

Der Vorschlag des Bundesrates zum neuen Mietrecht: Eine ökonomische Analyse.

Pascal Raess und Thomas von Ungern-Sternberg
Ecole des HEC, Universität Lausanne.

Zusammenfassung: Ziel dieser Arbeit ist es, den Vorschlag des Bundesrates für ein neues Mietrecht kritisch zu durchleuchten. Wir kommen insbesondere zu folgenden Ergebnissen:

Dem Projekt fehlt ein einheitlicher Rahmen. Es handelt sich um ein Flickwerk verschiedener Ansätze und ist in sich widersprüchlich.

In Art. 269 soll das Konzept des „unangemessenen Bruttoertrages“ in das neue Gesetz wieder aufgenommen werden. Die Schweiz hat mit dem Versuch, die Mieten an historischen Kosten zu orientieren, bisher nur schlechte Erfahrungen gemacht. Es sollte die Gelegenheit genutzt werden diesen Anachronismus definitiv aus dem Gesetz zu entfernen.

Der Vorschlag in Art. 269a lit. a. dem Beispiel anderer Länder zu folgen und die Mieten zu indexieren ist sinnvoll und gut durchdacht.

Den Vermietern soll in Art. 269a lit. b. als Alternative zur Indexmiete eine Anpassung an den „mietrechtlichen Anlagewert“ angeboten werden. Dies würde zu einer eigentlichen Katastrophe führen. Die Anpassung an den „mietrechtlichen Anlagewert“ weist all die konzeptionellen Fehler auf, die schon im heutigen Mietrecht dazu geführt haben, dass die Mieter insbesondere in den 1990er Jahren massiv übervorteilt worden sind. Nur werden diese Fehler noch weiter ausgebaut. Anstatt einer 40%igen Indexierung soll neu eine 100%ige Indexierung möglich sein. Darüber hinaus sollen die Vermieter noch mehr als bisher die Möglichkeit haben, steigende **Nominalzinsen** auf die Mieter zu überwälzen.

Die Inflationsrate in der Schweiz ist zur Zeit nahe bei null, und auch die Zinsen sind äusserst niedrig. **Sollten Inflationsrate und die Zinsen wieder auf ihre üblichen Niveaus steigen, so würde die Anpassung an den „mietrechtlichen Anlagewert“ es den Besitzern erlauben die realen Mieten innerhalb von nur 3 Jahren noch einmal um ca. 10% zu erhöhen.** Die Mieterverbände können einen solchen Vorschlag unmöglich akzeptieren.

Die Entwicklungen in den 1990er Jahren haben deutlich gezeigt, dass die Vermieter die Möglichkeiten der Mietsteigerungen zwar voll ausnützen, Mietsenkungen aber zu verhindern wissen. Das Projekt scheint aus diesen Erfahrungen wenig gelernt zu haben.

Alle Ökonomen sind sich einig, dass nur Realzinsen einen echten Kostenfaktor darstellen. Der Versuch, auch im neuen Gesetz ausschliesslich auf die Nominalzinsen abzustellen, muss zu wenig sinnvollen Resultaten führen.

Mit Joseph Deiss hat der Nationalrat einen Professor für Nationalökonomie in den Bundesrat gewählt. Es wäre erfreulich, wenn auch die Behörden sich durchringen könnten mehr ökonomischen Sachverstand in ihre Arbeiten einfliessen zu lassen. Das neue Mietrecht könnte dadurch nur gewinnen.

0 Einleitung

Ziel dieser Arbeit ist es, das Projekt des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) für ein neues Mietrecht kritisch zu durchleuchten. Wir werden zeigen, dass bei der Revision des zur Zeit gültigen Gesetzes zu wenig konsequent vorgegangen wurde. Der neue Gesetzesvorschlag weist daher dieselben konzeptionellen Mängel auf, die schon beim bisherigen Mietrecht dazu geführt haben, dass es seinen Zweck nur sehr mangelhaft erfüllen konnte.

Das EVD war offensichtlich nicht gewillt einen Gesetzestext zu unterbreiten, der aus einem einheitlichen Rahmen abgeleitet ist. Statt dessen wurde ein Flickwerk produziert, dem die ökonomischen Grundlagen fehlen. Es ist leider davon auszugehen, dass mit dem neuen Gesetzesvorschlag noch weniger zufriedenstellende Ergebnisse erzielt würden als dies schon mit dem bisherigen Gesetz der Fall war. Es muss jetzt darum gehen die (wenigen) guten Ansätze in dem Vorschlag zu identifizieren und sie zu einem kohärenten Ganzen weiterzuentwickeln. Der Text muss grundlegend überarbeitet werden, bevor er vor das Volk kommen kann. Es geht nicht um kosmetische Änderungen sondern darum, einen Gesetzestext zu formulieren, dem ein einheitliches ökonomisches Leitmotiv zugrunde liegt.

Das zur Zeit gültige Gesetz hat drei grundlegende Schwächen. Sie sind nicht nur dafür verantwortlich, dass es permanent zu Reibereien zwischen Mietern und Vermietern kommt, sondern haben darüber hinaus noch dazu geführt, dass die Mieten in den letzten 10 Jahren massiv in die Höhe geschossen sind. Die Probleme sind:

- erstens das Festhalten an einem total überholten Konzept der „Kostenmiete“,
- zweitens eine Regel der Mietzinsanpassung, die den Unterschied zwischen Realzins und Nominalzins nicht kennt,
- und drittens das Nicht-Berücksichtigen der Tatsache, dass beim Fortschreiben von Mietverträgen in aller Regel die Vermieter am (wesentlich) längeren Hebel sitzen.

Das EVD war leider nicht gewillt aus den Fehlern der Vergangenheit und den Erfahrungen der letzten 10 Jahre etwas zu lernen. Im vorgeschlagenen Gesetzestext findet man all die Fehlleistungen des bisherigen Gesetzes wieder:

In Artikel 269 wird weiterhin an den Konzepten der „missbräuchlichen Miete“ und des „unangemessenen Bruttoertrages“ festgehalten. Nicht nur die Schweiz sondern auch eine Reihe anderer europäischer Länder haben mit dem Versuch, die Ertragsraten der Vermieter zu regulieren indem insbesondere auf historische Anschaffungspreise zurückgegriffen wird, nur schlechte Erfahrungen gemacht. **Art. 269 sollte ersatzlos gestrichen werden.**

In Art 269a lit. a. folgt das EVD dem Beispiel einer Reihe anderer europäischer Länder und schlägt vor die Mieten an Hand der Konsumentenpreise zu indexieren. Dieser Teil des Projektes ist gut ausgearbeitet.

Leider werden all die guten Vorsätze zunichte gemacht, weil das EVD den Vermietern auch noch eine Reihe anderer Alternativen anbieten will. Insbesondere soll in Art. 269a lit. b. die Anpassung an den „mietrechtlichen Anlagewert“ eingeführt werden. Dieser Ansatz öffnet den Vermietern fast unbegrenzte Möglichkeiten die Mieten zu erhöhen. Man kann daher davon

ausgehen, dass ein grosser Teil der Vermieter sich insbesondere in Zeiten steigender Zinsen oder Preise mit Begeisterung auf diese Alternative stürzen wird.

Die Inflationsrate in der Schweiz ist zur Zeit praktisch null, und auch die Zinsen haben historische Tiefstwerte erreicht. Es ist durchaus damit zu rechnen, dass wir in den nächsten Jahren wieder mit Inflationsraten von ca. 2% leben werden, und auch die Nominalzinsen wieder um ca. 1.5% steigen. **Die Anpassung an den „mietrechtlichen Anlagewert“ würde es den Vermietern dann erlauben, die realen Mieten noch einmal um 10% zu erhöhen. Nachdem die Mieter schon Anfang der 1990er Jahre massiv geschröpft worden sind, sollen mit dem neuen Mietrecht die Weichen gestellt werden, damit die Vermieter sich gleich noch einmal grosszügig bedienen können.**

Die Anpassung an den „mietrechtlichen Anlagewert“ weist eine Reihe grundlegender Mängel auf:

- Sie orientiert sich (theoretisch) am Marktwert des Gebäudes. Es besteht somit ein direkter Widerspruch mit der „missbräuchlichen Miete“ in Art. 269, die ja hauptsächlich auf die historischen Kosten abstellt.
- Sie erlaubt eine 100%ige Indexierung, und das an Hand eines Preisindex (dem Gebäudeversicherungswert) der um einiges schneller steigt als der Index der Konsumentenpreise.
- Darüber hinaus erlaubt sie auch noch eine vollständige Überwälzung der Zinskosten, und zwar der nominalen Zinskosten, und dies unter der wenig plausiblen Annahme, dass das Gebäude zu 100% fremdfinanziert ist.
- Die Anpassung an den „mietrechtlichen Anlagewert“ hat somit all die Schwächen, welche schon das heutige Gesetz aufweist, nur sind die Möglichkeiten die Mieten zu erhöhen noch einmal massiv ausgebaut worden. Statt einer 40%igen Indexierung soll neu eine 100%ige Indexierung möglich sein, und anstatt nur die Zinslast von 60% des Kapitals zu berücksichtigen werden jetzt 100% berücksichtigt.

