



# **Volksinitiative «Fair von Anfang an, dank transparenter Vormiete!»**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss*

## **Zusammenfassung**

**Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Fair von Anfang an, dank transparenter Vormiete!» ohne Gegenvorschlag abgelehnt wird. Die Ablehnung der Initiative wird beantragt, weil der prozentuale Anteil an leer stehenden Mietwohnungen im Kanton Luzern steigt und die Mietzinse tendenziell sinken und weil die heutige Regelung massgeschneiderte Lösungen ermöglicht, weshalb ein Automatismus nicht nötig ist.**

Am 17. April 2018 reichte der Mieterinnen- und Mieterverband Luzern eine Volksinitiative ein, mit der verlangt wird, dass im Fall von Neumieten bei einem bestimmten Leerwohnungsbestand zwingend ein Formular verwendet werden muss, mit welchem der Vermieter oder die Vermieterin den Mietzins des Vormieters oder der Vermieterin offenzulegen hat. Die Initiative fordert die Verwendung des Formulars bei einem Leerwohnungsbestand im Kanton Luzern von 1,5 Prozent und weniger.

Diese sogenannte Formularpflicht ist im Schweizerischen Obligationenrecht im Fall von Wohnungsmangel vorgesehen und deren Einführung den Kantonen überlassen. Der Kanton Luzern hat diese Kann-Vorschrift ins kantonale Recht übernommen, ohne bisher je davon Gebrauch gemacht zu haben.

Die Einführung der Formularpflicht wurde im Kanton Luzern bereits einmal diskutiert. Im Jahr 2012 sollte die Motion M 276 von Michael Töngi über die Änderung von § 94 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Offenlegung von Mietzinsanpassungen bei Neuvermietung) den Regierungsrat beauftragen, eine gesetzliche Regelung zur Umsetzung des Begehrens auszuarbeiten. Der Kantonsrat lehnte die Motion im Juni 2013 ab mit der Begründung, dass bereits eine Lösung bestehe und die geringe Wirkung den administrativen Mehraufwand nicht rechtfertige. Seither hat sich der Leerwohnungsbestand im Kanton Luzern von 0,7 Prozent auf 1,44 Prozent erhöht.

Auf Bundesebene wurde 2016 über die landesweite Einführung der Formularpflicht anlässlich der Revision des Mietrechts im Obligationenrecht debattiert. Sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat beschlossen, nicht auf die Revision des Mietrechts einzutreten. Die beiden Räte kritisierten den unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand für die Vermieterschaft und fanden, dass weiterhin die Kantone über die Einführung der Formularpflicht entscheiden sollten.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Fair von Anfang an, dank transparenter Vormiete!» abgelehnt werden soll.

## 1 Die Volksinitiative

### 1.1 Wortlaut und Begründung

Am 17. April 2018 reichte ein Initiativkomitee des Mieterinnen- und Mieterverbandes Luzern die Gesetzesinitiative «Fair von Anfang an, dank transparenter Vormiete!» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 (EGZGB; SRL Nr. 200) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

«§ 94 (neu)

<sup>1</sup> Im Fall von Wohnungsmangel erklärt der Regierungsrat für den Abschluss neuer Mietverträge im ganzen Kantonsgebiet oder Teilen davon die Verwendung des Formulars gemäss Artikel 269d OR obligatorisch.

<sup>2</sup> Beträgt der Leerwohnungsbestand im Kanton höchstens 1,5 %, sind Vermieterinnen und Vermieter von Wohnräumen verpflichtet, beim Abschluss eines Mietvertrages das in Art. 270 Abs. 2 OR vorgesehene Formular zu verwenden.

<sup>3</sup> Die zentrale Statistikstelle ermittelt jeweils per 1. Juni den Leerwohnungsbestand im Kanton. Liegt der Leerwohnungsbestand gegenüber dem Vorjahr neu unter dem Wert von 1,5 %, ordnet der Regierungsrat die Pflicht zur Verwendung des Formulars an. Liegt er neu über dem Wert von 1,5 %, hebt der Regierungsrat diese Pflicht wieder auf. Eine entsprechende Änderung der Formularpflicht gilt ab 1. November des betreffenden Jahres.»

Mit der beantragten Änderung des EGZGB bezwecken die Initiantinnen und Initianten die Einführung der sogenannten Formularpflicht im Kanton Luzern. Konkret sollen Vermieterinnen und Vermieter bei einem Leerwohnungsbestand von unter 1,5 Prozent im Kanton Luzern dazu verpflichtet werden, bei Abschluss eines Mietvertrags den vorherigen Mietzins bekannt zu geben und allfällige Erhöhungen zu begründen.

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass die Mietzinsen in der Schweiz viel zu hoch seien. Anstiege fänden vor allem bei Mieterwechseln statt – oftmals ohne Mehrleistung durch den Vermieter oder die Vermieterin. Die automatische Bekanntgabe der Vormiete bei einem Mieterwechsel mit einem offiziellen und leicht auszufüllenden Formular schaffe Transparenz und sei in einigen Kantonen ein bewährtes Rezept gegen Mietzins-Exzesse: Solche würden erkannt und könnten angefochten werden. Die Erfahrung in anderen Kantonen zeige, dass die automatische Offenlegung der Vormiete eine preisdämpfende Wirkung habe. Gerechtfertigte

Mietzinserhöhungen seien immer noch möglich. Fairness und Transparenz sollten auch im Mietverhältnis eine Selbstverständlichkeit sein. Vor allem in urbanen Gebieten sei die Einführung dieses Instrumentes dringend notwendig, um übermässige Mietzinserhöhungen zu unterbinden. Die Forderung der Initiative lasse sich durch ein leicht auszufüllendes Formular umsetzen. Gegen Transparenz sei normalerweise niemand – ausser im Mietwesen: Sowohl die Luzerner Regierung wie auch der Bundesrat hätten sich 2013 beziehungsweise 2015 für die Offenlegung der Vormiete eingesetzt, seien aber in beiden Fällen von den jeweiligen Parlamenten gestoppt worden.

Bei Mietwohnungen stünden Mieter und Vermieter in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis. In den letzten Jahren – mit einem ausgesprochenen Wohnungsmangel in den meisten Kantonsteilen – sei dabei der Vermieter in aller Regel am längeren Hebel. Dabei gelte: Je knapper das Angebot, desto stärker die Abhängigkeit des Mieters vom Vermieter.

Der Mietpreis orientiere sich in der Schweiz am sogenannten Referenzzinssatz. Dieser repräsentiere die durchschnittliche Zinshöhe sämtlicher Hypotheken in der Schweiz. Eine Änderung von 0,25 Prozent entspreche einer 3-prozentigen Mietzinserhöhung, respektive einer 2,91-prozentigen Senkung. Die langjährigen Werte würden eine konsequentere Weitergabe bei einer Erhöhung des Referenzzinssatzes zeigen. Bei einer Senkung seien die Vermieter hingegen bedeutend zurückhaltender.

## **1.2 Zustandekommen und Behandlung**

Die Gesetzesinitiative «Fair von Anfang an, dank transparenter Vormiete!» wurde von 4332 Stimmberechtigten gültig unterzeichnet. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (StRG) vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) stellte unser Rat am 1. Mai 2018 fest, dass die kantonale Initiative zustande gekommen ist. Der entsprechende Beschluss wurde im Kantonsblatt Nr. 18 vom 5. Mai 2018 veröffentlicht. Nach § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig. Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil 1C\_92/2010 des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen eine Volksinitiative für gültig oder ungültig erklärt wird, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

Soweit eine Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1a und b KRG). Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 des Kantonsratsgesetzes den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG). Beschliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e StRG).

## **2 Ausgangslage**

Die Initiative will die sogenannte Formularpflicht im Kanton Luzern einführen. Konkret sollen Vermieterinnen und Vermieter bei einem Leerwohnungsbestand von unter 1,5 Prozent dazu verpflichtet werden, bei Abschluss eines Mietvertrags den vorherigen Mietzins bekannt zu geben und allfällige Erhöhungen zu begründen. Das Bundesrecht sieht in Artikel 270 Absatz 2 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) ausdrücklich vor, dass die Kantone im Falle von Wohnungsmangel die Verwendung eines Formulars zur Offenlegung des vorherigen Mietzinses für obligatorisch erklären können. Zurzeit machen sieben Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch: Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Neuenburg, Waadt, Zug und Zürich.

Die Einführung der Formularpflicht wurde auch auf Bundesebene diskutiert. So hatte der Bundesrat mit der Revision des Mietrechts im Obligationenrecht unter anderem vorgeschlagen, die Formularpflicht landesweit generell einzuführen. In der Sommersession 2016 beschloss der Nationalrat allerdings, nicht auf die Revision des Mietrechts einzutreten. Es sei nicht nötig, dieses Formular gesamtschweizerisch vorzuschreiben, dies führe zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Vermieterinnen und Vermieter. Zudem hätten die Kantone nach geltendem Recht bereits die Möglichkeit, das Formular einzuführen. Im September desselben Jahres folgte der Ständerat dem Entscheid des Nationalrats mit der Begründung, mit den geltenden Instrumenten seien gute Erfahrungen gemacht worden und die Kantone sollten dafür zuständig bleiben.

Aufgrund verschiedener neuer Vorstösse zum Mietrecht hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates im November 2018 eine Kommissionsmotion (18.4101) verabschiedet, welche den Bundesrat beauftragt, die heute geltenden gesetzlichen Grundlagen der Mietzinsgestaltung bei Wohn- und Geschäftsräumen einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen und dem Parlament einen ausgewogenen Entwurf für eine diesbezügliche Änderung der Bestimmungen über die Miete und Pacht zu unterbreiten. Die obligatorische Einführung der Formularpflicht wurde von keinem der parlamentarischen Vorstösse thematisiert, welche zur Kommissionsmotion führten.

Auch im Kanton Luzern war die Einführung der Formularpflicht bereits einmal Thema. Im Jahr 2012 wollte die Motion M 276 von Michael Töngi über die Änderung von § 94 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Offenlegung von Mietzinsanpassungen bei Neuvermietung) den Regierungsrat damit beauftragen, eine gesetzliche Regelung auszuarbeiten, mit welcher das Begehren umgesetzt wird. Wir waren damals bereit, das Anliegen der Motion aufzunehmen und

beantragten dem Kantonsrat die Erheblicherklärung als Postulat. Der Kantonsrat lehnte dies mit der Begründung ab, dass die Formularpflicht zu einem erhöhten administrativen Aufwand ohne wirklichen Nutzen führe. Die bestehende Lösung sei besser und es brauche keine Änderung. Zudem gäbe es im Kanton Luzern wenig Fälle, in denen der Anfangsmietzins angefochten werde, was auf eine verantwortungsvolle Vermieterschaft schliessen lasse.

### **3 Stellungnahme zur Initiative**

#### **3.1 Geltendes Recht**

Das schweizerische Mietrecht ist Bestandteil des OR (Art. 253 bis 304). Nach Artikel 270 OR kann der Mieter oder die Mieterin den Anfangsmietzins innert 30 Tagen nach Übernahme der Sache bei der Schlichtungsbehörde als missbräuchlich anfechten. Vorausgesetzt wird, dass er oder sie sich bei Abschluss des Vertrags in einer Notlage befand oder sich zum Abschluss des Vertrags gezwungen sah, oder dass der Anfangsmietzins erheblich höher ist als der Mietzins des Vormieters oder der Vormieterin.

Im Falle von Wohnungsmangel können die Kantone zudem für ihr Gebiet oder einen Teil davon die Verwendung des Formulars, wie es bei einer Mietzinserhöhung verwendet werden muss, beim Abschluss eines neuen Mietvertrags obligatorisch erklären. Von Wohnungsmangel wird im Allgemeinen dann gesprochen, wenn die Zahl der leer stehenden Wohnungen unter 1 bis 1,5 Prozent des gesamten Wohnungsbestands sinkt. Gemäss der Praxis des Bundesgerichtes ist von einer Knappheit an Wohn- und Geschäftsräumen auszugehen, wenn der Leerbestand weniger als 1,5 Prozent beträgt.

Der Kanton Luzern hat die bundesrechtliche Regelung ins Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch übernommen (vgl. § 94 EGZGB). Danach kann der Regierungsrat im Fall von Wohnungsmangel für den Abschluss neuer Mietverträge im ganzen Kantonsgebiet oder Teilen davon die Verwendung des Formulars gemäss Artikel 269d OR obligatorisch erklären. Von dieser Möglichkeit wurde bis anhin noch nie Gebrauch gemacht.

#### **3.2 Wohnungsmangel**

Die Initiative führt im Fall von Wohnungsmangel zwingend zur Verpflichtung, das vorgesehene Formular verwenden zu müssen. Diese Verpflichtung muss von unse-rem Rat aufgehoben werden, wenn kein Wohnungsmangel mehr besteht. Die Initiative geht von Wohnungsmangel aus, wenn der Leerbestand an Wohnungen 1,5 Prozent unterschreitet. Wir müssten jährlich feststellen, ob der prozentuale Leerbestand an Wohnungen unter- oder überschritten wird. Dies führt zu einem Hin und Her betreffend die Verwendung des Formulars und damit letztlich zu Verunsicherung. Kommt hinzu, dass in den letzten Jahren der Leerwohnungsbestand im Kanton Luzern kontinuierlich gestiegen ist und im Juni 2018 1,44 Prozent betrug (vgl. Abb. 1).

Leerwohnungsziffer am 1. Juni nach Zimmerzahl seit 2008									
Kanton Luzern									
	Leer stehende Wohnungen	Leerwohnungsziffer in Prozent							
		Total	Nach Wohnungsgrösse (Anzahl Zimmer)						
Jahr		Total	1	2	3	4	5	6+	
2008	1'339	0.81	1.25	0.80	0.94	0.89	0.70	0.35	
2009	1'068	0.64	1.48	0.77	0.70	0.64	0.52	0.28	
2010	1'188	0.69	1.39	0.88	0.84	0.70	0.53	0.21	
2011	1'402	0.80	1.61	1.06	0.92	0.77	0.65	0.34	
2012	1'326	0.74	1.94	1.12	0.78	0.65	0.54	0.45	
2013	1'269	0.70	1.42	0.88	0.94	0.60	0.46	0.42	
2014	1'471	0.80	1.46	0.88	0.99	0.84	0.56	0.37	
2015	1'731	0.93	1.53	1.23	1.13	1.03	0.53	0.33	
2016	1'995	1.05	1.50	1.27	1.47	1.11	0.54	0.40	
2017	2'178	1.13	1.19	1.42	1.42	1.26	0.75	0.43	
2018	2'814	1.44	1.64	1.87	1.96	1.56	0.83	0.43	

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: Bundesamt für Statistik - Leerwohnungszählung, Gebäude- und Wohnungsstatistik, Bau- und Wohnbaustatistik

Abb. 1: Leer stehende Wohnungen am 1. Juni seit 2008 im Kanton Luzern

Dabei gibt es grosse Unterschiede hinsichtlich der Regionen und der Wohnungsgrösse. Insbesondere im Agglomerationsgürtel und in der Stadt Luzern ist der Leerwohnungsbestand tiefer als im übrigen Kantonsgebiet. Wohnungsmangel ist allerdings kein exakter Begriff – auch für Gemeinden mit sehr wenigen leer stehenden Wohnungen muss dies nicht unbedingt Wohnungsmangel bedeuten. Es kommt viel mehr auf das Verhältnis von Angebot und Nachfrage an.

Insgesamt zeichnet sich die Tendenz ab, dass der Leerwohnungsanteil weiter steigt. Es besteht kein flächendeckender Wohnungsmangel im Kanton Luzern und deshalb auch keine Notwendigkeit, an der heutigen Lösung etwas zu ändern. Gerade wenn es darum geht, auf Veränderungen im Wohnungsmarkt zu reagieren, ist die jetzige Regelung flexibler als die Initiative: Die Verwendung des Formulars kann bei Wohnungsmangel im ganzen Kanton oder für Teilgebiete, also für einzelne Regionen oder Gemeinden, obligatorisch erklärt werden. So bat uns der Luzerner Stadtrat im Mai 2017 aufgrund eines Postulats des Grossen Stadtrats um die Einführung der Formularpflicht für das Gemeindegebiet der Stadt Luzern. Wir verzichteten wegen der sich entspannenden Situation auf dem Wohnungsmarkt und im Hinblick auf die Lancierung der vorliegenden Initiative auf die Einführung einer nur für die Stadt Luzern geltenden Formularpflicht. Wir stellen fest, dass sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt in und um Luzern seither weiter entspannt oder sich zumindest nicht verschlechtert hat und deshalb nach wie vor kein Anlass für ein Eingreifen besteht.

Schliesslich ist zu bemerken, dass Wohnungsmangel nicht mit Massnahmen zur Dämpfung der Mietzinsentwicklung behoben werden kann, sondern nur mit einem ausreichenden Angebot an entsprechenden Wohnungen.

### 3.2 Mietzinsentwicklung

Obwohl der Leerwohnungsbestand in den letzten Jahren unter 1,5 Prozent lag, hat sich dies nicht negativ auf die Mietzinse ausgewirkt. Die Vermieterschaft hat die Situation also nicht ausgenützt, sondern ist verantwortungsvoll damit umgegangen.

Der durchschnittliche Mietpreis für eine Wohnung im Kanton Luzern im Jahr 2016 entspricht dem schweizerischen Durchschnitt (vgl. dazu Abb. 2 aus dem Bericht des Bundesamtes für Statistik im Bau- und Wohnungswesen, Neuchâtel 2018, S. 18; [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.908-1600.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.908-1600.html)).

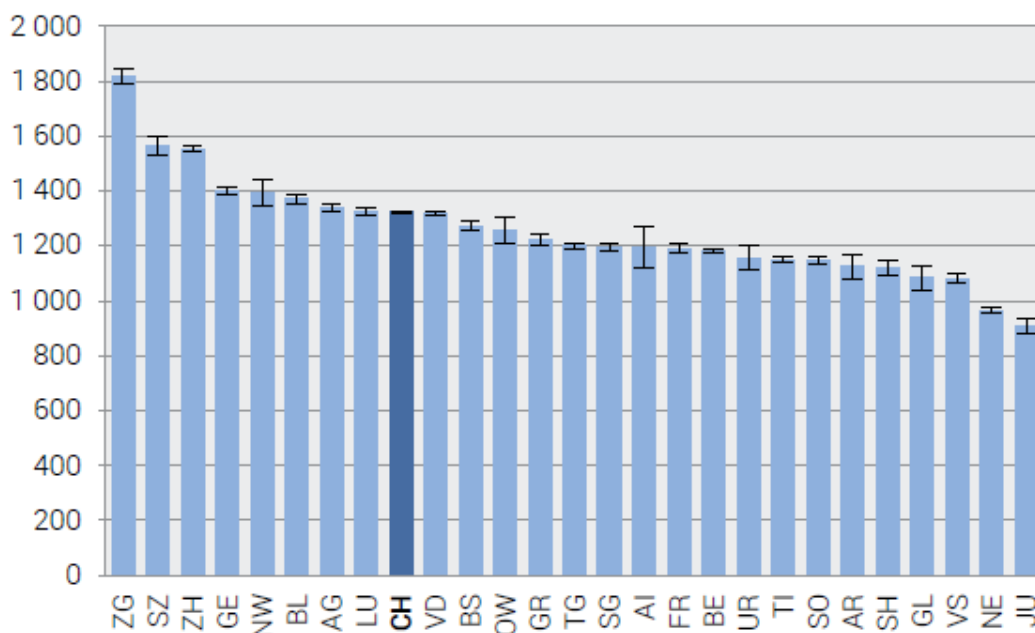
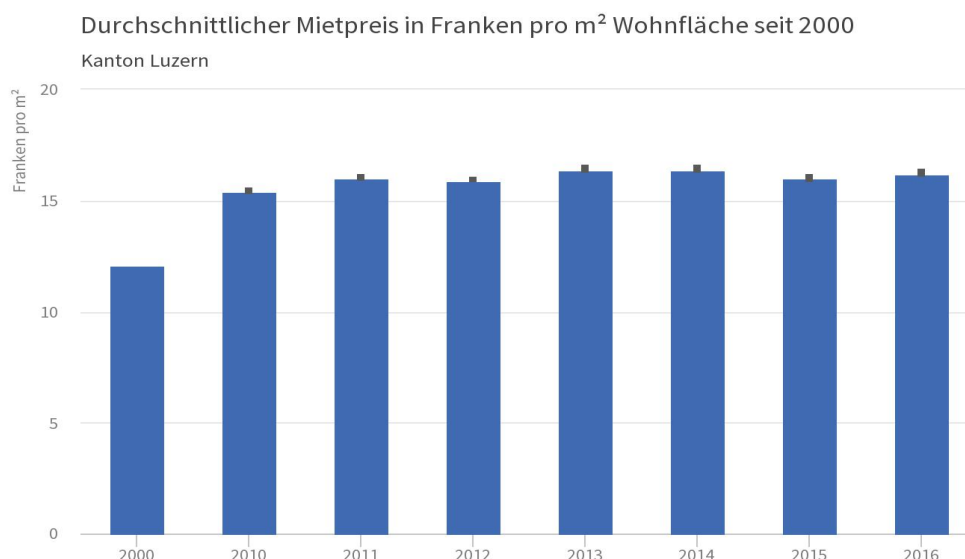


