentlich auf dem Dienstleistungssektor) steht ein quantitativ und qualitativ ungenügendes Angebot gegenüber.

Das ungenügende quantitative Angebot widerspiegelt sich in den Leerwohnungsziffern, die gesamtschweizerisch unter der ominösen Ziffer von 0,5 liegen, die man als Massstab zur Beurteilung zu nehmen pflegt, ob Wohnungsnot vorliegt oder nicht.

Nach Schätzungen von Fachleuten wohnen rund ein Drittel aller Haushaltungen in Wohnungen, die in qualitativer Hinsicht nicht zu genügen vermögen (überbelegte Wohnungen, zu teure Wohnungen, Räumlichkeiten in schlechter Wohnlage).

Die Nachfrage wird vor allem bestimmt durch die anhaltende Zunahme der Bevölkerung (zurzeit etwa 50 000 Menschen pro Jahr), Wohlstand und Vergrösserung der Arbeitsflächen (Zunahme zwischen 2 und 4% jährlich).

Es ist kaum damit zu rechnen, dass angebotsseitig kurzfristig wesentliche Änderungen auftreten werden. Die Verfügbarkeit an baureifem Land wurde in den letzten Jahren durch verschiedene Umstände – unter anderem Rückzonungen, mangelnde Erschliessung, Hortung – spürbar vermindert, was zu horrend gestiegenen Baulandpreisen beigetragen hat. Die für schweizerische Verhältnisse sehr hohen Kreditzinse wirken sich für den Wohnungsbau nachteilig aus; es ist damit zu rechnen, dass in Kürze keine neuen Mietwohnungen mehr gebaut werden, die freifinanziert werden müssen.

Nicht absehbar ist selbstverständlich, ob wegen der verschiedenen weltweiten Ungewissheiten (Nahost-Konflikt, Rezession in den USA, EG, Vereinigung von BRD und DDR) die schweizerische Wirtschaft sich rückläufig entwickeln

könnte, was insoweit zu Rückwirkungen auf dem Wohnungsmarkt führen würde, als bei einer Verflachung oder gar einem Absinken der Wachstumskurve sich die Nachfrage nach Wohnungen und Geschäftsräumen entsprechend verminderte.

Schliesslich sei in diesem Zusammenhang ganz allgemein darauf hingewiesen, dass die Situationen, wo ein ausgeglichener Wohnungsmarkt beobachtet werden kann, eher selten sind. Einerseits ist die Erstellung einer Wohnung recht kostspielig, so dass niemand geneigt ist, auf Vorrat zu bauen. Andererseits benötigt jeder Mensch Wohnraum; eine Wohnung ist somit ein Gut, auf das nicht einfach verzichtet werden kann.

14 Teuerung

Seit 1989 hält die Schweizerische Nationalbank an ihrer restriktiven Geldpolitik fest. Der Preisauftrieb schwächte sich ab. Die monatlichen Teuerungsraten fielen von 0,6 Prozent im Januar 1990 auf 0,1 Prozent im Juni und 0,0 Prozent im Juli 1990. Die Golfkrise änderte diese Entwicklung schlagartig; die Tendenz zur Teuerungsberuhigung schlug ins Gegenteil um. Die monatliche Teuerung stieg im August 1990 um 1,1 Prozent auf eine Jahresteuersatzrate von 6,1 Prozent.

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen will der Bundesrat zusätzliche Möglichkeiten zur Teuerungskämpfung einsetzen. Der Teuerungsauftrieb soll in den kommenden Monaten der Unsicherheit, der nur schwer voraussehbaren Ereignisse und der Zufälligkeiten nicht durch negative Auswirkungen der letzten Hypothekarzinsserhöhung verstärkt werden.

15 Zur Dringlichkeit

Die von den Banken Ende August 1990 eingeleitete vierte Hypothekarzinsserhöhung wirkt sich für die Eigentümer bereits auf den 1. November 1990 aus, für die Mieter auf Frühjahr 1991. Es sind deshalb sofortige Massnahmen erforderlich.

16 Vernehmlassungsverfahren

Angesichts der knappen verfügbaren Zeit konnte kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Die Kantone und die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sowie die politischen Parteien wurden zur konferenziellen Anhörung eingeladen.

