

Referat Christian Dandrès, Asloca Geneve

Ich danke dem Mieterinnen- und Mieterverband Zürich für diese Einladung, die es mir ermöglicht, die Instrumente des Mieter*innenschutzes in Genf vorzustellen. Ich möchte gleich zu Beginn betonen, dass jeder Fortschritt in diesem Bereich dank der Mobilisierung der Mieter*inneninnen und Mieter*innen, organisiert durch die ASLOCA (Association des locataires) und mit der Unterstützung anderer Verbände wie insbesondere der Mouvement populaire des familles und der AVIVO (Vereinigung zur Verteidigung der Rentnerinnen und Rentner), erreicht wurde. Dieser Schutz wird fast ständig von den Immobilienkreisen und ihren politischen Vertretern im Grossen Rat angegriffen. Die ASLOCA muss daher mehrmals pro Legislaturperiode das Referendum ergreifen.

Heute werden im Grossen Rat drei Gesetzesentwürfe diskutiert, die darauf abzielen, den Kündigungsschutz abzubauen (den es seit 1985 in Genf gibt, aber schon früher im Kanton Waadt), Grundstücke in öffentlichem Besitz zu privatisieren, deren Erhalt die ASLOCA durchgesetzt hatte, und in einem grossen Perimeter im Herzen der Stadt (PAV – <https://www.ge.ch/dossier/praille-acacias-vernets-pav>) Mietwohnungen durch Eigentumswohnungen zu ersetzen. Im Februar wird eine Volksabstimmung stattfinden, nachdem die ASLOCA das Referendum gegen eine Verschärfung der Zugangsbedingungen für Sozialwohnungen ergriffen hat.

Diese Angriffe auf dem politischen Terrain haben ihre Entsprechung auf dem administrativen Terrain. Die staatlichen Stellen, die für die Anwendung der Mieterschutzgesetze zuständig sind, erhielten seit 2005 von einem Regierungsrat, der zuvor Generalsekretär des Immobilien- und Hauseigentümergebäudes (Chambre genevoise immobilière) war, ganz besondere Anweisungen. Diese Ausrichtung wurde seither nicht grundlegend in Frage gestellt. Zwischen den Spitzen der Verwaltung den Immobilienentwicklern sowie den Vermietern besteht weiterhin eine grosse Nähe.

Diese Vorbemerkung ist notwendig, um zu verstehen, in welchem Kontext und wie die Gesetze zum Schutz der Mieter*innen und des preisgünstigen Wohnraums angewendet werden - oder eben nicht oder nur teilweise angewendet wurden.

Ich werde zunächst die Vorschriften zum Bauwesen vorstellen, dann die Vorschriften zum Schutz des Mietwohnungsbestands und abschließend einige zukunftsweisende Bemerkungen machen.

1) Bau von Wohnungen zu erschwinglichen Mieten

- a. Der Schutz ist ein zentraler Bestandteil der Genfer Raumplanung. Wenn Areale für den Bau verfügbar gemacht werden (Änderung des Bau- und Zonenordnung), kann das Parlament für die betroffenen Gebiete einem sogenannten "Entwicklungsregime" (Entwicklungszone) unterstellen, das insbesondere eine Planung der öffentlichen Einrichtungen, eine Mindestwohnungsdichte, die Anteile von Sozialwohnungen und von Mietwohnungen im Verhältnis zu Mietwohnungen ohne Mietzinskontrolle und Eigentumswohnungen vorsieht. Die Entwicklungszone ist im Allgemeinen Gesetz über die Entwicklungszonen (Loi générale sur les zones de développement, LGZD) geregelt, das seit 1957 besteht. Der Kanton Genf erlebte schon damals ein starkes Bevölkerungswachstum und befürchtete eine Zunahme der Immobilienspekulation. Das Gesetz wurde vor allem verabschiedet, um den Bau von preisgünstigem Wohnraum sowie von qualitativ hochwertigen und gut ausgestatteten Neubaugebieten zu ermöglichen.
- b. Speziell in Bezug auf die Frage des preisgünstigen Wohnraums legt das LGZD ein Leitprinzip fest: Neue Wohnungen (Miet- oder Eigentumswohnungen) in Entwicklungszonen müssen *«dem überwiegenden Bedarf des allgemeinen Interesses»* entsprechen (*«besoins prépondérant d'intérêt général»* Art. 5).

