



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 23. Oktober 2024
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Geschäftsnummer: 2023.STA.379
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Grossratsbeschluss betreffend die Volksinitiative «Für faire und bezahlbare Mieten dank transparenter Vormiete (Miet-Initiative)»

Inhaltsverzeichnis

1.	Entstehung und Zustandekommen der Initiative.....	1
2.	Ziele und Inhalt der Initiative	2
3.	Gültigkeit der Initiative	2
3.1	Allgemeines.....	2
3.2	Einheit der Form oder der Materie sowie Durchführbarkeit	2
3.3	Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	3
3.4	Schlussfolgerung zur Gültigkeit	3
4.	Würdigung	3
1.1	Motion 176-2022 «Transparenz bei den Vormieten – für faire Mietpreise».....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1.2	Initiative	Fehler! Textmarke nicht definiert.
5.	Antrag des Regierungsrates	4

1. Entstehung und Zustandekommen der Initiative

Am 12. Oktober 2023 reichte das Initiativkomitee bei der Staatskanzlei innerhalb der gesetzlichen Frist die Initiative «Für faire und bezahlbare Mieten dank transparenter Vormiete (Miet-Initiative)» mit folgendem Begehren ein:

«Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern reichen gestützt auf Artikel 58 der Bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte, die folgende Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein:

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgende Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 28. Mai 1911 (EG ZGB; BSG 211.1) verlangt:

Art. 135a (neu) Offenlegung Vormiete

¹ Im Fall eines Wohnungsmangels erklärt der Regierungsrat für den Abschluss von Mietverträgen im gesamten Kantonsgebiet oder in einzelnen Verwaltungskreisen die Verwendung des Formulars gemäss Art. 270 Abs. 2 OR als obligatorisch.

² Ein Wohnungsmangel liegt vor, wenn der Leerwohnungsbestand im Kanton oder in einzelnen Verwaltungskreisen bei höchstens 1.5% liegt. Liegt er im gesamten Kantonsgebiet oder in einem der Verwaltungskreise neu über dem Wert von 1.5%, hebt der Regierungsrat diese Pflicht wieder auf.

³ Die zuständige Stelle des Kantons Bern erhebt jährlich am 1. Juni den Leerwohnungsstand im gesamten Kantonsgebiet sowie in den Verwaltungskreisen.

⁴ Eine entsprechende Änderung der Formularpflicht gilt ab 1. November des betreffenden Jahres.»

Gemäss Artikel 58 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV)¹ ist eine Volksinitiative zustande gekommen, wenn das Begehren innert sechs Monaten von 15'000 Stimmberechtigten unterzeichnet worden ist. Mit RRB Nr. 1146 vom 2. November 2023 stellte der Regierungsrat fest, dass die Initiative mit 17'256 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Mit der Weiterbehandlung der Initiative wurde die Direktion für Inneres und Justiz beauftragt. Nach Artikel 149 Absatz 2 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG)² unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Initiative innert zwölf Monaten. Diese Frist läuft am 2. November 2024 ab. Mit dem vorliegenden Antrag wahrt der Regierungsrat diese Frist.

2. Ziele und Inhalt der Initiative

Ziel der «Miet-Initiative» ist die Einführung der Formularpflicht bei Abschluss von neuen Mietverträgen im Falle eines Wohnungsmangels: Die Vermieterinnen und Vermieter müssen beim Wechsel der Mieterschaft den vorherigen Mietzins offenlegen. Gemäss Initianten können so Mieterinnen und Mieter übertriebene Mietzinserhöhungen einfacher erkennen und sich dagegen wehren und die Mieten werden nicht grundlos in die Höhe getrieben.

Der Wortlaut der Initiative ist im Grossratsbeschluss wiedergegeben.

3. Gültigkeit der Initiative

3.1 Allgemeines

Initiativen sind nach Artikel 59 Absatz 2 KV ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie

- die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren,
- undurchführbar sind,
- gegen übergeordnetes Recht verstossen.

