

## **Volksinitiative „Ja zu fairen Mieten“**

Am 18. Mai stimmen das Volk und die Kantone über die Initiative „Ja zu fairen Mieten“ ab. Die Initiative ist von Mieterschutzkreisen eingereicht worden. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab und befürworten die als indirekten Gegenvorschlag ausgearbeitete Revision des Mietrechts. Gegen die Miet-Initiative spricht, dass die Mieten weiterhin an die realitätsfremden Hypothekarzinsen gekoppelt bleiben und dass der Kündigungsschutz übermässig ausgebaut wird. Der indirekte Gegenvorschlag, gegen den das Referendum ergriffen wurde, wird zu einem späteren Zeitpunkt zur Abstimmung vorgelegt.

# Nein zur schädlichen Miet-Initiative

Überholt und kompliziert: Koppelung der Mieten an den Hypothekarzins

Vincent Simon

Das heutige Mietrecht stammt aus dem Jahr 1990, aber es stellt weder die Grundeigentümer noch die Mieter zufrieden. Vermieter hätten die zahlreichen Mieterschutzbestimmungen gerne eingeschränkt und den Weg von der Kostenmiete zur Marktmiete geebnet, oder zumindest ein Mietrecht geschaffen, das einem freien Markt möglichst nahe kommt. Die Lage auf dem Wohnungsmarkt Mitte der 90er Jahre wäre dafür geeignet gewesen, da das Angebot relativ gross war – die Leerbestände lagen in zahlreichen Kantonen über 1,5 Prozent – und übersetzte Mietzinse, die in der Phase der Hochkonjunktur Ende der 80er Jahre möglich waren, verschwunden waren.

Sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat beschlossen daher Motionen mit Vorschlägen zur Revision des Mietrechts. Diese Motionen beinhalteten Vorschläge für einen Übergang zu einem System Richtung Marktmieten oder Änderungen gewisser mieterfreundlicher Bestimmungen, beispielsweise die Möglichkeit zur Hinterlegung des Mietzinses bei einer vom Kanton bezeichneten Stelle als Druckmittel zur Beseitigung eines Mangels oder Anfechtung des Mietzinses.

Daraufhin lancierte der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband die Initiative „Ja zu fairen Mieten“. Die Initiative wurde im März 1997 eingereicht. Ihr Ziel ist es, die Bestimmungen zum Schutz der Mieter gegen missbräuchliche Mietzinse, Kündigungen und Mietzinserhöhungen nach Handänderungen der Liegenschaft zu stärken und darüber hinaus zu verhindern, dass der Ertrag des investierten Kapitals den Hypothekarzinsatz übersteigt.

## Realitätsfremde Koppelung

Sowohl die Grundeigentümer als auch die Mieter waren sich darin einig, dass eine Alternative zu den schädlichen Auswirkungen der Koppelung von Miete und Hypothekarzins gefunden werden muss. Die Erhöhung der Hypothekarzinsen stellt nämlich für den Vermieter eine Kosten-erhöhung dar, die er so, wie es in der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen festgelegt ist, auf die Mietzinse umlegen darf. So berechtigt zum Beispiel eine Hypothekarzins-erhöhung von 0,25 Prozent,

falls der Hypothekarzinsatz unter fünf Prozent liegt, zu einer Mietzins-erhöhung von drei Prozent.

Anfang der 90er Jahre haben die dicht aufeinanderfolgenden Erhöhungen der Hypothekarzinsätze zu einer Aufwärtsspirale bei den Wohnungsmieten geführt. Diese Aufwärtsspirale nahm damals nie gekannte Ausmasse an. Weder Vermieter noch Mieter waren für diese Situation verantwortlich.

Die Initianten wollen dieser Problematik mit einem geglätteten Hypothekarzinsatz als Referenzgrösse begegnen. Gemäss Initiativtext würde der Referenzzinssatz als ein Durchschnittszinssatz für die letzten fünf Jahre berechnet. Diese Lösung würde krasse Mieterhöhungen im Falle von Erhöhungen der Hypothekarzinsätze wie in den 90er Jahren ausgleichen.