Dieses Prinzip gilt sowohl für Miet- als auch für zum Verkauf vorgesehene Eigentumswohnungen. Das Gesetz stellt klar, dass dieser Grundsatz sowohl die Anzahl als auch die Art der Wohnungen (Größe, Qualität usw.) und die Mieten oder Verkaufspreise betrifft.

- In Anwendung dieses Grundsatzes legt das LGZD (Art. 4A) die Anteile der Wohnungstypen fest: 1/3 Sozialwohnungen, 1/3 Mietwohnungen zu freien Mieten, 1/3 Wohnungen ohne Zweckbindung. In der Regel wird das letzte Drittel in Eigentumswohnungen realisiert.
Diese Verhältnisse wurden im letzten Sommer vom Grossen Rat angenommen, nach einer politischen Einigung, bei der die ASLOCA eine zentrale Rolle spielte. Zuvor, d.h. zwischen 2009 und 2020, beschränkte sich das Gesetz darauf, ein Minimum an Sozialwohnungen vorzuschreiben, während der Rest den Bauträgern zur freien Verfügung stand. Dies hatte zur Folge, dass die Immobilienkreise in einigen Gebieten bis zu 70% der Wohnungen als Eigentumswohnungen errichteten. Diese vom Gesetz erlaubten Praktiken verschärften die Wohnungskrise, da über 80% der Genfer Haushalte trotz der kontrollierten Preise nicht die Möglichkeit haben, eine Eigentumswohnung zu kaufen. Als die Immobilienkreise dieses ungerechte System verlängern wollten, ergriff der ASLOCA ein Referendum und erzwang dann die Aufnahme von Verhandlungen, die zu dieser Drittelquote führten.
 - Das LGZD führt eine Kontrolle und Begrenzung der Mieten und Verkaufspreise von Eigentumswohnungen ein. Mit der Baugenehmigung legt der Staat (Kanton) einen Mietspiegel mit oder Verkaufspreise auf der Grundlage eines Finanzplans fest. Der Preis für den Erwerb des Grundstücks, der Gewinn der Projektentwickler und die Baukosten werden im Finanzplan beschränkt. Die Grundsätze sind festgelegt und werden vom Kanton veröffentlicht (<https://www.ge.ch/logements-controles-documentation-professionnels/pratiques-administratives-relatives-aux-logements-controles>). Diese Kontrolle dauert zehn Jahre.
 - Die Bauträger organisierten sich, um das Gesetz zu umgehen, um weiterhin mit diesen Wohnungen spekulieren zu können.
Das Manöver bestand darin, Eigentumswohnungen zu bauen (bis zu 70% der Sektoren), sie in ihrem Eigentum oder dem ihrer Verwandten zu behalten, sie zehn Jahre lang zu vermieten, dann den Mieter*innen*innen zu kündigen und die Wohnungen ohne Kontrolle weiterzuverkaufen. Die Eigentümer nutzten die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die die Kündigung eines Mietvertrags nicht als missbräuchlich ansieht, um eine leere Wohnung teurer zu verkaufen, als dies im vermieteten Zustand möglich wäre.
Diese Spekulation sorgte für einen Skandal und schockierte sogar die Reihen der ehemaligen Freisinnigen Partei (FDP). Der letzte Staatsrat dieser Partei, Herr Longchamp, hatte daraufhin dem Grossen Rat ein Gesetz vorgeschlagen, damit diese Eigentumswohnungen nur von denjenigen gekauft werden können, die die Absicht haben, darin zu wohnen, und nicht an Personen, die die Wohnungen durch Vermietung als Kapitalanlage nutzen.
Der Grosse Rat lehnte dieses Gesetz unter dem Druck der Immobilienlobby ab, woraufhin es von einem Komitee, das der ASLOCA sehr nahe steht (Samapti Keller, Jurgén Keller, Vincent Tournier, Carlo Sommaruga, Alberto Velasco) in Form einer Volksinitiative wieder aufgenommen wurde. Diese Initiative wurde bei der Behandlung durch das Kantonsparlament ohne Volksabstimmung angenommen.
- c. Das LGZD ist ein zentrales Instrument zum Schutz der Einwohner vor Immobilienspekulation. Wie oben erwähnt, scheitert seine Anwendung jedoch manchmal an der Leitung der mit der Anwendung beauftragten Verwaltungsabteilungen. Die Verwaltungspraxis, die festlegt, was

in den Finanzplänen zulässig ist, d.h. was von den künftigen Mieter*innen und Eigentümern bezahlt werden kann, ist zu grosszügig zugunsten der Bauträger und bestimmter Grundstückseigentümer ausgestaltet.