3.2 Einheit der Form oder der Materie sowie Durchführbarkeit

Der Grundsatz der Einheit der Form verlangt, dass die Initiative entweder in der Form eines ausformulierten Entwurfs oder einer einfachen Anregung einzureichen ist (Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 396, Ziff. 5 c). Die «Miet-Initiative» wurde als ausgearbeiteter Entwurf (Art. 58 Abs. 3 KV) eingereicht. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

Die Initiative betrifft eine klar abgegrenzte politische Frage. Es besteht ein hinreichender sachlicher Zusammenhang. Das Initiativbegehren wahrt damit die Einheit der Materie.

¹ BSG 101.1

² BSG 141.1

Eine Initiative muss faktisch vollzogen werden können. Blosser Schwierigkeiten bei der Realisierung sind nicht genügend, für die Annahme der Undurchführbarkeit müssen sich objektive, unüberwindliche Hindernisse stellen, welche eine Volksabstimmung als sinnlos erscheinen lassen (Kälin/Bolz, a.a.O., S. 396 Ziff. 5 b). Die «Miet-Initiative» verlangt die Einführung einer Formularpflicht, welche in Art. 270 Abs. 2 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR)³ vorgesehen ist. Die Initiative ist daher grundsätzlich vollziehbar und folglich durchführbar.

3.3 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Eine Initiative muss mit dem Bundesrecht, dem kantonalen Verfassungsrecht sowie mit allem anderen übergeordnetem Recht vereinbar sein (Kälin/Bolz, a.a.O. S. 396 Ziff. 5a). Die «Miet-Initiative» greift ein im Bundesrecht vorgesehenes Mittel auf. Gemäss Art. 270 Abs. 2 OR können im Falle von Wohnungsmangel die Kantone für ihr Gebiet oder einen Teil davon die Verwendung des Formulars gemäss Art. 269d OR beim Abschluss eines neuen Mietvertrages obligatorisch erklären. Kantonales Recht steht dem Vollzug dieser bundesrechtlichen Bestimmung nicht entgegen. Die «Miet-Initiative» ist mit übergeordnetem Recht vereinbar.

3.4 Schlussfolgerung zur Gültigkeit

Die «Miet-Initiative» ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar, sie ist durchführbar und wahrt das Gebot der Einheit der Form und der Materie. Die Gültigkeitsvoraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 KV sind somit erfüllt. Die Initiative ist für gültig zu erklären und den Stimmberechtigten zu unterbreiten.

4. Würdigung

Bereits am 5. September 2022 wurde im Grossen Rat die Motion 176-2022 «Transparenz bei den Vormieten – für faire Mietpreise» eingereicht. Diese hatte folgenden Wortlaut:

«Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Liegt die Leerwohnungsziffer im gesamten Kantonsgebiet oder in einem der Verwaltungskreise unter 1.8 Prozent, werden die Vermieterinnen und Vermieter verpflichtet, beim Abschluss eines Mietvertrags das in Artikel 270 Absatz 2 OR vorgesehene Formular zu verwenden.
2. Liegt die Leerwohnungsziffer in einer Gemeinde unter 1.5 Prozent, erhält die Gemeinde die Kompetenz, die Formularpflicht auf Gemeindeebene einzuführen.»

In seiner Antwort vom 8. März 2023 beantragte der Regierungsrat die Ablehnung der Motion. Zur Begründung machte er folgende Ausführungen:

Der Regierungsrat teilt die Sorge um einen gut funktionierenden Mietmarkt und die – insbesondere aufgrund der stark gestiegenen Öl-, Gas- und Strompreise – steigenden Nebenkosten. Aus Sicht des Regierungsrates ist der Mietmarkt in der Mehrheit der Verwaltungskreise angespannt.