## Stellungnahme des Bundesrats

Der Bundesrat hat in der Botschaft vom 15. September 1999 Stellung zur Initiative bezogen und eine Änderung des Mietrechts vorgeschlagen. Er lehnt die Initiative ab, da der Initiativtext des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbands ein System zementieren würde, in dem für Mietzinsanpassungen nur die Kosten berücksichtigt würden. Der Bundesrat anerkennt jedoch gewisse berechnete Forderungen, insbesondere den Wunsch, das Problem der Koppelung von Hypothekarzinsätzen und Mieten zu lösen. In der Botschaft bestätigte die Regierung, dass diese Koppelung in einer Phase starker Inflation übermässige und schnelle Mietzins-erhöhungen hervorrufe, eine Senkung der Wohnungsmieten dagegen hinausgezögert werde. Dieses Faktum führte zu Kritik von Seiten der Vermieter und der Mieter, aber auch aus wissenschaftlichen Kreisen und von Bankinstituten. Letztere sind zwar für das Problem nicht verantwortlich, wurden aber dennoch häufig an den Pranger gestellt.

Eine Glättung des Referenz-Hypothekarzinsatzes, so argumentiert der Bundesrat weiter, verschiebe das Problem nur, vermöge es aber nicht zu lösen. Zu Recht fügte er hinzu, dass die Beibehaltung einer Verbindung zum Hypothekarzinsatz realitätsfremd sei, weil die Bankinstitute die

Kreditvergabe vermehrt nach Region und Situation der Kunden differenzieren.

Im Entwurf zur Mietrechtsrevision befürwortete der Bundesrat daher die folgenden zentralen Massnahmen:

- > Abschaffung der Koppelung der Hypothekarzinssätze an die Mieten. Stattdessen werden die Mieten zu 80 Prozent an den Preisindex gebunden.
- > Die Missbräuchlichkeit von Mietzinsen soll über einen Mietspiegel von orts- und quartierüblichen Vergleichsmieten ermittelt werden und nicht aufgrund eines übersetzten Ertrags bzw. Kaufpreises.
- > Staffelung der Mieterhöhungen aufgrund von wertschöpfenden Investitionen oder wegen Handänderungen der Liegenschaft, sobald sie 20 Prozent der bisherigen Miete übersteigen.

Im Gegenzug verzichtete die Regierung auf die Abänderung der Bestimmung gegen missbräuchliche Kündigungen, zumal diese weniger kontrovers diskutiert wurde als die Frage der Mietzinsanpassungen. Ausserdem wurde die Revision mit Übergangsbestimmungen versehen, um sicherzustellen, dass Vermieter, die nach der Absenkung der Hypothekarzinssätze Mietzinsermässigungen gewährt hatten, nicht gegenüber denjenigen benachteiligt werden, die darauf verzichtet hatten.

#### Die Revision im Nationalrat

Die parlamentarische Debatte über die Miet-Initiative war zwar kurz. Die Diskussionen über den indirekten Gegenvorschlag waren dagegen äusserst langatmig. Es ergaben sich relativ bedeutende Differenzen, und auch der Kompromiss aus der französischsprachigen Schweiz scheiterte. Der Nationalrat hat die Miet-Initiative in der Einführungsdebatte in der Wintersession 2000 mit 111:66 Stimmen abgelehnt. Die Miet-Initiative wurde einzig von den Linken und den Grünen unterstützt, die aber den überarbeiteten Gegenvorschlag der NR-Kommission ablehnten. Ihrer Ansicht nach hätte dieser eine für die Mieterinnen und Mieter ungünstige Revision gebracht.

Bei der Prüfung des Gegenvorschlags konzentrierte sich der Nationalrat zuerst auf die Missbräuchlichkeit von Vergleichsmieten. Eine Mehrheit stimmte schliesslich für den Bundesratsvorschlag. Demnach gilt eine Miete dann als missbräuchlich, wenn sie orts- und quartierübliche Vergleichsmieten um mehr als 15 Prozent übersteigt. Eine Minderheit hatte eine Höhe von 20 Prozent vorgeschlagen. Ein weiterer Diskussionspunkt im Parlament war die Anpassung der Mieten an die Teuerung. Es wurde über drei Formeln debattiert: Die Vermieter wollten eine vollumfängliche Überwälzung der Teuerung von 100 Prozent, der Bundesrat eine 80-prozentige Anpassung und linke Kreise votierten für eine Überwälzung der Kosten von lediglich 60 Prozent. Der Nationalrat stimmte schliesslich für die Va-