17 Konzept der Massnahmen

171 Möglichkeiten

Für das Wohnungswesen ist zu bedenken, dass Kapitalmarktprobleme von andern Schwachstellen des Marktes zu trennen sind. Diese liegen weitgehend im

Bereich der Bodenpolitik, der Sozial- und der Fiskalpolitik; auch hier sind Verbesserungen nötig und werden diskutiert. Solche Massnahmen wirken jedoch mittel- und langfristig und stellen keine Alternative zur Bewältigung kurzfristiger Zinsprobleme dar. Zu beachten ist auch, dass primär zur Besorgnis Anlass nicht etwa die Veränderung des Zinsniveaus an sich gibt, sondern die Kurzfristigkeit der Ereignisse, welche die Anpassungsfähigkeit unseres Systems stark strapaziert und teilweise überfordert.

Welche Alternativen bieten sich für Sofortmassnahmen an?

a. *Einfrieren des Hypothekensatzes für Althypotheiken auf 6,5 Prozent*

Diese Massnahme träfe ausschliesslich die Banken und stellte ohne Berücksichtigung der effektiven Kostensituation einen schweren Eingriff in die Preisbildung dar. Sie wäre ordnungspolitisch bedenklich und müsste wahrscheinlich auf extrakonstitutionellem Weg durchgesetzt werden.

Am steigenden Zinsniveau selber änderte sich nichts. Insbesondere die Passivgelder müssten zur Sicherung des Mittelzuflusses für die Hypothekendarfinanzierung weiterhin zu hohen Marktsätzen verzinst werden. Das führte zur Verkleinerung der Zinsmarge. Die Banken würden auf alternative Kreditgeschäfte abgedrängt und wären versucht, die Hypotheken zu kündigen. Zu erwarten wäre auch ein weiterer Druck auf die Zinsen für Neuhypotheiken. Diese weisen heute schon Rekordhöhen auf. Weitere Zinssteigerungen würden hier vor allem der Bauwirtschaft schaden.

b. *Einführung der Preisüberwachung für Hypothekarzinsen*

Die Hypothekarzinsen würden einer konjunkturpolitisch begründeten Preisüberwachung unterstellt. Sie würde sich dadurch wesentlich von der Überwachung unterscheiden, die zurzeit zur Diskussion steht (BBl 1990 I 97), indem nicht Wettbewerbsverhältnisse, Kartelle und marktbeherrschende Positionen massgeblich wären, sondern die Teuerung und die Kostenentwicklung. Die Überwachung müsste sich entsprechend auf alle Unternehmer erstrecken, die Hypothekardarlehen gewähren.

Indessen gilt es zu bedenken, dass der Hypothekarzins letztlich das Ergebnis von Angebot und Nachfrage ist; abhängig ebenfalls vom generellen Zinsniveau und von der durchschnittlichen Verzinsung der Refinanzierungsmittel, der Zinsmarge, dem Risiko und dem Gewinn.

c. *Mietpreisstopp*

Alternativ oder ergänzend zur Hypothekarzinsüberwachung wäre es möglich, den geltenden «Überwälzungsmechanismus» temporär ausser Kraft zu setzen. Davon würden primär die Vermieter betroffen. Renditeeinbussen und partielle Liquiditätsengpässe wären die Folge. Zudem könnte damit dem Selbstnutzer von Wohneigentum nicht geholfen werden. Bei kurzfristigem Preisstopp wäre die wohnungswirtschaftliche Wirkung nicht allzu dramatisch, politisch aber äusserst brisant, da erst vor zwei Monaten die neue Überwälzungsregelung in Kraft getreten ist. Schon dieser erwuchs grosse Opposition. Auch ordnungspolitisch wäre die Massnahme problematisch. Mietzinskontrollen sind nach Ansicht des Bundesrates ungeeig-

nete Massnahmen. Sie reduzieren die Neubautätigkeit, führen zur Vernachlässigung des Unterhalts und zu Qualitätsverlusten, beschleunigen die Zweckentfremdung und Umnutzung von Wohnraum, verursachen wachsende Differenzen zwischen Alt- und Neuwohnungsmieten und anderes mehr.