Das Mitspracherecht der Vereinigungen, die die Interessen der zukünftigen Bewohner/innen vertreten, ist in der Praxis nicht gegeben. Im Gegensatz zu dem im LDTR (Loi sur les démolitions, transformation et rénovations de maisons d'habitations, siehe nächsten Abschnitt) vorgesehenen Beschwerderecht für die ASLOCA ist im LGZD nichts dergleichen zu finden.

2) Aufrechterhaltung des Bestands an erschwinglichen Mietwohnungen

a. Das Genfer Recht enthält ein weiteres Gesetz zum Schutz des Mietwohnungsbestands: das Gesetz über Abbruch, Umbau und Renovierung von Wohnhäusern (Loi sur les démolitions, transformation et rénovations de maisons d'habitations, LDTR).

Das LDTR ist das wichtigste Gesetz zum Schutz der Mieter*innen in Genf. Es ist das Ergebnis von Mieter*innenkämpfen, die von der ASLOCA und den Bewohnervereinigungen organisiert wurden, um auf die vielfältigen Formen der Spekulation in der Vergangenheit zu reagieren. Sie wurde im Laufe der Zeit durch Volksinitiativen der ASLOCA weiter ausgebaut.

Sie ist der Gegenstand der wichtigsten politischen und gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Wohnungsfrage in Genf. Man kann ohne Übertreibung davon ausgehen, dass im Grossen Rat seit mindestens einem Jahrzehnt immer mindestens ein Gesetzesentwurf in der Beratung war, der darauf abzielte, einen Teil dieses Schutzes abzubauen.

Seit dem Ende des Jahrzehnts 2000-2010 wird sie von der rechtskonservativen Immobilienlobby im Namen der Umwelt angegriffen. Die Argumentation ist in etwa dieselbe, die der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt derzeit gegen die Wohnschutzinitiative verwendet (siehe Interview mit Beat Jans vom 19.11.2021 in der Luzerner Zeitung <https://www.luzernerzeitung.ch/basel/basel-stadt/wohnschutz-initiative-regierungspraesident-jans-initiative-gefaehrdet-basels-ziele-beim-klimaschutz-ld.2216244?reduced=true>). Die Argumentation ist, dass eine vorübergehende Begrenzung der Mietzinsaufschläge für Mieter*innen in renovierten Gebäuden die Eigentümer davon abhalten würde, energetische Arbeiten durchzuführen.

Ich erlaube mir einen kurzen Einschub.

Dieses Argument nicht nur falsch, wenn man eine soziale und ökologischen Perspektive verfolgt, sondern auch politisch gefährlich. Der grösste Teil des Genfer Immobilienbestands befindet sich im Besitz von sogenannten institutionellen Vermietern (Banken, Versicherungen, Immobilienfonds, Fonds für die berufliche Vorsorge usw.). Diese Vermieter versuchen, in Beton zu investieren, mit dem sie ohne jegliches Risiko ausgezeichnete Renditen erzielen können, während die Nationalbank (SNB/SNB) Negativzinsen erzwingt und Bundesanleihen praktisch keinen Ertrag abwerfen.

Die Klimapolitik zur Bekämpfung des Mieter*innenschutzes zu nutzen, ist im Übrigen der beste Weg, um die Bevölkerung dazu zu bringen, die Umweltpolitik abzulehnen.

Der Teil des LDTR, der das Verbot des Verkaufs einzelner Wohnungen eines vermieteten Mehrfamilienhauses nach Überführung ins Stockwerkeigentum betrifft, stammt aus dem Jahr 1985. Zuvor ist mehrere Jahre lang mit diesem Instrument spekuliert worden (congé-vente – Kündigung im Hinblick auf einen Verkauf).