#### Abstimmungstext

Volksinitiative „Ja zu fairen Mieten“

Die Volksinitiative „Ja zu fairen Mieten“ lautet, angepasst an die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999:

*Artikel 109 Absatz 1 zweiter Satz und Absatz 3 (neu)*

<sup>1</sup> ... Er regelt den Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen missbräuchlichen Forderungen der Vermieter, die Anfechtbarkeit ungerechtfertigter Kündigungen sowie die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen.

<sup>3</sup> Die Gesetzgebung nach Absatz 1 richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

- a. Anfangsmietzinse sind missbräuchlich, wenn damit ein übersetzter Ertrag aus der Mietsache erzielt wird oder wenn sie auf übersetzten Kosten beruhen. Übersetzt sind Kosten, die zu einem Mietzins führen, der die durchschnittlichen statistischen Mietzinse für vergleichbare Mietobjekte übersteigt. Das risikotragende Kapital darf höchstens zum Hypothekarzinssatz nach Buchstabe b verzinst werden.
- b. Im Laufe des Mietverhältnisses können Mietzinse nur angepasst werden, soweit dies zum Ausgleich der seit Vertragsabschluss nachgewiesenen Kostenentwicklung, zur Abgeltung der Mehrleistungen des Vermieters oder zur Erhaltung der Kaufkraft des risikotragenden Kapitals nötig ist. Die Veränderung des Hypothekarzinssatzes bemisst sich nach dem über fünf Jahre berechneten Durchschnittszinssatz für Hypotheken.
- c. Bei Handänderung der Liegenschaft können die Mietzinse an das nach Buchstabe a zulässige Niveau für Anfangsmietzinse angepasst werden. Mietzinserhöhungen sind zu staffeln, wenn sie zehn Prozent übersteigen.
- d. Die Kantone können vorsehen, dass nur Auslagen als Nebenkosten belastet werden dürfen, die verbrauchsabhängig anfallen.
- e. Anfangsmietzinse, Mietzinserhöhungen sowie andere Forderungen der Vermieter müssen auf amtlich genehmigtem Formular mit dem Hinweis auf die Anfechtungsmöglichkeit angezeigt und begründet werden. Andernfalls gilt als Anfangsmietzins höchstens der Mietzins des bisherigen Mieters; Mietzinserhöhungen sowie andere Forderungen sind nichtig.
- f. Die Gesetzgebung kann für Mietzinse gemeinnütziger Wohnträger und für allgemein verbindlich erklärte Rahmenmietverträge nach Absatz 2 Ausnahmen nach Buchstaben a, b und c vorsehen. Diese Ausnahmen müssen jedoch einen gleichwertigen Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen missbräuchlichen Forderungen des Vermieters gewährleisten. Für behördlich kontrollierte Mietzinse können besondere Bestimmungen zur Anwendung kommen.

Fortsetzung Seite 3

riante 80 Prozent, da er wie Pascal Couchepin der Auffassung war, man müsse eine Inflationsspirale vermeiden. Denn die Mieten werden im Preisindex zu 20 Prozent mitgerechnet.

Danach gaben die Nationalräte die von der Regierung vorgeschlagene Vorbehaltsklausel auf, im Falle einer Teuerung von über fünf Prozent eine Obergrenze für die Anpassungen festzulegen. Schliesslich verweigerte der Nationalrat den Vermietern die Möglichkeit, alle vier Jahre zusätzlich zum Teuerungsausgleich eine Anpassung an die Vergleichsmieten vorzunehmen.

