

Motion Fraktion SP/JUSO (Rithy Chheng, SP): Für mehr bezahlbare Wohnungen und fairere Mietverhältnisse in unserer Stadt dank Offenlegung des vorherigen Mietzinses

Art. 270 Abs. 2 OR räumt den Kantonen die Möglichkeit ein, im Fall von Wohnungsmangel für das ganze Kantonsgebiet oder Teile desselben eine Formularpflicht einzuführen. Die Vermietenden müssten für den Abschluss von Mietverträgen das von der zuständigen kantonalen Stelle genehmigte Formular verwenden. Dadurch würden die Vermietenden verpflichtet, bei Abschluss eines neuen Vertrages den vorherigen Mietzins bekanntzugeben. Diese Formularpflicht richtet sich sinn- gemäss nach derjenigen für Mietzinserhöhungen (Art. 269d OR), die von Bundesrechts wegen obligatorisch ist.

Bei einer Leerwohnungsziffer von unter 1% spricht das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) von Wohnungsnot. Die Stadt Bern hat im nationalen Vergleich eine äusserst tiefe Leerwohnungsziffer, welche gemäss Statistik Stadt Bern am 1. Juni 2016 bei 0.46% lag. In der Stadt Bern herrscht Wohnungsnot, weshalb die Einführung der Formularpflicht dringend angezeigt ist.

Auch unabhängig von der Definition „Wohnungsnot“ macht eine verbindliche Offenlegung des vorherigen Mietzinses Sinn: Sie sorgt für Transparenz, Wettbewerb und schafft Voraussetzungen, um einfacher gegen missbräuchliche Mietzins-Aufschläge vorgehen zu können. Erfahrungen aus anderen Kantonen haben gezeigt, dass sie einfach und mit nachweislich mietzinsdämpfender Wirkung umgesetzt werden kann.

Der Bundesrat hat im Mai 2013 das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung beauftragt, einen politischen Dialog mit jenen Kantonen und Städten aufzunehmen, die mit angespannten Wohnungsmärkten konfrontiert sind. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass eine schweizweite Formularpflicht ein geeignetes Mittel ist, um gegen die steigenden Wohnungsmieten vorzugehen und stellte einen entsprechenden Antrag. Am 14. September 2016 hat der Ständerat als Zweitrat eine gesamtschweizerische Formularpflicht beim Anfangsmietzins abgelehnt. Damit ist der Antrag des Bundesrates vom Tisch und es bleibt weiterhin den Kantonen überlassen, eine entsprechende Pflicht einzuführen. Diese Pflicht besteht heute bereits in den Kantonen Freiburg, Genf, Neuenburg, Nidwalden, Waadt, Zug und Zürich.

Im Jahr 2012 wurde im Grossen Rat des Kantons Bern die interfraktionelle Motion SP/Grüne M 134-2012 (Abersold/Imboden) mit der Forderung, dass der Regierungsrat die Formularpflicht obligatorisch erklärt, eingereicht. Der Grosse Rat hat die Motion abgelehnt. Im 2014 hat die Bevölkerung der Stadt Bern mit 72%iger Annahme der Wohninitiative klar zum Ausdruck gebracht, dass sie mehr bezahlbaren Wohnraum wünscht. Der Gemeinderat hat entsprechend Massnahmen zur Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau ergriffen. Rund 85% der Wohnungen in der Stadt Bern gehören privaten Eigentümern. Eine Einführung der Formularpflicht bei Neuvermietungen hätte eine mietzinsdämpfende Wirkung für die Mehrheit der Bevölkerung und entspricht dem politischen Willen.

Aus diesen Gründen wird der Gemeinderat beauftragt, beim Regierungsrat vorstellig zu werden und zu verlangen, Art. 270 Abs. 2 OR für die Stadt Bern anzuwenden, allenfalls die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Beim Abschluss neuer Mietverträge in der Stadt Bern muss der vorherige Mietzins automatisch mit dem entsprechenden Formular bekannt gegeben werden.