Die Mieterschutzverbände können einen solchen Vorschlag unmöglich akzeptieren.

Das EVD war sich bewusst, dass sein Vorschlag zu total übertriebenen Mieterhöhungen führen könnte. Es führt daher eine arbiträre Obergrenze für die Mieterhöhungen ein: 15% alle 3 Jahre. In Zeiten hoher Inflationsraten ist eine solche Grenze für die Besitzer kaum akzeptabel. In Zeiten niedriger Inflationsraten, wie wir sie in den nächsten Jahren wahrscheinlich erleben werden, ist sie für die Mieter untragbar.

Leider war das EVD nicht bereit aus der Beobachtung, dass sein Modell zu realitätsfremden Mietsteigerungen führen könnte, den logischen Schluss zu ziehen, dass es mit grundlegenden konzeptionellen Mängel behaftet sein muss. Dabei sind diese offensichtlich:

- Das EVD verwechselt Real- und Nominalzins. Es ist jedem Ökonomen klar, dass nur die Realzinsen einen effektiven Kostenfaktor darstellen. Dennoch will das EVD den Vermietern die Möglichkeit geben, die gesamten Nominalzinsen auf die Vermieter abzuwälzen. Inhaltlich bedeutet dies, dass die Vermieter die Mieter zwingen können, nicht nur die gesamten Zinszahlungen zu übernehmen, sondern zusätzlich noch einen Teil ihrer Schulden zurückzuzahlen.

- Damit nicht genug: Nachdem die Mieter über die höheren Nominalzinszahlungen die Schulden der Vermieter zurückbezahlt haben, können die Vermieter sie noch einmal zur Kasse bitten. Wenn die Immobilienpreise steigen, dürfen die Mieten noch weiter erhöht werden.

Die Anpassung an den „mietrechtlichen Anlagewert“ (Art 269a lit. b. und Art. 269d) sollte ersatzlos gestrichen werden.

In Art. 269a lit. d. wird dem Vermieter die Möglichkeit gegeben, seine Mieten zu erhöhen um sie den „orts- und quartiersüblichen Mietzinsen“ anzupassen. Das grundlegende Konzept einer solchen Anpassung ist sinnvoll, aber der Artikel muss anders formuliert werden: Die Anfangsmiete wird zwischen Mieter und Vermieter frei ausgehandelt. Es ist daher nicht einzusehen, warum der Vermieter später die Möglichkeit haben sollte, die Miete zu erhöhen mit der Begründung, die ausgehandelte Miete sei zu niedrig gewesen. Eine Anpassung an die „orts- und quartiersüblichen Mieten“ sollte also nur in dem Mass möglich sein, wie die Miete seither weniger schnell (oder schneller) gestiegen sind als bei vergleichbaren Objekten in der Umgebung. Bei dieser Anpassung sollte berücksichtigt werden, wieviel der Besitzer in die Werterhalt und Renovation des Gebäudes investiert hat.

Der Rest dieser Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt 1 beschäftigt sich mit dem Problem der „missbräuchlichen Mietzinse“. Abschnitt 2 fasst die Probleme der zur Zeit gültigen Methode der Mietanpassung kurz zusammen. Abschnitt 3 setzt sich kritisch mit dem neuen Vorschlag des EVD auseinander. Abschnitt 4 endet mit einigen abschliessenden Bemerkungen.

1 Der missbräuchliche Mietzins

Im neuen Mietrecht findet man folgenden neuen Art. 269 der mit dem alten praktisch identisch ist. Er lautet:

„Mietzinse sind missbräuchlich, wenn damit ein unangemessener Bruttoertrag aus der Mietsache erzielt wird, oder wenn sie auf einem offensichtlich übersetzten Kaufpreis beruhen.“

Die Idee dafür zu sorgen, dass der Vermieter auf sein investiertes Kapital keine unangemessene Rendite erzielen soll, mag auf ersten Anblick harmlos erscheinen. Würde der Gesetzgeber bei dem Konzept des „investierten Kapitals“ auf den Marktwert der betroffenen Liegenschaften abstellen, so würde es sich in der Tat auch mehr oder weniger um eine Tautologie handeln: Wenn die Mieten steigen, die man für ein Objekt erzielen kann, so steigt automatisch auch sein Marktwert¹.

Leider ist es in der Praxis aber so, dass als Grundlage zur Berechnung der Rendite **nicht der Marktwert sondern der historischen Preis** genommen wird, den der Käufer vor eventuell mehreren Jahrzehnten dafür bezahlt hat. Nicht einmal eine korrekte Anpassung an die Inflation ist zugelassen.

¹ Der Marktwert eines Kapitalgutes entspricht dem Gegenwartswert der (Netto)- Erträge, die man darauf erzielen kann.

„Nach Auffassung verschiedener Gerichte - und auch des Bundesgerichtes - können unter dem Begriff der Anlagekosten nur die bei Erstellung oder Erwerb der Liegenschaft durch die Vermieter tatsächlich aufgewendeten Investitionen verstanden werden. Massgebend für die Berechnung der Nettoendite soll dabei nur das bei dieser Gelegenheit investierte Eigenkapital sein, welches zwar der seither eingetretenen Teuerung angepasst werden darf, aber nur insoweit, als es den Anteil von 40% gegenüber den damaligen Anlagekosten nicht übersteigt.“²

Gerade bei Gebäuden, die lange in den Händen des selben Besitzers geblieben sind, muss eine solche Regelung zu massiven Verzerrungen führen. Der historische Kaufpreis entspricht dann häufig nur noch einem Bruchteil des effektiven Marktwertes und die Miete, welche der Besitzer verlangen kann, liegt weit unter einer angemessenen Marktmiete.

„Die Rechtsprechung hat es bis heute kategorisch abgelehnt, eine seit Erstellung oder Erwerb eingetretene Wertsteigerung der Liegenschaft den Anlagekosten bzw. – soweit nicht fremdfinanziert – dem vom Vermieter investierten Eigenkapital zuzurechnen. Diese Praxis... bewirkt eine stossende Ungleichbehandlung desjenigen Vermieters, der eine Liegenschaft lange Zeit in seinem Besitz behält, gegenüber dem verkaufenden Eigentümer.“³

Art. 269 stellt also einen Versuch dafür zu sorgen, dass ähnliche Wohnungen zu (stark) unterschiedlichen Preisen vermietet werden. Es ist dies ein massiver und nur sehr schwer zu rechtfertigender Eingriff in das Marktgeschehen. Er führt in der Regel zu einer ganzen Reihe Anpassungsmechanismen, die mit hohen sozialen Kosten verbunden sind:

- 1) Die Gebäude werden verkauft, nur weil der neue Käufer, der einen eher dem Marktwert entsprechenden Preis gezahlt hat, nun die Möglichkeit hat die Mieten (massiv) zu erhöhen. Dagegen versuchen die Mieter sich häufig mit allen Mitteln zu wehren.
- 2) Die Besitzer, die auf ihre Immobilien keine genügenden Erträge erzielen, investieren nicht mehr in den Unterhalt, und die Gebäude verkommen zusehends.
- 3) Es entsteht eine Gruppe von Mietern, die (zum Teil erhebliche) unverdiente Renten in der Form von zu niedrigen Mieten einstreichen. Diese Mieter werden natürlich einiges an Anstrengungen unternehmen, um ihre unverdienten Privilegien zu schützen. Insbesondere werden sie häufig zu aktiven Mitarbeitern der Mieterschutzverbände.

Dies kann dazu führen, dass die sogenannten Mieterschutzverbände eigentlich kaum noch die wohlverstandenen Interessen der Mieter vertreten. Der Grossteil ihrer Aktivitäten dient dann dem Ziel, die Privilegien dieser kleinen Minderheit zu schützen.