Abb. 2: Durchschnittlicher Mietpreis in Franken nach Kanton 2016

Nichts anderes gilt für den durchschnittlichen Mietpreis pro Quadratmeter Wohnfläche im Kanton Luzern, welcher sich seit 2010 zwischen 15 und 16 Franken eingependelt hat (vgl. Abb. 3).



Ab 2010: Hochrechnungen auf Basis einer Stichprobe  
Die ausgewiesenen 95%-Vertrauensintervalle verdeutlichen die stichprobenbedingte Unsicherheit.

LUSTAT Statistik Luzern  
Datenquelle: BFS - Eidg. Volkszählung, Strukturerhebung

Abb. 3: Durchschnittlicher Mietpreis Kanton Luzern in Franken pro m² Wohnfläche



Im Vergleich zu den anderen Kantonen und insbesondere im Vergleich zu den Zentralschweizer Kantonen befindet sich der Kanton Luzern betreffend Höhe der Mietzinsen im Mittelfeld.

In Zürich war die Formularpflicht schon von 1994 bis 1997 sowie von 2000 bis 2004 in Kraft. Es zeigte sich damals kein messbar dämpfender Einfluss auf die Entwicklung der Mietzinsen (vgl. dazu Bleiker Miryam, Auswirkung der Einführung der Formularpflicht in der Stadt Zürich auf die Entwicklung der Mietpreise, Masterthese an der Universität Zürich, Zürich 2013; zu finden unter: [http://www.curem.uzh.ch/static/abschlussarbeiten/2013/Bleiker\\_Miryam\\_MT\\_2013.pdf](http://www.curem.uzh.ch/static/abschlussarbeiten/2013/Bleiker_Miryam_MT_2013.pdf)). Der Einfluss der Mietregulierung mittels Formular ist nur schwer von anderen, den Mietzins bestimmenden Faktoren wie zum Beispiel Fluktuation, Einkommen, Haushaltgrösse oder baulichen Massnahmen abzugrenzen und zu isolieren. Mit der Formularpflicht lässt sich weder der Mietzins regulieren noch eine preisdämpfende Wirkung erzielen.

### **3.3 Abhängigkeit und Transparenz**

Wie bei allen zweiseitigen Geschäften besteht unbestrittenermassen ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Mietern und Vermietern. Die Mietzinsentwicklung zeigt aber, dass die Luzerner Vermieterschaft ihre Position nicht ausnützt, sondern verantwortungsvoll handelt. Die wenigen Fälle von Anfechtungen des Anfangsmietzinses bei der Schlichtungsbehörde für Miete und Pacht (0–2 mal jährlich) unterstreichen diese Aussage. Keines dieser Verfahren führte zudem zu einer Mietzinssenkung. In den meisten Fällen kam es zu einer Einigung, bei welcher der Vermieter dem Mieter Unterhaltsarbeiten am Mietobjekt zusicherte (z.B. neue Teppiche verlegen, Wohnung streichen, Kühlschrank ersetzen usw.).

Das Verhältnis zwischen Vermieterschaft und Mieterschaft darf im Kanton Luzern durchaus als gut bezeichnet werden, nachdem der Hauseigentümergebiet Luzern und der Mieterinnen- und Mieterverband Luzern sogar Regeln vereinbart haben, um das Vertrauen zwischen Mietern und Vermietern zu stärken. Unter anderem sollen Mietzinserhöhungen oder Verrechnungen von wertvermehrenden Investitionen klar begründet und ausgewiesen sowie Mietzinssenkungen automatisch weitergegeben werden. Damit wird die Transparenz gefördert ebenso wie mit der Bekanntgabe des bisherigen Mietzinses, welche heute schon verlangt werden kann (vgl. nachfolgend Kap. 3.4).