Auch eine leichtere Form der Mietzinskontrolle, etwa in Form obligatorischer Kostenmieten, brächte im heutigen Zeitpunkt nichts, da Kapitalzinserhöhungen als kostensteigernde Elemente zu akzeptieren wären.

d. *Mietzinsmoratorium*

Das Mietzinsmoratorium entspricht einer kurzfristigen Mietzinskontrolle. Deren Bewertung ist unter Buchstabe c bereits erfolgt.

e. *Kapitalisierung der Hypothekarzins erhöhungen*

Diese Variante verzichtet auf Eingriffe in die Preisbildung und verschiebt lediglich die Fälligkeit von Zahlungen. Es entstehen keine Renditeeinbussen. Macht der Vermieter von der Möglichkeit Gebrauch, die Bank in die Kapitalisierung miteinzubeziehen, ergeben sich für ihn auch keinerlei Liquiditätsprobleme. Zudem wirkt sich die Massnahme nicht nur für Vermieter und Mieter, sondern auch für individuelle Wohnungs- und Hauseigentümer aus. Sie wird im übrigen schon heute von vielen Banken in Form von Zinsstufen-, Global- und weiteren Hypotheken angeboten.

Die Kurzfristigkeit der erforderlichen Massnahmen schliesst Interventionen mit längerer Vorbereitungszeit aus. Ein ausgeglichener Wohnungsmarkt böte aber Kapitalzinsschwankungen die geringste Angriffsfläche. Der Normalisierung des Marktes stehen jedoch angebotseitig insbesondere der Mangel an verfügbarem Bauland sowie unzweckmässige Zonenordnungen und Bauvorschriften entgegen.

Als Antwort auf die vierte Hypothekarzins erhöhung hat der Bundesrat die für die Versicherten der Pensionskasse der EVK und die Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals zur Verfügung gestellten Mittel zur Finanzierung von Wohneigentum verdoppelt. Mit diesem Signal will der Bundesrat die übrigen Personalvorsorgeeinrichtungen dazu bewegen, vermehrt Gelder in Hypothekaranlagen anzulegen und damit die Hypothekarzins situation mittelfristig zu entspannen. Die EVK wird künftig pro Jahr 6 Prozent – statt bisher 3 Prozent – der in der Staatsrechnung ausgewiesenen Rückstellungen als Darlehen zur Verfügung stellen dürfen, was einer Summe von über 750 Millionen Franken entspricht. Zudem wird der Liegenschaftsdienst der Eidg. Finanzverwaltung personell verstärkt, was eine raschere Gesuchsbehandlung erlauben wird.

Die mittelfristige Boden- und Wohnungspolitik des Bundes sieht weitere Massnahmen vor. Dazu gehören insbesondere:

- die angestrebte Revision des Raumplanungsgesetzes, die bezüglich Mobilisierung von Bauland und intensiverer Ausnutzung der vorhandenen Bausubstanz verschiedene Verbesserungen vorsieht,
- die bevorstehende Revision der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz, die für wirtschaftlich schwächere Haushalte und gemeinnützige Bauträger diverse Zusatzhilfen bringt,

- Vorkehren zur raschen Amortisation von Hypothekarschulden,
- die Vorbereitung eines weiteren Rahmenkredits für das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz,
- die vom Bund im Rahmen der Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes unterstützte Gründung spezifischer Anlagestiftungen und Emissionszentralen für gemeinnützige Bauträger,
- die Verlängerung und Verbesserung der Bundeshilfe für die Sanierung von Wohnungen im Berggebiet,
- die geplante Verbesserung der Nutzbarmachung der Vorsorgegelder für den individuellen Wohneigentumserwerb,
- die Bestrebungen zur Weiterentwicklung des Bodenrechts, in deren Zusammenhang auch fiskalische, zusätzliche raumordnungspolitische, eigentums-, finanz- und sozialpolitische Massnahmen diskutiert werden.

172 **Vorschlag**

Angesichts der Wohnungsmarktlage und im Bestreben, die Teuerungskämpfung der Schweizerischen Nationalbank zu unterstützen, schlägt der Bundesrat nach Abwägung der Möglichkeiten als Sofortmassnahmen vor, kurzfristig die Preisüberwachung für Hypothekarzinsen einzuführen.

Mit dem Bundesbeschluss über Teuerungskämpfungsmassnahmen im Bereich der Hypothekarzinsen kann der Bundesrat die Hypothekarzinsen für Wohn- und Geschäftsräume vorübergehend einer konjunkturellen Preisüberwachung unterstellen, welche Missbräuche verhindert. Die Preisüberwachung obliegt dem Preisüberwacher; sie richtet sich nach den einschlägigen Artikeln des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (PüG; SR 942.20). Für die Beurteilung des Missbrauchs ist vor allem die Kostenentwicklung massgebend.

