

2021.SR.000120**Interfraktionelle Motion GB/JA!, SP/JUSO, GFL/EVP (Rahel Ruch, GB/ Diego Bigger, SP/Lukas Gutzwiller, GFL/Therese Streit, EVP): Einführung einer Mietzinskontrolle in der Stadt Bern), um energetische Sanierungen sicherzustellen**

Die Mietpreise der Wohnungen in der Stadt Bern stiegen in den letzten 17 Jahren um 21.5 Prozent, wie in der Mietzinserhebung 2020¹ nachzulesen ist. Im Artikel «So tief muss man für die Mietwohnung in die Tasche greifen» in der Berner Zeitung vom 19. März 2021 wurde errechnet, dass die Durchschnittsmiete für derzeit auf Online-Portalen ausgeschriebene 3 ½-Zimmer-Wohnungen im städtischen Schnitt CHF 1750, im Breitenrain CHF 2085 und in der Länggasse CHF 2340 beträgt. Die Diskrepanz zu den etwa in der Mietzinserhebung aufgeführten Durchschnittsmietpreisen, die sich auch auf langjährige Mietverhältnisse beziehen, zeigt, wie entscheidend sich die Mietzinserhöhungen bei Neuvermietungen auswirken. Mit den hohen Marktmieten und angesichts des - trotz Anstrengungen - immer noch kleinen Anteils an durch die Stadt vergünstigten oder durch gemeinnützige Wohnbauträger in Kostenmiete vermieteten Wohnungen bedeuten diese Zahlen, dass sich der Mittelstand das Wohnen in Bern bald nicht mehr leisten kann. So klappt die Entwicklung des Warenkorb der Konsumentenpreise und jene der Mietzinse immer stärker auseinander (+4.8% seit 2003)².

Die starke Erhöhung der Mieten ist kein Naturgesetz. Verschiedene Studien, beispielsweise der Raiffeisenbank³ zeigen, dass die Mieten insgesamt zu hoch sind. Dies vor allem, weil viele Vermieter*innen die (zuletzt üblichen) Senkungen des Referenzzinssatzes nicht weitergeben, die Mietzinse bei Mieter*innenwechsel erhöhen und nach Sanierungen die Miete stärker erhöhen als eigentlich erlaubt ist. Seit der Liberalisierung des Mietrechts sind heute Mieter*innen dafür verantwortlich, sich gegen zu hohe Mieten oder Aufschläge zur Wehr zu setzen. Das tun aber viele nicht, weil sie nicht genügend gut informiert sind, ihnen die Mittel oder anderweitige Ressourcen für einen Rechtsstreit fehlen oder auch, weil es grundsätzlich - gerade in Zeiten der Wohnungsnot - wenig attraktiv ist, gegen den/die eigene/n Vermieter/in zu klagen.

Dazu kommt: Angesichts der Tatsache, dass in der Stadt Bern, um die Klimaziele zu erreichen, jährlich 3% der Wohnungen energetisch saniert werden müssten, Bern vor einer massiven Sanierungswelle steht. Diese Sanierungen sind zwar dringend nötig, doch sie dürfen nicht auf Kosten der Mieter*innen gehen. Nicht zuletzt könnte dadurch auch die gesellschaftliche Unterstützung von Massnahmen gegen den Klimawandel geschwächt werden.

Es ist daher notwendig, dass die Stadt Bern eine Mietzinskontrolle einführt, wie es sie bis in die 1970er Jahre gegeben hat und wie sie in anderen Gemeinden weiterhin existiert. Die Mietzinskontrolle unterstellt die Erhöhung von Mietzinsen einer Bewilligungspflicht mit dem Ziel, illegale Mietzinserhöhungen zu verhindern. Neu müsste also nicht mehr die/der Mieter/in aktiv gegen überrasene Mietzinsen vorgehen, sondern der/die Vermieter/in müsste beweisen, dass eine Erhöhung des Mietzinses angebracht ist, und dass die rechtlichen Kriterien für eine Erhöhung erfüllt werden. Die Mietzinskontrolle kann sich auf Art. 40 der Kantonsverfassung beziehen:

¹ Statistik Stadt Bern, März 2021 Wohnungsmietpreiserhebung in der Stadt Bern im November 2020

<https://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/bern-in-zahlen/publikationen/kurzberichte/wirtschaft-und-finanzen/bericht-wohnungsmietpreiserhebung.pdf/download>

² ebd, S. 5.