### **3.4 Ausreichende geltende Regelungen**

Gemäss Artikel 270 Absatz 1 OR kann der Mieter oder die Mieterin den Anfangsmietzins schon heute als missbräuchlich im Sinn von Artikel 269 und 269a OR anfechten und dessen Herabsetzung verlangen, wenn er oder sie sich aufgrund einer persönlichen oder familiären Notlage oder wegen der Verhältnisse auf dem örtlichen Wohnungsmarkt zum Vertragsabschluss gezwungen sah, oder wenn der Vermieter oder die Vermieterin den Anfangsmietzins gegenüber dem früheren Mietzins für dieselbe Sache erheblich erhöht hat. Demzufolge ist die Kenntnis des bisherigen Mietzinses insofern von Bedeutung, als dass der Anfangsmietzins nur von jemandem angefochten werden kann, der einen erheblich höheren Mietzins bezahlen muss als der Vormieter oder die Vormieterin.

Die Initiantinnen und Initianten verlangen mit der Einführung des Formulars zwingend die Bekanntgabe des Mietzinses, wenn der Leerwohnungsbestand unter 1,5 Prozent sinkt. Mit der Formularpflicht erhalten die Mieterinnen und Mieter keine zu-

sätzlichen Rechte. Sie können bereits heute ohne Formularpflicht und nach Abschluss des Vertrags aufgrund der Auskunftspflicht nach Artikel 256a Absatz 2 OR von der Vermieterschaft verlangen, dass die Höhe des Mietzinses des vorangegangenen Mietverhältnisses mitgeteilt wird. Zur Durchsetzung dieses Anspruchs musste die Schlichtungsbehörde für Miete und Pacht bisher noch nie intervenieren.

Die heutige Regelung gemäss § 94 EGZGB, wonach der Regierungsrat bei Neumieten die Verwendung des Formulars vorschreiben kann, ermöglicht die Berücksichtigung verschiedener Faktoren – nicht nur der Leerwohnungsziffer. So können beispielsweise auch die Bautätigkeit oder die Entwicklung der Mietzinse in Betracht gezogen werden, um eine der Situation angepasste massgeschneiderte Lösung zu beschliessen.

### **3.5 Mehraufwand**

Die Einführung der Formularpflicht bedeutet für die Vermieterschaft einen bürokratischen Mehraufwand. Zudem können die Folgen eines falsch ausgefüllten oder vergessenen Formulars für den Vermieter oder die Vermieterin weitreichend sein: Der festgelegte Mietzins ist nichtig, was vom Mieter oder von der Mieterin auch nach Jahren noch geltend gemacht werden und für Vermieter oder Vermieterin unerwartete hohe Rückforderungen zur Folge haben kann.

Durch die Kenntnis des bisherigen Mietzinses und der Gründe für die Mietzinsanhebung erhalten Neumietterinnen und Neumieter einen Hinweis auf eine allfällige Missbräuchlichkeit des vereinbarten Mietzinses. Der Mieter oder die Mieterin muss die Missbräuchlichkeit des Anfangsmietzinses beweisen. Der Beweis ist gemäss Bundesgericht erbracht, wenn der Mietzins trotz rückläufiger bzw. moderater Entwicklung des Referenzzinssatzes massiv erhöht wurde (über 10 Prozent). Diesfalls hat der Vermieter oder die Vermieterin den Gegenbeweis anzutreten, dass die festgesetzte Miete, entgegen der Annahme der Missbräuchlichkeit, rechens ist. Die Bundesgerichtsentscheide (BGE 139 III 13 und Urteil 4A\_475/2012 vom 6.12.2012) führen faktisch zu einer Umkehr der Beweislast. Vermieterinnen und Vermieter sind damit verfahrensmässig im Nachteil und es trifft sie eine verstärkte Mitwirkungspflicht. Dies bedeutet unnötigen zusätzlichen Aufwand, insbesondere wenn die angefochtene Erhöhung rechens war.

### **3.6 Situation in anderen Kantonen**

Verschiedene Kantone kennen die Formularpflicht für den Abschluss eines neuen Mietvertrages (BS, FR, GE, NE, VD, ZG, ZH). Eine dämpfende Wirkung auf die Mietpreise ist jedoch nicht feststellbar. Zuletzt eingeführt wurde die Formularpflicht im Kanton Basel-Stadt per 1. November 2018. Der Einführung der Formularpflicht ging ebenfalls eine Initiative voraus, welche am 10. Juni 2018 von einer grossen Mehrheit der Stimmbevölkerung des Kantons Basel-Stadt angenommen wurde.