Bern, 12. Januar 2017

Erstunterzeichnende: Rithy Chheng

Mitunterzeichnende: Marieke Kruit, Johannes Wartenweiler, Bettina Stüssi, Nora Krummen, Patrizia Mordini, David Stampfli, Barbara Nyffeler, Edith Siegenthaler, Fuat Köçer, Halua Pinto de

Magalhães, Michael Sutter, Ingrid Kissling-Näf, Timur Akçasayar, Benno Frauchiger, Peter Marbet, Mohamed Abdirahim, Tamara Funciello, Katharina Altas, Nadja Kehrl-Feldmann

Antwort des Gemeinderats

Die Zusammenarbeit mit den Exekutiven anderer Gemeinden, des Kantons und des Bundes ist eine Aufgabe des Gemeinderats. Der Inhalt der vorliegenden Motion betrifft somit einen Bereich, der in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegt. Der Motion kommt deshalb der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags. Zudem bleibt die Entscheidungsverantwortung bei ihm.

Zum Inhalt der Formularpflicht gemäss Obligationenrecht (OR)

Artikel 296d Absatz 1 OR sieht vor, dass die Vermieterin oder der Vermieter der Mieterin oder dem Mieter Mietzinserhöhungen mittels eines vom Kanton genehmigten Formulars mitzuteilen hat. Diese Formularpflicht kann gemäss Artikel 270 Absatz 2 OR im Falle von Wohnungsmangel durch die Kantone für ihr Gebiet oder einen Teil davon auf den Abschluss eines neuen Mietvertrags ausgeweitet werden. Inhaltlich geht es bei einer solchen Einführung der obligatorischen Formularpflicht darum, dass die Vermieterin oder der Vermieter bei einer Weitervermietung einer Wohnung verpflichtet werden, der neuen Mieterschaft mittels Verwendung eines amtlichen Formulars beim Mietvertragsabschluss den Vormietzins und die Begründung einer allfälligen Erhöhung mitzuteilen haben. Wird das Formular trotz Formularpflicht nicht verwendet, weist das Formular formelle Mängel auf oder wird es der Mieterschaft nicht fristgerecht ausgehändigt, so ist der Mietvertrag, was den Mietzins anbetrifft, nichtig (sogenannte Teilnichtigkeit). Dies hat zur Folge, dass der vertraglich festgelegte Mietzins bei einer Anfechtung des Anfangsmietzinses gemäss Artikel 270 Absatz 1 OR oder im Falle einer späteren Anfechtung einer Mietzinserhöhung gemäss Artikel 270a OR nichtig und durch das Gericht neu zu bestimmen ist. Neben der Feststellung der Teilnichtigkeit und der Festlegung des Mietzinses kann die Mieterschaft die Rückerstattung von allfällig zu viel bezahlten Mietzinsträgern verlangen, wobei diesfalls die Verjährungsregeln bei der ungerechtfertigten Bereicherung gemäss Artikel 67 OR Anwendung finden (relative Verjährungsfrist von einem Jahr, absolute Verjährungsfrist von zehn Jahren). Das Ziel der Formularpflicht bei neuen Mietvertragsabschlüssen ist neben der Information über das Anfechtungsrecht eine indirekte Vermeidung missbräuchlicher Mietzinse.

Ermächtigung an Kantone zur Einführung einer obligatorischen Formularpflicht gemäss Artikel 270 Absatz 2 OR

Wie erläutert, ermächtigt Artikel 270 Absatz 2 OR die Kantone, im Falle von Wohnungsmangel für ihr Gebiet oder einen Teil davon, die Verwendung des Formulars gemäss Artikel 269d beim Abschluss eines neuen Mietvertrags obligatorisch zu erklären. Der Wohnungsmangel definiert sich über die Leerstandsquoten, auch als Leerstandsziffern bezeichnet. In der Rechtsprechung wurden Quoten von 1,5 % bis 2,0 % genannt, bei welcher der Wohnungsmangel einsetzt. In einem späteren höchstrichterlichen Entscheid wurde auch eine Quote von 1 % als mit dem Bundesrecht vereinbar erklärt. Einige Westschweizer Kantone (Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf) sowie Zug und Nidwalden haben die Formularpflicht gestützt auf Artikel 270 Absatz 2 OR eingeführt. Auch der Kanton Zürich hat sie 1994 zunächst eingeführt, 2002 abgeschafft und gestützt auf die kantonale Volksinitiative „Transparente Mieten (Offenlegung von Anpassungen bei Neuvermietung)“ im November 2012 wieder eingeführt (in Kraft seit 1. November 2013).