Es muss betont werden, dass es für die Mieter als Gruppe keineswegs von Vorteil ist, wenn ein gewisser Anteil der Wohnungen zu einem Preis vermietet wird, der (weit) unter der Marktmiete liegen. Es kommt zu Verzerrungen auf dem Wohnungsmarkt, die nicht im Interesse der Bevölkerung sind. Besonders deutlich sieht man dies an der grossen Anzahl von älteren Ehepaaren, deren Kinder schon längst ausgezogen sind, die aber immer noch in ihren alten 5-6 Zimmer Wohnungen bleiben, einfach weil diese inzwischen billiger sind als die

² Rohrer (1996)

³ Rohrer (1996)

Marktmiete für eine 3-4 Zimmer Wohnung, die ihren Bedürfnissen eigentlich genügen würden.

Das Nachsehen haben die jungen Ehepaare mit (Klein)Kindern, die auf dem Markt keine (oder nur sehr teure) Wohnungen finden, welche ihren Bedürfnissen entsprechen. Ist es wirklich sozial mit einem wenig durchdachten Mietrecht dafür zu sorgen, dass Familien mit Kindern in zu kleinen Wohnungen zusammengepfercht werden?

Das neue Mietrecht wäre eine ausgezeichnete Möglichkeit gewesen, mit diesen Missständen aufzuräumen. Das EVD will sie aus unerklärlichen (oder zumindest unerklärten) Gründen nicht wahrnehmen.

Artikel 269 sollte ersatzlos gestrichen werden. Nachdem nicht nur die Schweiz sondern auch eine ganze Reihe anderer europäischer Länder mit dem Versuch die Ertragsraten von Immobilien zu regulieren nur schlechte Erfahrungen gemacht haben, wäre auch in der Schweiz der Augenblick gekommen die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

Die Mieterschutzverbände sollten sich bewusst sein, dass sie ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen, wenn sie sich für einen Gesetzestext stark machen, der einer kleinen Minderheit von Mietern vielleicht Vorteile bringt, der grossen Mehrheit aber nur Reibereien und höhere Mieten beschert.

Der Schweizer Wohnungsmarkt würde erheblich besser funktionieren, wenn alle betroffenen Parteien sich aufraffen könnten aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen: Neumieten sollten prinzipiell durch das freie Spiel der Marktkräfte bestimmt werden.

1.1 Das Problem der Transparenz

Damit die Marktkräfte ihre Wirksamkeit voll entfalten können, muss der Markt insbesondere für die Mieter einigermaßen transparent sein. Eine der wichtigen Funktionen des Staates auf diesem Markt besteht darin, für die notwendige Transparenz zu sorgen.

Der Mieterverband wünscht, dass eine allgemeine Formularpflicht eingeführt wird. Den Mietern soll insbesondere schriftlich und auf standardisierten Formularen die Miete des Vormieters sowie eventuell die ortsüblichen Mieten für ähnliche Objekte mitgeteilt werden. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei der Miete um einen eher komplexen Preis handelt (Miete, Nebenkostenanzahlungen und - abrechnungen etc.) ist nur schwer zu verstehen, warum das EVD diesem Wunsch nicht nachkommen will. Offensichtlich ist den Autoren des Berichtes auch kein guter Grund eingefallen. Man liest nur lapidar: „*Eine Formularpflicht wird dabei jedoch nicht vorgesehen.*“ Warum eigentlich nicht? Eine Formularpflicht würde mit Sicherheit die Transparenz und die Wettbewerbsintensität erhöhen, und darüber hinaus für weniger Missverständnisse und Streitereien sorgen.

2 Die Mietanpassung im zur Zeit gültigen Gesetz

Der wichtigste Bestandteil des Mietrechts sind die Regeln, welche angewandt werden müssen, wenn existierende Mietverträge neuverhandelt bzw. verlängert werden. Das bisherige System bestand darin, dass die Mieten auf jährlicher Basis und aus zwei Gründen angepasst werden konnten:

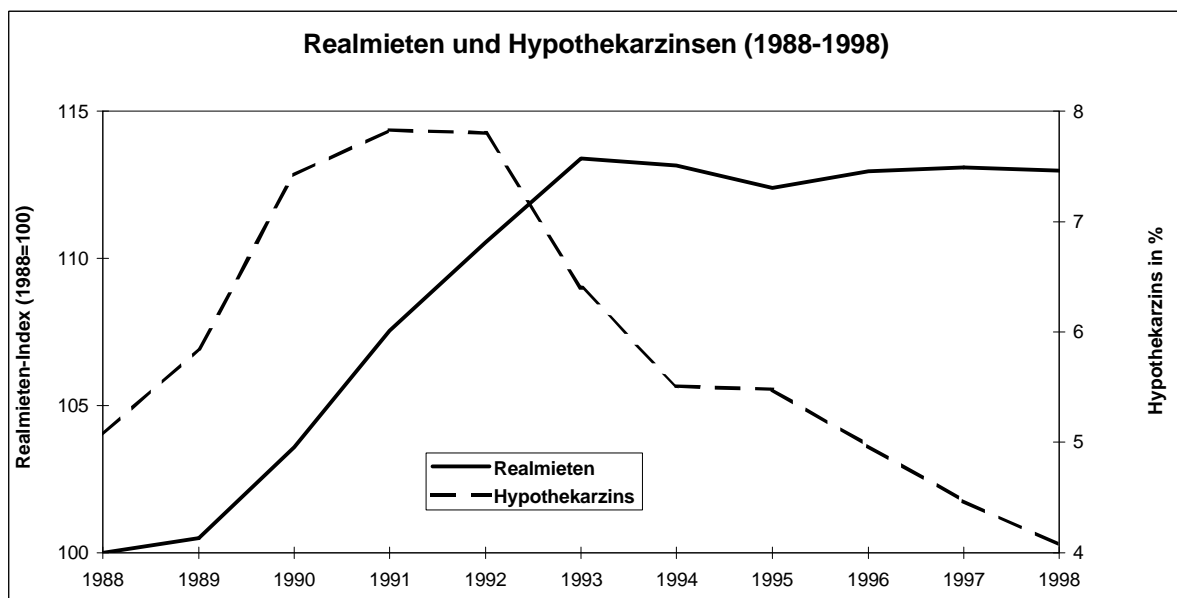
- Steigt der Konsumentenpreisindex um 10%, so können die Mieten um 4% erhöht werden.
- Steigt der (nominale) Hypothekarzins um 1% so können die Mieten um ca. 10% erhöht werden.

Es hat sich in den letzten 10 Jahren erwiesen, dass diese Regelung vollkommen unzufriedenstellend ist, und zwar insbesondere aus drei Gründen:

2.1 Asymmetrische Mietanpassung

Der Gesetzgeber scheint davon ausgegangen zu sein, dass die Mieten auf steigende und sinkende Zinsen symmetrisch reagieren würden. Dies ist illusorisch. Bei den Verhandlungen über das Fortschreiben von Mietverträgen sitzen in aller Regel die Vermieter am (wesentlich) längeren Hebel. (Die Gründe dafür haben wir in einer früheren Arbeit schon eingehend diskutiert⁴.) Das Ergebnis dieser asymmetrischen Verteilung der Verhandlungsmacht ist naheliegend: Die Möglichkeiten der Mieterhöhungen werden prompt und vollumfänglich ausgenutzt. Sollte es zu Mietsenkungen kommen, so passiert in der Regel nichts oder nur sehr wenig. Abbildung 1 unterstreicht diese Tatsache eindrücklich: Als das Zinsniveau zwischen 1988 und 1992 stieg, scheuten sich die Hausbesitzer nicht die Mieten wesentlich schneller als den Preisindex in die Höhe zu schrauben. (Bei den Mieten in Abbildung 1 handelt es sich um **reale** Mieten.) Inzwischen sind die Zinsen wieder auf rekordverdächtige Niveaus zurückgesunken. Der Mietindex hat darauf so gut wie gar nicht reagiert.