³ <https://www.raiffeisen.ch/content/dam/www/rch/pdf/publikationen/wohnmobilien-schweiz/no-index/de/Wohnimmobilien-Schweiz-1Q17.pdf>

Art. 40 Wohnung

1 Kanton und Gemeinden treffen Massnahmen für die Erhaltung preisgünstiger Wohnungen und für die Verbesserung ungenügender Wohnverhältnisse. Sie fördern den preisgünstigen Wohnungsbau.

Darüber hinaus ist bei der Formulierung der rechtlichen Grundlage für die Mietzinskontrolle in der Bauordnung an Artikel 16a und 16b anzuknüpfen, da es sowohl um Erhalt von Wohnraum als auch um Preisgünstigkeit geht.

Die Motionär/innen fordern den Gemeinderat deshalb auf

1. Einen Vorschlag für eine Mietzinskontrolle auszuarbeiten, welche die Erhöhung von Mietzinsen eigentümerverschuldigend einer Bewilligungspflicht unterstellt.
2. Eine entsprechende Änderung der Bauordnung und/oder anderer Reglemente/der Gemeindeordnung dem Stadtrat vorzulegen.

Bern, 29. April 2021

Erstunterzeichnende: Rahel Ruch, Diego Bigger, Lukas Gutzwiller, Therese Streit-Ramseier

Mitunterzeichnende: Lena Allenspach, Bernadette Häfliger, Ursina Anderegg, Ayse Turgul, Lea Bill, Katharina Gallizzi, Jelena Filipovic, Franziska Geiser, Anna Leissing, Nora Joos, Eva Krattiger, Sara Schmid, Alina Irene Murano, Regula Bühlmann, Sarah Rubin, Seraphine Iseli, Marcel Wüthrich, Bettina Jans-Troxler, Mirjam Roder, Bettina Stüssi, Tanja Miljanovic, Brigitte Hilty Haller, Katharina Altas, Michael Sutter, Timur Akçasayar, Daniel Rauch, Halua Pinto de Magalhães, Barbara Nyffeler, Nadja Kehrli-Feldmann

Antwort des Gemeinderats

Der Gemeinderat teilt die Sorge der Motionärinnen und Motionäre um steigende Mietzinsen. Er stellt deshalb die Förderung des preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbaus ins Zentrum seiner Wohnstrategie. Insbesondere mit Hilfe von Wohnungsbau und Kauf durch den Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik, durch Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und die Anwendung von Artikel 16b der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. Oktober 2006 (BO; Wohn-Initiative) soll langfristig mehr preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Bern bereitgestellt werden.

Einer allgemeinen Mietzinskontrolle durch die Stadt Bern im Sinne des vorliegenden Vorstosses stehen rechtliche Hürden entgegen – namentlich die fehlende Abstützung im übergeordneten Recht. Zudem sind die mit einer Mietzinskontrolle verbundenen Einschränkungen verfassungsrechtlich nur soweit zulässig, wie sie auf entsprechenden überwiegenden öffentlichen Interessen beruhen und verhältnismässig sind (Art. 36 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Schliesslich ist fraglich, ob der Nutzen einer Kontrolle bzw. Bewilligungspflicht sämtlicher Mietzinsen der Stadt Bern überhaupt in einem positiven Verhältnis zum mutmasslich sehr grossen Aufwand stehen würde.

Regelungskompetenzen Stadt Bern

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Stadt Bern die *rechtliche Kompetenz* hat, um eine Mietzinskontrolle einzuführen. Diese Frage betrifft zum einen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (im Bereich des *Zivilrechts/Mietrechts* und der *Wohnbauförderung*), zum anderen die Kompetenzausscheidung betreffend Kanton und Gemeinden. Bezüglich des mit der vorliegenden Motion angesprochenen *Mietrechts* gilt Artikel 109 Absatz 1 BV. Demzufolge erlässt der Bund Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen, namentlich gegen missbräuchliche Mietzinse, sowie über die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen und die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen. Dabei handelt es sich gemäss Lehre und Rechtsprechung um eine sogenannt *konkurrierende Gesetzgebungskompetenz*. Der Bund hat von dieser Kompetenz im Rahmen der mietrechtlichen Bestimmungen in Artikel 253 ff. des Obligationenrechts (OR; SR 220) umfassend Ge-

