

An den Landrat

Glarus, 19. November 2024

Motion Frederick Hefti, Ennenda, und Mitunterzeichnerin «Schutz vor Mangel an erschwinglichem Wohnraum und unrechtmässigen Mietzinserhöhungen»

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Landratsmitglieder Frederick Hefti und Rahel N. Isenegger reichten am 26. Juni 2024 die Motion «Schutz vor Mangel an erschwinglichem Wohnraum und unrechtmässigen Mietzinserhöhungen» ein (s. Beilage). Sie fordern darin das Ergreifen zweier Massnahmen:

1. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die gemäss Artikel 270 Absatz 2 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR) die Verwendung des Formulars gemäss Artikel 269d OR beim Abschluss eines Mietvertrages als obligatorisch erklärt, sobald der Kanton einen Wohnungsleerstand von unter 1,5 Prozent erreicht.
2. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die eine jährliche Überprüfung des Leerstands im Kanton vorsieht. Dabei soll es eine Differenzierung zwischen den drei Gemeinden und den unterschiedlichen Dörfern geben.

Zur Begründung wird im Wesentlichen auf die Knappheit von erschwinglichem Wohnraum in der ganzen Schweiz hingewiesen. Im Kanton Glarus sei der Anstieg der Angebotsmieten schweizweit am höchsten (7,5 % von Oktober 2022 bis Oktober 2023). Der Mangel an erschwinglichen Mietwohnungen basiere oft auf unrechtmässigen Mietzinserhöhungen der Vermieterschaft. Diese sei nicht verpflichtet, den vorgängigen Mietzins zu melden und es gebe keine direkten Rechtsfolgen, wenn sie dies trotz Aufforderung der Mieter nicht täten. Der Kanton Glarus habe 2022 einen Wohnungsleerstand von 1,77 Prozent aufgewiesen und der Trend in der Schweiz bewege sich zu noch weniger Leerstand.

Auch die Kantone Zürich und Genf hätten die Formularpflicht eingeführt. Mit der Einführung einer Formularpflicht entstehe kein grosser Mehraufwand und es könne unrechtmässigen Mietzinserhöhungen wirkungsvoll begegnet werden. Bei der geforderten Formularpflicht handle es sich lediglich um einen Schutzmechanismus, der bei einem akuten Wohnungsmangel (Wohnungsleerstand von unter 1,5 %) automatisch zum Einsatz käme.

2. Rechtslage und politische Vorstösse

Gemäss Artikel 270 Absatz 2 OR können die Kantone bei Wohnungsmangel für ihr Gebiet oder einen Teil davon vorsehen, dass der Anfangsmietzins mit einem amtlich genehmigten Formular mitgeteilt werden muss. Die Formularpflicht verpflichtet den Vermieter, dem Mieter

den Mietzins des Vermieters mitzuteilen und Mietzinserhöhungen zu begründen. Kommt der Vermieter dieser Pflicht nicht nach, so ist der erhöhte Anfangsmietzins nichtig.

Aktuell machen acht Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch: Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Luzern, Neuenburg, Waadt, Zug und Zürich. In den Kantonen Schwyz, Bern und St. Gallen wurden entsprechende Motionen in den Jahren 2023 und 2024 nicht überwiesen.

Nach geltendem Recht kann der Mieter den Anfangsmietzins innert 30 Tagen nach Übernahme der Sache bei der Schlichtungsbehörde als missbräuchlich im Sinne der Artikel 269 und 269a OR anfechten und dessen Herabsetzung verlangen, wenn der Vermieter den Anfangsmietzins gegenüber dem früheren Mietzins für dieselbe Sache erheblich erhöht hat (Art. 270 Abs. 1 Bst. b OR). Zu diesem Zweck kann der Mieter verlangen, dass ihm die Höhe des Mietzinses des vorangegangenen Mietverhältnisses mitgeteilt wird (Art. 256a Abs. 2 OR).

Auf Bundesebene gab es in den letzten Jahren verschiedene parlamentarische Vorstösse und Entscheidungen zur Wohnungspolitik. Über eine schweizweite Einföhrung der Formularpflicht wurde im Jahre 2016 anlässlich der Revision des Mietrechts debattiert. Der National- und der Ständerat beschlossen damals, nicht auf die Revision einzutreten. Zuletzt wurde eine generelle Formularpflicht am 12. Dezember 2023 abgelehnt (Pa. Iv. 22.486 Imboden). Hingegen beantragte der Bundesrat am 29. November 2023 die Annahme der Motion Flach (Mo. 23.4237), wonach der Mietzins aus den vergangenen Vertragsverhältnissen der letzten zwei Jahre – im Sinne einer verbesserten Mietzinstransparenz – im Mietvertrag aufgeföhrt werden muss.