Abbildung 1



2.2 Realzinsen und Nominalzinsen

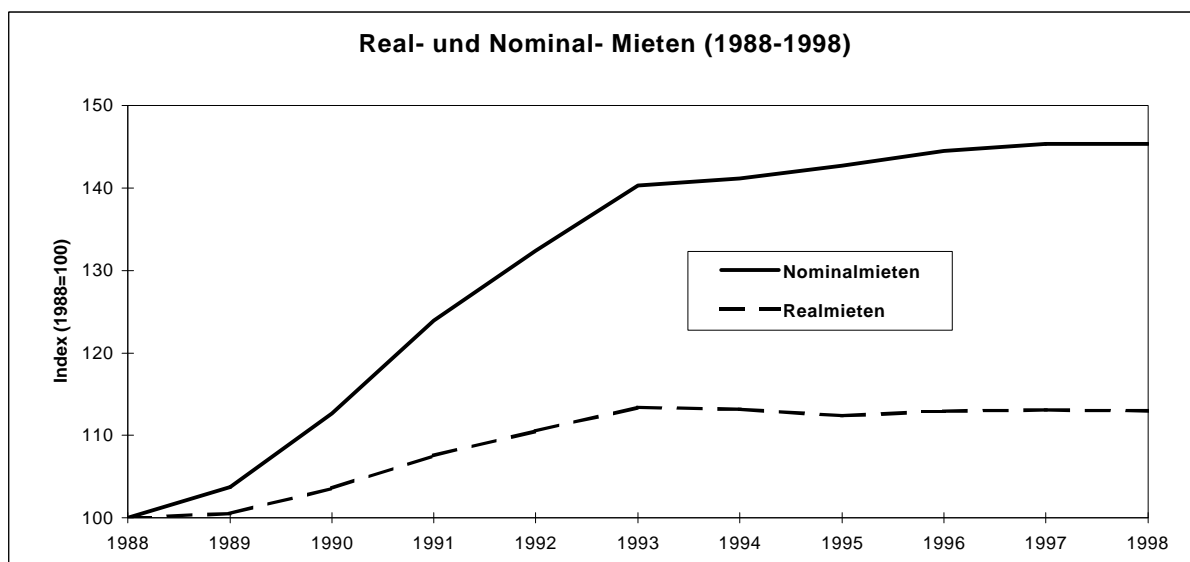
Der Gesetzgeber hat den Unterschied zwischen **Real-** und **Nominalzins** nicht berücksichtigt: Jeder Nominalzins kann in zwei Komponenten zerlegt werden, den Realzins und die Inflationsrate.

⁴ Vgl. von Ungern-Sternberg (1997)

Wenn der **Nominalzins** bei 7% liegt, die Inflationsrate aber gleichzeitig 5% ist, so beträgt der **Realzins** nur $7\% - 5\% = 2\%$. Dieser Unterschied ist aus folgenden Gründen wichtig: Der Schuldner muss (im obigen Zahlenbeispiel) zwar eine Zinszahlung leisten, die 7% seiner Schulden entspricht; gleichzeitig sinkt der reale Wert (die Kaufkraft) seiner Schulden aber um 5%. Bei 5/7 der sog. „Zinszahlung“ handelt es sich de facto also um eine (implizite) Rückzahlung seiner Schulden.

Da im Schweizer Mietrecht nur der Nominalzins berücksichtigt wird, können die Vermieter die Mieter in Zeiten höherer Inflation de facto also dazu verpflichten, einen Teil ihrer Schulden zurückzuzahlen. Dies ist in Abbildung 2 veranschaulicht. Dank der Bindung der Mieten an den Nominalzins stiegen die Mieten zwischen 1988 und 1992 ungefähr doppelt so schnell wie das Preisniveau. Die Vermieter verwendeten diese höheren Mieten, um (real gesehen) ihre Schulden zurückzuzahlen. Wir haben schon in einer früheren Arbeit versucht diese Mechanismen im Detail zu erklären⁵.

Abbildung 2



2.3 Die (partielle) Indexierung der Mieten

Der Gesetzgeber hat offensichtlich nicht verstanden, dass die Mieten durch die Bindung an den Nominalzins de facto schon (über)indexiert sind. Er hat daher den Vermietern die Möglichkeit gegeben die Mieten noch einmal um 40% der Inflationsrate zu erhöhen.

Wir haben in einer Arbeit versucht abzuschätzen, was diese konzeptionellen Fehler die Mieter gekostet haben.⁶ Wir sind für die Periode 1990-1996 immerhin auf einen Betrag von 9 Milliarden Franken gekommen. Es muss betont werden, dass es sich hierbei um eine ausgesprochen vorsichtige Schätzung handelt.

⁵ Vgl. von Ungern-Sternberg (1997)

⁶ Vgl. von Ungern-Sternberg (1997)

3 Der Vorschlag des EVD

Eine einfache Möglichkeit, die oben erwähnten Probleme zu vermeiden, besteht darin die Mieten zu indexieren. Diese Lösung wird denn auch in einer Reihe anderer Länder (inkl. Deutschland und Frankreich) seit längerem praktiziert und führt zu zufriedenstellenden Ergebnissen. Im Gegensatz zu den anderen europäischen Ländern will das EVD sich mit dieser einfachen Möglichkeit aber offensichtlich nach wie vor nicht zufriedengeben. Es will noch eine Reihe anderer Alternativen anbieten, und den Vermietern die Möglichkeit geben aus diesem Menü denjenigen Anpassungsmechanismus auswählen, der ihnen am besten passt.

Der neue Art. 269a soll lauten:

„¹ Mietzinsanpassungen können vorgenommen werden, wenn sie:

a. sich auf die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise stützen (Art. 269 c);

b. durch die Veränderung des mietrechtlichen Anlagewertes begründet sind (Art. 269 d);

c. auf Grund einer vereinbarten Staffelung erfolgen (Art. 269 f);

d. eine Angleichung an die orts- und quartiersüblichen Mietzinse bezwecken (Art. 269 e);“

3.1 Die Anpassung an den „mietrechtlichen Anlagewert“

Die Indexierung der Mieten (lit. a.) wollen wir in einem späteren Abschnitt untersuchen. Zuerst wollen wir uns mit der zweiten Alternative auseinandersetzen, der Anpassung der Miete an den „mietrechtlichen Anlagewert“.

In Art. 269d wird dies so umschrieben:

„¹ Der mietrechtliche Anlagewert besteht aus dem Gebäuderversicherungswert, den Baunebenkosten, sowie dem Landwert. Der Altersentwertung der Liegenschaft ist durch einen angemessenen Abschlag Rechnung zu tragen, ebenso sind Zustand und Qualität der Wohnung zu berücksichtigen.

² Anpassungen des Mietzinses an den mietrechtlichen Anlagewert sind frühestens nach drei Jahren möglich. Die Erhöhung darf im laufenden Mietverhältnis jeweils nicht mehr als 15 Prozent des bisherigen Mietzinses betragen.

³ Für die Ermittlung des Landwertes wird auf dem Beschaffungspreis abgestellt, wobei die wirtschaftliche Entwicklung sowie der Standort der Liegenschaft gebührend zu berücksichtigen sind.

⁴ Der angemessene Bruttoertrag besteht aus:

a. dem mit dem mehrjährigen Durchschnittssatz der Bundesanleihen multiplizierten Anlagewert;

b. einem Zuschlag für die Kosten aus Unterhalt, Betrieb und Verwaltung;

c. einem angemessenen Risikozuschlag.

⁵ *Der Bundesrat regelt die Einzelheiten und veröffentlicht die für die Berechnung des angemessenen Bruttoertrages nach Absatz 4 massgebenden Kriterien in geeigneter Weise. Vermieter – und Mieterverbände oder Organisationen, die ähnliche Interessen wahrnehmen, sind dabei anzuhören.“*

3.2 Ein Vergleich mit dem alten System

Kurz zusammengefasst hat dieser Vorschlag folgenden Inhalt: Die Vermieter sollen auch weiterhin die Möglichkeit haben, ihre Mieten sowohl der Inflationsrate als auch den Nominalzinsen anzupassen. Nur sollen diese Möglichkeiten die Mieten zu erhöhen noch **wesentlich ausgebaut** werden:

- Im alten Mietrecht durften die Mieten nur zu 40% indexiert werden. Jetzt soll es möglich werden die Mieten zu 100% zu indexieren. Der „mietrechtliche Anlagewert“ wird ja berechnet indem auf den Gebäudeversicherungswert zurückgegriffen wird. Dieser wird regelmässig dem Gebäudeversicherungsindex angepasst, ein Index, der tendenziell um einiges **schneller** steigt als die Inflationsrate. (In der Periode 1939 –1998 sind die Konsumentenpreise von 100 auf 680 gestiegen, der Index der Baukosten von 100 auf ca. 840.)
- Darüber hinaus sollen die Mieten wie bisher an die Entwicklung der Nominalzinsen angepasst werden können. Um im bisherigen Mietrecht dafür zu sorgen, dass die Mieterhöhungen nicht vollkommen übertrieben auf Zinssteigerung reagierten, wurde von einem fiktiven Hausbesitzer ausgegangen, der sich nur 60% seines Kapitals geliehen hat. Im neuen Vorschlag sollen die Zinsen auf 100% des Kapitals berücksichtigt werden.