Zur Zulässigkeit einer eigenen gesetzlichen Grundlage auf Gemeindeebene

Eine Gemeinde verfügt über Autonomie in der Rechtsetzung, wenn das kantonale Recht einen Sachbereich überhaupt nicht oder nicht abschliessend regelt und ihn der Gemeinde vollumfänglich oder teilweise zur Regelung mit relativ erheblicher Entscheidungsfreiheit überlässt. Das Leitkriterium der Gemeindeautonomie ist demnach die „relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit“ einer Gemeinde in der Rechtssetzung.

Gemäss Artikel 109 der Bundesverfassung (BV) erlässt der Bund Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen, namentlich gegen missbräuchliche Mietzinse. Damit wird die Regelung dieses Sachbereichs zur Bundesaufgabe, was dieser in einem Bundesgesetz und dort in Artikel 269 ff. OR abschliessend regelt oder mittels Delegationsnorm den Kantonen überbindet.

Daraus folgt:

- Der Sachbereich bzw. die Materie der Missbräuche im Mietwesen ist weitgehend vom Bund geregelt; weder die Kantone, noch die Gemeinden verfügen hier über eine erhebliche Entscheidungsfreiheit.
- Für die Einführung der obligatorischen Formularpflicht weist der Bund in Artikel 270 Absatz 2 OR explizit den Kantonen eine klar definierte Kompetenz in einem speziellen Bereich zu. Die Kantone können im Kantonsgebiet oder in Teilen davon die Verwendung eines Formulars beim Abschluss eines neuen Mietvertrags für obligatorisch erklären. Es ist demnach nicht davon auszugehen, dass die Gemeinden über eine eigene gesetzliche Grundlage verfügen, die obligatorische Formularpflicht auf ihrem Gemeindegebiet einführen zu können, wenn der Kanton - wie im Falle des Kantons Bern - eine solche ausdrücklich abgelehnt hatte oder ablehnen würde.

Der Gemeinderat geht deshalb davon aus, dass die vorliegende Motion nicht darauf ausgerichtet ist, selber eine gesetzliche Grundlage für die Einführung der Formularpflicht in der Stadt Bern zu schaffen. Die Zulässigkeit der Rechtsetzung auf Gemeindeebene müsste im vorliegenden Fall mit der obenstehenden Begründung verneint werden.

Bereits erfolgte (parlamentarische) Abstimmungen des Kantons Bern und des Bunds zum Thema Formularpflicht

Im Juni 2012 wurde seitens SP/Grüne eine Motion eingereicht, mit welcher der Regierungsrat aufgefordert wurde, „[...] die notwendigen gesetzlichen und administrativen Grundlagen zu schaffen, so dass für Gebiete mit einer Leerwohnungsziffer von unter 1 % die Formularpflicht gemäss Artikel 269d Obligationenrecht beim Abschluss eines neuen Mietvertrags obligatorisch ist“.

Im Zentrum der Motion standen folgende Argumente:

- Die Leerwohnungsziffern sind insbesondere in den städtischen Ballungszentren sehr tief.
- Unterschiede zwischen Angebotsmieten und Bestandesmieten nehmen durch die Mietzinserhöhungen bei Mieterwechseln ständig zu.
- Die Wohnkosten stellen den grössten Ausgabenposten in jedem Haushaltsbudget dar und sind deshalb von grosser volkswirtschaftlicher und sozialer Bedeutung.
- Formularpflicht schafft Transparenz und kann als präventives Instrument eine kostendämpfende Wirkung entfalten.
- Der administrative Aufwand für die Vermietenden ist klein.

Die Motion wurde am 23. Januar 2013 durch den Grossen Rat abgelehnt, welcher den Argumenten des Regierungsrats für eine Ablehnung folgte. Hauptsächlich waren dies:

- Der Kanton Zürich habe die Formularpflicht 2002 aufgehoben; die Argumente für die Aufhebung seien auch für den Kanton Bern stichhaltig.
- Die Formularpflicht führe nicht zu einer Preissenkung am Wohnungsmarkt, wie das Beispiel Zürich zeige.
- Gemäss Erfahrungen im Kanton Zürich gebe es mit und ohne Formularpflicht ungefähr gleichviele Anfechtungen des Anfangsmietzinses.
- In formeller Hinsicht sei eine gebietsweise Einführung der Formularpflicht schwer nachvollziehbar und führe zu einer ungerechtfertigten Sonderbehandlung.
- Formularpflicht baue bloss eine zusätzliche bürokratische Hürde ein, welche eine potenzielle Bautätigkeit sicher nicht fördere.
- Angesichts des geringen Effekts und angesichts der aktuellen finanziellen Situation des Kantons Bern sei der hohe administrative Aufwand nicht vertretbar.