Im Kanton Bern beträgt die Leerwohnungsziffer aktuell 1,48 Prozent. Die Leerwohnungsziffer wird durch die Gemeinden auf Basis des Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) mittels Befragungen oder Beobachtung des Inseratemarktes erhoben. Diese Formen der Erhebung sind mit einer grossen Ungenauigkeit behaftet und führen zu einer ungenügenden Datenqualität, die sich vor allem bei kleinen Bezugsgrössen negativ auswirkt. So kann insbesondere in kleinen Gemeinden die Leerwohnungsziffer aufgrund

³ SR 220

der geringen Anzahl von Wohnungen erheblich schwanken. Auch spiegelt die Leerwohnungsziffer nicht zwingend das Angebot auf dem Mietwohnungsmarkt wieder, denn die Leerwohnungsziffer ist ein Mischindex. Sie enthält neben den dauerhaft zur Miete angebotenen auch die zum Verkauf angebotenen leerstehenden Wohnungen. Dieser Umstand verfälscht die Aussagekraft der Leerwohnungsziffer in Bezug auf das Mietwohnungsangebot insbesondere dann, wenn sich der Miet- und Eigentumswohnungsmarkt unterschiedlich entwickeln, wie dies in den letzten Jahren der Fall war. Zusammenfassend ist die Leerwohnungsziffer mit vielen Unsicherheiten behaftet, so dass sie nicht als absoluter Massstab zur Beurteilung des Zustands des Mietmarktes gelten kann.

Unter anderem die Kantone Basel-Stadt, Luzern, Neuenburg, Waadt, Zug und Zürich haben die Formularpflicht eingeführt. Die genannten Kantone haben sich ausnahmslos entschieden, die Formularpflicht bei einer Leerwohnungsziffer unter 1,5 Prozent einzuführen. Bis zum heutigen Zeitpunkt haben die genannten Kantone nicht evaluiert, ob mit der Einführung der Formularpflicht die gewünschten Ziele, d. h. Verhinderung von missbräuchlichen Mieten bzw. die Dämpfung der Mietpreise, erreicht wurden. Zu diesem Thema besteht einzig eine Masterarbeit, die zusammenfassend weder eine Korrelation noch eine Kausalität zwischen der Einführung der Formularpflicht und der Höhe der Mietzinse ermitteln konnte. Aus Sicht des Regierungsrates hat der Anstieg der Mietpreise denn auch primär wirtschaftliche Gründe: So führen die abnehmende Wohnbautätigkeit sowie eine sinkende Leerwohnungsziffer zu einer preistreibenden Verringerung des Angebotsüberhangs. Ebenso beeinflussen die Inflation und der absehbar steigende Referenzzinssatz die Mietpreise. Der Regierungsrat bezweifelt daher, dass mit der zwingenden Einführung der Bekanntgabe der Vormieten (mittels Formular) eine messbare Dämpfung der Mietpreise erreicht werden kann. Hinzu kommt, dass die Einführung der Formularpflicht sowohl bei den Vermieterinnen und Vermietern als auch bei der kantonalen Verwaltung (Vorprüfung der Formulare) administrativen Aufwand verursacht.

Am 14. Juni 2023 lehnte der Grosse Rat die Motion 176-2022 mit 86 zu 56 Stimmen (Ziff. 1) bzw. 77 zu 69 Stimmen (Ziff. 2) ab.

Dem Anliegen nach Einführung einer Formularpflicht wurde nach der gescheiterten Motion nun mit einer Initiative Nachdruck verschafft. Auch die Initiative sieht vor, dass die Formularpflicht gelten soll, wenn der Leerwohnungsbestand im Kanton oder einem einzelnen Verwaltungskreis bei 1.5 Prozent oder darunter liegt. Eine gesetzliche Definition für Wohnungsmangel nach Art. 270 Abs. 2 OR gibt es auf Bundesebene nicht. Auch das Bundesgericht hat es offengelassen, bei welcher Leerwohnungsquote Wohnungsmangel einsetzt.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass sich die Ausgangslage für die Einführung der Formularpflicht seit der Antwort des Regierungsrates zur Motion 176-2022 nicht grundlegend geändert hat, weshalb auf die entsprechende Begründung verwiesen werden kann. Er ist nach wie vor der Ansicht, dass der Leerwohnungsbestand als Mischindex nicht einfach zu berechnen und mit Unsicherheiten verbunden ist. Zudem hat der Anstieg der Mietpreise vorwiegend wirtschaftliche Gründe.

5. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Initiative abzulehnen. Er verzichtet auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages.