

93.429

**Parlamentarische Initiative
(Hegetschweiler)
Anderung des Mietrechts.
Obligationenrecht. Achter Titel
Initiative parlementaire
(Hegetschweiler)
Modification du droit de bail.
Code des obligations. Titre huitième**

Kategorie II, Art. 68 GRN – Catégorie II, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 19. März 1993

Nach Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes wird eine parlamentarische Initiative für folgende Änderungen des Obligationenrechts vom 15. Dezember 1989 eingereicht:

Art. 269d Abs. 1bis OR (neu)

Der Mietzins kann in dem Ausmass angepasst werden, in welchem sich seit der letzten Mietzinsfestlegung die Verhältnisse geändert haben. Weiter gehende Mietzinsanpassungen sind möglich, sofern der Vermieter bei der letzten Mietzinsfestlegung dafür einen klaren Vorbehalt angebracht hat.

Art. 269d Abs. 1bis a OR (neu)

Mietanpassungen im Sinne von Artikel 269a Litera a OR sind auch möglich, wenn sie bei der letzten Mietzinsfestlegung nicht ausdrücklich vorbehalten worden sind, jedoch nur, wenn zwischen dem Mietbeginn oder der letzten Anpassung gestützt auf diesen Erhöhungsgrund bis zum Erhöhungstermin mindestens zwei Jahre vergangen sind.

Texte de l'initiative du 19 mars 1993

En vertu de l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je dépose une initiative parlementaire dans laquelle je demande que le Code des obligations 15 décembre 1989 soit modifié comme il suit:

Art. 269d al. 1bis (nouveau)

Le loyer peut être adapté dans la mesure où des faits nouveaux sont intervenus depuis la date de la fixation du dernier loyer. Des ajustements ultérieurs sont possibles si, en fixant le dernier loyer, le bailleur a expressément formulé une réserve.

Art. 269d al. 1bis a (nouveau)

Même s'il n'a pas expressément formulé de réserve en fixant le dernier loyer, le bailleur peut l'adapter dans les limites de l'article 269a lettre a à condition que deux ans au minimum se soient écoulés entre la date à laquelle le bail est entré en vigueur, ou encore la date à laquelle a eu lieu, pour la même raison, la dernière adaptation du loyer, et la date à laquelle l'augmentation est prévue.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Baumberger, Dettling, Gysin, Raggenbass (4)

Reimann Maximilian (V, AG) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 16. Dezember 1992 und am 19. März 1993 reichte Herr Hegetschweiler zwei parlamentarische Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes ein, wobei die zweite als Ergänzung der ersten zu betrachten ist.

Die Kommission für Rechtsfragen (RK) des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Prüfung zugewiesen wurde, gab am 23. November 1993 dem Initianten Gelegenheit, sich zu seinen Vorstössen zu äussern.

Begründung des Initianten (Zusammenfassung)

Die beiden parlamentarischen Initiativen wollen nicht an den Grundpfeilern des Mietrechts – dem Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und missbräuchlichen Kündi-

gungen – rütteln. Sie verlangen lediglich, die Mietrechtsnormen auf das für eine echte Missbrauchsbekämpfung notwendige Mass zurückzuführen. Auf den 1. Juli 1990 traten das revidierte Mietrecht und die dazu gehörende Ausführungsverordnung in Kraft. In wesentlichen Bereichen wurde die Stellung des Vermieters verschlechtert, ohne dass seine Rechte in anderen Bereichen entsprechend ausgeweitet wurden. Namentlich wurde mit der weitgehenden Anfechtungsmöglichkeit des Anfangsmietzinses, der weiteren Relativierung des Eigenbedarfs und dem Ausschluss des Verbots der Untermiete die Verfügungsfreiheit des Eigentümers bis an die Grenze der Zumutbarkeit eingeschränkt. Im weiteren wurde der seit 20 Jahren geltende Kündigungsschutz, der bisher nur die Möglichkeit der Erstreckung eines Mietverhältnisses kannte, verschärft.