brauch gemacht, indem er den kantonalen (Rest-)Spielraum für den Erlass von ergänzenden privatrechtlichen Bestimmungen abschliessend definierte. Dies bedeutet, dass eine *mietrechtlich* begründete Mietzinskontrolle nicht möglich ist. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch der Grundsatz des Vorrangs von Bundesrecht (Art. 49 Abs. 1 BV), der eine Rechtsetzung der Kantone in Sachgebieten ausschliesst, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt. Die Kantone werden laut Bundesgericht aber in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt (Art. 6 Abs. 1 Zivilgesetzbuch [ZGB, SR 210]).

Im Unterschied zum Mietrecht herrscht mit Bezug auf die *Wohnbauförderung* gemäss Artikel 108 Absätze 1 und 2 BV eine sogenannte parallele Kompetenz zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, d. h. neben dem Bund können auch die Kantone und Gemeinden in der Wohnbauförderung tätig sein (vgl. CIPRIANO ALVAREZ, in St. Galler Kommentar [SGK] Rz. 13 zu Art. 108 BV). In der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) gilt unter anderem das Sozialziel, dass «alle zu tragbaren Bedingungen wohnen können» (Art. 30 Abs. 1 Bst. b KV). Zudem treffen gemäss Artikel 40 KV Kanton und Gemeinden «Massnahmen für die Erhaltung preisgünstiger Wohnungen und für die Verbesserung ungenügender Wohnverhältnisse». «Sie fördern den preisgünstigen Wohnungsbau.» Nachdem der Kanton Bern das Gesetz über die Erhaltung des Wohnraums (WERG) ausser Kraft gesetzt hat⁴, wurden die entsprechenden Grundsätze in die Bauordnung der Stadt Bern aufgenommen (Art. 1 Abs. 3 sowie Art. 16a und Art. 16b BO). Bei der *Wohnbauförderung* bestehen demzufolge Kompetenzen und Handlungsspielräume für die Stadt Bern, wie das Bundesgericht im Falle der Überprüfung von Artikel 16b BO (Wohn-Initiative) bestätigt hat.

Bezüglich Massnahmen zur Bekämpfung der Mietknappheit wies das Bundesgericht auf Folgendes hin:

«Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen die Kantone nicht direkt in die Verträge zwischen Vermieter und Mieter eingreifen, weil das Bundesrecht diese Materie abschliessend regelt (...). Den Kantonen bleibt es jedoch unbenommen, verhältnismässige Massnahmen zur Bekämpfung der Mietknappheit zu treffen, indem sie beispielsweise den Umbau und Abbruch von Wohnhäusern einer Bewilligungspflicht unterwerfen bzw. die Bewilligung verknüpfen, während einer bestimmten Zeit die Höhe der Mieten zu kontrollieren und damit Mieterhöhungen zu verhindern, die dem Ziel der kantonalen Regelung widersprechen (vgl. BGE 137 I 135 [...]). An der Zulässigkeit derartiger kantonalen Bestimmungen ändert der Umstand nichts, dass die entsprechenden Massnahmen zur Bekämpfung der Mietknappheit indirekt das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter beeinflussen können, indem sie höhere Mieten für die von den Massnahmen betroffenen Wohnungen verhindern» (BGE 146 I 70, E. 5.2.2).

Aus den Aussagen des Bundesgerichts lässt sich daher schliessen, dass insbesondere die Kantone befugt sind, zeitlich befristete und/oder inhaltlich beschränkte Formen einer Mietzinskontrolle zu erlassen.

Dazu ein Blick auf Regelungen in anderen Kantonen: Dem Gemeinderat ist aus der Schweiz keine *allgemeine* Mietzinskontrolle bekannt. Namentlich die Kantone Genf und Basel-Stadt verfügen über *zeitlich* und *inhaltlich beschränkte Mietzinskontrollen*.⁵ Diese beiden Kantone enthalten in ihren jeweiligen Verfassungen ein ausdrückliches Recht auf Wohnung.⁶ Zudem wurde im Kanton Basel-Stadt am 10. Juni 2018 eine Verfassungsänderung verabschiedet, wonach der Kanton ergänzend zum bundesrechtlichen Mieterschutz alle notwendigen wohnpolitischen Massnahmen ergreifen

⁴ Gesetz vom 9. September 1975 über die Erhaltung von Wohnraum (WerG; BSG 853.1), aufgehoben per 31. Dezember 2011.