Nicht zu Unrecht wurde in der Ratsdebatte von den Motionärinnen und Motionären sowie der Ratsminderheit die Argumentation in Frage gestellt, fehlte es doch an erhärtetem Zahlenmaterial. Zudem hatte der Kanton Zürich die Formularpflicht mit der Volksabstimmung vom 25. November 2012 wieder eingeführt, was unerwähnt blieb.

Im Mai 2015 empfahl der Bundesrat in seiner Botschaft zur Teilrevision des Mietrechts die bundesweite Einführung der obligatorischen Formularpflicht. Auch er argumentierte hauptsächlich damit, dass die Formularpflicht Transparenz schaffe und damit eine gewisse mietzinsdämpfende Wirkung zu erwarten sei. Der Antrag des Bundesrats für diese Teilrevision des Mietrechts wurde vom Nationalrat und vom Ständerat abgelehnt. Neben der Befürchtung eines „Papierkriegs“ wurde auch hier auf die Gefahr eines Investitionsrückgangs hingewiesen. Beide Kammern argumentierten zudem, dass für diese Angelegenheit wie bisher weiterhin die Kantone zuständig bleiben sollten.

Fazit des Gemeinderats

Trotz des ablehnenden Entscheids des Grossen Rats vom Januar 2013 ist der Gemeinderat bereit, beim Regierungsrat für die Einführung der Formularpflicht in der Stadt vorstellig zu werden, denn gewichtige Argumente sprechen für eine Wiedererwägung:

- Angesichts der sehr tiefen Leerwohnungsziffer in der Stadt macht eine auf die Stadt bezogene Einführung der Formularpflicht durchaus Sinn.
- Es kann in diesem Zusammenhang nicht von einer ungerechtfertigten Sonderbehandlung gesprochen werden, sieht doch Artikel 270 Absatz 2 OR explizit eine Einführung auch für Teile des Kantons vor; damit stehen eben gerade Gebiete/Gemeinden mit einer sehr tiefen Leerwohnungsziffer im Fokus.
- Im Kanton Zürich wurde die Formularpflicht gestützt auf eine entsprechende kantonale Initiative per 1. November 2013 wieder eingeführt. Den Ausschlag in dieser Abstimmung gab die Stadt Zürich; dort lag die Zustimmung zur Initiative bei 68 %. Dies zeigt, dass gerade in Städten mit sehr tiefen Leerwohnungsziffern und hohen Mieten die Formularpflicht einem Bedürfnis der Bevölkerung entspricht.
- In seiner Antwort vom 14. November 2012 hat sich der Regierungsrat in seiner Argumentation mehrfach und hauptsächlich auf den Kanton Zürich bezogen. Entgegen den dortigen Ausführungen hatte die auf die Initiative im 2012 wieder eingeführte Formularpflicht im Kanton Zürich offenbar eine markante Erhöhung der Anfechtungsfälle zur Folge, welche in der Regel durch einen aussergerichtlichen Vergleich erledigt werden konnten. Generell kann festgestellt werden, dass Anfangsmietzinse vor allem in Kantonen mit Formularpflicht angefochten werden und somit diese durchaus eine preisdämpfende Wirkung hat.

Wie hoch die Chancen sind, dass der Regierungsrat die Formularpflicht bei Neuvermietungen nochmals aufnimmt, ist ungewiss. Mit der klaren Annahme der Wohninitiative von 2014 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt zum Ausdruck gebracht, dass Massnahmen für bezahlbaren Wohnraum erforderlich sind.

Prüfung von Alternativen

Bei einer negativen Antwort des Regierungsrats bleibt zu prüfen, ob die Stadt zumindest bei der Neuvermietung von Wohnobjekten den städtischen Neumieterinnen und Neumieter jeweils un- aufgefördert den bisherigen Mietzins mitteilen soll. Dieses Vorgehen würde jedoch keinen Effekt haben, da die Stadt bei ihren Wohnliegenschaften ohnehin keine Renditemaximierung verfolgt. Die Stadt würde aber eine Vorbildfunktion einnehmen.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion als Richtlinie erheblich zu erklären.

Bern, 26. April 2017

Der Gemeinderat