Das alte Mietrecht hat (wie oben dargestellt) dazu geführt, dass die Mieten wesentlich schneller gestiegen sind als dies ökonomisch gerechtfertigt war. Mit dem neuen Vorschlag soll nun die Möglichkeit geschaffen werden, dass sie noch einmal ca. doppelt so schnell steigen können.

Um diese Dynamik etwas zu hemmen, wurden im Vorschlag zwei Bremsen eingebaut:

- Zum einen soll (analog der Initiative des Mieterverbandes) mit einem mehrjährigen Durchschnittssatz der Zinsen gearbeitet werden. Dies glättet zwar die Schwankungen etwas ändert aber an der zugrundeliegenden Entwicklung nichts.
- Des weiteren wird die maximale Mieterhöhung auf 5% pro Jahr (15% alle 3 Jahre) beschränkt.

Das EVD gibt selber zu, dass der Vorschlag zu Mieterhöhungen führen kann, die ökonomisch kaum zu rechtfertigen sind. Es schreibt:

„Die neue Systematik der Mietzinsgestaltung, welche einerseits auf eine voraussetzungslose Indexierung, andererseits auf eine alle 3 Jahre mögliche Neufestsetzung des Mietzinses abstellt, kann eine nicht zu unterschätzende Erhöhungsdynamik entfalten. Daher müssen

flankierende Massnahmen zu Gunsten der Mieterschaft vorgesehen werden. Simulationsrechnungen haben gezeigt, dass die auf Grund des mietrechtlichen Anlagewertes berechnete Kostenmiete unter bestimmten Umständen (hohe BSP-Entwicklung, hohe Zinsen, hohe Baukostenteuerung) trotz der eingebauten Bremsen (geglätteter Baukostenindex, geglättete Obligationenrendite, dreijähriges Moratorium) zu hohen Steigerungsraten führen kann, d.h. sie kann sich sehr weit von der Referenzmiete gemäss dem heutigen Recht nach oben entfernen, obschon bereits diese mit der Kopplung an die Zinsentwicklung einen relativ starken Inflationmotor aufweist.“

Das Vorgehen des EVD ist nur schwer nachzuvollziehen. Das bestehende Mietrecht weist fundamentale konzeptionelle Mängel auf. Diese Mängel haben dazu geführt, dass die Mieten in Zeiten steigender Nominalzinsen viel zu schnell steigen, und dann nicht wieder sinken. Die Schweizer Mieter sind in den 1990er Jahren in einem Ausmass geschöpft worden, die international ihres gleichen sucht. Das EVD reagiert darauf, indem er einen neuen Vorschlag unterbreitet, der die konzeptionellen Mängel im bestehenden Gesetz noch einmal massiv verstärkt!

Es ist wahrscheinlich symptomatisch, dass der Unterschied zwischen Real- und Nominalzins weder im vorgeschlagenen Gesetzestext noch in den Erläuterungen je erwähnt wird. Es mag zwar möglich sein, dass eine Reihe Juristen diesen Unterschied noch nicht begriffen hat. **Um einen Gesetzestext zu erhalten, der zu sinnvollen Ergebnissen führt, muss man aber leider mit den inhaltlich relevanten ökonomischen Konzepten arbeiten. Und Kosten sind halt nur die Realzinsen, nicht die Nominalzinsen.**

Es lohnt sich darüber nachzudenken, wie das EVD versuchen könnten seinen (offensichtlich abwegigen) Vorschlag zu rechtfertigen. Verschiedene Ansätze werden angedeutet, aber (aus guten Gründen) nicht zu Ende gedacht.

3.3 Die Kostenmiete

Der erste Ansatz ist derjenige der „Kostenmiete“. Das EVD schreibt: *„Damit wird auch in Zukunft eine gesetzliche Kostenmiete bestehen...“* Tatsache ist aber, dass der Vorschlag mit einer Kostenmiete nicht das geringste zu tun hat:

- Erstens arbeitet der Vorschlag nur mit dem **Nominalzins**. Wie schon erwähnt stellt aber nur der **Realzins** einen effektive Kostenfaktor dar. Das Vernachlässigen genau dieses „kleinen Unterschiedes“ ist dafür verantwortlich, dass die Mieten Anfang der 1990er Jahre real um ca. 10% gestiegen sind, und dies zu einer Zeit wo die Einkommen der meisten Mieter praktisch stagnierten. Wir haben auf diesen Umstand in einer Arbeit hingewiesen, der im Projekt des EVD sogar zitiert wird⁷. Leider ist der Inhalt unserer Arbeit nicht richtig zur Kenntnis genommen worden.
- Zweitens kann man im Extremfall eventuell davon ausgehen, dass der Vermieter sich 100% seines Kapitals geliehen hat, und den Mieter dazu verpflichten die gesamte Zinslast des Vermieters zu übernehmen. Dem EVD ist jedoch nicht einmal das genug. Es geht noch einen Schritt weiter und tut so, als ob die Zinslast des Vermieters mit der Zeit noch steigt, nur weil die Immobilienpreise angezogen haben. In inflationären Zeiten soll der

⁷ von Ungern-Sternberg (1997)

Mieter also gleich doppelt gestraft werden. Erstens muss er mehr Zahlen, weil die Nominalzinsen gestiegen sind (damit zahlt er de facto einen Teil der Schulden des Vermieters zurück); und dann wird seine Miete noch einmal erhöht, weil ja die Immobilienpreise gestiegen sind.

Man kann sich nur schwer vorstellen, dass die Mieterverbände einen solchen Vorschlag akzeptieren könnten.

3.4 Die Cash-flow Miete

Dass es dem EVD vielleicht weniger um effektive Kosten geht als darum, kurzfristige Cash-flow Probleme der Vermieter (auf Kosten der Mieter) zu lösen, kann man folgender Passage entnehmen: „Die Kostenmiete wird auch in Zukunft ihre Berechtigung haben, namentlich für Vermieter, die darauf angewiesen sind, Mieterträge zu erzielen, die ihre tatsächlichen Kosten auch **kurzfristig** abdecken.“⁸

Das EVD hat ein unglaublich weiches Herz für die Vermieter:

- Schon der Ansatz, eventuelle kurzfristige Cash-flow Probleme der Vermieter dadurch zu lösen, dass man ihnen erlaubt sich dauerhaft auf Kosten der Mieter zu bereichern, ist nur schwer verständlich.
- Dann wird noch davon ausgegangen, dass der Vermieter sich **100%** seines Kapitals geliehen hat. Solche Spekulanten mag es zwar geben, die Regel sind sie aber sicher nicht. Auf jeden Fall aber ist es nicht die Rolle des Mietrechtes ihnen die Möglichkeit zu bieten, die Kosten ihres unvorsichtigen Verhaltens auf die Mieter abzuwälzen.
- Sogar wenn der Vermieter aber 100% seines Gebäudes fremdfinanziert hat, so bedeutet dies keineswegs, dass seine Schulden 3 Jahre später noch gestiegen sind nur weil die Immobilienpreise angezogen sind. Dennoch soll dieser Anstieg der Immobilienpreise es dem Vermieter erlauben seine Miete noch weiter zu erhöhen.

Auch mit Cash-flow Problemen hat der Vorschlag also wenig zu tun.