2 **Besonderer Teil**

21 **Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Bundesbeschlusses über Teuerungskämpfungsmassnahmen im Bereiche der Hypothekarzinsen**

Artikel 1 Grundsatz

Im Grundsatzartikel wird festgehalten, dass der Bundesbeschluss

- der Teuerungskämpfung dient,
- vorübergehenden Charakter hat,
- die Hypothekarzinsen betrifft,
- Wohn- und Geschäftsbauten einschliesst und
- eine konjunkturpolitische Preisüberwachung anordnet.

Für die Preisüberwachung sollen sinngemäss eine Reihe von Bestimmungen des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (PüG; SR 942.20) zur Anwendung gelangen. Es handelt sich um

- Artikel 3 Absatz 2 (Unterstellung des Preisüberwachers unter das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement),

- Artikel 4 (Beobachtung der Zinsentwicklung; Verhinderung missbräuchlicher Zinserhöhungen und -beibehaltungen),
- Artikel 5 Absatz 1 (Zusammenarbeit mit den interessierten Kreisen),
- Artikel 6–11 (Verfahrensbestimmungen; soweit möglich einvernehmliche Regelung und nur subsidiär Verfügungen),
- Artikel 18–22 (Mitwirkung von Dritten; Amts- und Geschäftsgeheimnis; Verfahren und Rechtsschutz).

Anders als nach dem PüG soll der Missbrauch nicht nach wettbewerbspolitischen Beurteilungskriterien erfasst werden (Art. 13 PüG), sondern nach konjunkturpolitischen. Die vorliegende Preisüberwachung lässt sich insofern mit jener vergleichen, welche in den Jahren 1972–1978 gehandhabt worden ist und der Teuerungskämpfung diente (vgl. die Übersicht in der Botschaft vom 9. September 1981 zur Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise»; BBl 1981 III 342 ff.). Sie unterscheidet sich von der Preisüberwachung nach dem PüG in der Methode und im persönlichen Geltungsbereich. Im Blickpunkt stehen nicht die Wettbewerbsverhältnisse, kartellistische Vereinbarungen und marktmächtige Positionen, sondern konjunkturell bedingte Faktoren, das heisst die Teuerung und die Kostenentwicklung. Die konjunkturell begründete Preisüberwachung braucht sich anders als die wettbewerbspolitisch motivierte nach dem PüG sodann nicht auf Kartelle und ähnliche Organisationen zu beschränken, sondern kann sich auf alle Unternehmen erstrecken, welche Hypotheken gewähren. Es braucht mithin nicht abgeklärt zu werden, ob Kartelle oder ähnliche Organisationen bestehen.

Die vorgeschlagene konjunkturpolitische Preisüberwachung wird Erhöhungen der Hypothekarzinse gegen längerfristig wirkende Marktkräfte nicht verhindern können. Das ist auch nicht ihr Ziel. Angestrebt wird vielmehr lediglich (aber immerhin), dass allfällig gerechtfertigte Erhöhungen nicht früher als nötig vorgenommen werden, damit nicht in ungerechtfertigter Weise zusätzliche Teuerungsimpulse ausgelöst werden. Diese Elemente werden für die Bestimmung des missbräuchlichen Verhaltens bei der Erhöhung und Beibehaltung von Hypothekarzinsen massgebend sein.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass der Bundesrat in seiner Botschaft vom 27. November 1989 zur Volksinitiative «zur Überwachung der Preise und der Kreditzinsen» und zur Revision des Preisüberwachungsgesetzes (BBl 1990 I 97 ff. und 118) den Einbezug der Kreditzinsen in den Geltungsbereich des PüG vorgeschlagen hat. Jener Vorschlag wird durch den hier vorliegenden nicht berührt. Die beiden Preisüberwachungen haben selbständige Bedeutung und sind voneinander unabhängig. Der Einbezug der Kreditzinsen in das PüG wird mit anderen Worten durch die Einführung einer zeitlich befristeten konjunkturpolitischen Preisüberwachung für die Hypothekarzinsen in keiner Weise hinfällig.