Seit der Einführung des revidierten Mietrechts haben sich die Beziehungen zwischen Mietern und Vermietern zunehmend verhärtet; jedenfalls herrscht dieses Bild in der Öffentlichkeit vor. Bestrebungen Richtung mehr Markt im Wohnungswesen sind zwar im Gang, müssen aber von Änderungen des Mietrechts im beantragten Sinne begleitet werden. Zusammen mit Entspannungen an der Zinsfront würden damit Anreize geschaffen, wieder vermehrt in den Wohnungsbau zu investieren. Der Vorstoss vom 16. Dezember 1992 verlangt die Abschwächung von Mietrechtsnormen, die den Mietern kaum etwas bringen, aber für die Vermieter ein echtes Ärgernis bedeuten. Anlässlich der Revision des Mietrechts wurde stets betont, es gehe nur um die Bekämpfung von Missbräuchen weniger «schwarzer Schafe». Der rechtschaffene Vermieter habe nichts zu befürchten. Tatsache ist jedoch, dass gerade die überwältigende Mehrheit der korrekten Vermieter unter der Überregulierung und den damit verbundenen Kosten und Umtrieben zu leiden hat. Das Mietrecht wird nicht nur von den Vermietern, sondern auch von den Mietern als undurchsichtig und unüberschaubar bezeichnet.

Die parlamentarische Initiative vom 19. März 1993 fordert eine klare Regelung des Mietzinsvorbehalts. Die Vorbehaltsregelung in Artikel 18 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG) wurde vom Bundesrat ohne jeglichen Gesetzesauftrag seitens des Parlamentes erlassen. Sie verhindert die Erzielung selbst solcher Mietzinse, die gemäss Gesetz ausdrücklich nicht missbräuchlich sind.

Kaum ein Vermieter hatte vor dem Inkrafttreten der Regelung einen Vorbehalt im Mietvertrag angebracht, und schon gar nicht in Franken und Prozenten. Somit wurde all jenen Investoren, die am Markt gemessen zu tiefe Mietzinse verlangten oder unter der kostendeckenden Bruttorendite vermieten mussten, jegliche Anpassungsmöglichkeit verbaut. Viele Vermieter sehen sich durch diese einschränkende Norm um ihren rechtmässigen Ertrag betrogen.

Die Investoren müssen die Gewissheit zurückerhalten, einen kostendeckenden Mietzins erzielen zu können. Deshalb verlangt die parlamentarische Initiative, dass jeder Vermieter nach zwei Jahren die ihm von Gesetzes wegen zustehende Erhöhungsmöglichkeit auch ohne Vorbehalt geltend machen kann. Durch die zweijährige Frist wird dem Vertrauensschutz des Mieters vor «Lockvogelangeboten» hinreichend Rechnung getragen. Der Druck auf die Vermieter, die mögliche Mietzinserhöhung jeweils sofort und in vollem Umfang auszuschöpfen, wird abgebaut. Ein Entgegenkommen gegenüber dem Mieter wird wieder möglich, da der Vermieter durch sein Verhalten künftige Erhöhungsmöglichkeiten nicht von vornherein verwirkt. Die parlamentarische Initiative fordert also lediglich das zurück, was der Gesetzgeber dem Vermieter zugestehen wollte: die Möglichkeit zur Erzielung angemessener, nicht missbräuchlicher Mietzinse.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission beschloss nach einer eingehenden Diskussion mit 14 zu 11 Stimmen, der Initiative Folge zu geben. Die Kommissionsmehrheit stimmte dabei den Argumenten des Initianten zu. Sie vertrat mit dem Initianten die Auffassung, dass sich das neue Mietrecht in verschiedenen Punkten nicht bewährt hat. Insbesondere in den Bereichen der Berechnung, Erhöhung oder Herabsetzung der Mietzinse, der Mietzinsdepots sowie der Vorbehalte erweise sich das heutige Recht als

äusserst kompliziert und sowohl für den Vermieter wie auch für den Mieter kaum mehr überschaubar. Eine diesbezügliche Korrektur im Rahmen des Verfassungsauftrages dränge sich deshalb auf. Auch die Frage der Marktmiete müsse diskutiert werden. Schliesslich liege es im Interesse von Vermietern und Mietern, wenn zwischen diesen gesellschaftspolitisch wichtigen Teilen der Bevölkerung ein gutes Verhältnis herrsche. Die Kommissionsminderheit hält demgegenüber fest, dass sich das erst 1990 in Kraft getretene revidierte Mietrecht zuerst bewähren müsse. Bei Umsetzung der vorliegenden Initiativen würde dieses nach Meinung der Minderheit ausgehöhlt. Zudem seien bereits Bestrebungen Richtung mehr Markt im Wohnungswesen im Gange – am 17. September 1993 legte die vom Bundesrat eingesetzte Studienkommission, die das geltende Mietrecht auf die Einführung der Marktmiete hin überprüfen sollte, ihren Schlussbericht vor – so dass das Parlament in dieser komplexen Materie nicht noch selber die Initiative ergreifen sollte.