### **Der Ständerat befürwortet eine Anpassung zu 100 Prozent**

Der Ständerat wies als zweite Kammer die Volksinitiative mit 33:5 Stimmen zurück und stimmte dem Gegenvorschlag zu, der die Abschaffung der Koppelung von Hypothekarzinsätzen und Mieten vorsieht. Einer der heiklen Punkte des Gegenvorschlags – der Prozentsatz der Anpassung an den Preisindex – wurde modifiziert. Der Ständerat befürwortete den vollständigen Anpassungssatz an die Teuerung von 100 Prozent. Darüber hinaus entschieden die Ständeräte, dass die Vermieter die Mieten alle fünf Jahre an den Durchschnitt der im Stadtviertel üblichen Mieten anpassen dürften, jedoch höchstens um 15 Prozent. Im Gegenzug führten sie wieder die Bestimmung ein, dass der Bundesrat die Anpassungen beschränken kann, wenn die Teuerung fünf Prozent übersteigt.

### **Noch eine Lösung aus der französischsprachigen Schweiz**

Nach diesen voneinander abweichenden Entscheiden liess sich der Nationalrat wieder auf eine Grundsatzdebatte ein. Eine neue Kompromisslösung, die vom Schweizerischen Verband der Immobilientreuhänder, dem Schweizerischen Hauseigentümerverband und vom Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverband ausgearbeitet worden war, fand die Gunst der Kommission des Nationalrats. In diesem von den Sozialpartnern ausgearbeiteten Vorschlag wurde die Koppelung an den Hypothekarzinsatz aufgegeben, die Anpassung an den Preisindex auf 80 Prozent begrenzt. Vermieter bzw. Mieter hätten jedoch im Falle eines ungenügenden bzw. übermässigen Ertrags jeweils Erhöhungen bzw. Ermässigungen verlangen können. Die Annahme dieses Modells hätte den Rückzug der Initiative „Ja zu fairen Mieten“ mit sich gebracht. Diese neue Lösung wurde jedoch von der Mehrheit des Nationalrats abgelehnt. Stattdessen kehrte der Nationalrat zu einer Lösung zurück, die jener des Ständerats näher kam. Danach erfolgte wieder die Bereinigung der Differenzen.

Der Gegenvorschlag sieht nun die folgenden Elemente vor:

#### *Fortsetzung von Seite 2*

- g. Für die gerechtfertigten Gründe seiner Kündigung ist der Vermieter beweispflichtig. Unge rechtfertigt ist die Kündigung des Vermieters, wenn sie ohne schützenswertes Interesse erfolgt oder unverhältnismässig ist, insbesondere wenn sie ausgesprochen wird:
- > weil der Mieter in guten Treuen Recht geltend macht oder um ihn davon abzuhalten;
  - > im Hinblick auf unverhältnismässige Änderungen, Erneuerungen oder Abbruchvorhaben;
  - > um im bestehenden Mietverhältnis oder bei Abschluss eines neuen Mietvertrags einen höheren Mietzins zu erzielen;
  - > zur Überführung einer Liegenschaft in Stockwerkeigentum oder eine analoge Eigentumsform;
  - > um den Mieter zum Erwerb der Mietsache zu veranlassen.

#### **Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:**

##### *Artikel 197 Ziffer 2 (neu)*

##### *2. Übergangsbestimmung zu Artikel 109 (Mietwesen)*

<sup>1</sup> Innert eines Jahres seit Annahme von Artikel 109 Absatz 1 zweiter Satz und Absatz 3 in der Volksabstimmung erlässt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg die bis zum Inkrafttreten der Gesetzgebung erforderlichen Vollzugsbestimmungen. Er kann dabei den neuen Verfassungsbestimmungen widersprechenden Gesetzesartikel im achten Titel des Obligationenrechts derogieren. Er sieht vor, dass sich der nach Artikel 109 Absatz 3 Buchstabe b massgebende Durchschnittszinssatz für Hypotheken in den ersten fünf Jahren nach dem Durchschnitt der seit Inkrafttreten der Vollzugsbestimmungen vergangenen Jahre berechnet. Mietzinsanpassungen an veränderte Hypothekarzinsätze können frühestens vorgenommen werden, wenn der massgebende Durchschnittszinssatz für Hypotheken um wenigstens ein halbes Prozent von der Hypothekarzinsbasis der letzten Mietzinsfestlegung abweicht.

<sup>2</sup> Der Bund erhebt in Zusammenarbeit mit den Kantonen innert zweier Jahre nach Annahme von Artikel 109 Absatz 3 in der Volksabstimmung die statistischen Mietzinse von nach Lage, Grösse, Ausstattung, Zustand und Bauperiode vergleichbaren Mietobjekten.