Artikel 2 Zeitlicher Geltungsbereich

Anlass für die vorgeschlagene Preisüberwachung ist die vierte Hypothekarzinserhöhung, welche die Sätze für Althypotheken über 6,5 Prozent hinausheben wird. Diese Erhöhung wird nach den dem Bundesrat vorliegenden Informationen frühestens auf den 1. November 1990 wirksam. Der zeitliche Geltungsbe-

reich ist so angesetzt (Inkrafttreten am 1. Okt. 1990), dass diese Erhöhung erfasst wird. Im übrigen kann der Preisüberwacher auch bisherige Hypothekarsätze auf ihre Rechtfertigung hin überprüfen sowie verfolgen, ob die Rechtfertigung für allenfalls seit dem Inkrafttreten dieser Preisüberwachung erhöhte Sätze später dahinfällt. Gegebenenfalls kann er eine Herabsetzung verlangen.

Der Bundesrat soll die Preisüberwachung aufheben müssen, sobald sich die Teuerung beruhigt hat. Damit wird der konjunkturpolitische Charakter der Preisüberwachung unterstrichen.

Artikel 3 Berichterstattung

Mit Rücksicht darauf, dass die Preisüberwachung eine erhebliche Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit der Hypothekargläubiger, vor allem der Banken, ist, soll der Bundesrat der Bundesversammlung periodisch in kurzen Abständen, das heisst halbjährlich, Bericht über die Entwicklung erstatten. Derweise wird die Gewähr dafür erhöht, dass die Massnahmen nur so lange in Kraft bleiben, als es die Umstände erfordern.

Artikel 4 Auskunftspflicht

Der Preisüberwacher ist auf Auskünfte angewiesen, um seine Aufgaben sachkundig wahrzunehmen. Zu diesem Zwecke muss ihm das Recht eingeräumt werden, bei Hypothekargläubigern und -schuldern sowie bei Mietern alle erforderlichen Auskünfte einzuholen und die Vorlage von Urkunden zu verlangen.

Artikel 5 Strafbare Handlungen

Es erscheint als unerlässlich, Widerhandlungen gegen Verfügungen des Preisüberwachers strafrechtlich zu ahnden. Für das Strafmass orientiert sich die Bestimmung an den entsprechenden Vorschriften des PüG (Art. 23 und 24).

Artikel 6 Strafverfolgung und Beurteilung

Mit Bezug auf die Strafverfolgung und die Beurteilung soll das Verwaltungsstrafrecht zur Anwendung gelangen. Dies entspricht der Regelung im PüG (Art. 25).

Artikel 7 Vollzug

Der Vollzug wird dem Bundesrat und dem Preisüberwacher übertragen. Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

Artikel 8 Schlussbestimmung

Hier ist festzuhalten, dass der Bundesbeschluss allgemeinverbindlich ist und gestützt auf Artikel 89^{bis} Absatz 1 BV für dringlich erklärt werden muss. Er ist dem fakultativen Referendum zu unterstellen und zeitlich zu befristen. Der Bundesrat erachtet eine Befristung auf Ende September 1993, das heisst eine Geltungsdauer von drei Jahren, für ausreichend.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Bundesbeschluss über Teuerungsbekämpfungsmassnahmen im Bereich der Hypothekarzinsen wird für das Büro des Preisüberwachers eine Mehrbelastung zur Folge haben. Es wird unumgänglich sein, mindestens vorübergehend den Personalbestand zu erhöhen.

Für die Kantone und Gemeinden wird keine Mehrbelastung entstehen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991 (BBl 1988 I 395) nicht angekündigt.

5 Europäisches Recht

In der EG liegen Massnahmen im Bereich der Finanz- und der Konjunkturpolitik sowie des Wohnungswesens in der autonomen Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Auch im EWR wird diese Kompetenz bei den Mitgliedstaaten bleiben und die Autonomie der Schweiz nicht berühren.

6 Rechtsgrundlagen

61 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 31^{quinquies} Absätze 1 und 2 BV. Danach kann der Bund, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen im Geld- und Kreditwesen treffen. Diese Massnahmen können nach Absatz 1 insbesondere der Teuerungsbekämpfung dienen. Vorliegend geht es um solche Massnahmen.

Erhöhungen des Hypothekarzinses beeinflussen in unserm Land wegen der hohen Hypothekarverschuldung die Mietzinse wesentlich. Die Anhebung des Hypothekarzinses von 5 auf 6,5 Prozent hat einen massiven Teuerungsschub ausgelöst. Im Bestreben, die Teuerung niedrig zu halten, erscheint es unter den gegebenen Umständen notwendig, den Hypothekarzins und seine Entwicklungen zu überwachen und gegen allfällige missbräuchliche Erhöhungen einzuschreiten. Deshalb erscheinen Eingriffe bei den Hypothekargläubigern als verfassungsmässig begründbar und sind zu verantworten.