Reimann Maximilian présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Le 16 décembre 1992 et le 19 mars 1993, M. Hegetschweiler déposait deux initiatives parlementaires sous forme d'un projet élaboré de toutes pièces, la seconde devant être considérée comme le complément de la première.

La Commission des affaires juridiques, chargée de l'examen préalable, a donné la possibilité à l'auteur de l'intervention de s'exprimer, le 23 novembre 1993.

Développement de l'auteur de l'initiative (résumé)

Les deux initiatives parlementaires ne visent pas à secouer un des fondements de la législation sur le bail à loyer – la protection du locataire contre les loyers abusifs et la résiliation abusive. Elles ne font que demander que les normes en la matière soient ramenées aux dimensions nécessaires à une lutte authentique contre les abus. Le nouveau droit du bail et l'ordonnance d'exécution y relative sont entrés en vigueur le 1er juillet 1990. La position du propriétaire s'est dégradée à de nombreux égards sur des points essentiels, sans que ses droits correspondants dans d'autres domaines ne s'étendent. En réalité, les moyens importants de contester le loyer initial, la définition encore plus relative de la clause du besoin personnel, ainsi que l'exclusion de l'interdiction de la sous-location ont réduit la liberté de disposition du propriétaire jusqu'aux limites supportables. De surcroît, la protection contre les congés, en vigueur depuis 20 ans et qui ne connaissait que la possibilité d'un rapport de location, a été renforcée.

Or, depuis l'introduction du nouveau droit de bail, les relations entre locataires et propriétaires n'ont fait que se détériorer; à tout le moins, c'est l'image qui domine dans l'opinion publique. Certes, des efforts sont accomplis dans le but d'accroître la part des paramètres du marché immobilier, mais ils doivent être assortis de modifications législatives dans le sens proposé. Ainsi, à côté de la détente qui se fait sentir en matière d'intérêts hypothécaires, on favoriserait une recrudescence des investissements dans la construction immobilière.

L'intervention du 16 décembre 1992 vise à atténuer les normes législatives en matière de droit de bail, qui alors qu'elles n'apportent pratiquement aucun avantage aux locataires, sont un réel motif de tracasseries pour les propriétaires. A l'époque de la révision du droit de bail, on a sans relâche insisté sur la nécessité de combattre les abus commis par une poignée de «brebis galeuses», et sur le fait que le propriétaire honnête n'avait rien à craindre. Mais il est un fait que justement l'immense majorité des propriétaires corrects souffre de l'hypermédiation actuelle et des coûts et inconvénients qui y sont liés. Or, non seulement les propriétaires, mais les locataires eux-mêmes dénoncent le manque de clarté et le caractère embrouillé de l'actuel droit du bail.

L'initiative parlementaire du 19 mars 1993 demande une réglementation claire en matière de réserve. Or, la disposition de l'article 18 de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) a été édictée par le Conseil fédéral en l'absence du mandat légal usuelle-

ment donné par le Parlement. Cette disposition empêche même d'atteindre des loyers qui, conformément à la loi, ne sont expressément pas abusifs.

Pratiquement, aucun propriétaire n'avait, avant l'entrée en vigueur de cette réglementation, prévu une clause de réserve dans le contrat de bail, exprimée ne serait-ce qu'en francs ou en pour cent. Ainsi, pour tous les investisseurs qui demandaient des loyers trop bas par rapport au marché ou devaient pratiquer des loyers tels que le rendement brut ne couvrirait plus les frais, toute possibilité d'adaptation était contrecarrée. Par conséquent, nombre de propriétaires s'estimaient, à cause de cette norme restrictive, trompés s'agissant du rendement auquel ils pouvaient légitimement prétendre.

Les investisseurs doivent retrouver la certitude d'être en mesure d'atteindre des loyers qui couvrent les frais. C'est la raison pour laquelle l'initiative parlementaire demande que chaque propriétaire puisse aussi faire valoir le droit, après deux ans, de procéder à une augmentation de par la loi, sans l'obligation d'une clause de réserve. Ainsi, par un délai de deux ans, la protection du locataire contre «les offres accrocheuses» est suffisamment prise en compte. La pression exercée sur le propriétaire et qui consiste à lui donner la possibilité de procéder à une augmentation immédiatement en épuisant toute possibilité de hausse, sera ainsi réduite. Il sera donc à nouveau possible de faire un pas en direction du locataire puisque le propriétaire, par le comportement qu'il aura adopté, ne perdra pas d'emblée son droit de procéder à des hausses. En réalité, l'initiative parlementaire ne fait que demander que l'on rende au propriétaire ce que le législateur entendait à l'origine lui concéder: la possibilité d'atteindre des loyers raisonnables qui ne soient pas abusifs.