⁵ Auch der Kanton Waadt verfügt über eine ähnlich rechtliche Ausgangslage wie der Kanton Genf.

⁶ Vgl. Art. 38 Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rsGE A 2 00) sowie § 11 und § 34 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100).

könne, die «den Charakter der Quartiere, den aktuellen Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse» bewahren (§ 34 Abs. 4 Verfassung-BS). Diese Massnahmen umfassen ausdrücklich auch «die befristete Einführung einer Bewilligungspflicht verbunden mit Mietzinskontrolle bei Renovation und Umbau sowie Abbruch von bezahlbaren Mietwohnungen» (§ 34 Abs. 5 Verfassung-BS). Der Kanton Basel-Stadt hat dies in seinem Wohnraumförderungsgesetz und der entsprechenden Ausführungsverordnung umgesetzt.⁷ Der Kanton Genf stützt sich auf das kantonale Gesetz LDTR⁸, welches die Mietzinskontrolle auf einzelne Tatbestände beschränkt und diese zeitlich befristet.⁹

Die übrigen bekannten Mietzinskontrollen des Kantons Zug und der Stadt Zürich beschränken sich auf den gemeinnützigen Wohnungsbau bzw. subventionierte Bauträgerschaften und sind nicht mit dem vorliegenden Anliegen einer allgemeinen Mietzinskontrolle vergleichbar.

Der Kanton Bern kennt keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung einer (allgemeinen) Mietzinskontrolle, wie sie beispielsweise im Kanton Basel-Stadt verankert wurde. Anders als in den Kantonen Waadt und Genf ist in der Berner Kantonsverfassung kein Recht auf Wohnung verankert. Als mögliche Rechtsgrundlagen für die vorliegend thematisierte Mietzinskontrolle kommen Artikel 40 KV oder die gemäss Artikel 50 BV bzw. Artikel 109 Absatz 1 KV geschützte Gemeindeautonomie in Frage. Nach Auffassung des Gemeinderats lässt sich aus Artikel 40 KV kein entsprechender Auftrag an die Gemeinde(n) ableiten. Auch die Gemeindeautonomie, welche «typische Autonomiebereiche der Gemeinden» wie die Gemeindeorganisation im Allgemeinen, die Ausgestaltung der politischen Rechte und der Wahlverfahren oder weite Teile des Bau- und Planungsrechts schützt (vgl. u. a. MARKUS MÜLLER, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, N. 7 zu Art. 3), kann nach Auffassung des Gemeinderats für eine solch weitreichende Massnahme nicht angerufen werden. Die Einführung einer (allgemeinen) Mietzinskontrolle stellt zudem einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die unter die Wirtschaftsfreiheit fallende Vertragsfreiheit dar (Art. 27 BV). Einschränkungen in diese Garantien bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Wie aus den Ausführungen des Bundesgerichts zur Wohn-Initiative ersichtlich, wäre die von den Motionärinnen und Motionäre geforderte weitreichende Massnahme nicht verhältnismässig bzw. einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglich (vgl. BGE 146 I 70, E. 6). Ob sich eine zeitlich oder inhaltlich *beschränkte* Mietzinskontrolle auf die geltenden kantonalrechtlichen Grundlagen abstützen liesse, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Im Rechtsvergleich ist jedoch festzustellen, dass zumindest ausgehend vom Recht auf Wohnung (GE, VD, BS) weder Verfassung noch Gesetz des Kantons Bern entsprechende ausdrückliche Massnahmen betreffend eine Mietzinskontrolle vorsehen.

Rechtliches Fazit

Eine wie in der vorliegenden Motion geforderte allgemeine Mietzinskontrolle für die gesamte Stadt Bern ist gemäss Einschätzung des Gemeinderats sowohl gestützt auf das Mietrecht als auch basierend auf die Wohnraumförderung unzulässig. Mit dem übergeordneten Recht vereinbar wäre allenfalls eine zeitlich oder inhaltlich beschränkte Mietzinskontrolle. Fraglich ist jedoch, ob Artikel 40 KV oder die Gemeindeautonomie als Grundlage(n) dafür genügen würden. Dies müsste umfassender abgeklärt werden.