- a) Das LDTR enthält mehrere Teile und ist sehr breit anwendbar, da es sich auf Wohnraum in öffentlicher oder privater Hand bezieht. Ich beschränke mich auf zwei Teile:

- die Kontrolle und Begrenzung von Mieterhöhungen nach Bauarbeiten und
 - den Verkauf von Mietshäusern nach Zerlegung in Einzelteile (Stockwerkeigentumseinheiten).
- b) Zur Kontrolle und Begrenzung der Mietzinse nach Bauarbeiten: Das LDTR ergänzt das Mietrecht in zweierlei Hinsicht (Kontrolle der Mietzinse, Art 14 VMWG Mehrleistungen des Vermieters).

Das Gesetz (LDTR) sieht einen Mechanismus zur automatischen Kontrolle der Mieten nach Bauarbeiten vor. Damit wird das mietrechtliche System des Schutzes vor übersetzten Mieten des Obligationenrechts überwunden, das nur auf Initiative der Mieter*innen und im Nachhinein erfolgt. Der Staat legt die Mietzinse, die der Vermieter nach der Renovation erwarten kann, zum Zeitpunkt der Erteilung der Renovationsbewilligung fest.

Die Berechnung, die der Staat vornimmt, übernimmt die Elemente von Art. 14 VMWG.

Hinzu kommt eine Mietobergrenze für Wohnungen, die zurzeit auf 3'405 Franken pro Zimmer und Jahr festgelegt ist. Mietenzinse, die diesen Betrag übersteigen, können im Prinzip nicht erhöht werden. Dieser Betrag wird vom Staatsrat auf der Grundlage einer Berechnung, die an den Genfer Medianlohn gebunden ist, festgelegt. Im Jahr 2009 wurde diese Obergrenze um 10 CHF pro Zimmer und Jahr angehoben, wenn der Vermieter energetische Sanierungen durchführt.

Diese Obergrenze ist höher für neu erstellte Dachwohnungen in und für Ersatzneubauten.

Die Dauer der Kontrolle beträgt je nach Umfang der Arbeiten 3, 5 oder 10 Jahre.

- c) Das LDTR sieht auch einen Schutz des Mietwohnungsbestands gegen den Verkauf von Gebäuden in Einzelteilen vor.

Es verbietet dem Eigentümer eines Gebäudes, die Wohnungen einzeln zu verkaufen. Damit soll verhindert werden, dass für einzelne Wohnungen zu hohe Preise bezahlt werden. In der Praxis sind diese Geschäfte äusserst lukrativ, da sie es ermöglichen, Gebäude für weit mehr als das Doppelte des ursprünglich bezahlten Preises zu verkaufen. In den meisten Fällen gehen diese Verkäufe mit der Kündigung des Mietvertrags der aktuellen Mieter*innen einher.

Das LDTR sieht vor, dass ein Gebäude grundsätzlich nur als Ganzes verkauft werden kann. Dies gilt nicht für Gebäude, die schon im Stockwerkeigentum errichtet wurden.

Das LDTR verhindert damit, dass die Zahl der Mietwohnungen abnimmt und sich die Wohnungskrise deshalb verschärft. Es bewahrt den Bestand an preisgünstigen Wohnungen, da es sich bei den Wohnungen, die Ziel von Verkäufen sind, meist um solche mit preisgünstigen Mieten handelt. Dies weil der Vermieter in der Regel keine Wohnungen verkauft, mit der er eine hohe Rendite erzielt.

Hervorzuheben ist, dass auch die Umsetzung des Schutzes vor einem Ausverkauf nach Zerlegung eines Mehrfamilienhauses in Stockwerkeigentumseinheiten durch die kantonale Verwaltung sehr problematisch ist. Das LDTR sieht jedoch ein Beschwerderecht der ASLOCA gegen Verkaufsgenehmigungen vor, das es der ASLOCA ermöglicht, eine gewisse Aufsicht über die Tätigkeit der Verwaltung auszuüben, ohne die das Gesetz in den letzten 15 Jahren wahrscheinlich nur wenig Wirkung gehabt hätte. Der Regierungsrat, der das Gesetz initiiert hatte, Christian Grobet, wendete das Gesetz in den 1980er Jahren sehr kompromisslos an, sein Nachfolger Laurent Moutinot ebenfalls.