Am 22. November 2023 beschloss der Bundesrat, mit kurzfristig umsetzbaren Massnahmen die Entwicklung der steigenden Mieten zu dämpfen und gab im April 2024 vier «gezielte Massnahmen zur Mietzinsdämpfung» in die Vernehmlassung. Sodann fand am 13. Februar 2024 unter der Leitung von Bundesrat Guy Parmelin mit Vertretern der Kantone, Städte, Gemeinden sowie der Immobilien- und Baubranche ein runder Tisch zum Thema Wohnungsknappheit statt. Dort wurde ein Aktionsplan mit über 30 Massnahmen mit dem Ziel, das Wohnangebot zu erhöhen und mehr qualitätvollen, preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum zu schaffen, verabschiedet.

3. Handlungsbedarf

3.1. Wohnungssituation in der Schweiz und im Kanton Glarus

Als Indikator für einen Wohnungsmangel wird regelmässig die sogenannte Leerwohnungsziffer herangezogen. Diese wurde vom Bundesamt für Statistik (BFS) erhoben. Sie entspricht dem prozentualen Anteil der leer stehenden Wohnungen per Stichtag 1. Juni am Gesamtwohnungsbestand der registerbasierten Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS) des Vorjahres. Das Bundesgericht hat offengelassen, bei welcher Leerwohnungsquote Wohnungsmangel einsetzt, hat jedoch Leerwohnungsziffern zwischen 1 und 2 Prozent als Wohnungsmangel eingestuft.

Das BFS wies per 1. Juni 2024 gesamtschweizerisch eine Leerwohnungsziffer von 1,08 Prozent aus. In sechs der sieben Grossregionen der Schweiz wurden am Stichtag weniger leer stehende Wohnungen angeboten als im Jahr zuvor. Im Kantonsvergleich wies der Kanton Zug die tiefste Leerwohnungsziffer aus (0,39 %). Im Kanton Glarus betrug die Leerwohnungsziffer per 1. Juni 2024 0,85 Prozent (gegenüber 1,25 % im Vorjahr).

Die Leerwohnungsziffer als einzigen Indikator für Wohnungsmangel (im mietrechtlichen Kontext) heranzuziehen, würde jedoch zu kurz greifen. So muss in Kantonen bzw. Gemeinden mit sehr wenigen leer stehenden Wohnungen nicht zwingend ein Mangel herrschen (vgl.

dazu «Gutachten zu Art. 270 OR mit Fokus auf Wohnungsnot und Wohnungsmangel», Zürich 2017). Dazu kommt, dass die Datenerhebung mit Ungenauigkeiten behaftet ist (vgl. Bundesamt für Statistik: Leerwohnungszählung, Wegleitung). Auch spiegelt die Leerwohnungsziffer nicht zwingend das Angebot auf dem Mietwohnungsmarkt wieder, denn die Leerwohnungsziffer basiert auf einem Mischindex. Sie enthält neben den dauerhaft zur Miete angebotenen auch die zum Verkauf angebotenen leer stehenden Wohnungen (und Einfamilienhäuser). Dieser Umstand verfälscht die Aussagekraft der Leerwohnungsziffer in Bezug auf das Mietwohnungsangebot insbesondere dann, wenn sich der Miet- und Eigentumswohnungsmarkt unterschiedlich entwickeln. Sodann sind in der Statistik Wohnungen, die per 1. Juni ohne Unterbruch weitervermietet wurden, nicht enthalten. Zusammenfassend kann die Leerwohnungsziffer nicht als absoluter Massstab zur Beurteilung des Zustands des Mietmarkts herangezogen werden.

Unabhängig davon ist jedoch offensichtlich, dass sich die Anzeichen mehren, dass die Schweiz und auch der Kanton Glarus auf eine Wohnungsknappheit zusteuern, was sich u. a. in steigenden Angebotsmieten zeigt. Es stellt sich die Frage, ob mit einer Einführung der Formularpflicht im Sinne von Artikel 270 OR dieser Entwicklung entgegengewirkt werden kann bzw. ob eine solche als Instrument zum Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen geeignet ist.