Considérations de la commission

A l'issue d'une discussion approfondie, la commission a décidé, par 14 voix contre 11, de donner suite à l'initiative. Ce faisant, la majorité de la commission approuve l'argumentation de l'auteur de l'initiative. Elle partage avec ce dernier l'opinion que le nouveau droit de bail n'est pas concluant. En effet, il apparaît particulièrement compliqué dans les domaines du calcul, de la hausse ou de la baisse des loyers, du dépôt ainsi que dans celui de la réserve et reste pratiquement inintelligible aussi bien pour le propriétaire que pour le locataire. Une rectification au sens du mandat constitutionnel est par conséquent nécessaire. La question de loyers adaptés aux conditions du marché doit aussi être discutée. Il est finalement dans l'intérêt des propriétaires et des locataires que la bonne entente règne entre ces couches importantes de la population du point de vue sociopolitique.

La minorité de la commission affirme en revanche que le nouveau droit, qui n'est entré en vigueur qu'en 1990, doit faire ses preuves. De l'avis de la minorité, l'adoption des initiatives conduirait à un démantèlement du droit du bail. En outre, des efforts en direction d'une pratique immobilière plus proche du marché sont d'ores et déjà engagés – le 17 septembre 1993, une commission d'étude chargée par le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'introduire des loyers adaptés aux conditions du marché dans le droit en vigueur a déposé son rapport. En sorte que le Parlement ne devrait pas de son propre chef, de surcroît, prendre des initiatives dans ce domaine complexe.

Antrag der Kommission

Mehrheit

Den Initiativen Folge geben

Minderheit

(Leuenberger Moritz, Bär, Bühlmann, Caspar-Hutter, de Dardel, Engler, von Felten, Grendelmeier, Herczog, Rechsteiner, Stamm Judith)

Den Initiativen keine Folge geben

Proposition de la commission

Majorité

Donner suite aux initiatives

Minorité

(Leuenberger Moritz, Bär, Bühlmann, Caspar-Hutter, de Dardel, Engler, von Felten, Grendelmeier, Herczog, Rechsteiner, Stamm Judith)

Ne pas donner suite aux initiatives

93.421

**Parlamentarische Initiative
(Ducret)**

**Missbräuchliche Mietzinse.
Ausnahmen (Art. 269a OR)**

**Initiative parlementaire
(Ducret)**

Loyers abusifs.

Exceptions (art. 269a CO)

Kategorie II, Art. 68 GRN – Catégorie II, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 16. März 1993

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf die Artikel 21 bis ff. des Geschäftsverkehrsgesetzes bringe ich in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs folgende parlamentarische Initiative ein:

Das Obligationenrecht wird wie folgt geändert:

Art. 269a Bst.g (neu)

g. von einer Verwaltungsbehörde in Anwendung eines kantonalen Gesetzes festgelegt werden.

Texte de l'initiative du 16 mars 1993

Me fondant sur l'article 93 alinéa premier de la constitution et les articles 21 bis ss. de la loi sur les rapports entre les conseils, je présente l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces:

Le Code des obligations est modifié comme suit:

Art. 269a let. g (nouvelle)

g. sont fixés par une autorité administrative en application d'une loi cantonale.

Reimann Maximilian (V, AG) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 16. März 1993 reichte Herr Ducret eine parlamentarische Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes ein. Die Kommission für Rechtsfragen (RK) des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Prüfung zugewiesen wurde, gab am 23. November 1993 dem Initianten Gelegenheit, sich zu seinem Vorstoss zu äussern.

Begründung des Initianten (Zusammenfassung)

Artikel 269a OR enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von Ausnahmefällen, bei denen angenommen wird, dass die Mietzinse nicht missbräuchlich sind. Hierbei handelt es sich nur um eine Vermutung; diese kann, wenn man die sogenannte absolute Berechnungsmethode anwendet (nach der in jedem Einzelfall überprüft wird, ob der durch die Miete erzielte Ertrag zulässig oder missbräuchlich ist), widerlegt werden.

In mehreren kantonalen Gesetzgebungen, die nach Inkrafttreten der bundesrechtlichen Bestimmungen betreffend die Massnahmen gegen die Missbräuche im Mietwesen verabschiedet wurden, sind nun Normen enthalten, welche die Festlegung von Mietzinsen durch eine Verwaltungsbehörde ermöglichen. Dabei gehen die Kantone von den einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen (Art. 261a Bst. b OR und Art. 14 VMWG) aus, und zwar auch dann, wenn diese formell im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Verhältnisses nicht anwendbar sind.