- > Der Mietzins ist dann missbräuchlich, wenn er die ortsüblichen Mieten um mehr als 15 Prozent übersteigt  
*Initiative:* Der Mietzins ist missbräuchlich, wenn er zu einem übersetzten Ertrag führt oder höher als die statistische Durchschnittsmiete ist.

- > Der Mietzins darf zu 100 Prozent an die Teuerung angepasst werden (Preisindex der beiden Vorjahre).  
*Initiative:* Anpassung an die Entwicklung des geglätteten Hypothekarzinsatzes für fünf Jahre; Anpassung an den Preisindex in Höhe von 40 Prozent.
- > Im Falle eines Eigentümerwechsels dürfen die Mieten um jährlich höchstens zehn Prozent des Betrags der Vormiete erhöht werden, jedoch unter dem Vorbehalt des Missbrauchs.  
*Initiative:* Erhöhung möglich unter dem Vorbehalt, dass die Wohnungsmiete keinen übermässigen Ertrag einbringt.
- > Der Mieter kann die Missbräuchlichkeit des Mietzinses 30 Tage nach der Unterzeichnung des Vertrags geltend machen, wenn er z.B. durch eine persönliche oder familiäre Notlage gezwungen war, den Mietvertrag abzuschliessen, oder wenn der Mietzins im Vergleich zur Vormiete beträchtlich erhöht worden ist.  
*Initiative:* Anfechtung möglich, wenn der Mietzins als missbräuchlich angesehen wird.
- > Übersteigt die Inflation während zweier aufeinander folgender Jahre fünf Prozent, so kann der Bundesrat einen tieferen Überwälzungssatz anordnen.
- > Der Mieter darf sich alle fünf Jahre auf die Mietstatistik berufen, um festzustellen, ob sein Mietzins missbräuchlich ist oder nicht.

Der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband hat gegen diesen Gegenvorschlag das Referendum ergriffen. Die Mieterschutzorganisation behauptet, dass der Gegenvorschlag die Kostenmiete abschaffe und den Übergang zu freien Marktmieten ebne. Ausserdem würden Mietzinserhöhungen erleichtert. Das heutige Gesetz verlangt hingegen, dass Mietzinserhöhungen sorgfältig gerechtfertigt werden müssen. Der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband befürchtet, dass sich die Mieten mit dem Gegenvorschlag letztlich auf die höchsten Mieten einpendeln werden. Die Unterschriften wurden am 3. April eingereicht.

### **Kommentar**

Die Initiative „Ja zu fairen Mieten“ hat mehr Nachteile als Vorteile. Wenn die so oft kritisierte Koppelung der Hypothekarzinsätze an die Mieten beibehalten wird, wird eine markt- und realitätsfremde Bezugsgrösse aufrechterhalten. Indem die Initiative den Kündigungsschutz weiter ausbaut, obwohl das gültige Mietrecht bereits genügend Schutz bietet, wird ein kompliziertes und bürokratisches Mietrecht zementiert. Bereits das heutige Mietrecht ist kompliziert – bei einer Annahme der Initiative wäre es nur noch für Spezialisten verständlich. Da die Initiative den maximalen Ertrag auf den Hypothekarzinsatz begrenzt, verlieren Vermieter im Vergleich zum derzeitigen System einen halben Renditepunkt. Die Initiative zieht zudem die höheren Mieten nach unten und hemmt Investitionsanreize, da die Mieten einen statistischen Mittelwert nicht überschreiten dürfen. Allerdings ist fraglich, wie dieser auf dem neuesten Stand zu halten sein wird. Folglich können sich die Vermieter einen ausreichenden Ertrag nur über die Verringerung der Wohnungsqualität sichern. Indem die Initiative das Kriterium der ortsüblichen Mieten abschafft, wischt sie eines der letzten Marktelemente weg. Damit geht sie über den Kampf gegen missbräuchliche Kündigungen hinaus. Sie verstösst zudem gegen die Eigentums-garantie, indem sie das Recht des Eigentümers beschränkt, über seine Sache zu verfügen.

VS