- d. Auf Leerkündigungen, von denen viele Mieterinnen und Mieter in der Deutschschweiz betroffen sind, hat das LDTR einen indirekten Effekt. Es verhindert viele Kündigungen im Zusammenhang mit Renovationsarbeiten. Vermieter verzichten in der Regel auf solche Kündigungen, weil sie wissen, dass das Gebäude nach der Renovation einer befristeten Mietpreiskontrolle unterworfen wird.

Denkanstösse

Die politischen Herausforderungen im Kampf für das Klima stellen das LDTR in den Mittelpunkt einer politischen Auseinandersetzung. Die rechtskonservative Immobilienlobby versucht, das Engagement der Bevölkerung für die Umwelt zu nutzen, um die Profite der Vermieter noch ein wenig mehr zu steigern.

Die Klimapolitik kann nur deshalb zu Lasten der Mieter*innen gehen, weil das Bundesrecht den Vermietern sowohl bei Mieterhöhungen als auch bei Kündigungen einen zu großen Spielraum lässt. Lösungen müssen auf Bundesebene und in den Kantonen gefunden werden.

Der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband hat mehrere Verbesserungen zum Schutz vor Mietzinserhöhungen (21.469 - Parlamentarische Initiative Badran. Periodische Revisionspflicht der Rendite auf Mieteinnahmen bei Wohnimmobilien zur Sicherstellung des gesetzlichen Zustands) und missbräuchlichen Mietzinsen eingereicht. Konkret zur Frage der Renovationsarbeiten schlagen Michaël Töngi und der Unterzeichnende vor, den Anteil der Kosten, den der Vermieter auf die Mieter*innen überwälzen kann, zu überprüfen (21.471 - Parlamentarische Initiative Töngi Mietrechtliche Überwälzungssätze den realen Werten anpassen; 21.3744 - Motion Dandrès, Leerkündigungen von Mieterinnen und Mietern bei Bauvorhaben - Arbeiten erleichtern und Wohnungen erhalten).

Der Mieterinnen- und Mieterverband Basel-Stadt übernimmt mit der Wohnschutzinitiative in angepasster Form Lösungen, die sich in anderen Kantonen bewährt haben.

Die starke Unterstützung der Mieter*innenschaft und der Bevölkerung für den Klimaschutz kann als Grundlage genutzt werden, um mehr Rechte für Mieterinnen und Mieter zu erreichen und Klimapolitik und soziale Gerechtigkeit in Einklang zu bringen.

Der ASLOCA Genf bereitet in diesem Sinne eine kantonale Initiative vor, damit ein Teil der SNB-Gewinne in einen im LDTR eingerichteten, aber seit Jahren nicht mehr gefüllten Fonds fliesst, um energetische Sanierungen zu unterstützen und Mietzinserhöhungen zu reduzieren.

In Genf gibt es eine starke Bautätigkeit (entgegen den Behauptungen der Basler Immobilienkreise, das LDTR verhindere Renovationen), die es ermöglichen, die Mieter*innen zu mobilisieren. Das LDTR sieht vor, dass der Vermieter über die Arbeiten, die er in ihrem Gebäude durchzuführen gedenkt, informieren muss Sie und die ASLOCA haben im Verwaltungsverfahren über die geplanten Bauarbeiten Parteirechte. Die Mieter*innen, die diesen Brief erhalten, wenden sich oft an die ASLOCA, die dann die Mieter*innen zu einer Versammlung im Haus oder in nahegelegenen Räumen einlädt, um Informationsveranstaltungen abzuhalten und die Bewohner zu ermutigen, sich in Vereinen zu organisieren. Diese Vereine treten dann der ASLOCA bei und können als Ort der Mobilisierung für die konkrete Verteidigung ihrer Mitglieder fungieren, aber auch in einer breiteren Solidaritätsperspektive. So waren beispielsweise ein Dutzend Vereine an der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beteiligt, der die Lebensbedingungen der Mieter*innen während der Bauarbeiten verbessern sollte.

Dieses Netzwerk von Verbänden (die ASLOCA Genf vereint neben ihren Einzelmitgliedern rund 40 Verbände) ist unerlässlich, um Initiativen und Volksreferenden zu lancieren.

Christian Dandrès, 20. November 2021