3.4.1 Die statistischen Unterlagen

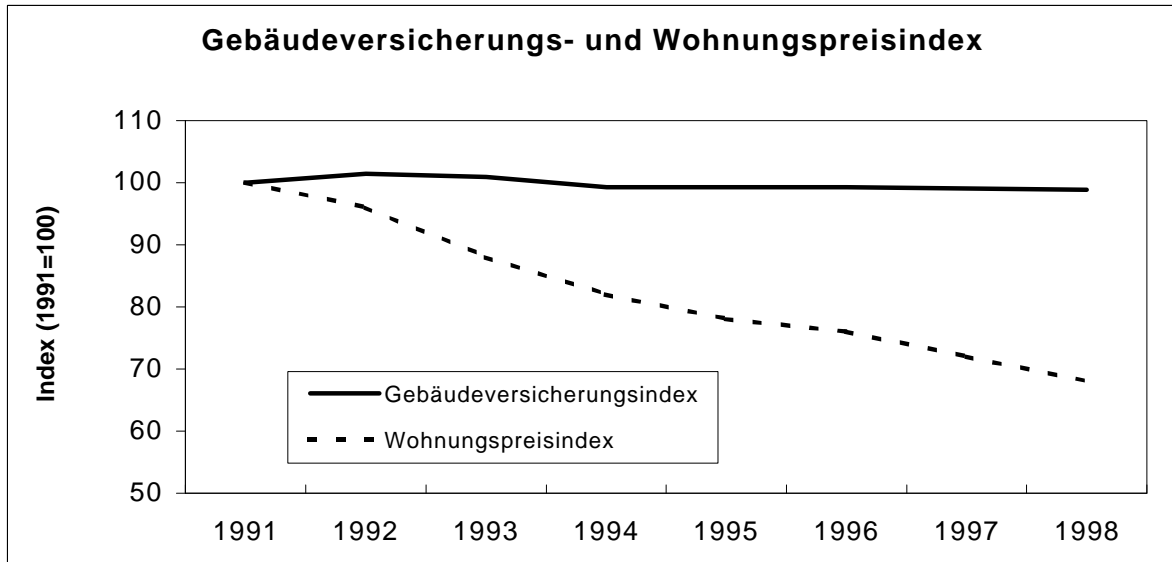
Neben der Tatsache, dass die Mieter bei dieser Berechnung massiv übervorteilt würden, muss man auch festhalten, dass die statistischen Unterlagen, die dabei zugrunde gelegt werden, mit den effektiven Kosten für die Vermieter im allgemeinen nur wenig zu tun haben werden:

- Man kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass der (zeitlich geglättete) Durchschnittssatz auf Bundesobligationen von dem effektiven Zinssatz, den der Vermieter zahlt, häufig stark abweichen wird.
- Es ist auch illusorisch davon auszugehen, dass der Gebäudeversicherungswert jeweils den Marktwert eines Gebäudes widerspiegelt. Zum einen ist es keineswegs der Fall, dass die

⁸ Hervorhebung der Verfasser

Entwicklung des Preisindex der Gebäudeversicherungen der tatsächlichen Marktentwicklung folgt. So kann man z.B. der Abbildung 3 entnehmen, dass seit Anfang der 1990er Jahre die Preise für Mietwohnungen in der Schweiz zwar um ca. 30% gesunken sind, der Gebäudeversicherungsindex aber praktisch konstant geblieben ist.

Abbildung 3



- Wesentlich wichtiger ist jedoch die Tatsache, dass die Versicherungen im allgemeinen kaum etwas dagegen haben, wenn ein Kunde versucht sich tendenziell überzuversichern. Der Versicherung bringt dies nur ein höheres Prämieeinkommen, mehr als den Neuwert des Hauses muss sie auch bei einem Totalschaden nicht zurückbezahlen. Für den Hausbesitzer wird es unter dem neuen System (269a lit. b.) aber sehr attraktiv, den Versicherungswert seiner Gebäude (künstlich) zu erhöhen. Er hat dann einen Grund seine Mieten zu erhöhen, und zwar um einen Betrag, der die zusätzliche Versicherungsprämie um ein Vielfaches übersteigt.

3.5 Eine normale Rendite

Schliesslich führt der Vorschlag auch keineswegs dazu, dass der Besitzer im Durchschnitt eine normale Rendite auf seine Anlage erzielt:

- Zum einen muss man, wenn man eine Rendite berechnen will, mit einem vernünftigen Kostenkonzept arbeiten, und Kosten sind wie schon erwähnt nur die Realzinsen, nicht die Nominalzinsen.
- Des weiteren erhöht ein Anstieg der (realen) Immobilienpreise den Ertrag des Besitzers. Will man für eine „normale Rendite“ sorgen, so sollten die Mieten in Perioden steigender Immobilienpreise also nach unten angepasst werden. Das Projekt sieht ganz im Gegenteil vor, dass sie noch weiter erhöht werden können.
- Schliesslich scheint das EVD total vergessen zu haben, dass den Besitzern von Immobilien eine ganze Reihe von steuerlichen Vorteilen geboten werden. Diese sollten bei der Berechnung der erzielten Rendite berücksichtigt werden.

Der Vorschlag des EVD hat nichts mit einer Kostenmiete zu tun, er hat nichts mit einer Regulierung der Ertragsrate zu tun, und er hat auch nichts mit Cash-flow Problemen zu tun. Es stellt sich somit die Frage, was das EVD sich eigentlich gedacht hat, als es Art. 269a lit. b. in sein Projekt aufgenommen hat. Wir können darauf leider keine Antwort geben.

3.6 Die 15% Limite

Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass es für eine Begrenzung der (nominalen) Mieterhöhungen auf 15% alle 3 Jahre keine ökonomische Rechtfertigung gibt.

- In inflationären Zeiten, wenn die Inflationsrate z. B. bei 7% pro Jahr liegt, würde diese Regel die Vermieter stark benachteiligen. Die Miete würde in 3 Jahren real um 6% fallen.
- Herrscht hingegen Preisstabilität, wie dies zur Zeit der Fall ist, so ist eine 15%ige Erhöhung der Miete für die meisten Haushalte kaum tragbar. Sie würde bedeuten, dass der Anteil ihres Einkommens, den sie für die Miete aufwenden, von ca. 25% auf knapp 30% steigt. Ein grosser Teil der Schweizer Haushalte kann sich solche Mietsteigerung einfach nicht leisten.

Es sollte nach Möglichkeit versucht werden, in Gesetzestexten ausschliesslich mit realen Grössen zu arbeiten. Nominale Grössen haben leider je nach Entwicklung der Inflationsrate sehr unterschiedliche reale Auswirkungen.

Gesetzestexte entfalten ihre Wirkungen oft über längere Perioden und es ist daher schwer zu prognostizieren wie sie sich längerfristig auswirken werden. Für die nähere Zukunft gibt es allerdings ein ziemlich einfaches plausibles Szenario: Die Inflationsrate liegt zur Zeit bei null, und auch die Zinssätze haben historische Tiefstwerte erreicht. Es ist wahrscheinlich, dass die Schweiz in den nächsten paar Jahren wieder normale Inflationsraten erleben wird von ca. 2%. Dies wird mit Sicherheit auch einen Anstieg der Zinssätze bewirken. Sollte es zu einer (expliziten oder impliziten) Bindung des Frankens an den Euro kommen, so wird auch dies die Zinssätze noch einmal nach oben treiben.

Eine Inflationsrate von knapp 2% pro Jahr würde es den Vermietern erlauben ihre Mieten um ca. 5% zu erhöhen (wegen dem Anstieg im Gebäudeversicherungsindex). Eine Erhöhung des Zinssatzes auf Bundesobligationen um 1% würde es den Besitzern erlauben ihre Mieten noch einmal um weitere 15% zu erhöhen. (Die zulässige Bruttorendite würde von ca. 6% auf ca. 7% steigen.) Insgesamt kommt man also auf eine Erhöhung der Nominalmieten von ca. 20%.

Es ist also mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Anpassung an den „mietrechtlichen Anlagewert“ es den Vermietern in den nächsten Jahren erlauben würde, den Spielraum von 15% voll auszunützen und dies auch wenn die Inflationsraten relativ niedrig bleiben. **Nachdem die Mieter Anfang der 1990er Jahre schon einen Anstieg der realen Mieten von 10% erlebt haben (und die Mieten seither nicht wieder gesunken sind) wird im Vorschlag des EVD also die nächste 10%ige Erhöhung schon vorprogrammiert.** Man kann sich fragen, ob die Mieter das wirklich verdient haben.

Das EVD gibt mit bemerkenswerter Offenheit zu, dass die 15% Obergrenze nur deswegen eingeführt wurde, weil sein Vorschlag sonst zu total realitätsfremden Mieterhöhungen führen könnte. Eigentlich hätte das EVD aus dieser Beobachtung der Schluss ziehen sollen, dass sein

Projekt fundamentale konzeptuelle Fehlern aufweist. Der Versuch ein grundlegend falsch konzipiertes Modell an Hand einer arbiträr eingeführten Obergrenze zu retten ist nicht überzeugend.

3.7 Die Kritik am bisherigen System

In der Einleitung zu ihren Erläuterungen liefert das EVD eine recht gute Kritik am bisherigen Mietrecht. Es scheint sich aber nicht bewusst zu sein, dass genau dieselbe Kritik auch auf ihr eigenes Projekt voll zutrifft.

Das EVD schreibt: *„Die individuelle Finanzierungsstruktur der jeweiligen Liegenschaft bleibt (beim heutigen Gesetz) vollkommen unbeachtet.“* Dasselbe gilt natürlich auch für den vorgeschlagenen „mietrechtlichen Anlagewert“.