Mit der Preisüberwachung gelangt man in den Bereich von Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit der Hypothekargläubiger, vor allem der Banken, die sich mindestens nach einem Teil der Rechtslehre als Abweichungen qualifizieren. Derart schwerwiegende Beschränkungen unterliegen besonders hohen Anforderungen mit Bezug auf die Verhältnismässigkeit. Der Bundesbeschluss ist daher zum vorneherein zeitlich zu befristen. Es darf davon ausgegangen werden, dass die auf Geldwertstabilität ausgerichtete Geldpolitik der Schweizeri-

schen Nationalbank die Teuerung in absehbarer Zeit wieder vermindern wird. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Teuerungsimpulse vom Ausland her auftreten können, gegen welche die Geldpolitik nicht wirksam sein kann. Zu denken ist zurzeit namentlich an den Teuerungsschub im Bereich der Erdölpreise.

Um den vorübergehenden Charakter der Preisüberwachung zu unterstreichen und dem Verhältnismässigkeitsgebot in optimaler Weise zu entsprechen, begnügt sich der Bundesbeschluss nicht mit der Festsetzung einer auf drei Jahre beschränkten, kurzen Geltungsdauer, sondern verpflichtet den Bundesrat überdies, die Massnahmen aufzuheben, sobald sich die Teuerung beruhigt hat.

62 **Rechtsform**

Die zeitliche Befristung der Massnahmen ruft der Rechtsform des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses (Art. 6 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes; SR 171.11).

Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse können nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 BV für dringlich erklärt werden, wenn sie zeitlich und sachlich dringlich sind. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt. Die von den Banken Ende August eingeleitete vierte Hypothekarzinserrhöhung erfordert sofortige Massnahmen.

63 **Anhörung**

Gemäss Artikel 32 Absätze 2 und 3 BV sind die Kantone und zuständigen Organisationen der Wirtschaft vor Erlass von Ausführungsgesetzen nach Artikel 31^{quinqüies} BV anzuhören. Diese Anhörung hat kurzfristig, konferenziell am 7. September 1990 unter Beizug der politischen Parteien stattgefunden. Ihr Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Mehrzahl der Teilnehmer befürwortete rasche Vorkehren zur Entspannung des Wohnungsmarktes.
- Mit einer Ausnahme erklärten sich die Kantonsvertreter ausserstande, angesichts der kurzen Bedenkzeit abschliessend zum Entwurf Stellung nehmen zu können, ihre Haltung war skeptisch bis ablehnend; nur der Vertreter des Kantons Solothurn stimmte grundsätzlich zu.
- Die Vertreter der Banken, der Bauwirtschaft und der Immobilienkreise lehnten den Vorschlag ab.
- Zurückhaltend äusserten sich die Vertreter der Hauseigentümer, die geneigt schienen, der Hypothekarzinsüberwachung mit Vorbehalten zuzustimmen.
- Die Vertreter auf Mieterseite stimmten zu.
- Von den anwesenden Vertretern der politischen Parteien äusserten sich die SPS positiv; die SVP, die LPS und die Schweizer Autopartei lehnten ab, und die FDP zeigte sich zurückhaltend und skeptisch.