Solche Gesetzgebungen, die in der Regel den Abbruch, den Umbau und die Renovation von Wohnhäusern behandeln und damit nicht zu den Förderungsmassnahmen nach Artikel 253b OR gehören, sind insbesondere in den Kantonen Genf, Waadt und Tessin verabschiedet worden.

Es liegt auf der Hand, dass sich die zuständige Behörde bei solchen Fällen äusserste Zurückhaltung auferlegt, was die zulässige Erhöhung des Mietzinses betrifft. Man kann also davon ausgehen, dass ein unter diesen Umständen festgelegter Mietzins innerhalb der für nicht missbräuchliche Mietzinse geltenden Grenzen im Sinne des Obligationenrechts liegt.

Dessenungeachtet verhindert die Bundesgesetzgebung die Anfechtung dieses Mietzinses im Rahmen des Mietvertragsverhältnisses vor den zivilen Gerichten nicht, obwohl dieses privatrechtlicher Natur ist.

Unter dieser Voraussetzung ist es möglich, das Resultat einer Berechnung anzufechten, die sich weitgehend auf das Obligationenrecht abstützt, aber von einer Verwaltungsbehörde durchgeführt wird, und zwar bei den zivilen Gerichten. Der Vermieter kann sich also vor folgende, paradoxe Situation gestellt sehen: der von einer zuständigen Verwaltungsbehörde bestimmte Mietzins wird von einer richterlichen Instanz als missbräuchlich erklärt. Dies ist ein Widerspruch und darf nicht geduldet werden.

Aus diesen Gründen und um die chronische Überbelastung der für die Miete zuständigen rechtsprechenden Instanzen nicht noch zu verstärken, wird vorgeschlagen, die Feststellung, der von einer Verwaltungsbehörde beim Vollzug eines kantonalen Gesetzes festgelegte Mietzins sei nicht missbräuchlich, als widerlegbare Vermutung zu betrachten. Wie oben ausgeführt wurde, kann der Mieter weiterhin jederzeit den Mietzins anfechten, indem er sich auf den durch die Miete erzielten missbräuchlichen Ertrag beruft.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission beschloss nach einer eingehenden Diskussion mit 9 zu 6 Stimmen, der Initiative Folge zu geben. Die Kommissionsmehrheit stimmte dabei den Argumenten des Initianten zu. Sie betonte insbesondere, dass es zu Härtefällen kommen kann, wenn Mietzinserhöhungen nicht durchgeführt werden können, ohne dass ein Vorbehalt angebracht wurde.

Die Kommissionsminderheit vertrat demgegenüber die Auffassung, umfassende Abklärungen vor allem mit Bezug auf die Auswirkungen im Falle einer Annahme der Initiative sowie deren Verfassungsmässigkeit wären nötig, bevor ein Grundsatzentscheid gefasst werden könne.

Reimann Maximilian (V, AG) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Le 16 mars 1993, M. Ducret a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national, qui a été chargée de l'examen de cet objet, a entendu l'auteur de l'initiative le 23 novembre 1993.

Développement de l'auteur de l'initiative (résumé)

L'article 269a CO contient une liste, non exhaustive, de situations dans lesquelles le loyer est présumé n'être pas abusif. Il ne s'agit que d'une présomption, le recours à la méthode de calcul dite absolue (selon laquelle on examine dans chaque cas d'espèce si le rendement effectif procuré par la location est admissible ou abusif) permet de la renverser.

Plusieurs législations cantonales, adoptées postérieurement à l'entrée en vigueur des dispositions du droit fédéral concernant les mesures contre les abus dans le secteur locatif, contiennent des normes permettant à une autorité administrative de procéder à la fixation des loyers. Pour ce faire, elles s'inspirent des dispositions pertinentes du droit fédéral (art. 269a let. b CO et 14 OBLF), et ce, même si, formellement, ces dernières ne sont pas applicables dans le cadre d'une relation de droit public.

De telles législations, qui traitent généralement de la démolition, de la transformation et de la rénovation de maisons d'habitation et qui ne sont donc pas comprises dans les mesures

**Parlamentarische Initiative (Hegetschweiler) Änderung des Mietrechts. Obligationenrecht.
Achter Titel**

**Initiative parlementaire (Hegetschweiler) Modification du droit de bail. Code des
obligations. Titre huitième**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.429
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.06.1994 - 14:30
Date	
Data	
Seite	883-885
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 104