Das EVD schreibt: *„Der Leitzinssatz der örtlichen Kantonalbank verliert immer mehr an Aussagekraft.“* Er hat mit Sicherheit mehr Aussagekraft als der mehrjährige Durchschnittssatz der Bundesobligationen mit dem neu gearbeitet werden soll.

Das EVD schreibt: *„Die Problematik der Missbrauchsgesetzgebung liegt darin, dass das Abstellen auf die Kostenmiete lange Zeit nicht dämpfende, sondern im Gegenteil eine mietzinstreibende Wirkung gehabt hat.“* Dasselbe würde mit Sicherheit auch für den „mietrechtlichen Anlagewert“ gelten.

Das EVD schreibt: *„Umgekehrt sind bei sinkenden Kapitalkosten...Mietzinssenkungen vorgesehen, die in der Praxis dann meistens doch nur zögerlich oder gar nicht vollzogen werden.“* Das EVD gibt offen zu, dass das gleiche auch mit dem mietrechtlichen Anlagewert passieren würde. Es schreibt: *„Auch der Mieter kann sich direkt auf diesen Anpassungsgrund berufen, wenn er eine Mietzinssenkung erwarten darf. In der Regel wird jedoch gestützt auf diesen Anpassungsgrund eher eine Mietzinserhöhung resultieren.“* Diese zu erwartende Asymmetrie scheint das EVD aber keinesfalls daran zu hindern, den Mechanismus als eine (für die Mieter?) wünschenswerte Alternative anzusehen.

Unseres Erachtens sollte man dieser grundlegenden Asymmetrie auch bei den Übergangsbestimmungen Rechnung tragen. Im Projekt liest man:

„Bei laufenden Mietverhältnissen können Mietzinsanpassungen, die nicht später als vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung wirksam werden, nach dem alten oder nach dem neuen Recht erfolgen...“

In der Praxis würde das bedeuten, dass die Vermieter vier Jahre lang die Möglichkeit hätten, denjenigen Anpassungsmechanismus auszuwählen, der ihnen am besten passt (und die Mieter am meisten kostet). Es ist allgemein anerkannt, dass die Mieter in den 1990er Jahren ungerechtfertigt hohe Mietsteigerungen hinnehmen mussten. Warum also die Vermieter noch einmal bevorzugen und Ihnen erlauben die Alternative zu wählen, an der sie am meisten verdienen?

3.8 Fazit

Es ist offensichtlich, dass das ganze Konzept des „mietrechtlichen Anlagewertes“ ersatzlos aus dem Gesetz gestrichen werden sollte. In den anderen europäischen Ländern scheint man mit einer einfachen Indexierung der Mieten gut leben zu können, warum also nicht in der Schweiz.

Mit ihrem bisherigen „Alleingang“ in Sachen Mietrecht hat die Schweiz eher schlechte Erfahrungen gemacht. Warum eine neue „Extrawurst“ einführen, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dieselben Fehler noch einmal wiederholt?

Das EVD schreibt zwar beschwichtigend; „Die Kostenmiete wird auch in Zukunft ihre Berechtigung haben, namentlich für Vermieter, die darauf angewiesen sind, Mieterträge zu erzielen, die ihre tatsächlichen Kosten auch kurzfristig abzudecken.“ Diese Formulierung sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Vermieter frei zwischen den verschiedenen Alternativen wählen können. In Anbetracht der (alp)traumhaften Möglichkeiten die Mieten zu erhöhen, würden sich mit Sicherheit auch viele Vermieter, die keinerlei Liquiditätsprobleme haben, für die Lösung des „mietrechtlichen Anlagewertes“ entscheiden.

Die Mietanpassung „à la carte“ wie das EVD sie vorsieht würde dazu führen, dass die Vermieter in Zeiten steigender Zinsen auf den „mietrechtlichen Anlagewert“ zurückgreifen, wenn ein Sinken der Zinsen zu erwarten ist, würden sie zur Indexierung überwechseln. (Ein Systemwechsel soll ja gemäss Art. 269a Ziffer 2 alle 6 Jahre möglich sein). Würde der Vorschlag des EVD in seiner jetzigen Fassung angenommen, so würde die Schweiz zwar noch ein Mietrecht haben aber praktisch keinen Mieterschutz mehr.

3.9 Das Verhältnis zwischen „missbräuchlichem Mietzins“ (Art. 269) und „mietrechtlichem Anlagewert“ (Art. 269a lit. b.)

Vergleicht man den alten Art. 269 mit seiner neuen Formulierung, so sieht man eigentlich nur eine rein kosmetische Änderung. Der Ausdruck „übersetzter Ertrag“ ist durch „unangemessenen Bruttoertrag“ ersetzt worden. Man könnte also versucht sein davon auszugehen, dass sich inhaltlich am Konzept der Missbrauchsmiete nicht viel geändert hat. Andererseits ist es aber absolut klar, dass bei der Berechnung des „mietrechtlichen Anlagewertes“ in Art. 269a lit. b. auf die historischen Kosten und die Finanzierungsmöglichkeiten des Vermieters keinerlei Bezug genommen wird.

Es besteht also ein eklatanter Widerspruch zwischen Art. 269, so wie die Jurisprudenz ihn heute interpretiert, und dem neuen Art. 269a lit. b.

Mietanpassungen, insbesondere bei älteren Gebäuden, die zur Zeit unter Art. 269 eindeutig als missbräuchlich gelten, können über den „mietrechtlichen Anlagewert“ einwandfrei gerechtfertigt werden. Es wäre wünschenswert, wenn das EVD klar Stellung nehmen würde was es mit dem Nebeneinander von einem praktisch unveränderten Art. 269 und dem neuen Art. 269a lit. b. bezweckt.

Soll das Konzept der missbräuchlichen Miete weiterhin ähnlich gehandhabt werden wie früher? Es besteht dann ein offensichtlicher Konflikt mit dem „mietrechtlichen Anlagewert“,

der ja ausschliesslich auf den effektiven Gebäudewert abstellt und historische Kosten überhaupt nicht berücksichtigt.

Oder bedeutet die Einführung des mietrechtlichen Gebäudewertes, dass auch das Konzept der „missbräuchlichen Miete“ in Art. 269 (trotz des praktisch gleichbleibenden Wortlautes) inhaltlich total neu definiert wird? Es wäre sowohl für die Mieter wie für die Vermieter von entscheidender Bedeutung, welche Interpretation zutrifft. Es ist bedauerlich, dass das EVD es nicht für nötig gehalten hat, seine Absichten genauer zu erklären.

Uns scheint die beste Lösung sowohl Art. 269 wie auch Art. 269a lit. b ersatzlos zu streichen. Das oben erwähnte Interpretationsproblem würde damit automatisch gelöst. Sowohl die Vermieter als auch die Mieter wüssten dann, welche Spielregeln in Zukunft auf dem Wohnungsmarkt gelten würden.

3.10 Die generelle Indexierung

Das EVD folgt dem Beispiel anderer Länder und schlägt vor, dass in Zukunft auch in der Schweiz die Mieten an den Landesindex der Konsumentenpreise angepasst werden können. Die Anpassung soll auf 4/5 der Inflationsrate beschränkt werden, solange die Inflation weniger als 5% beträgt, und 1/2 von der Teuerung die darüber liegt. Es scheint dies eine sinnvolle Regelung.

Die Beschränkung auf die Hälfte der Preissteigerungen die über 5% liegen, mag schwer zu begründen sein wenn man sein Hauptaugenmerk nur auf den Wohnungsmarkt richtet. Inflationsraten von über 5% sind in der Schweiz jedoch eher die Ausnahme, und eine nur schwache Überwälzung von hohen Inflationsraten auf die Mieten könnte sich makroökonomisch sehr positive auswirken. Schädliche Miet-Preisspiralen würden so stark gebremst. Sollte es in der Schweiz in Ausnahmesituationen tatsächlich zu Inflationsraten kommen, die mehrere Jahre bei über 5% liegen, so könnte es aber zu bedeutenden Verzerrungen kommen. Die Realmieten würden sinken. Auch hier ist in das Gesetz aber ein Korrekturmechanismus eingebaut. Die Vermieter haben ja die Möglichkeit ihre Mieten an die orts- und quartierüblichen Mietzinse anzupassen.