Leerstehende Wohnungen am 1. Juni 1990 nach Kantonen und nach Wohnräumen

Anhang

Kantone	Wohnbevölke- rung 1980	Gesamtwoh- nungsbestand (approximativ) 31. Dez. 1989	Leerstehende Wohnungen									Leerwoh- nungsziif- ern in %
			Total	mit ... Wohnräumen						darunter in		
				1	2	3	4	5	6 und mehr	Einfami- lienhäusern	Neubauten (bis zwei- jährig)	
ZH	1 122 839	525 123	588	26	61	143	188	113	57	131	202	0,111
BE	912 091	430 985	1 155	48	158	403	357	157	32	188	431	0,267
LU	296 159	126 998	304	8	27	69	105	63	32	83	122	0,239
UR	33 883	13 950	30	2	2	6	9	3	8	7	3	0,215
SZ	97 354	43 772	68	3	16	12	24	5	8	20	17	0,155
OW	25 865	13 247	22	3	2	8	4	5	0	3	3	0,166
NW	28 617	13 429	45	1	12	14	13	4	1	1	19	0,335
GL	36 718	17 677	107	1	11	18	37	35	5	58	10	0,605
ZG	75 930	32 599	82	2	8	16	25	16	15	30	37	0,251
FR	185 246	80 504	411	14	33	119	152	66	27	110	265	0,510
SO	218 102	95 909	609	34	79	204	182	93	17	136	219	0,634
BS	203 915	102 754	175	32	27	53	38	15	10	7	35	0,170
BL	219 822	97 490	150	2	11	30	44	49	14	0	73	0,153
SH	69 413	31 673	162	17	11	61	41	22	10	29	25	0,511
AR	47 611	22 840	27	3	6	4	3	7	4	9	2	0,118
AI	12 844	5 344	48	0	5	9	18	14	2	8	1	0,898
SG	391 995	176 569	688	85	102	181	208	66	46	83	174	0,389
GR	164 641	110 592	465	39	101	176	101	38	10	76	156	0,420
AG	453 442	199 683	526	13	29	102	168	169	45	236	246	0,263
TG	183 789	82 178	417	18	42	97	131	98	31	121	158	0,507
TI	265 899	159 341	2 279	320	440	726	590	144	59	145	534	1,430
VD	528 747	281 466	2 301	157	395	706	515	385	143	343	1227	0,817
VS	218 707	148 837	1 367	162	254	529	323	74	25	82	437	0,918
NE	158 368	76 026	499	33	55	149	185	69	8	75	200	0,656
GE	349 040	181 224	795	69	101	119	103	131	272	355	264	0,438
JU	64 986	27 663	189	7	29	62	63	15	13	41	53	0,683
Gesamttotal	6 366 023	3 097 873	13 509	1099	2017	4016	3627	1856	894	2377	4913	0,436
Quelle: Bundesamt für Statistik												

Bundesbeschluss über Teuerungsbekämpfungsmassnahmen im Bereich der Hypothekarzinsen

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 31^{quinquies} Absätze 1 und 2 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 10. September 1990¹⁾,
beschliesst:

Art. 1 Grundsatz

¹ Die Hypothekarzinsen für Wohn- und Geschäftsräume werden zur Teuerungs-
bekämpfung vorübergehend einer konjunkturpolitischen Preisüberwachung un-
terstellt, welche Missbräuche verhindert.

² Die Preisüberwachung obliegt dem Preisüberwacher; sie richtet sich sinngemäss nach den Artikeln 3 Absatz 2, 4, 5 Absatz 1, 6–11 sowie 18–22 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985²⁾. Für die Beurteilung des Missbrauchs sind die konjunkturelle Lage, die Teuerung und die Kostenentwicklung massgebend.

Art. 2 Zeitlicher Geltungsbereich

¹ Die Preisüberwachung gilt für alle Hypothekarzinserhöhungen, die nach dem Inkrafttreten dieses Beschlusses wirksam werden.

² Der Bundesrat hebt die Preisüberwachung auf, sobald sich die Teuerung beruhigt hat.

Art. 3 Berichterstattung

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung halbjährlich Bericht über die Entwicklung der Verhältnisse auf dem Hypothekarmarkt und über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Preisüberwachung, insbesondere auf die Entwicklung der Bautätigkeit.

¹⁾ BBl 1990 III ...

²⁾ SR 942.20

Art. 4 Auskunftspflicht

Hypothekargläubiger und -schuldner sowie Mieter sind verpflichtet, dem Preisüberwacher alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

Art. 5 Strafbare Handlungen

¹ Wer vorsätzlich den Verfügungen des Preisüberwachers zuwiderhandelt, wird mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft.

² Wer vorsätzlich die Auskunftspflicht verletzt, wird mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft.

Art. 6 Verfolgung und Beurteilung strafbarer Handlungen

¹ Für die Verfolgung und Beurteilung der strafbaren Handlungen gilt das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht¹⁾.

² Verfolgende und urteilende Verwaltungsbehörde ist das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement.

Art. 7 Vollzug

¹ Der Bundesrat und der Preisüberwacher sind mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

² Der Bundesrat erlässt die Ausführungsvorschriften.

Art. 8 Schlussbestimmungen

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

² Er wird nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung für dringlich erklärt und tritt am 1. Oktober 1990 in Kraft.

³ Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 30. September 1993.

Botschaft zum Bundesbeschluss über Teuerungskämpfungsmassnahmen im Bereich der Hypothekarzinsen vom 10. September 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1990
Date	
Data	
Seite	405-419
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 548

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.