Der Kanton Nidwalden hat die Formularpflicht per 1. Juli 2018 wieder abgeschafft, nachdem sie 1990 eingeführt worden war. Begründet wurde die Abschaffung vom Regierungsrat des Kantons Nidwalden damit, dass mit dem geltenden Bundesrecht Instrumente zur Verfügung stünden, um bei tatsächlichen Missbräuchen die berechtigten Ansprüche im Rahmen einer Anfechtung des Anfangsmietzinses durchzusetzen (vgl. dazu Ausführungen in Kap. 3.4). Mit der Verwendung des Formulars werde zwar die erforderliche Transparenz geschaffen, sie bedeute aber gleichzeitig auch einen zusätzlichen administrativen Aufwand. Angesichts der Tatsache, dass das

Formular trotz Pflicht oft nicht verwendet wurde, dürfte die Aufhebung der Formularpflicht kaum Auswirkungen auf den Mietwohnungsmarkt in Nidwalden haben. Der Landrat des Kantons Nidwalden begründete die Aufhebung kurz und bündig damit, dass das Formular aktuell unnötig sei und es genug Wohnungen auf dem Markt gäbe.

#### **4 Auswirkungen und Fazit**

Die Einführung der Formularpflicht dürfte dazu führen, dass die Schlichtungsbehörde für Miete und Pacht mehr Anfechtungen des Anfangsmietzinses zu behandeln hätte. Im Kanton Zürich, wo die Formularpflicht Ende 2013 eingeführt wurde, ist die Anzahl solcher Verfahren von 34 im Jahr 2013 sprunghaft auf 133 im Jahr 2014 angestiegen. In den Folgejahren bis 2017 waren es zwischen 140 und 160 Verfahren jährlich (vgl. dazu die Rechenschaftsberichte des Obergerichts des Kantons Zürich 2012–2017). Auf Anfrage hin konnte das Obergericht nicht beziffern, in wie vielen Verfahren tatsächlich eine Mietzinssenkung resultierte. Aus der Statistik des Mietgerichts Zürich für das Jahr 2018 ergibt sich, dass ungefähr die Hälfte der Anfechtungen des Anfangsmietzinses mittels Klagerückzug erledigt und in einem Drittel der Fälle ein Vergleich abgeschlossen wurde.

Die Initiative würde einen unnötigen Automatismus im Mietrecht einführen: Sinkt der Leerwohnungsbestand im Kanton Luzern unter 1,5 Prozent, muss bei Neumieten das Mietzinsformular zwingend verwendet werden. Steigt der Leerwohnungsbestand auf über 1,5 Prozent, so ist die Formularpflicht wieder aufzuheben. Heute gibt es demgegenüber eine Regelung, die massgeschneiderte Lösungen ermöglicht. Die Initiative schafft keinen Mehrwert zur heutigen Rechtslage – die mietzinsdämpfende Wirkung ist nicht erwiesen und ein allfälliger Wohnungsmangel wird damit nicht behoben. Die aktuellen Tendenzen bei der Entwicklung der Leerwohnungsziffern und der Mietzinse erfordern keine Anpassung der heutigen Regelung. Den inhaltlichen Anliegen der Initiative wird bereits heute mit den geltenden Bestimmungen in genügender und angemessener Weise Rechnung getragen, weshalb wir darauf verzichten, Ihrem Rat einen Gegenentwurf zur Volksinitiative zu unterbreiten.

#### **5 Antrag**

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen aus den dargelegten Gründen, die Volksinitiative «Fair von Anfang an, dank transparenter Vormiete!» abzulehnen und sie den Stimmberechtigten ohne Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten.

Luzern, 19. März 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss  
über die Volksinitiative «Fair von Anfang an,  
dank transparenter Vormiete!»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 19. März 2019,  
*beschliesst:*

1. Die am 17. April 2018 eingereichte Volksinitiative «Fair von Anfang an, dank transparenter Vormiete!» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates  
Die Präsidentin:  
Der Staatsschreiber:



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
[staatskanzlei@lu.ch](mailto:staatskanzlei@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)