⁷ Gesetz vom 5. Juni 2013 über die Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG; SG 861.500) sowie die neue Verordnung über die Wohnraumförderung. Die Inkraftsetzung der Änderungen bzw. der neuen Verordnung ist auf den 1. Januar 2022 vorgesehen. Abrufbar unter: <https://www.entwicklung.bs.ch/wohnraum/Wohnraumschutzverordnung.html>.

⁸ Loi du 25 janvier 1996 sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR; rsGE L 5 20).

⁹ Vgl. Art. 1 ff, insbes. Art. 10 LDTR.

Einschätzung zum Kosten-/Nutzenverhältnis

Sowohl die Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen für eine zeitlich oder inhaltlich beschränkte Mietzinskontrolle, der Aufbau (und der Betrieb) einer entsprechenden Behörde (und des dafür nötigen Knowhows) wie auch die Regelung des Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahrens (und Schaffung der dort notwendigen Ressourcen) würden einen namhaften Aufwand verursachen. Angesichts der rechtlichen Ausgangslage ist evident, dass eine entsprechende Anpassung der Bauordnung analog der Wohn-Initiative bis vor Bundesgericht erstritten werden müsste. Neben dem entsprechenden Planungsverfahren mit einer Dauer von mindestens drei Jahren müsste also noch ein Rechtsmittelverfahren von mehreren Jahren berücksichtigt werden, das die zeitlichen Ressourcen der betroffenen Abteilungen erheblich belasten würde. Angesichts der eingeschränkten Erfolgchancen, die zudem in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zur Griffigkeit einer allfälligen Regelung stehen, erachtet der Gemeinderat den Start eines entsprechenden Verfahrens aus Kosten-/Nutzenüberlegungen nicht als sinnvoll. Den Zielen der städtischen Wohnpolitik kann besser entsprochen werden, wenn die entsprechenden Ressourcen in konkrete Planungsvorhaben zur Realisierung preisgünstiger Wohnungen investiert werden.

Zu Punkt 1 und 2:

Wie aus den vorangehenden Ausführungen hervorgeht, erachtet der Gemeinderat die Aufnahme einer allgemeinen Mietzinskontrolle in die Bauordnung der Stadt Bern oder in einen anderen städtischen Erlass als bundesrechtswidrig. Auch eine zeitlich oder inhaltlich beschränkte Einführung einer Bewilligungspflicht von Mietzinserhöhungen und eine damit verbundene Mietzinskontrolle erachtet er mit Blick auf die geltenden rechtlichen Grundlagen des Kantons Bern auch unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie als kritisch. Das Ausarbeiten entsprechender Rechtsgrundlagen zu einer Mietzinskontrolle ist daher im jetzigen Zeitpunkt wenig sinnvoll. Es wären langwierige Gesetzgebungs- und Rechtsmittelverfahren mit ungewissem Ausgang zu erwarten, die nicht nur auf städtischer Ebene umfangreiche Ressourcen binden würden. Der Gemeinderat will die vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen für wohnpolitische Massnahmen einsetzen, die mit den bestehenden Rechtsgrundlagen realisierbar und erfolgsversprechend sind.

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat daher, die vorliegende Motion abzulehnen. Er ist bereit, sich für das Anliegen auf kantonaler und nationaler Ebene einzusetzen.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Einführung einer Mietzinskontrolle hätte namhafte personelle und finanzielle Auswirkungen. Für die Durchführung eines entsprechenden Bewilligungsverfahrens müssten zuständige Stellen geschaffen werden. Zudem müsste ein entsprechender Instanzenzug/ein entsprechendes Rechtsmittelverfahren¹⁰ vorgesehen werden, was sowohl auf städtischer als auch den nachfolgenden Ebenen (Regierungsstatthalteramt, kantonale Direktion und Verwaltungsgericht) zu einem heute nicht bezifferbaren Ausbau der personellen und finanziellen Ressourcen führen würde.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 27. Oktober 2021

Der Gemeinderat

¹⁰ In der Annahme, dass es ein öffentlich-rechtliches und nicht ein zivilrechtliches Verfahren wäre.