3.2. Wirkung der Formularpflicht

Mit den Auswirkungen der Einführung der Formularpflicht auf die Entwicklung der Mietpreise bzw. die Anfechtung des Anfangsmietzinses nach Artikel 270 OR haben sich zwei Masterarbeiten aus den Jahren 2013 und 2016 befasst. Deren Autorinnen konnten weder eine Korrelation noch eine Kausalität zwischen der Einführung der Formularpflicht und der Höhe der Mietzinse feststellen. Grössere Mietzinsanpassungen würden meist mit einer Totalsanierung der Gebäudesubstanz einhergehen. In diesen Fällen entfalte das Formular keine Wirkung, da eine erhebliche Erhöhung des neuen Mietzinses nur angefochten werden könne, wenn sich die Wohnung nicht verändert habe. Auch sei der Einfluss der Mietregulierung mittels Formular nur schwer von anderen, den Mietzins treibenden Faktoren abzugrenzen und zu isolieren. Der Anfangsmietzins unterliege auch ohne kantonale Formularpflicht einer gerichtlichen Überprüfung (s. Ziff. 2). Zudem sei es fraglich, ob die Formularpflicht das geeignete Instrument zur Erreichung der angestrebten Transparenz darstelle. Es bestehe die Gefahr einer «Pseudo-Transparenz», wenn sich der im Formular angegebene Mietzins auf alte Zahlen stütze, welche in keiner Weise mit dem aktuellen Marktpreis im Zusammenhang stünden (Mirjam Bleiker, Auswirkung der Einführung der Formularpflicht in der Stadt Zürich auf die Entwicklung der Mietpreise, August 2013; Romana Lischer, Die Anfechtung des Anfangsmietzinses nach Art. 270 OR unter Berücksichtigung des Einflusses der Formularpflicht, August 2016).

Im Übrigen hat kein Kanton mit Formularpflicht bislang evaluiert, ob die Ziele (d. h. Verhinderung von missbräuchlichen Mieten bzw. Dämpfung der Mietpreise) erreicht wurden. Vielmehr ist festzustellen, dass diese gerade in Kantonen wie etwa Zug offenbar keinen Einfluss auf die Höhe der Angebotsmieten hatte.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat teilt die Sorge um eine zunehmende Wohnungsknappheit. Diese führt zu einer angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt, was wiederum zu steigenden Angebotsmieten (und damit Mangel an erschwinglichem Wohnraum) führt. Dies ist nicht nur in der Sozialpolitik spürbar, sondern hat aufgrund von Verdrängungseffekten auch Auswirkungen auf Infrastruktur und Umwelt. Dies verlangt, wie vom Bundesrat erkannt, nach einer Gesamtstrategie.

Die Gründe für die sich abzeichnende Wohnungsknappheit sind vielfältig: Auf der Nachfrageseite sind das starke Bevölkerungswachstum (demografische Entwicklung, Zuwanderung) und der steigende Flächenbedarf pro Person (Individualisierung der Gesellschaft) zu berücksichtigen. Auf der Angebotsseite bremsen die Verteuerung der Baumaterialien, die Zinssteigerungen, der Fachkräftemangel sowie die Verknappung des Baulandes den Wohnungsbau. Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt entwickeln sich in unterschiedliche Richtungen. Der Anstieg der Mietpreise hat somit primär wirtschaftliche Gründe.

Vor diesem Hintergrund bezweifelt der Regierungsrat, dass mit der Einführung einer Formularpflicht zur Bekanntgabe der Vormieten eine messbare Dämpfung der Mietpreise erreicht werden kann und die Mieter besser gegen unrechtmässige Mietzinserhöhungen geschützt werden. Diesbezügliche Wirkungen sind nicht belegt. Vielmehr wird erwartet, dass die Einführung der Formularpflicht den administrativen Aufwand (sowohl bei den Vermieterinnen und Vermietern als auch bei der kantonalen Verwaltung) erhöht, ohne einen wirklichen Nutzen zu erzielen. Sodann ist festzuhalten, dass die Einführung einer Formularpflicht den Mietern keine neuen Rechte verleiht, können sie doch bereits gemäss geltendem Recht einen missbräuchlichen Anfangsmietzins anfechten. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass auf Bundesebene Bestrebungen zur Mietzinsdämpfung bzw. einer verbesserten Mietzinstransparenz im Gange sind. Der Regierungsrat erachtet die Einführung einer Formularpflicht nicht als zielführend und beantragt dem Landrat deshalb, die Motion abzulehnen.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion abzulehnen.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:
- Motion