3.11 Die Anpassung an die orts- und quartierüblichen Mieten

Die Regel, dass die Miete an die orts- und quartiersüblichen Gegebenheiten angepasst werden kann, sollte geändert werden. Der vorgeschlagene Artikel lautet:

Art. 269e

¹ *Anpassungen an die orts- und quartiersüblichen Mietzinsen sind nur dann möglich, wenn der Zins in einem laufenden Mietverhältnis während sechs Jahren nicht erhöht wurde.*

² *Die Erhöhung darf im laufenden Mietverhältnis nicht mehr als 30 Prozent des bisherigen Mietzinses betragen.*

³ *Der Bundesrat erarbeitet die Grundlagen zur Erfassung der Vergleichsmieten; er berücksichtigt dabei die unterschiedliche Dauer von Mietverhältnissen.*

Warum sollten nur Vermieter, die ihre Mieten 6 Jahre lang nicht erhöht haben, die Möglichkeit haben ihre Mieten dem quartiersüblichen Niveau anzupassen? Wir würden hier einen anderen Ansatz wählen.

Hauptziel des Mietrechts ist es dafür zu sorgen, dass die Mieten sich bei Fortschreibung bestehender Mietverträge ungefähr im Gleichschritt mit dem allgemeinen Mietniveau entwickeln. Ein regulierender Staatseingriff ist hier notwendig um das sogenannte „hold-up“ Problem zu verhindern⁹. Da die Mieten aber in stark inflationären Zeiten (Inflationsraten von über 5%) nur zur Hälfte indexiert sind, und die Mieten sich in verschiedenen Regionen je nach wirtschaftlicher Entwicklung sehr unterschiedlich entwickeln können, kann es trotzdem passieren, dass sich zwischen Alt- und Neumieten eine erhebliche Diskrepanz auftut. Das Hauptziel der Anpassung an die orts- und quartiersüblichen Mieten sollte darin bestehen, hier allzu grosse Abweichungen zu verhindern.

Das neue Gesetz will aber auch, dass beim Aushandeln der Neumieten eine weite Vertragsfreiheit existiert. Es würde dem Geist des neuen Gesetzes widersprechen, wenn Mieter oder Vermieter die Möglichkeit hätten die frei ausgehandelte Miete einige Jahre später vor Gericht anzufechten, mit der Begründung sie entsprächen nicht der quartiersüblichen Miete.

Da Wohnungen sehr heterogene Güter sind, würden die Gerichte bei solchen Verfahren auch vor enorme Bewertungsprobleme gestellt. Wie soll ein Gericht all die spezifischen Eigenschaften einer Immobilie berücksichtigen um eine korrekte „quartiersübliche“ Miete zu bestimmen.

Es scheint daher sinnvoll, bei der Anpassung an die ortsüblichen Mieten ausschliesslich auf den Anstieg des Mietniveaus abzustellen: Hat sich die Miete für eine Wohnung in einem längeren Zeitraum (z. B. 5 Jahre) wesentlich langsamer entwickelt als das Niveau der quartiersüblichen Mieten, so sollte der Besitzer die Möglichkeit haben einen Teil dieser Differenz aufzuholen.

Man darf bei dieser Anpassung natürlich nicht vergessen, dass der Wert einer Wohnung (wegen Alterserscheinungen) automatisch abnimmt sofern nicht die notwendigen Investitionen in Erhalt und Renovation getätigt werden. Bei den Möglichkeiten der Mietanpassung an die orts- und quartiersüblichen Mieten sollte daher berücksichtigt werden, wieviel der Besitzer in diesem Bereich unternommen hat.

3.12 Gestaffelte Mieterhöhungen

Man könnte dem obigen Vorschlag entgegenhalten, es gäbe Situationen auf dem Wohnungsmarkt (z.B. bei einem konjunkturellen Einbruch) in den die Besitzer kurzfristig gezwungen wären Mieten zu akzeptieren, die dem wahren Wert des Objektes nicht gerecht wären. Man dürfe die Besitzer nicht zwingen, dass diese niedrige Miete dann für alle Ewigkeit gültig sein sollte. Dieses Argument ist sicher nicht falsch. Genau um solchen

⁹ In von Ungern-Sternberg (1997) wird die Bedeutung des „hold-up“ Problems für den Wohnungsmarkt erklärt. In Raess und von Ungern-Sternberg (1999) entwickeln wir ein theoretisches Modell, in dem gezeigt wird, dass eine Indexierung der Mieten das Problem lösen und so zu einer Wohlfahrtsverbesserung führen kann.

Situationen Rechnung zu tragen wird dem Besitzer aber in Art. 269a lit. c. die Möglichkeit eingeräumt mit Mietverträgen zu arbeiten, die einer „vereinbarten Staffelung“ folgen:

„Mietanpassungen können vorgenommen werden, wenn sie auf Grund einer vereinbarten Staffelung erfolgen“

Da also hier schon vorgesorgt ist, muss bei der Anpassung an die quartiersüblichen Mieten muss auf dieses Problem also nicht noch einmal Rücksicht genommen werden.

4 Schlussbemerkungen

Dem Vorschlag des EVD für ein neues Mietrecht liegt kein kohärenter konzeptueller Rahmen zugrunde. Es handelt sich um ein intellektuell nicht befriedigendes und in sich widersprüchliches Flickwerk, das für die Mieter zu unakzeptablen Ergebnissen führen würde.

Das EVD hatte nicht den Mut mit dem Konzept der „missbräuchlichen Miete“ aufzuräumen. Die „missbräuchliche Miete“ sollte im neuen Mietrecht nur noch eine untergeordnete Rolle spielen, und bei den Berechnungen sollte nur noch auf aktuelle Marktwerte zurückgegriffen werden. Jeglicher Bezug auf die historischen Anschaffungskosten und Finanzierungsmethoden sollte verschwinden.

Das vom EVD vorgeschlagene Konzept des „mietrechtlichen Anlagewertes“ ist untauglich. Offensichtlich hat das EVD aus den Fehlern der Vergangenheit wenig gelernt:

- Es wird weiterhin nur mit dem Nominalzinssatz gearbeitet.
- Die Vermieter sollen in inflationären Zeiten auch weiterhin die Möglichkeit haben, die Mieten wesentlich schneller als die Inflationsrate zu erhöhen.
- Es soll ein Anpassungsmechanismus eingeführt werden, bei dem die Mieten sowohl steigen wie sinken sollten, und dies obwohl man gesehen hat, dass die Vermieter regelmässig Wege finden Mietsenkungen zu vermeiden.

Würde das Volk den Vorschlag des EVD in seiner jetzigen Form annehmen, so würde dies mit einiger Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die Realmieten in näherer Zukunft noch einmal um ca. 10% steigen würden, wie dies Anfang der 1990er Jahre schon einmal passiert ist.

Die Schweiz braucht ein möglichst einfaches und transparentes Mietrecht, das zu einem möglichst harmonischen Zusammenleben von Mietern und Vermietern führt. Eine Indexierung der Mieten gekoppelt mit der Möglichkeit korrigierend einzugreifen, wenn die ortsspezifischen Entwicklungen dies erfordern, sollte dafür Ziel eigentlich reichen.

Da auch die Initiative des Mieterverbandes „JA zu fairen Mieten“ nicht zu überzeugen vermag, sollten die Interessenvertreter der Mieter und Vermieter sich zusammensetzen und den Vorschlag des Bundesrates solange überarbeiten, bis ein Text vorliegt, der beiden Parteien gerecht wird.

Das Projekt des EVD kommt insbesondere deswegen zu so wenig überzeugenden Ergebnissen, weil nicht mit sauber definierten ökonomischen Konzepten gearbeitet wird. Nachdem der Nationalrat mit Joseph Deiss gerade einen Professor der Nationalökonomie in den Bundesrat gewählt hat, wäre es wünschenswert, dass auch in den Behörden vermehrt ökonomischer Sachverstand eingesetzt wird. Das neue Mitrecht wäre dafür ein geeignetes Objekt.

Literaturverzeichnis

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (1999) „Entwurf zum Obligationenrecht (Miete und Pacht) inklusive Erläuterungen.“

Raess, P. und von Ungern-Sternberg, T. (1999) „A Model of Regulation in the Housing Market“ Cahiers de Recherches Economiques du DEEP Nr. 9903.

Rohrer, B. (1996) „Wie wird die Nettorendite im Sinne von Art. 269 OR berechnet?“ MRA 2.96 S. 43-55.

von Ungern-Sternberg, T. (1997) „Ökonomische Grundlagen für ein vernünftiges Mieterschutzgesetz“ Cahiers de Recherches Economiques du DEEP Nr. 9713.

Wüest & Partner (1999), "Bau und Immobilienmarkt Schweiz, Monitoring 1999", Verlag W&P Zürich.